



PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE EL FACTORING COMO ALTERNATIVA DE FINANCIAMIENTO Y MAYOR LIQUIDEZ EN LAS EMPRESAS.

El Congresista de la República **Ilich Fredy López Ureña**, y los Congresistas integrantes del Grupo Parlamentario **Acción Popular**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE EL FACTORING COMO ALTERNATIVA DE FINANCIAMIENTO Y MAYOR LIQUIDEZ EN LAS EMPRESAS

Artículo 1. – Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto realizar modificaciones a la normativa de factura negociable y fomentar el uso del factoring, a través de mejorar los incentivos de emisión de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas por ventas de bienes o prestación de servicios al crédito y la conformidad de parte de los adquirentes, así como de reducir la carga procesal en el Poder Judicial a través de la simplificación de ejecución de facturas negociables por su naturaleza especial de instrumento de contenido crediticio.

Artículo 2. Modificación del artículo 10° del Reglamento de Comprobantes de Pago aprobado mediante la Resolución de Superintendencia N°007-99-SUNAT

Se modifica el artículo 10 del Reglamento de Comprobantes de Pago, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 007-99-SUNAT, en los siguientes términos:

"Artículo 10°.- NOTAS DE CRÉDITO Y NOTAS DE DÉBITO

Normas aplicables a las notas de crédito y notas de débito:

1. NOTAS DE CRÉDITO

(...)

1.9 Las notas de crédito no pueden ser emitidas ni aplicadas a facturas emitidas al crédito que hayan originado facturas negociables bajo la misma serie mediante anotación en cuenta en una ICLV. Sólo en caso la factura negociable fuera rechazada por el adquirente en la Plataforma de Facturas Negociables de SUNAT, o redimida o retirada de su registro y anotación contable en la Institución de Compensación y Liquidación de Valores, pueden aplicar las notas de crédito que se asocien a la factura. Para estos efectos, la ICLV notificará por vías electrónicas a la SUNAT las anotaciones en cuenta y redenciones o retiros mientras esté anotada en cuenta.

1.10 La ICLV verifica automáticamente con SUNAT la existencia de notas de crédito emitidas sobre facturas pendientes de anotación en cuenta. De existir dichas notas, la ICLV modificará el registro o denegará la anotación, según corresponda.

Artículo 3. Inclusión del Capítulo VI dentro del Título V, de la Sección Quinta del Código Procesal Civil

Se incluye el Capítulo VI, dentro del Título V, de la Sección Quinta del Código Procesal Civil, en los siguientes términos:

"Capítulo VI: Proceso Único de Ejecución Acelerado

Artículo 728. – Constancia de inscripción y titularidad

Sólo se puede promover ejecución acelerada en virtud de la constancia de inscripción y titularidad de una Factura Negociable expedida por la Institución de Compensación y Liquidación de Valores, en el caso de valores representados por anotación en cuenta, por los derechos que den lugar al ejercicio de la acción cambiaria, conforme a lo previsto en la ley de la materia.

Artículo 729. – Aplicación especial

Son de aplicación al proceso único de ejecución acelerada los artículos 689, 690, 690-A, 690-B, 690-C, 690-F, 691, 692 y 692-A del Código Procesal Civil.

Artículo 730. – Contradicción

Dentro de cinco días de notificado el mandato ejecutivo, el ejecutado puede contradecir la ejecución y proponer excepciones procesales o defensas previas.

En el mismo escrito se presentarán los medios probatorios pertinentes; de lo contrario, el pedido será declarado inadmisibile. Sólo son admisibles la declaración de parte, los documentos y la pericia, siempre que objeten la validez de la constancia de inscripción y titularidad emitida por la ICLV o el cumplimiento parcial o total de la obligación que representa el título.

La contradicción sólo podrá fundarse en:

- 1.- Inexigibilidad o iliquidez de la obligación contenida en el título;***
- 2.- La extinción de la obligación exigida;***

Cuando el mandato se sustente en título ejecutivo de naturaleza judicial, sólo podrá formularse contradicción, dentro del tercer día, si se alega el cumplimiento de lo ordenado o la extinción de la obligación, que se acredite con prueba instrumental.

La contradicción que se sustente en otras causales será rechazada preliminarmente por el Juez, siendo esta decisión apelable sin efecto suspensivo.

Artículo 731. – Trámite

Si hay contradicción y/o excepciones procesales o defensas previas, se concede traslado al ejecutante, quien deberá absolverla dentro de tres días proponiendo los medios probatorios pertinentes. Con la absolución o sin ella, el Juez resolverá mediante un auto dentro de siete días, observando las reglas para el saneamiento procesal, y pronunciándose sobre la contradicción propuesta.

Si no se formula contradicción, el Juez expedirá de inmediato un auto sin más trámite, ordenando llevar adelante la ejecución."

Artículo 4. Modificación de los artículos 2 y 6 de la Ley N° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial

Se modifican los artículos 2 y 6 de la Ley N° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, en los siguientes términos:

*Artículo 2°
(...)*

*Todo acuerdo o convenio o estipulación que restrinja, limite o prohíba la transferencia de la Factura Negociable es nulo de pleno derecho. **Se entenderá como restricción, limitación o condicionamiento en caso no se permita al proveedor o legítimo tenedor la anotación y transferencia contable en forma individual, en caso de Facturas Negociables originadas por comprobantes de pago electrónicos. Se entiende que es el proveedor o legítimo tenedor quien tiene el derecho para la anotación en cuenta y transferencia contable ante la ICLV.***

Artículo 5°

(...)

d) Que se evidencie por cualquier medio que el proveedor prestó consentimiento o acción expresa individualizada por Factura Negociable por la anotación en cuenta y transferencia contable ante la ICLV.

Artículo 5. Modificación del numeral 13-B.4 del Artículo 13-B del Reglamento de la Ley N° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, aprobado por el Decreto Supremo N° 208-2015-EF

Se modifica el numeral 13-B.4 del Artículo 13-B del Reglamento de la Ley N° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, aprobado por el Decreto Supremo N° 208-2015-EF en los siguientes términos:

*“13-B.4 Una vez vencido el plazo mencionado en el párrafo anterior sin que el Adquirente haya acreditado el pago de la Factura Negociable, la ICLV expide a favor del Legítimo Tenedor la constancia de inscripción y titularidad, indicando que su emisión es para la finalidad de iniciar un **proceso único de ejecución acelerado**. Asimismo, en la constancia de inscripción y titularidad emitida por la ICLV se deja constancia de: (i) la fecha de entrega al Adquirente de la comunicación a que se refiere el párrafo precedente; y, (ii) el incumplimiento en el pago por parte del Adquirente. Para todos los efectos, la constancia de inscripción y titularidad que contenga la información referida en los numerales (i) y (ii) del presente párrafo, constituye formalidad suficiente para el ejercicio de las acciones cambiarias derivadas de la Factura Negociable representada mediante anotación en cuenta.”*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA. Implementación

Se encarga a la SUNAT a realizar, dentro de los 90 días de publicada la presente ley, una implementación tecnológica de mayor integración con las ICLV, y dentro de la plataforma Gestión Factoring, a efectos de realizar un control sobre la emisión y aplicación de las notas de crédito, conforme lo requiere el numeral 1.9 y 2.0 del artículo 10 del Reglamento de Comprobantes de Pago aprobado mediante la Resolución de Superintendencia N°007-99-SUNAT.

TERCERA: Implementación de Mesa de Partes Virtual para el Proceso Único de Ejecución Acelerado

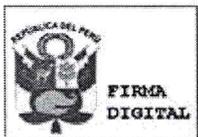
El Poder Judicial implementará, dentro de los 90 días de publicada la presente ley, una mesa de partes virtual especial para la atención de los procesos únicos de ejecución acelerados, con el objetivo de que pueda interconectarse tecnológica con las ICLV, SUNAT, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) y las instituciones financieras autorizadas para otorgar productos pasivos, de acuerdo a la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y Sistema de Seguros.



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Heman FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 10:41:52-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 19:02:57-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Heman FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 10:41:58-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 12:03:02-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 13:11:24-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 12:12:30-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 14:27:42-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834886 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/04/2025 09:58:37-0500

ILICH FREDY LÓPEZ UREÑA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La industria del factoring, fuera del sistema financiero tradicional, tiene una partida importante desde el año 2016, luego de modificaciones a la Ley N° 29623 y su Reglamento, y de la adaptación del servicio financiero por medio de la Resolución SBS N° 4358-2015 de julio de 2015. Ambos dispositivos crearon un marco normativo para el uso de la factura negociable como instrumento de contenido crediticio que puede obtener -a un bajo costo- mérito ejecutivo para su cobranza judicial por medio de un Proceso Único de Ejecución.

La posibilidad de realizar operaciones de servicios financieros, en posición de los otorgantes (acreedores) por la obtención de facturas negociables que se emiten o perfeccionan por la originación previa de la factura comercial, como instrumento tributario que representa la venta de bienes y/o prestación de servicios, confiere a las empresas de factoring un incentivo alto para realizar operaciones de factoring -en sus modalidades-, considerando la celeridad que debería conferir un Proceso Único de Ejecución para la recuperación de las acreencias que no sean pagadas.

Sobre la estructura de incentivos que se ha ido logrando por los bajos costes de regulación (acceso al mercado de factoring como empresa de factoring) al permitir el registro de empresas de factoring fuera del ámbito de aplicación de la Ley General del Sistema Financiero, y además el impulso de la factura negociable como un instrumento completo que permita incentivar el pago de las cuentas por cobrar que se adelanten o negocien en modalidad de factoring, se suma la posibilidad de obtener medidas cautelares fuera de proceso, esto es, previas a la presentación de la demanda ejecutiva, con un alto nivel de predictibilidad de otorgamiento de parte del Poder Judicial. Esto debería determinar y modificar el comportamiento de los deudores (adquirentes) para el cumplimiento de las obligaciones que nacen por operaciones de factoring.

La normativa que ha sido integrada, principalmente, por las empresas de factoring registradas ante la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), se construye sobre la base de que ningún actor en el mercado puede prohibir que un proveedor (emisor de facturas) realice operaciones de factoring. Este derecho para los emisores, y su obligación consecuente para los adquirentes, a pesar de no haber sido suficientemente efectiva por el impacto potencial de una multa a bajo costo de parte de la oficina de fiscalización del Ministerio de la Producción (PRODUCE), sí ha permitido alinear otras motivaciones para que las empresas y personas naturales encuentren en el factoring una alternativa atractiva ante productos tradicionales en el sistema financiero (banca tradicional).

1.1. Ausencia de definiciones:

Transcurridos 9 años desde que el producto del factoring, especialmente sobre la factura negociable, logró integrar normativas importantes para su impulso a través de empresas de factoring que no son parte del Sistema Financiero, y bajo una carga regulatoria menor

respecto de las empresas reguladas por la Ley General del Sistema Financiero; es oportuno observar que la industria y su volumen de operaciones ha cobrado un alto impacto sobre la economía peruana, al punto de que los negocios de factoring se realizan de forma transversal en todos los sectores productivos del país, y por ende, se encuentra presente en todas las cadenas de valor y de pagos por la naturaleza propia de la factura negociable.

La sostenibilidad del factoring como herramienta financiera, depende especialmente de la capacidad de los actores en el mercado de reconocer las posibles vulneraciones al servicio financiero y al instrumento principal: factura negociable. Desde el 17 de diciembre de 2021, el rol de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (en adelante, la "SUNAT") pasó a ser dominante en relación al control del perfeccionamiento de las facturas comerciales emitidas al crédito y con vencimiento igual o mayor a 8 días calendarios, esto es, los comprobantes de pago que se emiten con la predisposición comercial y legal para ser objeto de operaciones de factoring luego de adquirir su estado de "factura válida" una vez que ha obtenido la conformidad expresa o conformidad presunta por acción o falta de ésta, de parte del adquirente, en la plataforma "Gestión Factoring" a cargo de la SUNAT.

La participación de la SUNAT para la obtención del estado de "factura válida" genera incentivos tributarios y de control contable para los adquirentes, porque sólo estas facturas comerciales con conformidad, sea expresa o presunta, pueden ser utilizadas a efectos de ejercer al derecho al crédito fiscal, y además se ha creado un tablero de control para que las empresas (proveedores y adquirentes) puedan manejar la emisión y recepción electrónica de los comprobantes de pago. Solo las facturas con estado válido pueden ser registradas, anotadas y transferidas contablemente en la plataforma FACTRACK de la Institución de Compensación y Liquidación de Valores (ICLV), CAVALI, lo cual representa su negociación primera con los participantes indirectos, como lo son las empresas de factoring y todas aquellas empresas autorizadas para realizar operaciones de factoring.

Los avances sobre comunicación y registro de los comprobantes de pago y el impulso del uso de facturas negociables, así como un costo regulatorio bajo para empresas de servicios financieros ha permitido, que el factoring haya logrado posicionarse como una alternativa financiera más allá de su errada percepción de hace años: de que solo las empresas con problemas financieros lo utilizan. Hoy en día es más bien un servicio financiero complementario a otros, tanto a nivel de la banca como de empresas de factoring registradas. Sin embargo, lo que se requiere con un instrumento con alto potencial es que su regulación converse con la realidad del país donde se opera.

Ante esto, y las evidencias de que existen dispositivos diferentes para normar el factoring en sus diversas modalidades, tales como la Resolución SBS N° 4358-2015, Reglamento de Factoring, Descuento y Empresas de Factoring, la Ley N° 29623 y su Reglamentos (y sus varias modificaciones), la Ley de Títulos Valores, el Reglamento de Comprobantes de Pago, las disposiciones y respuestas a consultas emitidas por la SUNAT, etc.; uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del factoring en el Perú es la falta de definiciones precisas y unificadas de lo que constituye factoring, descuento y confirming.

El marco legal vigente no establece con claridad las diferencias y alcances de cada operación, lo que genera confusión entre los proveedores, adquirentes y otros actores del mercado, obstaculizando la estandarización de prácticas, la adecuada supervisión de las autoridades y la protección de los derechos de las partes involucradas.

1.2. Rol de la SUNAT:

La SUNAT desempeña un papel fundamental en la emisión y control de comprobantes de pago. Sin embargo, en el ámbito del factoring, su rol ha demostrado tener matices de ineficiencia que crea riesgos significativos para la seguridad y confiabilidad de las operaciones.

Actualmente, las facturas emitidas al crédito y con plazos de pago mayores a ocho (08) días o más, pueden ser anuladas, incluso después de haber originado facturas negociables que son transferidas mediante factoring, lo que, en determinadas circunstancias, ha gestado la aparición de prácticas fraudulentas y comportamientos oportunistas. Esta situación ha permitido que las facturas se '*desdoblen*' en dos instrumentos, lo que puede dar lugar a prácticas fraudulentas y a la generación de incentivos no deseados por el sector. Un ejemplo de ello es la posibilidad de que un proveedor malintencionado anule una factura comercial que originó una factura negociable ya transferida a un Factor o banco, afectando sus derechos y generando incertidumbre en el mercado.

Para mitigar este problema, es necesario realizar la modificación de la Ley N° 29623 - "*Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial*" y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 208-2015-F y del Reglamento de comprobantes de pago de SUNAT, de manera que se establezca que las facturas comerciales que hayan pasado por el sistema de "*Gestión Factoring*" de la SUNAT y que hayan sido anotadas en cuenta ante una ICLV para generar una Factura Negociable y no cuenten con Disconformidad de parte del Adquirente, no puedan ser anuladas ni modificadas. Con relación a esto, adicionalmente resulta necesario que el sistema de la SUNAT bloquee automáticamente cualquier intento de anulación o emisión de notas de crédito mientras las facturas estén anotadas en cuenta en una ICLV y no reciban la Disconformidad ya descrita.

1.3. Conformidades:

A pesar de que la Ley N° 29623 - "*Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial*" establece que las conformidades, ya sean expresas o presuntas, permiten validar la existencia y condiciones de las facturas comerciales, fortaleciendo la confianza entre las partes intervinientes y facilitando la gestión de cobranza, sin que necesariamente se realicen operaciones de factoring.

La conformidad expresa, obtenida mediante una comunicación formal del deudor aceptando la factura y sus condiciones, proporciona una garantía en el supuesto de que

se presenten disputas o incumplimientos. Por su parte, la conformidad presunta se produce cuando el deudor no objeta la factura en un plazo de ocho (08) días calendario¹ y también contribuye para establecer la validez de la obligación. En ambos casos de conformidad se debe aclarar y ratificar que generan los mismos efectos, sea expresa o presunta, puesto que la acción misma y el plazo otorgado son razonables para que lo adquirentes manifiesten su voluntad en forma completa y oportuna.

1.4. Carga procesal en el Poder Judicial:

El aumento de litigios relacionados con operaciones de factoring ha generado una sobrecarga en el Poder Judicial, afectando la celeridad y eficiencia en la resolución de conflictos, particularmente cuando los procesos únicos de ejecución deberían ser justamente “ejecutivos”. Los procesos judiciales se prolongan debido a disputas sobre medios probatorios y actos externos a la ‘*Constancia de Titularidad*’ emitida por la Institución de Compensación y Liquidación de Valores (ICLV) CAVALI, lo que afecta la recuperación oportuna de los créditos y desincentiva la participación en el mercado.

En función del coyuntura de avance en la negociación de facturas negociables, de la carga procesal y de la naturaleza de la factura negociable como título valor que se origina por la emisión previa de un comprobante de pago con efectos tributarios por la venta de bienes y/o prestación de servicios, se requiere de modificaciones al Código Procesal Civil para facilitar la ejecución de la factura negociable y establecer procedimientos acelerados y simplificados, porque no se trata de un título valor que solo representa un crédito, sino que subyace de la emisión de un instrumento tributario y esto refuerza su naturaleza especial, por el procedimiento previo para la obtención del estado de “factura válida”, de que no deberían cuestionarse situaciones ajenas al pago una vez que ha sido formalizado en la ICLV, sea en forma extrajudicial o en sede judicial. Esto se puede perfectamente resolver mediante una subespecialización dentro del proceso único de ejecución que refleje la realidad sobre el tratamiento de la factura negociable, acorde a su naturaleza y la necesidad de diferenciarla de otros títulos valores representativos de créditos.

1.5. Mejoras para el marco regulatorio del factoring:

El fortalecimiento del marco regulatorio del factoring y sobre la factura negociable en el Perú es crucial para maximizar sus beneficios y minimizar los riesgos asociados a comportamientos oportunistas y fraudes en el uso de los instrumentos. Para fortalecer la industria del factoring, se proponen las siguientes recomendaciones, basadas en experiencias nacionales e internacionales y respaldadas por fuentes especializadas.

ii. SUNAT:

Modificación del Reglamento de Comprobantes de Pago y la Ley N° 29623 para restringir la anulación de facturas comerciales. Una vez que las facturas pasan por el sistema de "Gestión Factoring" y cuentan con conformidad

¹ Artículo 7 de la Ley N° 29623 - Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial.

expresa o presunta, y transcurridos 8 días desde su emisión, no deberían poder ser anuladas ni modificadas mediante notas de crédito.

Esta medida evitaría la posibilidad de fraude y protegería los derechos de los acreedores. Para implementar esta restricción, el sistema de la SUNAT debería bloquear automáticamente la anulación de facturas o la emisión de notas de crédito en estos casos, garantizando la integridad de las operaciones.

iii. ICLV:

Autorregulación de las ICLV para incorporar las modificaciones propuestas en su Reglamento:

- **Prevención de fraudes:** Evita que deudores anulen facturas para evadir pagos, protegiendo los derechos del acreedor y legítimo tenedor.
- **Seguridad jurídica:** Asegura la validez y ejecutabilidad de las facturas negociadas, fortaleciendo la confianza en el sistema.
- **Transparencia fiscal:** Contribuye a la integridad de la información tributaria, mejorando la fiscalización por la congruencia de existencia vinculante del instrumento tributario con el título valor que puede originar servicios financieros (crédito).
- **Alineación legal:** Armoniza los procedimientos entre diferentes entidades, reduciendo conflictos normativos.

Además, la ICLV podría desarrollar una nueva línea de servicios que incluya la presentación electrónica de embargos y demandas, estandarizando formatos y procedimientos en beneficio de los emisores, principalmente Micro Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME), y acreedores.

Las ICLV, por su posición estratégica, tienen la oportunidad de liderar la modernización de los sistemas y procesos relacionados con el factoring, fomentando la digitalización y la interconexión con otras instituciones como el Poder Judicial y la SUNAT.

iv. Poder Judicial:

En cuanto al poder judicial, se propone las siguientes mejoras:

a. Aceleración de medidas cautelares:

Proponer reformas legales para reducir los tiempos en la formalización de medidas cautelares fuera de proceso a uno o dos meses, implica:

- **Simplificación de procedimientos:** Revisar y eliminar trámites innecesarios que dilatan los procesos.
- **Uso de tecnología:** Implementar sistemas electrónicos para presentar y procesar solicitudes, aumentando la eficiencia.
- **Capacitación de personal:** Formar a jueces y funcionarios en nuevas prácticas y herramientas.
- **Seguimiento y evaluación:** Establecer indicadores de desempeño para monitorear mejoras.

b. Propuesta de modificaciones normativas:

Se propone modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código Procesal Civil para crear una Mesa de Partes Virtual Especial, dedicada a procesos ejecutivos acelerados relacionados con facturas negociables. Esta especialización permitiría agilizar los trámites, reducir la carga procesal y mejorar la eficiencia en la administración de justicia.

c. Creación de un "Proceso único de ejecución acelerado":

Modificación del Código Procesal Civil para incluir un subapartado para la ejecución acelerada o simplificada de facturas negociables:

- **Mejorar la especialización:** Jueces con conocimientos específicos en materia de servicios financieros y factura negociables garantizan interpretaciones adecuadas de la ley.
- **Agilizar procesos:** Etapas procesales acordes a la realidad de urgencia sobre el cobro judicial de instrumentos de contenido crediticio originados en operaciones de factoring.
- **Consistencia en fallos:** Precedentes más coherentes proporcionan seguridad jurídica y permiten predictibilidad sobre el servicio financiero y factura negociable.
- **Confianza en el sistema:** Los usuarios perciben un sistema más justo y eficiente.

2.1. Marco normativo:

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Reglamento del Congreso de la República.

- Decreto Supremo 013-2013-PRODUCE, Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo al Crecimiento Empresarial.
- Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y Sistema de Seguros
- Reglamento de Comprobantes de Pago, aprobado mediante la Resolución de Superintendencia N° 007-99-SUNAT
- Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 010-93-JUS
- Ley N° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial
- Reglamento de la Ley N° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, aprobado por el Decreto Supremo N° 208-2015-EF
- Resolución SBS N° 4358-2015, Reglamento de Factoring, Descuento y Empresas de Factoring

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

La presente propuesta normativa no contraviene ninguna norma legal vigente, solo busca impulsar que la SUNAT mejore su posición frente a fiscalizaciones y ampliación de la base tributaria con congruencia respecto de la validez de las facturas comerciales y las facturas negociables que se originen, y además simplificar de forma justificada la calificación, admisión y resolución de controversias judiciales por medio de un nuevo proceso único de ejecución acelerado que permita mayor celeridad en la recuperación de acreencias, con impacto positivo en la seguridad jurídica para acreedores, generándose externalidades positivas o posicionales para las MIPYME en todo el país.

En este sentido, (i) se plantea la iniciativa que modifique el artículo 10° del Reglamento de Comprobantes de Pago de SUNAT, agregando el numeral 1.9 para limitar la emisión de notas de crédito hasta el momento previo en que las facturas emitidas al crédito han obtenido el estado de “válido” como comprobante de pago, que no hayan recibido disconformidad de parte del Adquirente, y que a su vez hayan sido anotadas en cuenta en una ICLV para originar bajo la misma serie una factura negociable, siendo sólo aplicables las notas de crédito en caso las facturas negociables sean rechazadas por el adquirente, redimidas o retiradas del asiento contable en la ICLV; (ii) se incluye dentro del Título V del Código Procesal Civil un Capítulo adicional para un “Proceso Único de Ejecución Acelerado”; y, (iii) se modifica el numeral 13-B.4 del Artículo 13-B del Reglamento de la Ley N° 29623 para incluir a los procesos únicos de ejecución acelerados.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no ocasiona ningún gasto al Tesoro Público y, por lo contrario, conlleva una gran rentabilidad por el reforzamiento de la recaudación fiscal ante la imposibilidad de que las facturas en “estado válido”, luego de la conformidad expresa o presunta en el Portal “Gestión Factoring” de SUNAT, puedan ser anuladas mediante notas de crédito, con lo cual la base de recaudación y fiscalización se ampliaría de forma considerable para la administración tributaria. Por su contraparte, los emisores y, sobre todo, los adquirentes de bienes y/o servicios, deben internalizar los efectos derivados de la conformidad en el portal de SUNAT, para ajustar sus procedimientos internos al plazo de los 8 días calendarios, el cual resulta bastante razonable desde que las facturas son puestas a disposición, para dar conformidad expresa, disconformidad o, en su defecto, se pueda obtener la conformidad presunta. La actual normativa está diseñada para que efectivamente los adquirentes se orienten a esta adecuación; sin embargo, la posibilidad de parte de los emisores, ante la posición de dominio de los adquirentes, de que puedan emitir notas de crédito o anular las facturas previamente emitidas, a pesar de la originación de facturas negociables, es un fallo que puede ser subsanado sin costo para el Estado Peruano, y por el contrario, basta una modificación normativa y los incentivos de SUNAT para que dentro de sus procesos tecnológicos actuales, pueda limitar la anulación o modificación sustancial de las facturas con “estado válido”.

A través de esta iniciativa legislativa el Estado también estaría modificando la estructura actual que ha ralentizado el sistema de justicia por la carga procesal. Los procesos únicos de ejecución fueron idealizados como procesos judiciales ejecutivos para lograr resultados rápidos a favor de acreedores en la tutela de sus derechos, y con ello los incentivos para desarrollar sus actividades económicas, donde destaca la inversión privada. Actualmente, esta modalidad de proceso judicial viene siendo afectado por plazos más largos en comparación a otras jurisdicciones como la chilena, la cual en menos de un año puede observar ejecución de los embargos logrados para una recuperación de acreencias o predictibilidad sobre el resultado de lo demandado. En nuestro país, es necesario brindarles mayores seguridades a los acreedores y fomentar la inversión, principalmente de cara a que las MIPYME son las principales beneficiarias de las nuevas alternativas de financiamiento, como lo es a través del factoring de facturas negociables. Para esto, la creación de una subespecialidad dentro del apartado del Código Procesal Civil de un “proceso único de ejecución acelerado” para instrumentos de contenido crediticio como la factura negociable, por su intrínseca naturaleza de título valor representativo de un crédito por la entrega o prestación de bienes y/o servicios, es fundamental para que los Juzgados Comerciales simplifiquen la calificación, admisión y resolución de medidas cautelares y demandas respecto de la ejecución de facturas negociables que cumplan los requisitos para su mérito ejecutivo. Una simplificación de esta alta demanda de ejecución de facturas negociables reducirá la carga procesal en relación a revisión de actuados que no son competencia de revisión, más solo lo es la carga de la prueba sobre la existencia del crédito y si ha sido cancelado o amortizado, dejando las otras vías civiles para discusión sobre demás aristas legales.

Por ende, esta iniciativa legislativa beneficia a todas las MIPYME que representan más del 95% del total de empresas que operan en el país como fuerza económica, al modificar la estructura de incentivos de las entidades financieras y de servicios financieros para mayores inversiones en otorgamiento de sus servicios y productos financieros, como lo

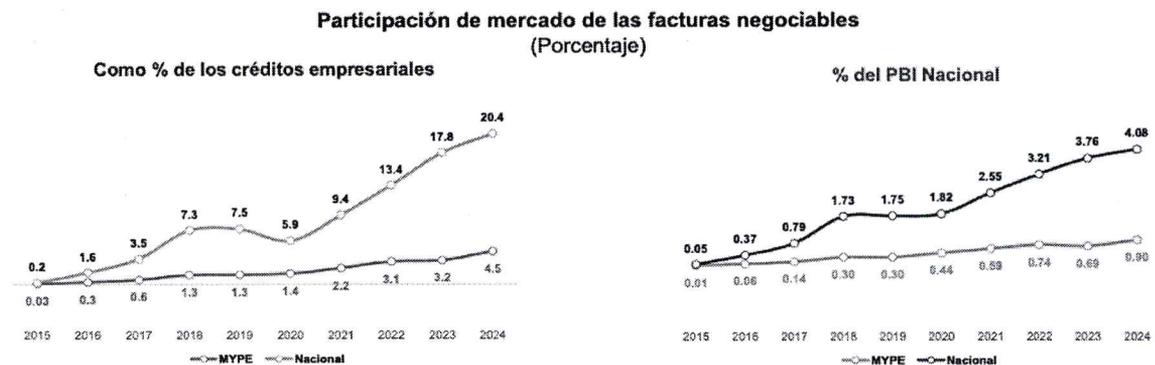
es el factoring sobre facturas negociables. Esto se traduce en una oportunidad de ampliar la base de facturas comerciales que originen facturas negociables, donde la SUNAT pueda seguir una fiscalización más idónea de la que realiza hoy en día para estos instrumentos, y fomenta mayor seguridad para inversiones en relación a la financiación de facturas negociables, lo cual progresivamente se debe traducir en mejores condiciones de acceso y de costo financiero para las MIPYME ante la competencia de la banca tradicional y de las empresas de factoring, principalmente.

IMPACTO ECONÓMICO DEL PROYECTO DE LEY QUE MEJORA EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO DE LA MYPE A TRAVÉS DEL FACTORING.

14 de marzo del 2025

1. DATA HISTÓRICA DE LAS OPERACIONES DE FACTORING AL AÑO 2024

Desde la publicación del Reglamento de la Ley 29623 que promueve el financiamiento a través de la factura comercial (factoring), el 25 de julio del 2015 a la fecha, la brecha de acceso a financiamiento de la MYPE se ha venido reduciendo significativamente. Tanto a nivel de participación crediticia, como porcentaje del PBI, este nuevo instrumento alternativo de financiamiento, ha permitido que el factoring de la MYPE suba de 0.03% del total de créditos empresariales en el año 2015, a 4.5% del total de créditos empresariales en el 2024. También la participación del factoring MYPE en el PBI subió de 0.01% a 0.09% en el mismo periodo. Alcanzando el 2024 un volumen financiado de S/9,519 millones exclusivamente para MYPEs.



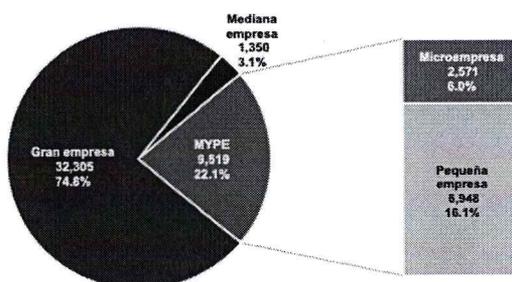
* El financiamiento vía facturas negociables representó el 20.4% del crédito empresarial en 2024, frente al 0.2% registrado en el año 2015.

* Las facturas negociables han incrementado su participación en la actividad económica, pasando de representar el 0.05% del PBI en 2015 al 4.08% en 2024.

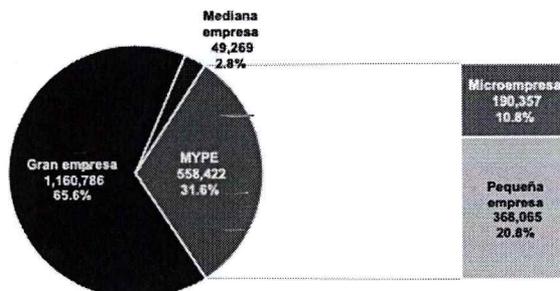
El año 2024 se logró un récord de S/43,174 millones otorgados como financiamiento de corto plazo a través del factoring. Dentro de los montos totales financiados, el sector de

la Microempresa alcanzó S/ 2,571 millones que equivale al 6.0% del total. Mientras que el sector de Pequeña Empresa alcanzó S/ 6,948 millones que representa el 16.1% del volumen financiado ese año. A nivel de número de facturas negociadas en el año 2024, sobre un total de 1,768,477 realizadas, la Microempresa aporta el 10.8% del total, con 190,357 facturas financiadas. la Pequeña empresa aporta el 20.8% del total, con 368,065 facturas financiadas.

Monto negociado por tamaño, 2024
(Millones de soles y porcentaje)



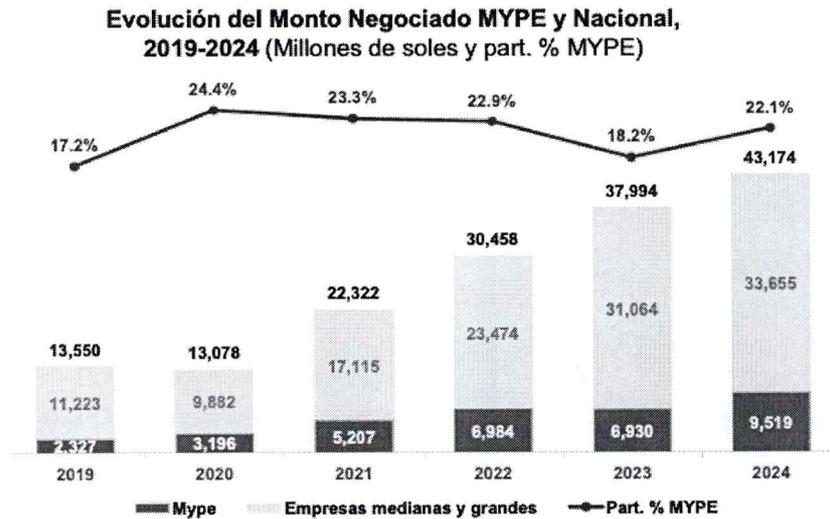
Número de facturas por tamaño, 2024
(Número y porcentaje)



Se aprecia que el segmento MYPE tiene en los últimos años, una creciente participación en el mercado de factoring local, pero esta tendencia aún está lejos de cerrar la brecha de acceso a financiamiento que demanda el segmento MYPE para apoyar el desarrollo económico y la generación de empleo.

Analizando igualmente el comportamiento anual del segmento MYPE - específicamente dentro de la industria de factoring - se observa que su participación en el monto total negociado, no tiene un crecimiento similar si lo comparamos con el crecimiento de la MYPE dentro del total de créditos empresariales o la participación en el PBI nacional. Esto se debe a que faltan políticas públicas dirigidas a mejorar el acceso de las MYPEs al financiamiento a través del factoring. La siguiente gráfica muestra cómo ha evolucionado en los últimos años la participación MYPE en los montos financiados

anualmente por las operaciones de factoring, inclusive se reportan caídas porcentuales en la participación MYPE en los años 2021, 2022 y 2023.



Este reporte demuestra claramente la necesidad de fomentar mejores condiciones de acceso al financiamiento MYPE mediante ajustes a la ley de factoring, de modo que permita al empresario, liberarse del direccionamiento que las grandes empresas pagadoras o los bancos puedan realizar sobre las facturas que estos emitan, recortando así la libre negociación de los comprobantes de pago que la Ley 29623 busca garantizar.

2. IMPACTO ECONÓMICO DE LA PROPUESTA DE LEY

La propuesta de ley incluida en este documento está dirigida a mejorar los siguientes aspectos de la industria de factoring en el Perú:

- Integración de las leyes y normas que regulan el descuento de la factura comercial.
- Mejoras en el Poder Judicial para la ejecución de procesos ejecutivos para títulos valor.
- Restricción a nivel de SUNAT para la anulación de facturas comerciales mediante notas de crédito y que han sido ya registradas en CAVALI y elevadas a títulos valor.
- Acceso a través de CAVALI de información de embargos y demandas derivadas de facturas registradas en la plataforma Factrack.

Los cambios propuestos buscan impactar positivamente en la industria de factoring, con el objetivo principal de incrementar a nivel nacional la participación porcentual de operaciones financiadas para la MYPE, en base a:

- Elevar la eficiencia de los procesos de ejecución de títulos valor.
- Incrementar la predictibilidad de cobranza.
- Mitigar los riesgos de fraude.

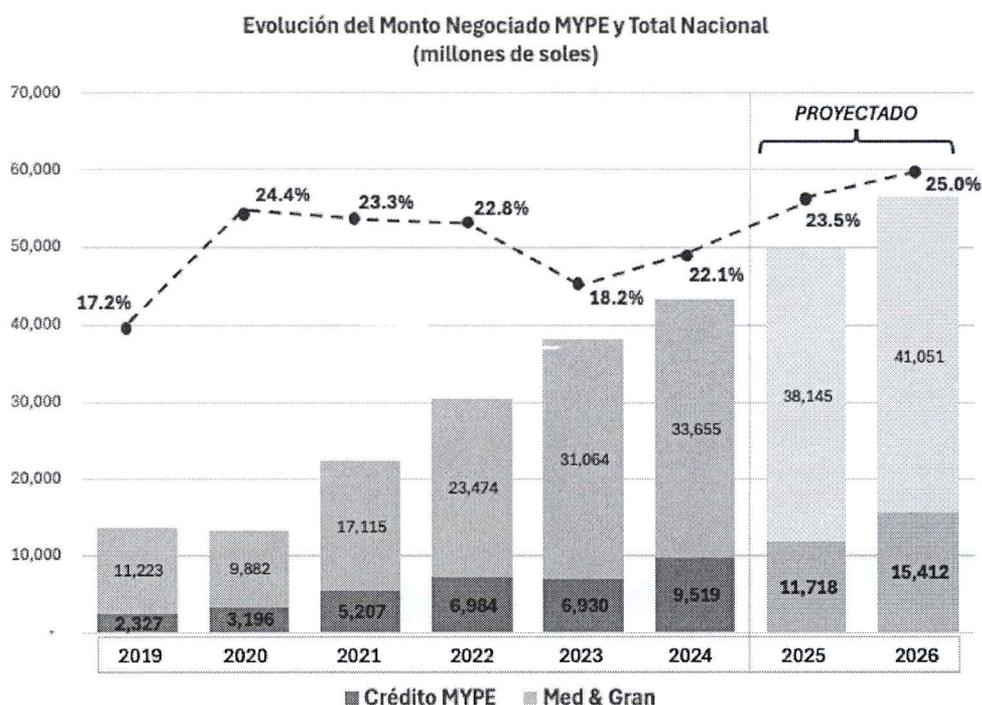
2.a. Elevar la eficiencia de los procesos de ejecución de títulos valor: Como resultado de procesos de ejecución realizados en plazos reducidos (actualmente un proceso de ejecución de facturas con mérito ejecutivo puede demorar más de dos años), una optimización en el proceso de cobranza permite reducir los costos operativos y el castigo que se aplica al capital que las empresas de factoring ponen a disposición de la industria. Esto permite mantener una oferta sólida y sostenible para financiar facturas en beneficio de la MYPE.

2.b. Incrementar la predictibilidad de cobranza: Un incremento en la predictibilidad de cobranza permite incidir en forma directa en una mayor confianza en obtener la cobranza esperada y hace más atractivo el mercado de financiamiento de facturas para los inversionistas. Con ello más recursos podrán dirigirse a la industria de factoring, incrementar los montos negociados y mejorar las condiciones financieras para los beneficiarios MYPE.

2.c. Mitigar los riesgos de fraude: Debido a una falta de alineamiento del marco regulatorio para la industria de factoring, establecer modificaciones legales que permitan imponer restricciones a procesos SUNAT (emitir notas de crédito a facturas ya registradas en CAVALI) que afecten a facturas negociadas o cedidas a un tercero, es una iniciativa dirigida a mitigar los riesgos de fraude que se han venido presentando y hacer más eficiente el uso de recursos.

El proyecto de ley sugerido, impacta especialmente en estos tres aspectos de la industria, con lo que esperamos que su correcta aplicación pueda verse reflejada en un incremento del volumen de recursos que se financian a través del factoring, así como la participación MYPE en esta industria. La velocidad de adecuación a las normas legales sugeridas en este proyecto de ley, espera lograrse en forma gradual, de modo que en dos años puedan alcanzarse el impacto esperado de esta norma entre los principales actores del ecosistema de factoring en el Perú: SUNAT, CAVALI, Poder Judicial, Empresas de Factoring, en beneficio de la Micro y Pequeñas empresas locales. Bajo este supuesto, considerando un incremento del PBI del 3.00% (*informe de perspectivas económicas BCRP 2025*), un crecimiento lineal del volumen negociado del 14.36% por año y un impacto positivo del volumen negociado del 6% gracias a las medidas propuestas en este proyecto de ley, la Asociación Peruana de Factoring – APEFAC, espera alcanzar a fines del año 2026 un volumen total negociado en operaciones de

factoring de S/56,463 millones, con una participación MYPE del 25% del mercado, lo que significa un financiamiento de S/15,412 millones (alcanzando una participación del PBI nacional de 1.11%) que representa un 62% más de las cifras financiadas a la MYPE durante el pasado año 2024.



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

El presente proyecto de ley se enmarca en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023 – 2024, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR², en lo referido su objetivo N°III. Competitividad en el país. Asimismo, se encuentra vinculado con las Política de Estado N°17 y 18 del Acuerdo Nacional que señalan lo siguiente:

“Artículo 17°. Afirmación de la economía social de mercado

Nos comprometemos a sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado, pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo.

Con este objetivo, el Estado: (a) garantizará la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego; (b) promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local; (c) estimulará la inversión privada; (d) fomentará el desarrollo de la infraestructura; (e) evitará el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia y propiciará la participación de organizaciones de consumidores en todo el territorio; (f) fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso; y (g) propiciará el fortalecimiento del aparato productivo nacional a través de la inversión en las capacidades humanas y el capital fijo.

“Artículo 18°. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

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

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica;

(c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales; (h) garantizará el acceso a la información económica; (i) fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica; (j) facilitará la capacitación de los cuadros gerenciales y de la fuerza laboral; y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales."