



Horizonte

Laboral

Informe de análisis

¿El nuevo congreso tiene la agenda correcta?

El costo de un país que no deja crecer a sus empresas

El sistema tributario y laboral pone un techo de cristal justo donde empieza el escalamiento empresarial: cruzarlo dispara costos, no oportunidades. Por eso hay millones de microempresas y apenas 5,047 medianas. Décadas de legislar para la supervivencia y no para el crecimiento tienen un costo medible. El nuevo Congreso hereda ese problema. La pregunta no es si el problema existe. Es si hay voluntad política para romperlo.

• Horizonte Laboral

Durante años hemos repetido que el Perú es un país de emprendedores. Las cifras parecen respaldarlo: el 99.3% de las empresas son micro, pequeñas y medianas. Pero esa lectura es engañosa. No estamos frente a una economía dinámica, sino frente a una economía que produce empresas que no crecen. Y ese es un problema mucho más grave.

Según el INEI, al 2025 el Perú registra un nivel de informalidad de 70.2%, lo que refleja una estructura productiva con baja capacidad de generar empleo formal y sostenible. En paralelo, la recaudación tributaria alcanza apenas el 14.4% del PBI, un nivel significativamente inferior al promedio de los países de la OCDE, que se sitúa alrededor del 34% del PBI. Esta brecha no solo evidencia una limitada capacidad de recaudación del Estado, sino también un problema más profundo: una economía que no logra escalar hacia mayores niveles de productividad, formalidad y generación de valor.

70.2%

Es el nivel de informalidad laboral del Perú (INEI, 2025)

14.4%

del PBI vs. 34% en la OCDE en cuanto a recaudación tributaria

5,047

de medianas empresas, siendo solo el 0.2% del tejido empresarial

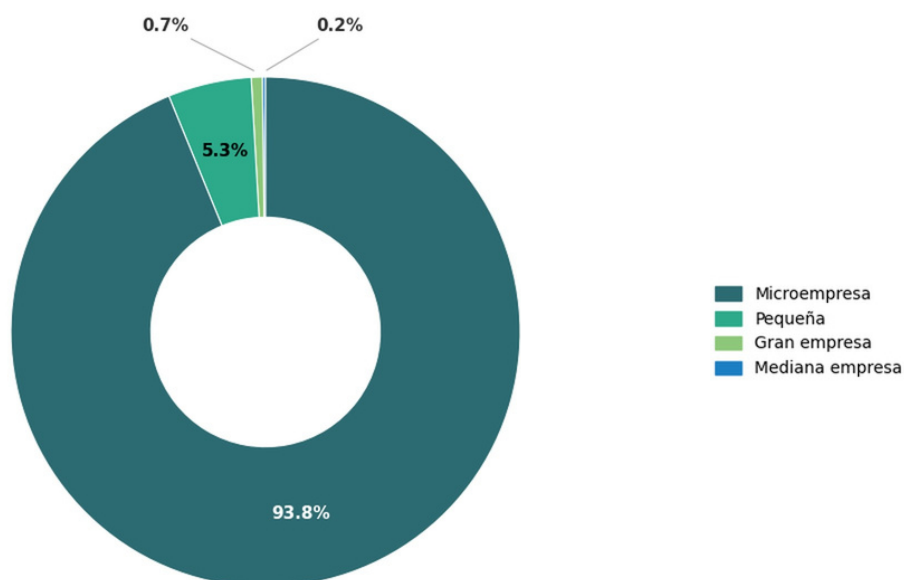
Esta combinación de alta informalidad y baja recaudación no es casualidad. Es el resultado de una estructura productiva que no logra escalar. En otras palabras, el Perú no tiene un problema de falta de empresas, tiene un problema de crecimiento de las empresas.

De acuerdo con la Ley N.º 30056, la clasificación de las empresas en el Perú se define por ventas anuales. En ese marco, una mediana empresa es aquella con ventas superiores a 1,700 UIT y hasta 2,300 UIT, lo que en 2026 equivale aproximadamente a entre S/ 9.35 millones y S/ 12.65 millones anuales. Sin embargo, aunque legalmente el tamaño empresarial se mide por ventas, en la práctica su impacto económico se refleja en el empleo, y es precisamente en esa transición donde surgen las mayores barreras al crecimiento.

De todas las empresas, tenemos más de 2.2 millones de microempresas, más de 124 mil pequeñas, más de 15 mil grandes y sólo 5,047 medianas empresas, apenas el 0.2% de todo el tejido empresarial peruano.

GRÁFICO 1

Distribución del tejido empresarial por tamaño de empresas, 2024

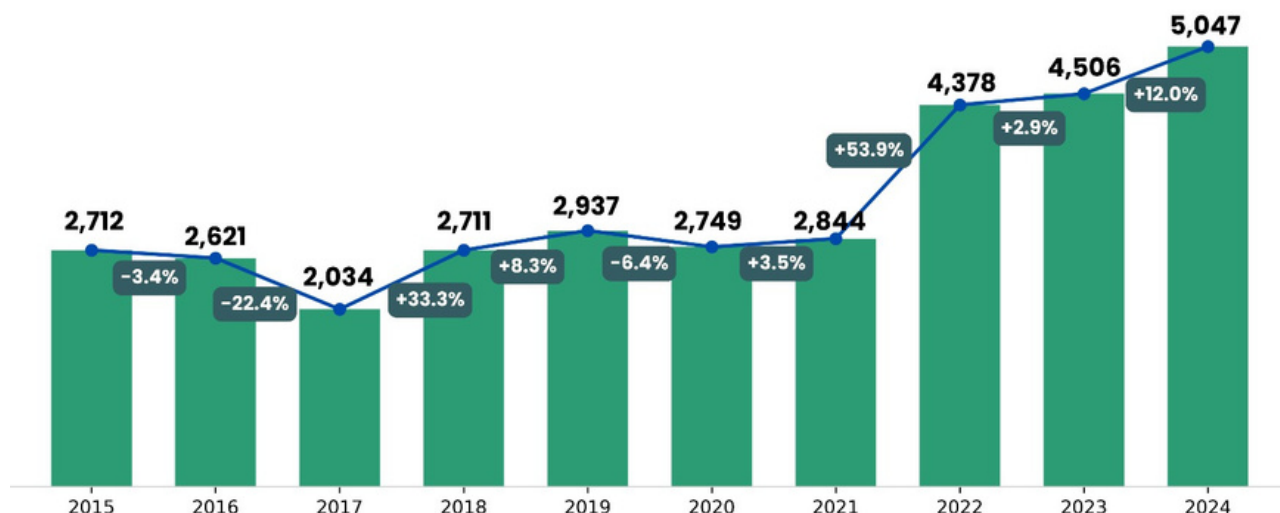


Fuente: Ministerio de la Producción (2024). **Elaboración: Horizonte Laboral.**

Si bien es cierto, desde el año 2021 el número de medianas empresas ha aumentado, no es suficiente, ya que siguen representando una proporción mínima del total, pese a ser el segmento con mayor potencial de crecimiento, innovación y generación de empleo formal.

GRÁFICO 2

Evolución de las medianas empresas (cantidad e incremento porcentual), 2015– 2024



Fuente: Ministerio de la Producción (2024). Elaboración: Horizonte Laboral.

La economía del "enanismo empresarial"

En el Perú, crecer no siempre es una buena decisión empresarial. La coexistencia de múltiples regímenes tributarios como el Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS), Régimen Especial de Renta (RER), Régimen MYPE Tributario (RMT) y Régimen General, ha creado lo que varios economistas denominan un "impuesto al tamaño".

TABLA 1 Diferencias principales entre regímenes tributarios vigentes

Régimen	Quién puede acogerse	Límite de ingresos	Impuesto a la renta / cuota
NRUS	Solo persona natural con negocio	Hasta S/ 96,000 anuales o S/ 8,000 mensuales	Cuota mensual fija según categoría (entre S/ 20 y S/ 50)
RER	Persona natural o jurídica	Hasta S/ 525,000 anuales	1.5% de ingresos netos mensuales + IGV según corresponda
RMT	Persona natural o jurídica	Ingresos netos hasta 1,700 UIT	10% sobre utilidad neta anual hasta 15 UIT; 29.5% sobre el exceso
Régimen General	Persona natural o jurídica	Sin límite	29.5% sobre renta neta anual + pagos a cuenta

Fuente: SUNAT / Gob.pe. Elaboración: Horizonte Laboral.

A medida que una empresa crece y supera los límites de un régimen tributario, enfrenta incrementos abruptos en su carga tributaria y administrativa. Por ejemplo, una microempresa que supera el NRUS podría duplicar su costo tributario al pasar a un régimen superior. En escalas mayores, una empresa que deja el RMT para ingresar al Régimen General puede enfrentar aumentos anuales superiores a S/16 mil, mientras que una mediana empresa que supera los límites del RMT podría asumir costos adicionales cercanos a S/ 32 mil al año.

Estos saltos generan un incentivo económico claro: muchas empresas prefieren no crecer, subdeclarar ventas o fragmentar operaciones para mantenerse artificialmente en regímenes menores. El problema no es únicamente cuánto se paga, sino cómo se produce el cambio entre regímenes. La coexistencia de esquemas con reglas distintas como algunos basados en ventas y otros en utilidades, crea discontinuidades que hacen que el crecimiento empresarial deje de percibirse como una oportunidad y empieza a verse como un riesgo tributario.

En consecuencia, el sistema termina organizando el comportamiento empresarial alrededor de los límites regulatorios y no del potencial productivo de las empresas. Esto no solo limita la productividad y el empleo formal, sino que también reduce la recaudación potencial del Estado. El resultado es una economía donde muchas empresas nacen, pero pocas tienen incentivos reales para crecer. Entonces, lo que debería ser un proceso natural de crecimiento se convierte en una decisión estratégica: ¿vale la pena crecer si el costo se dispara?

En este contexto, el debate sobre el monotributo ha ganado relevancia. Este régimen simplificado integra obligaciones tributarias y de seguridad social en un único pago, facilitando la formalización de pequeños contribuyentes. La experiencia internacional —especialmente en Argentina y Uruguay— muestra que puede reducir los costos de entrada a la formalidad, pero no garantiza el crecimiento empresarial. Incluso, si está mal diseñado, puede reforzar el "enanismo empresarial" al crear nuevos umbrales que desincentiven la expansión. Por ello, la discusión no debería centrarse solo en implementar un monotributo, sino en cómo integrarlo dentro de un sistema progresivo que acompañe el crecimiento de las empresas.

El vínculo olvidado: mediana empresa y empleo decente

Aquí está el punto central que el debate público suele ignorar: no todas las empresas generan el mismo tipo de empleo. Las microempresas, por su naturaleza, tienden a ofrecer empleos informales o en el mejor de los casos semiformales, ingresos volátiles y baja protección social. Las grandes empresas, en cambio, generan empleo formal, pero son pocas y altamente concentradas. Las medianas empresas son el punto intermedio crítico: tienen capacidad de formalizar empleo, pueden pagar mejores salarios, invierten en capacitación y ofrecen estabilidad laboral. En términos de la OIT, son las que tienen mayor potencial de generar empleo decente: trabajo con derechos, protección social, ingresos adecuados y estabilidad. Pero cuando este segmento no crece, el país queda atrapado en un mercado laboral dual: informal y precario por un lado y formal pero limitado por el otro. Esto afecta directamente la consolidación de la clase media, que depende de empleos estables y productivos.

Sin medianas empresas, no hay clase media sólida. Y sin clase media, no hay estabilidad económica ni política sostenible.

Es así que la debilidad de las medianas empresas no es solo un problema productivo. Es un problema social y político.

Pero, ¿cuánto estamos perdiendo por no tener más medianas empresas?

El impacto de no tener más medianas empresas no es teórico. Es medible. En un escenario conservador, suponiendo que la participación del empleo privado en medianas empresas se duplicara de 2.6% a 5.2%, el Perú podría generar más de 306 mil empleos formales adicionales, alrededor de US\$ 9,073 millones de PBI anual y más de US\$ 1,306 millones de recaudación tributaria adicional. Hoy, ese crecimiento simplemente no ocurre. Ese es el costo oculto de una economía que deja que sus empresas nazcan, pero no crezcan.

2.6% - 5.2%

Participación de
empleo en medianas
empresas

306,546

Empleo formal
adicional

+US\$ 9,073 M

Aumento del PBI

+US\$ 1,306 M

Recaudación
tributaria adicional

Tabla 2 · Fuente: Ministerio de la Producción (2024), OIT (2024) y SUNAT (2024). Elaboración y estimación: Horizonte Laboral.

Dejar de pensar en las medianas empresas nos lleva a tener empleo que no existe, productividad que no se genera así como ingresos que se pierden. El problema no es marginal. Es macroeconómico.

Falla de articulación pública: múltiples instrumentos, bajo impacto

En la última década, el Estado peruano ha desplegado diversos instrumentos para impulsar el desarrollo empresarial, programas de innovación como ProInnovate, mecanismos de financiamiento, marcos de desarrollo productivo y políticas de formalización. Sin embargo, el problema no ha sido la falta de intervención, sino su enfoque. La mayoría de estas políticas ha estado orientada a la supervivencia y formalización de las empresas, más que a su crecimiento. Además, han operado de manera fragmentada, con baja articulación entre instituciones y sin diferenciar adecuadamente entre micro, pequeñas y medianas empresas, pese a que enfrentan desafíos estructurales distintos.

El resultado es una paradoja: se han multiplicado los instrumentos, pero su impacto en la transformación productiva ha sido limitado. Se ha logrado aumentar el número de empresas y facilitar su permanencia, pero no se ha construido un ecosistema que permita escalar empresas, elevar la productividad y generar empleo de calidad. En particular, existe un vacío crítico en torno a las medianas empresas: no hay una estrategia explícita para este segmento, que es precisamente el que tiene mayor potencial para dinamizar la economía y fortalecer la clase media.

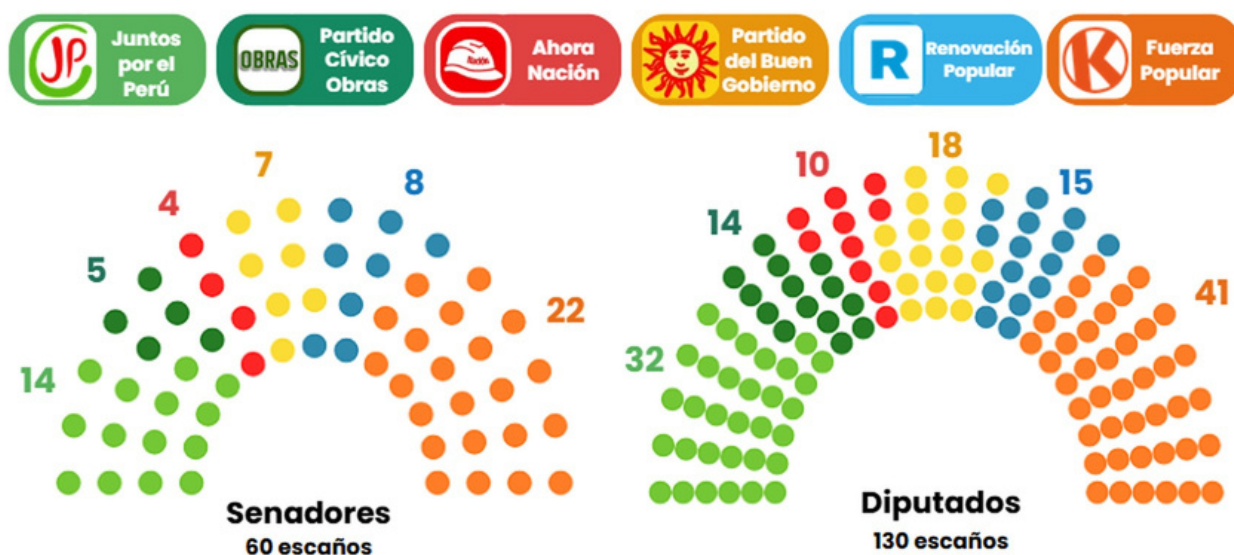
Si el objetivo es cambiar esta realidad, la política pública debe ampliar su foco: pasar de la formalización al crecimiento. Esto implica avanzar hacia un sistema más progresivo y transitable, con reglas claras que acompañen el desarrollo de las empresas y donde la mediana empresa deje de ser invisible. Sin este cambio de enfoque, el Perú seguirá atrapado en una economía fragmentada, con baja productividad, empleo precario y una clase media vulnerable. El Perú necesita pasar de políticas para crear empresas a políticas para hacerlas crecer. El desafío no es intervenir más, sino intervenir mejor.

La reforma pendiente del nuevo Congreso: construir un país donde crecer no sea un castigo

Los planes de gobierno han priorizado la simplificación tributaria, la formalización y el apoyo a las MIPYME, pero el debate sigue concentrado en crear y formalizar empresas, no en ayudarlas a crecer. La agenda de escalamiento empresarial (clave para productividad, empleo formal, seguridad social y consolidación de la clase media) llega al nuevo Congreso prácticamente ausente de todos los programas. Pese a sus diferencias, los partidos con representación parlamentaria comparten un mismo vacío: ninguno ha desarrollado una estrategia orientada a transformar empresas pequeñas en empresas capaces de escalar, innovar y generar empleo de calidad. El problema no es solo la falta de apoyo a las empresas: es la ausencia de una visión del crecimiento empresarial como prioridad de desarrollo nacional. Esa ausencia tiene solución legislativa concreta si existe voluntad política para asumirla.

La revisión de los planes de gobierno revela que existen propuestas, aunque dispersas, para impulsar el desarrollo empresarial. Mientras Juntos por el Perú plantea ampliar el acceso al financiamiento y revisar tratamientos tributarios diferenciados; Ahora Nación apuesta por la industrialización descentralizada; Fuerza Popular prioriza la simplificación regulatoria y el Partido del Buen Gobierno incorpora una agenda de financiamiento productivo, innovación e industrialización. Sin embargo, ninguna de estas fuerzas ha colocado en el centro de su propuesta el principal vacío de la estructura empresarial peruana: la escasez de empresas medianas.

GRÁFICO 3 Distribución de escaños en el Senado y Cámara de Diputados, 2026



Fuente: JNE (2026). Elaboración: Horizonte Laboral.

El nuevo Congreso podría reformar el sistema de regímenes tributarios para eliminar los saltos abruptos que hoy desincentivan el crecimiento entre el RMT y el Régimen General; aprobar una ley de financiamiento productivo para medianas empresas que no existe como instrumento específico; y revisar el régimen laboral MYPE para que el tránsito hacia la empresa mediana no implique una penalización instantánea en costos y obligaciones formales. En paralelo, la agenda parlamentaria debería propiciar la creación de mecanismos que apoyen el acceso a créditos de expansión de pequeñas empresas consolidadas, administrados mediante la banca comercial. Esto es, para empresas pequeñas que ya han demostrado que se pueden mantener en el mercado y que con acceso a crédito a tasas manejables, tienen oportunidad para crecer. Estas no son medidas técnicas menores: son decisiones políticas que determinan si el país construirá o no el segmento empresarial capaz de generar empleo decente a escala.

El riesgo no es que el Congreso ignore el problema, sino que legisle sin una propuesta clara sobre qué hacer. Cuando no existe una agenda técnica de escalamiento empresarial, el debate parlamentario tiende a ocuparse con lo disponible: monotributo, simplificación de trámites, prórrogas tributarias. Estas medidas no son incorrectas, pero responden a una lógica de alivio inmediato y no resuelven el problema central. Lo que falta no es un instrumento más: es una visión del crecimiento empresarial como política de Estado. La experiencia de los últimos períodos legislativos muestra que la agenda del emprendimiento visible ha concentrado la mayor parte de la actividad parlamentaria en materia empresarial. Ajustar esa tendencia para incluir a las empresas que necesitan madurar y crecer es la verdadera prueba para el Congreso próximo a instalarse.

Ideas para el crecimiento de las medianas empresas:

1 Reforma tributaria progresiva

REFORMA REQUERIDA

Crear bandas de transición graduales entre regímenes tributarios para eliminar saltos abruptos en carga tributaria, de modo que el incremento sea proporcional al crecimiento de la empresa y no un salto inmediato.

¿Por qué esta reforma es importante?

El principal problema no es la existencia de impuestos, sino la forma en que estos cambian cuando las empresas crecen. Aunque el D. Leg. N.º 1269 introdujo una estructura más progresiva mediante el Régimen MYPE Tributario, las empresas continúan enfrentando cambios significativos en sus obligaciones tributarias y de cumplimiento conforme avanzan hacia escalas superiores. La ausencia de mecanismos de transición genera incertidumbre y eleva el costo esperado del crecimiento empresarial. En una economía donde existen millones de microempresas, pero apenas 5,047 medianas, resulta necesario construir una ruta gradual de escalamiento que permita que la carga tributaria aumente de manera progresiva y predecible, acompañando el crecimiento de la empresa en lugar de convertirse en una barrera para este.

2 **Financiamiento productivo diferenciado**

REFORMA REQUERIDA

Mecanismos para facilitar el acceso a créditos de expansión de pequeñas empresas consolidadas, administrados mediante la banca comercial.

¿Por qué esta reforma es importante?

El acceso a financiamiento de mediano plazo es una de las barreras estructurales para el escalamiento empresarial en el Perú. Las pequeñas empresas consolidadas que buscan crecer enfrentan un vacío específico: ya no califican para los instrumentos de microcrédito y aún no tienen el perfil financiero que exige la banca comercial para créditos de expansión sin garantía o a tasas de interés manejables. Mecanismos que faciliten el acceso a créditos administrados mediante la banca comercial resuelve ese problema al reducir el riesgo percibido por el banco sin requerir que el Estado desembolse el crédito directamente. Al mismo tiempo, reduce el riesgo de no pago o manipulación política de la asignación de los recursos del Estado mediante una inadecuada calificación de los sujetos de crédito. Los instrumentos de financiamiento como FAE-MYPE (D. Leg. 1455) y Reactiva Perú (D. Leg. 1457) fueron diseñados para sostenimiento de liquidez en contextos de crisis, no para financiar crecimiento estructural. Ninguno de los dos instrumentos contempla como beneficiario explícito a la pequeña empresa en proceso de escalar hacia la categoría mediana, lo que deja sin cobertura precisamente al segmento con mayor potencial de generar empleo formal.

3 **Régimen laboral de transición**

REFORMA REQUERIDA

Régimen laboral intermedio con incorporación gradual de beneficios para empresas en tránsito hacia la categoría mediana.

¿Por qué esta reforma es importante?

En el Perú, crecer laboralmente tiene un costo inmediato y sin gradualidad: al superar los límites de la pequeña empresa, la normativa vigente obliga a asumir de golpe el íntegro de los beneficios del régimen laboral general. No hay período de adaptación ni escala progresiva. Ese salto convierte el crecimiento en una decisión de alto riesgo financiero, y explica por qué muchas empresas prefieren mantenerse artificialmente por debajo del umbral. La solución no pasa por reducir derechos laborales sino por diseñar una curva de incorporación gradual que haga viable crecer sin que el costo se dispare de un día para otro.

En ese contexto, el nuevo Congreso debería priorizar una agenda de crecimiento empresarial basada en tres pilares: una reforma tributaria progresiva que elimine los saltos regulatorios que penalizan la expansión, mecanismos de acceso al financiamiento diferenciados para empresas con potencial de crecimiento y un régimen laboral de transición que acompañe el escalamiento. El reto del Perú ya no es crear más empresas, sino construir las condiciones para que las existentes puedan convertirse en medianas empresas competitivas. Mientras esa discusión permanezca ausente del debate legislativo, el país seguirá promoviendo el emprendimiento, pero limitando el crecimiento.

EL VERDADERO PROBLEMA DEL PERÚ

Durante años hemos hecho la pregunta equivocada: ¿por qué las empresas no se formalizan? La pregunta correcta debe ser otra: ¿por qué no crecen? Mientras el sistema siga penalizando la expansión, el país seguirá atrapado en una economía de baja productividad, empleo precario y clase media frágil.

El Perú no necesita más empresas. Necesita empresas que crezcan y que puedan ofrecer algo que hoy sigue siendo escaso: empleo decente.

Generación de evidencia

Incidencia

Colaboración estratégica



Elaborado:

Cynthia Salas, Jefa de Estudios

Allison Torres, Analista de Datos

Revisado:

Mayén Ugarte, Presidenta del Consejo Directivo

Diseño gráfico:

Diana Wu, Coordinadora de Comunicaciones

Conoce más de nuestros informes de análisis en:



www.h-laboral.org/recursos

