

Proyecto de Ley N° 5203/2020-CR

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE UN FONDO ESPECIAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE MICROEMPRESARIOS INDEPENDIENTES INFORMALES y EMPRENDIMIENTOS.



La Congresista de la República **María Céspedes Cárdenas**, integrante del Grupo Parlamentario "**Frente Popular Agrícola Fía del Perú**" - FREPAP en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la Republica

Ha dado la siguiente ley:

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE UN FONDO ESPECIAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE MICRO EMPRESARIOS INDEPENDIENTES INFORMALES Y EMPRENDIMIENTOS.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto declarar de necesidad pública e intereses nacional la creación de un fondo de resguardo para los microempresarios independientes informales y emprendimientos, a través del Fondo EMPRENDIMIENTO para el financiamiento, otorgamiento de garantías y similares, y otros productos financieros.

Artículo 2.- Finalidad

Ampliar la atención crediticia a los microempresarios independientes informales y emprendimientos, que por el impacto económico negativo producido por el Covid- 19 se encuentran desprotegidos económicamente, conllevando a disminuir la tasa de desempleo.

Su implementación genera estímulos para la formalidad e impulsar el desarrollo productivo y empresarial.

Artículo 3.- Administración del Fondo

La administración del Fondo EMPRENDIMIENTO está a cargo de la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. – COFIDE, para lo cual se autoriza suscribir un contrato de fideicomiso.

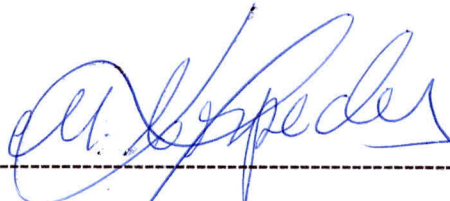
El Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de la Producción, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, deben proponer lineamientos que orienten la administración de los recursos del Fondo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

PRIMERA. - Para este propósito, el Ministerio de Economía y Finanzas, al Banco de la Nación y a la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. – COFIDE, pueden celebrar los acuerdos y actos necesarios para una adecuada transferencia a favor del Fondo EMPRENDIMIENTO y su incorporación en el contrato de fideicomiso.


La presente norma tiene vigencia desde el día siguiente de su publicación, aplicándose de manera que corresponda.

Lima, 11 de mayo de 2020




MARÍA TERESA CÉSPEDES CÁRDENAS

Congresista de la República




Julia Ayguipa



Raúl Arciniegas Adon



VOCERA ALTERNA
FREPA



LUZ CAYGUARAY G.



J. DEL CARMEN NÁNDEZ M.



ALCIDES RUYTÍ M.



María Retamozo



WILUENA CAYLLATUPA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 19 de MAYO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 5203 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
PRODUCCIÓN MICRO y PEQUEÑA
EMPRESA y COOPERATIVAS y
PRESUPUESTO y CUENTA GENERAL
DE LA REPÚBLICA



GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- ANTECEDENTES

El Artículo 59 de la Constitución Política del Perú nos dice: "El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades."¹ Marco legal que ha fomentado que muchos emprendedores inician sus aventuras empresariales como ejercicio a su libertad empresarial y que hoy el estado debe seguir fomentando su desarrollo.

Sobre el particular, La Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, en su artículo 2 definen a la Micro y Pequeña Empresa como: "la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial contemplada en la legislación vigente, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios." (...) Cuando en esta Ley se hace mención a la sigla MYPE, se está refiriendo a las Micro y Pequeñas Empresas (...).²

Asimismo, en el artículo 3, de la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, modificado por el Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1086, que de conformidad con su Décima Disposición Complementaria Final de su Reglamento (Decreto Supremo N° 008-2008-TR.), refiere en su texto lo siguiente: "Las MYPE deben reunir las siguientes características concurrentes, la Microempresa debe tener de (1) hasta diez (10) trabajadores y ventas anuales hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En el artículo 4 como Política Fiscal se contempla el apoyo de nuevos emprendimientos, en el artículo 14 es rol del estado fomentar el desarrollo integral de los nuevos emprendimientos y en el artículo 15 se detalla los instrumentos de promoción para el desarrollo y competitividad de los nuevos emprendimientos con capacidad innovadora, en los cuales se menciona el acceso a los servicios de desarrollo empresarial, acceso a los servicios financieros.

En el artículo 10 del Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y

¹ Artículo 59 Constitución Política del Perú

² Artículo 2 Ley N° 28015 Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa

Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente - Reglamento de la Ley MYPE con Decreto Supremo N° 008-2008-TR nos señala que el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa – CODEMYPE y otros programas especializados del Estado establecen los lineamientos y estándares mínimos para mejorar los servicios de capacitación y asistencia técnica los nuevos emprendimientos. Por otro lado, en el reglamento de organización y funciones del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa de CODEMYPE no se contempla ningún artículo sobre nuevos emprendimientos, existiendo un abandono por los millones de peruanos que actualmente ejercen muchos emprendimientos a nivel nacional.

En el Decreto Legislativo N° 1399 que impulsa el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa y crea el Fondo CRECER no se contempla ningún apoyo a nuevos emprendimientos.

Al respecto, el Banco de Desarrollo del Perú – COFIDE ha manifestado la intención de crear para julio del 2021 el Fondo de Capital Emprendedor porque los startups en el Perú no cuentan con instrumentos acordes a sus necesidades, perdiendo en muchos casos la innovación y potencial económico de sus modelos empresariales, y reconocen como una medida de Política del Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 (PNCP)³, dada la naturaleza del Estado de Emergencia e impacto económico en este sector es primordial la intervención del estado para fortalecer a los emprendedores para su reactivación económica.

En la Vigésima Segunda de la ley N° 30230 Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, que modificación del artículo 13 de la Ley 30056 Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial nos habla solo los fondos para emprendimientos; el cual el Estado promueve mecanismos de apoyo a los emprendedores innovadores en el desarrollo de sus proyectos empresariales, mediante el cofinanciamiento de actividades para la creación, desarrollo y consolidación de emprendimientos y que el Ministerio de la Producción está autorizado para efectos de entregar el cofinanciamiento a personas naturales y jurídicas privadas dentro de dicho marco.

Se debe precisar, que el Ministerio de Producción esta realizando diferentes programas como Innóvate Perú encargada de cofinanciar proyectos de innovación empresarial, desarrollo productivo, emprendimiento e instituciones del ecosistema, a través de concursos nacionales: En todos los programas que

³ <https://revistaganamas.com.pe/cofide-tiene-hasta-julio-del-2021-para-crear-fondo-de-capital-emprendedor/> (Consultado el 30 de abril de 2020).

brinda el Ministerio de Producción se solicita empresa constituida y un emprendimiento es una idea de negocio que se encuentra en proceso.

El Estado debe apoyar a los emprendimientos que inician para que puedan adquirir los servicios financieros ser competitivos y puedan tener un proceso de formalización efectiva y eficiente.

Asimismo, la Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, en su artículo 30.1 modificado por la Décima Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto de Urgencia N° 013-2020, Reglamento del Fondo MIPYME Emprendedor conforme a la Décima Octava Disposición Complementaria Final, cuyo texto dice: "Créase el Fondo MIPYME Emprendedor (...), tendrán por objeto financiar fondos de garantía o afianzamiento para empresas del sistema financiero o mercado de valores (...)

De la norma antes mencionada podemos desprender que un emprendimiento no es una empresa constituida y no podrá acceder a los fondos que existe actualmente porque para ello debe estar registrada y tener un trabajador en planilla siendo totalmente limitada a tener diferentes beneficios para seguir en el desarrollo de su económico y generar fuente de trabajo.

La Pandemia COVID-19 que viene atravesando el país y el mundo se reportó el 01 de diciembre de 2019 en China con un conglomerado de casos de neumonía de Wuhan causados por un nuevo coronavirus, siendo que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara que el brote del Coronavirus constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional.⁴

Con fecha el 15 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo emite el Decreto Supremo N°044-2020-PCM declarando el Estado de Emergencia a nivel nacional por 15 días, el cual ha sido prorrogado hasta el día 10 de mayo del 2020, a través de los Decretos Supremos 051,064 y 075-2020-PCM, medidas adoptadas con la finalidad de evitar la propagación del Covid-19.

Es necesario en estas circunstancias proponer una iniciativa legislativa declarativa sobre la creación del fondo para las microempresas independientes informales y emprendimientos que han sido afectadas en la Pandemia y que hoy necesitan una inyección monetaria para su reactivación económica.

⁴ <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472862>

II.- FUNDAMENTACIÓN

Diagnóstico del Segmento Microempresa

En el Perú, hasta el año 2018 se tiene 2 393 033 empresas, de los cuales el 94,9% son microempresas (2 270 423), las microempresas concentran la mayor población independiente, emprendedora y sobre todo creativa.

Es importante reconocer el rol de las grandes empresas quienes generan mayores inversiones y por tanto mayor impacto económico permitiendo ofrecer beneficios a los trabajadores y no debemos olvidar que muchas de ellas iniciaron como pequeños negocios es entonces que se debe apostar por ellos.

Romero (2016) nos señala que: "La productividad de América Latina y el Caribe no ha aumentado perceptiblemente en los últimos 20 años, lo que solo puede resolverse si se solucionan los problemas de informalidad, el déficit en infraestructuras, los rezagos en la formación de recursos humanos, y si ocurre un aumento sostenido en la formación bruta de capital y un esfuerzo coherente en términos de innovación y competitividad"⁵. Las microempresas son personas naturales y jurídicas que están formalmente constituidas y **muchas de ellas ha venido de algún emprendimiento o idea de negocio, es evidente que existe microempresas independientes informales y emprendimientos que son financiados con recursos propios**, de familiares y otras formas creativas que hacen posible la operación diaria.

PERÚ: NÚMERO DE EMPRESAS POR SEGMENTO EMPRESARIAL, 2018

Departamento	Segmento empresarial									
	Total		Microempresa		Pequeña empresa		Gran y mediana empresa		Administración Pública	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Nacional	2 393 033	100,0	2 270 423	94,9	100 443	4,2	14 028	0,6	7 886	0,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Directorio Central de Empresas y Establecimientos.

En el año 2018 existen 2,2 millones microempresas y se concentran en las actividades de comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas con 45,6%, otros servicios 14,5%, servicios profesionales y técnicos 10,0%, actividad de servicio de comida y bebidas 8,3%, industrias manufactureras 7,8%, transporte y almacenamiento 5,3%, información y comunicaciones 2,3%,

⁵ Romero A., 2016, "Desempeño reciente y lecciones no aprendidas: las perspectivas económicas para América Latina y el Caribe", Econ. y Desarrollo Vol.156 N°1, La Habana. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842016000100006&lng=en&tlng=en#? (Consultado el 29 de abril de 2020).

construcción 2,7%, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca 1,6%, actividades de alojamiento 1,1% y explotación de minas y canteras 0,6%. En las estadísticas visualizamos que comercio, educación, alimento y bebidas son actividades esenciales en el Perú y sobre todo las que necesitan apoyo económico para recuperarse después de esta Emergencia Sanitaria que ha golpeado a los diferentes sectores.

Según Ros, J. (2015), nos aclara que "la informalidad en la que operan muchas empresas pequeñas y medianas las descalifica para la obtención de crédito bancario y cuando califican por ser formales, la baja rentabilidad de sus proyectos de inversión hace inviable la obtención de crédito. De esta manera, la baja demanda de crédito local mantiene reducida la escala a la que opera el sector bancario, reproduciendo así su ineficiencia"⁶. El no poder obtener crédito para una idea de emprendimiento genera ineficiencias en el mercado y no poder sostener sus proyectos de inversión que se hace imposible a largo plazo, y por supuesto acrecienta la informalidad. **El medir la informalidad no es sencillo y mucho menos medir los diferentes emprendimientos que existe en el Perú, para lo cual se requiere de algún instrumento que los apoye y pueda identificar las necesidades que enfrentan.**

En el segmento empresarial Microempresa, según la organización jurídica se compone con un 76,8% de personas naturales, a su vez es necesario aclarar que en las estadísticas no se evidencia el número de emprendimientos y distintos problemas financieros que enfrenta una persona natural con negocio, asimismo, se excluye a las empresas informales que en volumen alberga a muchos trabajadores que no tienen experiencia laboral para ingresar a otros segmentos empresariales.

M'Barki (2017) escribe sobre Amazon, el gigante del comercio electrónico donde nos narra los comienzos de su fundador "con 10 000 dólares en el bolsillo, a los que se añaden unos 100 000 dólares invertidos por sus padres, monta su empresa emergente en un garaje. Jeff Bezos escribe la primera página de la historia de Amazon, que continuará un poco más tarde con el lanzamiento oficial de su librería en línea en 1995"⁷. Las personas en un país emergente generan muchos emprendimientos que tienen como objetivo generar ingresos para satisfacer las necesidades de alimentación, salud y vestido; si el emprendimiento logra consolidarse en el tiempo podrá satisfacer otras necesidades de hogar, educación y tecnología. Es necesario generarles un ambiente donde puedan desarrollarse y ser financiados para no estancar sus potenciales ideas que contribuyan al desarrollo de su localidad. El gran número de microempresas es

⁶ Ros, J. (2015), "Grandes Problemas ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?", El Colegio de México, Universidad Autónoma de México, primera edición. <http://eds.b.ebscohost.com/eds/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzExNjgwMDRlX0F0O?sid=ec53c9fa-9f79-4b9e-b088-1d153037c463@pdc-v-sessmgr02&vid=41&hid=http://eds.b.ebscohost.com/&format=EK> (Consultado el 29 de abril de 2020)

⁷ M'Barki, Myriam (2017), "Amazon : El Gigante Del Comercio Electrónico", Economía y Empresa - 50Minutos.es.

un indicador de que existe mucho emprendimiento que falta ser repotenciado, sin hablar de los informales que no están registrados, pero ejecutan sus proyectos y comparten el mismo espacio geográfico.

Las actividades económicas que las personas naturales con negocio demandan más son comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas en 52,0%, servicios profesionales, técnicos y de apoyo empresarial en 7,4%, Actividades de servicios de comidas y bebidas en 10,1% e Industrias manufactureras en 7,6%; las actividades que demandan menos son: Electricidad, Gas y agua 0,1% y construcción 0,6%. Son estas personas que estando registradas pagan un impuesto y otros gastos operativos para llevar el pan a cada uno de sus hogares.

El Estado de Emergencia trae como consecuencia la paralización de ventas en diferentes sectores y por ende impacto negativo en su economía. El Poder Ejecutivo viene dictando diversas medidas económicas en beneficios de los diferentes sectores, sin embargo muchas de ellas no tiene la cobertura precisa para que llegue a todos y mucho menos a la microempresa independiente informal que son los más afectados y vulnerables en estas circunstancias.

Es necesario que se cuantifiquen a las microempresas independientes informales y crear un fondo que respalde a la empresa independiente y al emprendedor para que puede solicitar los servicios del sistema financiero y **poder ingresar al progresivamente al sistema bancario y tributario en cualquier espacio geográfico del Perú.**

OIT (2020) "el empleo informal sigue siendo una realidad para alrededor del 61 por ciento de los trabajadores de todo el mundo. Si bien las tasas de informalidad varían enormemente en función de los niveles de ingresos, existen marcadas diferencias entre los países de ingresos medianos bajos y medianos altos. El acceso a los servicios financieros también es muy desigual entre los países" (P.11)⁸. Existe desigualdad en todos los niveles y sobre todo en los servicios financieros y para ello el Estado puede intervenir en las actividades de agricultura, salud, educación y tecnología que genera mayor impacto en el medio geográfico que pertenece.

OIT (2020) "la falta de ingresos u otros medios de apoyo financiero obliga a los trabajadores a realizar trabajos que son informales, están mal remunerados y proporcionan poco o ningún acceso a la protección social y a los derechos laborales. Este es el caso especialmente de los 1400 millones de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares en los países de ingresos bajos y medios, que suelen estar empleados de manera informal, trabajan en

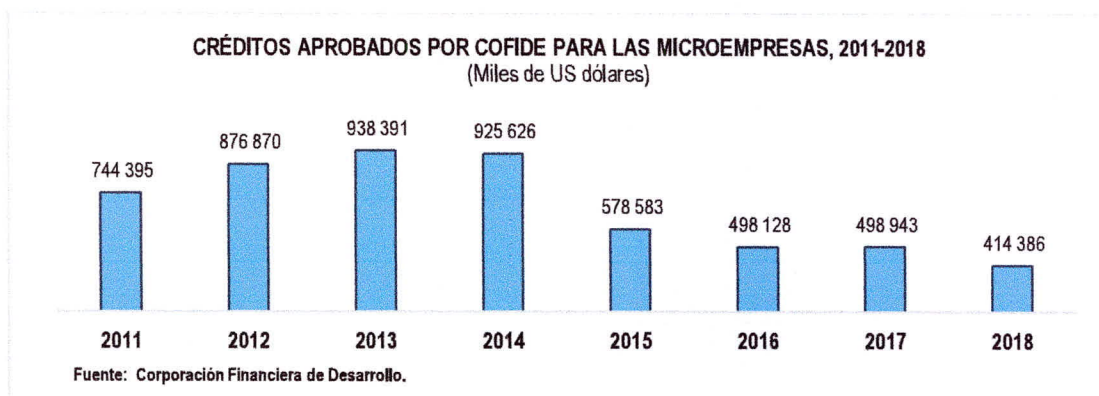
⁸ Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2020, "Hora de actuar para conseguir el ODS 8: Integrar el trabajo decente, el crecimiento sostenido y la integridad ambiental", P. 11. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_741018.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020).

condiciones vulnerables y con ingresos muy inferiores a los que tienen un empleo asalariado" (P.4).⁹ Toda empresa desde su creación sea formal o informal están motivada a crecer y en ese camino generaran empleo para muchos connacionales, por con falta de apoyo y financiamiento están destinadas al fracaso, y en muchos casos ser un aliciente del incremento de la informalidad.

PERÚ: MICROEMPRESAS COMO PERSONA NATURAL, ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2018

Actividad económica	Microempresa	
	Absoluto	%
Total	1 744 715	100,0
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	22 556	1,3
Explotación de minas y canteras	9 475	0,5
Industrias manufactureras	131 815	7,6
Electricidad, gas y agua	2 093	0,1
Construcción	11 080	0,6
Comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas	907 832	52,0
Transporte y almacenamiento	79 793	4,6
Actividades de alojamiento	19 143	1,1
Actividades de servicios de comidas y bebidas	175 700	10,1
Información y comunicaciones	36 158	2,1
Servicios profesionales, técnicos y de apoyo empresarial	128 388	7,4
Otros servicios	220 682	12,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Directorio Central de Empresas y Establecimientos.



⁹ OIT (2020), "Resumen Ejecutivo, Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo- Tendencias 2020". https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dc/mm/-/publ/documents/publication/wcms_734481.pdf (Consultado el 29 de abril de 2020)

Los créditos aprobados por COFIDE esta enfrentando una disminución desde el año 2013, esto hace indicar que muchas microempresas no cumplen los requisitos estrictos y sobre todo viendo la gran cantidad de microempresas que existen. Es necesario la creación de un fondo especial para el financiamiento de microempresarios independientes que son informales y emprendedores afectados económicamente en la Pandemia Covid-19.

III.- VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda relación con tres políticas del Acuerdo Nacional¹⁰

En la Política 11 sobre la promoción de la igualdad oportunidades sin discriminación donde el Estado debe aplicar políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

En la Política 17 sobre la afirmación de la economía social de mercado el Estado es el 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.

Y finalmente en la Política 18 en la búsqueda de competitividad, productividad formalización de la actividad económica; 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.

IV.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La presente propuesta legislativa es declarativa y no modifica ninguna norma vigente de la legislación del país.

V.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa al ser declarativa no genera gastos al tesoro público su implementación por parte del Poder Ejecutivo permitirá que los

¹⁰ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/>

microempresarios independientes informales tengan un respaldo financiero y mayor posibilidad de acceder a un crédito contribuyendo a su desarrollo empresarial y económico.