

Por: Miguel Vásquez Cárdenas

Análisis del Dictamen de la Ley de Agricultura Moderna

Aprobada en primera votación en el Congreso de la República



Foto: Inforegion.pe

1. Breve descripción de la ruta de una iniciativa legislativa elitista, inconstitucional, voraz e inequitativa

En septiembre de 2024, el Grupo Parlamentario Fuerza Popular presentó el proyecto de ley 8924-2024-CR, que se acumuló con otras seis iniciativas en la Comisión Agraria del Congreso de la República y tuvo la siguiente ruta.

Tabla 1: Cronología del Dictamen que propone la “Ley que promueve la transformación productiva, competitiva y sostenible del sector agrario con protección social hacia la agricultura moderna”

Fecha	Documento	Resultado
28/11/2024	Aprobación del Dictamen por mayoría	Acuerdo tomado por mayoría de los congresistas miembros de la Comisión Agraria
13/12/2024	Dictamen con texto sustitutorio	Iniciativa generada por el presidente de la Comisión Agraria
15/04/2025	Dictamen con texto sustitutorio	Iniciativa generada por el presidente de la Comisión Agraria
4/05/2025	Dictamen con texto sustitutorio que obtuvo primera votación favorable en el Congreso	Iniciativa generada por el presidente de la Comisión Agraria

Fuente: Congreso de la República. Seguimiento Proyectos de Ley.
Elaboración: Propia.

El Dictamen original experimentó tres modificaciones continuas,¹ que lo distanciaron cada vez más de sus propósitos iniciales. Sin embargo, ninguna de estas modificaciones fue respaldada por una exposición de motivos que explicara sus fundamentos, impactos y un análisis del costo-beneficio, tal como lo establece el Reglamento del Congreso de la República.

Además, el Código Tributario establece como una de sus reglas fundamentales que la creación de normas legales que contengan incentivos, beneficios y exoneraciones tributarios requiere de manera imperativa de una exposición de motivos que la sustente. Esta exposición debe incluir aspectos esenciales como el objetivo y alcance de la propuesta, el impacto de la norma sobre la legislación nacional, un análisis del costo fiscal estimado de la medida y los beneficios económicos, todo respaldado por estudios y documentación verificables. Al respecto, es pertinente señalar que el único documento verificable sobre este tema fue elaborado por el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024) y demostró su inviabilidad por las graves afectaciones a la recaudación tributaria, el incumplimiento de los requisitos establecidos por el Código Tributario y porque *“... la tasa reducida de impuesto a la renta única de 15% implica un retroceso en la estrategia de racionalización de los beneficios tributarios, beneficiando principalmente a grandes empresas”* que representan *“... a una fracción minúscula del total de unidades productivas agropecuarias, que han estado ampliamente subsidiadas en el tiempo”*.

Durante el proceso de aprobación del Dictamen en primera votación, se violaron tanto el Reglamento del Congreso como el Código Tributario, lo que resulta preocupante y revela un desdén significativo hacia la observancia de las normas legales por parte de los congresistas que votaron a favor.

¹ Las modificaciones están reflejadas en los tres últimos dictámenes de la Tabla 1.

2. Contenido del Dictamen aprobado en primera votación

El dictamen aprobado en primera votación incluye un conjunto de disposiciones que abordan diversos aspectos; sin embargo, nos vamos a concentrar en los más relevantes.

2.1 Incentivos tributarios y no tributarios asignados a las empresas agroindustriales y agroexportadoras

El dictamen busca fortalecer la competitividad de las empresas agroexportadoras y agroindustriales a través de la asignación significativa de incentivos tributarios y no tributarios, con el objetivo de potenciar aún más su desarrollo y sostenibilidad.

2.2 Creación de un Modelo de Asociatividad Empresarial Inequitativo

Se propone un modelo de asociatividad que beneficia principalmente a las empresas agroindustriales y agroexportadoras, relegando a las cooperativas agrarias y a las asociaciones de productores a roles de proveedores de materia prima o productos procesados. Este esquema, basado en contratos innominados y sin supervisión, limita la capacidad de negociación y protección de las organizaciones de productores.

2.3 Fortalecimiento de pequeños productores agrarios

El Dictamen prioriza el fortalecimiento de pequeños productores agrarios que pertenezcan a asociaciones civiles sin fines de lucro y que estén inscritos como "pequeños productores agrarios" en el Padrón de Productores Agrarios (PPA, Midagri).

2.4 Privatización del recurso hídrico

Se contempla la privatización parcial del recurso hídrico, lo que podría influir en la gestión y acceso al agua en el sector agrario.

2.5 Fomento de la informalidad laboral

El dictamen podría fomentar la informalidad laboral en las empresas agroindustriales y agroexportadoras formales, afectando así la estabilidad y derechos de los trabajadores.

2.6 Nuevas regulaciones sobre seguridad jurídica

Introduce regulaciones que no han sido debatidas adecuadamente, relacionadas con la seguridad jurídica y la propiedad agraria. Estas incluyen la eliminación de limitaciones sobre derechos de tierras agrícolas y la ratificación de contratos de compraventa de tierras eriazas revertidas hace más de 60 años.

2.7 Barreras y obstáculos para organizaciones cooperativas

Se establecen obstáculos para el acceso de las cooperativas agrarias a incentivos previstos en la legislación, incluyendo restricciones en el acceso al *drawback* y su exclusión de la estrategia de desarrollo tecnológico que propone el Dictamen.

El Dictamen aprobado refleja un marcado interés por favorecer los intereses de las empresas agroindustriales y agroexportadoras, dejando de lado las necesidades y derechos de las cooperativas agrarias, asociaciones de productores y de los productores de la agricultura familiar. Esto tiene un impacto negativo en la equidad y sostenibilidad del sector agrario en su conjunto. A continuación, se presenta un análisis detallado de cada uno de los puntos reseñados, cuya lectura completa permitirá profundizar en su implicancia.

3. Desarrollo de los temas relevantes del Dictamen

3.1 Incentivos tributarios y no tributarios para las empresas agroindustriales y agroexportadoras

El dictamen aprobado en primera votación otorga incentivos tributarios y no tributarios a las empresas agrarias.²

1) Incentivos tributarios

Entre los más relevantes tenemos:

a) Reducción de la tasa impositiva del impuesto a la renta

El artículo 12, numeral 12.1 del dictamen, establece que la tasa de impuesto a la renta (IR) para las empresas agrarias, sin importar su tamaño, será del 15% durante el periodo 2026-2035 y a partir del 2036, se aplicará la tasa del Régimen General, que es de 29.5%.

Este incentivo genera impactos diversos, según el tamaño de las empresas.

- La Ley 31110 actualmente vigente dispone para las empresas agroindustriales y agroexportadoras cuyos ingresos netos anuales no superan las 1700 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) una tasa del IR del 15% hasta el año 2030 y, a partir del 2031 en adelante, aplican la tasa del Régimen General. Así, aunque la reducción de la tasa que establece el Dictamen aprobado no tendría impacto alguno hasta el 2030, durante el periodo 2031-2035 se beneficiarían de una reducción de 14.5 puntos porcentuales. Es importante señalar que, según datos del 2023, las empresas de este grupo solo generaron el 5.6% del total de ingresos de los contribuyentes en el sector agrario.
- Sin embargo, la mencionada ley dispone que para las empresas agroindustriales y agroexportadoras cuyos ingresos netos anuales superen las 1700 UIT, la tasa del IR para el periodo 2026-2027 es de 25% y a partir de 2028 en adelante se debe aplicar la tasa del Régimen General. En este contexto, de promulgarse la ley que propone el Dictamen, la tasa del IR para este segmento empresarial se verá reducida en 10 puntos porcentuales durante el periodo 2026-2027 y en 14.5 puntos porcentuales desde el 2028 hasta el 2035.

² Término utilizado en el documento para referirse a las empresas agroindustriales y agroexportadoras.

- Este incentivo es significativo, ya que, en 2023, los ingresos anuales de este grupo empresarial representaron el 65.1% del total generado por todos los contribuyentes del sector agrario.

Los principales beneficiarios de este incentivo serían las grandes empresas agroindustriales y agroexportadoras, como Camposol, Machu Picchu Foods, Virú, Complejo Agroindustrial Beta y Danper Trujillo, así como empresas del sector ganadero. En el ámbito vitivinícola, se beneficiarían compañías como Santiago Queirolo y Bodegas y Viñedos Taberneró.

El costo tributario asociado a la reducción de la tasa impositiva del IR para el periodo 2026-2035, según el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024), se estima en S/ 826 millones anuales. Este costo tributario no tiene comparación con ningún año de los 25 en los que el sector agroindustrial agroexportador ha disfrutado de un régimen de incentivos sumamente preferencial, como se ilustra en el Gráfico 1.

Es importante señalar que, durante los 10 años de vigencia del incentivo que dispone el Dictamen, el costo fiscal de la reducción de la tasa de IR alcanzaría aproximadamente los S/ 8300 millones, costo equivalente a la construcción de 14 hospitales Categoría II-1 considerando un costo promedio de S/ 570 millones o 138 colegios a un costo promedio de S/ 60 millones.

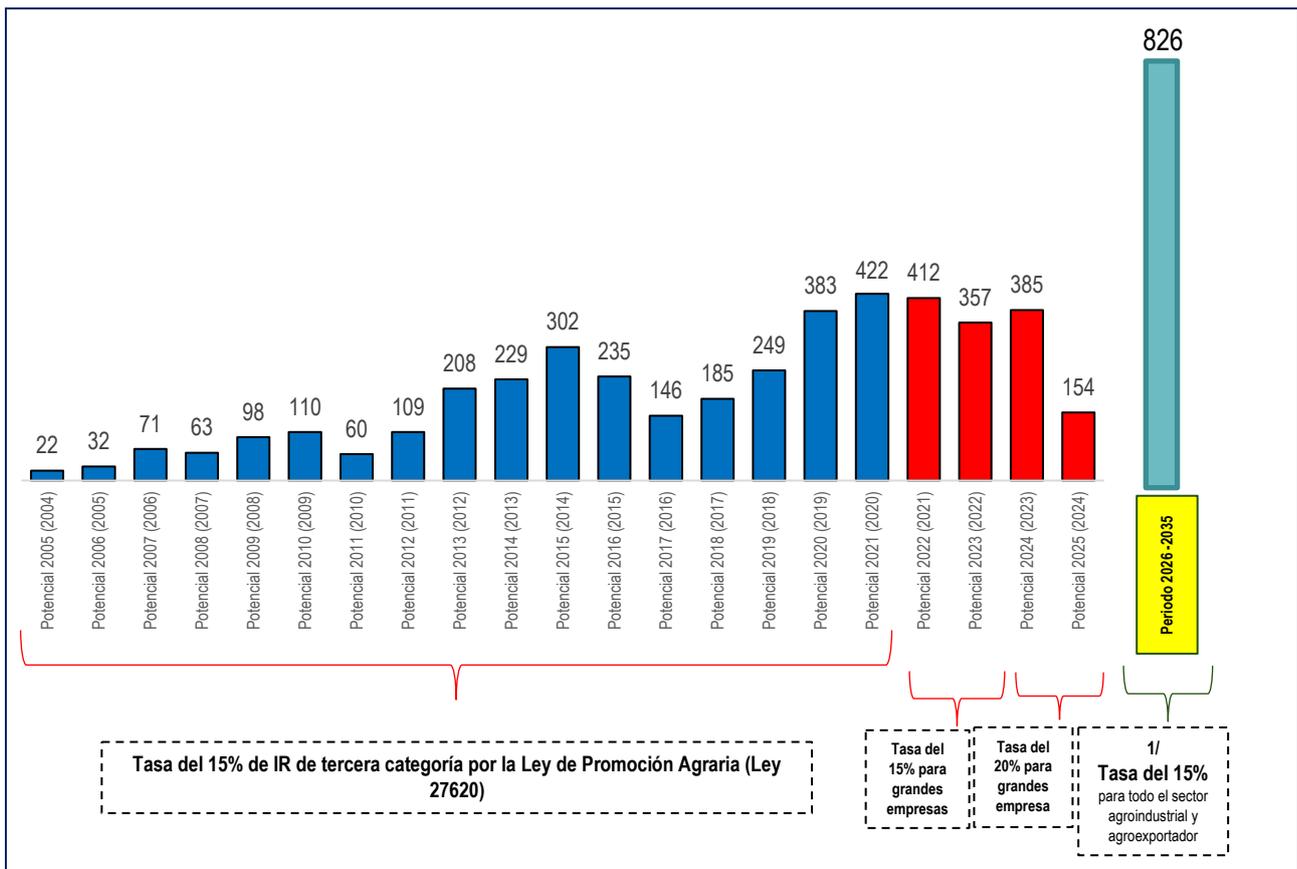
El Gráfico 1 presenta una visión general del desarrollo del IR, destacando de manera clara los costos anuales asociados a la reducción de la tasa del IR al 15% por mandato de la Ley de Promoción Agraria entre 2004 y 2020, que superaron los 2900 millones de soles. Asimismo, se evidencia una disminución de estos costos tributarios durante el periodo 2021-2024, alcanzando S/ 154 millones en 2024, como resultado del aumento gradual de la tasa del IR.

Asimismo, destaca un notable incremento en el costo tributario que implicaría la reducción de la tasa del IR al 15% para el periodo 2026-2035. En efecto, este incentivo, contemplado en el dictamen, daría como resultado un aumento de la afectación a la recaudación tributaria, que pasaría de S/ 154 millones en 2024 a S/ 826 millones anuales a partir de 2026.

Este análisis visual no solo facilita la comprensión del impacto financiero de las decisiones fiscales en el sector agroindustrial y agroexportador, sino que también resalta la urgencia de exigir a los congresistas de la República **RECHACEN** la aprobación del Dictamen en segunda votación, dado su alto nivel de lesividad.

Es imperativo que la sociedad civil se movilice enérgicamente para expresar su oposición a esta medida, ya que su aprobación podría tener consecuencias devastadoras para la economía y el bienestar del país. La voz colectiva de la ciudadanía es vital para frenar políticas que puedan perjudicar el desarrollo sostenible del sector agrario.

Gráfico 1: Costo fiscal de la tasa del 15% de IR en el sector agrario, 2004-2020, de la tasa con incremento gradual 2021-2024 y el costo fiscal proyectado para el periodo 2026-2035 (En millones de soles)



Fuente: MEF y Sunat 2004-2024.

1/Su inclusión en esta versión es con fines didácticos.

Elaboración: Propia.

Además, es fundamental destacar que este incentivo no se fundamenta en nuevas inversiones, en el aumento del empleo formal, ni en la expansión de la frontera agrícola. Estos aspectos deberían estar claramente desarrollados en el texto legal del dictamen mediante indicadores precisos que cumplan con la doctrina tributaria y la normativa fiscal, nacional e internacional.

Tal como está redactado, el incentivo no promueve ningún avance significativo; se presenta únicamente como un incentivo sustancial para las empresas agroindustriales y agroexportadoras por el simple hecho de mantener esta condición, a pesar de que esta actividad ha demostrado ser altamente rentable a lo largo del tiempo.

En este contexto, no resulta necesario seguir beneficiando a un sector empresarial que ya ha desarrollado tecnología, productividad y mercados, especialmente considerando que la información pública reportada por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), el MEF y el Consejo Fiscal revela que los beneficiarios de estos incentivos son un grupo reducido de empresas (3511) que representan el 0.16% del total de unidades agrícolas existentes (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Para que la reducción de la tasa de IR al 15% sea pertinente, debería estar condicionada a nuevas inversiones y a impactos positivos en el empleo sustentados en estudios técnicos que cumplan con la normativa y aseguren la sostenibilidad fiscal. Además, sería necesario incorporar criterios de gradualidad, cumplimiento de métricas y establecer mecanismos de monitoreo y evaluación a través de una Comisión Multisectorial que garantice la efectividad y continuidad de los incentivos basados en resultados.

b) Deducción de comprobantes emitidos por contribuyentes del Nuevo RUS

El Dictamen otorga a las empresas agrarias el derecho a deducir como gasto o costo el 10% del valor de sus compras realizadas a los contribuyentes del Nuevo Régimen Único Simplificado (Nuevo RUS), siempre que estas estén respaldadas por comprobantes de pago que otorguen derecho a deducir gasto o costo y estén debidamente anotados en el Registro de Compras, sin superar el límite de 200 UIT en el ejercicio gravable [Art. 12, numeral 12.3)].

La implementación de este incentivo representa una clara perforación del Decreto Legislativo 937 y de la norma modificatoria que creó el Nuevo RUS y su Reglamento (Decreto Supremo 097-2004-EF). Esta normativa es explícita al permitir únicamente la emisión de boletas de venta y tickets de máquinas registradoras como comprobantes de pago, mientras prohíbe la emisión de facturas y otros comprobantes que otorguen derecho a crédito tributario.

Permitir que los tickets de máquinas registradoras sean considerados como comprobantes de pago deducibles sentaría un precedente altamente perjudicial. Esto podría inducir a otros contribuyentes, con necesidades más apremiantes, a reclamar el mismo incentivo, debilitando así la integridad del régimen tributario. Además, existe un alto riesgo de que se genere un “mercado ilegal de venta del Impuesto General a las Ventas (IGV)” a través de contribuyentes del nuevo RUS, lo que perjudicaría gravemente la formalidad empresarial de miles de emprendedores que acceden a este régimen, pagando una cuota mensual de S/ 20 si sus ingresos o compras son hasta S/ 5000, o S/ 50 si son hasta S/ 8000. Esta situación podría comprometer su estabilidad y sostenibilidad.

c) Reducción en la tasa impositiva por compras a formas asociativas

Para la determinación de la renta neta durante el periodo 2026-2035, las empresas agrarias podrán deducir el 25% del valor de los productos adquiridos directamente a pequeños productores

agrarios o a través de sus asociaciones y cooperativas agrarias. Esta deducción no podrá exceder el 10% de los montos acreditados mediante comprobantes de pago debidamente anotados en el Registro de Compras (*Art. 14*).

El fundamento de este incentivo tributario se basa en la premisa de que la compra de productos primarios o procesados a las asociaciones y cooperativas agrarias por parte de las empresas agrarias debiera representar un apoyo tangible a las organizaciones. En teoría, se busca fomentar una relación más directa y equitativa entre las empresas agrarias y las asociaciones y cooperativas. No obstante, el artículo 14 presenta una limitación significativa al no especificar las acciones concretas y diferenciales que deberían generarse a partir de estas compras, tales como la obtención de mejores precios, el acceso a apoyo agronómico o de gestión, o el desarrollo de innovaciones tecnológicas, entre otros mecanismos.

La falta de claridad en el artículo 14 sobre las acciones concretas que deben derivarse de la compra a formas asociativas limita seriamente la efectividad de este incentivo tributario. Sin especificaciones que garanticen beneficios tangibles para las cooperativas y asociaciones agrarias, este mecanismo corre el riesgo de convertirse en un mero formalismo, sin un impacto real en la equidad y sostenibilidad del sector. Para que este incentivo cumpla su propósito, se requiere un marco normativo que realmente apoye a los productores organizados en cooperativas y asociaciones; así como, fomente relaciones comerciales justas y equitativas.

d) Pagos a cuenta del impuesto a la renta únicamente por porcentaje determinado

Si una empresa agraria está sujeta al impuesto a la renta con una tasa del 15%, deberá efectuar sus pagos a cuenta, aplicando una tasa del 0.8% sobre los ingresos netos obtenidos en el mes [*Art. 12, numeral 12.2*].

Este incentivo desvincula a las empresas agrarias de los pagos a cuenta del impuesto a la renta, tanto bajo el criterio del Coeficiente Determinado como bajo el criterio de cuotas, este último calculado multiplicando el ingreso del mes por el 1.5%. En condiciones normales, se debe adoptar el criterio que arroje el mayor monto. Sin embargo, el incentivo no utiliza ninguno de estos dos criterios, sino que establece una tasa fija e inamovible del 0.8% sobre los ingresos netos del mes. Esta medida tiene un impacto positivo en la liquidez financiera de las empresas agrarias, lo que, a su vez, favorece su capital de trabajo.

Finalmente, en un contexto donde nuestra tasa promedio de recaudación tributaria durante el periodo 2010-2022 se sitúa en 15.5%, inferior a la tasa promedio del 16.1% de los países de América Latina (Consejo Fiscal, 2025) es técnica y éticamente insostenible asignar incentivos fiscales anuales por un costo de más de S/ 1 mil millones que benefician principalmente a 506 grandes empresas, el 0.02% del total de unidades agropecuarias, de los cuales las 10 más grandes se beneficiarían de más del 20% del total de los incentivos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

2) Incentivos No Tributarios

Entre los incentivos no fiscales más relevantes tenemos:

a) Acceso a financiamiento gestionado a través de Cofide

Se destaca la posibilidad de que las empresas agroindustriales y agroexportadoras, asuman la condición de Empresas Productivas Capitalizadas (EPC) y obtengan financiamiento otorgado y gestionado por la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) de fuentes locales o del exterior a través de entidades del sistema financiero. Esta entidad está autorizada a priorizar el uso de patrimonios en fiducia como garantías para colateralizar proyectos, incluso aquellos que se encuentran en fase preoperativa (*Art. 21*).

Esta medida revela una evidente injusticia: al establecer un trato preferencial que discrimina abiertamente a otros actores del sector agrario, quienes también enfrentan serios desafíos en el acceso a financiamiento. Este enfoque elitista favorece a empresas que, en muchos casos, ya poseen un desarrollo competitivo robusto y, por lo tanto, no requieren asistencia adicional. Tal acción plantea serias dudas sobre la equidad en la asignación de recursos públicos que administra Cofide en calidad de fideicomisos, que deberían estar dirigidos a quienes realmente los necesitan.

Además, la exigencia de presentar un perfil de operación y documentación sustentatoria, aunque en teoría es razonable, se convierte en una barrera insuperable para muchos pequeños productores que carecen de la infraestructura administrativa y técnica necesaria para cumplir con estos requisitos. Este sistema no solo perpetúa la desigualdad, sino que también obstaculiza el desarrollo de un sector agrario más inclusivo y sostenible. En lugar de fomentar un ecosistema agrario diverso y resiliente, este enfoque favorece a un selecto grupo de empresas, dejando a los más vulnerables en una situación de desventaja insostenible.

b) Libertad para construir reservorios y realizar transacciones comerciales del recurso agua

Las empresas agroindustriales y agroexportadoras, en su condición de EPC, tienen la libertad de diseñar e implementar proyectos de construcción de reservorios de agua para el uso de sus socios. Asimismo, gozan de la libertad de comercializar los excedentes de agua a terceros (*Art. 25*).

Sin embargo, esta "libertad" plantea serias implicaciones. Al permitir que estas empresas controlen el recurso hídrico, se corre el riesgo de exacerbar la inequidad en su distribución, favoreciendo a grandes productores en detrimento de los productores familiares. Esta situación puede comprometer el acceso equitativo al agua, un recurso vital para la agricultura y la seguridad alimentaria.

Este tema será analizado en detalle más adelante.

c) **Extensión automática de beneficios a empresas agroindustriales y agroexportadoras**

Las empresas agroindustriales y agroexportadoras, en su condición de beneficiarias de la ley que propone el Dictamen, reciben de manera automática todos los beneficios relacionados con la producción, comercialización de productos, promoción de exportaciones, garantías, servicios financieros, acceso a financiamientos, fondos y programas, entre otros, que las leyes de la República han otorgado a las micro y pequeñas empresas (Mypes), sin limitación ni restricción en la medida en que les sean aplicables (*Sexta Disposición Complementaria Final*).

Sin embargo, este incentivo plantea serias preocupaciones sobre la equidad y sostenibilidad del ecosistema empresarial. Al incluir a las mencionadas empresas en el mismo esquema de beneficios, se corre el riesgo de despojar a las Mypes urbanas de los apoyos vitales que necesitan para su desarrollo. En un contexto de recursos escasos, esta indiscriminada ampliación de beneficios pone en peligro el acceso de las Mypes urbanas a fondos y programas esenciales, ya que enfrentan desafíos significativos en financiamiento y comercialización.

Esta indiscriminada ampliación de beneficios puede debilitar aún más la capacidad de las Mypes para competir y crecer. Esta decisión no solo perjudica a las Mypes S urbanas, sino que también socava la efectividad de las políticas públicas diseñadas para promover un desarrollo equilibrado entre sectores.

3.2 **Creación de un Modelo de Asociatividad Empresarial Inequitativo**

El modelo empresarial propuesto en el Dictamen establece la participación de dos actores relevantes en el sector agrario con funciones claramente determinadas: las empresas agroindustriales y agroexportadoras, que asumen el papel de "empresas tractoras", y las organizaciones de productores, como cooperativas y asociaciones, que se limitan a ser proveedoras de materia prima y también pueden suministrar productos procesados.

Esta estructura se encuentra fundamentada en las declaraciones del exministro Juan Benites principal impulsor de la iniciativa, quien, durante una sesión de la Comisión Agraria, afirmó:

"...Es súper difícil que un empresario tenga la meridiana idea de ir al interior a comprar miles de hectáreas para hacer agricultura; la única manera que hoy día alguien pueda hacer empresa en el interior del país es asociando a agricultores... la única forma de hacerlo es en asociatividad..."

Estas palabras revelan un enfoque rentista que se aleja de una verdadera visión de desarrollo agrario, en la que la expansión de tierras agrícolas y el aumento del empleo son esenciales. En lugar de ello, este modelo de asociatividad permitiría a las empresas agroexportadoras y agroindustriales externalizar sus costos de producción, así como, los riesgos climáticos y fitosanitarios, creando un entorno que les permite maximizar sus beneficios económicos sin enfrentar las dificultades inherentes a la actividad agrícola, ni la carga de sus riesgos asociados. Así, el modelo favorece los

intereses económicos y financieros del sector agroexportador y agroindustrial a expensas de los productores agrarios familiares, quienes son los que realmente asumen estos riesgos y costos.

Uno de los propósitos fundamentales del Dictamen es:

Transformar a los pequeños productores agrarios, cuyos ingresos netos anuales son iguales o inferiores a 150 UIT y 140 UIT, y que están organizados en asociaciones civiles sin fines de lucro y cooperativas agrarias, en meros eslabones de una **CADENA NACIONAL DE SUMINISTROS** de productos primarios y, en algunos casos, de productos procesados para los grupos empresariales dedicados a la agroindustria y agroexportación que les permita atender sus demandas en el mercado interno y global.

Este esquema, fundamentado en la supuesta asociatividad empresarial, en realidad oculta una subordinación alarmante de las cooperativas y asociaciones a las exigencias de las grandes empresas, las cuales imponen condiciones, precios y estándares de calidad que benefician exclusivamente sus intereses.

La ausencia de especificaciones claras sobre el contrato de asociatividad empresarial en texto legal del dictamen es un punto crítico. Sin un marco regulatorio que garantice la equidad, las responsabilidades compartidas y una distribución justa de los beneficios, las cooperativas y asociaciones quedan expuestas a condiciones contractuales desiguales y abusivas. La ausencia de un organismo supervisor público que asegure el cumplimiento de estas condiciones deja a los pequeños productores en una situación vulnerable, donde su capacidad de negociación se ve gravemente debilitada.

La desigualdad en las relaciones contractuales es un desafío evidente. Las empresas agroindustriales y agroexportadoras, al ser actores predominantes en el mercado, ejercen una posición dominante que les permite imponer términos que frecuentemente son desventajosos para las cooperativas y asociaciones. Esto se traduce en cláusulas contractuales abusivas, penalizaciones excesivas y condiciones de pago desfavorables, todo en un contexto donde la falta de supervisión y el registro de contratos agravan aún más la situación.

La combinación de la falta de regulación y la ausencia de un control público perpetúa un ciclo de desigualdad que afecta directamente el desarrollo de estas organizaciones y su capacidad para competir en el mercado.

Las consecuencias de esta dinámica son alarmantes. La relación desigual de poder limita el acceso de las cooperativas y asociaciones a mercados justos y precios equitativos, comprometiendo su sostenibilidad económica y su capacidad para invertir en mejoras para sus socios. En un contexto donde estas organizaciones son fundamentales para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, esta desigualdad contractual no solo pone en riesgo su viabilidad, sino que también amenaza el futuro de los territorios en los que operan y en los que juegan un papel importante en su desarrollo socioeconómico.

Es imperativo avanzar hacia un modelo más inclusivo y sostenible que fomente relaciones equitativas entre las empresas agroindustriales y agroexportadoras, y las cooperativas y asociaciones. Este nuevo enfoque debe garantizar la protección de los derechos de los pequeños productores, establecer marcos contractuales claros y fomentar la supervisión pública, con el fin de evitar conflictos y asegurar un desarrollo justo y equilibrado en el sector. Solo así podremos construir un ecosistema empresarial que beneficie a todos los actores involucrados y contribuya a un futuro más equitativo y sostenible.

3.3 Fortalecimiento de pequeños productores agrarios

El texto legal del Dictamen define al pequeño productor agrario como aquellas personas naturales, sucesiones indivisas o sociedades conyugales que han optado por tributar bajo esta categoría, de acuerdo con lo establecido en la Ley del Impuesto a la Renta. Estos productores no deben haber superado, durante un ejercicio anual, el umbral de ingresos netos de 150 UIT y deben estar inscritos en el Padrón de Productores Agrarios (PPA) [art. 3, literal b)]. Además, desarrollan principalmente actividades de cultivo o crianza [art. 4, numeral 4.1)] y/o realizan, de manera directa y principal, actividades agroindustriales, utilizando principalmente productos agropecuarios y operando fuera de Lima Metropolitana. Es importante destacar que están impedidos de celebrar contratos de *joint venture*, consorcios o contratos de colaboración empresarial [art. 4, numeral 4.2)].

Asimismo, su integración económica se enmarca en una asociación civil sin fines de lucro, cuyo propósito es ofrecer exclusivamente servicios relacionados con la comercialización y/o colocación de los productos de sus miembros en el mercado, así como con el procesamiento y/o transformación de dichos productos [art. 3, literal d) y art. 5, numeral 5.4)].

Un análisis cuantitativo de la información disponible en diversas fuentes nos permite concluir que el número de pequeños productores que se ajustan a la definición mencionada anteriormente no superaría los 3000. La mayoría de estos productores provendría de la agricultura familiar consolidada, el grupo con ingresos netos anuales que oscilan entre 30 UIT y 150 UIT. Es prácticamente imposible encontrar a productores familiares con ingresos netos anuales por debajo de 30 UIT interesados en constituirse como "pequeños productores agrarios", debido a los altos costos asociados con la formalización empresarial, la necesidad de llevar registros contables y la sostenibilidad en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

En contraste, sería probable que productores familiares con ingresos anuales en el rango de más de 30 UIT a 150 UIT (2025, S/ 802 500) —sumado a un reducido grupo de productores en el rango inferior— puedan alcanzar, en el mediano plazo, un total de no más de 1000 productores familiares. Sin embargo, se estima que hasta 2000 pequeños agroexportadores y agroindustriales de los 3,511 contribuyentes dedicados a la agroexportación en 2023 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024) podrían estar generando ingresos netos anuales que no superan las 150 UIT y estarían interesados en registrarse en el PPA como "pequeños productores agrarios" para beneficiarse de un régimen tributario y no tributario altamente atractivo, que haremos referencia a continuación. En todo caso, siempre existe la posibilidad de distorsionar el modelo y constituir nuevas "*Mypes agroindustriales y agroexportadoras*" aprovechando las ventajas establecidas que dispone el Dictamen.

Los incentivos más resaltantes que les otorga el texto legal del Dictamen son los siguientes:

a) Inafectación al impuesto a la renta

Los pequeños productores que forman parte de una asociación civil sin fines de lucro están exentos del IR si sus ingresos netos anuales no superan las 30 UIT [Art. 11, 11.1, literal a)].

b) Pagos por impuesto a la renta cuando superan umbral inafecto hasta 150 UIT

Si los ingresos netos anuales superan las 30 UIT y alcanzan hasta 150 UIT, el IR se calcula aplicando una tasa del 1.5% sobre el exceso de 30 UIT. Estos pagos son definitivos y cancelatorios. Las asociaciones se encargan de realizar la retención, mientras que las empresas individuales también lo hacen en sus ventas [Art. 11, numeral 11.1, literal b y numeral 11.4)]. Sin embargo, la determinación mensual del impuesto es responsabilidad del pequeño productor agrario, quien debe deducir las retenciones realizadas de su IR [Art. 11, numeral 11.8)].

c) Signo distintivo

Las formas asociativas inscritas en el padrón, así como las empresas que elaboren bienes utilizando productos adquiridos de estas asociaciones y aquellas que comercialicen sus productos en los mercados de consumo, pueden utilizar la marca de certificación "Cómprale al Pequeño Productor Agrario" y su logotipo, que son licenciados de manera gratuita por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri). Las condiciones de acceso y uso se aprueban mediante resolución [Art. 10)]. Sin embargo, ser licenciario de este distintivo no confiere el derecho a participar en las compras estatales de alimentos originados en la agricultura familiar.

d) Ejercer el mandato con representación

La asociación civil sin fines de lucro ejerce el mandato con representación de los pequeños productores agrarios que agrupa, facilitando la comercialización y colocación de sus productos en el mercado. Esta categoría jurídica permite una mayor agilidad en los actos mercantiles y empresariales en los que participa [Art. 3, literal d)].

e) Disfrute de los incentivos de promoción y financiamiento

El texto legal del Dictamen establece que es responsabilidad de los gobiernos subnacionales, utilizando sus respectivos presupuestos institucionales, crear un Sistema de Promoción y Financiamiento para los Pequeños Productores Agrarios. El objetivo es aumentar su competitividad y consolidar su propiedad productiva a través de la generación de empleo formal [Art. 20)]. En este contexto, se les concede el derecho a acceder, en igualdad de condiciones con las EPC y las Empresas Productivas Capitalizadas Comunes (EPCC), a programas de apoyo financiero y respaldo colateral [Arts. 20, 21, 24 y 25)].

f) Incentivo a la innovación y productividad

El texto legal del Dictamen establece que los pequeños productores agrarios, a través de la asociación civil sin fines de lucro a la que pertenecen y con el apoyo del Midagri, celebrarán convenios con parques científicos-tecnológicos, parques industriales e institutos de investigación.

Los objetivos de estos convenios son: i) desarrollar tecnologías adaptadas a cada territorio; ii) mejorar la calidad de las inversiones y la toma de decisiones; iii) incrementar sostenidamente la productividad; y iv) desarrollar productos que cumplan con las exigencias de los mercados locales y externos (*Art. 27*).

3.4 Privatización del recurso hídrico

La propuesta de privatización parcial del recurso hídrico a través de la gestión por parte de las Empresas Productivas Capitalizadas formadas por empresas agroindustriales y agroexportadoras, plantea un cambio radical en la administración del agua para riego, con implicaciones preocupantes que amenazan la equidad en su distribución y el bienestar de los productores familiares [*Art. 25, numeral 25.1*].

Al permitir que las EPC decidan sobre la gestión del agua, se corre el riesgo de que el Estado abdique de su responsabilidad en la gestión integrada del recurso, favoreciendo intereses privados sobre el bien común. El agua, como recurso natural, constituye patrimonio de la Nación y solo por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y su otorgamiento a particulares y se hace a través de mecanismo de concesión, por lo que estaríamos frente a un problema de inconstitucionalidad (*Artículo 66 de la Constitución Política del Perú*), y su dominio es inalienable e imprescriptible. Es un bien de uso público, y su administración solo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el bien común, la protección ambiental y el interés de la Nación; no hay propiedad privada sobre el agua. Esta situación podría generar conflictos con las comisiones y juntas de regantes, que históricamente han desempeñado un papel crucial en la gestión del agua, y también implicaría la renuncia del Estado, a través de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), a la gestión de uno de sus patrimonios.

La posibilidad de que las EPC asignen prioridades en el uso del agua y vendan el excedente a terceros podría incrementar los costos, violando principios fundamentales de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos. Además, permitir que las EPC construyan reservorios para privatizar el acceso al agua transforma este recurso vital en una mercancía, priorizando el lucro sobre la equidad. Es esencial que esta iniciativa se consensúe con las juntas de regantes y la ANA para asegurar que las decisiones reflejen las necesidades de quienes dependen del agua.

En conclusión, esta propuesta no solo es problemática, sino que representa una amenaza directa a la sostenibilidad de los sistemas de riego y al derecho al agua.

3.5 Fomento de la informalidad laboral

El Dictamen aprobado en primera votación, de manera maliciosa, establece que el 75% de las inspecciones y operativos de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) se deben concentrar en las áreas, zonas donde operan empresas informales (*Tercera Disposición Complementaria Final*). En lugar de proteger a los trabajadores en la informalidad dentro de las empresas agroexportadoras y agroindustriales, se prioriza la supervisión de empresas con un impacto laboral menor.

Además, el enfoque sancionador se limita a intervenciones orientativas, lo que convierte las infracciones laborales en meras advertencias. Esta falta de rigor no brinda la protección necesaria a los derechos laborales de quienes sostienen este sector (*Novena Disposición Complementaria Final*).

Para un análisis adecuado, es fundamental considerar tres datos relevantes que reflejan la realidad del sector agropecuario.

- 1) Contribución al producto bruto interno y empleo formal:** En 2024, el sector agropecuario, tanto formal como informal, representó el 4.9% del producto bruto interno (PBI) y generó 627,000 puestos de trabajo formales (Banco Central de Reserva del Perú-BCRP, 2025).
- 2) Empleo en la Población Económicamente Activa:** En 2024, este sector empleó al 24% de la población económicamente activa (PEA), lo que equivale aproximadamente a 4.3 millones de empleos, incluyendo tanto empleos formales como informales (Revista Ejecución, 2025).
- 3) Generación de empleos en agroexportación y agroindustria:** En 2022, el subsector agroexportador y agroindustrial generó 2.2 millones de empleos, la mayoría de los cuales se establecieron mediante contratos temporales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Inferencia:

A partir de esta información, se deduce que, aunque el sector agroexportador y agroindustrial genera 2.2 millones de empleos, es crucial analizar cuántos de estos son formales. De los 627 000 empleos formales en total, se estima que al menos 100 000 corresponden al sector no agroexportador ni agroindustrial, lo que deja aproximadamente 527 000 empleos formales en el sector agroexportador y agroindustrial. Esto implica que, de los 2.2 millones de empleos generados por este sector, más de 1.7 millones serían empleos informales y empleos indirectos.

Dado este contexto, resulta evidente que las acciones de fiscalización, prevención, orientación; así como, los operativos o cualquier actuación de inteligencia e investigación de la Sunafil deberían concentrarse en supervisar a las empresas formales, donde se encuentran vulnerados y en riesgo los derechos laborales que requieren atención, en lugar de priorizar la fiscalización de las empresas informales. La verdadera necesidad radica en fortalecer la regulación y protección de los derechos laborales en el sector formal, asegurando así una mayor equidad y justicia para los trabajadores que sostienen este importante sector de la economía.

Consecuencias inaceptables y llamado a la acción

Si se aprueba y publica la ley sin cambiar o suprimir esta disposición, el resultado es claro: miles de trabajadores en el sector agroindustrial y agroexportador continuarán laborando en condiciones precarias, sin acceso a protección social y sin derechos laborales. Esta realidad es profundamente injusta e inaceptable en un subsector altamente rentable y competitivo.

Es momento de que gremios, trabajadores y la sociedad se unan para alzar la voz contra esta injusticia. No podemos permitir que un grupo de congresistas que representa solo el 33% del total, respaldados por empresarios vinculados a estas industrias y el actual ministro del sector, continúen perpetuando un sistema que desprotege a quienes son el verdadero motor de nuestra economía.

La defensa de los derechos laborales y la protección social de los trabajadores del agro deben ser una prioridad. Es nuestra responsabilidad rechazar la aprobación de la Tercera y Novena Disposición Complementaria Final del Dictamen en defensa de los miles de trabajadores cuyos derechos son atropellados.

3.6 Nuevas regulaciones sobre seguridad jurídica

Durante el debate en el Pleno del Congreso realizado el pasado 4 de junio del 2025, en el que se aprobó en primera votación el Dictamen que estamos analizando, se incorporaron a su texto tres disposiciones que no fueron abordadas a lo largo de todo el proceso parlamentario.

1) Eliminación de restricciones sobre la propiedad agraria

Se establece que los derechos sobre las tierras en el sector agrario, tanto de personas naturales como jurídicas, no estarán sujetos a limitaciones basadas en la extensión de la propiedad o en el cambio de titularidad (*Art. 5, numeral 5.2*).

Sin embargo, el artículo 88 de la Constitución Política del Perú otorga al legislador la facultad de fijar límites y condiciones sobre la propiedad agraria, reconociendo la diversidad de ecosistemas y comunidades en el país. Esta nueva disposición es abiertamente inconstitucional, ya que contradice la facultad del legislador para regular la propiedad agraria con el objetivo de promover un uso sostenible y equitativo de la tierra, evitando así el retorno del latifundio. Al eliminar cualquier tipo de restricción, el dictamen desvirtúa el propósito regulador que debe guiar la política agraria nacional y fomenta la concentración de la tierra en manos de unos pocos, lo que perjudica el desarrollo sostenible y la equidad social.

La falta de acción del legislador para desarrollar el artículo 88 no puede justificar la eliminación de las limitaciones sobre la propiedad agraria, dado que la Constitución establece un marco que debe ser respetado y desarrollado en beneficio de la Nación. Las disposiciones que regulan el acceso y la tenencia de la tierra deben alinearse con el principio de justicia social y sostenibilidad promovido por el artículo 88, que busca garantizar el uso responsable y equitativo de la tierra, la producción agraria y la seguridad alimentaria. La eliminación de restricciones sobre la propiedad agrícola, como propone el Dictamen, contraviene estos principios fundamentales y da como resultado un aumento de la desigualdad en el acceso a recursos vitales.

2) Ratificación de supuestos derechos sobre tierras eriazas

Se establece la "ratificación de la plena vigencia de los contratos de compraventa y de los derechos concedidos sobre las tierras eriazas que fueron propiedad del Estado, las cuales revirtieron a su favor por mandato de las leyes 11061 y 14197, así como del artículo 88 de la Constitución" (*Art. 5, numeral 5.7*).

Esta disposición representa un retroceso antijurídico y perjudicial para el Estado, ya que implica el reconocimiento de derechos económicos a grandes empresas o personas naturales que, a pesar de haber tenido un plazo para llevar a cabo estudios o implementar proyectos de irrigación, no cumplieron con ello. Como resultado, estos terrenos fueron declarados en abandono hace más de 60 años, respaldados por una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que determinó que los terrenos eriazos de propiedad privada, en virtud del Decreto Ley 11061, pasaran al Estado.³

En los últimos años, se ha generado jurisprudencia relevante por parte de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional sobre este tema, incluyendo la sentencia del Tribunal Constitucional del expediente 2267-2003-AA/TC, emitida el 7 de abril de 2004. Además, existe un considerable conjunto de resoluciones administrativas de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, amparadas en el Decreto Supremo 078-2006-EF, que reglamentó la Primera Disposición Complementaria de la Ley 27333, las cuales establecen la imposibilidad de modificar la reversión de terrenos eriazos. De este modo, se intentaría reivindicar y de “contrabando” un supuesto derecho a través de la inclusión de una disposición en el Dictamen, algo que no ha sido logrado en la jurisdicción constitucional, judicial y administrativa.

Es fundamental señalar que, de mantenerse esta disposición en el Dictamen, se generarán derechos económicos para las mencionadas personas naturales y empresas, cuyo monto es desconocido, pero que sería altamente perjudicial para los intereses de la Nación. Tal situación podría comprometer la capacidad del Estado para gestionar de manera eficiente y equitativa sus recursos, impactando negativamente en el desarrollo agrario y en el bienestar de la población.

3) Aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Se establece la aplicación de las disposiciones vigentes de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y sus normas modificatorias, en beneficio de pequeños productores agrarios y empresas agrarias que desarrollan actividades agrícolas (*Art. 5, numeral 5.8*). Sin embargo, la redacción del artículo adolece de un deficiente cumplimiento de la técnica legislativa, ocasionando una disposición gaseosa que no proporciona claridad, ni precisión. A pesar de ello, es evidente su propósito, lo que lleva a cuestionar la participación de grandes empresas agrarias, que, guiadas por intereses económicos, pueden priorizar la maximización de la rentabilidad en detrimento de la sostenibilidad ambiental.

La explotación de recursos forestales por parte de grandes empresas puede conducir a la destrucción del ecosistema, dando como resultado deforestación masiva y degradación del hábitat. Esta situación amenaza la biodiversidad y los servicios ecosistémicos esenciales, fundamentales para el equilibrio ambiental y el bienestar de las comunidades que dependen de estos recursos. La falta de regulación idónea puede tener efectos devastadores sobre el entorno natural.

³ Sexto Considerando del Decreto Ley 14197, publicado el 31 de agosto de 1962.

Además, la actividad económica de las grandes empresas puede provocar el desplazamiento de comunidades nativas que dependen de estos recursos para su sustento y cultura vulnerando sus derechos y generando conflictos sociales que pueden desestabilizar a las comunidades y causar problemas por incumplimiento de tratados internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta situación también podría impactar negativamente en otros productores, afectando la comercialización de sus productos provenientes de zonas forestales a pesar de cumplir con las disposiciones que regulan el aprovechamiento sostenible de nuestra Amazonía. Asimismo, se incrementa el riesgo de marginación de los pequeños productores agrarios, quienes podrían ver limitadas sus oportunidades de crecimiento y desarrollo.

3.7 Barreras y obstáculos para organizaciones cooperativas agrarias

Se establecen obstáculos para el acceso de las cooperativas agrarias a incentivos previstos en la legislación, entre las cuales se destacan:

1) **Obstáculo en el acceso al *drawback*:**

Las cooperativas agrarias enfrentarían serias dificultades para acceder al *drawback* debido a la carga adicional que se les impone: deben identificar, por cada subpartida arancelaria, a los socios que tendrán derecho a este beneficio. Además, están obligadas a informar sobre la participación de cada socio en el valor FOB para regularizar esta operación, lo que complica aún más el acceso a este incentivo (*Octava Disposición Complementaria Final*).

Este requerimiento cuestiona la esencia del acto cooperativo y contraviene disposiciones de la Ley de Cooperativas Agrarias. Según el artículo 4 de esta ley, los actos cooperativos son aquellos realizados entre las cooperativas agrarias de usuarios y sus socios en cumplimiento de su objeto social, se caracterizan por ser actos internos, sin ánimo de lucro y tienen la naturaleza de un mandato con representación. Al imponer esta barrera, se desincentiva la integración empresarial de los productores, socavando su razón de ser organizaciones formadas por los propios usuarios del servicio.

Para ilustrar lo absurdo de esta situación, consideremos a los más de 500 socios de una cooperativa agraria de cacao. Si la cooperativa tuviera que llenar formatos que reporten individualmente la participación de cada socio en la restitución de derechos arancelarios, la carga administrativa y el tiempo perdido serían insostenibles. La Sunat realizaría la devolución de forma individual, lo que exigiría que cada socio gestionara su propio cheque de devolución y toda la tramitología correspondiente. Además, la cooperativa tendría que informar la participación de cada socio en el valor FOB de lo exportado, complicando aún más el proceso y generando un caos administrativo.

Repetir la argumentación del MEF, que ha bloqueado la reglamentación del esquema tributario del IGV, resulta igualmente absurdo y revela una falta de comprensión de la naturaleza cooperativa de un gran sector de funcionarios de la administración pública. El MEF sostiene erróneamente que, de acuerdo con la redacción de la Ley de Cooperativas Agrarias, cada productor debería emitir su

propio comprobante de pago. Este escenario, que implicaría 500 comprobantes y registros de compra, junto con 500 operaciones bancarias, es sencillamente ridículo y evidencia una desconexión total con la realidad operativa de las cooperativas y el desconocimiento sobre su eficacia a nivel nacional y global.

2) Exclusión del incentivo a la innovación y productividad

El artículo 27 del Dictamen establece de manera expresa que los incentivos son para pequeños productores agrarios y formas asociativas (las cooperativas no son consideradas formas asociativas en el Dictamen), lo que excluye a las cooperativas. El literal d) del artículo 3 señala que los asociados de las asociaciones no deben ser socios de cooperativas agrarias de usuarios. Esta disposición impediría que las cooperativas agrarias y sus socios celebren convenios con parques científicos-tecnológicos, parques industriales e institutos de investigación.

Los objetivos de estos convenios son fundamentales para el desarrollo agrario, incluyendo: i) el desarrollo de tecnologías adaptadas a cada territorio; ii) la mejora en la calidad de las inversiones y la toma de decisiones; iii) el incremento sostenido de la productividad; y iv) el desarrollo de productos que cumplan con las exigencias del mercado local y externo.

Limitar el acceso de las cooperativas a estos convenios es una medida absurda que socava su capacidad de innovación y competitividad.

3) Condiciones contractuales deficientes en la asociatividad empresarial

El texto legal del Dictamen carece de lineamientos o criterios específicos que deberían guiar los contratos de asociatividad empresarial, exponiendo a las cooperativas y asociaciones de pequeños productores a condiciones impuestas unilateralmente por las empresas agroindustriales y agroexportadoras.

Esta falta de claridad genera un desequilibrio en la relación contractual y coloca a las cooperativas y asociaciones en una posición de desventaja, sometiéndolas a las exigencias de las empresas agroindustriales y agroexportadoras, que imponen condiciones, precios y estándares de calidad. Esta situación no solo afecta la equidad en las relaciones comerciales, sino que también compromete la sostenibilidad y la viabilidad económica de las cooperativas agrarias y asociaciones de productores.

4) Tratamiento desigual a las cooperativas agrarias en relación con las asociaciones de productores

El Dictamen otorga ventajas diferenciales a las asociaciones civiles sin fines de lucro que integran a los pequeños productores agrarios, en contraste con las cooperativas agrarias. Esto sugiere un posible interés oculto en desincentivar la integración empresarial de los productores en cooperativas. A continuación, se presentan algunas evidencias de este tratamiento desigual.

Tabla 2: Tabla comparativa de incentivos para productores y organizaciones de productores

Incentivo	Aplicación a pequeños productores agrarios y sus asociaciones	Aplicación para productores socios y cooperativas agrarias	Comentario
Límite de ingresos anuales netos para aplicar a un régimen especial de tributación por impuesto a la renta	Los pequeños productores agrarios que perciben ingresos netos anuales entre 30 y 150 UIT tributan por concepto de IR con una tasa de 1.5% anual de carácter cancelatorio.	Los productores agrarios que perciben ingresos netos anuales entre 30 y 140 UIT tributan por concepto de IR con una tasa de 1.5% anual de carácter cancelatorio.	Los pequeños productores agrarios tienen un umbral de 150 UIT mientras que los productores socios de las cooperativas tienen un umbral de 140 UIT que es menor en 10 UIT.
Actuación con un mandato con representación	Las asociaciones pueden actuar con un mandato con representación. Aunque en operaciones tributarias cada socio que tiene condición de contribuyente realiza sus operaciones directamente. Su membresía reducida lo permite.	Las cooperativas no pueden actuar con un mandato con representación en sus operaciones de gestión tributaria, lo que limita su operatividad al integrar un número mayor de socios.	Esta restricción limita el desarrollo operativo de las cooperativas.
Acceso al incentivo a la innovación y productividad	Los pequeños productores y sus asociaciones tienen acceso exclusivo a este incentivo, según el texto legal del Dictamen.	Los productores socios y las cooperativas agrarias no tienen acceso a este incentivo.	Existe un trato discriminatorio hacia los productores socios y las cooperativas agrarias.

Elaboración: Propia.

Un análisis de este tratamiento desigual revela una clara voluntad política por parte de los promotores de la ley y de ciertos sectores del Congreso para limitar el desarrollo competitivo de las cooperativas agrarias.

Una evidencia contundente es la asignación de un umbral de ingresos más alto para los pequeños productores agrarios, lo cual contraviene el principio constitucional de Igualdad Tributaria. Este principio establece que aquellos con mayor capacidad contributiva deben tributar proporcionalmente más. La jurisprudencia constitucional vinculante respalda que las cargas tributarias deben alinearse con la capacidad contributiva de los sujetos.

Es evidente que los pequeños productores agrarios, según lo definido en la ley y en relación con sus ingresos anuales, poseen una capacidad contributiva superior a la de los productores de la agricultura familiar organizados en cooperativas, cuyos ingresos son significativamente menores. Sin embargo, al asignarles un umbral de ingresos superior en 10 UIT, se generará una menor contribución para los “pequeños productores agrarios”, creando así una desigualdad tributaria

inconstitucional. Esto establece un esquema en el que los productores con mayor capacidad contributiva tributarían menos, que los productores familiares con ingresos más modestos.

Estas barreras y obstáculos limitan el acceso de las cooperativas agrarias a los incentivos y oportunidades que deberían garantizarse, afectando negativamente su desarrollo y competitividad. Es imperativo expresar nuestro rechazo total a estas absurdas disposiciones y subrayar la necesidad de presentar una queja ante el Comité para la Promoción y el Avance de las Cooperativas (Copac) de las Naciones Unidas. Este año 2025, se celebra a nivel global el Año Internacional de las Cooperativas declarado por la Asamblea de las Naciones Unidas, lo que hace aún más relevante nuestra intervención en este tema.

4. Conclusiones

La investigación llevada a cabo sobre el Dictamen de la Ley de Agricultura Moderna aprobado en primera votación nos brinda la oportunidad de presentar las siguientes conclusiones:

- 4.1 Violaciones normativas y falta de transparencia:** el proceso legislativo para la aprobación del dictamen presenta múltiples irregularidades, incluyendo la falta de una exposición de motivos que justifique las modificaciones realizadas en el Dictamen primigenio. Esto no solo contraviene el Reglamento del Congreso y el Código Tributario, sino que también refleja una falta de compromiso con la transparencia y la responsabilidad en la formulación de políticas.
- 4.2 Desigualdad en el tratamiento a productores:** el Dictamen establece un umbral de ingresos más alto para los pequeños productores agrarios organizados en asociaciones civiles, lo que contradice el principio de Igualdad Tributaria. Esta disposición permite que aquellos con mayor capacidad contributiva tributen menos que los productores familiares organizados en cooperativas, creando una desigualdad tributaria inconstitucional que afecta la equidad en el sector.
- 4.3 Modelo de Asociatividad Empresarial Inequitativo:** se propone un modelo que beneficia desproporcionadamente a las empresas agroindustriales y agroexportadoras, relegando a las cooperativas y asociaciones a roles de mera provisión de productos agrarios y, en algunos casos, productos agrarios procesados. Este enfoque limita la capacidad de procesamiento y comercialización, así como la protección de los derechos de los productores, perpetuando una relación de dependencia y desigualdad. Es esencial desarrollar una regulación propia para la relación contractual entre organizaciones de productores y las empresas agroindustriales y agroexportadoras, que permita viabilizar, en un marco de equidad, la asociatividad empresarial.
- 4.4 Incentivos desproporcionados:** la asignación de incentivos tributarios y no tributarios a grandes empresas agroindustriales y agroexportadoras refleja un sesgo que favorece a un grupo muy reducido, lo que pone en riesgo la equidad en el sector agrario. Estos incentivos no solo afectan la recaudación tributaria, sino que también benefician a empresas que han disfrutado de ventajas fiscales durante 25 años, sin que se evidencien inversiones adicionales que justifiquen su continuación. Este escenario perpetúa la desigualdad y socava la capacidad

de los productores familiares para acceder a mercados justos y precios equitativos, comprometiendo su viabilidad económica y sostenibilidad. Este esquema crea competencia desleal e ignora las necesidades de los pequeños productores, amenazando la diversidad y resiliencia del sector agrario.

- 4.5 Barreras al acceso y desarrollo de cooperativas:** las restricciones impuestas a las cooperativas para acceder a incentivos como el *drawback*, junto con la exclusión de beneficios esenciales como el acceso a la innovación y desarrollo tecnológico, afectan directamente su competitividad y sostenibilidad y contradicen el objetivo de promover un desarrollo agrario inclusivo y equitativo.
- 4.6 Privatización y gestión del agua:** la propuesta de privatización parcial del recurso hídrico plantea serias implicaciones para la gestión del agua en el sector agrario, favoreciendo a grandes empresas y comprometiendo el acceso equitativo al agua, un recurso vital para la agricultura.
- 4.7 Fomento de la informalidad laboral:** la falta de un enfoque riguroso en la fiscalización de las empresas formales, en lugar de las informales, expone a decenas de miles de trabajadores a condiciones laborales precarias, perpetuando la informalidad y vulnerando sus derechos.
- 4.8 Propuesta de acción:** es fundamental que la sociedad civil, gremios y trabajadores se movilicen para rechazar las disposiciones perjudiciales del Dictamen por el lado de las cooperativas se debe presentar una queja ante el Copac de las Naciones Unidas, especialmente en el contexto del Año Internacional de las Cooperativas, para asegurar que se prioricen los derechos de los más de cien mil productores socios de las organizaciones cooperativas y se promueva un desarrollo agrario justo y sostenible.

5. Recomendaciones

5.1 Recomendación de no aprobación del Dictamen en segunda votación

Se exhorta a los congresistas de la República a rechazar la aprobación del Dictamen en segunda votación y ordenar su remisión al archivo. Esta recomendación se fundamenta en la identificación de múltiples irregularidades y deficiencias en el proceso legislativo, así como en los efectos perjudiciales que la implementación del Dictamen tendría sobre la equidad y sostenibilidad del sector agrario. La ausencia de una exposición de motivos, la desigualdad en el trato a los pequeños productores y las disposiciones que favorecen desproporcionadamente a un número mínimo de grandes empresas agroindustriales y agroexportadoras son solo algunas de las razones que justifican esta acción. Estos incentivos tributarios no solo afectan negativamente la recaudación tributaria, sino que además benefician a empresas que ya han recibido ventajas fiscales durante 25 años, sin que estos incentivos estén sustentados en una mayor inversión que justifique su otorgamiento. La exclusión de los productores familiares y la limitación de su acceso a beneficios esenciales comprometen su viabilidad económica y perpetúan un modelo de desarrollo agrario injusto y desigual.

Por otro lado, es esencial crear un nuevo espacio de diálogo que permita discutir y consensuar una iniciativa legislativa que integre a agroexportadores, agroindustriales y productores de la agricultura familiar organizados a través de sus cooperativas y asociaciones. Este modelo debe ser equitativo y justo, estableciendo reglas claras y garantías de seguridad jurídica, promoviendo el desarrollo sostenible y la mejora económica de todos los actores, incluidos los trabajadores.

El proceso debe involucrar a todos los participantes del sector agrario, asegurando que sus voces sean escuchadas y que sus necesidades se integren en el diseño de la propuesta legislativa. Es crucial también que se incluyan las disposiciones bien estructuradas del dictamen vigente, ya que pueden servir como base para construir un marco normativo que favorezca un enfoque más justo, sostenible y rentable. Solo así podremos avanzar hacia un modelo inclusivo que beneficie a todos, en lugar de perpetuar un sistema que favorece a un reducido grupo empresarial. Una legislación que verdaderamente refleje los intereses de todos los actores del sector agrario es fundamental para asegurar un futuro próspero y equitativo.

5.2 Recomendación integral para el fortalecimiento de la agricultura familiar desde el Midagri

Se propone que desde el Midagri se desarrolle un enfoque integral que aborde de manera coordinada diversas áreas clave para el fortalecimiento de la agricultura familiar. En primer lugar, es esencial que las políticas públicas se centren en fortalecer las capacidades productivas y competitivas de los productores familiares, asegurando su integración en el mercado, fundamentalmente en el ámbito de las compras estatales de alimentos de origen en la agricultura familiar, y promoviendo su sostenibilidad a largo plazo. Esto implica la asignación de recursos presupuestales para la ejecución del Plan de Acción para la implementación de las compras estatales de alimentos de origen en la agricultura familiar del Midagri, que fuera aprobado por Resolución Ministerial 0377-2022-Midagri y el desarrollo de programas de capacitación y asistencia técnica que empoderen a los productores con habilidades y conocimientos necesarios para innovar y mejorar sus prácticas agropecuarias, en el marco de un modelo de desarrollo inclusivo, rentable y sostenible.

Es fundamental que el MEF y la Sunat realicen los actos administrativos claramente establecidos en la Ley 31335, Ley de Cooperativas Agrarias, en lo que respecta a la implementación del esquema del IR y del IGV de las cooperativas agrarias. La falta de acción en este sentido representa una inacción dolosa que obstaculiza el funcionamiento de las cooperativas agrarias. Un marco regulativo propositivo beneficiará no solo a estas organizaciones, sino que también fomentará un ambiente de confianza y predictibilidad.

Además, es crucial incluir a las centrales de cooperativas agrarias y comunales como beneficiarias de la ley, ya que son mecanismos de articulación económica que fortalecen la competitividad de sus cooperativas socias.

Asimismo, no debería restringirse de manera arbitraria la participación de un número significativo de productores agrarios socios de las cooperativas como beneficiarios de la Ley de Cooperativas Agrarias. Por lo tanto, proponemos que el requisito de que sus ingresos anuales no agrarios no superen el 20% de su total de ingresos netos se amplíe a un 40%. Esta modificación permitiría a muchos productores encontrar el sustento necesario para sus familias fuera de la actividad agraria sin perder su estatus como beneficiarios.

Por último, es fundamental implementar un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas agrarias, que permita asegurar su efectividad y adaptabilidad a las realidades de la agricultura familiar. Este sistema debe facilitar los ajustes necesarios, garantizando así que las políticas sean relevantes y efectivas en la promoción de su desarrollo sostenible y equitativo.

5.3 Establecer una regulación propia para la relación contractual entre organizaciones de productores y empresas agroexportadoras y/o agroindustriales

La desigualdad contractual entre las organizaciones de productores, ya sean cooperativas agrarias o asociaciones, y las empresas agroindustriales y agroexportadoras se ha convertido en un desafío crítico en la actualidad. La experiencia con la “*agricultura por contrato*” en nuestro país, que se busca legalizar mediante el Dictamen aprobado en primera votación y promueve la actual gestión de Agromercado, presenta serias deficiencias que comprometen tanto la efectividad como la equidad de este modelo. El rol otorgado a las agroindustriales y agroexportadoras como “empresas tractoras”, mientras que las organizaciones de productores operan como meros proveedores, resulta insostenible. Esta situación plantea la urgente necesidad de desarrollar una propuesta audaz que transforme significativamente estas relaciones contractuales. La oportunidad de replantear este panorama nos invita a reflexionar y actuar. ¿Estamos listos para un cambio decisivo?

La siguiente propuesta se formula como una recomendación derivada del trabajo de investigación realizado, con el objetivo de establecer un marco normativo claro y robusto que regule las relaciones contractuales de manera efectiva y equitativa. La implementación de esta recomendación no solo fortalecerá la autonomía de las organizaciones cooperativas agrarias y asociaciones de productores, sino que también fomentará un entorno de negocios más justo y sostenible, garantizando la integridad de las transacciones y la confianza entre las partes involucradas. Este enfoque permitirá cimentar las bases de un sector agrario dinámico y resiliente, que contribuya al bienestar económico y social de los territorios rurales y al desarrollo sostenible de la Nación.

La propuesta se implementa considerando cuatro (4) elementos clave:

- 1) **Establecimiento de un contrato nominado en la ley:** se sugiere la creación de un contrato nominado que defina y establezca las condiciones mínimas para los contratos de suministro entre las organizaciones cooperativas agrarias y las empresas agroindustriales. Este contrato debe incluir cláusulas sobre precios, plazos de pago, condiciones de entrega, penalizaciones y

mecanismos de resolución de conflictos, garantizando así una mayor transparencia y equidad en la relación contractual.

- 2) **Creación de un organismo supervisor:** es fundamental establecer un organismo supervisor de naturaleza estatal que asegure el cumplimiento de los contratos de suministro. Este organismo será responsable de velar por la equidad en las relaciones contractuales y de intervenir en caso de incumplimientos o abusos por parte de las empresas agroindustriales. Además, deberá contar con la autoridad para imponer sanciones en caso de violaciones a las disposiciones establecidas en la ley.
- 3) **Registro obligatorio de contratos:** se debe implementar un registro obligatorio de los contratos de suministro entre las organizaciones cooperativas agrarias/asociaciones de productores y las empresas agroindustriales. Este registro servirá como un mecanismo formal para documentar las condiciones acordadas, brindando a las cooperativas un respaldo en el cumplimiento de sus derechos contractuales. La transparencia generada por este registro permitirá a las cooperativas negociar desde una posición más informada y equitativa.
- 4) **Consenso en el Consejo Nacional de Cooperativas:** la propuesta debe ser consensuada en el marco del Consejo Nacional de Cooperativas (Conaca), un órgano público-privado establecido por la Ley de Cooperativas Agrarias. Se invitará a expertos independientes y representantes de la academia a participar en el desarrollo de esta normativa, asegurando que la regulación sea efectiva y pertinente. Esta apertura enriquecerá el proceso, promoviendo un enfoque colaborativo y multidisciplinario que refleje las mejores prácticas globales.

Impactos positivos de la propuesta

La implementación de esta propuesta generará impactos positivos significativos tanto para las cooperativas agrarias y asociaciones como para la economía rural y el país en general.

- 1) **Fortalecimiento de las organizaciones de productores:** al establecer un marco normativo claro y equitativo, se empoderará a las cooperativas y asociaciones de productores, permitiéndoles negociar en condiciones más justas y sostenibles. Esto fortalecerá su capacidad para actuar como proveedores confiables y competitivos en el mercado.
- 2) **Estabilidad y sostenibilidad económica:** con contratos claros y regulados, las organizaciones de productores podrán planificar mejor sus actividades, lo que les permitirá invertir en mejoras, tecnología y capacitación. Esto contribuirá a la sostenibilidad económica de las organizaciones de los productores y, por ende, al bienestar de sus socios y comunidades.

- 3) Fomento de la inversión y el desarrollo rural:** un entorno regulado y transparente atraerá inversiones tanto nacionales como extranjeras, beneficiando a la economía rural. Esto puede dar como resultado un aumento de la producción agropecuaria, generación de empleo y mejora de las condiciones de vida en las comunidades rurales.
- 4) Contribución al desarrollo sostenible:** al promover relaciones equitativas y justas en el sector agroindustrial, se contribuirá a los objetivos de desarrollo sostenible, mejorando no solo la economía, sino también el tejido social en las comunidades rurales.

Esta propuesta no solo busca corregir las desigualdades actuales en la relación contractual entre las organizaciones de productores y las empresas agroindustriales y agroexportadoras, sino que también aspira a construir un futuro más justo y próspero para el sector agrario y las comunidades que dependen de él. Es fundamental actuar con determinación para implementar estas recomendaciones y garantizar que el desarrollo del sector agrícola sea inclusivo y sostenible.

Referencias

Banco Central de Reserva del Perú-BCRP. (2025). Notas de Estudio del BCRP, Número 14.

Consejo Fiscal. (2025). *Propuesta de beneficios tributarios para el sector agrario. Presentación del Consejo Fiscal en el evento: "Desafío de la pequeña agricultura y agricultura familiar". Congreso de la República.* Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Dictamen por mayoría de la "Ley que promueve la transformación productiva, competitiva y sostenible del sector agrario con protección social hacia la agricultura moderna".* Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Informe 0174-2024-EF/61.01 sobre Dictamen por mayoría de la "Ley que promueve la transformación productiva, competitiva y sostenible del sector agrario con protección social hacia la agricultura moderna".* Lima.

Revista Ejecución. (2025). ¿Cómo le va al agro en el Perú?