

Carta N° 186-2021/GG/COMEXPERU

Miraflores, 8 de marzo de 2021

Señor Congresista
DANIEL OSEDA YUCRA
Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyectos de Ley N.° 7068/2020-CR y N.° 7087/2020-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre los proyectos de ley de la referencia (en adelante, “los Proyectos”), los cuales proponen otorgar derechos laborales a los trabajadores que prestan servicios personales en periodos de menos de cuatro horas diarias o veinte semanales, tales como compensación por tiempo de servicios (CTS), vacaciones, utilidades y protección contra el despido arbitrario (Proyecto de Ley N.° 7068-2020/CR), así como prohibir a los empleadores reducir las remuneraciones económicas de los trabajadores a su cargo, mientras dure el estado de emergencia decretado por el Gobierno para enfrentar la COVID-19 (Proyecto de Ley N.° 7087-2020/CR).

Al respecto, si bien compartimos la importancia de contar con protección laboral adecuada para los trabajadores a tiempo parcial, así como para los trabajadores en general durante la emergencia sanitaria, queremos llamar su atención sobre la falta de rigurosidad técnica respecto de las propuestas vertidas en los Proyectos que, lejos de cumplir con el objetivo de proteger a los trabajadores, pueden ocasionarles un mayor daño.

Sobre el particular, ComexPerú presenta las siguientes consideraciones:

1. Con relación al Proyecto de Ley N.° 7087/2020-CR sobre la prohibición de reducir salarios durante la pandemia:

La emergencia sanitaria decretada por la COVID-19 y las restricciones implementadas para su contención perjudicaron considerablemente a la economía peruana. De acuerdo

con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la producción nacional registró una contracción de 11.1% durante el año pasado, el peor desempeño registrado en las tres últimas décadas. Si bien esto representa una recuperación del resultado que auguraba una caída de 30% durante el segundo trimestre del año pasado respecto al mismo periodo de 2019, ello no ha sido suficiente para revertir el daño ocasionado en el mercado laboral.

Cabe indicar que en el tercer trimestre del año 2020, el empleo se contrajo en 17.1%, lo que generó una reducción de aproximadamente 2,942,400 puestos de trabajo en comparación al mismo periodo del año 2019. Ello perjudicó principalmente a las áreas urbanas, donde el empleo disminuyó en 21.8%. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en dicho trimestre, el 65.9% del empleo nacional urbano se concentró en los sectores comercio y servicios, cuyas operaciones resultaron severamente afectadas por las restricciones de las actividades, las cuarentenas y el menor consumo en los hogares. En contraste, en el área rural, los empleos disminuyeron en apenas un 0.7% en el mismo periodo, lo cual se explicaría, en parte, porque este se compone principalmente por la actividad agraria y agroindustria, la cual representa el 85.1% de los puestos de trabajo en zonas rurales.

Este panorama evidenciaría que, si bien la economía habría comenzado a recuperarse, todavía estaría lejos de alcanzar el desempeño previo a la pandemia. Inclusive, a pesar de que las restricciones de actividades hayan comenzado a flexibilizarse, según la Enaho, el 53.2% de personas en edad laboral que no han podido trabajar durante la crisis sanitaria indicaron que ello se debe a que su centro de trabajo se encontraba cerrado por el estado de emergencia, mientras que los trabajadores independientes manifestaron complicaciones para continuar prestando sus servicios a consecuencia del aislamiento social obligatorio.

Asimismo, la menor actividad productiva continuaría limitando la recuperación del mercado laboral, pues las menores operaciones implican, necesariamente, una menor demanda de recursos, como son los recursos humanos. Ante esta situación, resulta esperable que las empresas que puedan continuar operando respondan reduciendo temporalmente la carga de sus planillas, recuperando su demanda habitual de empleo conforme se vaya disipando el impacto de la pandemia. No obstante, nuestro régimen laboral complica en exceso la posibilidad de despidos, por lo que surge la necesidad de buscar alternativas para que las empresas puedan sobrevivir en medio de la presente crisis internacional.

De acuerdo con una [investigación](#) del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) sobre el fallo del Tribunal Constitucional del año 2001¹ en el cual se cuestionó que los despidos únicamente puedan ser compensados con indemnizaciones y se dispuso la posibilidad de contar con una vía procesal alternativa que permite al trabajador solicitar su reincorporación en el puesto de trabajo, se puso en evidencia que restringir la capacidad de gestión adecuada de los empleadores, aún en el caso que se busque beneficiar a los empleados, genera el efecto contrario. Así, la nueva regulación obligó a los empleadores a buscar flexibilidad mediante mecanismos alternativos, como la utilización de contratos a plazo fijo en vez de plazo indeterminado, lo que, en la práctica,

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 1124-2001-AA.

generó menor estabilidad laboral, una menor capacidad de sindicalización y que se pierdan S/ 6,100 millones de ingresos tan solo en el año 2015, aproximadamente.

Por ello, dada la restricción práctica para poder despedir al personal, actualmente los empleadores requieren adoptar nuevas alternativas, como es la figura de la suspensión perfecta de labores² o la renegociación de los salarios. Contrariamente a lo que se presume en la exposición de motivos, los recortes salariales solo pueden realizarse mediante un acuerdo entre empleados y empleadores, siendo que la reducción unilateral del salario es un acto de hostilidad y puede denunciarse ante la SUNAFIL o el Poder Judicial. Por tanto, a pesar de ser una medida que podría ser considerada, a primera vista, en perjuicio de la economía del trabajador, en la práctica, la renegociación salarial opera como una garantía para que este mismo trabajador pueda continuar laborando, pues permite a los empleadores acceder a la opción menos gravosa de cara al trabajador para poder reducir sus gastos, optando por otorgar un menor sueldo por un periodo determinado, sin tener que recurrir al despido de trabajadores o impedir la renovación de los contratos laborales.

En esa línea, consideramos que la prohibición impuesta en este extremo, además de ser inconstitucional por vulnerar la libertad contractual entre las dos partes recogida en el artículo 62° de la Constitución Política de Perú, al limitar la capacidad de los empleadores de renegociar los salarios, únicamente los estaría forzando a recurrir a medidas más gravosas, como el despido, y en cualquier caso, a demandar menos empleo, lo que necesariamente se traduciría en mayor informalidad y desempleo en una cuantía considerable. Ello es más preocupante considerando que tan solo en Lima Metropolitana el subempleo por ingresos se ha incrementado en 26.7% durante el trimestre móvil de noviembre 2020 a enero 2021, respecto al de noviembre 2019 a enero 2020, representando así el 30.8% de los puestos de trabajos de la capital, lo cual evidencia una mayor disposición por parte de los trabajadores de aceptar menores salarios a fin de contar con un empleo.

2. Con relación al Proyecto de Ley N.° 7087/2020-CR sobre los beneficios que se proponen extender a los trabajadores a tiempo parcial:

Con relación a esta propuesta, se advierte que se plantea otorgar derechos laborales como el pago de la CTS, descanso vacacional e indemnización y reposición por tiempo de servicios a los trabajadores a tiempo parcial. Cabe indicar que, al igual que en el caso anterior, este tipo de contratación se vio incrementada precisamente durante la crisis sanitaria, pues ha permitido reducir las jornadas de trabajo, manteniendo vigente los vínculos laborales y, asimismo, viene siendo un mecanismo que facilita a los empleadores distribuir eficientemente al personal, pues por diversos factores puede no requerir emplear jornadas laborales completas, lo que no necesariamente implica una mayor desprotección. No obstante, en caso de prosperar la propuesta, este régimen perdería su flexibilidad y en muchos casos resultaría inaplicable debido a sus altos costos de implementación, perjudicando a jóvenes y personas con carga familiar.

La naturaleza de un trabajo a tiempo parcial presenta ventajas para quienes necesitan mayor disponibilidad de tiempo para invertirlo en otras actividades, como estudiar o dedicarlo a temas familiares, así como para poder contratar a personal para jornadas de

² Numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N.° 038-2020 y numerales 5.1 y 5.2 del artículo 5 del Decreto Supremo N.° 011-2020-TR.

trabajo reducidas, por lo que no resulta adecuado equiparar su tratamiento a un contrato indefinido, sino mantener la flexibilidad del régimen, ya que, en el caso del empleador, se podrían perder los incentivos para contratar bajo esta modalidad en perjuicio de los trabajadores. Asimismo, el proyecto busca que las disposiciones se apliquen 30 días luego de su publicación, lo cual resulta inviable, ya que al tratarse de una norma que genera sobrecostos, se debería dar un tiempo prudencial para poder aplicarla.

Cabe indicar que según lo ha dispuesto la normativa emitida por el [Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo](#) (MTPE), los trabajadores a tiempo parcial gozan de la mayoría de los beneficios legales, con excepción de la indemnización por despido arbitrario y la CTS. No obstante, este no sería el único régimen que no los considera, pues el régimen laboral para las microempresas tampoco lo hace. Esto se explicaría porque el régimen laboral vigente reconoce las necesidades particulares de los distintos tamaños de empresas, siendo que cumplir con determinados requerimientos puede resultar demasiado gravoso para las más pequeñas. Así, en caso se impongan a las empresas gastos que superen su capacidad financiera, se les estaría incentivando a ser informales y, contrariamente al propósito de la propuesta, se privaría de mayores beneficios a un importante grupo de trabajadores. Por ello, se requiere reconocer que aproximadamente nueve de cada diez trabajadores que realizan jornadas a tiempo parcial lo hacen sin contrato alguno, demostrando que, inclusive, el marco legal vigente no se ajusta a los requerimientos del sistema, según se aprecia de lo dispuesto en el [Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019 - 2030](#).

Por su parte, cabe indicar que la imposición de mayores exigencias únicamente beneficiaría a una proporción mínima de los trabajadores a tiempo parcial, pues la gran mayoría de ellos ni siquiera pueden acceder a empleos formales. Inclusive, ello podría desencadenar que aquel grupo minoritario que sí lo hacía resulte desplazado a la informalidad, si es que ello aún no había ocurrido a consecuencia de la crisis económica que estamos atravesando. Así pues, en el tercer trimestre del año pasado, la informalidad ascendió a 73.7% a nivel nacional, lo cual no se registraba desde el año 2013, según la Enaho. Desafortunadamente, la tasa de informalidad nacional supera ampliamente al promedio de la región América Latina y el Caribe, que apenas ascendía a 53% en 2018, según la [Organización Internacional del Trabajo](#). No obstante, esto no debe sorprender al considerar que en nuestro país se registra uno de los costos no salariales de trabajo más elevados en Latinoamérica, como sugiere la investigación del [Banco Interamericano de Desarrollo](#), pues de acuerdo con el MTPE, los derechos considerados en los regímenes laborales peruanos pueden llegar a suponer hasta un 45.97% de costos laborales adicionales en el régimen general, de los cuales un 9.72% se explicarían por el pago de CTS.

Si bien la carga asociada a dicha obligación se reduciría a apenas 4.51% en el caso de las pequeñas empresas y sería exonerada en las microempresas, la informalidad se agrava entre menor sea el tamaño de las empresas, pues en aquellas que tienen hasta 20 empleados la tasa ascendió al 89.4% en el tercer trimestre del año pasado, mientras que en aquellas entre 21 a 50 esta fue de 33.2%, según la Enaho.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que las regulaciones propuestas al implicar un mayor desembolso en la búsqueda de proteger a los trabajadores, necesariamente producirá el efecto contrario, pues la realidad es que a la gran mayoría de empleadores, más aun en la etapa de crisis económica que venimos atravesando,

les resulta imposible cubrir los actuales beneficios laborales de la ley, inclusive en aquellos casos que ya se encuentran exonerados del pago de CTS, gratificaciones y utilidades, tal como sucede en el caso de las microempresas.

Por tanto, dado que los Proyectos no poseen sustento basado en evidencia que justifique beneficios reales y efectivos para los trabajadores, estos no deberían ser aprobados o, en todo caso, deberían someterse a un exhaustivo análisis de impacto regulatorio.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General