

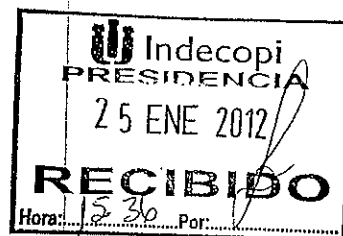


PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Gerencia de Estudios Económicos  
anexo 1385



## INFORME N°013-2012/GEE

A : **Hebert Tassano Velaochaga**  
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Santiago Dávila Philippon**  
Gerente de Estudios Económicos

ASUNTO : **Opinión acerca del Proyecto de Ley N° 570/2011-CR, "Ley de Fomento y de Promoción de la Empresa Inclusiva"**

### I. ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio N° 0572-2011/2012-CEBFIF-CR, recibido el 13 de enero de 2012, el señor congresista Luis Fernando Galarreta Velarde, Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi opinión acerca del Proyecto de Ley N° 570/2011-CR, Ley de Fomento y de Promoción de la Empresa Inclusiva (en adelante, el Proyecto de Ley).
2. Mediante Hoja de Trámite N° 6142 recibida el 18 de enero de 2012, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi puso en conocimiento de la Gerencia de Estudios Económicos (en adelante, la Gerencia), la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la ST-CEB), la Secretaría Técnica de la Comisión de Procedimientos Concursales (en adelante, la ST-CCO), la Secretaría Técnica de la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias (en adelante, la ST-CNB) y la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, la ST-CLC) la referida comunicación a fin de que se emita una opinión sobre el particular.
3. Debido a que los términos y argumentos del presente Proyecto de Ley guardan similitud con los del Proyecto de Ley N° 229/2011-CR o "Ley De la Nueva Empresa"<sup>1</sup>, el presente informe recoge y mantiene los principales puntos de vista ya expresados en el Informe Técnico 126-2010/GEE<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Proyecto de ley remitido al Indecopi por requerimiento del señor congresista Luis Fernando Galarreta Velarde, Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República mediante Oficio N° 0181-2011/2012-CEBFIF-CR, el 03 de octubre de 2011.

<sup>2</sup> Informe elaborado de forma conjunta entre la Gerencia con la ST-CEB, la ST-CCO y la ST-CLC, el 07 de octubre de 2011.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOP

INFORME N°013-2012/GEE

Pág. 2/7

## II. ANÁLISIS

### III.1 El Proyecto de Ley

4. De acuerdo a la exposición de motivos del Proyecto de Ley, éste busca establecer medidas que den solución a la problemática de las micro y pequeñas empresas en el Perú (en adelante, MYPES) y a la vez promover y desarrollar el emprendimiento. Para ello, se propone una serie de medidas agrupadas en nueve títulos<sup>3</sup>:
  - Título I: De la Empresa Inclusiva
  - Título II: Del Acceso al Mercado
  - Título III: Fomento del Emprendimiento
  - Título IV: Fomento de la Competitividad
  - Título V: De los Instrumentos Financieros
  - Título VI: Del Régimen Laboral
  - Título VII: Del Régimen Tributario
  - Título VIII: De las Compras Estatales
  - Título IX: De la Salida del Mercado
5. El primer título contiene las características de una nueva categoría de empresas, la cual recibe el nombre de "Empresa Inclusiva" y las siglas "E.I.". El Proyecto de Ley autoriza solo a las personas naturales a crear, de manera individual o asociada, una persona jurídica y recibir una serie de beneficios, siempre y cuando cumpla con ciertas características. Además de las restricciones referentes a la vinculación económica, dichas características son básicamente dos: (i) contar con un capital social máximo de 25 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y (ii) tener un volumen de ventas netas que no superen las 2 400 UIT acumulables en dos ejercicios fiscales consecutivos.
6. En el primer título se describen también qué empresas no están comprendidas ni pueden acceder a los beneficios de la E.I., así como el criterio bajo el cual se da la pérdida de los beneficios.
7. En el segundo título del Proyecto de Ley establece los lineamientos bajos los cuales se facilita la constitución como empresa jurídica a las personas naturales pudiendo adoptar las modalidades de S.A., S.A.C. o SCRL, además de contar con un registro especial ante la Superintendencia de Registros Públicos (SUNARP).
8. Asimismo, se establece que SUNARP establecerá una tarifa plana de 0,55% de la UIT para la inscripción de la E.I., además en coordinación con la SUNAT llevará a cabo las estadísticas de ingresos y salidas del mercado de las E.I. Finalmente, las E.I. no podrán inscribirse en la Comisión Nacional de Empresas y Valores (CONASEV) ni negociar en Bolsa.
9. En el tercer título se detallan las actividades e instrumentos que permiten el fomento del emprendimiento, donde el Estado deberá fomentar los estudios

<sup>3</sup> Cabe precisar que el Proyecto de Ley contiene además un título preliminar, así como algunas disposiciones complementarias finales.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N°013-2012/GEE

Pág. 3/7

- empresariales desde las escuelas con el objetivo de introducir a los jóvenes y empresarios en programas educativos con la finalidad de promover la cultura empresarial. Asimismo, el Estado facilitará el acceso de instrumentos de promoción para facilitar el acceso al mercado de la E.I., así como de servicios de desarrollo empresarial que promuevan la inversión en investigación, el desarrollo e innovación tecnológica e información y estadísticas de la E.I.
10. En el cuarto título se establecen los mecanismos de fomento de la competitividad y de la protección de la propiedad intelectual debiéndose implementar un trato diferenciado con un costo de tramitación accesible. Además, se señala la importancia de fomentar la cooperación técnica internacional y la de crear un único organismo rector que articule y regule las E.I.
  11. En el quinto título se especifica que la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y el Banco de la Nación deberán crear y estructurar programas de financiamiento y servicios de desarrollo empresarial a favor de la E.I. Se establece la estructuración y administración del Fondo de Garantía PERÚ Empresarial (FOGAEM) a cargo de COFIDE para facilitar el acceso al financiamiento a los diferentes segmentos empresariales, principalmente a la E.I.. El respaldo del fondo será multisectorial y operará a través de PERÚ Bancariza, PERÚ Empresa Inclusiva, PERÚ Exporta, PERÚ Factoring y PERÚ Rural.
  12. En el quinto título se describe también que COFIDE deberá brindar apoyo técnico y financiero a las entidades de microfinanzas para facilitar su desarrollo y fortalecimiento institucional con el fin que éstas desarrollen productos financieros a las E.I. Finalmente, estarán exonerados de la aplicación del impuesto general a las ventas aquellos servicios financieros en los que el Estado y las entidades financieras del Estado actúen como fiduciarios.
  13. En el sexto título del Proyecto de Ley se describe el régimen laboral de la E.I. Las disposiciones incluidas en este título están referidas a la regulación de derechos y beneficios laborales, remuneración mínima, horario de trabajo, gratificaciones, vacaciones, despido injustificado, compensación por tiempo de servicios, seguro social de salud y régimen previsional, seguro complementario de trabajo de riesgo, planilla de trabajadores, cargas sociales y del régimen de gradualidad y otros beneficios.
  14. Respecto a las cargas sociales y del régimen de gradualidad, el proyecto propone que la E.I. tenga un descuento gradual en el pago de las cargas sociales en sus primeros cinco años. En el primer año, el empleador pagará el 20% del total de las cargas sociales mensuales, la misma que aumentará a razón de 20% por año hasta completar el 100% de las cargas sociales en el quinto año.
  15. En el séptimo título del Proyecto de Ley se crea un régimen tributario especial para la E.I., bajo el cual se brinda un crédito fiscal de 10% en el pago del impuesto general a las ventas, la misma que puede aumentar hasta en un 5% si se observa un incremento neto de las ventas durante un periodo de 12 meses. Por el lado del impuesto a la renta, la E.I. percibirá un beneficio de 10% en el pago del impuesto si cuentan con hasta 20 trabajadores, la que puede aumentar hasta un 25% si la E.I.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N°013-2012/GEE

Pág. 4/7

cuenta con más de 41 trabajadores. Asimismo, se establece un crédito de 5% por inversión en bienes de capital.

16. En el séptimo título también se establece que una E.I. pueden realizar inversiones en activos fijos hasta por 300 UIT. Complementariamente, se detalla los criterios para el registro contable, las actividades empresariales de la E.I. y el carácter de las multas que se le puede imponer a la E.I. Finalmente, las actividades no consideradas en el presente régimen son:
  - Servicios de transporte terrestre nacional o internacional de pasajeros,
  - Notarios, martilleros, comisionistas y/o rematadores; agentes corredores de productos, de bolsa de valores y/u operadores especiales que realizan actividades en la Bolsa de Productos; agentes de aduanas y los intermediarios de seguros,
  - Titulares de negocios de casinos, tragamonedas u otras de naturaleza similar,
  - Actividades de comercialización de combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos,
  - Venta de armas y conexas,
  - Depósitos aduaneros y terminales de almacenamiento,
  - Actividades que atenten contra el medio ambiente.
17. En el octavo título se crea un régimen de compras estatales especial para las E.I. mediante el cual este tipo de empresas recibe un tratamiento especial y diferenciado, estableciéndose que al menos el 40% de cada adquisición o contratación realizada anualmente por alguna entidad del Estado se destine obligatoriamente y exclusivamente para las E.I. Los mecanismos de adjudicación directa o de menor cuantía también podrán ser consideradas dentro del 40% programado obligatoriamente.
18. Asimismo, se establece que los criterios de exigencia de experiencia y garantía de seriedad de oferta no sean solicitados a las E.I. en los procesos de selección convocados por el Estado, mientras que se otorgará preferencia a las E.I. de la región o localidad del lugar donde se realice la contratación con el Estado. Finalmente, entre los otros puntos cubiertos se detallan las modalidades de contratación para la E.I., la programación de las contrataciones, el proceso de selección, la verificación de la condición de E.I, el monitoreo y sanciones.
19. El noveno título del Proyecto de Ley está referido a los mecanismos de salida del mercado de las E.I. Entre los puntos cubiertos en este título se encuentran disposiciones relacionadas a las causales de disolución de una E.I., el acuerdo de disolución, el acuerdo de liquidación, las funciones del liquidador, la extinción del patrimonio y la extinción de la E.I.
20. En las disposiciones finales y complementarias del Proyecto de Ley se establece que la SUNARP, la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) y el Organismo Supervisor de Compras Estatales (OSCE) adecuarán sus instrumentos de trabajo y sistemas informáticos, los cuales deberán estar interconectados para brindar una plataforma de atención y estadísticas a la E.I. Asimismo, se dispone que aquellas E.I. que hayan sido creadas del fraccionamiento de empresas, o por simulación o fraude en su constitución con la finalidad de recibir los beneficios de la





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N°013-2012/GEE

Pág. 5/7

presente Ley, serán sancionadas. Finalmente, se solicita la derogación de la Ley MYPE y todas aquellas normas que se opongan a la presente Ley.

21. El Proyecto de Ley propone una reforma en el tratamiento legal de las MYPES, el cual incluye no solo una nueva denominación, sino que afecta aspectos clave como su acceso y salida del mercado, así como beneficios de carácter tributario, financiero y de promoción de la demanda. En tal sentido, la Gerencia considera que debe ser analizado en profundidad por las diversas entidades involucradas en dicha reforma, tales como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la SUNAT, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el Ministerio de Producción (PRODUCE), el OSCE, entre otros.
22. Independientemente de lo anterior, a continuación se presentan algunos comentarios generales acerca de los incentivos que el esquema propuesto podría generar en la economía.

### III.2 Sobre los mecanismos de incentivos a la E.I.

23. Tal como se ha mencionado anteriormente, el Proyecto de Ley incorpora una serie de beneficios para la E.I., algunos de carácter tributario (crédito fiscal del 10% en el pago del impuesto general a las ventas, crédito en el pago del impuesto a la renta que puede variar en función al número de trabajadores y un crédito fiscal por la inversión en activos fijos), financiero (creación del FOGAE) y de promoción de la demanda (obligación de las entidades públicas de reservar como mínimo el 40% del monto total de sus adquisiciones para ser atendidas por las E.I.).
24. Al respecto es preciso mencionar que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no contiene un análisis apropiado respecto a los costos que representará la implementación de las medidas propuestas. En efecto, el Análisis Costo-Beneficio del Proyecto solo menciona un costo transitorio de 10% del impuesto a la renta que genera la E.I. No obstante, se dejan de lado aspectos clave, tales como los fondos necesarios para la creación del FOGAE<sup>4</sup> y los posibles gastos referidos a la interconexión de los sistemas de información de la SUNAT, SUNARP y OSCE.
25. Por otro lado, el Proyecto de Ley no establece un periodo de tiempo bajo el cual una E.I. goza de los beneficios incluidos en la propuesta legislativa, aunque en su defecto se señala que cuando una empresa supere las 2 400 UIT en ventas netas durante dos ejercicios fiscales consecutivos perderá automáticamente la condición de E.I. En tal sentido, podrían generarse los incentivos para que las E.I. no crezcan por encima de los límites detallados en el Proyecto de Ley con el objetivo de seguir percibiendo los beneficios asociados a dicha categoría, por lo que los referidos beneficios pasarían de ser transitorios a permanentes.
26. La situación anterior puede ser especialmente nociva en industrias caracterizadas por la presencia importantes economías de escala. En estas industrias, los costos medios de producción decrecen a medida que se incrementa la cantidad

<sup>4</sup> La propuesta legislativa sugiere que el patrimonio de FOGAEM se componga de los fondos de garantía de COBMYPE, FOGEM y SEPYMEX, pero también de aportes del Tesoro Público, de la banca de desarrollo, aportes de Gobiernos Regionales y/o Municipales, entre otros.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N°013-2012/GEE

Pág. 6/7

producida; es decir, factores tecnológicos determinan que las empresas deban alcanzar un tamaño mínimo determinado para producir con costos competitivos. Si los beneficios otorgados por la legislación hacen que las empresas de estos sectores encuentren más beneficioso limitar sus ventas a un máximo de 2 400 UIT durante dos ejercicios fiscales consecutivos, ello podría verse reflejado en costos y sistemas de producción poco eficientes, en consecuencia, los consumidores podrían terminar pagando por dicha ineficiencia a través de mayores precios.

27. Por otro lado, no se presenta un análisis del impacto sobre los presupuestos de las entidades públicas de reservar el 40% del monto total de sus adquisiciones para ser atendidas por las E.I. La obligación de reservar un porcentaje determinado del monto total de las adquisiciones para ser atendidas por las E.I. puede generar un impacto negativo sobre los presupuestos de las entidades públicas. Ello debido a que dicha medida puede implicar que la entidad pública se vea obligada a adquirir bienes y/o servicios de proveedores cuyas ofertas son menos ventajosas en términos de precios y/o calidad<sup>5</sup>, siendo esto más preocupante al relajarse ciertos requisitos como la garantía de seriedad de oferta.
28. En tal sentido, consideramos que es importante que se analice con mayor detalle el impacto de los beneficios propuestos, en particular, la temporalidad de los mismos y la relajación de ciertas condiciones para participar en la licitación de compras del Estado, puesto que su aplicación irrestricta podría generar un impacto contrario en la búsqueda del crecimiento de las empresas, propiciando más bien que mantengan su tamaño actual indefinidamente, y por el detrimento que le puede generar al Estado el contratar proveedores poco eficientes y diligentes.

### III. CONCLUSIONES

Sobre la base del análisis expuesto, se concluye lo siguiente:

- El Proyecto de Ley incluye una serie de beneficios para las Empresas Inclusivas o E.I., entidades constituidas por personas naturales y que, entre otras cosas, cuentan con un capital social máximo de 25 UIT y tener un volumen de ventas netas que no superen las 2 400 UIT acumulables en dos ejercicios fiscales consecutivos. Entre los beneficios propuestos se incluyen mecanismos simplificados de acceso y salida del mercado, redes de soporte financieros y de fomento de la competitividad, regímenes tributarios y laborales especiales, y mecanismos de promoción de la demanda.
- La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no contiene un análisis adecuado de los costos que representará la implementación de dichas medidas. Por ejemplo, no se analiza cuáles serán los costos de la creación del FOGAE, ni cuál será el impacto sobre los presupuestos de las entidades públicas de reservar el 40% del monto total de sus adquisiciones para ser atendidas por las E.I.

<sup>5</sup> Cabe precisar que dicha diferencia en precios y/o calidad podría deberse, por ejemplo, a la existencia de economías de escala en la provisión de un determinado bien o servicio, las cuales determinan que el costo medio de producción sea decreciente.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOP

INFORME N°013-2012/GEE

Pág. 7/7

- El Proyecto de Ley no establece una fecha límite para los beneficios que en él se incluyen, lo cual podría generar incentivos para que las E.I. no crezcan por encima de los límites para ser considerada como tal. Dicho incentivo resultaría nocivo en industrias caracterizadas por la presencia de economías de escala pues podría verse reflejado en costos y sistemas de producción poco eficientes y, en consecuencia, los consumidores podrían terminar pagando por dicha ineficiencia a través de mayores precios.
- Finalmente, la Gerencia considera que dichas medidas deben ser analizadas en profundidad por las diversas entidades involucradas en la reforma propuesta: el MEF, la SUNAT, el MTPE, el PRODUCE, el OSCE, entre otros.

**Santiago Dávila Philippon**  
Gerente de Estudios Económicos

Lima, 25 de enero de 2012

