



Proyecto de Ley N° 216/2016-CR

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA DEFENSORIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS



PROYECTO DE LEY

La congresista que suscribe, **Milagros Salazar De La Torre**, integrante del Grupo Parlamentario de Fuerza Popular, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la Republica

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA DEFENSORIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Artículo ÚNICO.- Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación de la Defensoría de las micro y pequeñas empresas

Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación de la Defensoría de las micro y pequeñas empresas con el objeto de que que vele por el acceso a servicios eficaces y oportunos que brinda el Estado peruano para el desarrollo empresarial, garantice sus derechos ante las barreras burocráticas que les impongan las municipalidades, así como los ministerios productivos e incluso la misma Sunat y el Tribunal Fiscal, así como contribuir a una efectiva participación en la política de formalización empresarial.

La Defensoría de las Mypes estará adscrita al Ministerio de Producción y tendrá independencia funcional.

Lima, setiembre 2016

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA DEFENSORIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

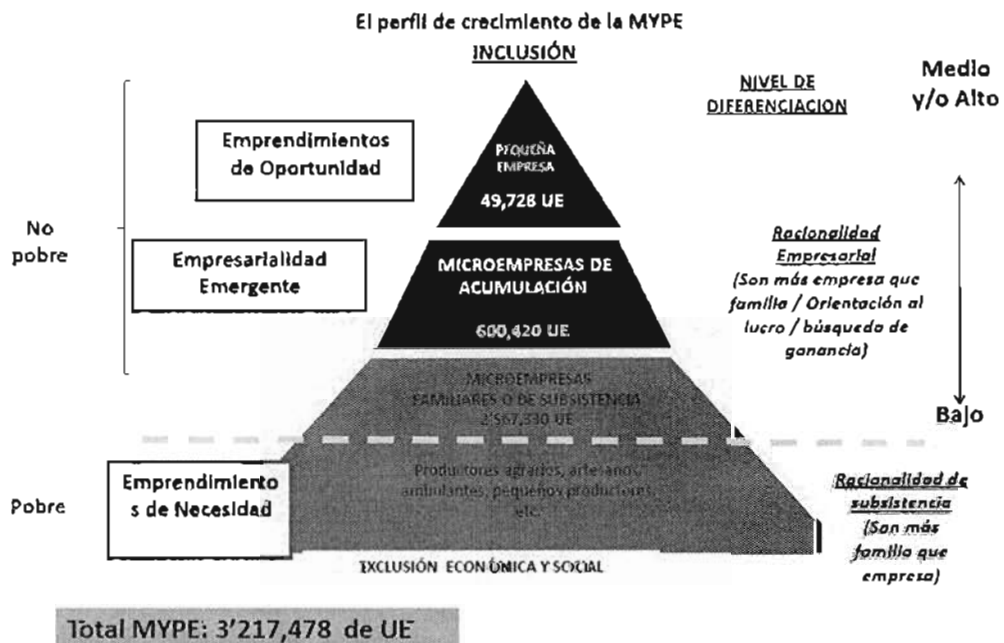
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- De la informalidad al emprendimiento

El mundo post fordista caracterizado por las tecnologías de información (TICs) configuró nuevas relaciones productivas y laborales y donde la informalidad es un fenómeno asociado a conductas emprendedoras. Se justifica el emprendimiento como necesidad producto de la autosuficiencia inherente al ser humano y no como argumento de una sociedad que genera valores, actitudes y aptitudes para efectivamente crear para crear e innovar en un mundo basado en productivismos que restan identidad y competitividad a las personas, empresas y países. También se asiste a un escenario donde los recursos naturales significan límites ambientales al crecimiento.

Esta diferenciación entre emprendimiento por necesidad y emprendimiento por oportunidad corresponde a Fernando Villarán y tiene las características que se aprecian en el gráfico adjunto.

PERU: SITUACIÓN DE LA MYPE A NIVEL NACIONAL



La reconfiguración productiva basada en la microelectrónica conllevó a una menor participación de actividades económicas tradicionales y más aún que no contaron

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E
INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA
DEFENSORIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS
EMPRESAS

con el soporte suficiente para mantener estándares de productividad y competitividad que permitiesen adaptarse a los cambios tecnológicos, en ese sentido, el comercio y servicios tienden a ser las actividades con mayor captación de mano de obra y la agricultura e industria dejan de serlo para las economías latinoamericanas.

El Perú optó por estructurar un marco institucional que se adaptó a este nuevo modelo productivo, privilegiando la gestión de fundamentos económicos acorde a exigencias tecnológicas de menor intervención del Estado y donde se prefiere liderazgos pragmáticos y sin mayor compromiso e intervención de la política en la orientación del desarrollo.

La estrategia de dejar hacer y de emprendimientos por necesidad si bien generó beneficios éstos no son suficientes para un mundo basado en la ciencia y tecnología de información y que se expresa en las referidas diferencias de productividad intersectoriales, las mismas que se vienen traduciendo en conflictos incrementales que pueden poner en riesgo los avances alcanzados tanto en lo económico como en la democracia.

De allí que el estado del nivel educativo y el nivel de ingresos de la PEA ocupada (Ver cuadros adjuntos) representan una preocupación central de las políticas públicas, pues el 69.4% de la PEA ocupada para el 2014 tiene un nivel educativo menor a secundaria y explica parte de las causas de los límites al crecimiento.

Esta preocupación ha llevado a formular propuestas en el mundo de los negocios acerca de la necesidad de compartir la riqueza dado los niveles de desigualdad y pobreza prevalecientes, contexto que es el que se analiza así como las estrategias por las que optan los diferentes actores para encontrar salidas consensuadas y perfeccionar el actual modelo de desarrollo u optar por otro caracterizado por un mayor intervencionismo del Estado.

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E
INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA
DEFENSORÍA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS

PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA OCUPADA POR NIVEL EDUCATIVO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2014
(Porcentaje)

Departamento	Sin nivel 1/	Primaria	Secundaria	Superior no universitaria 2/	Superior Universitaria 2/	Total relativo	PEA ocupada (Miles de personas)
Perú	3.7	23.1	42.6	14.2	16.3	100.0	15,796.9
Amazonas	5.1	43.0	34.2	9.5	8.2	100.0	223.7
Áncash	6.0	29.7	37.7	12.0	14.6	100.0	608.6
Apurímac	12.4	33.1	34.2	8.4	11.9	100.0	252.5
Arequipa	1.9	16.2	41.3	20.0	20.7	100.0	669.3
Ayacucho	9.0	31.9	40.0	8.1	10.9	100.0	354.3
Cajamarca	8.4	45.0	30.4	8.8	7.4	100.0	795.9
Prov. Const. del Callao	0.7	9.0	53.0	19.3	17.9	100.0	504.2
Cusco	8.4	31.1	35.7	11.1	13.7	100.0	732.9
Huancavelica	10.7	37.8	40.1	6.4	5.0	100.0	259.2
Huánuco	8.8	38.8	35.1	6.9	10.5	100.0	451.0
Ica	0.9	12.5	47.9	20.3	18.5	100.0	404.5
Junín	4.1	24.8	42.6	11.6	16.8	100.0	685.5
La Libertad	3.3	29.3	38.4	14.4	14.4	100.0	911.9
Lambayeque	3.6	24.7	45.2	13.8	12.7	100.0	602.9
Lima	0.8	10.0	47.9	17.7	23.5	100.0	4,828.1
Loreto	2.0	30.1	45.8	11.7	10.4	100.0	493.5
Madre de Dios	2.0	21.6	46.9	13.6	15.9	100.0	75.9
Moquegua	2.7	18.5	39.8	20.4	18.5	100.0	100.2
Pasco	4.2	29.3	42.9	11.0	12.6	100.0	151.5
Piura	4.8	31.2	39.7	14.4	10.0	100.0	890.1
Puno	6.3	29.2	39.0	10.6	14.8	100.0	795.7
San Martín	3.0	41.6	35.6	10.6	9.2	100.0	430.8
Tacna	2.3	17.9	47.2	13.8	18.7	100.0	178.0
Tumbes	1.8	22.4	47.3	16.3	12.2	100.0	125.1
Ucayali	3.6	26.8	48.4	11.5	9.7	100.0	271.6

Notas: Bases de datos con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007.
El nivel educativo considera la educación completa e incompleta.

La suma de las partes puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

1/ Cifras referenciales para la Prov. Const. del Callao y los departamentos de Arequipa, Ica, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

2/ Cifras referenciales para los departamentos de Apurímac, Cajamarca y Huancavelica.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continúa 2014, Metodología actualizada.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA OCUPADA POR RANGO DE INGRESOS,
SEGÚN DEPARTAMENTO, 2014
(Porcentaje)

Departamento	Sin ingreso 1/	Menos de S/. 500	De S/. 500 - S/. 999	De S/. 1000 - S/. 1499 a/	De S/. 1500 a más 2/	Total relativo	PEA ocupada (Miles de personas)
Perú	11.6	26.8	23.5	16.5	22.7	100.0	16,796.9
Amazonas	22.4	37.0	19.2	10.5	11.0	100.0	223.7
Áncash	16.7	30.4	22.7	12.8	17.5	100.0	608.6
Apurímac	25.6	35.3	17.7	9.6	11.8	100.0	252.5
Arequipa	6.2	21.2	24.5	19.1	29.0	100.0	669.3
Ayacucho	20.2	40.2	20.3	9.2	10.1	100.0	354.3
Cajamarca	20.9	41.2	19.5	8.0	10.5	100.0	795.9
Prov. Const. del Callao	3.2	13.5	24.4	24.1	34.8	100.0	504.2
Cusco	21.6	27.8	20.0	13.5	17.0	100.0	732.9
Huancavelica	37.7	36.6	13.1	7.3	5.3	100.0	259.2
Huánuco	21.0	36.5	21.5	8.2	11.7	100.0	451.0
Ica	7.7	19.1	26.2	23.6	23.3	100.0	404.5
Junín	17.1	28.9	23.2	13.6	17.3	100.0	685.5
La Libertad	10.1	29.5	24.7	16.0	19.7	100.0	911.9
Lambayeque	7.7	33.8	28.3	15.7	14.6	100.0	602.9
Lima	3.9	14.1	24.9	22.1	35.1	100.0	4,828.1
Loreto	13.5	33.8	24.6	12.1	18.2	100.0	493.5
Madre de Dios	10.4	13.2	15.4	19.6	41.4	100.0	75.9
Moquegua	11.9	21.1	15.7	14.2	37.2	100.0	100.2
Pasco	16.5	38.7	19.9	9.8	15.0	100.0	151.5
Piura	8.0	35.4	28.0	14.3	14.3	100.0	890.1
Puno	22.4	36.3	17.9	12.6	10.9	100.0	795.7
San Martín	13.6	38.7	23.7	10.8	15.2	100.0	430.8
Tacna	8.9	19.4	30.2	16.9	24.7	100.0	178.0
Tumbes	4.5	25.8	27.3	21.5	20.9	100.0	125.1
Ucayali	11.2	24.1	28.1	19.9	16.7	100.0	271.6

Notas: Bases de datos con proyección de la población en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2007.

El ingreso monetario fue deflactado con el IPC promedio del año 2013.

Se considera los ingresos brutos por trabajo de la ocupación principal y secundaria del trabajador.

La suma de las partes puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

1/ Cifras referenciales para la Prov. Const. del Callao y el departamento de Tumbes.

2/ Cifras referenciales para los departamentos de Apurímac y Huancavelica.

3/ Cifras referenciales para el departamento de Huancavelica.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continúa 2014, Metodología actualizada.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E
INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA
DEFENSORIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS
EMPRESAS

- **¿Se cuenta con políticas para incrementar la productividad y competitividad?**

El grado de desarrollo obtenido en Perú es resultado de una institucionalidad económica que progresivamente ha desarrollado capacidades para promover una relativa estabilidad económica y sobre esa base priorizar intervenciones que optimicen los recursos disponibles.

Este enfoque ha influenciado en el proceso de aprendizaje en la tarea de promover la productividad empresarial y para ello se debe reforzar los avances logrados como son los exitosos sistemas de microfinanzas a través de una adecuada regulación financiera, servicios de desarrollo empresarial orientados al mercado donde la sostenibilidad es parte de la polémica, evitar intervenir en la organización gremial especialmente de las mypes, consolidar la promoción de los nuevos emprendimientos: cultura emprendedora, creación de nuevas empresas, incubadoras de empresas, educación emprendedora en universidades e institutos tecnológicos, apoyo a empresas de jóvenes, concursos de proyectos y planes de negocios¹. Recientemente se viene generando metodologías a ser perfeccionadas e integradas en el fomento de cluster y cadenas productivas donde los fondos concursables han permitido un desarrollo institucional importante pero que requieren ser articuladas para optimizar las metodologías, el conocimiento y los recursos asignados.

Este relativo desarrollo institucional busca ser fortalecido por el Ministerio de Producción a través del Plan Nacional de Diversificación Productiva el cual promueve nuevos ejes productivos pero también el impulso del desarrollo de las microempresas por tal motivo el 02 de julio del 2013 se dictó la Ley N° 30056 Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial.

Esfuerzo que viene siendo complementado desde el MINCETUR con el plan nacional de exportaciones (PENX) 2003-2013 y el nuevo plan 2015-2015 y desde el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) se propuso en esta gestión la

¹ Villarán, Fernando. El mundo de la pequeña empresa. COPEME, CONFIEP y MINCETUR. 2007



LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E
INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA
DEFENSORIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS
EMPRESAS

agenda de competitividad con la finalidad de responder a los retos de productividad y competitividad nacional.

Sin embargo, tanto el MINCETUR, el Ministerio de Producción e incluso el Ministerio de Economía y Finanzas a través del Consejo Nacional de Competitividad han venido operando como compartimientos estancos y no se traducen en los objetivos propuestos en particular lo relacionado a la informalidad empresarial y laboral donde la primera se encuentra en el 56.1% y la segunda en 72.8% y donde la mayor preocupación es el nivel educativo de la PEA ocupada asociada con los límites al crecimiento.

En esta perspectiva es que se hace necesario un abordaje integral de los factores de la productividad y competitividad nacional para retomar tasas de crecimiento de 6% y permitir tasas de empleo que permita absorber a las nuevas generaciones, así como superar las diferencias de productividad para resolver progresivamente los problemas de formalización en la perspectiva del ejercicio de los derechos y la libertad y donde la institucionalidad democrática es la que debe implementar esta agenda para que a través del cumplimiento de sus obligaciones se acceda a los mismos derechos y oportunidades que tienen las empresas formales como es el uso de la propiedad, acceso al crédito, con capacidad de asociación para crear capital pero protegiendo el medio ambiente y la cultura de los pueblos en donde operan fortaleciendo la identidad y la competitividad.

Informalidad empresarial: necesidad pública e interés nacional de una Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas

El Ministerio de Producción en el documento Las Mypes en Cifras 2014 del Ministerio de Producción estima el número de empresas informales y de acuerdo al gráfico 9.3 se aprecia como el número de empresas informales se ha reducido de 2'740,426 en el 2010 a 2'040,869 en el 2014.

Asimismo, el número de micro empresas del 2010 al 2014 se ha reducido y se ha incrementado el número de empresas formales.

Cuadro 9.3:

Estimación del número de micro y pequeñas empresas informales, 2010-2014

Tamaño	Número total estimado de micro y pequeñas empresas ¹	Micro y pequeñas empresas Formales	Micro y pequeñas empresas informales (estimados por diferencia)	En porcentajes	
				Formales	Informales
2010	3,939,773	1,199,347	2,740,426	30.4	69.6
2011	3,858,975	1,289,107	2,569,868	33.4	66.6
2012	3,842,114	1,345,390	2,496,724	35.0	65.0
2013	3,658,808	1,518,469	2,140,339	41.5	58.5
2014	3,637,720	1,597,061	2,040,659	43.9	56.1

Nota: el número total de micro y pequeñas empresas se estima con información de la ENAHO y el método de conductores. En tanto, el número de micro y pequeñas empresas formales provienen del padrón de contribuyente de la Sunat

1/ Incluye actividad principal y secundaria

Fuente: INE-ENAHO (metodología actualizada)

Fuente: Sunat

Laboración: PRODUCE-DESA

Estos resultados se explicarían por los esfuerzos desplegados por acompañar el desarrollo empresarial desde las políticas públicas y que atienden al 43.9% de las Mypes formales con información periódica como la proporcionada por el Ministerio de Producción o instrumentos que fortalecen sus capacidad de gestión empresarial (factoring, leasing, beneficios para la capacitación o innovación tecnológica) o el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a través de programas de emprendimiento o empleabilidad e incluso por el Ministerio de Salud a través del SIS emprendedor.

Sin embargo, el porcentaje de micro y pequeñas empresas informales sigue siendo importante y éstas enfrentan problemas en tanto usuarios de servicios gubernamentales producto de una inadecuada oferta o gestión del bien o servicio brindado por el Estado, la misma que se agudiza al interior del país al no contar con suficientes servicios en el territorio nacional en muchos casos por desconocimiento de los mismos de las áreas encargadas de proporcionarlos por parte de los gobiernos regionales o municipales.

Es por ello que se hace necesario que esta Defensoría deba contribuir a resolver las causas identificadas de la informalidad (carencia de títulos de propiedad, barreras burocráticas, inadecuado sistema tributario, rigidez del mercado laboral) mediante estudios o brindando información respecto a los beneficios que brinda el

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E
INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA
DEFENSORIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS
EMPRESAS

Estado peruano a sus micro y pequeñas empresas, así como para que quienes se mantienen en la informalidad laboral o empresarial acudan a ésta en el caso sientan vulnerados sus derechos.

La perspectiva es que los diferentes niveles intergubernamentales así como intersectoriales coordinen las políticas públicas para las Mypes y esta se traduzca en políticas efectivas que reduzcan la informalidad dado el importante aporte a la generación de empleo y crecimiento económico.

Antecedentes

- Nacionales

En el caso del Perú se tiene como antecedentes a la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero que *“es una entidad del Ministerio de Economía y Finanzas, al servicio de los contribuyentes y usuarios aduaneros para garantizar sus derechos ante todas las Administraciones Tributarias del país (SUNAT, administraciones tributarias municipales y otras) y ante el Tribunal Fiscal. La Defensoría no forma parte de las Administraciones Tributarias ni del Tribunal Fiscal; ni es un órgano resolutorio. Cuenta con independencia funcional en sus actuaciones”*².

En ese mismo sentido, la Defensoría de las Mypes estará adscrita al Ministerio de Producción, tendrá independencia funcional y estará al servicio de las Mypes garantizando sus derechos ante las barreras burocráticas que les impongan las municipalidades, así como los ministerios productivos e incluso la misma Sunat y el Tribunal Fiscal.

- Internacionales

La experiencia Argentina

De acuerdo a la información difundida por la Cámara Argentina de Bienes y Servicios Comercio³ **“A través de la resolución 369, la Subsecretaría de Comercio Interior de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía y**

² http://www.mef.gob.pe/index.php?view=items&cid=13%3Adefensoria-del-contribuyente&id=48%3A1-ique-es-la-defcon&option=com_quickfaq&Itemid=101397&lang=es

³ http://www.cac.com.ar/noticia/Crean_un_organo_para_proteger_a_las_Pymes_contra_abusos_6216

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E
INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA
DEFENSORIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS
EMPRESAS

Finanzas Públicas, estableció la **Defensoría de las Buenas Prácticas Comerciales para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa**, un régimen de información donde **las Pymes podrán radicar su denuncia, “a fin de detectar y evitar abusos y distorsiones en la cadena de producción, distribución y comercialización que impidan el normal funcionamiento del mercado de bienes y servicios, perjudicando a las micro, pequeñas y medianas empresas”**.

Asimismo, se precisa que en virtud de “mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios tanto públicos como privados, con el objeto de favorecer la transparencia y su armónico desarrollo en función del interés público”, el alcance de la funcionalidad de esta Defensoría no es sólo para las micro, pequeñas y medianas empresas sino también **“las Cámaras o asociaciones que las nuclean podrán hacerlo”**.

La operacionalización de los servicios de esta Defensoría se canalizará **“a través del sitio www.economia.gob.ar/secretarias/comercio/comercio-interior/defensoria”,** en el cual se “especificara el nombre de la empresa denunciada junto con documentación que respalde el descargo”.

“A partir de la información recabada por la Defensoría de las Buenas Prácticas Comerciales para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el órgano podrá definir acciones concretas, en el ámbito de la cooperación mutua entre el sector público y privado, para neutralizar los efectos distorsivos generados por las grandes empresas, en resguardo de los intereses de las pequeñas y medianas empresas”.

Esta Defensoría de las Buenas Prácticas Comerciales para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa fue creada mediante la indicada **resolución 369 de fecha 10 de setiembre del 2015** por la Subsecretaría de Comercio Interior de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del gobierno argentino.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La declaratoria de necesidad pública e interés nacional de la creación de la Defensoría de las Micro y Pequeñas Empresas tiene por finalidad fortalecer el desarrollo empresarial de estas en tanto que por su tamaño y estructura no están en capacidad de gestionar los obstáculos que representan las barreras burocráticas, las asimetrías en sus relaciones comerciales con las grandes empresas, o la accesibilidad a mercados competitivos en lo financiero, entre otros, en ese sentido, esta Defensoría generara beneficios que optimizarán los tiempos y costos ante reclamos que se tenga que realizar ante las instancias administrativas o a la justicia.

Asimismo, esta iniciativa se enmarca en las competencias del Congreso para emitir normas declarativas y que estas tienen obligatoriedad dado que una ley declarativa direcciona la política en los distintos niveles de gobierno pues llama la atención del Poder Ejecutivo, del gobierno regional o del gobierno local para que determinado proyecto de inversión sea priorizado y ejecutado, luego de ser incluido en el ejercicio presupuestal del año fiscal siguiente.

EFFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las modificaciones propuestas se formulan al amparo de los preceptos constitucionales que permitan a las micro y pequeñas empresas ejercer la libertad económica, incrementar su productividad, formalizarse y desarrollarse en un mercado competitivo.

Propio

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 12 de Setiembre del 2016.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 216 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA