

Proyecto de Ley N° 6102...../2020-CR



**PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL
PROCEDIMIENTO PARA EJECUTAR
GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE
REACTIVACIÓN ECONÓMICA A FAVOR
DE EMPRESAS AFECTADAS POR LA
CRISIS ECONÓMICA**

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP**, a iniciativa del Congresista **ISAIAS PINEDA SANTOS** ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

**PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA
EJECUTAR GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE
REACTIVACIÓN ECONÓMICA A FAVOR DE EMPRESAS
AFECTADAS POR LA CRISIS ECONÓMICA**

Artículo 1.- Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declárese de interés nacional y necesidad pública la regulación del gasto público que ejecuta el Gobierno Nacional en la reactivación económica a favor de empresas afectadas por la cuarentena impuesta por el Estado de Emergencia provocado por el Covid-19 (marzo-junio 2020).

Artículo 2.- Del control del gasto público que afecta el erario nacional.

La Presidencia del Consejo de Ministros, el Banco Central de Reserva del Perú, la Súper Intendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y el Ministerio de Economía y Finanzas remiten al Congreso de la República, el procedimiento por el cual se establece el proceso de apoyo económico a favor de la actividad empresarial y económica en el país que haya sido perjudicada por la pandemia provocada por el Covid-19, a la finalización de la cuarentena decretada por el Estado de Emergencia.

Artículo 3.- De la promoción de la reactivación económica para atender los efectos de la crisis económica

El Estado cumple un rol de apoyo financiero al sector empresarial de capital nacional en forma preferente, asegurando el acceso a créditos provenientes del Erario Nacional o del sistema financiero con el objeto de generar la reactivación económica en el país.

Asimismo, el gobierno Nacional a través del Ministerio de Economía podrá disponer de fondos provenientes del Erario Nacional para atender sectores afectados económicamente, tanto en subsidios como facilidades para la reactivación de las micro empresas, el sector independiente y el sector informal, sobre la base de criterios regulados en la presente Ley.

Artículo 4.- Del gasto público ejecutado para atender los efectos de la crisis económica

La Presidencia del Consejo de Ministros, el Banco Central de Reserva del Perú, la Súper Intendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y el Ministerio de Economía y

Finanzas aplican el siguiente esquema de priorización de asignación de apoyos financieros o económicos provenientes del Erario Nacional:

- a) En primer término: Empresas que estén registradas como Pequeñas y Medianas Empresas en la SUNAT.
- b) En segundo término: Empresas vinculadas al sector agrario, pesquero, textil, industrial, del sector gastronómico y turístico.
- c) En tercer término: Empresas con capital nacional o con domicilio tributario, a nivel de casa matriz, en el Perú.
- d) En cuarto término: Empresas extranjeras con domicilio tributario en el país, con más de 5,000 trabajadores.

Por otra parte, La Presidencia del Consejo de Ministros, el Banco Central de Reserva del Perú, la Súper Intendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Ministerio de Economía y Finanzas aplican el siguiente esquema de priorización de asignación de subsidios, créditos, así como facilidades para la reactivación provenientes del Erario Nacional:

- a) En primer término: a las microempresas y pequeñas empresas que puedan demostrar funcionamiento de las mismas por el periodo mínimo de un año.
- b) En segundo término: a los trabajadores independientes de todos los sectores económicos que demuestren tener contratos con entidades públicas o privadas.
- c) En tercer término: a los microempresarios informales quienes, mediante declaración jurada y/o corroboración por parte de la municipalidad correspondiente, puedan tener al menos un año de funcionamiento.

Artículo 5.- De la ponderación para otorgar beneficios tributarios a empresas afectadas por la crisis financiera

El Estado establecerá una política de regulación de beneficios tributarios conforme al siguiente orden de prelación:

- a) Empresas con domicilio tributario en el país, respecto de la casa matriz.
- b) Empresas con más de 5,000 trabajadores que sean dependientes de una casa matriz con domicilio en el extranjero.
- c) Empresas vinculadas al ámbito agrario, pesquero, textil, industrial, del sector gastronómico y turístico.
- d) Empresas que estén registradas como Pequeñas y Medianas Empresas en la SUNAT.

El Estado establecerá una política de regulación de subsidios, créditos, facilidades e incentivos tributarios conforme al siguiente orden de prelación:

- a) Microempresas con domicilio en el país
- b) Microempresas con menos de cinco trabajadores
- c) Trabajadores independientes por cuenta propia
- d) Microempresas informales que tengan ingresos de subsistencia

Se dará énfasis a una regulación positiva, que buscará facilitar el apoyo del Estado a las empresas y entidades señaladas en el presente proyecto de ley, así como una regulación negativa, que buscará sanciones e impedimentos a las empresas y entidades que no cumplan con los requisitos para acceder a estos apoyos del Estado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- A partir de la vigencia de la presente Ley, quedan derogadas las normas legales que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

Segunda.- Una empresa con proceso judicial, arbitral o con algún conflicto de intereses con el Estado peruano, queda excluida de todo beneficio económico, tributario o apoyo financiero que implique la ejecución de recursos del Erario Nacional.

Lima, 20 de Julio de 2020.



Firmado digitalmente por:
AYQUIPA TORRES JULIA
BENIGNA FIR 21425681 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2020 20:40:20-0500



Firmado digitalmente por:
PINEDA SANTOS Isaias FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/08/2020 19:45:03-0500



Firmado digitalmente por:
RAYME MARIN Alcides FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2020 19:52:18-0500

ISAIAS PINEDA SANTOS
Congresista de la Republica



Firmado digitalmente por:
RETAMOZO LEZAMA MARIA
CRISTINA FIR 41854380 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2020 16:51:02-0500



Firmado digitalmente por:
CESPEDES CARDENAS DE
VELASQUEZ Maria Teresa FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2020 17:03:44-0500



Firmado digitalmente por:
NUÑEZ MARREROS Jesus Del
Carmen FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2020 17:19:13-0500



Firmado digitalmente por:
CAYLLAHUA BARRIENTOS
WILMER FIR 09773748 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2020 18:23:47-0500



Firmado digitalmente por:
CAYGUARAY GAMBINI Luz
Milagros FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2020 18:13:04-0500

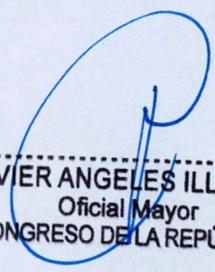


Firmado digitalmente por:
BENITES AGURTO ALFREDO
FIR 42930319 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/08/2020 18:38:15-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 02 de SEPTIEMBRE del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 6102 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La necesidad de cautelar el Erario Nacional, en particular en una época de crisis económica provocada especialmente por la pandemia del Covid-19 que ha tenido un impacto negativo en el período marzo a junio 2020, impone la necesidad de establecer mecanismos de orden económico, financiero y bancario que permitan guiar al Poder Ejecutivo, en particular a la Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas, para así poder ejecutar un esquema de trabajo organizado y orgánico, que permita la planificación y atención a la crisis que ha impactado al país en particular, al sector empresarial peruano.

De este modo, se plantea establecer una relación objetiva, proporcional y especial con todo el sector empresarial y productivo nacional, en particular con los que sostienen la estabilidad económica del país, cautelando los intereses de toda la población nacional, especialmente respecto del erario nacional.

En este sentido, el análisis de la realidad económica del país, nos permite detallar:

- a) El contexto y diferenciación de los niveles de la actividad económica en el país permiten identificar dos tipos de actividad económica, evaluados según el "Índice de Schneider" y por "The Heritage Foundation"¹, sobre los cuales se detalla que la realidad económica del país es informal, como patrón de referencia general.

¹ Loayza, Norman (2020) *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*.
<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>

- b) Las empresas formales constituyen un porcentaje mínimo respecto de la actividad económica en general, sin embargo, es la que usualmente recibe mayor apoyo de los diferentes gobiernos nacionales.
- c) La actividad económica informal está compuesta por más de 7.3 millones de empresas según la Cámara de Comercio de Lima².
- d) El 99.3% de la actividad formal en el país está conformada por las pequeñas y micro empresas, factor que era determinado en el año 2012 y que probablemente mantenga una cifra referencial en la actualidad³, toda vez que en el año 2018 se calculó una cifra próxima a los 2.4 millones de empresas según el INEI⁴.
- e) El Gobierno Nacional ha ejecutado el programa REACTIVA Perú, sobre la cual otorgará créditos a empresas con tasas de interés por debajo de lo establecido en el sistema financiero nacional, con el objeto de promover la reactivación económica.
- f) A la fecha se calcula un total de 71,552 empresas que han accedido a algún beneficio del programa REACTIVA Perú, conforme detalla el propio Ministerio de Economía y Finanzas⁵.

² Perú 21 (2019) *Más de 7.3 millones de empresas en el país son informales, según la CCL.*

<https://peru21.pe/economia/7-3-millones-empresas-pais-son-informales-ccl-nndc-480925-noticia/>

³ La República (2012) *99,3% de las empresas formales del Perú son MYPE.*

<https://larepublica.pe/economia/606963-993-de-las-empresas-formales-del-peru-son-mype/>

⁴ Gestión (2018) *En Perú existen más de 2.4 millones de empresas, según el INEI.*

<https://gestion.pe/economia/peru-existen-2-4-millones-empresas-inei-251359-noticia/>

⁵ El Peruano (2020) *Reactiva Perú: conoce la lista de las 71,553 empresas que accedieron al programa al 29 de mayo.* <https://elperuano.pe/noticia-reactiva-peru-conoce-lista-de-71553-empresas-accedieron-al-programa-al-29-mayo-97289.aspx>

- g) Se detalla que aproximadamente 2 millones de micro empresas han accedido al crédito que promueve el programa REACTIVA Perú.

Sin embargo, conforme se ha observado en el ámbito nacional, muchas empresas, especialmente de capitales extranjeros, están afectados por el impacto económico que ha generado el Covid-19. Situación muy similar a las empresas nacionales, de todo nivel.

Bajo este contexto, surge la necesidad de establecer un mecanismo reglado por ley para que el Gobierno Nacional a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Banco Central de Reserva del Perú, la Súper Intendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a sus facultades legales, pueda establecer un mecanismo y procedimiento diligente en el "gasto público", especialmente si se trata de generar un mecanismo de reactivación económica, tanto en la regulación positiva, es decir, mejorar los trámites y dar facilidades para la reactivación económica, así como en la regulación negativa, es decir, establecer penas e infracciones para aquellas entidades que quieren aprovecharse indebidamente, o que no cumplan los requisitos de los programas del Estado.

En este sentido, se plantea una *norma legal* que pueda generar un mecanismo objetivo, prudente en lo económico y financiero y además genere un procedimiento reglado ante un contexto complicado y negativo del país, para así poder tener un orden financiero, económico y social, en particular porque el impacto que ha generado la pandemia del Covid-19 ha resultado ser sumamente complicada de evaluar.

Y es sobre la base de lo que ya ha sido registrado, se debe evaluar la etapa posterior a la "cuarentena" decretada por el Estado de Emergencia porque durante dicho período, la producción y economía nacional se vieron afectados sobre manera, con lo cual se requiere iniciar una etapa de reactivación económica a partir de julio 2020 en adelante.

Por ello, todas las acciones que ejecute el Gobierno Nacional respecto de la generación de la reactivación económica implicará ejecutar un "gasto público" el cual no está regulado por ley y responde esencialmente a una *política de gobierno*, mas no a una *política pública*, razón por la cual es necesario detallar que todo procedimiento de reactivación económica debe ejecutarse a partir de julio-agosto 2020 y por tanto al disponerse de un recurso público (erario nacional) a favor de una empresa o actividad económica en particular, se requiere un marco normativo específico para así cautelar el principio de legalidad que permita delimitar las acciones de apoyo a través de la generación de líneas de crédito económico, o en su defecto subsidios y beneficios económicos y eliminación de trabas por parte del Gobierno Nacional al sector empresarial y productivo nacional, tanto en el sector formal como informal, independiente y mipyme como parte de una estrategia para continuar operando en el país, según los apoyos que les corresponda.

Ante esta situación es que se plantea establecer un criterio para poder evaluar estas situaciones, en particular cuando se trate de empresas que no registran vinculación tributaria o cumplen con las condiciones de domicilio o impacto económico en el país. Esto tanto a nivel de empresas formales, como informales, independientes y mipymes.

Bajo esta referencia, en el ámbito internacional, países como Estados Unidos de América, Canadá, Dinamarca y Polonia han desarrollado una estrategia que prioriza la atención y apoyo económico sólo a empresas con domicilio en sus jurisdicciones, a efectos de limitar todo tipo de apoyo gubernamental a empresas con domicilio en paraísos fiscales⁶.

Los apoyos económicos en estas empresas formales son dados a través de créditos, pero también existen otros beneficios de naturaleza económica o financiera, como la generación de subsidios, exenciones y facilidades en los trámites (*fast track*).

En Estados Unidos, por ejemplo, se dio un subsidio a las micro empresas para mantener los empleos, en el cual, si no despedían personal y seguían operando, no se tenía que devolver el dinero.

En este sentido, está la segunda disposición complementaria y final que permite cautelar los intereses legales del país, en particular cuando una empresa con algún trámite judicial o arbitral o equivalente tenga un conflicto de intereses con el Estado.

Respecto del sustento que viabiliza los artículos 4º y 5º de la presente iniciativa legislativa, se sostiene lo siguiente:

a) Respecto del orden de prioridades.

El artículo 4º regula una acción de protección en función a la escala económica y nivel de actividad de las personas que

⁶ Business & Human Rights Resource Centre (2020) *Global: Ante el Covid-19 cuatro países negarán ayudas a empresas con capital en paraísos fiscales*. <https://www.business-humanrights.org/es/global-ante-el-covid-19-cuatro-paises-negaran-ayudas-a-empresas-con-capital-en-paraisos-fiscales>

pudieran acceder a un financiamiento proveniente de los recursos públicos.

Este orden permite detallar la preferencia para las empresas y actividades con mayor nivel de sensibilización social, en particular porque dinamizan la economía en una mayor escala y constituyen un apoyo significativo a las familias peruanas.

El artículo 5º, en cambio establece un orden inverso, en particular porque son las empresas de mayor escala y mayor actividad empresarial las que registran una mejor vinculación con la SUNAT y por tanto se complementa el objetivo de esta iniciativa legislativa con lo dispuesto por el Código Tributario, en función a que las empresas de pequeña y micro escala no suelen tener exoneraciones o beneficios tributarios, porque les corresponde otro tratamiento administrativo-tributario.

Adicionalmente, se incorporan dentro de los criterios, el regular positiva y negativamente los apoyos del Estado a la microempresa, los independientes, y las mipymes, siendo que deba existir un reglamento para poder facilitar las ayudas a cada sector, acorde a sus características y necesidades.

b) Respecto del "gasto público" en el orden de preferencias detallados en los artículos 4º y 5º.

Se detalla que esencialmente el gasto público debe ser dirigido a dinamizar la economía nacional, por tanto, los beneficios tributarios bien pueden corresponder a elementos de carácter promocional para actividades formales que no suelen aplicarse a las pequeñas y micro empresas, las cuales son generalmente

informales y por ello es que se plantea dicha metodología para así poder contar con el visto bueno del Ejecutivo, respecto de una opinión del Ministerio de Economía y Finanzas y las otras entidades designadas.

Este criterio, responde además a la incidencia de la empresa que requiere de algún beneficio tributario en la economía nacional, por ello se establece un "ratio" para poder detallar un orden de atención, por cuanto no todas las empresas tienen la misma condición e incidencia en la economía nacional.

En el caso de las empresas informales, independientes y mipymes que no puedan demostrar formalidad, dirección, entre otros criterios, se debe tener mayor énfasis en que las declaraciones juradas sean rastreables y se puedan corroborar a través de las diferentes entidades del Estado y sector privado. Debido a que la naturaleza del apoyo es mediante subsidio, éste debe ser focalizado, a fin de tener el mayor impacto sobre el empleo, en lugar que sea utilizado inadecuadamente. Para ello, se establecerán las normas correspondientes.

Tomando en cuenta el contexto económico del país, la previsibilidad de que muchas empresas de capitales extranjeros, micro, pequeña y medianas empresas, independientes, y empresas informales soliciten o requieran legalmente algún tipo de apoyo o mecanismo de salvataje, se plantea el presente proyecto de ley.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta de ley, se fundamenta en los siguientes fundamentos:

- a) Permite establecer un parámetro objetivo y estructural que debe seguir el Gobierno Nacional al momento de generar políticas de apoyo económico o financiero a empresas que hayan sido perjudicadas por los efectos negativos del Covid-19, en particular cuando se utilice fondos del Erario Nacional.
- b) Permite precisar la legislación nacional, en particular en las atribuciones del Gobierno Nacional para el uso de políticas de apoyo económico o financiero, conformes a sus atribuciones, las mismas que a la fecha no habían sido reguladas por una ley específica.
- c) Permite delimitar las competencias y nivel de atribución del Gobierno Nacional en la disposición de fondos provenientes del Erario Nacional, con lo cual se cautela la integridad de los mismos o se evita su mal uso.

Sobre estos alcances, la norma plantea un mecanismo que mejora el control del Congreso de la República a las funciones ordinarias del Gobierno Nacional, en particular para prevenir la gestión de intereses alejados de la atención de la población más necesitada.

Respecto de la temporalidad en su entrada en vigencia, se plantea su vigencia a la promulgación de la Ley, especialmente por las siguientes razones:

- a) Permite delimitar las actividades de organización, planificación, distribución y asignación del gasto a ser ejecutado en el período

fiscal 2021, en particular cuando se inicie el debate parlamentario del Presupuesto Público que se inicia en la segunda legislatura anual del año 2020.

- b) Permite generar una regulación normativa aplicable, por especialidad a un mecanismo que era de competencia del Ejecutivo, y que al no estar regulado estaba sujeto a una discrecionalidad política que podría atentar contra los intereses del país, en particular cuando el gasto del presupuesto público se hace de forma ineficiente.
- c) Permite superar el contexto del Estado de Emergencia, en particular cuando desde el 01 de julio del 2020 ya el Ejecutivo no puede emitir normas especiales en su competencia legislativa, conforme dispone la Constitución y por ello el Congreso de la República propone un mecanismo de formalización de una actividad muy sensible para la economía nacional.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta de reforma de ley, presenta el siguiente esquema de análisis costo-beneficio:

- a) Permite mejorar, precisando, la legislación que regula el gasto público como acto de gobierno de parte del Estado, con lo cual se establece un mecanismo que regula un procedimiento en las acciones de atención y/o cooperación económica o financiera a empresas, que en el contexto de la pandemia del Covid-19 hubieran resultado afectadas.

- b) Permite **cautelar** el interés público sobre el gasto público, especialmente porque el uso del Erario Nacional debe guardar correlación con la atención de las necesidades de la población más necesitada que se ha visto afectada por la pandemia del Covid-19.

La aprobación de la presente iniciativa no generará la ejecución de gasto público alguno, muy por el contrario permitirá cautelar el procedimiento y metodología que se aplica al gasto público, el mismo que a la fecha no se encuentra reglamentado.

VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa está orientada a proteger de una mejor manera el Erario Nacional, estableciendo un procedimiento que evita el gasto público que no guarde correlación con la atención de las necesidades de la población, salvaguardando el Erario Nacional, conforme las atribuciones constitucionales del Congreso de la República.

La presente iniciativa se vincula con las líneas de trabajo planificadas en el Acuerdo Nacional, en los siguientes ámbitos

- a) Respecto de la Línea de trabajo "Democracia y Estado de Derecho", especialmente en los puntos:
1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

2. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- b) Respecto de la línea de trabajo "Equidad y Justicia Social", especialmente en:
 1. Reducción de la pobreza
 2. Acceso al Empleo pleno, digno y productivo
- c) Respecto de la línea de trabajo "Competitividad del país", especialmente en:
 1. Afirmación de la economía social de mercado
 2. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

Lima, 20 de julio de 2020.



Firmado digitalmente por:
HUAMANI MACHACA Nelly FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/08/2020 22:23:39-0500