



ANA MARÍA CHOQUEHUANCA DE VILLANUEVA

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Proyecto de Ley Nº 990/2016 - CR

PROYECTO DE LEY GENERAL DE BODEGUEROS

El Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio, a iniciativa de la Congresista **ANA MARÍA CHOQUEHUANCA DE VILLANUEVA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú de 1993 y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

PROYECTO DE LEY GENERAL DE BODEGUEROS

FORMULA LEGAL

ARTÍCULO 1.- OBJETO DE LA LEY

Reconocer la actividad del bodeguero de expendio o venta de productos como Micro o Pequeña Empresas, generadoras de empleo directo e indirecto, constituyéndose en una unidad económica esencial para el desarrollo.

Para fines de la presente Ley, la bodega en el Perú se refiere al negocio que se dedica a la venta al por menor de productos de consumo masivo.

ARTÍCULO 2.- CLASIFICACION DE BODEGAS POR CONDUCTOR DE NEGOCIO

Para fines de la presente Ley, las bodegas se clasifican en:

- Bodegas conducidas por personas de la tercera edad.
- Bodegas conducidas por mujeres.
- Bodegas conducidas por personas que sufren algún tipo de discapacidad.
- Resto de Bodegas.

ARTÍCULO 3.- OFERTA DE SERVICIOS DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA

El Estado, a través de los Gobiernos Locales en coordinación con otras entidades promueven la oferta y demanda de servicios y acciones de capacitación y asistencia técnica en los bodegueros, en el ámbito de su competencia, garantizando la promoción, formalización y mejora de competitividad de las unidades económicas; así como, los mecanismos para su implementación; orientados principalmente a:

- Creación y formalización de empresas.
- Organización y asociatividad empresarial.
- Gestión empresarial.
- Comercialización
- Acceso al financiamiento.
- Aspectos legales, laborales y tributarios
- Otros de interés.

ARTÍCULO 4.- OFERTA DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS PARA LA INNOVACIÓN

El Estado en coordinación con el sector privado promueve la oferta de servicios tecnológicos en base a las necesidades de los Bodegueros que permita mejorar sus

niveles de competitividad en el mercado; así mismo, facilitar su acceso a productos bancarios que faciliten la actividad comercial, a mecanismos de compras conjuntas, sistemas de información, transparencia del mercado; entre otros.

ARTÍCULO 5.- ACCESO AL FINANCIAMIENTO

El Estado promueve el acceso de los bodegueros al mercado financiero, a través de las instituciones de microfinanzas supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros y AFPs.

COFIDE, en el marco de sus competencias, promueve la oferta de servicios de los mercados financieros, fomentando nuevos productos financieros y nuevas tecnologías de intermediación financiera en beneficio de los Bodegueros.

ARTÍCULO 6.- INFORMACIÓN, ESTADÍSTICAS Y BASE DE DATOS.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI mantiene actualizado el Sistema Nacional de Estadística e Informática sobre los Bodegueros, facilitando a las entidades de apoyo y promoción, información relacionada al sector; así mismo, ésta información es importante para fomentar la actividad comercial de los bodegueros en el mercado.

ARTÍCULO 7.- DE LA SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

En el marco de la política de modernización y formalización de la actividad económica, los Gobiernos Locales fomentan la formalización de los Bodegueros a través de la simplificación de los diversos procedimientos de registro, supervisión, inspección y verificación posterior. Para la formalización de los Bodegueros el Estado promueve la reducción de los costos registrales y notariales ante la SUNARP y Colegios de Notarios.

La Licencia de Funcionamiento Provisional es automática previa conformidad de la zonificación y compatibilidad de uso correspondiente. La licencia provisional de funcionamiento tendrá validez de doce (12) meses. Si vencido el plazo de la licencia provisional no ha detectado ninguna irregularidad o que habiéndola detectado, ha sido subsanada, se emite la Licencia Municipal de Funcionamiento Definitiva, sin costo adicional.

No se cobrarán tasas por concepto de renovación, fiscalización o control y actualización de datos de la misma, ni otro referido a este trámite, de acuerdo a lo que establece el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal y sus modificatorias.

Los bodegueros que tienen más de un año de funcionamiento y aún no se han formalizado, pueden gestionar de manera automática la licencia definitiva, exceptuándolas de manera excepcional de los requisitos establecidos en el marco legal vigente.

ARTÍCULO 8.- RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LOS BODEGUEROS

El Régimen Tributario facilita la tributación de los Bodegueros. El Estado promueve campañas de difusión sobre el régimen tributario. La SUNAT adopta las medidas

técnicas, normativas, operativas y administrativas, necesarias para fortalecer y cumplir su rol de entidad administradora, recaudadora y fiscalizadora de los tributos de los Bodegueros.

La SUNAT en el marco de sus competencias define regímenes especiales para:

- a) Bodegas conducidas por personas de la tercera edad.
- b) Bodegas conducidas por mujeres.
- c) Bodegas conducidas por personas que sufren algún tipo de discapacidad.

Las bodegas formales, cuyas ventas anuales no superan las 150 UIT, pagan servicios públicos del régimen residencial; como un estímulo a la formalización y la supervivencia de este micro unidades económicas de gran impacto en la sociedad.

ARTÍCULO 9.- EL SEGURO SOCIAL DE SALUD

Los trabajadores y conductores de Bodegas comprendidas en la presente norma, son asegurados regulares, conforme al artículo 1 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

ARTÍCULO 10.- EL RÉGIMEN PENSIONARIO

Los trabajadores y los conductores de Bodegas comprendidas en el presente régimen podrán afiliarse a cualquiera de los regímenes previsionales, siendo opción del trabajador y del conductor su incorporación o permanencia en los mismos.

ARTÍCULO 11.- DÍA INSTITUCIONAL DEL BODEGUERO

Reconócese el 12 de agosto de cada año como el "Día del Bodeguero", en reconocimiento a una de las primeras actividades comerciales de gran impacto en el desarrollo social y económico del país.

ARTÍCULO 12.- REGLAMENTACION DE LA LEY

En un plazo no mayor a seis (06) meses, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) aprueba el reglamento de la presente Ley.

ARTÍCULO 13.- DEROGATORIA

Deróguense las demás normas que se opongan a la presente ley.

ARTÍCULO 14.- VIGENCIA DE LA LEY

La presente Ley, entra en vigencia a partir del siguiente día de su publicación.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los quince días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis.

Lima, 15 de diciembre de 2016.

ANA MARÍA CHOQUEHUANCA DE VILLANUEVA
Congresista de la República

Ana María de Villanueva

[Signature]
FLORES

[Signature]
G. Violeta

[Signature]
ZEBALLOS

[Signature]
COSTA

[Signature]
DAVILA
LOMBARDI

[Signature]
BRUCE

[Signature]
BRUCE
VOCERO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 02 de Marzo del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 990 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

Producción, Micro y Pequeña

Empresas y Cooperativas.

Trabajo y Seguridad Social.

JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1- ANTECEDENTES

Según datos estadísticos se tiene que la bodega¹ más antigua en el Perú data del año 1880 y la más antigua asentada en Lima Metropolitana fue creada en el año 1883, los cuales han venido brindando servicios a la comunidad de manera permanente, cumpliendo un rol fundamental en la actividad comercial del país, situación que merece un reconocimiento expreso a la labor que realiza el bodeguero, como conductor de un micro o pequeño negocio, en la sociedad.

Los establecimientos reconocidos como bodegas en nuestro país son percibidos como los negocios forjados entre familiares que operan como micro y pequeñas empresas (MYPE) por su nivel de operaciones y conforman en conjunto el sector más importante del comercio minorista, por tanto de las MYPES y la generación de empleo.

Sin embargo, a partir del año 2000 con énfasis en los últimos años los bodegueros se han visto seriamente amenazados por la aparición en el mercado, de cadenas de tiendas internacionales que expenden productos de pan llevar, con mecanismos comerciales de compra y venta especiales y de alta tecnología, poniendo en riesgo la sobrevivencia de los bodegueros.

Pese el tiempo transcurrido, y los problemas que vienen experimentando los bodegueros, no existen en el país mecanismos de mercado y de promoción que les permita a los bodegueros competir con similares condiciones de mercado con la gran empresa de supermercados, existiendo por tanto un vacío legal en defensa de los intereses de estas micro y pequeñas unidades productivas.

La modalidad de pago principal que es utilizada en las bodegas es la conocida como "efectivo", mientras que otro tipo de clientes tendrían "crédito" o el denominado como "fiado", debido a la confianza existente con el cliente; sin embargo, hoy en día debido a múltiples factores como por ejemplo la falta de credibilidad existente entre las personas que recurren a este sistema, serían pocos los que cuentan con este beneficio propiamente dicho.

Según el IV Censo Económico Nacional del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el año 2008 había 274,696 Bodegas, de las cuales el 27.4% se concentraba en Lima; es decir, 75,177 de estos establecimientos; sin embargo, tomando como referencia la proyección existente se tiene que al año 2013 habrían existido un total de 414 mil bodegas en el Perú².

¹ Estudio sobre bodegas en Lima. Importancia y perfil socio económico de las bodegas de Lima y determinación del impacto del entorno normativo y competitivo y principales recomendaciones para promover las bodegas. Elaborado por Mecanismos de Desarrollo Alternos.

² IV Censo Económico Nacional del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.

Proyección de Número de Bodegas 2008 -2013

Año	Tasa de crecimiento del comercio minorista	Perú	Lima Metropolitana
2008	8.6%	274,696	75,177
2009	8.0%	296,791	81,224
2010	8.0%	320,659	87,756
2011	8.3%	347,183	95,015
2012	10.0%	381,936	104,526
2013	8.4%	414,038	113,311

Fuente: INEI CENEC IV, Elaboración: Propia.

De la proyección efectuada por la Asociación de Bodeguero, observamos un crecimiento anual de 8.55% durante el periodo 2008-2013, en base a dicha tasa se ha proyectado el número de bodegueros para el período 2014-2016 ascendiendo el número de bodegas en el Perú de 529,578 a nivel nacional de los cuáles cerca de 145 mil bodegas se encuentran en Lima Metropolitana; mostrando un importante impacto en el desarrollo socioeconómico del país, ya que de éstas bodegas dependen un número similar de familias peruanas.

Proyección de Número de Bodegas 2014-2016

Año	Tasa de crecimiento Anual	Perú	Lima Metropolitana
2014	8.55%	449,438	122,999
2015	8.55%	487,865	133,516
2016	8.55%	529,578	144,931

Según el Estudio sobre bodegas en Lima, realizado por la Asociación de Bodegas del Perú el 99.68% de las bodegas son microempresas; el 91.5% tiene un nivel de ventas anuales de 70 UIT y el 54.7% tiene un nivel de ventas anuales por debajo de 15 UIT³.

La producción total de las bodegas que representan todas las ventas brutas de productos y servicios que comercializan las bodegas ascendió en el año 2015 a S/ 1,817 millones de soles, de las cuales Lima Metropolitana representa el 34.9%⁴.

En lo que respecta al perfil socioeconómico de los bodegueros más del 50% cuenta con educación básica y más del 30% tiene educación superior, los bodegueros que cuentan con educación superior se encuentran principalmente en Lima Metropolitana.

³ Estudio sobre bodegas en Lima. Importancia y perfil socio económico de las bodegas de Lima y determinación del impacto del entorno normativo y competitivo y principales recomendaciones para promover las bodegas. Elaborado por Mecanismos de Desarrollo Alternos.

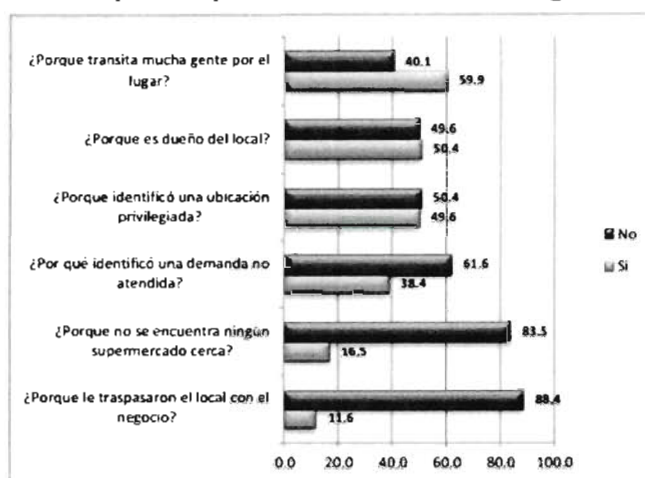
⁴ IV Censo Nacional Económico - INEI

El 58% de los bodegueros de Lima Metropolitana son migrantes, del total el 62.5% de los entrevistados fueron mujeres⁵, declararon que en promedio tienen tres hijos; por tanto el impacto de la norma estaría beneficiando a casi tres millones de personas, cuyo sustento es la actividad económica comercial.

En el Perú, la creación de MYPES normalmente no cuenta con un estudio de mercado que analice la viabilidad de la inversión, aspecto que hace vulnerable a las MYPES y que ante esta situación, no se ha tenido una respuesta por parte del Estado.

En este marco, los bodegueros aplican análisis prácticos para la ubicación e instalación de las bodegas que en 60% se debe al alto tránsito de lugar, un 50% se anima a implementar que cuenta una infraestructura propia y otro 50% porque identificó una ubicación privilegiada.

Razón por la que estableció una Bodega⁶



Fuente: Asociación de Bodegas del Perú

En este marco las bodegas se han constituido generalmente en un negocio familiar donde casi el 69% están ubicadas dentro de la vivienda, y en locales diferentes de exclusivo uso comercial sólo el 29%. La infraestructura en un 60% es de propiedad del comerciante; y en 38% es alquilado⁷.

Dado estas características, los bodegueros entrevistados mayoritariamente manifestaron tener un alto conocimiento de sus clientes, generado un vínculo cercano con los clientes-vecinos, más aún si tienen mecanismos de crédito con las bodegas, según la misma fuente del párrafo anterior.

⁵ Estudio sobre bodegas en Lima. Importancia y perfil socio económico de las bodegas de Lima y determinación del impacto del entorno normativo y competitivo y principales recomendaciones para promover las bodegas. Elaborado por Mecanismos de Desarrollo Alternos.

⁶ Estudio sobre bodegas en Lima. Importancia y perfil socio económico de las bodegas de Lima y determinación del impacto del entorno normativo y competitivo y principales recomendaciones para promover las bodegas. Elaborado por Mecanismos de Desarrollo Alternos.

⁷ Estudios sobre Bodegas en Lima, Asociación de Bodegas del Perú, 2015

De las razones expuestas, se infiere en la necesidad de un marco legal de las bodegas en el Perú, dado que estas empresas cumplen un importante rol de servicios a la comunidad; constituye un importante nicho de generación de empleo, constituyen más el 10% de las MYPES; significando un instrumento eficaz para la lucha contra la pobreza.

2- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

MARCO CONSTITUCIONAL

- Que la Constitución Política del Perú en su artículo 59°, literalmente señala:
(...)

Artículo 59.- *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 (...)*

Enrique Bernal Ballesteros⁸, al hacer un comentario sobre el último párrafo de éste artículo en su análisis comparado de la Constitución de 1993 señala (...) las posibilidades de acción y desarrollo de las unidades económicas varían según su dimensión, especialidad, posición en el mercado, dotación de capital, especialización del personal, capacidad instalada, etc. Esto crea disparidades entre las empresas que, a la larga, pueden conducir a que los esfuerzos de sus empresarios se vean frustrados no por falta de calidad o de trabajo, sino por razón de la operación misma del mercado y de los otros agentes. (...)

Para recomponer estas deficiencias es que el Estado debería reforzar su actividad de promoción de los sectores más perjudicados dando facilidades iniciales de despegue para quienes tienen las desigualdades las compensen y puedan actuar en igualdad de condiciones razonables dentro de una economía social de mercado en los que puedan operar.

Siendo esto así resulta que el Estado se encuentra en la obligación de dar una atención preferente a las MYPES ya que no solo son una vía de oportunidad de trabajo a gran escala, sino que también son un instrumento por el cual la iniciativa privada libre puede darse tal vez con mayor incidencia, tanto en calidad como en cantidad en todo el universo social.

Por su parte Enrique Chirinos Soto⁹ al comentar dicho articulado señala (...) en dicho acápite se confía al Estado una misión igualitaria: la de brindar oportunidades de superación a quienes sufran desigualdad. Se añade que, en

⁸ Enrique Bernal Ballesteros. La Constitución de 1993 Análisis Comparado. Editora y Distribuidora OSBAC S.R.L. Quinta Edición. Setiembre de 1999.

⁹ Chirinos Soto. La Constitución Lectura y comentario. 5ª edición. Mayo 2006. Editorial Rodhas SAC. Página 152.

tal sentido, corresponde al Estado promover las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

MARCO LEGAL

- **LEY N° 28015, LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA**, cuyo artículo 1, literalmente señala:

(...)

Artículo 1.- *La presente Ley tiene por objeto la promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad, su contribución al Producto Bruto Interno, la ampliación del mercado interno y las exportaciones, y su contribución a la recaudación tributaria. (...)*

- **LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD, FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y DEL ACCESO AL EMPLEO DECENTE, DECRETO LEGISLATIVO N° 1086**, cuyo artículo 1 literalmente señala:

(...)

Artículo 1º.- *El presente Decreto Legislativo tiene por objetivo la promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para la ampliación del mercado interno y externo de éstas, en el marco del proceso de promoción del empleo, inclusión social y formalización de la economía, para el acceso progresivo al empleo en condiciones de dignidad y suficiencia. (...)*

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Es sabido que la competencia por excelencia de una "bodeguero" lo constituye otro "bodeguero"¹⁰ quienes luchan entre sí dado la cercanía en la que se pueden encontrar tales establecimientos; sin embargo, la mayor preocupación de una bodega lo es el denominado como "kiosko" ubicado en la vía pública, el mercado y/o el supermercado muy de moda en nuestro país, debido a la apertura económica existente a las inversiones extranjeras durante los últimos 20 años.

- o Los supermercados debido a su alta capacidad económica pueden contar con una gran variedad de productos y ofertas por cada una de las temporadas.
- o Los mercados, se caracterizan por ofrecer productos a menores precios, lo que hace muchas veces de preferencia de los clientes.
- o La cercanía entre las bodegas genera una competencia que permite implementar mecanismos de ventas que se reflejan en precios, horarios, productos frescos, entre otros.

¹⁰ Estudio sobre bodegas en Lima. Importancia y perfil socio económico de las bodegas de Lima y determinación del impacto del entorno normativo y competitivo y principales recomendaciones para promover las bodegas. Elaborado por Mecanismos de Desarrollo Alternos.

- Los vendedores ambulantes o denominados "Kioscos" se caracterizan por encontrarse de manera cercana a los clientes y que ofertan sus productos baratos y generalmente de manera informal.

La mejor intención de la mayoría de las bodegas existentes en nuestro país es aquella que está dirigida a la formalización de sus actividades; sin embargo, en muchos de los casos las entidades de la administración pública lejos de brindar una adecuada orientación a estos establecimientos no les brinda los beneficios adecuados que les permita lograr lo anhelado y muy por el contrario los bodegueros sufren en muchos de los casos el acoso u hostigamiento por parte de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) como de las respectivas Municipalidades en las jurisdicciones donde se encuentran dichas bodegas.

Que es sabido que uno de los obstáculos más exigentes por parte de los gobiernos locales a las bodegas son las denominadas "Licencias de Funcionamiento" y luego el "Certificado Sanitario", lo cual muchas de las veces pueden constituir una especie de barreras burocráticas tomando en consideración que al constituirse como pequeños negocios son aun incipientes y no pueden aun lograr con el cumplimiento de los requisitos exigidos por las autoridades aunado ello al costo que del mismo se deriva y que en caso de incumplimiento pueden ser clausurados sus establecimientos (de 03 a 10 días) o recibir una sanción pecuniaria según la lesividad de la infracción, que lo único que ocasiona es que estas bodegas sean cerradas o no puedan lograr el despegue mediante la ansiada formalización de sus actividades.

Por ello, con esta propuesta se prevé dar un reconocimiento a la actividad del bodeguero como un micro o pequeño empresario generador de empleo directo e indirecto constituyéndose en una unidad económica esencial para el desarrollo.

3- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

Con lo propuesto se pretende dar un marco legal adecuado para este sector que desarrolla sus labores en las distintas bodegas en nuestro país promocionando oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica garantizando de ese modo la promoción, formalización y mejora de la competitividad de estas unidades económicas con la finalidad de crear más empresas competitivas, la gestión empresarial y la comercialización en nuestro país dentro de una economía social de mercado donde impera la libre competencia.

De igual modo, se busca la promoción por parte del Estado del acceso de los bodegueros al sistema financiero nacional, a través de las instituciones de microfinanzas supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros y AFPs; así como, el Estado en su rol de promoción de la economía es el encargado de incentivar campañas de difusión sobre el régimen tributario de los bodegueros.

La importancia de la labor que desarrollan los bodegueros en nuestro país radica en que viabiliza el negocio del núcleo familiar, brinda servicios complementarios a los vecinos dentro del vecindario, fomenta la cadena de los micro negocios a diferencia de los grandes supermercados que no funcionan bajo los mecanismos de promoción de negocios justos (generalmente pagan a sus proveedores a un plazo de 90 días).

Siendo esto así, las bodegas se preocupan por mejorar la relación dentro del barrio propiamente dicho (genera cuestión de confianza) y constituye un centro de promoción de información de utilidad para el barrio en donde se encuentra ubicada.

4- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La promulgación de la presente norma no implica costo adicional al erario nacional ni irrogara costos sustanciales a los agentes privados. Por el contrario, se pretende con ello fomentar la formalización de estas pequeñas unidades productivas consideradas como bodegas brindándoles el marco legal adecuado y las facilidades que les permita salir del estadio en que se encuentran.

De igual modo, dicha iniciativa está destinada a facilitar la simplificación de trámites para los que desarrollan la actividad de los bodegueros en cuanto se refiere al procedimiento para la apertura, registro, funcionamiento y vigencia de las bodegas en nuestro país, resultando cada vez más imperativo cumplir con tales objetivos, puesto que les permitiría dinamizar aún más esta actividad económica, trayendo consigo una adecuada formalización de sus actividades.

5- LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

La propuesta legislativa tiene vinculación con el Acuerdo Nacional (punto 18) referido a la Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica¹¹, ya que el fin del presente Proyecto de Ley General de Bodegueros es impulsar principalmente el desarrollo y la formalización de las MYPES a través de un adecuado marco legal que les permita superar los trámites administrativos exigidos para su apertura y funcionamiento tanto por las autoridades municipales como de la administración tributaria, tomando en consideración que a mayor barreras administrativas y/o tributarias para la obtención de documentación conforme a la legislación vigente, se propicia aún más la informalidad del sector bodeguero.

¹¹ Según los datos extraídos de la página web de Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.