



Carta N° 39-2024/DE/COMEXPERU

Miraflores, 21 de febrero de 2024

Congresista

CESAR MANUEL REVILLA VILLANUEVA

Presidente de la Comisión de Economía, Banca,

Finanzas e Inteligencia Financiera

Congreso de la República

Presente.

Ref.: Proyecto de Ley 6891/2023-CR;
Proyecto de Ley 6902/2023-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigirnos a usted para informarle que desde la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú estamos firmemente comprometidos con impulsar políticas públicas a través de propuestas basadas en evidencia y con solidez técnica, orientadas a preservar la credibilidad e independencia que hemos construido a lo largo de nuestra vida institucional. Por ello, nuestras acciones están enmarcadas en la defensa de principios y no en intereses particulares, convencidos de que esta es la manera como el sector empresarial debe contribuir con el desarrollo del país.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre los proyectos de ley de la referencia (en adelante, “los Proyectos”), que proponen la modificación de algunas disposiciones del régimen legal especial agrario, en supuesto beneficio de los trabajadores de sector.

Al respecto, estimamos importante valorar las posibilidades de desarrollo que el régimen especial agrario ha brindado para el crecimiento de la economía del país en los últimos treinta años. En ese sentido, resulta preocupante que las iniciativas legislativas pretendan retroceder en el desempeño de la industria a través de las modificaciones planteadas, por lo que a continuación presentamos evidencia que sustentan que los Proyectos no deberían ser aprobados.

1. Régimen agrario.

El Régimen de Promoción Agraria cumple un rol esencial en el sector agro del país, demostrando claros resultados en cuanto a indicadores económicos y sociales. De esa manera, hacia finales del 2023, las exportaciones agropecuarias alcanzaron cerca de US\$ 10,165 millones, según cifras de la Superintendencia Nacional de Aduanas y

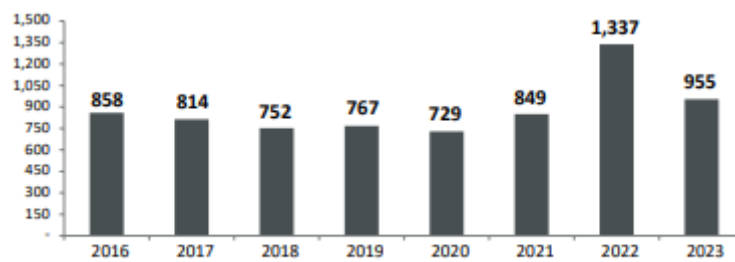
Administración Tributaria – SUNAT. Gracias a este régimen, nuestro país se posiciona como uno de los principales proveedores de alimentos al mundo, situándonos en los primeros puestos en agroexportaciones de productos como los arándanos, espárragos, paltas, entre otros.

Con relación a los productos agrícolas no tradicionales, la exportación se valorizó en US\$ 9,210 millones, lo que significó el crecimiento de un 9.1% respecto del 2022. Así, el crecimiento promedio anual de las agroexportaciones no tradicionales del 2016 – 2023 fue de 10.1%, conforme al siguiente gráfico:



Fuente: Sunat. Elaboración: ComexPerú.

Por su parte, la exportación de productos agrícolas tradicionales se valorizó en cerca de US\$ 955 millones, lo que significó una caída del 28.6% respecto del 2022. Ahora bien, el crecimiento del promedio anual de las agroexportaciones tradicionales del 2016 – 2023 fue de 1.5%, como se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: Sunat. Elaboración: ComexPerú.

Conforme se aprecia de las cifras, existe un débil crecimiento de la exportación tradicional, lo que viene retrasando el desarrollo económico–agrario del país.

En tal sentido, resulta lamentable que los Proyectos no busquen priorizar la mejora del régimen agrario en beneficio de su crecimiento, y más bien atenten contra el mismo mediante modificaciones legales en supuesto beneficio de los trabajadores.



2. Sobre modificaciones al régimen.

Los Proyectos proponen la eliminación de beneficios laborales – tributarios del régimen agrario, referidos al aporte que deben realizar las empresas del sector al Seguro Social de Salud – EsSalud. Así, para el caso del Proyecto N° 6891/2023-CR, se propone regresar al anterior régimen laboral, que establecía un aporte del 9% para las empresas del sector; mientras que con el Proyecto N° 6902/2023-CR, se propone la modificación del régimen actual incrementando de 6% a 9% el aporte que deben realizar estas empresas a EsSalud.

Es importante mencionar que el Estado introdujo regímenes laborales especiales para mitigar los costos laborales no salariales que exige la regulación laboral, debido a que las empresas de menor tamaño no poseen las capacidades suficientes para sostener los costos que implica el régimen general.

Por lo anterior, en el país existe el régimen laboral para las microempresas, que requieren menores contribuciones a los aportes de salud, gratificaciones, entre otros conceptos. Así, el costo laboral no salarial del régimen laboral para las microempresas asciende al 5% del salario del trabajador. Esto es considerablemente menor al costo del régimen general, que asciende a 62.2% y ha sido diseñado para empresas de mayor tamaño.

En ese sentido, resulta preocupante la situación actual del régimen laboral agrario con un costo laboral no salarial de 87.19%, que inclusive supera al régimen general. Esto se explica por ser el único régimen con una bonificación especial equivalente al 30% del salario del trabajador. No obstante, incluso sin este concepto, los costos salariales superarían a los de las pequeñas empresas y microempresas, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Estructura de los costos laborales no salariales en el Perú según regímenes laborales (porcentajes)				
Régimen laboral	Régimen general vigente	Pequeña empresa	Micro empresa	Promoción agraria vigente
Total	62.20%	28.50%	5%	87.19%
CTS	10.70%	4.50%	-	10.69%
Gratificaciones	18.20%	8.30%	-	18.33%
Vacaciones	9.20%	4.20%	4.20%	9.17%
Seguro de salud	11.40%	9.80%	0.80%	7.7%*
Seguro de vida	0.60%	0.60%	-	-
Asignación familiar**	10%	-	-	10%
Seguro complementario de trabajo de riesgo***	1.30%	1.10%	-	1.30%
Senat****	0.90%	-	-	-
Bonificación especial****	-	-	-	30%

* En el caso de seguro de salud correspondiente al régimen de promoción agraria, para las empresas de más de 100 trabajadores o ventas mayores a 1700 UIT, aplica 7% de la remuneración computable en los años 2021 y 2022, 8% en los años 2023 y 2024, y 9% a partir de 2025. Para las empresas de menos de 100 trabajadores o ventas hasta por 1700 UIT, aplica 6% entre los años 2021 y 2027, y 9% a partir de 2028.

**Se asume que la o el trabajador tiene carga familiar y cobra una RMV de S/930.

***Se aplica solo a actividades determinadas.

****El nuevo régimen agrario Ley 31110, estable en el artículo 3, inciso e) que "Adicionalmente a la RB, el trabajador percibe una Bonificación Especial por Trabajo Agrario (BETA) del 30% de la RMV con carácter no remunerativo, no constituyendo remuneración para efecto legal. El BETA puede pagarse mensualmente o en proporciones diarias en función al número de días laborados."

Fuente: MTPE. Elaboración: ComexPerú.

En la práctica, ello representa un importante obstáculo para lograr la formalización del sector, posicionado como el más informal de nuestra economía, registrando una tasa de informalidad laboral de 93.5%, que en múltiples departamentos la incidencia es cercana al 100%, de acuerdo con estimaciones de la Encuesta Permanente de Empleo Nacional – EPEN.

Como consecuencia de iniciativas de esta índole, existe una clara segmentación entre la realidad de las empresas agropecuarias que generan empleos informales, donde la mayoría se concentra en unidades productivas de menor tamaño, con aquellas que son formales, debido a que el 89.4% del empleo formal a nivel nacional en la actividad agropecuaria se generó en empresas con más de 100 trabajadores en noviembre del año pasado, de acuerdo con información del MTPE. Debido a los elevados costos laborales, a pesar de existir un régimen laboral especializado para el sector, alrededor del 20% de los asalariados formales del sector laboran en empresas que se acogen al régimen general.

Sin embargo, pese a la relevancia y vulnerabilidad del sector agrario —que debería tener un régimen laboral especializado acorde a su naturaleza (temporalidad de cosechas, rotación laboral, menores costos laborales, entre otros conceptos)—, la legislación vigente entorpece aún más el desarrollo de esta industria. Lamentablemente, mientras estas condiciones se mantengan, se complicará la regularización laboral en el sector y a nivel nacional, ya que este concentra cerca del 25% del empleo en el país, siendo que la mayoría pertenece a la informalidad por la falta de incentivos y apoyo del Estado a esta actividad.

Por el contrario, reconociendo los altos niveles de informalidad laboral y bajos niveles de productividad en el sector, cualquier incremento en los costos laborales no salariales traería consigo pérdidas en el bienestar de los trabajadores. Por ejemplo, información de la planilla electrónica que reporta el MTPE evidencia que entre noviembre 2019 y 2023 se generaron casi 55,000 empleos formales adicionales, pero ocurrió una reducción en el salario promedio del sector y un aumento en el uso de contratos a plazo determinado de obra o servicio, que en noviembre pasado explicó el 63.5% de los contratos. Esto sugeriría que, debido a que los costos laborales no salariales son proporcionales al salario que recibe el trabajador, los nuevos contratos que se están generando en el sector formal ofrecerían menores salarios.

Esta situación solo se consideraría un problema si tomamos en cuenta que ello responde principalmente a costos de contratación alejados de la realidad del sector, lo cual evidenciaría que solo es posible contratar al personal necesario, de manera formal, con un ajuste negativo para el trabajador en sueldos, pero que permite cubrir los mayores costos que imponen las iniciativas como la presente. Si consideramos que la calidad de los servicios que ofrece el Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud) todavía tienen un amplio margen de mejora, en la práctica solamente estamos perjudicando a



los trabajadores del sector agropecuario al incrementar los costos de contratación formal.

Asimismo, consideramos de suma importancia resaltar que diversas empresas del sector agroindustrial, en beneficio del bienestar laboral de los trabajadores, asumen los costos en contratación de personal médico y asistencial, ambulancias, asistentes sociales, áreas de psicología, dispositivos y equipos médicos, dentro de los tópicos de salud provistos por las propias empresas dentro de los fondos; además de asumir el costo de traslado de los trabajadores desde paraderos hasta el área de trabajo.

Otro aspecto importante es que, para cubrir la atención médica de los trabajadores en EsSalud, la empresa debe realizar los aportes durante tres meses. Así, el seguro no cubrirá las atenciones médicas antes de los tres meses de aporte; con lo cual, el trabajador queda en una situación de desprotección. Por tanto, son las empresas del sector quienes asumen los gastos de atención durante dicho período, velando por el derecho a la salud de sus trabajadores.

3. Cuestiones legales.

De acuerdo con las Exposiciones de Motivos de los Proyectos, la principal razón para promover estas iniciativas de modificación de las características del régimen de contratación laboral del sector agrario es la diferenciación que se establece para este régimen respecto de otras industrias, lo cual, a criterio del legislador, afecta los derechos laborales de los trabajadores del sector agrario y vulnera el principio de no discriminación consagrado en la Constitución.

Al respecto, se advierte que el legislador ignora lo establecido por el Tribunal Constitucional -TC¹, en la medida que este reconoce la posibilidad de diferenciación de regímenes especiales para mercados diferenciados, conforme se aprecia a continuación:

“Todas estas características que definen el mercado de trabajo agrario de la región permiten diferenciarlo del mercado urbano y, es evidente que cada uno de ellos tiene rasgos, carencias, realidades e incluso una tipología de trabajadores, que obligan a los Estados a generar políticas diferenciadas para mercados diferenciados”.

Asimismo, el TC se ha pronunciado sobre la importancia de que el Estado mantenga su rol en la promoción y acceso al empleo dentro del orden constitucional, haciendo referencia expresa a la preferencia que se debe otorgar al desarrollo agrario:

“Finalmente, el artículo 88 de la Constitución establece que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario, es decir, el Estado considera al agro como sector prioritario que debe ser destinatario de sus políticas de desarrollo preferente. En ese sentido, a la Doctrina Social de la Iglesia, fuente fundamental de la Economía Social de Mercado, no le es extraño el tratamiento conceptual diferenciado en procura de alcanzar las condiciones especiales para la valoración del

¹ Expediente N° 00027-2006-PI/TC.



trabajo en el campo como instrumento esencial para la realización integral de la persona humana (...).”

Sumado a ello, el propio TC reconoce la necesidad de la diferenciación en el régimen laboral agrario, en beneficio del desarrollo económico del país:

“En el caso de autos, se han expuesto las especiales características del sector agrario y del mercado de trabajo que a él competen, tal como ha quedado definido en el apartado 2, literal C, de esta sentencia, quedando evidenciadas las especiales circunstancias que ameritarían un tratamiento diferenciado para los trabajadores inmersos en el mercado laboral del sector agrario; política legislativa que se ha seguido no sólo en el Perú, sino además en otros países de la región citados en esta sentencia”.

Así, de acuerdo con la referida sentencia, la naturaleza del sector económico agrario se caracteriza por la temporalidad, movilidad y estacionalidad, y amerita una legislación diferenciada del resto de sectores económicos, lo que resulta ser más eficiente y menos gravoso. Además, dicha diferenciación se encuentra constitucionalmente amparada por el artículo 103° de la Constitución, en plena concordancia con el respeto a los derechos laborales de los trabajadores.

Asimismo, es preciso mencionar que, por ejemplo, dentro de los procesos de revisión y conformidad de los tratados de libre comercio suscritos con países como EE.UU. y la Unión Europea, se ha dispuesto que el marco legal nacional no vulnera los principios laborales reconocidos en los tratados, ya que son los previstos en los Convenios de la OIT.

Así, la sostenibilidad del régimen agrario actual, que propone un tratamiento diferenciado para este sector económico, se encuentra amparada en la legislación constitucional y resulta acorde a la normativa internacional sobre la materia.

4. Mejora regulatorias.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, “el



Reglamento”), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior garantiza que las propuestas de ley se formulan con debido sustento y evidencia, con altos niveles de calidad, lo que mejorará su debate y, de ser viable, su aprobación.

En el caso de los Proyectos, estos adolecen de un análisis pormenorizado de los costos y beneficios de las propuestas regulatorias. Así, de las Exposiciones de Motivos se evidencia que no se han evaluado las implicancias de las medidas propuestas en el desempeño de nuestra economía, el mercado laboral y la informalidad; y que no se ponderan las consecuencias negativas para los trabajadores que se pretenden beneficiar.

Si bien es cierto, la Ley N° 31969, que impulsa la competitividad y el empleo en los sectores textil, confecciones y agroexportador, y fomenta su reactivación económica (en adelante, “la Ley”), dispone una serie de deducciones tributarias a partir de la contratación laboral, ello no significa en ningún caso que los trabajadores del sector se encuentren en una situación de desprotección o desconocimiento de sus derechos laborales.

Al contrario, la Ley determina que el aporte a EsSalud de las empresas sujetas al régimen agrario sea del 6%, encargando el resto de la responsabilidad al Estado, por lo que los derechos laborales del trabajador siguen siendo tutelados.

Finalmente, resulta preocupante que, en las Exposiciones de Motivos de los Proyectos, los legisladores se limiten a hacer referencia a dispositivos normativos sobre la materia o al crecimiento de la industria, sin fundamentar con evidencia cómo el régimen actual perjudica a los trabajadores del sector agrario.

Es importante precisar que, según las cifras presentadas, existe una oportunidad para incrementar el desarrollo del sector agrario, que viene siendo desaprovechada por el Estado, y que lamentablemente los legisladores tampoco consideran en la formulación de las propuestas normativas.

Así, elevar los costos laborales salariales y no salariales solo perjudicaría a las pequeñas y medianas empresas agroexportadoras, que tendrían que migrar a la informalidad para subsistir en el mercado, generando un retroceso para el desarrollo de la economía del país, por lo que respetuosamente solicitamos el archivamiento de ambos Proyectos.

Agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial atención y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva