Horizonte Laboral

¿La nueva Ley MYPE realmente resuelve el problema de la informalidad?

El pasado 27 de mayo se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 32353, Ley para la Formalización, Desarrollo y Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa (en adelante, Ley MYPE). Esta norma, cuyo objetivo declarado es impulsar la incorporación de las MYPE a la economía formal, culmina un extenso y accidentado proceso legislativo que inició en el año 2021.

Desde su primer debate en el Congreso de la República, la Ley MYPE atravesó un camino complejo. La primera autógrafa fue observada por el Poder Ejecutivo, lo que motivó el retorno del proyecto a la Comisión de Producción. A pesar de las modificaciones, cuando el dictamen fue finalmente aprobado por el Pleno, volvió a ser observado por el Ejecutivo. Finalmente, el Congreso decidió aprobarla por insistencia.

A partir de ello, surge una pregunta clave: ¿esta nueva ley realmente contribuye a resolver el problema de informalidad que afecta a un sector tan crucial para el desarrollo económico del país? ¿O se trata de otro intento fallido de reforma estructural?.

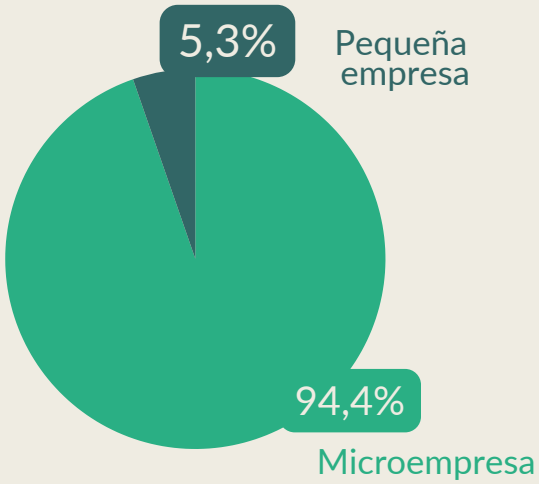
Este informe plantea un análisis crítico de la Ley MYPE, examinando su contexto de aprobación, los lineamientos que recoge y modifica, las exclusiones que introduce, y sus posibles implicancias en materia de protección social y transición hacia la formalidad.

Las micro y pequeñas empresas conforman el 99,7% de la estructura empresarial del país.

¿Cuál es la situación de las MYPES en el Perú?

En el Perú, las micro y pequeñas empresas (Mypes), además de impulsar el crecimiento del empleo y ser agentes de dinamización productiva en las economías locales, desempeñan una función esencial para el desarrollo económico del país, debido a que conforman el 99,7% de la estructura empresarial, representando al año 2024, un total de 2,326,126 unidades productivas (2,201,422 microempresas y 124,704 pequeñas empresas).

Gráfico 1: Número de MYPES formales



Fuente: Observatorio PRODUCEmpresarial -Elaboración propia

El sector privado empleó el 66,7% del total de trabajadores de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO), lo que corresponde al 48,6% (8,6 millones) de trabajadores empleados en la micro empresa y 9,3% (1,6 millones) a trabajadores en la pequeña empresa (PRODUCE, 2024).

Gráfico 2: Empleos formales e informales en Micro y Pequeñas Empresas

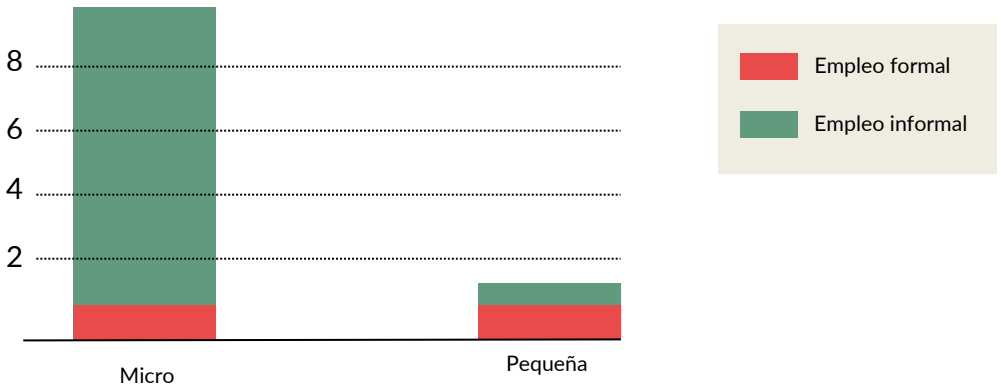


Tabla 1: Número de empleos en el sector privado según tamaño de empresa

Tamaño de empresa	Total Empleo privado	Empleo formal privado	Empleo informal privado
Micro	8'628,776	834,800	7'793,976
Pequeña	1'648,227	895,836	752,390

Fuente: PRODUCE (2024)-Elaboración propia

Sin embargo, un dato preocupante es que, al año 2023, se registró un nivel de informalidad del 90,3% en las microempresas y 45,6% en las pequeñas empresas. Es decir, en las microempresas, 9 de cada 10 empleos son informales (PRODUCE, 2024). Además, es un problema real que la situación de informalidad aumenta entre las empresas de menor tamaño.

Otro dato importante es que, en las microempresas, 6 de cada 10 trabajadores reciben un salario menor o igual al mínimo; y en las pequeñas empresas, sólo 2 de cada 10 trabajadores lo reciben (Horizonte Laboral, 2024).

Además, las microempresas aportaron sólo el 5,4% al valor agregado nacional en el 2023. Una de las razones sería la limitada productividad, la incapacidad para aprovechar las economías a escala, las dificultades para tener acceso al crédito o a las inversiones, la falta de mano de obra especializada y la informalidad de sus contratos con clientes y proveedores. Asimismo, las pequeñas empresas aportaron el 14,7% (PRODUCE, 2024).

Por su parte, según el régimen tributario, la mayor cantidad de MYPEs se encuentran registradas en el Régimen MYPE Tributario. Siendo el 37,8% microempresas y el 77,8% de pequeñas empresas.

Tabla 2: Régimen tributario por tamaño de empresa

Tamaño de empresa	Nuevo RUS (%)	RMT (%)	Régimen Especial (%)	Régimen General (%)	Otros (%)
Micro	33.1	37.8	23.6	5.1	0.4
Pequeña	0.1	77.8	2.4	18.0	1.6

Nota: El régimen "Otros" corresponde al régimen Amazonía, Agrario y Frontera.
Fuente: PRODUCE, 2024

Otro aspecto relevante en las MYPEs es el acceso al crédito en el sistema financiero formal, ya que en el Perú presenta diferencias significativas según el tamaño de las empresas. Según PRODUCE, al 2023 las microempresas tienen la menor participación en el sistema financiero formal, con solo un 26,9% de ellas registradas, por su parte, las pequeñas empresas presentan una participación del 54,3%. A diferencia del 66,6% de las grandes empresas que acceden al sistema financiero formal, evidenciándose que el tamaño empresarial influye directamente en la capacidad de acceso al crédito.

Lo vigente y lo nuevo: ejes centrales de la Ley MYPE

Ahora bien, conviene precisar que la Ley MYPE no constituye una norma completamente nueva. Varios de sus contenidos ya estaban recogidos en el derogado Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, por lo que su promulgación no representa una reforma integral del marco legal aplicable a las micro y pequeñas empresas.

En esa línea, respecto a sus lineamientos principales, se mantiene la clasificación de microempresa como aquella que registra ventas anuales que no superan las 150 unidades impositivas tributarias (UIT), y de pequeña empresa como aquella cuyas ventas anuales superan las 150 UIT, sin exceder las 1700 UIT. Asimismo, se conserva el régimen tributario especial para MYPE, el cual busca facilitar su incorporación a la formalidad. Entre sus disposiciones se mantiene el crédito tributario por gastos de capacitación, siempre que no superen el 1 % de la planilla anual de trabajadores del ejercicio correspondiente.

También se mantiene el régimen laboral especial para las MYPE, el cual comprende derechos como la remuneración, la jornada ordinaria de ocho horas, horarios de trabajo y trabajo en sobretiempo, descanso semanal, descanso vacacional (de al menos 15 días por cada año completo de servicios), feriados, protección contra el despido injustificado, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones (equivalentes a media remuneración cada una), entre otros. Un aspecto importante que permanece vigente es la exclusión de la sobretasa del 35 % para las jornadas nocturnas, cuando estas se desarrollen de manera habitual en el centro de trabajo.

En cuanto a las novedades introducidas, uno de los principales cambios de la ley es la modificación del ámbito de aplicación: las medianas empresas han sido excluidas de este marco jurídico, mientras que se incorporan nuevos actores como juntas de propietarios, asociaciones vecinales y personas que comercializan bebidas tradicionales, como emolientes o quinua. Asimismo, se establece que el procedimiento de constitución en línea de una MYPE debe completarse en un plazo máximo de 48 horas, reduciendo el límite anterior de 72 horas.

En la misma línea, se introduce un enfoque orientado a la innovación y al fortalecimiento de capacidades. Se promueve la capacitación en generación de conocimiento tecnológico aplicado a procesos, productos o servicios, con miras a mejorar la productividad. De igual forma, se habilita a las universidades e institutos públicos a crear carreras técnicas, diplomados y otros programas formativos dirigidos a micro y pequeños empresarios, dentro del marco de sus competencias y autonomía institucional.

Otro aspecto a destacar es la promoción del acceso a mercados internacionales. La ley contempla mecanismos para facilitar la internacionalización de las MYPE, a través de estrategias de exportación, apoyo institucional de MINCETUR y PROMPERÚ, y la incorporación de representantes del sector en las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior (OCEX). Además, se prevé el acceso a programas como la Ruta Exportadora y se introduce el distintivo “Marca Perú Emprendedor”, orientado a reconocer a las MYPE que apuestan por la sostenibilidad productiva y el respeto por estándares ecológicos, sanitarios o ambientales.

Finalmente, se incorpora un enfoque preventivo en materia de fiscalización. La norma dispone que las acciones de fiscalización por parte de las entidades del Estado hacia las MYPE deben priorizar la prevención, el acompañamiento y la educación. En esa línea, se establece que ante la comisión de infracciones leves por primera vez, ya sea en materia tributaria o laboral, SUNAT y SUNAFIL podrán aplicar medidas educativas antes de imponer sanciones, con el objetivo de fomentar el cumplimiento normativo y una cultura de formalidad progresiva.

Según PRODUCE, al 2023 las microempresas tienen la menor participación en el sistema financiero formal, con solo un 26,9% de ellas registradas, por su parte, las pequeñas empresas presentan una participación del 54,3%.

El olvido a las medianas empresas: una decisión que debilita el tejido productivo

Ahora bien, una reforma que merece especial atención es la exclusión de las medianas empresas, que en el derogado D.S. N° 013-2013-PRODUCE eran reconocidas como aquellas con ventas anuales superiores a 1700 UIT y hasta 2300 UIT. Al revisar la exposición de motivos del dictamen aprobado, se advierte que esta exclusión fue observada en dos oportunidades por el Poder Ejecutivo, que alertó sobre las posibles consecuencias de retirar a este grupo del marco legal promocional, ya que ello significaría privarlas de instrumentos clave para impulsar su productividad.

El peso económico de las medianas empresas es significativo: en 2023 aportaron el 10,8 % del valor agregado nacional y generaron el 2,6 % del empleo privado total.

La Comisión de Producción del Congreso, encargada del dictamen, por su parte, justificó esta decisión señalando las diferencias sustanciales entre las realidades económicas de las micro y pequeñas empresas frente a las medianas. Según este criterio, no resulta técnicamente adecuado equiparar a una microempresa con ventas anuales entre 4,000 y 600,000 soles con una mediana que puede facturar entre 7 y 9 millones de soles. Aplicar un marco normativo común podría desnaturalizar el enfoque diferenciado que deben tener las políticas públicas, generar confusión en su aplicación y restar eficacia al diseño institucional, considerando que las medianas empresas operan con estructuras organizacionales más complejas, mayor capacidad de gestión y acceso ampliado a mercados.

Lo cierto es que, en términos de estructura empresarial, hacia el año 2023 las medianas empresas representaban apenas el 0,2 % del total de empresas formales en el país, equivalente a 4,506 unidades productivas. Sin embargo, su peso económico es considerable: aportaron el 10,8 % del valor agregado nacional y generaron el 2,6 % del empleo privado total, lo que representa 311,107 puestos de trabajo. De estos empleos, el 80,4 % fueron formales y el 19,6 % informales.

En ese contexto, su exclusión de beneficios como el crédito tributario por capacitación, los programas para adopción de estándares de calidad o certificaciones en gestión de productos, entre otros, podría limitar significativamente su crecimiento. Además, podría debilitar el desarrollo de un segmento empresarial estratégico, que cumple un rol de articulación entre las pequeñas y grandes empresas, y cuya exclusión afectaría tanto la productividad como la generación de empleo formal en el país.

Informalidad y protección social: una deuda que sigue pendiente en la nueva Ley MYPE

Si bien la informalidad permite a muchos trabajadores generar ingresos inmediatos, lo hace a costa del reconocimiento de derechos laborales fundamentales. Las personas que trabajan en condiciones informales carecen, en su mayoría, de contratos estables, prestaciones laborales, cobertura de salud, protección previsional y representación sindical efectiva (OIT, 2020). Esta situación no solo afecta a los trabajadores, sino también al Estado, ya que se traduce en una menor recaudación tributaria que limita la capacidad para financiar la seguridad social y otros servicios públicos esenciales. Cabe recordar que, según la OCDE (2020), la recaudación fiscal es la fuente principal de financiamiento de los bienes y servicios públicos en casi todos los países, y constituye un mecanismo clave para el funcionamiento del Estado, la inversión pública y la redistribución del ingreso.

“Las personas que trabajan en condiciones informales carecen, en su mayoría, de contratos estables, prestaciones laborales, cobertura de salud, protección previsional y representación sindical efectiva” (OIT, 2020).

En ese sentido, la informalidad restringe de manera directa la protección social dentro del universo MYPE. Al 2023, el 72,4 % de la PEAO no está afiliada a ningún sistema de pensiones, y el 65,8 % solo cuenta con el Seguro Integral de Salud (SIS) como cobertura médica (Observatorio PRODUCEmpresarial). Esto refleja un panorama de alta vulnerabilidad y desprotección, tanto en el presente como en el futuro, para los trabajadores vinculados a este sector.

Pese a esta problemática estructural, la nueva Ley MYPE no introduce cambios sustanciales en el régimen previsional existente para este sector. Se mantiene el llamado Sistema de Pensiones Sociales, diseñado para trabajadores y conductores de MYPE menores de 40 años, como una opción alternativa al régimen del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Este sistema establece una tasa de aporte del 4 %, significativamente inferior al 13 % exigido en el SNP, lo que genera un trato desigual entre personas con ingresos similares. Cabe señalar que los trabajadores y conductores de las MYPE pueden escoger entre afiliarse a la ONP, a una AFP, o, si no están afiliados a ninguno, optar por este Sistema de Pensiones Sociales. Es decir, no lo reemplaza, sino que se ofrece como una alternativa adicional.

En la práctica, esta brecha podría incentivar que los trabajadores opten por el nuevo sistema por su menor carga contributiva, con la expectativa de migrar posteriormente al SNP para acceder a una pensión mínima, lo que pondría en riesgo la sostenibilidad del fondo común del sistema nacional. A ello se suma que el requisito de 25 años de aportes (300 cotizaciones) para acceder a una pensión vuelve el sistema poco realista para personas mayores de 40 años y complejo incluso para jóvenes, considerando la alta rotación entre la formalidad e informalidad. Además, incluso cumpliendo con los requisitos, la pensión estimada asciende apenas a S/ 386 mensuales, es decir, 66 % menos que la pensión mínima del SNP, lo cual limita severamente su capacidad de brindar una protección efectiva.

No obstante, uno de los aspectos más cuestionados en esta materia es el reemplazo del concepto de “pensión por invalidez” por el de “pensión por situación de discapacidad”. A diferencia de los regímenes del SNP y SPP, donde se accede a esta pensión por la incapacidad para trabajar, la nueva ley vincula este derecho únicamente a la condición de discapacidad, sin evaluar la capacidad laboral. Esta distorsión conceptual, advertida por el Poder Ejecutivo, compromete el principio de contributividad y puede generar expectativas de cobertura que no son viables dentro del sistema.

La nueva Ley MYPE no modifica el régimen previsional vigente y mantiene el Sistema de Pensiones Sociales como una alternativa opcional para menores de 40 años, con una tasa de aporte reducida (4 %), lo que perpetúa un trato desigual frente a otros regímenes sin resolver la inequidad estructural.

Finalmente, el Ejecutivo a través de sus observaciones a la iniciativa legislativa, también ha señalado que permitir el traslado libre entre los tres sistemas (SNP, SPP y el nuevo sistema) no es jurídicamente posible, dado que los fondos del SNP tienen carácter solidario y no pueden individualizarse ni devolverse. En este escenario, existe un riesgo de desfinanciamiento: actualmente, el 70 % de los aportantes al SNP provienen de MYPE. Si este grupo migra al nuevo sistema, se debilitaría aún más la capacidad del Estado para sostener las pensiones de quienes ya están en el sistema nacional.

¿Realmente marca la diferencia?

Volviendo a la cuestión que dio origen al presente informe - ¿esta nueva ley realmente resuelve el problema de la informalidad en las MYPE?- la respuesta, con base en el análisis desarrollado, apunta a que no marca una diferencia sustancial respecto a marcos normativos anteriores.

Aunque incorpora ciertos lineamientos novedosos, como medidas de capacitación tecnológica o procedimientos de formalización más ágiles, la esencia del enfoque normativo se mantiene casi intacta: un esquema centrado en incentivos puntuales, sin modificar las condiciones estructurales que sostienen la informalidad como estrategia de subsistencia.

Se trataría más bien de una reorganización normativa que combina elementos ya vigentes con algunos ajustes, pero no denota una visión integral ni articulada de cambio estructural.

No obstante, el desarrollo del reglamento representa una oportunidad clave para dotar a esta norma de mayor claridad, operatividad y enfoque estratégico para una solución integral. Si se elabora con participación técnica, diálogo social y visión realista de las capacidades del sector, el reglamento podría cerrar brechas normativas y generar condiciones más efectivas para el cumplimiento y el crecimiento de las MYPE.

Por tanto, la nueva Ley MYPE no resuelve de manera clara ni contundente los problemas centrales del sector, como la informalidad persistente, la baja cobertura de protección social o las brechas de productividad. Si bien aún queda por ver el contenido de su reglamento, lo cierto es que, tal como está formulada, esta norma reproduce un patrón ya conocido: promesas de cambio sin un análisis ni diseño profundo de las condiciones que sostienen la informalidad en el país.

Contacto

Paloma Cotrina
Especialista Legal
pcotrina@h-laboral.org

Cynthia Salas
Jefa de Estudios
csalas@h-laboral.org