Proyecto de Ley N° 5388/2020-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CESAR AUGUSTO COMBINA SALVATIERRA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
01 JUN 2020
RECIBIDO
Firma.....Hora.....09:15

PROYECTO DE LEY QUE DISPONE EL TRATAMIENTO EXCEPCIONAL PARA LAS MYPEs QUE HAYAN PERDIDO CAPITAL DE TRABAJO Y/O COLATERALES PRODUCTIVOS, DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA PRODUCTO DE LA PANDEMIA OCASIONADA POR EL COVID-19

Los congresistas del Grupo Parlamentario "Alianza Para el Progreso" que suscriben, por iniciativa del Congresista de la República **CÉSAR AUGUSTO COMBINA SALVATIERRA,** en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Artículo 107° de la Constitución Política del Estado, que concuerdan con lo dispuesto por los artículos 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan:

FÓRMULA LEGAL

ARTÍCULO 1.- OBJETO DE LA LEY

La presente Ley tiene por objeto prescribir medidas excepcionales para aquellas micro y pequeñas empresas que hayan perdido el capital de trabajo o colaterales productivos, durante el Estado de Emergencia Nacional, producto de la pandemia ocasionada por el COVID-19, con el propósito de combatir la informalidad y el desempleo en todas sus expresiones.

ARTÍCULO 2.- SOBRE EL REGISTRO NACIONAL DE PÉRDIDAS Y PERJUICIOS DE ACTIVOS (RENAPAC-MYPEs)

Créase el "Registro Nacional de pérdidas y perjuicios de activos MYPEs (RENAPAC-MYPEs)" de acuerdo con lo previsto en la presente norma y su reglamento.

El RENAPAC-MYPEs contiene toda la información vinculada a pérdidas y perjuicios en el capital de trabajo y/o activos colaterales que hayan sufrido las micro y pequeñas empresas durante el Estado de Emergencia Nacional, producto de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

La información se registra gratuitamente en asientos documentados que contengan información verificable sobre: i) pérdidas o inminentes pérdidas del inmueble dedicado a la actividad productiva, ii) pérdidas o inminentes pérdidas de maquinarias y/o equipos dedicados a la actividad productiva, iii) pérdidas o inminentes pérdidas de materias primas e insumos productivos, iv) pérdidas o inminentes pérdidas de productos acabados, v) pérdidas o inminentes pérdidas de contratos de ventas, vi) otras situaciones

Edificio Fernando Belaunde Terry 3er. Piso, Oficina N°302
Jr. Huallaga 364 Lima 1

Firmado digitalmente por:
MELENDEZ CELIS Fernando
FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 28/05/2020 23:32:54-0500

análogas propias de las singularidades inherentes a las actividades económicas desarrolladas por las MYPEs.

En todos los casos, la información registrada deberá incluir valorizaciones a la fecha del asiento, dichas valorizaciones estarán avaladas por funcionarios públicos debidamente capacitados, bajo responsabilidad. Quedan prohibidos los asientos de información unilateral basada en declaraciones juradas o instrumentos similares.

Corresponde al Ministerio de la Producción (PRODUCE), a las Direcciones Regionales de Producción (DIREPRO) y a las Gerencias de Desarrollo Económico de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, implementar, conservar, actualizar y administrar el RENAPAC-MYPEs, de modo descentralizado y superando cualesquier barrera burocrática para la emisión de las certificaciones gratuitas sobre la información registrada, a solicitud de cualquier persona natural o jurídica debidamente identificada que podrá acceder a su data mediante el Portal de Transparencia del Estado por tratarse de información de acceso público en el marco de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ARTÍCULO 3.- SOBRE LAS DEUDAS TRIBUTARIAS

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, en el marco de sus competencias, establecerá nuevos beneficios tributarios para las empresas cuya situación se encuentre debidamente registrada en el RENAPAC-MYPEs.

Aquellos beneficios consistirán de modo preferente en: i) períodos de gracia, ii) reprogramación de deuda con saldo de capital, iii) tasas preferenciales de intereses moratorios, iv) amnistías tributarias; y v) otros que permitan la continuidad de operaciones en el mercado, salvaguardado el capital de trabajo y/o activos colaterales productivos de las MYPEs, como parte de la reactivación económica del país luego del Estado de Emergencia Nacional.

ARTÍCULO 4.- SOBRE LAS DEUDAS FINANCIERAS

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs en coordinación con la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC), deberá implementar mecanismos financieros especiales que adecúen sus productos crediticios (contratados o por contratar) a la difícil situación que atraviesan las MYPEs en el país, dichos beneficios versarán de modo preferente sobre: i) seguros de desgravamen adicionales a la contingencia por fallecimiento, ii) reprogramación de deudas con saldo de capital, iii) períodos de gracia; iv) otros que permitan alcanzar alivio financiero y continuidad de operaciones en el mercado,

Firmado digitalmente por:
MELENDEZ CELIS Fernando
FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 26/05/2020 23:35:55-0500

salvaguardado el capital de trabajo y/o activos colaterales productivos de las MYPEs, como parte de la reactivación económica del país luego del Estado de Emergencia Nacional.

ARTÍCULO 5.- SOBRE LA FISCALIZACIÓN LABORAL

Establézcase el periodo no punitivo laboral excepcional de un (01) año calendario en las fiscalizaciones (inspecciones) en materia de infracciones a la normatividad socio-laboral, en el marco de la Ley N° 29981 y normatividad conexa, a cargo de: i) La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), ii) Las Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo y iii) Las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (según corresponda) para aquellos empleadores MYPEs, cuya situación se encuentre debidamente registrada en el RENAPAC-MYPEs, como consecuencia del Estado de Emergencia Nacional producto del COVID-19.

La excepción a que se contrae el presente artículo no alcanza a infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Durante el período no punitivo, las fiscalizaciones (inspecciones) que se desarrollen en materia de infracciones a la normatividad socio-laboral en MYPEs, se entenderán como instructivas o de orientación.

La presente disposición no limita la acción judicial laboral que los trabajadores afectados pudieran impulsar en contra de sus empleadores por incumplimientos patronales de diversa índole.

ARTÍCULO 6.- SOBRE REPOSICIÓN DE ACTIVO PRODUCTIVO

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT en el marco de sus competencias, implementará mecanismos administrativos y aduaneros especiales de importación que faciliten la reposición de activos productivos a las MYPES de acuerdo con el criterio desarrollado por el Artículo 1 de la presente Ley.

ARTÍCULO 7.- REGLAMENTACIÓN

En un plazo no mayor a quince (15) días calendario, el Ministerio de la Producción aprobará el reglamento de la presente Ley, contemplando todo lo relativo a su alcance, procedimientos, órganos encargados, vinculación interinstitucional, plazos y demás que

Firmado digitalmente por:
MELENDEZ CELIS Fernando
FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 26/05/2020 23:36:37-0500

se estime pertinente para la efectividad del precepto normativo contemplado en la presente Ley.

El referido reglamento deberá ser elaborado en coordinación con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs y representantes de los sectores financieros y productivos que se considere pertinente.

ARTÍCULO 8.- VIGENCIA DE LA LEY

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

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SANTILLANA PAREDES ROBERTINA FIR 01115525 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 29/05/2020 11:17:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COMBINA SALVATIERRA CESAR AUGUSTO FIR 44709978 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2020 18:54:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MELENDEZ CELIS Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/05/2020 23:38:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ ESPIRITU Lusmila FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 29/05/2020 15:12:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MERINO LOPEZ Omar FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 29/05/2020 12:42:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CONDORI FLORES Julio Fredy FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 29/05/2020 18:24:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BENAVIDES GAVIDIA Walter FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 29/05/2020 18:54:58-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 16 de JUNIO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5388 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS;
ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA;

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES[1]:

Toda crisis importa desafíos y oportunidades; siendo esto así, los legisladores deben identificar las ventajas y desventajas de aquellos elementos que forman parte de la necesidad pública que buscan resolver, sean estos condiciones u operadores presentes en el proceso de expedición de normas jurídicas eficientes y duraderas.

En el Perú, de los seis millones de "RUCs" que reconoce la SUNAT, poco más dos millones está conformado por empresas y los otros cuatro por personas naturales sin negocio (profesionales o prestadores de servicios varios); entonces, la pregunta cae de madura, ¿y los otros 26 millones de peruanos?[2] Pues ellos sobreviven, sumergidos en la más absoluta informalidad, respecto de la cual nadie parece ocuparse.

Antes y después del COVID-19, nuestro país enfrenta una delicada situación socio-laboral que se experimenta en los últimos 30 años y que se ve súbitamente agravada por los recientes acontecimientos que nos precipitan a un panorama incierto en materia productiva y de empleo.

Hoy más que antes se hace indispensable la presencia del Estado pues luego de algunos períodos gubernamentales en los que se registraron algunas tasas de crecimiento del PBI[3], la persistencia de la pobreza, sobre todo aquella denominada "pobreza dura" se mantiene, con riesgo a entenderse de 20 a 30 dígitos porcentuales, a decir de algunos especialistas nacionales en macroeconomía.

La pandemia y sus consecuencias económicas, nos confronta a una realidad alarmante, pues la generación de un esquema de crecimiento sostenible debió basarse en el desarrollo de la persona y el incremento de sus capacidades y competencias; en lugar de echar mano al fácil expediente de ese asistencialismo mínimo que abanderaron algunos "Programas Sociales del Gobierno Central".

De acuerdo con algunas cifras del INEI (que explicamos más adelante), la gran mayoría de peruanos se encuentra subempleada, debido en entre otros factores

[1] El presente Proyecto de Ley (corregido y adecuado a la coyuntura por su presentante), ha sido inspirado en buena parte por el Proyecto 1177/2016-CR, iniciativa de la entonces congresista Ana María Choquehuanca del grupo parlamentario "Peruanos por Kambio".
[2] Descontando a los más jóvenes y a los adultos mayores que no componen la Población Económicamente Activa (PEA).
[3] El Producto Bruto Interno (PBI) es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos en una economía y en un periodo determinado. Para conocer el PBI, es necesario conocer además el Valor Agregado Bruto (VAB), que es el valor adicional que adquieren los bienes y servicios al ser transformados durante el proceso productivo.

a la sobreoferta de empleos informales que provienen de empresas también informales, con todo el riesgo que a mediano y largo plazo ello representa.

En síntesis, es posible afirmar que la ecuación de la pobreza en el Perú es fruto de la sumatoria de informalidad y desempleo, siendo necesario todo tipo de esfuerzos para combatir la resultante, desde sus componentes.

Fuera de la coyuntura (a la que responde el presente Proyecto de Ley) es posible afirmar que la situación actual del empleo en nuestro país, es también un producto del modelo económico inequitativo que se encuentra vigente, en el cual la intervención del Estado se justifica debido a la presencia de esas clamorosas y negativas "externalidades del mercado", que, en lo productivo y ocupacional, ya hemos denunciado.

De acuerdo con la teoría económica clásica, el mercado posee una "mano invisible" que debería generar un automático equilibrio. Según Joseph Stiglitz (2010), las fallas de mercado existen "cuando hay información asimétrica, eso quiere decir que los agentes no poseen el mismo acceso a la información". En el Perú ello se aprecia claramente puesto que acceder a la información es costoso, a pesar del valioso aporte tecnológico que se ha experimentado en los últimos años.

En economía, el caso fortuito y la fuerza mayor "juegan su propio partido" y las situaciones imprevistas, tales como los desastres naturales o las convulsiones sociales (por citar sólo dos), definen nuevos escenarios que deben de estudiarse y resolverse en el ámbito legislativo, a fin de definir condiciones homogéneas para la superación de dificultades que se presenten entre empleadores y trabajadores.

El nuevo coronavirus SARS-CoV-2 y su enfermedad COVID 19, han desatado la pandemia del 2019-2020 que aún se padece en el mundo y en el Perú, con el lamentable saldo que ha costado en vidas humanas y las consecuencias sobre la salubridad y la economía públicas de las naciones.

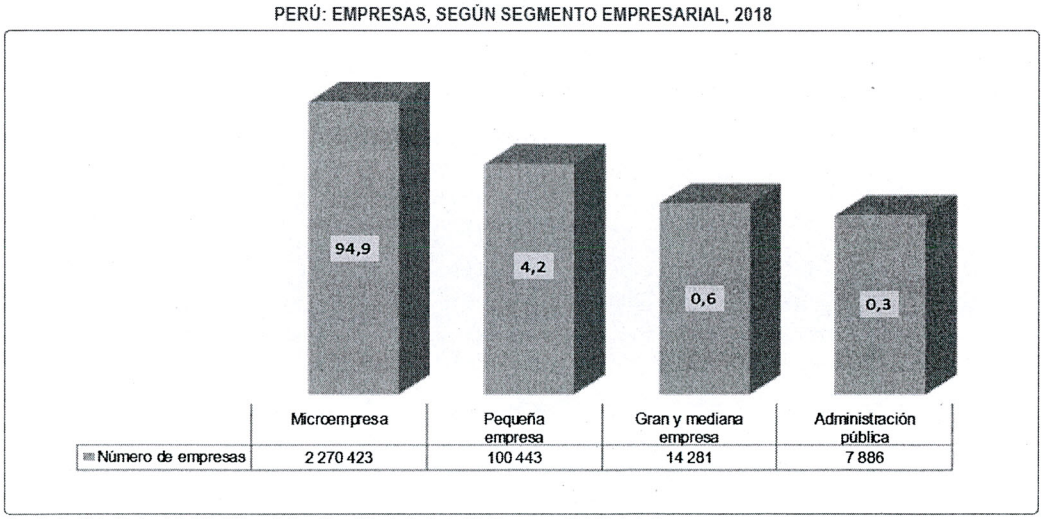
El mundo ha cambiado de manera súbita, las normas sociales de coexistencia se han visto alteradas y con ellas las formas de producción y comercialización, pues estas últimas no pueden estar ajenas a una situación tan compleja y de multiplicidad de alcances como ésta que describimos.

Para centrar un diagnóstico sobre la situación de la producción durante y después de las contingencias provocadas por el COVID-19, resulta necesario remontarse al pasado inmediato y detenerse en la data que presenta el Estado en

relación a la estructura empresarial del país, es así que el INEI (2018), ha publicado la siguiente información:

> A diciembre de 2018, el Directorio Central de Empresas y Establecimientos elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), registró 2 millones 393 mil 33 empresas. Esta información tiene como fuente principal los registros administrativos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), actualizado con las diferentes encuestas de empresas que ejecuta el INEI. Este Directorio comprende a las personas naturales con negocio y a las empresas jurídicas que se encuentran desarrollando actividades productivas en el país. Se excluyen de este análisis a las personas naturales sin negocio (sic).
>
> El 94,9% de las unidades económicas del país, en el 2018, fueron microempresas cuyas ventas anuales no superan los 622 500 soles o 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). El 4,2% se encuentran en el segmento de la pequeña empresa (empresas con ventas entre 150 y 1700 UIT) y el 0,6% pertenecen a la gran y mediana empresa (empresas con ventas mayor a 1700 UIT). En tanto que, el 0,3% restante corresponde a las empresas que pertenecen a la administración pública.

PERÚ: EMPRESAS, SEGÚN SEGMENTO EMPRESARIAL, 2018



	Microempresa	Pequeña empresa	Gran y mediana empresa	Administración pública
Número de empresas	2 270 423	100 443	14 281	7 886

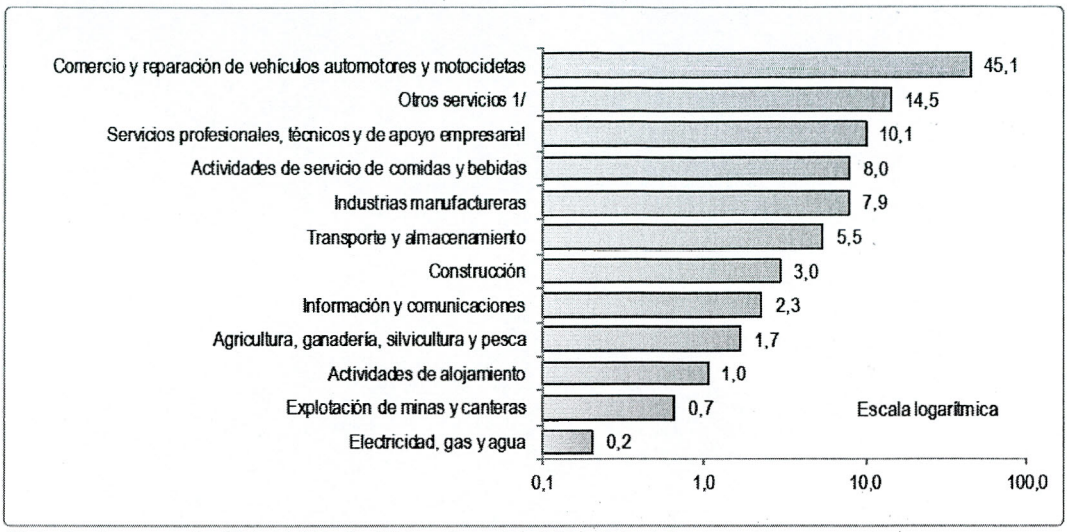
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Directorio Central de Empresas y Establecimientos.

(...).

> A nivel de actividad económica, el 45,1% de empresas realizaron actividades comerciales, le siguen otros servicios (14,5%), servicios profesionales, técnicos y de apoyo empresarial (10,1%), actividades de servicios de comidas y bebidas (8,0%) e industrias manufactureras (7,9%), entre las principales.

PERÚ: EMPRESAS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2018

(Distribución Porcentual)

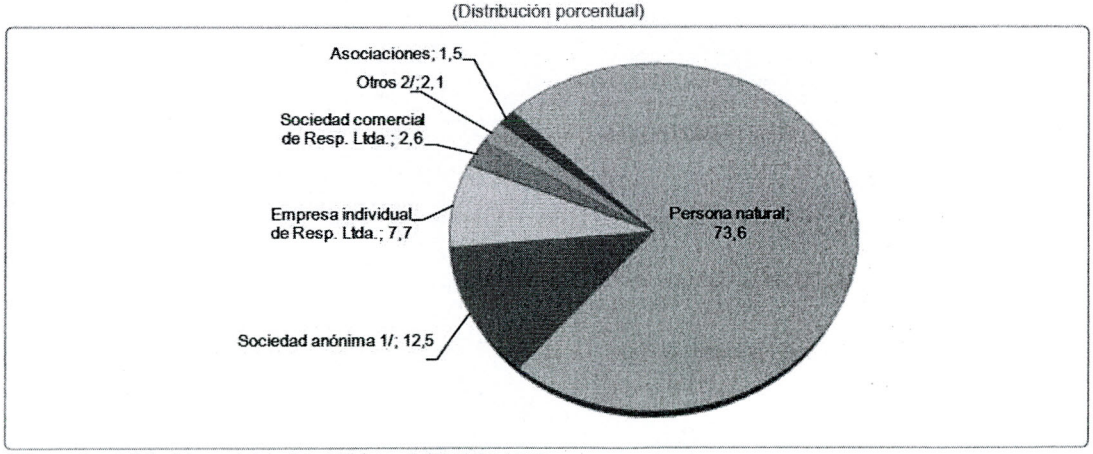


1/ Incluye financieras, seguros, inmobiliarias, administración pública, enseñanza, salud, artísticas, entretenimiento y otros servicios.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Directorio Central de Empresas y Establecimientos.

El 73,6% de las unidades económicas declararon que están constituidas como personas naturales, el 12,5% como sociedad anónima, el 7,7% como empresa individual de responsabilidad limitada, el 2,6% como sociedad comercial de responsabilidad limitada, el 2,1% como otras formas de organización y el 1,5% como asociaciones.

PERÚ: EMPRESAS, SEGÚN ORGANIZACIÓN JURÍDICA, 2018

(Distribución porcentual)



1/ Comprende sociedad anónima, sociedad anónima abierta y sociedad anónima cerrada.
2/ Comprende cooperativas, sociedad en comandita simple, sociedad en comandita por acciones, sociedad colectiva, sociedad civil, fundaciones y no especificado.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Directorio Central de Empresas y Establecimientos.

La desocupación o desempleo, es la ausencia de actividad laboral remunerada, en el caso de aquella persona o personas que encontrándose en edad de

trabajar (y perteneciendo a la PEA), carecen de ocupación retribuida, sea que busquen trabajar o no.

Según Peñaranda (2016): "Se considera empleo informal a: i) los patronos por cuenta propia, cuya unidad productiva pertenece al sector informal; ii) los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador; y, iii) los trabajadores familiares no remunerados, independientemente de la naturaleza formal o informal de la unidad productiva donde laboran".

En el concepto de pobreza con el que se desarrolla el presente proyecto alude a las personas que carecen de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, relacionado ello a la noción de pobreza monetaria. Estar en condición de pobreza se caracteriza por deficiencias en la alimentación, por la falta de acceso a la asistencia sanitaria y a la educación y por no poseer una vivienda que reúna los requisitos básicos para desarrollarse correctamente (Wordpress, 2016).

Según el INEI (2015), se encuentran en pobreza monetaria:

> Aquellas personas que residen en hogares cuyo gasto per cápita es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y otras necesidades básicas (vivienda, vestido, educación, salud, transporte, etc.). Son pobres extremos aquellos hogares cuyos gastos per cápita están por debajo del costo básico de la canasta de alimentos.

Ocuparse de desempleo es al mismo tiempo ocuparse del empleo y la realidad de esta variable macroeconómica es concreta. Dice Chacaltana (2000) que:

> El desempleo es uno de los temas de debate más importantes en relación al mercado laboral peruano. A pesar de esta importancia, la discusión académica no ha llegado aún a niveles muy sofisticados y la mayor parte de los estudios desarrollados en nuestro medio se han concentrado en la descripción de este fenómeno (…). Sin embargo, para entender cabalmente las diversas variantes en relación al desempleo hay que tomar en cuenta la gran movilidad laboral existente en el mercado de trabajo peruano.
> En la década de los 90´, se confirma, que los individuos cuyos hogares pertenecen al último quintil de ingresos (el más pobre), exhiben tasas de desempleo equivalentes casi a tres veces la tasa de desempleo promedio.

Esta constatación ha planteado diversas interrogantes. ¿Es el desempleo una característica de los pobres? ¿Es el desempleo un lujo? La pregunta teórica que se encuentra detrás de este debate es si el desempleo es o no voluntario. Si el desempleo

fuera producto de una elección individual, No constituiría en realidad un problema. Si por el contrario, el desempleo fuera involuntario o impuesto por el sistema, existiría un amplio espacio para la acción del Estado. La evidencia empírica disponible no es concluyente.

Una elevada tasa de desempleo entre los pobres no es evidencia de casualidad. Es necesario explicar si la pobreza determina al desempleo o es a la inversa. ¿Tal vez existe un círculo vicioso entre desempleo y pobreza? Este tipo de preguntas forman parte de la agenda de investigación necesaria para el futuro.

Sobre las relaciones de causalidad entre pobreza y desempleo, Garavito (1998) citado por Chacaltana (2000), refiere que:

> El desempleo pareciera estar negativamente asociado a cambios en el ciclo económico (aumentaría durante las recesiones y disminuiría durante los períodos de expansión, independientemente de los salarios), lo cual sería indicio de que en el país existiría desempleo keynesiano o involuntario. Sin embargo, la evidencia empírica no es concluyente en este sentido. Por ejemplo en el estudio de Gonzáles (1999) se ha intentado mostrar si la Ley de Okun, se aplica en países como el Perú y encuentra que la relación entre PBI y desempleo, es volátil.

El Director Ejecutivo del Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP) de la Cámara de Comercio de Lima, en su "Informe Económico" publicado en la revista de esa institución, basándose en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), afirma que la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO), alcanza a 15,9 millones de peruanos y por estimaciones de su representada resulta que apenas 4,3 millones de ese total, tienen empleo formal, siendo que 11,6 millones de peruanos, son empleados informales representando el 73,2% del total de la PEAO.

Peñaranda (2016), señala que entre los años 2013 y 2015, la PEAO se expandió en un 2,4%; es decir, una tasa significativamente reducida en comparación con el 5.3% del período 2010 – 2012; mientras que entre el 2013 y el 2015, el empleo informal creció en un 0,8%, como indicador general, pero en el sector eléctrico, la informalidad laboral creció en un 15,2% y en el sector construcción se incrementó en un 13,5%.

Por regiones y en el período antes indicado, dice Peñaranda (2016) que el empleo informal se incrementó más en Ayacucho (11,3%) y en Madre de Dios (11,2%). A propósito de volúmenes y cifras totales (excluyendo Lima), las regiones que concentran la mayor informalidad laboral son: Piura, Cajamarca, La Libertad,

Puno y Cusco, entre 600 mil y 700 mil trabajadores laboran en estas regiones, bajo dicha condición.

Por su parte José Carlos Saavedra (2016), Director de Análisis Macroeconómico de Apoyo Consultoría, en la exposición "Plan 2016" – Economía Posible, afirma que Latinoamérica se halla en medio de un proceso económico de recesión (algo más complejo que una "simple" desaceleración económica); no obstante, el Perú ha crecido a razón de 3% promedio en los últimos años y en ese escenario, se ha definido un clima de negocios, ante el cual las empresas peruanas han reaccionado, postergando sus planes de inversión y ajustando sus costos, lo cual ha afectado seriamente al mercado laboral, pues en lo que va del 2016, el empleo formal urbano en el Perú ha caído en un 0,1% y el empleo formal urbano-rural (incluida Lima y provincias), registra un descenso del 0,7%.

Pese a que la minería es una las actividades económicas que menos empleo genera, Saavedra (2016) sostiene que ese promedio de 3% de crecimiento registrado en los últimos años, se sostiene casi exclusivamente en las divisas provenientes de la minería, pues en el rubro de servicios (entre ellos el turismo), el aporte al PBI alcanza al 0,7%.

A propósito de la minería y el sector servicios, las cifras proporcionadas por el INEI (y los estadígrafos del IEDEP que aparecen en el mencionado informe), permiten extraer valiosa data, pues se tiene que la informalidad laboral del sector minero alcanza a 96,095 trabajadores, mientras que la informalidad laboral del sector servicios alcanza nada menos que a 3´672,155 trabajadores.

Según el INEI, ENAHO, MTPE, (2016), el mercado laboral en el Perú ha tenido un comportamiento que marca tendencia. La tasa de empleo informal entre el 2007 y 2015, no ha disminuido mucho de un 79,90% (2007) a un 73,20% (2015).

Desde el punto de vista correlacional, se comparan los años 2008 y 2015 en millones y se tiene que la PEA OCUPADA el 2008 ha sido de 14.459 millones, mientras que el 2015 ha sido de 15.919 millones de trabajadores; desagregando esa información se tiene que los trabajadores formales alcanzaron a 3.019 el 2008, mientras que 4.274 se registran el 2015. Por su parte, el empleo informal fue de 11.440 millones de trabajadores el 2008, en tanto 11.645 millones se aprecian en el 2015, quedando claro que la informalidad laboral se ha incrementado (INEI, ENAHO, MTPE, 2016).

Un dato significativo, corresponde a la distribución del empleo informal en porcentajes y por categoría ocupacional al 2014; así se tiene que el 58% del empleo

informal está localizado en categorías productivas no sujetas a la regulación laboral; es decir: independientes no calificados y trabajadores formales no registrados (TFNR) (INEI, ENAHO, MTPE, 2016).

Sobre la PEA ocupada en empresas registradas al 2015 (en millones), se tiene que esta alcanza a 7.232,283 trabajadores, en tanto que 4.274,233 trabajadores se cuentan en la PEA ocupada, en empresas registradas con empleo formal; siendo esto así, 3 millones de PEA ocupada en empresas registradas, se encuentran en situación de empleo informal; por consiguiente, si todo el empleo localizado en empresas registradas fuera empleo formal, la tasa de empleo informal descendería al 54.6% y no se mantendría en 73.2% como se tiene en la actualidad (INEI, ENAHO, MTPE, 2016).

Se aprecia en el Informe Técnico sobre la "Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015", que el 30,8% de los peruanos se encontraban en situación de pobreza en el 2010, este índice tuvo una reducción significativa al 2014 al pasar a 22,7%; mientras que en la región Cusco, el 42,7% de la población se encontraba en condición de pobreza en el 2010, cifra que se redujo al 2014 llegando a registrar un 18,7% (INEI, 2016).

En el referido informe, se aplicó test estadísticos que arrojaron 5 grupos de departamentos (propiamente regiones), con niveles de pobreza extrema y estadísticamente análogos. En el año 2015 en el primer grupo aparece solo Cajamarca con la mayor tasa de pobreza extrema entre 16,63% y 23,89%, mientras el último grupo, es decir el de los menos pobres extremos, aparecen las regiones de Lima, Tacna, Tumbes, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Arequipa, y Callao. La región Cusco se encuentra en el cuarto grupo junto con las regiones de Ancash, Junín, Lambayeque y Ucayali, con una tasa de pobreza extrema entre 2,8% y 3,67%, lo que significa porcentajes mayores a los registrados el 2014 (INEI, 2016).

2. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA:

Los Artículos 59°, 60° y 137° de la Constitución Política del Perú, sancionan lo siguiente:

> Artículo 59.- Rol Económico del Estado
> 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 públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier

desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Artículo 60.- Pluralismo Económico
El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal

Artículo 137.- Estados de excepción. Estado de Emergencia y Estado de Sitio
El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:
1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie. El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.
2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso.
CONCORDANCIAS: LEY N° 28278, Art. 6 R.M. N° 1452-2006-IN, Cap. III Literal D. (Labor Policial en los Regímenes de Excepción del Manual de DD. HH. aplicados a la Función Policial).

El Decreto Legislativo N°. 1257 que establece el fraccionamiento especial de deudas tributarias y otros ingresos administrados por la SUNAT, el Decreto Legislativo N°. 1269 que establece un régimen jurídico tributario especial para las micro y pequeñas empresas incluyendo tasas progresivas aplicadas a la utilidad o los

ingresos; y la Ley 29981 que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

Es evidente que tanto la Carta Magna como la legislación nacional vigente, el marco del principio de pluralismo económico, definen la posibilidad de diversificar el aparato productivo nacional, enfatizando en las micro y pequeñas empresas como vehículo de esa filosofía y objeto de atención preferente en materia de políticas públicas bajo un criterio de exoneración o atenuación, según corresponda, capaces de llevar a la práctica sus enunciados.

En lo relativo al Estado de Emergencia (que comenzara con la declaratoria de emergencia sanitaria en el Perú), tanto las facultades constitucionales como la legislación conexa, han dado lugar una prolongada suspensión de casi la integridad de actividades económicas en el país, colocando en situación de riesgo la continuidad de las operaciones de micro y pequeñas empresas, las que se desarrollan en términos comerciales a través de contratos sinalagmáticos o de prestaciones recíprocas, razón por la cual debe considerarse además lo dispuesto por el Artículo 1315° del Código Civil que sanciona lo siguiente:

> Caso fortuito o fuerza mayor
> Artículo 1315°.- Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

Comentando el artículo precedente, Osterling (1984) citado por Zecenarro (2020), sostiene que:

> El incumplimiento de la obligación puede tener origen en causas independientes de la voluntad del deudor, extraordinarias, imprevisibles e irresistibles, dando lugar a lo que en Derecho se llama caso fortuito o fuerza mayor. En otras palabras, el incumplimiento le es impuesto al deudor por un hecho ajeno a él, por lo que ya no es el autor moral de dicha inejecución; se configure de esta forma un supuesto de inimputabilidad, merced a la cual el deudor no será responsable por tal incumplimiento ni por sus consecuencias.

De La Puente Lavalle (2001) citado por Zecenarro (2020) sobre el mismo tema, manifiesta lo siguiente:

> 23. Debe entenderse como acontecimiento extraordinario a aquel que no es usual en situaciones normales. Lo extraordinario se juzga, principalmente, de

> acuerdo con las circunstancias temporales y espaciales; mientras que la **imprevisibilidad** supone un hecho respecto del cual las partes no tenían motivos atendibles para presumir que este vaya a suceder, al tiempo de contraerse la obligación; debe considerarse que un hecho o evento es imprevisible cuando supera o excede la aptitud normal de previsión del deudor en la relación obligatoria Asimismo, el requisito de irresistibilidad supone la imposibilidad de cumplimiento por parte del deudor; para que una situación o evento no esté dentro del control razonable o tenga el carácter de irresistible exige que la persona sea impotente para evitarlo, no pudiéndolo impedir, por más que quiera o se esfuerce para ello. Por tanto, "la rareza; el carácter anormal del evento, las remotas posibilidades de realización, configura el caso fortuito o fuerza mayor".

Desde la perspectiva de la doctrina citada y en el marco de un ejercicio interpretativo del Artículo 1315° del Código Civil, aplicado a la singular situación que experimenta la economía mundial pero en particular la peruana, a propósito del prolongado Estado de Emergencia que se mantiene como consecuencia de la pandemia, Zecenarro (2020) afirma que:

> La Fuerza Mayor resultante del Estado de Emergencia generado por el COVID-19 tendrá un inevitable impacto en los contratos con prestaciones recíprocas celebrados en el ámbito civil, comercial, o aquellos suscritos en virtud de normas especiales. Ello redundará en ejecuciones tardías, defectuosas o parciales; e inclusive, en prestaciones que no se llegarán a ejecutar por imposibilidad o por excesiva onerosidad infringida a alguna de las partes.
>
> Las consecuencias dependerán de una serie de variables como: la separabilidad de la obligación comprometida respecto del resto de obligaciones imbuidas en el contrato principal; la voluntad e interés de las partes en el cumplimiento de las obligaciones no ejecutadas; y la forma en que la Fuerza Mayor ha sido regulada en cada contrato. Todo ello sin perjuicio de las estipulaciones que la norma civil o las normas especiales contemplan para cada situación, y que servirán como parámetros orientadores ante eventuales controversias.

3. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA:

A decir de diversos especialistas, la verdadera crisis económica que generará el COVID-19, se ha de percibir luego del levantamiento del Estado de Emergencia, tal y como ocurrió con la denominada "Gran Depresión" de los años 30´, originada

por varios factores algunos de ellos derivados de la compleja situación de Europa y Estados Unidos luego de la conclusión de la I Guerra Mundial y la fragilidad del sistema financiero internacional.

Como hemos desarrollado en extenso en el punto "1" del presente proyecto legislativo, antes del inicio del Estado de Emergencia a consecuencia de la pandemia por el COVID-19, las MYPEs procuraban empleo para el 60% de la PEA ocupada (Andina, 2019).

En relación al tema que analizamos, el Instituto Peruano de Economía (IPE, 2020), sostiene lo siguiente:

> (...) el PBI en el 2020 estaría cayendo en 1.0 punto porcentual por cada semana de paralización económica. Esta cifra se podría agravar mientras el Estado de Emergencia se prolongue, en tanto que se espera una reactivación total hacia el último trimestre del año.
>
> Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), anunció que 190 mil empresas están prohibidas de operar durante el Estado de Emergencia, es decir, el 60% de todas las firmas a nivel nacional. De estas, las más afectadas son del sector construcción, comercio, restaurantes y hoteles y servicios sociales o personales.
>
> Para el MTPE, cerca de 900 mil trabajadores en estos sectores estarían en riesgo de perder su empleo. Pero, según estimados del IPE, incluyendo otras actividades menos afectadas, u operando parcialmente, peligra la continuidad laboral de más de 1.7 millones de trabajadores.
>
> El IPE estimó que entre el 50% y 55% de la economía nacional estaría paralizada, lo que afecta en mayor medida a la población más vulnerable del país. En el Perú, el 20.5% de su población se encuentra en situación de pobreza. Además, la clase media estaría conformada por 41% de la población, estimada sobre la base de la metodología del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
>
> Más aún, un 40% de peruanos forman lo que se conoce como la clase media vulnerable; cuyos ingresos diarios por persona están entre los US$5 y los US$12.4. Este segmento estaría en riesgo de volver a la pobreza.

Hoy más que nunca resulta indispensable que el Estado apruebe medidas destinadas a un nuevo impulso económico en materia de inversión, innovación, emprendimiento y fomento del empleo, pero libre de prejuicios y tendencias.

El Diario La República en su edición "on line" del 12 de mayo del (La República, 2020), sostiene que:

> El programa de financiamiento empresarial, Reactiva Perú, estaría lejos de cumplir sus objetivos iniciales. Entre ellos, beneficiar a 350 mil empresas, y menos, alcanzar a 314 mil mypes.
>
> Según estimaciones del grupo Propuesta Ciudadana, con el 90% de los fondos del programa ya subastados (S/28.848 millones), solo se lograría cubrir a 72.987 mypes.
>
> Desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tampoco hay cifras claras.
>
> Oscar Graham, director general de Mercados Financieros y Previsional Privado del MEF, indicó que "una vez termine la etapa de subastas (que sería esta semana), las 21 entidades deberán presentar los expedientes para conocer cuántas son las empresas beneficiadas". Aunque, según sus primeras estimaciones, habría un aproximado de 37 mil empresas beneficiadas, de los cuales - a la fecha - solo a 16.800 se le ha otorgado la garantía, totalizando un desembolso por S/9.200 millones. De esas 16.800 empresas, un 43% están vinculadas a comercio, un 14% a industria manufacturera, un 12% a transporte y comunicaciones y un 4% (600 empresas) al rubro de hotelería y turismo", señaló.

Cabe interrogar entonces si para "sobrevivir", las empresas en general y las MYPEs en particular, necesitan única y exclusivamente créditos; teniendo en consideración, que la serie de inconvenientes que presentan las unidades productivas, a propósito de las consecuencias del COVID-19 demandan políticas públicas más completas que la sola inyección de capitales (que en plazos breves tendrán que devolver con intereses añadidos).

Reactiva Perú no constituye un esfuerzo estatal suficiente, pues su horizonte financiero, pareciera estar pensado casi exclusivamente en la gran empresa, es por ello que el presente Proyecto de Ley procura cubrir el déficit que presenta la necesidad pública en toda su magnitud.

La creación del Registro Nacional de pérdidas y perjuicios de activos MYPES (RENAPAC-MYPEs), constituye un eje fundamental de nuestra iniciativa, cuyo propósito es mantener actualizada la información relativa a los agravios materiales que las MYPEs hayan sufrido en su operatividad, como consecuencia del Estado de Emergencia provocado por el COVID-19.

Por su parte, la frondosa legislación tributaria vigente en nuestro país, ha previsto la posibilidad de conceder beneficios tributarios para los contribuyentes, partiendo de premisas diversas; no obstante, se conoce que son muchas las MYPEs que mantienen deudas tributarias que requieren de atención prioritaria por parte del Estado, pudiendo llegarse a la amnistía como parte de la estrategia.

También es conocido el hecho de la existencia de un significativo número de MYPEs que se encuentran endeudadas al sistema financiero y aunque hemos afirmado que no todas las soluciones a los problemas productivos son necesariamente crediticias, sucede que una adecuada inyección de capitales, puede aliviar una gran parte de la depresión material que ahora afrontan. La fórmula legal define salidas y figuras específicas que a modo de beneficios, deben adecuarse a sus productos crediticios (contratados o por contratar).

Ante la magnitud de la contingencia productiva que ya afronta nuestra el sector productivo de nuestro país, es en el ámbito de la fiscalización laboral, donde se hace necesario establecer un nuevo escenario de control atenuado (por breve tiempo), capaz de permitir a las MYPEs, evitar el sobrecosto laboral que representan las multas que imponen SUNAFIL, las Gerencias Regionales o las Direcciones Regionales de Trabajo, según corresponda, en casos de incumplimiento a la normatividad socio-laboral, sin que ello defina impunidad patronal, pues los impagos o despidos arbitrarios (por mencionar dos de tantas inconductas), podrán demandarse como de costumbre ante el Poder Judicial, dejándose a salvo el derecho y los intereses de los trabajadores que pudieran encontrarse afectados con algún proceder indebido.

4. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

Con la iniciativa legislativa que proponemos, se persigue la sostenibilidad de las actividades productivas formales de las MYPEs que resultaron perjudicadas como consecuencia de la pandemia provocada por el COVID-19, al haberse visto impedidas de continuar con sus actividades, prácticamente incitadas a la informalidad y el despido masivo de trabajadores, cuando no, la quiebra.

5. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO:

La promulgación de la norma cuyo proyecto se presenta, no generará costo alguno al erario nacional, ni provocará costos sustanciales en los agentes privados, por el contrario y atendiendo a la situación crítica en la que se encuentra el aparato productivo nacional (en su expresión más frágil -MYPEs-), resulta indispensable otorgar atención preferencial y excepcional para aquellas unidades productivas formales que resultaron perjudicadas como consecuencia del prolongado Estado de Emergencia que ha provocado el COVID-19.

6. RELACIÓN DE LA INCIATIVA CON LA AGENDA LEISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL:

La iniciativa legislativa contenida en el proyecto que se presenta, guarda relación con el "Punto 18 del Acuerdo Nacional", en lo relativo a la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, impulsando el desarrollo e innovación tecnológica de las MYPEs en general, con la finalidad de alcanzar el crecimiento económico y la generación sostenible de empleos de calidad.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Andina. (2019), *Mipymes emplean más del 60% de la Población Económicamente Activa.* Recuperado el 12 de mayo del 2020, de: https://andina.pe/agencia/noticia-mipymes-emplean-mas-del-60-de-poblacion-economicamente-activa-756630.aspx

Ballesteros, J. A., Nuñez Hernandez, F., & Usabiaga Ibañez, C. (2012). *www.juntadeandalucia.es*. (I. d. Andalucía, Productor) Recuperado el 18 de 08 de 2016, de juntadeandalucia.es: http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/doctrabajo/Leyokun/Leyokun.pdf

Chacaltana, J. (2000). *Un análisis dinámico del desempleo en el Perú.* Lima, Lima, Perú: Fondo de Investigaciones del Programa MECOVI.

De la Puente y Lavalle, M. (2001). El contrato en general. Tomo I, Palestra Editores.

Garavito, C. (1998). Determinantes del desempleo en Lima – Metroplitana. En Economía PUCP. Julio.

Gonzales, J. (1999). Labor market flexibility in thirteen Latin Américan Countries and the UnitedStates: revisiting and expanding Okun coefficients World Bank Latin American and Caribean Studies. The World Bank. Washington.

INEI, ENAHO, MTPE (2016). El mercado laboral en el Perú. Lima.

INEI (2018). *PERÚ: Estructura empresarial, 2018.* Lima.

IPE. (2020). *CORONAVIRUS en Perú: Los costos económicos del Estado de Emergencia.* Recuperado el 12 de mayo del 2020, de: https://www.ipe.org.pe/portal/coronavirus-en-peru-los-costos-economicos-del-estado-de-emergencia/

Informe Técnico Evolución de la Pobreza Monetaria 2009 - 2015. (Abril de 2016). (INEI, Ed.). Recuperado el 26 de Setiembre de 2016, de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1347/libro.pdf

Osterling F. (1984). Inejecución de obligación. Para leer el Código Civil. Fondo Editorial PUCP.

Peñaranda, C. (25 de Julio de 2016). Informe Económico. (I. d. Empresarial, Ed.) *La Cámara*, 6-8.

Saavedra, J. C. (2016). La economía peruana en el 2016. *Plan 2016 / Economía Posible.* Cusco: Entel Empresas.

Stiglitz, J. (2010). Regulación y Fallas de Mercado. *Revista de Economía Institucional Vol 12.*

Wordpress. (2016). *definicion.de*. (Wordpress, Productor), Recuperado el 19 de Setiembre de 2016, de: http://definicion.de/pobreza/#ixzz4KWwY7Xxh

Zecenarro, C. (2020). Impacto del Estado de Emergencia por el COVID-19 en los contratos con prestaciones recíprocas. *Revista Enfoque Derecho,* Recuperado el 12 de mayo del 2020, de: https://www.enfoquederecho.com/2020/04/10/impacto-del-estado-de-emergencia-por-el-covid-19-en-los-contratos-con-prestaciones-reciprocas/

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: COMBINA SALVATIERRA CESAR AUGUSTO FIR 44709978 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2020 18:55:17-0500