Proyecto de Ley N° 7039/2023-CR

CARLOS ANDERSON RAMÍREZ

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 FEB. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:10

Proyecto de ley que modifica el artículo 5 de la Ley N.º 31578, Ley que promueve la reactivación económica a través de compras públicas de las MYPE manufactureras nacionales.

El congresista de la república, **Carlos Antonio Anderson Ramírez**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, de conformidad con el inciso c) del artículo 22, y artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República propone la siguiente iniciativa legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY N.º 31578, LEY QUE PROMUEVE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA A TRAVÉS DE COMPRAS PÚBLICAS DE LAS MYPE MANUFACTURERAS NACIONALES

I. FÓRMULA LEGAL

Artículo Único. Modificación del Artículo 5 de la Ley N.º 31578

Modifíquese el Artículo 5 de la Ley N.º 31578, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

"**Artículo 5. Definición de MYPE manufacturera**

Para efectos de la presente ley, se considera como MYPE manufacturera a la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización formal, que tenga por objeto desarrollar actividades de transformación y producción, cuente con planilla electrónica y sus productos finales que fabrican cumplan con las reglas de origen aprobadas en los acuerdos comerciales vigentes.".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación.

Lima, 25 de enero de 2024

CARLOS ANTONIO ANDERSON RAMÍREZ
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ANDERSON RAMIREZ Carlos Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2024 17:31:57-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **febrero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **7039/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

II.1 . ANTECEDENTES

El desarrollo de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en Perú ha sido un tema central en la política económica del país durante las últimas dos décadas. La Ley N° 28015[1], promulgada en 2003, marcó un hito importante al establecer un marco legal para la promoción y formalización de las MYPE. Esta ley se enfocó en incrementar la competitividad, formalización, y desarrollo de estas empresas, reconociendo su papel crucial en la generación de empleo, contribución al Producto Bruto Interno, y en la expansión del mercado interno y las exportaciones.

La definición de MYPE, según esta ley, se refiere a las unidades económicas que estén constituidas por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial contemplada en la legislación vigente, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios. Esta amplitud en la definición permitió abarcar un amplio espectro de actividades económicas, reconociendo la diversidad y flexibilidad de las MYPE en el contexto peruano.

El artículo 4 de la Ley N° 28015 resaltó el compromiso del Estado en promover un entorno favorable para las MYPE, apoyando la creación, formalización y desarrollo de estas empresas a través de los distintos niveles de gobierno. Se buscó mejorar la organización, administración, tecnificación y articulación productiva y comercial de las MYPE, estableciendo políticas para fomentar su asociación empresarial y crecimiento económico.

En 2009, se promulgo la Ley N° 29337[2], como un esfuerzo para fomentar la competitividad productiva de las cadenas productivas en zonas con inversión privada era limitada. Esta ley fue un complemento crucial, ya que profundizó en el apoyo a las MYPE en el marco de cadenas productivas más amplias y en contextos geográficos específicos.

Posteriormente, en 2022, la Ley Nº 31502[3] que modificó la Ley Nº 29337, fortaleciendo las iniciativas del apoyo a la competitividad productiva. Esta modificación estuvo orientada a incrementar la eficacia, eficiencia y especialización de las intervenciones de los gobiernos regionales y locales en apoyo a las MYPE, a través de procesos concursables y un enfoque más integrado en los planes de desarrollo y presupuestos institucionales.

El mismo año, se promulgó la Ley Nº 31578[4], que buscó impulsar la reactivación económica a través de compras públicas de las MYPE manufactureras nacionales.

---

[1] Congreso de la República. (2003, 3 de julio). Ley Nº 28015, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa.
[2] Congreso de la República. (2009, 27 de marzo). Ley Nº 29337, Ley que establece disposiciones para apoyar la competividad productiva.
[3] Congreso de la República. (2022, 29 de junio). Ley Nº 31502, Ley que modifica la Ley 29337, ley que establece disposiciones para apoyar la competividad productiva.
[4] Congreso de la República. (2022, 28 de setiembre). Ley Nº 31578, Ley que promueve la reactivacion economica a través de compras públicas de las MYPE manufactureras nacionales.

Esta ley fue un paso adelante en la consolidación de la importancia de las MYPE en la economía peruana, estableciendo un porcentaje mínimo de compras estatales que deben ser destinadas a estas empresas. Sin embargo, la inclusión del término "extracción" en la definición de MYPE manufacturera generó dificultades en la implementación de la ley, debido a que las características y capacidades de las MYPE en el sector de extracción no correspondían con las MYPES manufactureras en la realidad peruana.

En este contexto, el presente Proyecto de Ley busca modificar esta definición, eliminando el término "extracción" para alinear mejor la ley con la realidad operativa y capacidades de las MYPE manufactureras. Esta modificación es crucial para garantizar que la ley cumpla eficazmente con su objetivo de promover la reactivación económica y el desarrollo de las MYPE en el sector manufacturero, sin imponerles requisitos que no corresponden a su naturaleza o capacidades.

II.2. PROBLEMÁTICA

Las micro y pequeñas empresas (MYPE) en Perú representan una piedra angular en la estructura económica del país, debido a que constituyen más del 96% de las empresas del país y su contribución al Producto Bruto Interno (PBI) es significativa, aportando cerca del 25%, lo que evidencia su rol crucial en la economía nacional. Además, las MYPE son una de las principales generadoras de empleo, representando aproximadamente el 85% del total de empleos en el país[5].

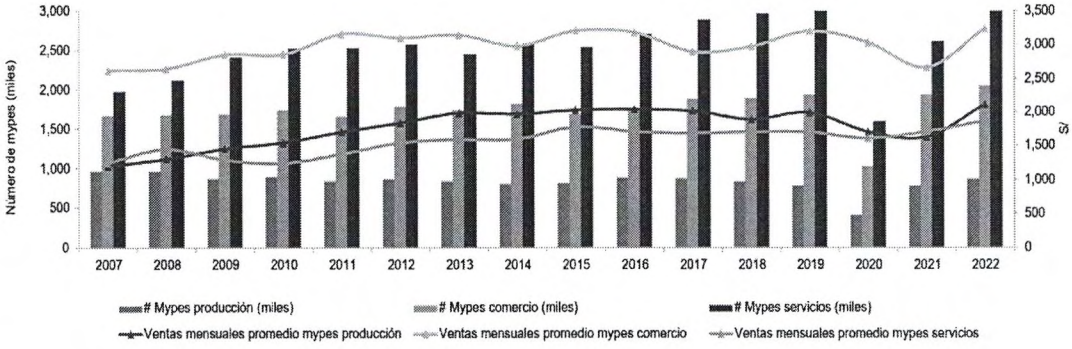
Sin embargo y a pesar de su importancia económica, un desafío persistente es la alta tasa de informalidad dentro de las MYPE, de acuerdo con datos de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú, en 2022 el 86.7% de las MYPE eran informales[6]. Esto no solo limita su acceso a incentivos y herramientas financieras, sino que también restringe su potencial de crecimiento y contribución a la economía formal.

El contexto de recesión económica e inseguridad ciudadana ha exacerbado los retos que enfrentan las MYPE. La crisis de la COVID-19 impactó negativamente a este sector, aunque se ha observado una recuperación en los últimos años. Las MYPE han demostrado una notable resiliencia y capacidad para superar adversidades, adaptándose a las nuevas condiciones del mercado y contribuyendo de manera significativa a la recuperación económica del país[7].

De acuerdo con los datos del ENAHO 2022[8], las MYPE peruanas, están compuestas por un 49% que se dedica al sector de servicios, un 34% al comercio, un 14% a la producción y solo un 3% a la producción y comercio. Al analizar los ingresos promedios por sectores de las MYPES, se puede observar que las

[5] Camara de Comercio de Lima. (2023). Las mypes impulsan el crecimiento económico. La Camara, Revista Digital de la Camara de Comercio de Lima.
[6] ComexPerú.(2023). Número de mypes supera el nivel prepandemia, pero informalidad continúa en aumento. ComexPerú.
[7] La República. (2023). En el Perú más del 96% de empresas son mypes, pero 8 de cada 10 aún son informales.
[8] INEI. (2022). Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2022. Instituto Nacional de Estadistica e Informatica.

MYPES dedicadas al comercio generan aproximadamente un 33% más de ingresos que las MYPES dedicadas a la producción.



Fuente: ENAHO, Elaboración: ComexPerú[9]

Este panorama subraya la necesidad de fomentar la industrialización en las MYPE peruanas enfocadas en la producción. Históricamente, desde 2007 hasta 2022, el sector productivo de las MYPE ha experimentado una tendencia decreciente en términos de crecimiento e ingresos. Esto contrasta marcadamente con la progresión de otros sectores, especialmente el comercial, donde se ha observado un aumento sustancial en los ingresos.

Actualmente, debido a este problema de definición de 'MYPE Manufacturera' no se logró la implementación efectiva de la Ley N° 31578[10], lo que ha limitado la recuperación económica del país, y se han limitado las oportunidades para que estas empresas expandan su producción y participación en el mercado, afectando negativamente su desarrollo y contribución potencial a la economía nacional.

Este contexto justifica plenamente la necesidad de reorientar y fortalecer el apoyo a las MYPE productivas a través de nuestro Proyecto de Ley. Al reformular la definición de MYPE manufacturera, excluyendo el término "extracción" y enfocándose en actividades de transformación y producción, la ley se alinea más estrechamente con las capacidades y realidades de las MYPE y se abre una ventana de oportunidad para estas empresas. Esto no solo facilitará su participación en las compras estatales, sino que también promoverá su formalización y crecimiento en el sector manufacturero. Asimismo, al mejorar su acceso a oportunidades de mercado y recursos financieros, se contribuye a fortalecer su posición en la economía nacional, generando un impacto positivo tanto en la creación de empleo como en el incremento del PBI.

II.3. DIFERENCIAS ENTRE EMPRESAS MANUFACTURERAS Y EXTRACTIVAS

La distinción entre empresas manufactureras y actividades extractivas es esencial para comprender la adecuación de la definición propuesta en nuestro Proyecto de

[9] ComexPerú (2023). Las micro y pequeñas empresas en el Perú Resultados en 2022. nforme anual de diagnóstico y evaluación acerca de la actividad empresarial de las micro y pequeñas empresas en el Perú, y los determinantes de su capacidad formal. ComexPerú.
[10] Andina. (2024). Ministerio de la Producción impulsa mercados locales y regionales para las mypes.

Ley. Las empresas manufactureras se caracterizan por la transformación de materias primas en productos elaborados o semielaborados, mientras que las actividades extractivas se enfocan en la extracción de recursos naturales. Esta diferenciación es clave para entender por qué la exclusión del término "extracción" de la definición de MYPE manufacturera que se encuentra establecida en la Ley N.º 31578 "Ley que promueve la reactivación económica a través de compras públicas de las MYPE manufactureras nacionales", propuesta mediante el presente, es apropiada y necesaria.

Las empresas manufactureras, según diversas fuentes académicas, enfatizan la transformación física, química o mecánica de materias primas en productos nuevos o de valor agregado. Algunas de estas definiciones se presentan en el siguiente cuadro:

Definiciones relacionadas a empresas manufactureras.

Definición	Autor
Se entiende por actividad manufacturera a la transformación física y química de materiales y componentes en productos nuevos, ya sea que el trabajo se efectúe con máquina o a mano, en fábrica o en el domicilio.	INEI, (2022).[11]
Las empresas manufactureras son Las organizaciones encargadas de recibir materias primas y transformarlas en productos elaborados o semielaborados, son denominadas empresas manufactureras.	Centro Europeo de Posgrado (2022).[12]
Según el Sistema de Clasificación de Industrias de América del Norte (NAICS), se define a la manufactura como "establecimientos dedicados a la transformación mecánica, física o química de materiales, sustancias o componentes en productos nuevos.	Van Opstal, (2010).[13]
La manufactura se describe como el proceso de convertir materias primas, componentes o partes en productos terminados que cumplen con las expectativas o especificaciones del cliente	(Sattar, 2016).[14]

Fuente: Cuadro elaborado por el Despacho Congresal.

Por otro lado, las industrias extractivas, se centran en la extracción de recursos naturales, una actividad primaria y diferente a la manufactura.

[11] INEI. Peru: Estructura Empresarial 2020. Instituto Nacional de Estadistica e Informatica.

[12] Centro Europeo de Postgrado. (2022). ¿Qué es una Empresa manufacturera? Concepto, tipos y características. Centro Europeo de Postgrado - Mangazine.

[13] Tassey, G. (2010). Rationales and mechanisms for revitalizing US manufacturing R&D strategies. The Journal of Technology Transfer, 35, 283-333.

[14] Sattar, A. (2016). A critical study of contribution of information technology companies in standard of living of it company executives in vidarbha region. International Journal of Research in Commerce, IT and Management.

Definición	Autor
De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las industrias extractivas se definen como actividades primarias relacionadas con la extracción de recursos no renovables.	OIT (2019).[15]
La actividad extractiva implica la obtención de diversos recursos naturales, los cuales pueden ser utilizados directamente o después de ser procesados.	Mendoza Vidal (2018).[16]
Una empresa extractiva es una organización dedicada a la extracción y explotación de los recursos del suelo, subsuelo y del agua. Estos recursos pueden ser: petróleo, gas, minerales, peces y madera.	Centro Europeo de Posgrado (2018).[17]

Fuente: Cuadro elaborado por el Despacho Congresal.

Para comparar las definiciones de empresas manufactureras y extractivas, resaltar sus diferencias y dejar en claro que se tratan de definiciones y actividades económicas diferentes, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Aspecto	Empresa Manufacturera	Empresa Extractiva
Definición Principal	Transformación de materias primas en productos elaborados o semielaborados.	Extracción de recursos naturales.
Proceso Clave	Transformación física, química o mecánica.	Extracción directa de recursos de la naturaleza.
Productos	Bienes intermedios o de consumo final.	Materiales crudos.
Sector Económico	Secundario (industrial).	Primario.
Ejemplos de Actividades	Producción de bienes de equipo, alimentos procesados, textiles.	Minería, petróleo, gas, pesca, tala.
Relación Interindustrial	Dependiente de las empresas extractivas para materias primas; proveedor de bienes para otros sectores.	Proveedor de materias primas para la manufactura y otros sectores industriales.
Rol Económico	Generador de empleo, impulsor de tecnología, contribuyente al valor agregado.	Proveedor de materias primas, contribuyente a exportaciones e ingresos nacionales.
Necesidades Empresariales	Maquinaria, tecnología para transformación, mano de obra especializada.	Equipos de extracción, técnicas de explotación, cumplimiento de normativas ambientales.

Fuente: Cuadro elaborado por el Despacho Congresal.

Este cuadro resalta las diferencias fundamentales entre las empresas manufactureras y las extractivas. Mientras que las primeras se enfocan en la transformación de materias primas en productos terminados o semiterminados,

[15] Oficina Internacional del Trabajo. (2019). Aprovechamiento potencial de las industrias extractivas. OIT
[16] Mendoza Vidal, J. A. (2017). Cuatro momentos económicos en la historia del Perú Republicano.
[17] Centro Europeo de Postgrado. (2022). ¿Qué es una Empresa extractiva? Concepto, tipos y características. Centro Europeo de Postgrado - Mangazine.

las segundas se dedican a la obtención de dichas materias primas. Esta distinción es crucial para entender por qué es apropiado excluir el término "extracción" de la definición de MYPE manufacturera, asegurando que la definición se alinee con las capacidades y prácticas reales de estas empresas.

Dado que, en el contexto peruano, donde las MYPE juegan un rol crucial en el sector manufacturero, es importante que la legislación refleje esta distinción.

Por lo tanto, nuestro Proyecto de Ley busca alinear la definición de MYPE manufacturera con las prácticas y capacidades reales de estas empresas, enfocándose en la transformación y producción, y excluyendo actividades que no corresponden a su naturaleza, como la extracción. Esta definición mejorada permitirá a las MYPE manufactureras aprovechar más eficazmente las oportunidades de crecimiento y participación en la economía nacional, al tiempo que se alinea con la definición internacionalmente reconocida de manufactura.

II.4. PROPUESTA LEGISLATIVA

La propuesta legislativa busca modificar la Ley N.° 31578 para lograr su ejecución y que efectivamente se logre cumplir con su objeto, en favor de las MYPE manufactureras. Esta modificación implicará la exclusión del término "extracción" de la definición de MYPE manufacturera, redefiniéndola para enfocarse en las actividades de transformación y producción, de acuerdo al detalle siguiente:

Ley vigente	Proyecto de ley
Artículo 5. Definición de MYPE manufacturera Para efectos de la presente ley se considera como MYPE manufacturera a la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización formal, que tenga por objeto desarrollar actividades de ~~extracción~~, transformación y producción, cuente con planilla electrónica y sus productos finales que fabrican cumplan con las reglas de origen aprobadas en los acuerdos comerciales vigentes.	**Artículo 5. Definición de MYPE manufacturera** Para efectos de la presente ley, se considera como MYPE manufacturera a la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización formal, que tenga por objeto desarrollar actividades de transformación y producción, cuente con planilla electrónica y sus productos finales que fabrican cumplan con las reglas de origen aprobadas en los acuerdos comerciales vigentes.

El objetivo de la propuesta es alinear la ley vigente con las capacidades reales de las MYPE, facilitando su participación en compras estatales y promoviendo su formalización y crecimiento en el sector manufacturero. Esta reforma legislativa tiene como finalidad potenciar la contribución de las MYPE al desarrollo económico, la creación de empleo y el incremento del PBI, asegurando una implementación más eficaz y coherente con la realidad empresarial del país.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La propuesta legislativa para modificar la Ley N° 31578 no se incurre en costos adicionales para el erario nacional, debido a que la Ley N° 31578 ya está promulgada y la modificación se limita a ajustar la definición de MYPE manufacturera. Esta reforma trae beneficios significativos, incluyendo la reducción de trabas burocráticas, mayor eficiencia administrativa en la ejecución de la Ley N° 31578, impulsando al crecimiento económico y a la generación de empleo, así como el fomento de la innovación y competitividad en el sector manufacturero. Por lo tanto, los beneficios de esta modificación legislativa superan ampliamente los esfuerzos mínimos necesarios para su implementación, beneficiando al sector de las MYPE y a la economía peruana en su conjunto.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La entrada en vigencia de la modificación propuesta a la Ley N° 31578 tendrá un impacto positivo y significativo en la legislación nacional. En primer lugar, establecerá un precedente para definiciones más precisas y alineadas con la realidad económica en la legislación peruana, especialmente en lo que respecta a las MYPE. Además, esta modificación puede servir como catalizador para futuras reformas legislativas que busquen simplificar y clarificar leyes existentes, mejorando así la eficiencia y efectividad de la legislación en apoyo al desarrollo económico. También se espera que la reforma refuerce la coherencia y sinergia entre diversas leyes y reglamentos que afectan a las MYPE, contribuyendo a un marco regulatorio más integrado y favorable para el crecimiento empresarial.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra vinculada a las Políticas 17, 18 y 20 del Acuerdo Nacional[18].

Política N° 17: Afirmación de la economía social de mercado

"Nos comprometemos a sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo.

Con este objetivo, el Estado: (a) garantizará la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego; (b) promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local; (c) estimulará la inversión privada; (d) fomentará el desarrollo de la infraestructura; (e) evitará el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia y propiciará la participación de organizaciones de consumidores en todo el

[18] Acuerdo Nacional. (2023). Políticas de Estado. Recuperado de https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/

territorio; (f) fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso; y (g) propiciará el fortalecimiento del aparato productivo nacional a través de la inversión en las capacidades humanas y el capital fijo".

Política N° 18: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

"Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; (c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales; (h) garantizará el acceso a la información económica; (i) fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica; (j) facilitará la capacitación de los cuadros gerenciales y de la fuerza laboral; y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales".

Política N° 20: Desarrollo de la ciencia y la tecnología

"Nos comprometemos a fortalecer la capacidad del país para generar y utilizar conocimientos científicos y tecnológicos, para desarrollar los recursos humanos y para mejorar la gestión de los recursos naturales y la competitividad de las empresas. De igual manera, nos comprometemos a incrementar las actividades de investigación y el control de los resultados obtenidos, evaluándolos debida y puntualmente. Nos comprometemos también a asignar mayores recursos financieros mediante concursos públicos de méritos que conduzcan a la selección de los mejores investigadores y proyectos, así como a proteger la propiedad intelectual.

Con este objetivo el Estado: (a) asignará mayores recursos, aplicará normas tributarias y fomentará otras modalidades de financiamiento destinado a la formación de capacidades humanas, la investigación científica, la mejora de la infraestructura de investigación y la innovación tecnológica; (b) creará mecanismos que eleven el nivel de la investigación científica y el desarrollo tecnológico de las universidades, los institutos de investigación y las empresas; (c) procurará la formación de recursos humanos altamente calificados en los sectores productivos más promisorios para la economía nacional; (d) desarrollará programas nacionales y regionales de impacto productivo,

social y ambiental; y (e) promoverá en toda la población, particularmente en la juventud y la niñez, la creatividad, el método experimental, el razonamiento crítico y lógico así como el afecto por la naturaleza y la sociedad mediante los medios de comunicación".