

**Foro Público**  
**“Micro y Pequeña Empresa: Régimen Laboral y Generación de Empleo”**

**16.05.07**

Daniel Abugattás

Congresista. Presidente de la Comisión de Producción y Micro y Pequeña Empresa

Buenas noches a todos, antes que nada quiero felicitar a los organizadores y felicitar a nivel nacional a todos y a cada uno de los micros y pequeños empresarios por el día de hoy que estamos celebrando el día del micro y del pequeño empresario.

Yo quisiera antes de entrar a la exposición en concreto de la propuesta que ha elaborado la Comisión de Producción del Congreso referirme brevemente por qué es que nosotros consideramos que se debe elaborar una nueva ley y no mantenernos o modificar la Ley 28015. Yo no me voy a dedicar aquí a desprestigiar una norma que ha sido hecha con toda la buena voluntad pero que lamentablemente los hechos han confirmado que no ha llegado a calar en el espíritu y en la conciencia del micro y pequeño empresario. Las cifras de las empresas que se han acogido, que se han inscrito en los registros pertinentes del Ministerio de Trabajo o que vienen aplicando la Ley 28015 resulta ínfima. Si la memoria no me falla, al inicio de este periodo, o sea antes del inicio del período de la Ministra Susana Pinilla había menos de 6000 empresas microempresarios y pequeños empresarios que estaban aplicando la 28015, tengo entendido, acá me están mirando con mala cara los amigos del Ministerio de Trabajo, que en el último año sí ha habido un incremento sustancial que han logrado inscribir a aproximadamente otras 6000 empresas.

Nosotros tenemos una percepción, una reflexión de por qué es que la propuesta enarbollada por la ley 28015 que se supone es un marco regulatorio para los micros y pequeños empresarios no ha tenido los resultados por todos deseados.

Nosotros encontramos la principal causa al hecho de que la norma no contiene disposiciones precisas, lo que llaman los constitucionalistas y posiciones afirmativas en el sentido de que no se puede poner en una ley: *el Estado promoverá, la Sunat determinará, el financiamiento se verá.*

Nosotros creemos que el sector de la micro y la pequeña empresa, como lo hemos visto desde la dación del año 2003 a la fecha, no puede convivir con un régimen donde el sistema tributario es determinado por el Ministerio de Economía y Finanzas, contradiciendo lo claramente estipulado en la norma, la norma dice que pequeños son aquellos que venden hasta S/. 2'850,000 cifra aproximada, porque son 850 UIT y que micros son aquellos que venden 575,000. Cuando nosotros vamos a cuáles son los regímenes tributarios aplicables a estas micros y pequeñas empresas nos encontramos que tenemos parámetros completamente distintos, tenemos el cupo que paga el RUS de S/. 20.00 mensuales, que más que un impuesto parece un cupo de la mafia, que decirle bueno págame 20 soles ., no te miro, no existes, no pasa absolutamente nada, que eso es lo que ocurre porque no hay ninguna racionalidad de decirle a un micro o pequeño empresario págame 20 soles cuando no tienes la obligación de presentar un libro de planilla, ni de contratar a nadie en planilla, ni siquiera de comprar tu mercadería con los requisitos que establecen las leyes, es decir con una factura, con una boleta de venta. Y el otro régimen que se supone que es el aplicable para el pequeño empresario que es el RER, régimen especial de renta, solamente abarca hasta aquellos que venden 360,000. Si un empresario, pequeño empresario pasa de 360,000 tiene que pasar al régimen general, entonces esta discrepancia, esta dicotomía, este enfrentamiento entre la propuesta elaborada por el Ministerio de Trabajo de ese entonces y aprobada por el seno del Congreso, con la realidad tributaria, nos lleva a una realidad donde poco o nada vale lo que diga la ley de promoción y

desarrollo de la micro y la pequeña empresa, si es que la superintendencia nacional de administración tributaria nos va a tratar como a ella les venga en gana, de acuerdo a la facilidad o a la importancia que se le de en ese momento. Nosotros hemos tenido una reunión en extenso el día lunes con la superintendente nacional de administración tributaria y con los técnicos donde para beneplácito de ustedes debo manifestarles que finalmente han entendido de que ese es un sector absolutamente desatendido, que para ellos han venido actuando con el facilismo de atacar en términos tributarios la problemática en el pico de la pirámide, es decir a las 10,800 empresas que representan el 98% de la recaudación tributaria y que aquellos que están en el RER o en el RUS están ahí porque están ahí pues.

Pero qué hacemos con el millón 800 mil unidades productivas que existen en el país y que no pueden facturar, que no se pueden encadenar a la economía, no pueden ir a venderle a Santa Isabel, a Wong, no pueden participar en las licitaciones que convoca, PETROPERU o cualquier institución pública del Estado, o privada, porque ninguna Entidad pública o privada te va a tender si tu no puedes emitir una factura, pero te dicen ellos la respuesta es no pero está el RER, sí pero el RER es aquellos que venden 360,000 y las licitaciones que convocan te exigen que tú tengas y que pruebes de que tienes ventas superiores al millón de soles, dos millones o tres millones, entonces ahí viene la gran falsedad cuando también en la 28015 se establece que se reserva el 40% de las compras. La 28015 y hay otra ley también que especifica las compras del 40% para el micro y pequeño empresario, sabemos que eso no se cumple, eso no llega ni al 4% de las compras que realiza el Estado del supuesto 40% que está establecido para la micro y pequeña empresa no llega.

Así como no llegan los ingentes recursos que hay para promover el financiamiento, la capacitación y la formalización, entonces dichas estas razones nosotros nos avocamos a averiguar qué cosa es lo que está fallando, porqué es que existe este mar de empresarios, cerca de dos millones de unidades productivas, sean de unidades de sobrevivencia, sean microempresarios o sean pequeños pero hay dos millones de empresas a nivel nacional que no quieren saber nada con la 28015, que no quieren nada con la Sunat. Nosotros llevamos adelante más de once, no recuerdo el número exacto de sesiones descentralizadas para recoger el sentir de los micro y pequeños empresarios a nivel nacional y ellos nos manifestaron indistintamente pero con una prioridad, que habían dos problemas por los cuales ellos no accedían a la formalización, en primer lugar lo complicado que resultaba mantener el sistema tributario al interior de las empresas porque los pequeños empresarios que superan los 360 mil soles ya se verían obligados a tener un contador en la empresa y esas empresas con las justas dan para pagar los salarios, comprar los materiales y tener algún excedente que les permita mantenerse en el negocio y comenzar a innovar y mantener. Y por otro lado donde mayoritariamente es el problema del acceso al financiamiento, nosotros realizamos encuestas con 2,500 micros empresarios de los cuales, para sorpresa nuestra, el 100% sí tenía acceso al crédito. Nosotros decíamos ¿ Dónde está el problema? Cuando seguimos analizando las respuestas que nos habían entregado en el formulario entregado a ellos, resulta que de ese 100% el 20% tiene acceso a micro crédito o sea, EDYPYME, Cajas rurales, cajas municipales, cooperativas de crédito y algunas el 3% al sistema financiero. El otro 80% también tiene acceso al crédito pero qué crédito, el crédito del prestamista, con tasas que van del 100 al 200%. En otras palabras están hablando del 10, 12, 14, 15% mensual. Esa es la realidad del micro y pequeño empresario. Entonces frente a esto nosotros estamos elaborando, tenemos una propuesta en discusión, que es la que les voy a exponer brevemente, donde lo que pretendemos es armar un paquete integral que no tenga exclusivamente la visión laboralista, decir, de 1 al 4 eres micro micro, de 4 a 8 eres micro, de 8 a 15 eres pequeño. Nosotros creemos que debemos de fomentar la generación de empleo y por eso es que estamos haciendo la propuesta donde eliminamos lo que nosotros consideramos es una limitante: el número de trabajadores y estamos poniendo como un criterio las ventas donde ahí recogemos la propuesta del Ministerio de Trabajo, contenida en la 28015, en el sentido de las 850 UIT y eliminando el trecho intermedio.

Nosotros creemos que se debe formar lo que nosotros llamamos la *Ley de la Nueva Empresa*, que vamos a pasar a la exposición para ver si resulta más claro para ustedes. Un segundito me voy a poner los lentes. Las metas y objetivos de la propuesta es proporcionar un marco jurídico ad hoc a la realidad empresarial del amplio segmento de los emprendimientos y de las micro y pequeñas empresas de tal forma que se fomente y promueva la importante actividad económica que éstas realizan en el mercado.

En segundo lugar, establecer los lineamientos generales de una política pública orientada fundamentalmente a la promoción y desarrollo de la empresarialidad de manera que los emprendimientos y las micro y pequeñas empresas por su participación efectiva logren el máximo desarrollo social y económico de manera sostenible en el tiempo.

Antes de ingresar al siguiente punto quiero resaltar que como está estipulado en lo que acabamos de mencionar, el objetivo prioritario de esta propuesta es crear los mecanismos que faciliten el desarrollo empresarial.

Nosotros creemos que una ley de promoción de la micro y pequeña empresa que nosotros estamos llamando la ley de la nueva empresa tiene que ser una herramienta que le sirva al emprendedor a efectos de poder sacar adelante aquel emprendimiento que se ha propuesto sea cual sea, sea en comercio, sea en servicios, sea en industria. En la actualidad como vemos en la pantalla tenemos que la ley general del trabajo que se está discutiendo en este momento en el Congreso atañe ahí dice al 12% que es el pico de la pirámide, en realidad esa información no es verdadera, atañe solamente al 6.5% de la población laboral del país porque ahí en los 12% están incorporados los empleados privados y están incorporados los empleados públicos. Sabemos que los empleados públicos lamentablemente se rigen por otros sistemas y más bien digamos, de una manera que están absolutamente desprotegidos, porque de acuerdo a las propias cifras del Estado, cerca del 80% de los trabajadores actuales que trabajan en la administración pública lo hacen a simple recibo. Entonces tenemos un Estado en la actualidad que promueve de alguna manera una ley de trabajo, la vigente, pero que no la aplica para sus propias contrataciones. El día de hoy hemos estado reunidos en la Cámara de Comercio donde habían tres ex trabajadores de la administración pública, uno con doce, otro con ocho y otro con siete años, que se han salido de la administración pública por voluntad propia y ninguno de ellos conoció nunca lo que era una gratificación, lo que eran unas vacaciones, porque siempre se mantuvieron durante todo ese periodo con recibos por servicios no personales, lo que se llama recibo de servicios profesionales.

Supuestamente el 88% restante, o sea cerca de los 7'500,000 de los trabajadores que existen en la actualidad debieran estar regulados por la 28015 pero por las propias cifras proporcionadas por el Ministerio de Trabajo resulta de que no están cubiertos tampoco por la 28015.

Pasamos a la siguiente lámina por favor.

La propuesta nuestra, la propuesta de la ley de la Nueva Empresa tiene un universo laboral al cual está avocado. Tiene un universo empresarial y un universo laboral. Nosotros estamos diseccionándolos al 1'800,00 unidades productivas que representan el 42.5% del P.B.I. que es aproximadamente ochenta mil millones de soles y que emplean al 96% de la PEA, la que participa del 96% de la población económicamente activa.

Para estos efectos estamos proponiendo un marco regulatorio que contemple el acceso al mercado, las redes de soporte empresarial, un régimen tributario especial y específico para la micro y la pequeña empresa, un régimen laboral que valgan verdades es muy similar y esperamos contar con la colaboración del Ministerio de Trabajo para poder mejorarlo y perfeccionarlo, beneficios financieros, beneficios en las compras estatales y un sistema de salida del mercado que sea rápido y preciso. Yo creo que vamos a dejar de lado, no sé cuánto

tiempo me queda. Entonces vamos a hacer lo siguiente, vamos a dejar de lado las filmas, vamos a ir directamente punto por punto para poder explicarles.

Cuál es la propuesta cuando nosotros hablamos de acceso al mercado? Nosotros creemos que es indispensable a efectos de poder conjugar las políticas sectoriales en beneficios de los micros y pequeños empresarios y poder contar con un recipiente, me refiero con una forma jurídica, específica y particular para los nuevos emprendimientos.

¿Qué queremos decir? Lo que nosotros estamos proponiendo es la creación de una nueva forma jurídica a la cual denominamos Nueva Empresa, podemos llamarla Juan Pérez, podemos llamarla Alan García, podemos llamarla como querramos, el nombre no es lo que importa, que va a tener un registro propio y un cuaderno propio, un libro como le llaman en registros públicos, donde ingresarían todas las nuevas inscripciones de estas empresas.

¿Cuál es la razón de hacer esta propuesta? ¿Por qué? Porque nosotros para ingresar al mercado estamos proponiendo que en un solo acto a través de un formato pre impreso aprobado y que va como anexo a la propuesta legislativa, cualquier emprendedor que quiera constituir una empresa se acerca a los módulos de atención, que nosotros llamamos *redes de soporte empresarial* y a través de medios electrónicos, valga decir internet, obtiene en menos de 24 horas su registro o su ficha registral y el número de su registro ante registros públicos que ya existe si tienes tu minuta de constitución a la mano, te emite tu RUC y en aquellos casos que considera la norma obtiene su licencia provisional de funcionamiento.

¿Qué cosa estaríamos logrando con esto? Estaríamos eliminando el promedio de 70 días que toma actualmente en el Perú, constituir una empresa. Estaríamos poniendo al Perú a la vanguardia mundial. Seríamos el país con la mayor facilidad de acceso a la creación de empresas.

Quiero referirme a continuación a las redes de soporte empresarial. Este es un punto que tuvimos dificultad de explicar cuando estuvimos reunidos con la Ministra Pinilla, con todo su cuerpo de asesores. Qué es lo que se propone, nosotros creemos que un verdadero desarrollo empresarial y un verdadero apoyo a la micro y la pequeña empresa, no se va a dar con la dación de una ley, con la aprobación de un tipo de créditos o con la aprobación de algún beneficio tributario si es que no incorporamos al manejo de los nuevos emprendimientos, no incorporamos a aquellos que están involucrados en el sector de la MYE, del soporte técnico, del soporte jurídico, del soporte tributario, del soporte de acceso al mercado, del soporte de gestión, entonces la norma contiene que solamente a través de las redes de soporte empresarial, que pueden ser públicas, el Ministerio de Trabajo puede poner su propia red de soporte empresarial. Podemos decir que las cámaras de comercio pueden poner sus propias redes de soporte empresarial o algún empresario privado se puede asociar con el Ministerio de Trabajo y poner una red a nivel nacional con 200 o por ejemplo las señoras de Manuela Ramos pueden poner su propia red de soporte empresarial donde se inicia un vínculo mediante el cual el empresario encuentra un sitio donde podrá absolver sus primeras preguntas, cómo me constituyo, cómo pago mis impuestos, cómo debo hacer mi gestión empresarial, debo contratar trabajadores o cómo accedo, estoy buscando una maquinaria y no tengo como hacerlo. Recordemos que la realidad y la precariedad de nuestros micro y pequeños empresarios, a muchos de ellos no les permiten ni siquiera tener acceso a internet, y menos tener una computadora, entonces con la conformación y la constitución de estas redes de soporte empresarial lo que estamos haciendo es diseminar a nivel nacional centros de soporte tecnológico donde va a haber asesoría financiera, tributaria, de gestión, de acceso al mercados que permitan el desarrollo sostenible.

Nosotros creemos que en un mundo globalizado como el que estamos viviendo, donde hay países que tienen políticas agresivas de apoyo y de capacitación y de soporte con todas las

magnitudes, hablando de financiamientos, hablando de capacitación, facilidad de importación de maquinarias. Nuestros micros y pequeños empresarios que representan nada menos que el 42.5% del PBI tienen que, solitos en la actualidad, luchar y tratar de mantenerse en el mercado. Por eso creemos que es imprescindible fomentar la creación de estas redes de soporte empresarial.

Después tenemos un régimen tributario especial simple donde básicamente lo que se propone es premiar dos aspectos. En primer lugar se trata de un impuesto sobre las rentas brutas con sólo dos tipos de deducciones, deducción del monto total de mi planilla, de todos los gastos que involucra la propia planilla, entiéndase seguridad social y otros y una depreciación acelerada de mi inversión en bienes y en tecnología, en otras palabras como nos dijo en la reunión de hoy en la mañana en la CONFIEP, nos dijo el doctor Luque, un connotado tributarista, nos dijo ah ustedes están proponiendo un RER, o sea un Régimen Especial de Renta, recargado. La verdad que nosotros no lo habíamos visto así y esta propuesta original que es la que consta en el documento que le hemos entregado, está siendo modificada para entrar y consensuada también con la SUNAT para poder compatibilizar los volúmenes de venta de los micro y pequeños empresarios a través de la nueva propuesta a 2'850,000 y que el RER actual sea aplicarle a los micros empresarios en toda su extensión hasta que superen los 2'850,000 pero añadiéndole que pueden deducir el monto total de la planilla y los montos de todas las inversiones que hagan en bienes, en activos y en lo que es adelanto tecnológico.

De esta manera estamos propiciando dos cosas, la primera cosa es el empleo de calidad, la supuesta formalidad del empleo que queremos, que todos deseamos, las organizaciones de derechos humanos pelean por ella. Esta es una forma de decirle al empresario no temas poner a tus trabajadores en planilla porque todo lo que tú pagues de planilla será automáticamente deducido de tus impuestos y lo mismo le decimos, señores ustedes inviertan en activos para el desarrollo porque también van a ser deducidos del impuesto que tienen que pagar. En otras palabras quien me paga la inversión me la paga el Estado.

En el régimen laboral no me quiero extender porque estamos esperando pacientemente la colaboración del Ministerio de Trabajo. Estoy seguro que acá mi amigo el doctor Barreda va a hablar. Nosotros la única novedad que proponemos en la norma frente a un reclamo de una cantidad enorme de trabajadores de los micro y pequeños empresarios donde dicen que para ellos el régimen laboral es de 12 horas. Ellos no conocen la jornada histórica que nosotros celebramos los primeros de mayo, donde fue la gran lucha de la conquista por las 8 horas laborales. Para cerca de 7'500,000 de trabajadores peruanos, la jornada laboral actual es una jornada de 12 horas. Entonces frente a esta problemática la propuesta de la Comisión de Producción es eliminar, para la micro y la pequeña empresa, el salario mínimo vital e imponer un salario horario vital, de modo tal que el trabajador fácilmente pueda reclamar sus derechos y el empleador también sepa que si va a contratar a alguien por 8 horas le pague ocho horas, si va a contratar a alguien por doce horas, le pague las doce horas. También estamos en la misma línea del Ministerio de Trabajo creo en el sentido de que creemos el pago debe ser único, un pago único que recoja todos los requerimientos elementales de lo que es un trabajo adecuado, es decir, CTS, vacaciones, gratificaciones pero por la realidad propia de los micro y pequeños empresarios creemos que lo más adecuado es que se realicen en cada pago, es decir de que en la jornada, en el pago semanal que se realiza normalmente a los trabajadores esta cobrando su porcentaje que le corresponde a gratificaciones, a vacaciones que no gozan porque actualmente la 28015 gozan 15, pero nosotros creemos que hay que pagarles las otras 15.

Este es un tema que como les digo esperamos la total colaboración del Ministerio de Trabajo para poder formular una propuesta consensuada.

Y el último, quedan dos temas, rápidamente el tema financiero, nosotros creemos que la única forma de poder realmente lograr una tasa crediticia que permita el desarrollo de la micro y

pequeña empresa es creando un fondo de garantía, de modo tal de que cualquier empresario que quiera gestionar un crédito ante una institución financiera sea EDIMYPE, cajas rurales o un banco de primer nivel, se presenta a este fondo que nosotros lo estamos llamando el FOGAME, administrado por COFIDE y recaba una carta de garantía por el 100% de la obligación.

Cuando los bancos en el sistema financiero sepan que su préstamo está respaldado por COFIDE, es decir por el Estado por el 100% del préstamo, las tasas automáticamente van a tener que bajar porque el banco no está asumiendo riesgo alguno y no habría ninguna justificación que el costo de administración, que las visitas a los mercados, no.

Los señores están prestando un dinero que está garantizado el 100% por el Estado, entonces estamos proponiendo que todos los recursos que actualmente se destina a, supuestamente, al fomento de la micro y pequeña empresa se canalicen a través de este fondo a efectos que COFIDE a través del FOGAME pueda emitir las cartas de garantías que en otras palabras sería un seguro de crédito.

Y el último punto estamos especificando en el término de compras estatales para ver si estas definitivamente se realizan de una vez por todas, que las convocatorias del 40% que corresponden a la micro y la pequeña empresa tienen que tener requisitos exclusivos y direccionados para la micro y la pequeña empresa, no pueden ponerle los mismos requisitos que la compra general que harían las entidades del Estado, en otras palabras ellos tienen que hacer 2 licitaciones, una para el régimen general, para la mediana y la gran empresa y reservarme mi 40% y convocar única y exclusivamente dentro de los parámetros o sea yo a una microempresa no le puedo exigir que me pruebe ventas de más allá de 2'850,000 porque ya no es microempresa y en la actualidad eso es lo que ocurre. Si tú quieres acceder a una compra, usted garantíceme que usted ha vendido 5'000,000 millones de soles en los últimos seis meses. Pero señor si yo soy microempresario, si vendo cinco millones ..... no nos interesa.

Entonces esa sería la propuesta legislativa que ustedes tienen el documento, lamentablemente me hubiera gustado entregarles todo el texto de la norma, pero está colgado en la página web del congreso, del proyecto de ley 1201 y espero contar con el apoyo de todos ustedes para lograr que esta norma sea aprobada a la brevedad. Muchas gracias.