



Firmado Digitalmente por
RAMSDEN RAMOS Lisseth
Pilar FAU 20131370645
soft
Fecha: 20/04/2022
16:09:30 COT
Motivo: Doy V° B°



PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Despacho Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"

OSCAR GRAHAM YAMAUCHI
MINISTRO

Lima, 25 ABR. 2022

OFICIO N° 4652022-EF/10.01

Señora

NORMA YARROW LUMBRERAS

Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la
Gestión del Estado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima

Presente. -



Firmado Digitalmente por
MATIAS ELIAS Isabel
Lucia FAU 20131370645
soft
Fecha: 19/04/2022
15:32:45 COT
Motivo: Doy V° B°

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR, que propone establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el control de la venta ambulatoria y el procedimiento de formalización municipal de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos

Referencia : Oficio N° 062-2021-2022/ CDRGLMGE-NMYLCR (HR 126316-2021)

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR Ley que propone establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el control de la venta ambulatoria y el procedimiento de formalización municipal de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos.

Al respecto, se remite copia del Memorando N° 061-2022-EF/50.04 de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, que adjunta el Informe N° 011-2022-EF/50.04, de la Dirección de Normatividad de la mencionada Dirección General, para conocimiento y fines.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



Firmado Digitalmente por
SOTELO BAZAN Betty
Armida FAU
20131370645 soft
Fecha: 20/04/2022
19:42:04 COT
Motivo: Doy V° B°



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"

Firmado Digitalmente por
MATIAS ELIAS Isabel
Lucia FAU 20131370645
soft
Fecha: 09/04/2022
23:10:53 COT
Motivo: Doy V° B°

MEMORANDO N° 061-2022-EF/50.04

- Para** : Señora
BETTY SOTELO BAZÁN
Viceministra de Hacienda
- Asunto** : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR, que propone establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el control de la venta ambulatoria y el procedimiento de formalización municipal de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos
- Referencia** : a) Oficio N° 062-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR
b) Oficio Múltiple N° D000964-2021-PCM-SC (HR 126316-2021)
- Fecha** : Lima, 09 de abril de 2022

Es grato dirigirme a usted en relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República y la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada el Oficio N° 048-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR, "*Ley para la Formalización del Trabajador Ambulante*", que propone establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el control de la venta ambulatoria y el procedimiento de formalización municipal de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos.

Al respecto se remite el Informe N° 011-2022-EF/50.04, de la Dirección de Normatividad de esta Dirección General, el que la suscrita hace suyo, a través del cual se brinda opinión al Proyecto de Ley del asunto, a fin de continuar con el trámite respectivo, de considerarlo su Despacho pertinente.

Atentamente,

Firmado Digitalmente
LISSETH PILAR RAMSDEN RAMOS
Directora General
Dirección General de Presupuesto Público

IME/DMF





Firmado Digitalmente por
MATIAS ELIAS Isabel Lucia
FAU 20131370645 soft
Fecha: 09/04/2022 22:46:19
COT
Motivo: Firma Digital

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

INFORME N° 011-2022-EF/50.04

- Para** : Señora
LISSETH PILAR RAMSDEN RAMOS
Directora General
Dirección General de Presupuesto Público
- Asunto** : Proyecto de Ley N° 116/2021-CR, que propone establecer normas y criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el control de la venta ambulatoria y el procedimiento de formalización municipal de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos
- Referencia** : a) Oficio N° 062-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR
(HR 126316-2021)
b) Oficio Múltiple N° D000964-2021-PCM-SC
c) Oficio N° 048-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR
d) Informe N° 112-2021-EF/62.01
- Fecha** : Lima, 09 de abril de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia para informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a), el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remite para opinión de este Ministerio el Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR, “*Ley para la Formalización del Trabajador Ambulante*”, (en adelante Proyecto de Ley).
- 1.2. A través del documento de la referencia b), la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada el documento de la referencia c), mediante el cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Mediante el documento de la referencia d), la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, en el marco de sus competencias, emite pronunciamiento respecto al Proyecto de Ley bajo comentario.



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación CIKDEJK

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



Siempre
con el pueblo



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

II. ANÁLISIS:

2.1. Respecto al Proyecto de Ley, la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, emite pronunciamiento, señalando lo siguiente:

“(…)

2.3 *El Proyecto de Ley, conforme su artículo 1, tiene por objetivo establecer normas, criterios administrativos, técnicos y legales que regulen el control de la venta ambulatoria y el procedimiento de formalización municipal de la actividad comercial ambulatoria de bienes y/o servicios en espacios públicos.*

2.4 *Según su correspondiente Exposición de Motivos, el Proyecto de Ley persigue, entre otros: impulsar la formalización, contribuir al ordenamiento de las ciudades, incrementar la masa tributaria, mejorar los procesos de fiscalización, acercar los bienes y servicios a los barrios más alejados reduciendo el costo de transporte y los precios al consumidor para las familias de ingresos medios y bajos.*

2.3 *Al respecto, se advierte que el Proyecto de Ley presenta vinculación con las funciones de esta Dirección General, recogidas en el artículo 221 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas¹ (en adelante, **ROF del MEF**), relacionadas a formular, proponer y dirigir medidas de política y planes para la toma de decisiones que promuevan mayor producción y productividad, mejor asignación de recursos productivos, a través de la eliminación de distorsiones, consistentes con la política económica general.*

(…)

2.5 *En ese marco de funciones, la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad formula las siguientes observaciones al Proyecto de Ley:*

El Proyecto de Ley no provee un marco integral que promueva la formalidad del comercio ambulatorio, en tanto se enfoca en materia de regulación municipal sin considerar que la formalización es un proceso de naturaleza multidimensional

¹ Aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

2.6 *El Proyecto de Ley persigue promover la formalización del comercio ambulatorio mediante distintas medidas y acciones, principalmente de competencia municipal. Como muestra:*

- a) *En su artículo 3, de nombre **Competencias de Municipalidades**, se dispone diversas funciones de las municipalidades distritales con relación al comercio ambulatorio; tales como, aspectos normativos, autorizaciones, uso de espacios públicos, entre otros.*
- b) *En sus artículos 6 y 7, titulados **Autorizaciones y Empadronamiento**, respectivamente, se establecen medidas para la emisión de autorizaciones temporales para venta ambulatoria en espacios públicos regulados y para el empadronamiento de los comerciantes ambulatorios por parte de las municipales distritales.*
- c) *En su artículo 8, de nombre **Formalización**, se señala como medida condicionante para el proceso de formalización del comerciante ambulatorio la “inclusión de los ambulantes en los procesos de elaboración de Proyectos de Construcción de mercados barriales”, a cargo de los gobiernos subnacionales.*
- d) *En su artículo 9, titulado **Asignación de Módulo**, se señala que cada comerciante ambulante tendrá asignado, en la medida de la construcción de los mercados barriales, un módulo de venta a título de alquiler, incluyendo una disposición general para el subsidio temporal del costo del alquiler.*

2.7 *Como se observa, el Proyecto de Ley se enfoca en la dimensión de regulaciones en materia municipal, más no aborda medidas en otros ámbitos para la formalización de las actividades económicas, tales como productividad y otros aspectos de carácter regulatorio distintos al municipal.*

2.8 *De esta forma, sobre la base del contenido y sustento del Proyecto de Ley, se desprende que para la propuesta normativa contar con permisos y medidas de soporte municipal constituye condición necesaria y suficiente para generar formalización en el comercio ambulatorio.*

2.9 *Sin embargo, la literatura económica y la evidencia empírica demuestran (como referencia, Banco Mundial, 2007 y OIT, 2013)², que la formalidad es un fenómeno de naturaleza multidimensional, en tanto existen diversas causas que generan y limitan los incentivos para la formalización, las cuales presentan heterogeneidades entre economías, actividades y agentes.*

² Ver: Informality, Exit and Exclusion (Banco Mundial, 2007); y The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality (OIT, 2013).





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- 2.10 *Entre otros aspectos, la literatura y evidencia especializada en la materia, aplicada para el caso peruano (como referencia, BCRP, 2008 y OIT, 2017)³, soportan que la decisión y viabilidad de formalización depende de un conjunto interrelacionado de costos y beneficios; entre los cuales los aspectos regulatorios no solo municipales sino también laborales y tributarios; así como también los servicios públicos y la productividad de la empresa y de los trabajadores son determinantes (p.e. educación, capacitación, innovación, infraestructura, financiamiento, acceso a mercados, entre otros).*
- 2.11 *Consistente con la naturaleza multidimensional de la formalidad, para ejecutar en la práctica un proceso integral de formalización, conforme el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú reconoce, existen un conjunto secuencial de aspectos y pasos para lograr la formalización plena de una actividad, entre los cuales la autorización municipal es solo un componente de estos⁴:*

PASOS PARA LOGRAR LA FORMALIZACIÓN DE UN NEGOCIO

Paso 1	Paso 2:	Paso 3:	Paso 4:	Paso 5
Constitución de la empresa	Registro Tributario	Autorización Municipal	Autorización Sectorial	Registro Laboral

Fuente: Guía de formalización – Formaliza Perú

Elaboración: Propia

- 2.12 *En este orden de ideas, el Proyecto de Ley no provee un marco integral que aborde la problemática de la informalidad en el comercio ambulatorio, en tanto se enfoca en materia de regulación municipal sin considerar que la formalización es un proceso de naturaleza multidimensional, por lo que no se prevé la generación de incentivos suficientes para promover la formalización que pretende la iniciativa.*

La propuesta normativa comprende vacíos normativos y desincentivos para la formalidad, promoviendo en la práctica la competencia desleal y la informalidad en el comercio ambulatorio

- 2.13 *El Proyecto de Ley, adicional a su enfoque en disposiciones en materia municipal, no presenta el desarrollo de condiciones, requisitos y pasos para concretar un proceso de formalización para el comercio ambulatorio.*
- 2.14 *Así, la propuesta normativa con relación al proceso concreto de formalización solo señala en sus artículos 8 y 9 que este está sujeto a la elaboración de proyectos de construcción de mercados barriales y*

³ Ver: Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú (BCRP, 2008); y Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú (OIT, 2017).

⁴ Guía de formalización – Formalízate Perú.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

asignación de módulos en función a la disponibilidad por parte de los gobiernos subnacionales, sin precisar medidas complementarias ni acciones específicas a cumplir por parte del comerciante ambulatorio para formalizarse.

2.15 *Más aún, conforme la fórmula normativa propuesta explícita, el Proyecto de Ley incorpora en la práctica diversos desincentivos concretos para la formalización del comercio ambulatorio, tales como:*

- a) *En el artículo de **Definiciones**, se incluye el concepto de “comerciante ambulante no inscrito”, reconociendo de esta manera en norma con rango de ley la posibilidad de realizar venta ambulatoria sin realizar ningún proceso de formalización, registro o empadronamiento.*
- b) *En el artículo denominado **Autorización**, se señala que la autorización municipal es un derecho de toda persona natural que realiza comercio ambulatorio, i) sin precisar que la obtención de un permiso municipal es también un deber para la realización de actividades económicas en cumplimiento de las leyes vigentes; ii) sin establecer condiciones y requisitos para la autorización; y iii) sin fijar límite para la renovación de esta autorización que según la propuesta es un paso excepcional y temporal previo a la formalización, lo que alienta la informalidad dado que un comerciante ambulante podrá renovar la autorización en tantas ocasiones como lo requiera sin estar sujeto a criterio alguno previo renovación, motivando que la figura de autorización para la venta ambulatoria sea perpetua en la práctica, en desmedro de la formalidad.*
- c) *En el artículo titulado **Oposición a la Formalización**, se indica explícitamente que la formalización no es obligatoria, lo que supone en términos concretos que el Proyecto de Ley reconoce a la informalidad del comercio ambulatorio como una modalidad legal de operación.*

2.17 *Como se observa, el Proyecto de Ley incorpora disposiciones diversas que en la práctica suponen un reconocimiento legal a la operación informal del comercio ambulatorio, con la consiguiente pérdida del sentido de formalización progresivo de la propuesta; generando así no solo desincentivos para el incremento de la productividad sino también constituyendo fuente para la competencia desleal, al permitir explícitamente la coexistencia de emprendimientos informales y formales en la actividad de comercio.”*





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

- 2.2 Adicionalmente, esta Dirección General, desde el ámbito estrictamente presupuestario, formula observación al Proyecto de Ley N° 0116/2021-CR, toda vez que, plantea medidas (proceso de empadronamiento de cualquier persona que desee realizar comercio ambulatorio, la construcción de mercados barriales en los cuales se asignará un módulo de venta a título de alquiler equivalente al monto que pagaba por su ubicación en la vía pública durante dos años, siendo que, además, el costo de alquiler será subvencionado por el proyecto a cargo de los diferentes Gobiernos Locales) que implicarían gastos en el Tesoro Público que no se encuentran previstos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, aprobado mediante la Ley N° 31365.
- 2.3 Al generarse gasto público, el citado Proyecto de Ley debió presentar una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de recursos para su implementación, el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto Público del presente año fiscal y un Análisis Costo Beneficio en términos cuantitativos y cualitativos que demuestre la viabilidad de su implementación sin demandar recursos al Tesoro Público, conforme a lo establecido en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, que establece las reglas de la estabilidad presupuestaria; el cual no se advierte de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley.
- 2.4 En ese sentido, la implementación de las propuestas del Proyecto de Ley podría demandar recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- 2.5 Finalmente, dado que el Proyecto de Ley proviene de una iniciativa congresal, es pertinente tener en cuenta lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú: *“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)”*. En ese sentido, su implementación contraviene lo regulado por el citado artículo constitucional.

III. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto, se formula observación al Proyecto de Ley, considerando lo siguiente:

- 3.1. La Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad considera que el Proyecto de Ley no provee un marco integral que promueva la formalidad del comercio ambulatorio, en tanto se enfoca en materia de regulación municipal sin considerar que la formalización es un proceso de naturaleza multidimensional.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

Asimismo, identifica que la propuesta normativa comprende vacíos normativos y desincentivos para la formalidad, promoviendo en la práctica la competencia desleal y la informalidad en el comercio ambulatorio.

3.2. Esta Dirección General de Presupuesto Público, desde el ámbito estrictamente presupuestal, ha identificado que la implementación de las medidas propuestas en el Proyecto de Ley demandaran recursos adicionales al Tesoro Público; no obstante, no se ha desarrollado un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, tampoco una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de recursos para su implementación, ni tampoco se ha analizado el impacto en el Presupuesto del Sector Público para el presente Año Fiscal 2022, por lo que se contraviene los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022; y, el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el numeral 1 del artículo 2.1 del Decreto Legislativo N° 1440.

3.3. Por último, considerando que el Proyecto de Ley es iniciativa congresal, se contravendría lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Finalmente, se remite un proyecto de oficio para el trámite correspondiente, de considerarlo su Despacho pertinente.

Atentamente,

Firmado digitalmente
ISABEL LUCÍA MATÍAS ELÍAS
Directora
Dirección de Normatividad

IME/DMF