



COMISIÓN DE PRODUCCIÓN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVA

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, "LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ".

COMISIÓN DE PRODUCCIÓN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024 – 2025

Señor presidente:

Ha sido remitido, para estudio y dictamen, conforme al artículo 107 de la Constitución Política del Perú, a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, el Proyecto de Ley N° 4340/2022-CR, que propone la modificación de la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, con el objetivo de garantizar la inclusión financiera, el acceso al factoring, la tecnificación y el fortalecimiento de las PYME en el Perú.

Esta iniciativa ha sido presentada por los congresistas **Nieves Esmeralda Limachi Quispe**, **Guillermo Bermejo Rojas**, **Betssy Betzabet Chávez Chino**, **Hamlet Echeverría Rodríguez** y **Luis Roberto Kamiche Morante** miembros del grupo parlamentario "Perú Democrático".

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la **Décima Novena Sesión Ordinaria** de la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, celebrada el lunes 2 de junio de 2025, de manera virtual y a través de la Plataforma Microsoft Teams, con el voto a favor de los congresistas presentes: **Tania Estefany**, **Ramírez García** (Fuerza Popular); **Esdras Ricardo**, **Medina Minaya** (Renovación Popular); **Pasión Neomías**, **Dávila Atanacio** (Bancada Socialista); **Miguel Ángel**, **Ciccía Vásquez** (Renovación Popular); **Jhaec Darwin**, **Espinoza Vargas** (Podemos Perú); **Jorge Luis**, **Flores Ancachi** (Podemos Perú); **Víctor Seferino**, **Flores Ruiz** (Fuerza Popular); **Idelso Manuel**, **García Correa** (Alianza Para El Progreso); **Raúl**, **Huamán Coronado** (Fuerza Popular); **José Enrique**, **Jerí Oré** (Somos Perú); **Ruth**, **Luque Ibarra** (Bloque Democrático Popular); **José Bernardo**, **Pazo Nunura** (Somos Perú); **Hilda Marleny**, **Portero López** (Acción Popular); **María Elizabeth**, **Taipe Coronado** (Perú Libre); **Rosio**, **Torres Salinas** (Alianza Para el Progreso) y **Cruz María**, **Zeta Chunga** (Fuerza Popular); con dispensa de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.

Con la licencia de los señores congresistas **Lady Mercedes**, **Camones Soriano** (Alianza Para el Progreso); **Jorge Alberto**, **Morante Figari** (Somos Perú) y **Roberto Helbert**, **Sánchez Palomino** (Juntos por el Perú - Voces del Pueblo).

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Problema que se pretende resolver con la propuesta legislativa

La problemática que el Proyecto de Ley 4340/2022-CR busca abordar se centra en las barreras estructurales que impiden el pleno desarrollo y la sostenibilidad de las MYPE en el Perú, específicamente la dificultad para acceder a financiamiento formal y a costos razonables, la falta de tecnificación y, por ende, de productividad, y las limitaciones para participar eficazmente en las compras realizadas por el Estado, todo lo cual contribuye a la persistente informalidad del sector.

I.2 Antecedentes procedimentales

El Proyecto de **Ley 4340/2022-CR**, ingreso al área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 1 de marzo del 2023, y fue remitido a la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas como segunda comisión dictaminadora y como primera a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, el 2 de marzo del 2023, para su estudio y dictamen.

Cabe considerar que la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa, en su calidad de comisión ordinaria encargada de estudiar y de dictaminar las iniciativas legislativas del ámbito Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa, es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con los artículos 34 y 35 del Reglamento del Congreso. Asimismo, es necesario tener en cuenta que, tratándose de una **ley de naturaleza ordinaria**, esta incursa en el literal a) del Artículo 72 del Reglamento del Congreso.

En ese sentido, su aprobación en el Pleno del Congreso requiere de una votación favorable, simple y de doble votación, de conformidad con el artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

I.3. Antecedentes Parlamentarios

En el presente Período Parlamentario 2021-2026, no existen iniciativas similares referente al Proyecto de Ley 4340/2022-CR, tampoco en periodos anteriores.

I.4. Opiniones solicitadas

A través de la Presidencia, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, envió las siguientes solicitudes a las instituciones con el objetivo de obtener comentarios sobre la propuesta legislativa, tal como se puede observar en el Expediente Virtual Parlamentario del sitio web del Congreso de la República¹ que se muestra a continuación:

Propuesta Legislativa	Fecha	Institución	Documento
4340/2022-CR	06/09/2023	Ministerio de la Producción	Oficio N° 092-2023-2024-CPMPEC/CR
	06/09/2023	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio N° 091-2023-2024-CPMPEC/CR
	06/09/2023	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP - SBS	Oficio N° 090-2023-2024-CPMPEC/CR

Elaboración: Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.

I.5. Opiniones recibidas

Desde el momento en que se ha escrito este informe, se han recibido los siguientes documentos que contienen la opinión técnica sobre la propuesta legislativa en análisis, tal como se puede observar en el Expediente Virtual Parlamentario en la página web del Congreso de la República², lo que se expone de manera resumida:

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4340>

² <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4340>

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, "LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ".

Propuesta Legislativa	Fecha	Institución	Documento
4340/2022-CR	27/06/2023	Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC)	Oficio N° 057-2023-GM/FEPCMAC
	20/09/2023	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP	Oficio N° 53690-2023-SBS
	26/09/2023	Ministerio de la Producción	Oficio N° 00001300-2023-PRODUCE/SG
	24/05/2024	Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio N° 1081-2024-EF/10.01

Elaboración: Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.

IV.6. Síntesis de las opiniones recibidas

Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC)

La Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC) emitió el Oficio N.º 057-2023-GM/FEPCMAC dirigido a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas. En este documento se presenta una opinión técnica institucional sobre el Proyecto de Ley N.º 4340/2022-CR, el cual propone modificar la Ley N.º 28015 con el objetivo de garantizar la inclusión financiera, el acceso al factoring, la tecnificación y el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE).

El punto principal sobre el que FEPCMAC emite su opinión se refiere a la **modificación propuesta para el artículo 28 de la Ley N° 28015**. La propuesta específica es que las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) **deban garantizar que el cien por ciento (100%) de sus colocaciones sean destinadas a las Micro y Pequeña Empresa (MYPE)**.

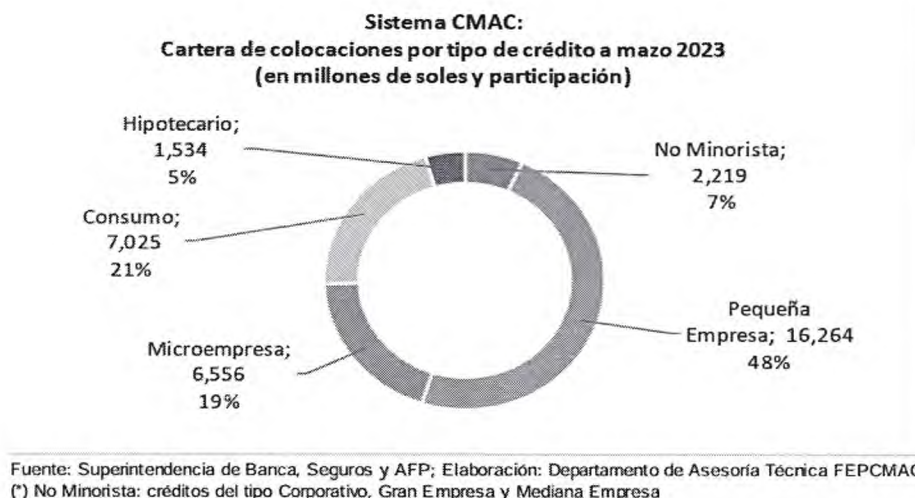
La FEPCMAC considera que esta propuesta afecta directamente la gestión de riesgos y la sostenibilidad financiera de las CMAC y solicita que se tome en consideración su opinión técnica institucional.

Los puntos clave de la opinión de FEPCMAC son:

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

- Las CMAC son empresas de operaciones múltiples del sistema financiero nacional, especializadas en microfinanzas, que captan ahorros y colocan créditos principalmente a MYPE, pero que atienden a deudores minoristas y no mayoristas.
- La cartera de créditos de las CMAC está conformada por distintos tipos de créditos, no solo a MYPE. Según el Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor, las CMAC otorgan siete tipos de créditos: corporativos, a grandes empresas, a medianas empresas, a pequeñas empresas, a microempresas, de consumo no revolventes y hipotecarios.
- Si se interpreta la propuesta del 100% MYPE según la definición de créditos a pequeñas y microempresas del Reglamento, quedarían excluidos los otros cinco tipos de créditos que actualmente conforman las carteras de las CMAC.
- Los datos de la SBS a marzo de 2023 muestran que el portafolio de créditos directos de las CMAC está diversificado en diversas modalidades, no solo en créditos a pequeñas y microempresas, sino que, los fondos son colocados en diversas modalidades de créditos (crédito a medianas empresas, crédito de consumo, hipotecario, entre otros). Este mecanismo es clave para atender a sectores no atendidos por la banca tradicional y para la inclusión financiera.
- La propuesta de obligar el 100% de colocaciones a MYPE vulnera el **artículo 8 de la Ley General del Sistema Financiero**, que otorga a las empresas financieras libertad para asignar recursos, observando el criterio de diversificación del riesgo.
- Implementar esta obligación afectaría directamente la cartera de créditos del tipo No Minorista (Mediana, Gran Empresa y Corporativo), Consumo e Hipotecario. Estos segmentos representan el 32% del saldo total y el 39% del total de clientes del Sistema CMAC a marzo de 2023.
- Limitar los créditos solo a MYPE dejaría desatendido a un gran sector de la población. Por ejemplo, el 21% del saldo total de la cartera corresponde a créditos de Consumo, otorgados a personas naturales para gastos no empresariales, incluyendo el producto “Descuento por Planilla” dirigido a trabajadores dependientes. Los créditos hipotecarios, incluyendo Mivivienda, también se verían afectados.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.



- Prohibir otros tipos de crédito afectaría directamente al consumidor, representaría un retroceso en la inclusión financiera familiar (al impedir la venta cruzada) y tendría un impacto directo en la sostenibilidad de las CMAC al disminuir sus ingresos financieros.
- Una estimación señala que las CMAC dejarían de percibir ingresos por créditos por alrededor de S/ 1,696 millones en un año, y la utilidad neta anual caería drásticamente (de S/ 376 millones a S/ 73 millones, y el ROE de 8.9% a 3%).
- También se afectaría el nivel de empleo en el Sistema CMAC (25,805 trabajadores a marzo de 2023) y los ingresos tributarios para la SUNAT (una disminución significativa en el aporte fiscal).
- La propuesta vulnera el principio constitucional de igualdad de condiciones para competir con las demás empresas del sistema financiero, limitando el crecimiento, la competitividad y el rol de inclusión financiera de las CMAC.
- La FEPCMAC considera que la medida del 100% es innecesaria porque las MYPE ya constituyen el principal sector atendido por las CMAC (65% de sus clientes deudores). Las CMAC son las empresas de microfinanzas que más promueven el financiamiento al sector MYPE en la actualidad. Por lo tanto, establecer esta obligación legal carece de sustento.

Además de la obligación del 100% para MYPE, el documento también aborda la propuesta de que el **Banco de la Nación ofrezca factoring de facturas** emitidas por las MYPE.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

- La FEPCMAC considera que esta propuesta contraviene el principio de **subsidiariedad** del Estado (Artículo 60 de la Constitución Política del Perú) porque implica que el Banco de la Nación compita en un mercado financiero donde el servicio de factoring ya existe y es suficiente.
- Generaría un tratamiento desigual con otras empresas financieras, ya que el Banco de la Nación usa recursos públicos (no de captación competitiva), no paga primas del Fondo de Seguros de Depósitos y carece de suficiente expertise en factoring. Podría generar demanda de recursos públicos y elevar el déficit fiscal.
- Dado que no existe una situación que amerite la actividad empresarial subsidiaria del Estado, FEPCMAC solicita eliminar esta propuesta del Proyecto de Ley.

En conclusión, la FEPCMAC solicita que se tomen en consideración sus argumentos y aportes propuestos. Reafirman que, si bien el objetivo es promover la inclusión financiera de las MYPE, esto no debe perjudicar a los consumidores de servicios financieros ni impactar la sostenibilidad del Sistema CMAC.

SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP

La SBS ha emitido el Oficio N° 53690-2023-SBS, con fecha 20 de setiembre de 2023. En este oficio, se adjuntan el Informe Conjunto N° 00134 - 2023 – SBS, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica. En objetivo de este informe es emitir opinión sobre el Proyecto de Ley 4340/2022-CR.

El informe analiza principalmente las propuestas contenidas en el artículo 4 del Proyecto de Ley, que busca modificar el artículo 28 de la Ley N° 28015. Entre los aspectos propuestos en este artículo 4 se encuentran:

- Establecer que las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) deben destinar el 100% de sus colocaciones a las MYPE.
- Que el Estado promueva la competencia financiera y la inclusión de las MYPE mediante fondos de garantía para mejorar su acceso al crédito en mejores condiciones.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, "LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ".

- Que el Banco de la Nación incorpore el factoring de facturas emitidas por las MYPE a instituciones públicas como un producto.
- Que el Estado promueva la tecnificación de las MYPE mediante fondos rotatorios de créditos blandos y a largo plazo.

La opinión de la SBS detalla en el informe, los siguientes puntos clave de desacuerdo con el Proyecto de Ley:

(...)

V. CONCLUSIONES

(...)

10. Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito al encontrarse bajo el ámbito de supervisión de esta Superintendencia deben regir sus actividades por el principio de la sostenibilidad financiera, en línea con lo establecido en el artículo 347 de la Ley General. En este sentido, la política de otorgamiento de créditos a que se refiere el artículo 4 del Proyecto de Ley, debe ser evaluada por las CMAC considerando lo antes señalado y en línea con sus políticas de gestión de riesgos, objetivos de sostenibilidad financiera, y marco regulatorio aplicable. Por otra parte, la propuesta de que las CMAC garanticen que el cien por ciento (100%) de sus colocaciones lo destinen a las MYPE, iría en contra de la diversificación del riesgo señalada en el artículo 8 de la Ley General.
11. Los programas de apoyo que tienen por finalidad promover la economía de algún sector en específico, como son los fondos de garantía a favor de las MYPE que se proponen en el artículo 4 del Proyecto de Ley, corresponden a la disposición de recursos públicos. Por ello, se recomienda solicitar la opinión del MEF sobre dicha propuesta.
12. Con relación a la propuesta referida a que el Banco de la Nación pueda ofrecer como producto el factoring de facturas a las MYPE, cabe señalar que dicha propuesta contraviene el rol subsidiario que el artículo 60 de la Constitución ha establecido al Estado, salvo que el Banco de la Nación sólo realice actividades que los privados no han desarrollado o que habiendo una oferta privada de tales servicios, ésta requiera ser complementada por no ofrecer productos o servicios orientados a atender las necesidades específicas de la población. Además, la

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, "LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ".

aprobación de la propuesta referida a que el Banco de la Nación ofrezca factoring de facturas a las MYPE, desde el punto de vista legal, podría configurar un acto de competencia desleal.

13. Por otra parte, el otorgamiento facilidades crediticias como es el factoring de facturas para las MYPE pone en riesgo los fondos del Estado que el Banco de la Nación administra, dado el incremento del perfil de riesgo de la cartera. Además, implicaría un cambio en el modo de administración de los créditos en el Banco, para el cual no cuenta con el expertise ni con la infraestructura necesarios.
14. Por todo lo anteriormente señalado, esta Superintendencia se encuentra en desacuerdo con lo propuesto en el Proyecto de Ley. (subrayado de negrita es elaborado por la comisión)

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

El despacho ministerial ha emitido el Oficio N.º 00001300-2023-PRODUCE/SG, con fecha 25 de septiembre de 2023, mediante el cual se remite, como adjunto, el Oficio N.º 00000940-2023-PRODUCE/SG. Dicho documento contiene el Informe N.º 0000884-2023-PRODUCE/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y consolida las opiniones técnicas de diversas áreas del Ministerio de la Producción. La opinión principal que se desprende de este informe y que es compartida por la Oficina General de Asesoría Jurídica es que el Proyecto de Ley 4340/2022-CR resulta no viable.

Las razones principales para considerar el Proyecto de Ley no viable, según los informes técnicos y jurídicos consolidados, son detalladas y se resumen a continuación:

ÁREAS DE PRODUCE	OPINIÓN
Programa Nacional "Tu Empresa" (PNTE)	La opinión del PNTE es que el Proyecto de Ley no es viable debido a que sus propuestas en materia de financiamiento ya están reguladas o no se alinean con la naturaleza de ciertos instrumentos financieros y el modelo económico del país.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

Programa Nacional “Compras a MYPERÚ” (PNCMP)	El PNCMP considera que el Proyecto de Ley no es viable porque las modificaciones propuestas al artículo 21 presentan incoherencias con la normativa vigente, introducen criterios potencialmente arbitrarios y duplican regulaciones ya existentes, algunas de las cuales incluso son menos beneficiosas para las MYPEs que la regulación actual. La Dirección de Normatividad también concluye que el Proyecto de Ley no es viable, en línea con la opinión del PNCMP, entre otras dependencias, señalando que reitera contenido de disposiciones ya existentes.
Dirección General de Desarrollo Empresarial (DGDE)	La DGDE considera que el Proyecto de Ley no es viable debido a que las propuestas en materia de financiamiento ya cuentan con regulación existente, algunas podrían contravenir el modelo económico del país o el modelo de negocio de ciertas entidades financieras, o proponen instrumentos financieros con finalidades diferentes a las que han sido configurados. La Dirección de Normatividad hizo suyo el informe de la DGDE, entre otras opiniones, para concluir también la no viabilidad del proyecto.
Dirección General de Innovación, Tecnología, Digitalización y Formalización (DGITDF)	La DGITDF considera que el Proyecto de Ley no es viable principalmente porque sus propuestas en materia de modernización tecnológica duplican espacios de articulación ya existentes y presentan inconsistencias con la normativa vigente (Ley del SINACTI) y deficiencias significativas en la justificación y técnica legislativa de su Exposición de Motivos.
Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio (DGPAR) del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria	La DGPAR, al hacer suyo el informe de la Dirección de Normatividad considera y complementa las opiniones de las otras direcciones técnicas sobre las propuestas de modificación a los artículos 21 (Compras Estatales), 25 (Modernización Tecnológica) y 28 (Acceso al Financiamiento) de la Ley N° 28015. Por ejemplo, en materia de compras estatales, la DGPAR presenta el análisis que detecta redundancias con la normativa vigente, el uso de terminología obsoleta (“Plan de Adquisiciones y Contrataciones” en lugar de “Plan Anual de Contrataciones” - PAC) y duplicidad con regulaciones existentes sobre certificación de crédito y pago. En modernización tecnológica, se valida la observación sobre la duplicidad de la propuesta de mesas de trabajo departamentales con la “Mesa Ejecutiva de Innovación” y los “consorcios regionales de ciencia, tecnología e innovación” (CRCTI) ya existentes o propuestos en el marco del SINACTI. En acceso al financiamiento, se comparten las preocupaciones sobre la posible contravención al modelo de economía social de mercado por la propuesta de obligar a las Cajas Municipales a destinar el 100% de sus colocaciones a MYPEs, la existencia de un marco normativo y oferta privada para el factoring

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

	(incluido el Banco de la Nación), y la asignación de una finalidad distinta a los créditos blandos en la propuesta. La DGPARG, basándose en el análisis de su Dirección de Normatividad y consolidando las opiniones de otras áreas técnicas de PRODUCE, concluye que el Proyecto de Ley N° 4340/2022-CR no es viable debido a su falta de coherencia con la normativa existente, la duplicidad de regulaciones propuestas y deficiencias en su técnica legislativa y justificación.
Oficina General de Asesoría Jurídica	La OGAG comparte la opinión de las áreas técnicas, lo que implica que sus motivos para considerar el proyecto no viable son consistentes con los señalados por la DGDE, DGITDF, PNTE y PNCMP, así como por la Dirección de Normatividad de la DGPARG. Adicionalmente, la OGAG recomienda específicamente que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley siga las pautas establecidas en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (aprobado por D.S. N° 007-2022-JUS) para asegurar que incluya el fundamento técnico, el análisis de impactos, la identificación del problema público y la justificación de las medidas propuestas. La OGAG concuerda con la opinión técnica general de PRODUCE de que el Proyecto de Ley N° 4340/2022-CR no es viable, citando problemas de inconsistencia con la normativa vigente, duplicidad de regulaciones y deficiencias en la técnica legislativa y justificación.

Elaboración: Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

De acuerdo con el documento proporcionado, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha emitido el Oficio N° 1081-2024-EF/10.01, consolidando su postura a través del Informe N° 0057-2024-EF/54.02, elaborado por la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Abastecimiento (DGA). Este informe integra las opiniones de diversas áreas del MEF, en particular la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado (DGMFPP) y la Dirección General de Presupuesto Público. Asimismo, recoge aspectos técnicos fundamentados por la Dirección de Adquisiciones de la DGA.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

A continuación, se presenta un resumen detallado de las opiniones de las áreas del MEF sobre el Proyecto de Ley N° 4340-2022-CR:

(...)

III. CONCLUSIONES

3.1 Por lo expuesto, esta Dirección, teniendo en cuenta lo señalado por la **Dirección de Adquisiciones**, observa el artículo 4 del Proyecto de Ley N° 4340-2022-CR, Proyecto de Ley que modifica la Ley 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, para garantizar la inclusión financiera, el Factoring, la tecnificación y el afianzamiento de las PYME en el Perú, por lo siguiente:

- **No resulta razonable la inclusión del texto** “en el marco de la Ley 31578, Ley que promueve la reactivación económica a través de compras públicas de la MYPE manufactureras nacionales”, en la medida que hace referencia a la Ley N° 31578 que modificó el TUO de la Ley N° 28015, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa, estableciendo un nuevo marco normativo que no se encuentra contemplado en el Proyecto de Ley, por lo que el Proyecto de Ley establece una propuesta normativa sobre una norma (la Ley N° 28015) que, en la actualidad, ha quedado desfasada.
- La norma de contratación pública vigente no contempla la elaboración de un “Plan de Adquisiciones y Contrataciones” por lo que, la propuesta no se condice con lo establecido en el régimen general de contratación pública.
- No se advierte la necesidad de incluir una precisión referida a la certificación presupuestal, en la medida que en el artículo 19 de la Ley N° 30225 se indica que es requisito para convocar un procedimiento de selección, bajo sanción de nulidad, contar con la certificación de crédito presupuestario.
- No se advierte en la Exposición de Motivos el sustento técnico que justifique la necesidad de establecer un plazo superior (30 días) al plazo vigente contemplado en el Reglamento de la Ley de Contrataciones respecto al pago de las contraprestaciones efectuados por la entidad.

3.2 La **Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado** emite opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley N° 4340/2022-CR, Proyecto de Ley que

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

modifica la Ley 28015, Ley de promoción y formalización de la Micro y Pequeña Empresa, para garantizar la inclusión financiera, el factoring, la tecnificación y el afianzamiento de las PYME en el Perú, por los siguientes fundamentos:

- *PL 4340 no fundamenta la situación de las tasas de interés del Perú con relación a sus pares de la región, no analiza el contexto actual inflacionario a nivel global y el aumento de la tasa de referencia de política monetaria empleada en el país para combatir dicha situación. De igual manera, no detalla los distintos canales a través de los cuales se puede lograr una reducción de las tasas de interés.*
- *El rol del Estado en la promoción de la competencia está establecido en el artículo 61 de la Constitución Política del Perú y en lo que se refiere al sistema financiero se encuentra regulado en la Ley N° 26702. Es así que el Estado, a través del BCRP, la SBS y el MEF, promueve la competencia en el mercado financiero.*
- *Contraviene lo especificado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, respecto de la iniciativa de gasto de los representantes del Congreso de la República, al proponer el establecimiento de fondos de garantía y fondos rotatorios.*
- *Interfiere con las acciones de la CMIF que, en el marco de la PNIF y su PEM, viene implementando mecanismos que no contravienen la Constitución Política del Perú y que permitirán impulsar la inclusión financiera del país.*
- *El proponer que las CMAC deben garantizar que el 100% de sus colocaciones lo destinen a las MYPE contraviene lo establecido en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, respecto del derecho a la libertad de empresa.*
- *El Banco de la Nación, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 31538, ya se encuentra facultado a realizar operaciones de factoring con proveedores del Estado, cuando estos sean MYPE y los adquirientes de sus bienes y servicios sean entidades o empresas del Estado.*
- *La propuesta contenida en el PL 4340 **no cuenta con un análisis costo beneficio cuantitativo y no presenta un adecuado sustento técnico** con relación a la necesidad de creación de un fondo rotatorio de créditos blandos y*

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

a largo plazo que permita la promoción de la tecnificación de las MYPE en el Perú.

3.3 La Dirección General de Presupuesto Público formula observación desde el ámbito estrictamente presupuestario al Proyecto de Ley N° 4340/2022-CR, “Ley que modifica la Ley 28015, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa, para garantizar la inclusión financiera, el factoring, la tecnificación y el afianzamiento de las pyme en el Perú”, por lo siguiente:

- *No cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria establecidas (...) en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.*
- *Contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.*
- *Contraviene la prohibición establecida en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, referida a la prohibición de iniciativa de gasto congresal.*
- *Contraviene el artículo 74 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, así como el principio de Universalidad y unidad, a que se refiere el inciso 7 del numeral 2.1 del artículo 2 del citado Decreto Legislativo.*
- *Resulta innecesaria la mención a la certificación del crédito presupuestario en la modificación del artículo 21 de la Ley N° 28015, a que se refiere el artículo 4 del Proyecto de Ley, teniendo en consideración lo establecido en el artículo 41 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.*

(...)

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

I.3 Opiniones ciudadanas

Tras la revisión del Expediente Virtual Parlamentario en la página web del Congreso de la República, se verifica que no existe registros de opinión ciudadana respecto al Proyecto de Ley 4340/2022-CR.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La estructura de la propuesta legislativa es la siguiente:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 28015, LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto modificar la Ley 28015, Ley de promoción y formalización de la Micro y Pequeña Empresa, con el objetivo de fortalecer su proceso de crecimiento y desarrollo que favorezca el tejido productivo y social del país, con impacto favorable en la producción y la productividad que mejore la competitividad dentro y fuera del país.

Artículo 2°. - Finalidad

La Ley tiene por finalidad establecer mecanismos concretos para garantizar el financiamiento de las MYPE con créditos blandos y factoring; así como, mayor acceso a compras del Estado; y maquinarias y equipos con tecnología de punta, que impulse el crecimiento y desarrollo de la Micro y Pequeñas Empresas — MYPE, con productos manufacturados que garantice una salida ordenada y sin pausa de la trampa del ingreso medio.

Artículo 3°. - Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la presente Ley comprende a todas las Micro y Pequeñas Empresas — MYPE, establecidas en el territorio nacional, que obtén por la formalización y se encuentren en el Registro Nacional de las Micro y Pequeñas Empresas — MYPE, regulada por la Ley 31677.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, "LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ".

Artículo 4°. — Modificación de diversos Artículos de la Ley 28015, Ley de promoción y formalización de la Micro y Pequeña Empresa

Modifíquese diversos Artículos de la Ley 28015, Ley de promoción y formalización de la Micro y Pequeña Empresa, el que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 21.- Compras Estatales

(...)

Los procesos de selección se pueden llevar a cabo por etapas, tramos, paquetes o lotes. La buena pro por cada etapa, tramo, paquete o lote se podrá otorgar a las MYPE distintas y no vinculadas económicamente entre sí, lo que no significará un cambio en la modalidad del proceso de selección. Asimismo, las instituciones del Estado deben programar no menos del cuarenta por ciento (40%) de sus contrataciones para ser atendidos por las MYPE en aquellos bienes y servicios que estas pueden suministrar, en el marco de la Ley 31578, Ley que promueve la reactivación económica a través de compras públicas de la MYPE manufactureras nacionales.

Se dará preferencia a las MYPE regionales y locales del lugar donde se realicen las compras o se ejecuten las obras estatales. En ese sentido, cada institución del Estado incorporará en su Plan de Adquisiciones y Contrataciones; así como en sus Procesos de Selección, la compra de bienes y servicios que será atendida por las MYPE.

Ninguna orden de servicio o requerimiento se emitirá sin la certificación presupuestal. Asimismo, a la entrega del bien o servicio, las instituciones del Estado emitirán un Certificado de Conformidad, bajo responsabilidad. Realizando la cancelación del bien o servicio en un plazo no mayor a los treinta (30) días de la recepción y conformidad del servicio.

(...)

Artículo 25.- Modernización tecnológica

El Estado impulsa la modernización tecnológica del tejido empresarial de las MYPE y el desarrollo del mercado de servicios tecnológico como elementos de soporte de un sistema nacional de innovación continua.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, "LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ".

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología — CONCYTEC — promueve, articula y operativiza la investigación e innovación tecnológica entre las Universidades y Centros de Investigación con las MYPE.

En ese sentido, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología — CONCYTEC, en articulación con los Gobiernos regionales, Gobiernos Locales, Universidades Públicas y Privadas, instituciones de investigación; Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio y Producción; asociaciones de productores; entre otras instituciones representativas de cada una de las regiones, apertura una Mesa de Trabajo para la Innovación Tecnológica en cada departamento; con el fin de establecer una agenda priorizada de paquetes tecnológicos necesario para impulsar el crecimiento y desarrollo de las Micro y Pequeñas Empresas de conformidad a su potencial económico.

(...)

Artículo 28.- Acceso al financiamiento

El Estado promueve el acceso de las MYPE al mercado financiero y al mercado de capitales, fomentando la expansión, solidez y descentralización de dichos mercados.

El Estado promueve el fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros. Asimismo, facilita el acercamiento entre las entidades que se encuentran reguladas y que puedan proveer servicios financieros a las MYPE y la entidad reguladora, a fin de propender a su incorporación al sistema financiero.

El Estado promueve una mayor competencia del mercado financiero con el fin de estimular la reducción de tasas de interés activa. Asimismo, impulsa la inclusión financiera mediante el establecimiento de fondos de garantía para gatillar el historial crediticio de las MYPE, que les permita acceder a una mayor oferta crediticia en mejores condiciones de plazos y tasas de interés. En este escenario las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito juegan un rol preponderante de acuerdo con la finalidad de su creación, por lo que deben garantizar que el cien por ciento (100%) de sus colocaciones lo destinen a las MYPE.

El Estado promueve el factoring de facturas emitidas por las MYPE a instituciones públicas y privadas. El Banco de la Nación incorpora como producto el factoring de facturas emitidas por las MYPE a las instituciones públicas.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

El Estado promueve la tecnificación de las MYPE para incrementar el valor agregado y la productividad, mediante el establecimiento de fondos rotatorios de créditos blandos y a largo plazo, que garanticen el incremento de productos manufacturados como estrategia para salir de la trampa del ingreso medio.

(...)

DISPOSICIÓN COMPLETARÍA FINAL

PRIMERA. - Reglamentación

Encárguese la modificación del reglamento de la Ley 28015 al Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con los Ministerios de la Producción, y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en un plazo no mayor a 60 días, contados desde la fecha de publicación en el diario oficial El Peruano.

SEGUNDA. - Derogatoria

Establézcase la derogatoria de toda norma que se oponga a la presente Ley.

TERCERO. - Adecuación y vigencia de la Ley

Dispóngase que la presente Ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 31578, Ley que promueve la reactivación económica a través de compras públicas de las MYPE manufactureras nacionales.
- Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Ley N° 31538, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de los gastos asociados a la emergencia sanitaria producida por la COVID-19, la reactivación económica, y otros gastos de las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, y dicta otras medidas.
- Ley N° 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

- Decreto Legislativo N° 1440, Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Resolución Directoral N° 0034-2020-EF/50.01, Aprueban la Directiva N° 0007-2020-EF/50.01 “Directiva para la Ejecución Presupuestaria”, así como sus Anexos, Modelos y Ficha y otras disposiciones.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV.1 Análisis de las opiniones técnico-legales de las instituciones.

Hemos recibido y analizado diversas opiniones técnicas sobre el Proyecto de Ley 4340/2022-CR, “Ley que modifica la Ley N° 28015, Ley de promoción y formalización de la Micro y Pequeña Empresa, para garantizar la inclusión financiera, el factoring, la tecnificación y el afianzamiento de las PYME en el Perú”. Esta iniciativa busca promover el crecimiento y desarrollo de las MYPE mediante mecanismos que garanticen financiamiento, acceso a compras del Estado, y acceso a maquinaria y equipos con tecnología de punta. **Las modificaciones propuestas se centran en los Artículos 21, 25 y 28 de la Ley N° 28015.**

A continuación, presentamos un resumen de las opiniones recibidas y nuestra evaluación de la viabilidad del Proyecto de Ley 4340/2022-CR, basándonos estrictamente en la información proporcionada por dichas entidades.

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)

Se encuentra en desacuerdo con lo propuesto en el Proyecto de Ley 4340/2022-CR, por las siguientes razones:

- **Respecto a la propuesta de que las CMAC garanticen que el 100% de sus colocaciones se destinen a las MYPE**, la SBS señala que las CMAC están bajo su supervisión y deben regirse por el principio de sostenibilidad financiera. Esta política de otorgamiento de créditos debe ser evaluada por las CMAC considerando

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

la sostenibilidad financiera, la gestión de riesgos y el marco regulatorio. La propuesta del 100% iría en contra de la diversificación del riesgo señalada en la Ley General.

- Sobre el establecimiento de **fondos de garantía** a favor de las MYPE, la SBS indica que estos programas implican la disposición de recursos públicos y corresponden a la promoción de la economía de sectores específicos. Por ello, recomienda solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Factoring por parte del Banco de la Nación: En relación con la propuesta de que el Banco de la Nación ofrezca el factoring de facturas a las MYPE, la SBS considera que esta propuesta contraviene el rol subsidiario del Estado establecido en el artículo 60 de la Constitución. El Banco de la Nación solo debería realizar actividades que los privados no han desarrollado o donde la oferta privada necesita ser complementada. Desde el punto de vista legal, esta propuesta podría configurar un acto de competencia desleal.

El Ministerio de la Producción (PRODUCE)

Considera que el Proyecto de Ley **no es viable**, por las siguientes razones:

- **Compras Estatales (Artículo 21):** El PNCMP señala una incoherencia normativa entre el artículo propuesto y la Ley N° 31578, especialmente en cuanto a qué entidades del Estado están obligadas a destinar no menos del 40% de sus compras a las MYPE. Considera que precisar en el Plan Anual de Contrataciones qué bienes serán atendidos por las MYPE puede ser arbitrario sin estudios de mercado y oferta productiva. Además, la Dirección de Normatividad señala que reitera contenido de disposiciones existentes y hace referencia a instituciones que han sido eliminadas, no existen o no forman parte del ordenamiento jurídico vigente en contratación pública.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, "LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ".

- **Modernización Tecnológica (Artículo 25):** La DGITDF considera que la propuesta de crear una "Mesa de Trabajo para la Innovación Tecnológica en cada departamento" genera duplicidad con la ya existente "Mesa Ejecutiva de Innovación". También se superpondría con los consorcios regionales de ciencia, tecnología e innovación (CRCTI) de la Ley N° 31250. Falta justificación adecuada para la necesidad de sofisticar procesos MYPE mediante tecnología en la Exposición de Motivos.

- **Acceso al Financiamiento (Artículo 28):**

Respecto a las Competencia para Reducir Tasas, El PNTE y la DN sugieren que el MEF y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) deben pronunciarse, ya que son las autoridades competentes. La DGDE señala que las tasas se fijan libremente dentro del límite del BCRP.

- **CMAC 100% MYPE Placements:**

El PNTE y la DGDE señalan que esta regulación podría contravenir el modelo de economía social de mercado y tener serias repercusiones en los modelos de negocio de las CMAC, aumentando su exposición al riesgo. Recomiendan solicitar opinión a la Federación de Cajas Municipales (FEPCMAC).

- **Factoring por parte del Banco de la Nación:**

La DN indica que esta propuesta reitera contenido de una regulación ya existente (DU N° 013-2020, Ley N° 31538) que ya faculta al Banco de la Nación para realizar factoring a MYPE proveedoras del Estado. Considera que no introduce innovación y que el factoring es un producto con oferta privada, por lo que debe considerarse el rol subsidiario del Estado.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

- **Fondos Rotatorios de Créditos Blandos:** La DN señala que el Proyecto de Ley confiere una finalidad distinta a los créditos blandos, para los cuales han sido configurados (generalmente para contextos coyunturales como COVID-19).
- **Exposición de Motivos y Técnica Legislativa:** Varias dependencias de PRODUCE observan que la Exposición de Motivos no sustenta de manera clara las propuestas ni cómo coadyuvan a la promoción y formalización de las MYPE. **Hay uso confuso de los términos “PYME” y “MYPE”. No define “Paquetes Tecnológicos”.** El Proyecto de Ley reitera disposiciones existentes y presenta problemas de técnica legislativa.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Tiene opinión desfavorable sobre la propuesta legislativa. Las principales razones de esta posición, según el MEF y las opiniones técnicas consolidadas, son:

- **Falta de Fundamento Técnico**

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no justifica adecuadamente la necesidad de las medidas propuestas, ni analiza los impactos cuantitativos y/o cualitativos. Tampoco sustenta la situación de las tasas de interés en Perú comparadas con la región.

- **Contravención a la Constitución:**

La propuesta de crear fondos de garantía y fondos rotatorios contraviene el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los congresistas tener iniciativa de gasto público.

La facultad otorgada al Banco de la Nación para hacer factoring contraviene el rol subsidiario del Estado (Artículo 60 de la Constitución), a menos que no exista

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, "LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ".

oferta privada suficiente o sea para atender necesidades específicas no cubiertas, lo cual no se sustenta.

- **Duplicidad de Esfuerzos:**

La creación de "Mesas de Trabajo para la Innovación Tecnológica" se considera innecesaria ya que existe una "Mesa Ejecutiva de Innovación" conformada por varias entidades, incluyendo el MEF y PRODUCE.

Las propuestas de inclusión financiera mediante fondos de garantía interfieren con las acciones de la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF) y la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), lideradas por el MEF.

- **Problemas con Propuestas Específicas:**

La propuesta de que las Cajas Municipales destinen el 100% de sus colocaciones a las MYPE iría en contra de la diversificación del riesgo, aunque este es un argumento de la SBS que el MEF incorpora al analizar el artículo 28.

El Banco de la Nación ya se encuentra facultado para realizar operaciones de factoring con proveedores del Estado que sean MYPEs.

Se considera que el Banco de la Nación no cuenta con la experiencia ni infraestructura para administrar operaciones de factoring, aumentando el riesgo.

- **Incoherencia Normativa y Deficiencias Técnicas:**

Se encuentra una incoherencia al referenciar la Ley N° 31578, ya que el Proyecto de Ley no toma en cuenta el nuevo marco normativo que esta ley estableció para las compras estatales a MYPE.

No se justifica el plazo de 30 días para el pago de bienes o servicios, ni se define qué son "Paquetes Tecnológicos".

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

Se utilizan los términos “PYME” y “MYPE” de manera confusa en el proyecto y su exposición de motivos.

La Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC)

Solicitan **eliminar** esta propuesta del Proyecto de Ley, bajo los argumentos:

- **Sobre la obligación de que las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) garanticen que el 100% de sus colocaciones se destinen a las Micro y Pequeña Empresa (MYPE):**

FEPCMAC señala que las CMAC son empresas del sistema financiero nacional y, aunque especializadas en microfinanzas, atienden a deudores minoristas y no minoristas con una cartera de créditos diversificada que incluye créditos corporativos, a grandes, medianas, pequeñas y microempresas, de consumo e hipotecarios.

Argumentan que destinar el 100% de las colocaciones a las MYPE, según las definiciones del Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones, excluiría otros tipos de créditos que actualmente ofrecen las CMAC.

Consideran que esta propuesta contraviene el principio de diversificación del riesgo establecido en el artículo 8 de la Ley General del Sistema Financiero. La diversificación actual permite a las CMAC atender a sectores de la población no cubiertos por la banca tradicional y promueve la inclusión financiera.

Advierten que la aprobación de esta medida afectaría directamente la gestión de riesgos y la sostenibilidad financiera de las CMAC, impactando negativamente en una parte significativa de su cartera actual, que representa el 32% del total y atiende a 868 mil clientes (a marzo de 2023).

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

Prohibir otros tipos de créditos afectaría a los consumidores, dificultaría la venta cruzada y reduciría drásticamente los ingresos financieros y la utilidad neta de las CMAC.

Además, tendría un impacto negativo en el empleo dentro del Sistema CMAC y en los ingresos tributarios para el Estado.

Sostienen que la propuesta vulnera el artículo 60 de la Constitución Política del Perú y otras normas que exigen que el Estado asegure que las CMAC compitan en igualdad de condiciones con otras empresas financieras.

FEPCMAC afirma que las CMAC ya son las empresas del sector microfinanzas que más promueven el financiamiento al sector MYPE, por lo que la obligación del 100% no tendría sustento y solicita eliminarla del Proyecto de Ley.

- **Sobre la facultad del Banco de la Nación para ofrecer como producto financiero el factoring de facturas emitidas por las MYPE:**

FEPCMAC considera que esta propuesta contraviene el principio de subsidiariedad del Estado establecido en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

Argumentan que el Banco de la Nación estaría compitiendo en el mercado financiero con la banca múltiple, y el Estado solo debería realizar actividad empresarial de forma subsidiaria si el servicio no existe, es insuficiente o se requiere para áreas estratégicas, lo cual no es la situación actual.

Señalan que esto generaría un trato desigual, ya que el Banco de la Nación utiliza recursos públicos y no enfrenta los mismos costos que otras empresas financieras, como el pago de primas al Fondo de Seguros de Depósitos.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

Mencionan que el Banco de la Nación no cuenta con el expertise suficiente para operaciones de factoring, lo que aumentaría significativamente su exposición al riesgo.

Advierten que esta propuesta podría generar demanda de recursos públicos, elevando el déficit fiscal y creando riesgos para la gestión prudente de las finanzas públicas.

IV.2. Fundamentación de la viabilidad de la propuesta legislativa

Habiendo revisado detalladamente las opiniones de la SBS, el MEF, PRODUCE y la FEPCMAC, esta Comisión considera que la propuesta no es viable por las siguientes consideraciones:

a) Sobrelegislación y distorsión del marco legal vigente

El Proyecto de Ley 4340/2022-CR incurre en una clara práctica de sobrelegislación al pretender modificar aspectos ya regulados en múltiples dispositivos legales y reglamentarios, como la Ley 28015, “Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa” y la Ley N.º 31578 “Ley que promueve la reactivación económica a través de compras públicas de las MYPE manufactureras nacionales” y disposiciones de promoción del factoring contenidas en el D.U. N.º 013-2020. “Que Promueve el Financiamiento de la Mipyme, Emprendimientos y Startups”.

Esta redundancia normativa no aporta valor adicional alguno, sino que fragmenta el orden jurídico, incrementa la complejidad regulatoria y puede generar interpretaciones contradictorias. Tal como establece el Tribunal Constitucional, la producción legislativa debe regirse por los principios de necesidad y sistematicidad (STC Exp. N.º 0002-2008-PI/TC), lo cual este proyecto vulnera al reiterar medidas ya contenidas en el marco vigente.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

b) Vulneración de principios constitucionales: igualdad, subsidiariedad y neutralidad económica

El contenido del proyecto vulnera principios constitucionales fundamentales, entre ellos, el de **igualdad ante la ley** (numeral 2 del art. 2 de la Constitución) al establecer una preferencia rígida del 40% de contrataciones públicas exclusivamente para MYPE, sin evaluación técnica previa, generando discriminación inversa respecto a medianas empresas, startups tecnológicas u otros actores económicos que también podrían ofrecer bienes o servicios más competitivos.

De igual forma, la imposición del 100% de colocaciones de Cajas Municipales a favor de MYPE contradice el **principio de neutralidad** en la intervención económica del Estado artículo 60 Constitución Política del Perú, introduciendo una obligación que restringe su rol financiero y afecta la libertad empresarial. Desde la óptica del **principio de subsidiariedad**, contenido en el mismo artículo, el proyecto propone medidas con mandatos coactivos, distorsionando la relación entre Estado y mercado. Así, por ejemplo, establecer como obligatoria la participación de CONCYTEC y gobiernos subnacionales en Mesas de Innovación impone cargas sin viabilidad operativa y sin presupuesto designado, lo que podría constituir una afectación del equilibrio presupuestario y de la autonomía institucional, contraviniendo además el artículo 79 de la Constitución que prohíbe imponer mandatos de gasto sin fuente de financiamiento.

c) Inconveniencia social y económica: efectos regresivos e inviabilidad práctica

Desde una perspectiva económico-social, el proyecto incurre en un diagnóstico lineal y simplista de la problemática de las MYPE. La imposición de condiciones rígidas en compras públicas, financiamiento y acceso a tecnología puede derivar en distorsiones de mercado, clientelismo económico y una falsa formalización que no resuelve los problemas del sector. Según el BID (2022), más del 80% de las MYPE peruanas no accede al crédito formal por falta de historial financiero y no por ausencia de ofertas, por lo que imponer tasas bajas sin evaluación de riesgo puede comprometer la sostenibilidad de las entidades de microfinanzas.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

Asimismo, en lugar de promover un entorno flexible que incentive la inversión y la tecnificación progresiva, el proyecto concentra esfuerzos en una regulación rígida que no distingue entre niveles de productividad, acceso territorial o tamaño operativo. Esto puede desalentar la inversión privada y pública al introducir mayores barreras de entrada, con efectos adversos en la inclusión financiera que pretende fomentar. En consecuencia, el efecto esperado de desarrollo económico podría revertirse, precarizando aún más al sector informal y generando una asignación ineficiente de recursos públicos.

Las objeciones planteadas son de naturaleza constitucional, legal, técnica y económica, sugiriendo que las medidas propuestas, si bien buscan beneficiar a las MYPE, podrían generar efectos adversos en otros ámbitos del sistema financiero y público, o simplemente reiterar normas existentes sin aportar soluciones novedosas o sustentadas.

En consecuencia, basándonos en las opiniones técnicas y legales proporcionadas por las entidades consultadas, que mayoritariamente concluyen en **la no viabilidad**, esta Comisión, colige que el Proyecto de Ley 4340/2022-CR, **no cuenta con el respaldo técnico y legal necesario para su viabilidad**, razón por la cual proponemos su no aprobación y envió al archivo.

V. EFECTOS DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente fórmula legal entra **en colisión** con diversas normas del ordenamiento jurídico vigente, en particular aquellas referidas a la **Constitución Política del Perú**, la **normativa de contrataciones del Estado**, el **Sistema Nacional de Presupuesto Público**, la **Ley General del Sistema Financiero**, la **Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación**, y las reglas de técnica legislativa, generando posibles conflictos de jerarquía normativa y comprometiendo principios fundamentales del derecho constitucional, administrativo y financiero.

A continuación, se detallan los principales puntos de colisión identificados en las fuentes:

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

a) Con la Constitución Política del Perú:

Contraviene el **principio de subsidiariedad** del Estado (Artículo 60³ C.P.P), al facultar al Banco de la Nación a realizar factoring de facturas de MYPE a instituciones públicas, un servicio que ya ofrecen entidades privadas. La participación del Estado solo se justifica si la oferta privada es inexistente, insuficiente o para áreas estratégicas, lo cual no se sustenta.

Vulnera el artículo 79⁴ C.P.P, que prohíbe a los congresistas tener iniciativa para crear o aumentar gasto público. La propuesta de crear fondos de garantía y fondos rotatorios de créditos blandos genera gasto público.

Contraviene el **Principio de Equilibrio Presupuestario** (Artículo 78 C.P.P). Así mismo contravenir el modelo de economía social de mercado (Artículo 58 C.P.P) al proponer que las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) destinen el 100% de sus colocaciones a las MYPE.

“(…)

Artículo 58. *La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.”*

b) Con la Normativa de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225 y su Reglamento):

³ **Artículo 60.** 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.

⁴ **Artículo 79.** Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

(…)

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

Hace referencia a un instrumento ya eliminado del ordenamiento jurídico: el “Plan de Adquisiciones y Contrataciones”, que fue sustituido por el Plan Anual de Contrataciones (PAC), mediante Resolución Directoral N° 0006-2025-EF/54.01.

(...)

Artículo 1. Objeto

Aprobar los “Lineamientos para la Actualización del Plan Anual de Contrataciones 2025 en el marco de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas y su Reglamento”, que forma parte integrante de la presente Resolución Directoral.

(...)

Genera duplicidad al reiterar la obligación de contar con la certificación de crédito presupuestario, requisito ya establecido en la Ley de Contrataciones del Estado para convocar procedimientos de selección.

La propuesta legislativa es observada por generar duplicidad al reiterar la obligación de contar con la **certificación de crédito presupuestario**, un requisito que ya se encuentra establecido en el marco normativo vigente para convocar procedimientos de selección. La mención de este requisito en el Proyecto de Ley se considera innecesaria.

Según las fuentes, el requisito para convocar un procedimiento de selección, bajo sanción de nulidad, es contar con la certificación de crédito presupuestario. Es importante notar que en el ordenamiento jurídico no existe la figura de la “certificación presupuestal”, sino la “**certificación de crédito presupuestario**”.

El marco normativo que establece este requisito incluye:

- El artículo 19⁵ del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Este artículo establece que es un requisito

⁵ **Artículo 19. Requisito de certificación de crédito presupuestario para convocar procedimientos de selección**
Es requisito para convocar un procedimiento de selección, bajo sanción de nulidad, contar con la certificación de crédito presupuestario, de conformidad con las reglas previstas en la normatividad del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

indispensable contar con la **certificación de crédito presupuestario** para convocar un procedimiento de selección, bajo sanción de nulidad.

- El numeral 41.1 del artículo 41⁶ del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Este define la certificación del crédito presupuestario como un acto administrativo cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación para comprometer un gasto. Señala que la **certificación** es un requisito indispensable cada vez que se prevea realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso.
- El artículo 11⁷ de la Directiva N° 0007-2020-EF/50.01, “Directiva para la Ejecución Presupuestaria”. Esta directiva también indica que es requisito para convocar un procedimiento de selección, bajo sanción de nulidad, contar con la **certificación de crédito presupuestario**.
 - Propone un plazo de pago (30 días) menos favorable que el plazo vigente (10 días) regulado en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.
 - Utiliza terminología incorrecta como “Certificado de Conformidad” en lugar de “**Constancia de Prestación**”.

⁶ Artículo 41. Certificación del crédito presupuestario

41.1 La certificación del crédito presupuestario, en adelante certificación, constituye un acto de administración cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, en función a la PCA, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso.

⁷ Artículo 11. Ejecución del Gasto Público

La ejecución del gasto público es el proceso a través del cual se atienden las obligaciones de gasto con el objeto de financiar la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las entidades, a su vez, lograr resultados, conforme a los créditos presupuestarios autorizados en los respectivos presupuestos institucionales de los Pliegos, en concordancia con la PCA, tomando en cuenta el Principio de Legalidad, recogido en el inciso 1.1 del numeral 1 del Artículo IV de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y modificatorias, y asignación de competencias y atribuciones que por Ley corresponde atender a cada entidad pública, así como los principios constitucionales de Programación y Equilibrio Presupuestario reconocidos en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Perú.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

La propuesta legislativa emplea una terminología incorrecta al referirse a un **“Certificado de Conformidad”**, figura inexistente en la normativa de contrataciones del Estado. La denominación correcta para verificar la recepción y cumplimiento de las condiciones contractuales es la **“Constancia de Prestación”**. El marco normativo que regula la “Constancia de Prestación” es el **Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado**. Específicamente, el **Artículo 169⁸** de dicho Reglamento regula la “Constancia de Prestación”.

La “Constancia de Prestación” se emite después de verificar, según la naturaleza de la prestación, la calidad, cantidad y el cumplimiento de las condiciones contractuales. Otorgada la conformidad de la prestación, el órgano o funcionario responsable registra en el SEACE la constancia que contiene información clave del contrato, el monto vigente, el plazo contractual y las penalidades incurridas.

La referencia a un “Certificado de Conformidad” en el Proyecto de Ley, en lugar de la correcta “Constancia de Prestación” regulada en el **Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado**, es una de las razones por las que se señala que el **Proyecto de Ley hace referencia a instrumentos que no forman parte del ordenamiento jurídico vigente en materia de contrataciones estatales**. No toma en cuenta el nuevo marco normativo para las compras públicas a MYPE establecido por la Ley N° 31578, Ley que promueve la reactivación económica a través de compras públicas de las MYPE fabricantes nacionales.

c) Con el Sistema Nacional de Presupuesto Público (Decreto Legislativo N° 1440):

⁸ **Artículo 169. Constancia de prestación**

169.1. Otorgada la conformidad de la prestación, el órgano de administración o el funcionario designado expresamente por la Entidad registra en el SEACE la constancia que precisa, como mínimo, la identificación del contrato, objeto del contrato, el monto del contrato vigente, el plazo contractual y las penalidades en que hubiera incurrido el contratista. La Constancia de prestación se descarga del SEACE.

169.2. Las constancias de prestación de ejecución y consultoría de obra contienen, adicionalmente, los datos señalados en los formatos correspondientes que emita el OSCE.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

Contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario y las reglas de estabilidad presupuestaria al generar gasto público sin sustentar la disponibilidad de recursos.

La creación de fondos (garantía, rotatorios) contraviene la prohibición de crear fondos y similares que no se enmarquen en las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1440, afectando el principio de Universalidad y Unidad del presupuesto.

La mención a la certificación presupuestal es innecesaria por estar ya regulada.

d) Con la Ley General del Sistema Financiero (Ley N° 26702)

Desde la Comisión de Producción, Micro y Pequeñas Empresas y Cooperativas, reconocemos la importancia del apoyo financiero a las MYPE para fomentar su desarrollo y crecimiento. Sin embargo, consideramos que la propuesta contenida en el Proyecto de Ley 4340/2022-CR presenta serias limitaciones y riesgos para la estabilidad del sistema financiero y la gestión eficiente de las CMAC, y el otorgamiento al Banco de la Nación la facultad de ofrecer factoring a las MYPE.

El principio de diversificación del riesgo es fundamental para la **sostenibilidad de las entidades financieras**⁹. Obligar a las CMAC a destinar el 100% de sus colocaciones a las MYPE afectaría negativamente su capacidad de gestionar el riesgo, reduciendo la seguridad financiera de estas instituciones y poniendo en peligro su operatividad a largo plazo.

⁹ Artículo 347.- FINALIDAD DE LA SUPERINTENDENCIA.

Corresponde a la Superintendencia defender los intereses del público, cautelando la solidez económica y financiera de las personas naturales y jurídicas sujetas a su control, velando porque se cumplan las normas legales, reglamentarias y estatutarias que las rigen; ejerciendo para ello el más amplio control de todas sus operaciones y negocios y denunciando penalmente la existencia de personas naturales y jurídicas que, sin la debida autorización ejerzan las actividades señaladas en la presente ley, procediendo a la clausura de sus locales, y, en su caso, solicitando la disolución y liquidación del infractor.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

Asimismo, restringir la cartera de créditos de las CMAC impediría la atención de otros sectores clave como medianas empresas, créditos de consumo e hipotecarios, afectando directamente a un gran número de ciudadanos que dependen de estos servicios financieros. La disminución de ingresos financieros podría comprometer la rentabilidad de las CMAC y, en consecuencia, la generación de empleo y los ingresos tributarios.

Basado en la información de los documentos, la propuesta de que el Banco de la Nación (BN) incorpore como producto el factoring de facturas emitidas por las MYPE a las instituciones públicas, tal como plantea el Proyecto de Ley N° 4340/2022-CR, **podría generar competencia desleal frente a las entidades privadas del sistema financiero**.

La aprobación de esta propuesta, desde el punto de vista legal, podría configurar un acto de competencia desleal del Estado frente a los privados por contravenir lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1044, Ley de Represión de Competencia Desleal. Desde el punto de vista técnico, también constituye una competencia desleal. La razón es que el Banco de la Nación, **por su naturaleza de empresa estatal y su regulación ad hoc, tendría ventajas competitivas frente a las empresas privadas del sistema financiero que realizan la misma operación de factoring**.

El tratamiento **desigual** se generaría porque los fondos que utilizaría el Banco de la Nación no provienen de la captación de depósitos producto de la competencia en el mercado, sino que son recursos públicos que recauda o administra y que forman parte del presupuesto público. Además, el Banco de la Nación no paga las primas al Fondo de Seguros de Depósitos, a diferencia del resto de empresas del sistema financiero. Esto implica que el BN no enfrenta los mismos costos que las entidades privadas, lo que le daría una ventaja para ofrecer condiciones posiblemente más favorables, distorsionando la competencia.

El otorgamiento de facilidades crediticias como el factoring de facturas para las MYPE pone en riesgo los fondos del Estado que el Banco de la Nación administra. Exponer el excedente de liquidez del BN al otorgamiento de créditos a MYPEs con perfiles de riesgo

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, “LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ”.

promedio podría llevar a la pérdida de parte de los fondos del Tesoro por incumplimiento de pago.

Cabe resaltar que el Banco de la Nación ya se encuentra facultado para realizar operaciones de factoring con proveedores del Estado, cuando dichos proveedores sean MYPE y los adquirentes sean entidades o empresas del Estado, de acuerdo con la Décima Primera Disposición Complementaria Final¹⁰ de la Ley N° 31538. La propuesta del Proyecto de Ley N° 4340, en este aspecto, reitera el contenido de una regulación ya existente. Esto refuerza el argumento de que la oferta privada y una participación específica del Estado ya existen.

e) Con la Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley N° 31250)

La propuesta de crear “Mesas de Trabajo para la Innovación Tecnológica” en cada departamento se superpone o duplica mecanismos ya existentes como la “Mesa Ejecutiva de Innovación”, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 449-2018-EF/10¹¹ y liderada por el MEF y PRODUCE y los consorcios regionales.

En síntesis, la propuesta legislativa presenta múltiples conflictos con el ordenamiento jurídico vigente en Perú. En particular, colisiona con principios constitucionales como la subsidiariedad del Estado y el equilibrio presupuestario, además de vulnerar normas clave en materia de contrataciones públicas, presupuesto nacional, sistema financiero, ciencia y tecnología, y técnica legislativa. Estos conflictos generan riesgos de incoherencia normativa, duplicidad de regulaciones y posibles impactos negativos en la gestión pública y el sector privado.

¹⁰ DÉCIMA PRIMERA. Facultar al Banco de la Nación para realizar operaciones de factoring con proveedores del Estado

Se faculta al Banco de la Nación a prestar servicios de factoring a los proveedores del Estado, cuando dichos proveedores sean micro o pequeñas empresas y los adquirentes de sus bienes y servicios sean entidades o empresas del Estado.

¹¹ Artículo 1.- Objeto

Conformar el Equipo Técnico de Trabajo denominado “Mesa Ejecutiva de Innovación”, que tiene por objeto impulsar acciones en los temas de innovación y emprendimiento, a fin de contribuir con mejorar los niveles de competitividad del país.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, "LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ".

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas, la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República¹², recomienda la **NO APROBACIÓN** y su envío al **archivo del Proyecto de Ley 4340/2022-CR**, "Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa, para garantizar la inclusión financiera, el factoring, la tecnificación y el afianzamiento de las PYME en el Perú".

Dese cuenta



Sala de Comisiones
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2025 11:10:48-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2025 10:57:17-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2025 13:07:03-0500

Lima, 2 de junio de 2025



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2025 12:20:42-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2025 13:16:34-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2025 16:45:29-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2025 12:51:27-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2025 15:37:23-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2025 09:59:28-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2025 11:10:38-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2025 16:02:20-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 05/06/2025 11:47:42-0500

¹² c) En la recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo o en la inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición. Las proposiciones rechazadas de plano no requieren dictamen y sólo se archivan mediante decreto, informándose a la Oficialía Mayor. En el acta de la respectiva sesión, debe especificarse las causales que determinan la decisión de la Comisión, tales como la copia de otros proyectos y su incompatibilidad con la Constitución Política, entre otras.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, PROPONE NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 4340/2022-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 28015, "LEY DE PROMOCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA, EL FACTORING, LA TECNIFICACIÓN Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS PYME EN EL PERÚ".



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 14:53:09-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 19:05:06-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161740126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 19:18:07-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2025 14:20:04-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2025 16:45:57-0500

Lima, 31 de mayo de 2025

Oficio N.º 329-2024-2025-JAMF-CR

Señora:

TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA

Presidente

Comisión de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa

Congreso de la República

Presente. -

Asunto: Solicito Licencia a la Décima Novena Sesión Ordinaria y de la Comisión

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, al mismo tiempo, comunicarle que, habiendo convocado a la Décima Novena Sesión Ordinaria para el lunes 02 de junio de 2025 a las 10.00 am, de la comisión que usted preside.

En tal sentido, comunico que no podré participar, debido a reuniones previamente agendadas con autoridades de la región Loreto, lo cual imposibilita mi conexión a esta sesión. Por este motivo, solicito licencia.

Agradeciendo por la atención al presente, me suscribo de usted.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/05/2025 18:28:40-0500



CONGRESISTA ROBERTO HELBERT SÁNCHEZ PALOMINO

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 02 de junio del 2025

OFICIO N° 447-2024-2025-DC-RHSP/CR

Congresista

Tania Ramírez García.

Presidente

Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.

Presente. –

Asunto: Licencia a décima novena sesión ordinaria del
lunes 2 de abril.

De mi consideración,

Me dirijo a usted con la finalidad de informarle que mediante Oficio N° 440-2024-2025-DC-RHSP/CR RU: **(1920743)**, he solicitado a la Presidencia del Congreso Licencia sin Goce de Haber desde el martes 27 de mayo al día jueves 05 de junio de 2025, por lo cual no pude asistir a la décima novena sesión ordinaria de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, programada para el día lunes 2 de abril de 2025.

Esperando la atención a la presente, quedo de usted.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/06/2025 15:15:02-0500

Roberto Helbert Sánchez Palomino
Congresista de la República

Lima, 02 de junio de 2024

OFICIO N.º 1459 -2024/2025-LMCS-CR

Señora

TANIA RAMIREZ GARCIA

Presidenta de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas
Presente. -

Asunto : Licencia a la Décima Novena Sesión Ordinaria

De mi consideración:

Me dirijo a usted para saludarla de manera cordial y, a la vez, hacerle llegar a vuestro despacho mi licencia a la Décima Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del día lunes 02 de junio del presente a las 10.00am, por motivo que me encuentro con licencia sin goce de haber.

Aprovecho la ocasión para expresarle muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/06/2025 09:42:54-0500

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Congresista de la República

LMCS/enlm