

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista **LENIN FERNANDO BAZÁN VILLANUEVA**, en ejercicio del derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

**El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO DE URGENCIA N° 038-2020, QUE ESTABLECE MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS CAUSADOS A LOS TRABAJADORES Y EMPLEADORES ANTE EL COVID-19 Y OTRAS MEDIDAS, Y EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1455, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL PROGRAMA “REACTIVA PERÚ” PARA ASEGURAR LA CONTINUIDAD EN LA CADENA DE PAGOS ANTE EL IMPACTO DEL COVID-19

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar la sexta disposición complementaria final al Decreto de Urgencia 038-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas; y la quinta disposición complementaria final al Decreto Legislativo N° 1455, Decreto Legislativo que crea el Programa “Reactiva Perú” para asegurar la continuidad en la cadena de pagos ante el impacto del COVID-19.

Artículo 2. Incorporación de la sexta disposición complementaria final al Decreto de Urgencia N° 038-2020.

Se incorpora la sexta disposición complementaria final al Decreto de Urgencia 038-2020, con el siguiente texto:

“Sexta. Acceso al Programa de Garantía del Gobierno Nacional para la Continuidad en la Cadena de Pagos “Programa Reactiva Perú”

Las empresas empleadoras que dispongan la suspensión perfecta de labores prevista en el numeral 3.2 del artículo 3, cuyas ventas anuales en el año 2019 hayan sido superiores a 2300 UIT, no podrán acceder al Programa de Garantía del

Gobierno Nacional para la Continuidad en la Cadena de Pagos “Programa Reactiva Perú”, regulado por el Decreto Legislativo N° 1455.”

Artículo 3. Incorporación de la quinta disposición complementaria final al Decreto Legislativo N° 1455

Se incorpora la quinta disposición complementaria final al Decreto Legislativo N° 1455, con el siguiente texto:

“Quinta. Suspensión perfecta de labores en las empresas beneficiarias del programa REACTIVA PERÚ

Las empresas beneficiarias del programa REACTIVA PERÚ no podrán disponer la suspensión perfecta de labores de sus trabajadores, regulada por el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020.”

Lima, mayo de 2020

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

La suspensión perfecta de labores en el marco del COVID-19

En el marco de la emergencia sanitaria se han emitido una serie de normas que buscan reducir el impacto en las empresas frente a las medidas de aislamiento social que originaron la paralización de las actividades económicas y que provocaron que el aparato productivo esté operando en poco menos de la mitad de su capacidad total.

Ante la pandemia del COVID-19, el 14 de abril de 2020 se emitió el Decreto de Urgencia N° 038-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas, que habilitó a las empresas para acceder a la modalidad de “suspensión perfecta de labores”, que les permite suspender la prestación de servicios estipuladas en el contrato con sus trabajadores, además de su obligación con respecto al pago de las remuneraciones de los trabajadores. La suspensión es temporal y de manera excepcional mientras esté vigente la emergencia sanitaria en el país; sin embargo, si bien de acuerdo a la norma este mecanismo debería ser optado como última opción y cumpliendo ciertas condiciones, hasta fines del mes de abril eran más de 8,600 empresas las que habían presentado su solicitud ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La gran mayoría de estas empresas pertenecen al segmento de las Mypes, sin embargo, también son muchas las grandes empresas que han solicitado acogerse a la suspensión perfecta. Del total de empresas que buscan acogerse a este mecanismo, el 2% son grandes empresas que tienen más de 100 trabajadores y estaría afectando a unos 30 mil trabajadores, lo que significa el 43% del total¹.

Esta situación demuestra la injusticia que existe en la aplicación de la medida, puesto que debería estar dirigida a aquellos negocios que no están en la capacidad de acceder a otros mecanismos que les permitan sobrellevar la crisis. Además, la suspensión perfecta debería ser el último recurso al cual las empresas tengan que recurrir, esto con la finalidad de afectar en la menor medida posible a los trabajadores.

Para una empresa grande, las posibilidades de recurrir a otras vías de solución para poder sortear situaciones de dificultad económica son mucho mayores que las que tienen las empresas de menor envergadura. Es así que, el 1 de mayo se publicó el Decreto Supremo N° 012-2020-TR que dicta medidas complementarias a la norma original sobre la suspensión, el cual precisa una condición adicional que las empresas deben tener en cuenta para acceder a la suspensión perfecta de labores, prohibiendo que las empresas que hayan recibido el subsidio estatal para cubrir el 35% de la planilla, pongan a estos trabajadores en situación de suspensión.

¹ <https://ojo-publico.com/1799/companias-deciden-suspension-perfecta-para-70-mil-empleados>

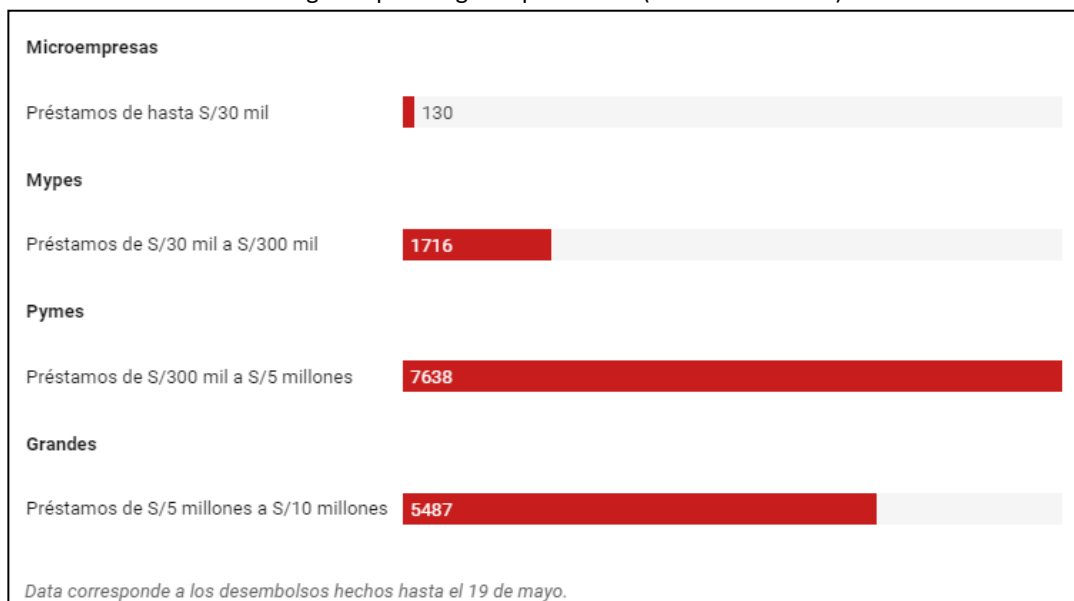
El Programa “Reactiva Perú”

Por otro lado, el acceso al financiamiento es uno de los aspectos con mayor fortaleza en las empresas de mayor tamaño respecto a las menores. Incluso, los grandes conglomerados poseen empresas financieras que les permiten acceder a créditos sin ningún problema al interno del mismo grupo empresarial. En esa línea, es necesario definir hasta qué punto las grandes empresas tienen la necesidad de colocar a sus trabajadores en situación de suspensión perfecta cuando están accediendo a fuentes de financiamiento, ya sean estas fuentes privadas o públicas.

El programa Reactiva Perú fue creado con la finalidad de proveer de financiamiento barato a las empresas para poder afrontar este momento de crisis, con el respaldo de la garantía que ofrece el Estado y en condiciones bastante ventajosas con respecto a un crédito normal. Reactiva Perú se inicia con un monto de 30 mil millones de soles, proveídos por el Banco Central de Reserva y luego es ampliado con un fondo de 30 mil millones de soles adicionales, para ser canalizados por medio de las instituciones financieras que ofrezcan las menores tasas de interés en las subastas convocadas por el BCRP.

Hasta el momento, el BCRP ha colocado, por intermedio del sistema financiero, casi la mitad del monto total del programa, siendo unas 18 mil empresas las que ya han recibido esta ayuda financiera. Según datos recientemente publicados por OjoPúblico², la mayor parte de los créditos han sido dirigidos a las grandes empresas, es decir a aquellas que facturan más de S/ 60 millones anuales, a las que les ha correspondido el 36% del total de fondos. En cambio, las Micro y pequeñas empresas solo han podido acceder al 12% del total.

Reactiva Perú: fondos entregados por rango de préstamos (millones de soles)



Fuente: OjoPúblico

² <https://ojo-publico.com/1828/reactiva-peru-bancos-prestan-s5-mil-millones-grandes-empresas>

Según los lineamientos de la norma, las grandes empresas pueden acceder a un crédito de hasta 10 millones de soles, y es de conocimiento que muchas han solicitado este monto tope para financiar sus actividades, lo cual muestra el acaparamiento que existe en el programa. Pero ese no es el único problema. Además de la inequidad existente, hay empresas que aprovechan la situación para suspender en sus labores a muchos trabajadores.

Un ejemplo es la empresa Nessus Hoteles, razón social de la cadena de hospedajes Casa Andina y parte del Grupo InterCorp, la cual ha solicitado un crédito por S/10 millones al BCP. Se sabe que esta empresa también se acogió a la suspensión perfecta de labores para desvincularse de parte de sus empleados alegando pérdidas económicas durante el Estado de Emergencia³.

El financiamiento a las Mypes

Las pocas oportunidades de acceso a créditos por parte de las micro y pequeñas empresas representan un viejo problema para aquellos emprendedores que quieren hacer crecer su negocio, pero no encuentran los canales adecuados, o estos son muy limitados, para obtener un préstamo del sistema financiero.

En el sistema financiero peruano existen entidades dedicadas al desarrollo empresarial de las Mypes, sin embargo, estas son muy pocas en número y además les resulta casi imposible poder competir con la banca comercial debido a que su tamaño no les permite lograr economías de escala. Según la SBS⁴, los activos de estas entidades de desarrollo apenas alcanzan 0.6% del total de activos del sistema financiero público y privado, mientras la banca múltiple concentra el 83%. En cuanto a los créditos vigentes, la banca múltiple tiene el 85.3% del total del sistema financiero, y las Edpymes tan solo el 0.8%.

Estructura del sistema financiero, diciembre de 2019

Diciembre 2019	Número de Empresas	Activos			Créditos		
		Monto (Millones S/)	Part. %	Var. % anual	Monto (Millones S/)	Part. %	Var. % anual
Empresas de Operaciones Múltiples	53	465 849	93,3	8,0	328 541	98,0	6,4
Banca Múltiple	15	414 175	83,0	7,8	286 086	85,3	6,0
Empresas Financieras	10	16 161	3,2	9,0	13 840	4,1	7,5
Cajas Municipales	12	29 699	5,9	11,1	23 577	7,0	10,3
Cajas Rurales de ahorro y crédito	7	2 902	0,6	-0,8	2 400	0,7	0,8
Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa	9	2 912	0,6	17,0	2 638	0,8	18,3
Banca Estatal	2	33 311	6,7	8,2	6 780	2,0	-2,4
Banco de la Nación ^{1/}	1	32 994	6,6	9,6	5 960	1,8	-0,3
Banco Agropecuario (Agrobanco) ^{2/}	1	317	0,1	-53,8	820	0,2	-15,1
Sistema Financiero	55	499 160	100,0	8,0	335 321	100,0	6,2

Fuente: SBS

³ https://scontent.flm18-2.fna.fbcdn.net/v/t1.0-9/96920614_2928473023867355_6472039995904360448_n.png?nc_cat=100&nc_sid=8024bb&nc_ohc=uX-nPD_lGeUAX_bwmoh&nc_ht=scontent.flm18-2.fna&oh=a46ee1c0b437841fb0fff5f98aaf1a9&oe=5EF01AC8

⁴ <https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2019/Diciembre/SF-2103-di2019.PDF>

En cuanto a los montos colocados por tipo de crédito, la mayor participación la tienen las grandes empresas, que concentran el 35.5% del total, mientras las microempresas participan con el 3.5%. Si a esto le sumamos el 9.2% de la pequeña empresa, quiere decir que a las Mypes solo se han colocado el 12.7% de los créditos totales.

Sistema Financiero: Composición de los Créditos			
Dic. 2019	Saldo (Mill. S/)	Part. %	Var.% anual
Corporativo	72 412	21,6	1,5
Gran empresa	46 578	13,9	6,0
Mediana empresa	45 543	13,6	-1,0
Pequeña empresa	30 821	9,2	9,0
Microempresa	11 679	3,5	6,8
Consumo	76 882	22,9	13,6
Hipotecario	51 407	15,3	8,4
Total	335 321	100,0	6,2

Fuente: SBS

Otro aspecto importante, es el relacionado a las condiciones en que son otorgados los créditos. Además de las dificultades que enfrentan las empresas de menor tamaño para cumplir con los requisitos para acceder a créditos del sistema formal, una vez que lo consiguen, tienen que afrontar el pago de tasas de interés muy altas.

En el siguiente cuadro se puede observar que la tasa promedio a la que acceden las microempresas está en el orden del 44% -casi a la misma tasa que un crédito de consumo-, mientras que una empresa grande puede obtener una tasa del 6% y una corporativa no pasa del 4%.

Tasa de Interés Promedio del Sistema Financiero

Tipo de crédito		Tasa Dic-19 (%)
Corporativos	MN	3,97
Grandes Empresas	MN	6,09
Medianas Empresas	MN	9,53
Pequeñas Empresas	MN	24,11
Microempresas	MN	44,43
Consumo	MN	45,41
Hipotecario	MN	7,27
Corporativos	ME	3,23
Grandes Empresas	ME	5,47
Hipotecario	ME	5,52

Fuente: SBS

Claramente son muchas las vallas que enfrentan las micro y pequeñas empresas en cuanto al acceso al financiamiento, y en estos momentos de crisis es este sector el que debería ser atendido con prioridad debido a la vulnerabilidad que presentan, además de que dan empleo a gran cantidad de personas en nuestro país.

La Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo ha declarado de manera enfática que “las empresas beneficiadas por Reactiva Perú no deberían solicitar suspensión perfecta de labores”⁵, señalando que no tendría sentido que una empresa que se está acogiendo a un conjunto de incentivos tributarios, beneficios, prórrogas, subsidio de planillas, entre otras medidas, y además participan de las líneas de crédito del programa Reactiva Perú opten por la suspensión perfecta de labores.

En ese sentido, considerando que las grandes empresas que tienen ventas anuales superiores a 2300 UIT y han solicitado la suspensión perfecta de sus trabajadores durante la actual crisis por la pandemia del COVID-19 no tendrían la carga económica que implica el sostenimiento de sus obligaciones para con sus trabajadores, y que además cuentan con el respaldo económico y financiero para mantener sus actividades, es que se plantea limitar su acceso al Programa “Reactiva Perú”, a fin de generar las condiciones para una mayor participación de las micro y pequeñas empresas de los beneficios del Programa de Garantía del Gobierno Nacional para la Continuidad en la Cadena de Pagos impulsado por el gobierno.

II. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional

La iniciativa legislativa propone incorporar la sexta disposición complementaria final al Decreto de Urgencia 038-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas; disponiendo que las empresas empleadoras que dispongan la suspensión perfecta de labores prevista en el numeral 3.2 del artículo 3 de dicha norma, cuyas ventas anuales sean superiores a 2300 UIT, no podrán acceder al Programa de Garantía del Gobierno Nacional para la Continuidad en la Cadena de Pagos “Programa Reactiva Perú”.

La norma propuesta tendrá por efecto limitar el acceso al “Programa Reactiva Perú” a aquellas empresas consideradas grandes de acuerdo al monto de sus ventas anuales (superiores a 2300 UIT) que hayan solicitado la suspensión perfecta de labores de sus trabajadores, en aplicación del Decreto de Urgencia 038-2020.

III. Análisis costo beneficio

La presente iniciativa legislativa no implica costo para el Estado, pues se limita a establecer una condición adicional para el acceso al “Programa Reactiva Perú”, sin afectar el presupuesto asignado para dicho programa.

En cuanto al beneficio inmediato de la propuesta, redundará en mayor acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas, de acuerdo a las condiciones del Programa de Garantía del Gobierno Nacional para la Continuidad en la Cadena de Pagos “Programa Reactiva Perú”.

⁵ <https://gestion.pe/economia/coronavirus-peru-empresas-beneficiadas-por-reactiva-peru-no-deberian-solicitar-suspension-perfecta-de-labores-afirma-mtpe-nndc-noticia/>

IV. Relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado expresadas en el acuerdo nacional

La iniciativa legislativa guarda relación directa con la agenda legislativa, al tratarse de la modificación de una norma sobre medidas para mitigar los efectos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19.

Asimismo, la propuesta se enmarca en las Octava política del Acuerdo Nacional; sobre “Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú”, que implica el deber del Estado de fomentar el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para las micro, pequeñas y medianas empresas.