

Proyecto de Ley Nº 1873/2017-CR



PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RECONOCE EXPRESAMENTE LA PROMOCION DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS (MYPES).

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 DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RECONOCE EXPRESAMENTE LA PROMOCIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS (MYPES)

FORMULA LEGAL

ARTÍCULO ÚNICO.- Modifícase el artículo 59° de la Constitución Política del Perú, conforme al siguiente texto:

(...)

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 micro y pequeñas empresas (**MYPES**) en todas sus modalidades.

ARTÍCULO 02.- 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 trece días del mes de junio del año dos mil diecisiete.

Lima, 13 de junio de 2017.

ANA MARÍA CHOQUEHUANCA DE VILLANUEVA
Congresista de la República

ZEBALLOS

LOMBARDI

BRUCE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de SEPTIEMBRE del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 103 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1- ANTECEDENTES

Si bien es cierto la Constitución Política del Perú de 1993 da un tratamiento especial a las pequeñas empresas en el sentido que es obligación del Estado de brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; también es cierto que hoy en día dicha tipificación resulta insuficiente para las micro empresas, dada la vulnerabilidad y/o postergación en que se encuentran.

En lo que respecta la formalización de las MYPES, nuestra economía donde el 99% de las empresas son MYPES, de las cuales menos del 47%¹ son formales:

- ✓ 60.6% de la PEA ocupada en el sector privado (9.3 millones de personas²)
- ✓ 99.3% del tejido empresarial³
- ✓ 27.0% del aporte al PBI Nacional⁴
- ✓ 3.4% de aporte a las exportaciones (\$1,061 millones⁵)

Que las Micro Empresas en el Perú tienen una vital importancia en el desarrollo social y económico del país ya que constituyen el 94.6% de las unidades empresariales del país; de acuerdo a su actividad económica el 44.4% se dedican a la comercialización de bienes, mientras que el 16.2% prestan servicios administrativos, de apoyo y servicios personales.

PERÚ: EMPRESAS, SEGÚN SEGMENTO EMPRESARIAL, 2014 -15

Segmento empresarial	2014	2015		Var % 2015/14
		Absoluto	Porcentaje	
Total	1 883 531	2 042 992	100,0	8.5
Micro empresa	1 787 857	1 933 525	94,6	8.1
Pequeña empresa	77 503	89 993	4,4	16.1
Gran y mediana empresa	11 380	12 494	0,6	9.8
Administración pública	6 791	6 980	0,4	2.8

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

Así mismo, este sub sector empresarial es consumidor de bienes de capital que les permite adecuarse a la modernización de la estructura productiva, teniendo una importante participación en la producción de bienes intermedios para la industria.

Por otro lado, tenemos que las Micro Empresas son las principales generadoras de empleo a escala nacional, principalmente en los estratos más pobres, constituyendo un vehículo importante para sacar a las familias

¹ Según datos estadísticos del Ministerio de la Producción durante su presentación ante la Comisión de Producción del Congreso de la República el 06.09.2016.

² INEI – Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2015 – estimación.

³ SUNAT – Registro Único de Contribuyentes (2015)

⁴ Encuesta Nacional de Empresa y Encuesta Económica Anual 2015

⁵ SUNAT 2015.

de la pobreza, ya que en su mayoría son creadoras de propia unidad económica; es decir, que resuelven su ingreso con su propio negocio propiamente dicho.

Como se observa en el cuadro el 77% de las Micro Empresas están constituidas como persona natural, lo que demuestra su gran impacto en la economía familiar del cual depende más de un millón seiscientas mil familias de las empresas registradas en el INEI, aspecto que le da una especial importancia social en el desarrollo del país.

PERÚ: EMPRESAS, SEGÚN ORGANIZACIÓN JURÍDICA, 2014 - 15

Organización jurídica	2014	2015		Var % 2015/14
		Absoluto	Porcentaje	
Total	1 883 531	2 042 992	100,0	8,5
Persona natural	1 398 222	1 564 799	76,6	11,9
Sociedad anónima 1/	221 686	221 926	10,9	0,1
Sociedad civil	9 762	8 266	0,4	-15,3
Sociedad comercial de Resp. Ltda.	56 596	52 937	2,6	-6,3
Empresa individual de Resp. Ltda.	133 818	133 533	6,5	-0,2
Asociaciones	31 454	30 306	1,5	-3,6
Otras 2/	32 071	31 225	1,5	-2,6

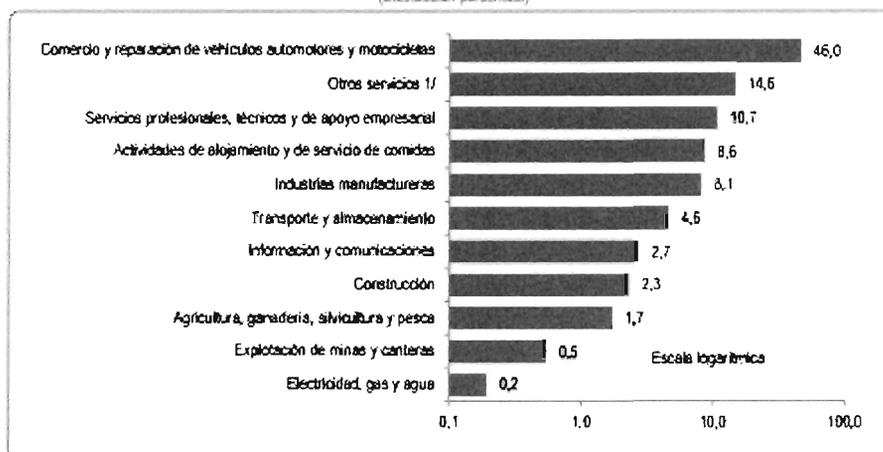
1/ Comprende sociedad anónima, sociedad anónima abierta y sociedad anónima cerrada.

2/ Comprende cooperativas, sociedad comandita simple, sociedad comandita por acciones, sociedad colectiva, fundaciones y no especificada.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Directorio Central de Empresas y Establecimientos.

En la siguiente gráfica observamos que el trabajo de promoción para las Micro Empresas es una tarea multisectorial donde el 46% se encuentran principalmente en el sector comercio y de servicios de transportes menores; lo que estaría mostrando las competencias que deben asumir los gobiernos sub nacionales para promover el sub sector; así como, de las entidades nacionales en sectores claves para el desarrollo como son: turismo, manufactura, transporte, otros.

Las Unidades Agropecuarias aparecen en un nivel bajo dado su alta informalidad y su complejidad de acceso para ser parte de las estadísticas del País; sin embargo, su impacto en el desarrollo social es indiscutible. Una muestra más que el Estado está ausente en la promoción del desarrollo rural, donde se encuentran las mayores desigualdades de desarrollo humano.

PERÚ: MICROEMPRESAS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2015
(Distribución porcentual)



1/ Incluye inmobiliarias, enseñanza, salud, artísticas, recreamiento y otros servicios.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Directorio General de Empresas y Establecimientos.

La problemática de las MYPES⁶, se resume en que estas unidades productivas en nuestro país, se encuentran por debajo de su potencial productivo y competitivo, debido principalmente a:

- Infraestructura productiva deteriorada (equipos, maquinaria)*
- Descapitalización de las MYPES (capital de trabajo, materia prima, equipos y maquinaria)*
- Limitado acceso a mercados.*

Esta situación de las Micro Empresas aún precaria en algunos sectores productivos, responde a la absoluta inacción del Estado para promover este importante sector, que se extiende a nivel nacional y que definitivamente no ha formado parte de la agenda de los gobiernos anteriores. Al parecer no tiene claro la gran importancia de las microempresas y los microempresarios en el desarrollo del país, pero también se le debe atención por parte de la sociedad entera y en especial del Estado en su condición de ente promotor.

En lo que respecta a las Micro empresas, el Estado tiene un gran reto; como este sector progresivamente constituye parte de la agenda de las entidades nacionales, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales: Un Reto aún pendiente en el Perú.

2- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

MARCO CONSTITUCIONAL CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

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

⁶ Según la exposición del titular del PRODUCE en abril del 2017 - Plan de reactivación para las MYPES y Sector Pesca afectados por el fenómeno del Niño Costero"

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 Ballesteros⁷, 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 pequeñas empresas 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.

Al respecto, Marcial Rubio Correa⁸, señala que el Estado debe brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren desigualdades y, en este sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades; siendo en consecuencia tarea del Estado velar que todos tengan las mismas oportunidades en una sociedad de competencia. Las pequeñas empresas resultan ser unidades económicas de bajo costo de inversión que permite canalizar la creatividad de las personas.

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

⁷ Enrique Bernal Ballesteros. La Constitución de 1993 Análisis Comparado. Editora y Distribuidora OSBAC S.R.L. Quinta Edición. Setiembre de 1999.

⁸ Marcial Rubio Correa. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo III. Pontificia Universidad Política del Perú. Fondo Editorial 1999. Página 231.

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

Finalmente, Manuel A. Bermúdez Tapia¹⁰ realizando un análisis de la parte final de este articulado señala que con ello se cumple el deber de garantizar el principio-derecho de igualdad, no sólo en aquellas situaciones de sospechosa mayor vulnerabilidad por diversos factores, sino porque lo habilita para establecer medidas adecuadas y necesarias que le permitan cumplir con la promoción de la pequeña empresa en todas sus modalidades.

MARCO LEGAL

- **LEY N° 28015, LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA.**
- **DECRETO LEGISLATIVO N° 1086, LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD, FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y DEL ACCESO AL EMPLEO DECENTE**
- **LEY N° 29337, LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA APOYAR LA COMPETITIVIDAD PRODUCTIVA**
- **LEY N° 30056, LEY QUE MODIFICA DIVERSAS LEYES PARA FACILITAR LA INVERSIÓN, IMPULSAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO Y EL CRECIMIENTO EMPRESARIAL**
- **LEY N° 30264, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA PROMOVER EL CRECIMIENTO ECONOMICO**
- **TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY DEL IMPULSO AL DESARROLLO PRODUCTIVO Y AL CRECIMIENTO EMPRESARIAL APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 013-2013-PRODUCE,**

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Como consecuencia de la dación del artículo 59 de la Constitución Política de 1993, se ha expedido una serie de normas apoyando con la finalidad de reducir los altos niveles de disparidad existente en el mercado apoyando el desarrollo de las pequeñas empresas en nuestro país; sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados las microempresas no se encuentran reconocidas constitucionalmente dentro de nuestra legislación vigente en esta materia.

Es así que desde aquella fecha se han expedido una serie de normas de apoyo a la pequeña empresa principalmente, siendo el caso que hoy en día se encuentra vigente el Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, con el cual se aprueba el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, que es la norma vigente que establece no sólo la

¹⁰ Manuel A. Bermúdez Tapia. La Constitución a través de las sentencias del Tribunal Constitucional. Ediciones Legales. San Marcos. Página 320.

definición de MYPE sino sus características, exclusiones, así como, otros mecanismos que permitan viabilizar su promoción y desarrollo.

Que es el artículo 5¹¹ del TUO del dispositivo antes descrito que define las características que deben cumplir las micro, pequeñas y medianas empresas dentro de nuestro sistema legal propiamente dicho, todo ello en función a sus niveles de ventas anuales:

- **Microempresa:** *empresas que poseen ventas anuales hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).*
- **Pequeña empresa:** *empresas que poseen ventas anuales superiores a 150 (UIT) y hasta el monto máximo de 1700 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).*
- **Mediana empresa:** *Empresas que poseen ventas anuales superiores a 1700 (UIT) y hasta el monto máximo de 2300 (UIT).*

De acuerdo a la Dirección de Estudios Económicos de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción al 2014¹², a finales de dicho año existían registradas ante la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT 1'592,232 MIPYME (micro, pequeñas y medianas empresas). De este total, el porcentaje de participación de las **micro empresas es del 94.9%**, mientras las pequeñas significan un 4.5% y las medianas 0.2%.

En este orden de ideas tenemos que el universo de micro y pequeñas empresas formales asciende a 1'589,597 tal y como se muestra en el siguiente cuadro. Sin embargo, ha de advertirse que sólo el 44% del total¹³ de MIPYME se encuentran registradas en SUNAT, existiendo un número de empresas no registradas (informales) cuyo universo total se estima en 2'838,566, lo que haría un total aproximado de 4'430,798 MIPYME en el tejido empresarial peruano.

Número de empresas formales según estrato empresarial al 2014¹⁴

Estrato empresarial	N° de empresas
Microempresa	1'518,284
Pequeña empresa	71,313
Total	1'589,597

Por ello la propuesta de reforma constitucional propone que "El estado debe promover las **micro y** pequeñas empresas (MYPES) en todas sus modalidades" y que obligue a las entidades de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus competencias a promover a éste sector empresarial de alta rentabilidad social y económicamente en el país, para que puedan competir en un mercado

¹¹ Artículo 5.- Características de las micro, pequeñas y medianas empresas

Las micro, pequeñas y medianas empresas deben ubicarse en alguna de las siguientes categorías empresariales, establecidas en función de sus niveles de ventas anuales

¹² Las MIPYME en cifras 2014. Dirección de Estudios Económicos de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción, publicado en Octubre 2015.

¹³ FUENTE: Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de la Producción, 2014

¹⁴ Fuente Ministerio de la Producción, SUNAT.

absolutamente imperfecto, en condiciones de igualdad con las pequeñas, medianas y grandes empresas.

Esto tiene sustento toda vez que como se advirtió anteriormente son las micro empresas en nuestro país las que mayor impulso y dinamismo a nuestra economía le viene dando desde la dación de la Constitución Política de 1993, por ello es que últimamente se le ha brindado un especial interés de parte del gobierno a través de la expedición de las siguientes normas legales, privilegiando a las micro y pequeñas empresas:

- Con fecha 16.11.2016 se publicó la Ley N° 30524, IGV Justo para MYPES lo cual permitirá a las micro y pequeñas empresas postergar por hasta 90 días el pago de sus obligaciones del Impuesto General a las Ventas, siempre y cuando facturen hasta 1,700 UIT¹⁵

Con esta medida se pretende beneficiar a aproximadamente a 1.7 millones de empresas peruanas. Dicha norma entró en vigencia el 01.01.2017¹⁶ con lo cual se estarían beneficiando a aproximadamente a 1.7 millones de empresas peruanas.

- Con fecha 08.12.2016 se publicó el Decreto Legislativo N° 1257, Fraccionamiento y extinción de deudas tributarias para MYPES, destinado a extinguir deudas menores a 01 UIT y el subsecuente fraccionamiento (sobre los intereses) según la siguiente escala:
 - ✓ *De 0 - 100 UIT descuento de 90% de los intereses*
 - ✓ *DE 100 – 2000 UIT descuento del 70% de intereses*
 - ✓ *Más de 2000 UIT descuento del 50% de intereses.*

Norma se encuentra vigente desde el 09.12.2016 y el plazo para acogerse a este beneficio vence el 31.07.2017

- Con fecha 20.12.2016 se publicó el Decreto Legislativo N° 1269, Régimen MYPE Tributario del Impuesto a la Renta, creando un Impuesto a la Renta diferenciado para la MYPE:
 - ✓ *Renta Neta Anual de hasta 15 UIT aplica tasa del 10%*
 - ✓ *Renta Neta Anual más de 15 UIT aplica tasa de 29.5%*

Con ello se implementará un impuesto a la renta más justo e inclusivo, en base a ingresos netos anuales de las MYPE (beneficio directo a 700,000 MYPES). Entró en vigencia el 01.01.2017.

¹⁵ Siendo que la UIT para el año fiscal 2017 es de S/. 4,050.00 soles.

¹⁶ Con Decreto Supremo N° 026-2017-EF se reglamentó la Ley N° 30524, Ley del IGV Justo y posteriormente mediante Decreto Supremo N° 029-2017-EF se modificó el IGV y el ISC para perfeccionar el Reglamento.

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

Con la propuesta legislativa se pretende dar un marco constitucional adecuado a favor de este sector de las micro y pequeñas empresas (MYPES) para que estas puedan en igualdad de condiciones superar las situaciones de adversidad y desigualdad existentes aun en el mercado, poniendo de ese modo en agenda de las autoridades de todos los niveles de gobierno respecto a la importancia que tienen en nuestra economía de estas unidades productivas, tomando en consideración que constituyen el 94.9% de su participación en el sector de la economía nacional.

4- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La promulgación de la presente norma no implica costo adicional al erario nacional puesto que lo único que se propone es la modificatoria del artículo 59° de la Constitución Política de 1993 en el extremo de reconocer expresamente la trascendencia que tienen hoy en día en nuestro sistema legal las micro empresas; tomando en consideración que hoy en día las únicas que se encuentran reconocidas constitucionalmente son las pequeñas empresas en nuestro país, dejando de lado la preponderancia que significan las micro empresas como base de la economía.

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

La presente propuesta legislativa tiene vinculación con la Política III del Acuerdo Nacional, referido a la competitividad del país concordante con el punto 18 concerniente al Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica¹⁷, tomando en consideración que este reconocimiento constitucional del presente Proyecto de Ley es impulsar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas (MYPES), dada su condición de vulnerabilidad en comparación con la mediana y gran empresa alcanzando de esta manera su sostenibilidad económica dentro de una economía social de mercado, donde no se restrinja su participación a ninguna de estas micro y pequeñas unidades productivas del país y más bien se le de las condiciones necesarias para poder competir con las demás empresas.

¹⁷ Según los datos extraídos de la página web de Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.