CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
07 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 5:01 pm

PROYECTO DE LEY PARA FORTALECER EL APOYO DE LAS MUNICIPALIDADES A LAS MYPES.

PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley Rosselli Amaruz Dulanto, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el inciso c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY PARA FORTALECER EL APOYO DE LAS MUNICIPALIDADES A LAS MYPES

Artículo 1º.- Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto fortalecer los mecanismos que tienen las municipalidades para brindar apoyo a las micro y pequeñas empresas (MYPES) con la finalidad de mejorar la competitividad de estos agentes económicos en el mercado.

Artículo 2º.- Autorización

Autorízase a los gobiernos locales a implementar programas de apoyo financiero a favor de las micro y pequeñas empresas (MYPES) ubicadas en el espacio territorial de su jurisdicción municipal, y en el marco de las competencias municipales previstas en el numeral 4.3 del artículo 73º y numeral 3.2 del artículo 86º de la Ley Orgánica de Municipalidades. Complementariamente, los Gobiernos Locales deberán brindar asistencia técnica y capacitación a las micro y pequeñas empresas (MYPES) para mejorar su competitividad en el mercado.

Los Gobiernos Locales, previamente a implementar el programa de apoyo financiero a favor de las micro y pequeñas empresas (MYPES) deberán los funcionarios municipales, responsables de dicho programa, ser capacitados por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de la Producción

Artículo 3°.- Características del apoyo financiero

Los requisitos, condiciones, modalidades y montos del apoyo financiero a que se refiere la presente ley serán fijados en el Reglamento. Las modalidades de apoyo financiero pueden comprender créditos preferenciales, subsidios no reembolsables, fondos concursables o no y otros que fije el Reglamento. El monto máximo del apoyo financiero estará en función a la clasificación de municipalidades que establece el Ministerio de Economía y Finanzas para efectos del Plan de Incentivos a la Mejora de Gestión Municipal.

Artículo 4°. - Financiamiento

La implementación de la presente ley será progresiva y financiada con cargo de los presupuestos institucionales de cada gobierno local y en el marco de la ejecución de los Planes Estratégicos Institucionales y Planes Operativos Institucionales respectivos, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 5°. – De la fiscalización

La Contraloría General de la República realizará periódicamente servicios de control sobre el uso de los recursos públicos asignados a los Gobiernos Locales para el apoyo financiero al que se refiere la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. - Reglamento

El Ministerio de Economía y Finanzas aprueba el Reglamento en el plazo de 30 días calendario, contado a partir de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial "El Peruano".

SEGUNDA. - Norma derogatoria

Deróganse todas las normas que se opongan a la presente ley.

Lima, mayo de 2023.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Lucena FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/06/2023 13:24:36-0500

Firmado digitalmente por: ALVA ROJAS Carlos Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2023 13:36:28-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2023 13:23:46-0500

Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2023 16:06:34-0500

Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Russell FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2023 16:39:06-0500

Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2023 16:23:11-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **9** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5281/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- FUNDAMENTOS. -

1.1.- La situación de las MYPES post pandemia

La demografía empresarial del Perú da cuenta que al año 2021 el 96% de las empresas son MYPES; que estas unidades de negocio registraron ventas anuales por S/. 107,945 millones de soles en dicho año; y emplearon 7.7 millones de trabajadores[1]. Sin embargo, no obstante, la importancia de las MYPES en nuestra economía, aún estos agentes económicos no han logrado recuperarse de los efectos de la pandemia originada por el COVID – 19. Por ejemplo, en el año 2020 se cerraron 48.8% de las MYPES en el país, pues el número de este tipo de empresas se redujo de 6 millones el año 2019 a 3.1 millones el año 2020[2]; y en el año 2021 se alcanzó aproximadamente a 5.5 millones de MYPES[3], no recuperándose a los niveles previos a la pandemia. En ese mismo sentido, por efectos de la pandemia, el registro de ventas de las MYPES se redujo de S/. 148,276 millones el año 2019 a S/. 60,489 millones en el año 2020; y el año 2021 alcanzó el registro de ventas de las MYPES a S/. 107,945 millones de soles, no recuperándose al monto anterior a la pandemia[4]. Sin duda, esta situación de las MYPES requiere medidas urgentes para acelerar la inclusión financiera y la reactivación económica de este sector empresarial.

1.2.- La situación del acceso a fuentes de financiamiento para las MYPES

Durante el año 2021 solo el 47% de los emprendedores MYPES contaban al menos con un producto financiero formal, y dentro de estos, el 46% tenía una cuenta de ahorros, el 6% contaba con producto de crédito, el 2% tenían cuentas corrientes y 0.3% cuentas a plazo fijo; y un 25% usaba un método de ahorro informal;[5] lo cual evidencia la baja inclusión financiera de los emprendedores. A esto se suma, la baja formalización contable de las actividades económicas de los emprendedores, lo cual dificulta la acreditación de sus ingresos para acceder a créditos de la banca comercial. En efecto, es importante mencionar que, en el año 2021 el 76.1% de los emprendedores MYPES no tiene registro de cuentas, un 20,6% lleva apuntes personales de

---

[1] COMEXPERÚ: "Las Micro y Pequeñas Empresas en el Perú. Resultados en 2021. Lima, 2022, página 5. Encontrar en https://www.comexperu.org.pe

[2] Nota de Prensa de COMEXPERÚ de fecha 18 de junio de 2021. Encon: https://www.comexperu.org.pe

[3] COMEXPERÚ: "Las Micro y Pequeñas Empresas en el Perú. Resultados en 2021. Lima, 2022, página 5. Encontrar en https://www.comexperu.org.pe

[4] COMEXPERÚ: "Las Micro y Pequeñas Empresas en el Perú. Resultados en 2021. Lima, 2022, página 6 Encontrar en https://www.comexperu.org.pe

[5] COMEXPERÚ: "Las Micro y Pequeñas Empresas en el Perú. Resultados en 2021. Lima, 2022, página 8. Encontrar en https://www.comexperu.org.pe

ingresos y gastos, y solo 3.3% tiene libros contables[6].

- **Sector Privado**

Ante esta situación, existe una heterogénea oferta de servicios financieros que brindan la Banca Múltiple, Empresas Financieras, Entidades de Desarrollo a las Mypes (EDPYME) y otros.[7] En este sentido, la banca comercial del sector privado ofrece créditos empresariales para las MYPES con tasas de interés altas por los niveles de riesgo de estos agentes económicos. Asimismo, el sector privado en la búsqueda de atender de manera especializada a este sector empresarial ha previsto a las empresas de desarrollo de la pequeña y micro empresa (EDPYME), conforme a nuestra legislación financiera, sin embargo, no ha permitido una mayor inclusión financiera.[8]

- **Sector Público**

Por un lado, las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito ofrecen créditos empresariales a las MYPES, las cuales que por definición legal deben dar una atención preferente de financiamiento a las MYPES, conforme al numeral 4) del artículo 282º de la Ley Nº 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP[9]. Sin embargo, las condiciones que ofrecen las Cajas Municipales a las MYPES no solucionan el problema de falta de financiamiento para este sector empresarial.

Por otro lado, desde el Gobierno Nacional se han promovido diferentes fondos de apoyo financiero a favor de las MYPES. Por ejemplo, en el año 2006, a través del Decreto Supremo Nº 047-2006-EF, se autorizó al Banco de la Nación para que realice operaciones y servicios bancarios con entidades que brinden créditos a las MYPES en las localidades donde el

---

[6] COMEXPERÚ: "Las Micro y Pequeñas Empresas en el Perú. Resultados en 2021. Lima, 2022, página 9. Encontrar en https://www.comexperu.org.pe

[7] LEON JANINA. "Inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Perú. Experiencia de la Banca de Desarrollo. CEPAL, 2017". Página 13. Revisar: https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/inclusion_financiera_de_las_micro_pequenas_y_medianas_empresas_en_el_peru_watermark_0.pdf

[8] **"Artículo 282. DEFINICIONES.**
(...)

6. Empresa de desarrollo de la pequeña y micro empresa, EDPYME: es aquélla cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento preferentemente a los empresarios de la pequeña y micro empresa".

[9] **"Artículo 282. DEFINICIONES.**
(...)
4. Caja Municipal de Ahorro y Crédito: es aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en realizar operaciones de financiamiento, preferentemente a las pequeñas y micro empresas".

Banco de la Nación era la única oferta bancaria. Posteriormente, en el mismo año, se expidió el Decreto Supremo Nº 134-2006-EF que autorizó al Banco de la Nación a crear el "Programa Especial de Apoyo Financiero a la Micro y Pequeña Empresa - PROMYPE" que daba recursos económicos a las entidades financieras que colocaban créditos a favor de las MYPES, cuyos recursos iniciales alcanzaron a S/. 200 millones de soles; y luego en el año 2012, los recursos de este Programa se incrementaron a S/. 600 millones de soles, conforme al Decreto Supremo Nº 099-2012-EF.

Asimismo, en esta línea de apoyo financiero a las MYPES, en el año 2018, a través del Decreto Legislativo Nº 1399, se crea el **Fondo Crecer,** el cual consolida diversos Fondos que existían para promover las MYPIME tales como: el Fondo Mypime, el Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa, Fondo de Garantía Empresarial y otros.

Luego, en el contexto de emergencia sanitaria, desde el Estado se promovieron fondos para atenuar el impacto económico negativo en las MYPES, a través del **FAE TEXCO, FAE TURISMO y el Programa Reactiva Perú**. En el caso específico del Programa Reactiva Perú, según el Banco Central de Reserva (BCRP)[10], este Programa colocó créditos por un monto superior a los 58 mil millones de soles y benefició a más de 500 mil empresarios, de los cuales 92% eran MYPES. Finalmente, en el marco de Plan Con Punche Perú, se ha establecido nuevos plazos para la reprogramación de las deudas del Programa Reactiva Perú, FAE TEXCO y FAE TURISMO.

En esta línea de apoyo estatal a las MYPES, en diciembre del año 2022, se aprobó la Ley Nº 31658, mediante el cual se crea el Programa Impulso Empresarial MYPE (IMPULSO MYPERU) a través del otorgamiento de una Garantía del Gobierno Nacional a los créditos generados en favor de las MYPE, así como del otorgamiento de un mecanismo de subsidio denominado "Bono al Buen Pagador de IMPULSO MYPERU" (BBP), el cual comprometerá recursos hasta la suma de S/. 2 mil millones de soles.

Dicho esto, el Estado ha tenido desde hace 17 años un rol importante para facilitar el acceso de las MYPES a fuentes de financiamiento, incluso comprometiendo recursos públicos. **Bajo esta política pública de inclusión financiera es necesario implementar otros mecanismos estatales de apoyo financiero a favor de las MYPES sin afectar las ofertas de financiamiento que brindan las entidades del sector privado.** En este sentido, es útil que los gobiernos locales en marco de sus competencias puedan brindar algún tipo de apoyo financiero para las MYPES que se ubican en el espacio territorial de su jurisdicción.

[10] Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Reporte de Estabilidad Financiera noviembre 2021. Recuadro Nº 2, página 28. Revisar: https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/2021/noviembre/ref-noviembre-2021-recuadro-2.pdf.

- **Sobre los canales no regulados de financiamiento**

Un estudio de la CEPAL da cuenta que existe en el Perú y América Latina fuentes de financiamiento informal, tales como: prestamos de familiares y amigos, proveedores de productos, prestamistas informales, entre otros.[11] Al respecto, debemos agregar, que en el Perú, está proliferando los prestamistas informales en el contexto de organizaciones criminales bajo la modalidad delictiva de los prestamos extorsivos denominados "gota a gota"[12] que está afectando gravemente la seguridad ciudadana en el país. En este sentido, resulta importante que, ante la proliferación de canales no regulados de financiamiento para las MYPES, los gobiernos locales asuman un rol más crucial en el apoyo financiero a esto agentes económicos.

1.3.- Sobre las competencias de las municipalidades

El artículo 73° de la Ley Orgánica de Municipalidades establece las materias que son de competencia municipal, entre las que se encuentra **la materia sobre desarrollo y la economía local**; y específicamente en el numeral 4.3 del citado artículo se indica que son competencia municipal la promoción del empleo **y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana y rural.** En ese sentido, el numeral 3.2 del artículo 86° de la Ley Orgánica de Municipalidades, relativa a las competencias específicas de las municipalidades distritales, indica con claridad que:

> "(...)
>
> 3.2. Ejecutar actividades de apoyo directo e indirecto a la actividad empresarial en su jurisdicción sobre información, capacitación, acceso a mercados, tecnología, **financiamiento** y otros campos a fin de mejorar la competitividad".

Esto significa, que las normas que definan las competencias generales y especificas que tienen los gobiernos locales, les asignan a las municipalidades la competencia general de **establecer políticas públicas para el desarrollo de la micro y pequeñas empresas** ubicadas en el espacio territorial de su jurisdicción; y les asigna competencias especificas a las municipalidades distritales **para que ejecutar el apoyo directo e indirecto a las actividades empresariales en su jurisdicción sobre financiamiento y otros campos a fin de mejorar la competitividad empresarial.**

---

[11] LEON JANINA. "Inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Perú. Experiencia de la Banca de Desarrollo. CEPAL, 2017". Página 41-42. Revisar: https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/inclusion_financiera_de_las_micro_pequenas_y_medianas_empresas_en_el_peru_watermark_0.pdf

[12] La Policía Nacional del Perú está realizando campañas para denunciar los prestamos extorsivos "gota a gota". Revisar: https://www.gob.pe/institucion/mininter/campa%C3%B1as/25968-el-prestamo-gota-a-gota-es-un-delito

Dicho esto, resulta importante, que las municipalidades en el marco competencias generales y especificas puedan crear programas de apoyo financiero a las MYPES ubicadas en el espacio territorial de su jurisdicción.

1.4.- Contenido de la Propuesta

Se está proponiendo autorizar a los gobiernos locales que puedan implementar programas de apoyo financiero a las MYPES en marco de las competencias generales y específicas que establece la Ley Orgánica de Municipalidades. Estos programas municipales de apoyo financiero a las MYPES tendrían las características siguientes:

- Los requisitos, condiciones, modalidades y montos del apoyo financiero serán fijadas en el Reglamento. El apoyo financiero podrá comprender créditos, subvenciones no reembolsables, concursables o no y otras modalidades que establezca el Reglamento.
- Los beneficiarios de este apoyo financiero serían las empresas MYPES ubicadas en el espacio territorial de la jurisdicción del municipio respectivo.
- Los recursos que se destinen a este apoyo financiero serán los que fije en los próximos presupuestos institucionales a los gobiernos locales sin irrogar gastos adicionales al Tesoro Público.
- Los montos de apoyo financiero que se otorguen a favor de las MYPES serán focalizados en constituir "capital semilla" para los emprendimientos. El monto máximo de apoyo financiero que podrán entregar los gobiernos locales estará en función a la clasificación de municipalidades que establece el Ministerio de Economía y Finanzas para efectos del Plan de Incentivos a la Gestión Municipal.

II.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMASOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa propone una Ley que autorice a los gobiernos locales a implementar programas de apoyo financiero a favor de las micro y pequeñas empresas (MYPES) en el marco de las competencias previstas en el numeral 4.3 del artículo 73° y numeral 3.2 del artículo 86° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Este marco legal permitirá que los gobiernos locales pueden apoyar financieramente a las micro y pequeñas empresas de su jurisdicción con la finalidad de mejorar la competitividad de estos agentes económicos en el mercado.

III.- ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gasto adicional al tesoro público, puesto que la implementación de estos programas de apoyo financiero a favor de las micro y pequeñas empresas serán con cargo a los presupuestos institucionales de cada gobierno local y en base a los planes estratégicos institucionales y planes operativos institucionales, respectivos. Esto significa, que la implementación de estos programas municipales no será inmediata y dependerán de su incorporación en los documentos de gestión de cada gobierno local en los próximos ejercicios fiscales. En este sentido, **no se está afectando la prohibición de iniciativa de gasto** de los congresistas, conforme al artículo 79º de la Constitución Política. En efecto, siguiendo la última doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional[13], la iniciativa legislativa al no incidir en el presupuesto institucional de los gobiernos locales del presente ejercicio fiscal no se vulnera el artículo 79º de la Constitución.

Por otro lado, el beneficio cualitativo de la presente iniciativa legislativa, es que contribuirá a mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas porque les permitirá acceder a un "capital semilla" que ayude a desarrollar sus emprendimientos.

IV. RELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de Ley se ubica en el marco de la 18º Política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la búsqueda de competitividad, productividad y formalización de la actividad económica; específicamente al objetivo de esta Política de Estado, relativo a garantizar un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica. En el presente caso, el proyecto de ley busca autorizar a los gobiernos locales para implementar programas de apoyo financiero a favor de las MYPES con la finalidad de mejorar su competitividad.

[13] "179. Por ello, en tanto una ley, tramitada a iniciativa del legislador democrático, **no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente**, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no vulnerará lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución". (Expediente 00027-2021-PI/TC, subrayado nuestro)