



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

CARGO

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

Lima, 02 NOV. 2011

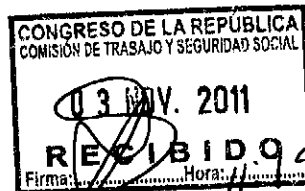
OFICIO N° 124-2011-MTPE/1

Señor

JULIO CÉSAR GAGÓ PÉREZ

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social
Congreso de la República

Presente.-



De mi consideración:

Por especial encargo del Dr. Rudecindo Vega Carreazo, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, hacerle llegar el Informe N° 016-2011-MTPE/2/14, emitido por el Viceministerio de Trabajo, respecto a la solicitud de opinión del Proyecto de Ley N° 282/2011-CR, que modifica la Ley N° 27360, Ley que Aprueba Las Normas de Promoción del Sector Agrario.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi especial deferencia.

Atentamente,

Iván Medina Haro
Jefe del Gabinete de Asesores



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO
Despacho Viceministerial de Trabajo

INFORME N° 16-2011-MTPE/2/14

02 NOV. 2011

Para: Dr. Pablo Checa Ledesma
Vice Ministro de Trabajo

Fecha: 2 de noviembre del 2011

Asunto: Proyecto de Ley 282/2011-CR, «Ley que modifica la Ley 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del Sector Agrario».

RECEBIDO
0298-C 4:50 p

I. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 387/2011-2012-CA/CR, el presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, remitió al Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo el proyecto de Ley 282/2011-CR, «Ley que modifica la Ley 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del Sector Agrario», la misma que propone modificar el artículo 7° de la referida norma.

El ámbito de aplicación de la Ley N° 27360 comprende:

"Artículo 2.- Beneficiarios

2.1 Están comprendidas en los alcances de esta Ley las personas naturales o jurídicas que desarrollen **cultivos y/o crianzas, con excepción de la industria forestal.**

2.2 También se encuentran comprendidas en los alcances de la presente Ley las personas naturales o jurídicas que realicen **actividad agroindustrial**, siempre que utilicen principalmente productos agropecuarios, fuera de la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao. No están incluidas en la presente Ley las actividades agroindustriales relacionadas con trigo, tabaco, semillas oleaginosas, aceites y cerveza."

2.3 Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2.2 de este artículo, mediante decreto supremo aprobado con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y refrendado por los Ministros de Agricultura y de Economía y Finanzas, se determinará las actividades agroindustriales comprendidas en los alcances de la presente Ley."

Por Decreto Supremo N° 007-2002-AG se definieron las actividades agroindustriales comprendidas en los beneficios de la Ley N° 27360:

"Clase 1511: Producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos

- La explotación de mataderos; las actividades de matanza, la preparación y conservación de carne de vaca, cerdo, oveja, cabra, caballo, aves de corral, conejo, especies de caza y otros animales.

- La producción de carnes, incluso de carne de aves de corral, frescas, refrigeradas y congeladas, preparación y conservación de carne y de productos cárnicos mediante





PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

procesos tales como desecación, ahumado, saladura, inmersión en salmuera y enlatado. Se incluye la producción de embutidos.

- Extracción y refinación de manteca de cerdo y otras grasas comestibles de origen animal, producción de harinas y sémolas de carne y de despojos de carne.
- Las actividades de matanza incluyen la producción de cueros y pieles sin curtir y otros subproductos conexos, tales como la lana de matadero, plumas y plumones, dientes y huesos.
- Incluye también actividades de adecuación.

Clase 1513: Elaboración y conservación de frutas, legumbres y hortalizas

- Elaboración de alimentos compuestos principalmente de frutas, legumbres u hortalizas.
- Conservación mediante congelación de frutas, legumbres y hortalizas, cocidas o sin cocer, incluso preparación y conservación de jugos de frutas y hortalizas.
- Conservación mediante por otros medios, tales como desecación o inmersión en aceite o vinagre.
- Procesamiento de patatas.
- Elaboración de sémolas preparadas de legumbres y hortalizas.
- Elaboración de harina y sémolas de patata.
- Conservación de frutas y hortalizas mediante envase en recipientes herméticos.
- Elaboración de compotas, mermeladas y jaleas.
- Incluye también actividades de adecuación.

Clase 1542: Elaboración de azúcar

- Incluye la producción de azúcar de caña en bruto, azúcar refinada de caña, jarabes de azúcar de caña.
- Producción de melazas.

II. ANALISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Debe señalarse que, sobre la posible modificación del régimen del trabajo agrario, esta Dirección ha expedido ya sendos informes en respuesta a los requerimientos de diversos Legisladores. Así, cabe referir al informe N° 10-2011-MTOE/2/14, emitido con fecha 11 de octubre de 2011, referido al Proyecto de Ley N° 141/2011-CR, el mismo que contempla igualmente la reforma del referido régimen.

Concretamente, el proyecto de Ley examinado propone modificar el numeral 7.2 del artículo 7° del Título III de la Ley N° 27360, estableciendo lo siguiente:

Texto actual	Texto de la modificatoria propuesta
«Artículo 7.- Contratación Laboral (...) 7.2 Los trabajadores a que se refiere el presente artículo se sujetarán a un régimen que tendrá las siguientes características especiales: a) Tendrán derecho a percibir una remuneración diaria (RD) no menor a S/. 16.00 (dieciséis y 00/100 Nuevos Soles), siempre y cuando laboren más de 4	«Artículo 7.- Contratación Laboral (...) 7.2. Los trabajadores a que se refiere el presente artículos e sujetarán a un régimen que tendrá las siguientes características: a) Tendrán un derecho a percibir una remuneración diaria (RD) no menor al equivalente del monto directamente proporcional a una remuneración mínima





PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Trabajo Transformación Concertada

"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

(cuatro) horas diarias en promedio. Dicha remuneración incluye a la Compensación por Tiempo de Servicios y las gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad y se actualizará en el mismo porcentaje que los incrementos de la Remuneración Mínima Vital.

b) El descanso vacacional será de 15 (quince) días calendario remunerados por año de servicio o la fracción que corresponda, salvo acuerdo entre trabajador y empleador para un período mayor.

c) En caso de despido arbitrario, la indemnización es equivalente a 15 (quince) RD por cada año completo de servicios con un máximo de 180 (ciento ochenta) RD. Las fracciones de años se abonan por dozavos.

La contratación del personal en las actividades que desarrollan los beneficiarios comprendidos en el artículo 2° de la presente Ley se rige por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Formación y Promoción Laboral (...)

vital, siempre y cuando laboren más de 4 (cuatro) horas diarias en promedio.

b. Derecho a gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad por un importe equivalente a quince (15) remuneraciones diarias, siempre que hayan laborado por lo menos seis meses anteriores al quince (15) de julio y quince (15) de diciembre respectivamente, en jornada de más de 4 (cuatro) horas diarias en promedio. En caso que el trabajador cuente con menos de seis meses de trabajo, las gratificaciones se abonan en proporción al tiempo efectivo trabajado.

c. Derecho a Compensación por Tiempo de Servicios equivalente al ocho y treinta y tres centésimas por ciento (8.33%) de lo percibido por el trabajador en cada mes, siempre que hayan laborado más de 4 (cuatro) horas diarias en promedio.

d. El descanso vacacional será de 15 (quince) días calendario remunerados por año de servicio o la fracción que corresponda, salvo acuerdo entre trabajador y empleador para un período mayor.

e. En caso de despido injustificado, la indemnización es equivalente a 30 (treinta) remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de 360 (trescientos sesenta) remuneraciones diarias. Las fracciones de años se abonan por dozavos. (...)



De acuerdo con la exposición de motivos adjuntada al proyecto comentado, esta medida busca que los trabajadores del sector agrario sean partícipes del desarrollo que dicha actividad productiva ha experimentado en la última década. En ese sentido, se hace referencia a confiables fuentes estadísticas que dan cuenta de la evolución positiva experimentada por el sector, la misma que se proyecta a los próximos años.

En efecto, como puede advertirse en la siguiente información estadística, el Sector Económico Agrario pareciera haber superado el estado crítico por el cual requirió de normas promocionales. Así, en 2010, se calcula que el valor total de las exportaciones agropecuarias no tradicionales fue de 2,190 millones de dólares, confirmándose la tendencia creciente en esta actividad:



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

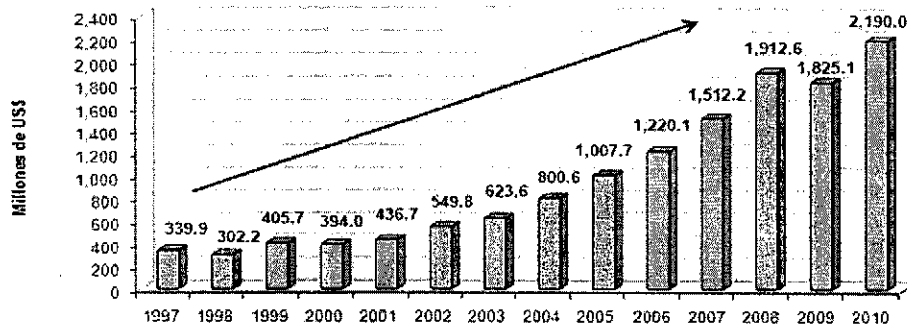
Trabajo Transformación Concertada

"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

GRÁFICO 1

CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES AGROPECUARIAS NO TRADICIONALES

Perú: Evolución de exportaciones agropecuarias no tradicionales* 1997 - 2010



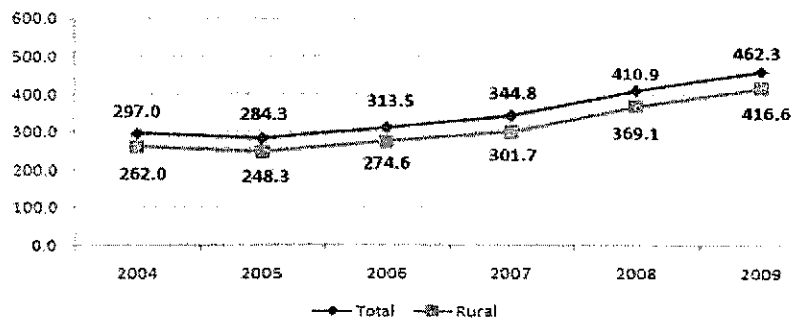
* Incluye legumbres, frutas, vegetales, cereales, cacao, entre otros.
Fuente: ECRP y SUNAT.
Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

De otro lado, una revisión a la evolución de los ingresos percibidos por las personas en el ámbito de aplicación de la Ley 27360 permite advertir que en los años en que los ingresos de las empresas del sector prácticamente se triplicó, no se experimentó una mejora proporcional en los ingresos laborales percibidos por los trabajadores:

GRÁFICO 2

INGRESOS DEL GRUESO DEL SECTOR AGROPECUARIO SE MANTIENEN EN NIVELES BAJOS

Perú: Evolución del ingreso laboral mensual promedio de la PEA ocupada* en la actividad agropecuaria



* Población económicamente activa ocupada: personas de 14 años o más de edad que se encuentran trabajando.
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Fobrezza, INEI.
Elaboración: Fernando Cuadros Luque

Es así como puede medirse el índice de desigualdad existente en el régimen del sector agrario: pese a una evidente bonanza en el nivel macroeconómico, los mayores ingresos



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Trabajo - Transformación Concertada

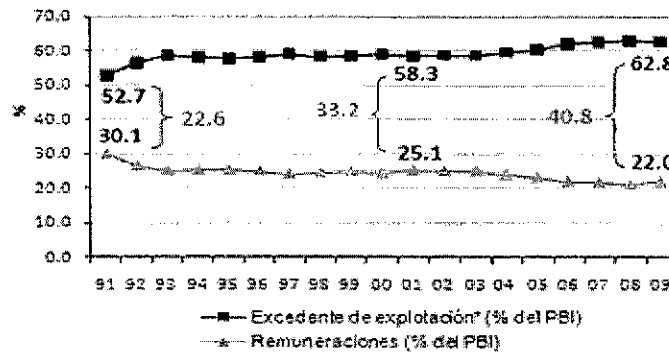
"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

percibidos por estas empresas en los últimos años no han reducido, sino incrementado la desigualdad distributiva. En ese sentido, si se compara el excedente de explotación del sector con el nivel de las remuneraciones promedio de los trabajadores agrarios, se obtienen similares resultados a los siguientes:

GRÁFICO 3

DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: BONANZA MACRO Y MALESTAR MICRO

Perú: Evolución de la participación en el PBI según tipo de ingreso 1991 - 2009



* Incluye utilidades (90% aprox.) e ingresos de independientes (10% aprox.). Fuente: INEI. Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

Entonces, con la modificatoria del artículo 7 de la Ley N° 27360 se obtendrían los siguientes resultados:

- Se introduce una relativa mejora en las condiciones salariales bajo las que prestan servicios los trabajadores del sector agrario en jornadas de tiempo completo. Ello debido a que la remuneración diaria que perciben dejaría de ser reducida, con respecto al del régimen común de la actividad privada. Aún más, ella se tomaría como base de cálculo para los beneficios sociales más importantes —vale decir: compensación por tiempo de servicios, gratificaciones legales, etcétera— lo que mejoraría sus condiciones laborales y capacidad adquisitiva, toda vez que con el régimen actual dichos beneficios son incluidos dentro del monto de remuneración que la legislación obliga al empleador a pagar. Sin embargo, a diferencia del Proyecto de Ley N° 141/2011-CR, este proyecto establece importes reducidos en materia de gratificaciones, si se los compara con los del régimen laboral común de la actividad privada. En este punto, el Proyecto examinado establece una diferenciación que no guarda un sustento objetivo suficiente, por lo que consideramos que la aplicación de las formas de cálculo de la ley de la materia, razón por la que, en este punto específico, reiteramos lo expresado por esta Dirección en el Informe N° 10 -2011-MTPE/2/14, sobre la pertinencia de lo propuesto en el Proyecto N° 141/2011-CR para el cálculo de las gratificaciones legales.
- Se mantiene el número de días de descanso vacacional de los trabajadores de este régimen en quince (15) días, manteniéndolos por debajo del parámetro establecido para el régimen común de la actividad privada por el Decreto Legislativo N° 713. Cabe señalar que esta regulación propuesta replica la vigente, que establece un descanso





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Transformación Concertada

"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

vacacional de quince (15) días calendario, que pueden ser mejorados por acuerdos entre trabajadores y empleadores. Sin embargo, en los hechos esta mejora ha sido prácticamente inexistente toda vez que los empleadores han tenido pocos incentivos para efectuar tales mejoras y el Estado no ha cumplido con un rol promotor de las organizaciones sindicales en el referido ámbito. En este punto reiteramos que la propuesta del Proyecto N° 141/2011-CR resulta más justificada, pues no establece diferencias constitucionalmente objetables entre trabajadores del régimen común y los de la actividad agraria.

- Se mejora el nivel de protección frente al despido arbitrario, estableciendo una indemnización equivalente a cuarenta y cinco (30) remuneraciones diarias por cada año completo de servicios; mientras que la norma vigente solamente contempla una indemnización de quince (15) remuneraciones diarias por igual período de servicios. Igualmente, se eleva el nivel máximo que puede alcanzar esta indemnización. Mientras que las normas vigentes establecen un tope de ciento ochenta (180) remuneraciones diarias, el proyecto busca que modificar también este extremo y duplicar dicho tope hasta trescientos sesenta (360) remuneraciones diarias. En este aspecto, se mantendría la previsión actualmente vigente por la cual en el cálculo de la indemnización por despido arbitrario, las fracciones de años se abonan por dozavos. En este punto concreto existe divergencia entre lo que se propone en este Proyecto de Ley y el Proyecto de Ley 141/2011-CR. Mientras que el segundo establece una base de cálculo mayor —45 y no 30 remuneraciones diarias por cada año de servicios, como base de cálculo para la indemnización—, ambos coinciden en que 360 remuneraciones diarias sería el tope indemnizatorio. Por ello, debemos señalar que, nuevamente, el Proyecto de Ley 141/2011-CR resulta más protector de los intereses de los trabajadores, ya que, en buena cuenta, termina estableciendo un criterio de cálculo que termina equiparando el monto de la indemnización con el existente en el régimen de la actividad privada. Por otro lado, aunque no lo señale el proyecto, es preciso señalar que este régimen de protección frente al despido debe complementarse con los criterios sentados por el Tribunal Constitucional sobre la protección frente a los despidos lesivos de derechos fundamentales.

III. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE APORTACIÓN AL FONDO DEL SEGURO DE SALUD AGRARIO

De otro lado, aunque no sea objeto de la propuesta legislativa que analizamos en este informe, consideramos importante aprovechar esta oportunidad para sentar una posición a nivel de la Dirección General de Trabajo en lo que se refiere al posible incremento de la tasa de aportación de la remuneración asegurable para reducir el déficit económico del fondo del Seguro de Salud Agrario y sus efectos adversos en otros fondos que administra ESSALUD. Esta, que ha sido una iniciativa impulsada por ESSALUD desde hace algunos años, debe examinarse dentro del análisis global de las consecuencias socio-laborales que el régimen del trabajo agrario.

En ese sentido, es sabida la posición que ESSALUD mantiene sobre este problema, habiéndose planteado en períodos legislativos anteriores, las siguiente propuestas:

- a) *"Establecer una tasa de aportación equivalente al 9% de la remuneración asegurable, para reducir el déficit económico del fondo del Seguro de Salud Agrario y sus efectos adversos en otros fondos que administra ESSALUD."*



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

Trabajo
Transformación Concertada

"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

- b) "Establecer una base imponible mínima asegurable equivalente a una RMV"
- c) "Modificar las condiciones de acreditación de derechos de asegurados agrarios dependientes"
- d) "Modificar las condiciones de aseguramiento para la afiliación de los trabajadores independientes en el Seguro de Salud Agrario"
- e) "Disponer que el gobierno central asuma la deuda del Fondo del Seguro de Salud Agrario"

Analizaremos estas propuestas en los siguientes apartados:

- a) **"establecer una tasa de aportación equivalente al 9% de la remuneración asegurable, para reducir el déficit económico del fondo del Seguro de Salud Agrario y sus efectos adversos en otros fondos que administra ESSALUD."**

De acuerdo con estadísticas del año 2008, esta medida permitiría reducir de 377% a 168% el índice de siniestralidad¹ que tiene el fondo agrario y el déficit de S/. 139.4 millones de nuevos soles a 76.5 millones de nuevos soles.

En este punto es pertinente señalar una de las conclusiones a las que arribó el "Estudio financiero-actuarial y de la gestión de ESSALUD: análisis y recomendaciones técnicas", elaborado en el mes de mayo de 2005 por la OIT y que concretamente señala:

"El Seguro Agrario, más que un régimen de aseguramiento independiente, opera en la práctica como un esquema de afiliación más barato que el del Seguro Regular, sin diferencias de fondo en el contenido de la cobertura vertical. La fijación de una tasa de cotización inferior para el Seguro Agrario, crea subsidios a nivel de actividad productiva, pero no necesariamente a nivel de solidaridad entre grupos de ingresos; una forma de corregir esto será mediante la equiparación de la tasa de cotización con la del Seguro Regular. La estrategia de conformar esquemas de subsidio entre conjuntos de actividades económicas, como es el caso del Seguro Agrario, no parece ser el instrumento más adecuado para generar solidaridad y extender la cobertura."

En efecto, lo que se está produciendo es una afectación directa al principio de solidaridad² de la seguridad, promoviendo que una actividad específica sea subsidiada por otras actividades con el pretexto de generar un "incentivo" a la actividad agraria³. Por esta razón el estudio actuarial recomienda expresamente:

¹ Según lo expresado por el Seguro Social, este índice indica que por cada nuevo sol que percibe el seguro por aportes, éste gasta 2,68 nuevos soles para el otorgamiento de prestaciones. De esta forma, este índice, planteado como una relación entre gastos e ingresos, es una referencia del déficit del fondo.

² "SOLIDARIDAD: cada cual debe aportar al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibir prestaciones de acuerdo a sus necesidades; lo cual constituye una herramienta esencial a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la seguridad social: la redistribución de la riqueza con justicia social. Esta solidaridad implica la del sano con el enfermo, y la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), pero también la de los que más tienen con los que menos tienen, es decir, entre las personas de diferentes ingresos (intrageneracional o vertical)." En: **El dilema de la seguridad social en el Cono Sur. Ernesto Ramón Murro Oberlín**. OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) Proyecto "Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina". OIT 2004., página 24.

³ Según el mismo estudio actuarial, financiero y de gestión de ESSALUD, se señala: "En primer término, hay que anotar que debido a que el Seguro Agrario aplica en la práctica el mismo plan de prestaciones en salud que el del Seguro Regular, en la realidad el concepto de agrario aplica básicamente, en lo que hace al modelo de afiliación y





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del EmpleoTrabajo
Transformación Concertada**"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"**

"Incrementar la tasa de cotización del Seguro Agrario, para el sector de trabajadores asalariados, al menos equiparándola con la del Regular en 9%. Esto se podría ejecutar aplicando una gradualidad de dos o tres años en el aumento."

Adicionalmente, cabe precisar que las actividades económicas beneficiarias de la menor tasa de aportación a ESSALUD han mostrado un crecimiento sostenido en los últimos años, considerando que las exportaciones de productos agropecuarios no tradicionales casi se quintuplicaron entre los años 1997 y 2007, y actualmente representan alrededor de la cuarta parte del total de exportaciones no tradicionales. Asimismo, como ya hemos señalado, se calcula que el valor total de las exportaciones agropecuarias no tradicionales fue de 2,190 millones de dólares en el año 2010, confirmándose —de esa manera— la tendencia creciente en esta actividad. Por esas razones, un incremento en dicha tasa de aportación no tendría efectos perjudiciales en el sector, más aún cuando cuenta con otro tipo de beneficios.

Consecuentemente, la propuesta de ESSALUD cuenta con un respaldo técnico-actuarial suficiente. Conforme a lo dispuesto por el estudio actuarial de la OIT proponemos que el aumento de la tasa de aportación sea progresivo hasta alcanzar el 9% en un horizonte temporal que sea determinado por ESSALUD previo estudio actuarial.

La propuesta de incremento progresivo de la tasa de aportación debe ser aplicada a todas las empresas que se encuentren en el ámbito de aplicación de la Ley N° 27360, de esta forma, estas empresas van a mantener una tasa menor de aportación únicamente por un lapso, una vez agotado este plazo aportarían la tasa de 9%. Cabe precisar que las microempresas que desarrollan actividades comprendidas en el régimen la Ley N° 27360, mantienen la opción de elegir entre el régimen de seguridad social en salud agrario regulado por dicha norma o acogerse al régimen de prestaciones de salud de la Ley Mype, conforme a lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 008-2008-TR⁴.

b) "Establecer una base imponible mínima asegurable equivalente a una RMV"

De acuerdo con la posición de ESSALUD, esta medida contribuye a mantener el equilibrio del fondo y que debe ser aplicable a todos los contribuyentes para lograr dicho objetivo. Esta medida permitiría reducir la siniestralidad a un 137%, es decir 31 puntos menos.

El literal a) del artículo 6° de al Ley N° 26790, establece textualmente:

"Artículo 6.- APORTES

al sector de actividad al que va dirigida la protección, excepto en lo que tiene que ver con las condiciones de acreditación; es decir, el Seguro Agrario no funciona técnicamente como un plan de seguro como tal, sino como una modalidad de afiliación y cotización exclusiva para el sector agrario, que en materia de aseguramiento difiere del Seguro Regular casi exclusivamente en el nivel de cotización. Si bien es cierto que la intención original de la legislación con el Seguro Agrario pudo haber sido crear un régimen de seguro que pudiese ser aplicado masivamente a la población del sector agrícola mayormente desprotegida, y por tanto, esto podría justificar un plan de prestaciones diferenciado y un nivel de cotizaciones también diferenciado accesible a población de baja capacidad contributiva, en la práctica la aplicación de la ley desembocó en una cobertura de prestaciones idéntica a la del Seguro Regular que principalmente está llegando bien sea al sector formal agrícola o bien a los trabajadores independientes agrícolas de ingreso medio. En estas condiciones, no parece justificable la existencia de una tasa de cotización inferior para el régimen de aseguramiento agrario, pues genera un subsidio cruzado desde trabajadores urbanos de ingreso medio y bajo (mayoritariamente la población de Lima afiliada a EsSalud) hacia trabajadores agrícolas del sector formal."

⁴ Decreto Supremo N° 008-2008-TR: "PRIMERA.- SECTOR AGRARIO Las microempresas que desarrollan actividades comprendidas en la Ley N° 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del Sector Agrario, podrán acogerse al presente régimen laboral, de salud y pensiones en tanto se trate de trabajadores contratados con posterioridad a la vigencia del Decreto Legislativo N° 1086."



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

Los aportes por afiliación al Seguro Social de Salud son de carácter mensual y se establecen de la siguiente forma:

a) Afiliados regulares en actividad:

El aporte de los trabajadores en actividad, incluyendo tanto los que laboran bajo relación de dependencia como los socios de cooperativas, equivale al 9% de la remuneración o ingreso. La base imponible mínima mensual no podrá ser inferior a la Remuneración Mínima Vital vigente. Es de cargo de la entidad empleadora que debe declararlos y pagarlos a ESSALUD, al mes siguiente, dentro de los plazos establecidos en la normatividad vigente, a aquel en que se devengaron las remuneraciones afectas.

(...)" (el subrayado es nuestro)

El reglamento de dicha ley, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2006-TR, modificó el artículo 33° del Decreto Supremo N° 003-2003-TR, estableciendo lo siguiente:

"Artículo 33.- Aportes

El aporte de los afiliados regulares en actividad, incluyendo tanto los que laboran bajo relación de dependencia como los socios de cooperativas, equivale al 9% de la remuneración o ingreso mensual. Es de cargo obligatorio de la Entidad Empleadora que debe declararlos y pagarlos en su totalidad mensualmente a EsSalud, sin efectuar retención alguna al trabajador, dentro de los plazos establecidos en la normatividad vigente, en el mes siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones afectas.

La base imponible mínima mensual no podrá ser menor a la Remuneración Mínima Vital vigente el último día calendario del período laborado, y es aplicada independientemente de las horas y días laborados por el afiliado regular en actividad durante el período mensual declarado. (...)" (el subrayado es nuestro)

Debemos señalar que la determinación de un aporte mínimo al seguro social fue una respuesta a las recomendaciones contenidas en el "Estudio financiero-actuarial y de la gestión de ESSALUD: análisis y recomendaciones técnicas", elaborado en el mes de mayo de 2005.

En efecto, en dicho estudio se señala que: "En un escenario "sin cambios" en la situación actual del Seguro, se generaría un resultado económico negativo (déficit operativo anual) a partir del año 2005, que se incrementaría en el tiempo. El actual costo global del Seguro de Salud de 7.27% (de la masa cotizante⁵), crecería hasta 8.3% en el 2015. Dadas estas perspectivas, EsSalud ha de darse a la tarea de desarrollar acciones tendientes a afrontar un panorama futuro económicamente tenso. Un escenario de inacción, de por sí riesgoso para la sostenibilidad futura del programa, solo podría ser afrontado mediante tres opciones: déficit, incremento de tasas de cotización, fuerte contención de costos, o reducción no planificada de calidad de servicios y de cobertura; o alguna combinación de estas." (Lo subrayado es nuestro).

Sobre la base de las recomendaciones efectuadas en el citado estudio financiero-actuarial, ESSALUD decidió fijar un monto mínimo de aportación (9% de la remuneración mínima mensual) con el propósito de alcanzar un equilibrio financiero.

⁵ Monto total de salarios e ingresos que conforman la base cotizable.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 **Trabajo**
Transformación Concertada

“Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo”

En esa misma línea, ESSALUD ha señalado en su informe técnico, remitido por oficio N° 348-SG-ESSALUD-2007, que “(...) *la existencia de una Base Imponible Mínima que fije un aporte mínimo permite asegurar recursos suficientes para el Fondo del Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud, con lo cual se asegure no sólo el otorgamiento adecuado y oportuno de las prestaciones a los afiliados regulares y sus derechohabientes del citado régimen contributivo sino además se consolida su auto sostenimiento financiero a largo plazo.*”

Por lo expuesto, esta medida también encuentra un respaldo técnico-actuarial suficiente para ser aplicada.

c) “Modificar las condiciones de acreditación de derechos de asegurados agrarios dependientes”

ESSALUD propone modificar las condiciones vigentes para el otorgamiento de las prestaciones del seguro social. Actualmente, el artículo 9.3 de la Ley N° 27360, establece que los afiliados y sus derechohabientes tienen el derecho a las prestaciones del seguro social de salud siempre que aquellos cuenten con 3 (tres) meses de aportación consecutivos o con 4 (cuatro) no consecutivos dentro de los 12 (doce) meses calendario anteriores al mes en el que se inició la causal. En caso de accidente, basta que exista afiliación.

ESSALUD pretende modificar las condiciones de acreditación para el acceso a las prestaciones estableciendo el derecho de cobertura siempre que el trabajador agrario cuente con 3 aportes consecutivos o 4 alternos en los seis meses previos al inicio de la contingencia. El seguro social señala que esta modificación se sustenta en el crecimiento y estabilidad de las actividades comprendidas en el ámbito de la Ley N° 27360, esta medida sólo afectaría a un 5% de los actuales afiliados al régimen agrario. Asimismo indica que los criterios de calificación vigentes han generado un alto índice de siniestralidad.

La variación de los requisitos de aportación establecidos para gozar de las prestaciones del seguro social (denominadas condiciones de acreditación por el seguro social) debe guardar directa relación con las particularidades de la actividad productiva en las que se desempeña el asegurado. Si las actividades son temporales o estacionales, los requisitos de períodos mínimos de aportación no pueden ser los mismos que los exigidos en el régimen general y deberían exigirse períodos menores de aportación sin poner en riesgo el equilibrio financiero del seguro social.

Un ejemplo de lo dicho anteriormente es lo que ocurre en el régimen de los prestaciones de seguridad social en salud de los trabajadores pesqueros bajo relación de dependencia y de los pensionistas pesqueros, cuya cobertura de seguridad social en salud correspondía a la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, régimen regulado por el Decreto Supremo N° 005-2005-TR.

Dicha norma establece que los trabajadores pesqueros y sus derechohabientes tendrán derecho de cobertura por prestaciones de seguridad social en salud siempre que cumplan con tener dos (2) aportaciones mensuales consecutivas o no consecutivas canceladas en los seis meses previos a la contingencia y además tengan vínculo laboral en el mes de la contingencia⁶.

⁶ El Decreto Supremo N° 005-2005-TR también contempla algunos supuestos de regulación especiales para los trabajadores pesqueros del ex régimen de la CBSSP como, por ejemplo, señala que en caso el trabajador pesquero no tenga vínculo laboral (se encuentre en baja temporal) en el mes de la contingencia, pero cumpla con las aportaciones mínimas indicadas, el titular y sus derechohabientes tendrán cobertura sólo por prestaciones de



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

Tal y como se puede apreciar cuando existen razones objetivas suficientes basadas en las particulares características de las labores desarrolladas en una determinada actividad productiva (tales como carácter discontinuo de las labores, intermitencia, u otra particularidad de la actividad) el ordenamiento jurídico debe adaptarse a estas situaciones particulares modificando los requisitos de acceso a las prestaciones pero manteniendo el equilibrio presupuestal del fondo.

A pesar de lo expuesto, la propuesta de ESSALUD en este punto pretende establecer un único período mínimo de aportación para todas las actividades comprendidas en el ámbito de la Ley N° 27360 (cultivo, crianza, agroindustria, avícola y actividad acuícola) que es de 3 aportes consecutivos o 4 no consecutivos en un período de seis meses anteriores a la contingencia.

En tal sentido, y en base a los criterios expuestos anteriormente, sugerimos que ESSALUD formule una propuesta de modificación de los aportes mínimos requeridos para acceder a prestaciones en función al carácter intermitente o estacional de las actividades comprendidas en el ámbito de la Ley N° 27360 de tal forma que se exija períodos menores de aportación en aquellas actividades intermitentes o estacionales sin afectar el equilibrio financiero del fondo.

Para tal efecto se requiere contar con estadísticas precisas sobre la rotación laboral, períodos de actividad e inactividad, carácter intermitente o estacional de las actividades entre otros criterios objetivos.

d) **"Modificar las condiciones de aseguramiento para la afiliación de los trabajadores independientes en el Seguro de Salud Agrario"**

Las medidas propuestas por ESSALUD en este punto están orientadas a que los trabajadores agrícolas independientes que deseen afiliarse voluntariamente al régimen de salud agrario deben realizar sus labores directamente y sin intermediarios sin emplear otros trabajadores, también propone que el seguro social podrá establecer evaluaciones médicas que determinen la aptitud para desarrollar la actividad agraria y acuícola.

Finalmente, propone que los afiliados independientes y sus derechohabientes tendrán derecho a las prestaciones que otorga el seguro social siempre que cumplan con el pago oportuno y total de tres (3) meses consecutivos o cuatro (4) no consecutivos dentro de los seis (6) meses calendarios anteriores al mes en que se inició la contingencia.

El alto índice de siniestralidad de los afiliados independientes (que son un total de 24 826 titulares y 16 392 derechohabientes, que comprende al 14% del total de afiliados al régimen agrario) que asciende a 534%, debe ser mitigado a partir de estas medidas.

Las medidas propuestas por el Seguro Social aparecen como razonables toda vez que por sus características se trata de trabajadores autónomos cuya afiliación es voluntaria y como tales ESSALUD puede determinar las condiciones particulares de su contrato de afiliación no

salud y prestaciones económicas de lactancia y sepelio. En estos casos, no tendrá derecho a subsidio por incapacidad temporal ni subsidio por maternidad. Si el trabajador pesquero no cuenta con las aportaciones mínimas indicadas, el titular y sus derechohabientes tendrán derecho de cobertura por desempleo, de acuerdo a lo indicado en el artículo 8. Para esta cobertura, se considerará al trabajador como cesado el último día del mes precedente al mes que no cumpla con lo establecido en el primer párrafo del presente artículo. Los trabajadores pesqueros, pensionistas de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador y sus derechohabientes, tendrán derecho de cobertura por prestaciones de maternidad siempre que el afiliado titular se encuentre afiliado al tiempo de la concepción. En caso de accidente, basta que exista afiliación."



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

regulándose este régimen por las normas previstas para el régimen obligatorio de los trabajadores dependientes.

e) **"Disponer que el gobierno central asuma la deuda del Fondo del Seguro de Salud Agrario"**

ESSALUD considera que corresponde al Gobierno Central asumir el déficit que ha venido acumulando el seguro de salud agrario a partir del constante subsidio que ha recibido del régimen general de seguridad social en salud, lo que ha generado una deuda acumulada de S/. 465 millones de Nuevos Soles al mes de diciembre del 2007 conforme a sus estados financieros.

Una medida de tal naturaleza necesariamente debe contar con una opinión técnica del Ministerio de Economía y Finanzas en tanto puede afectar el presupuesto público.

IV. CONCLUSIONES

Consideramos que la iniciativa legislativa cumple insatisfactoriamente con el cometido de restituir a los trabajadores agrarios derechos cuya extensión ha sido recortada por la llamada legislación promocional del sector económico al que se adscriben, a diferencia del Proyecto de Ley N° 141/2011-CR. En ese sentido, reiteramos las conclusiones que hemos vertido en el Informe N° 10-2011-MTPE/2/14, emitido en fecha 11 de octubre de 2011, el mismo que resulta preferible por contemplar derechos en el mismo nivel que el régimen general.

Es pertinente recordar una de las conclusiones a las que arribó el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída sobre el Expediente N° 00027-2006-PI, donde pese a que se estableció la constitucionalidad del régimen establecido por la Ley 27360, se señaló que:

«82. (...) No obstante, este Tribunal considera importante destacar (...) ii. La Ley N° 27360 tiene una vocación de temporalidad que no se debe perder de vista»

Lo señalado por el Alto Tribunal establece con claridad que la vigencia del régimen laboral agrario vigente debe ser necesariamente temporal, lo que en otras palabras quiere decir que no puede entenderse permanente y que, por ello, debe evolucionar a niveles protectores más aceptables como consecuencia de la consolidación del sector económico agrario. Esta llamada a la atención sobre la temporalidad del régimen suponía una crítica evidente contra su vigencia extendida—nada menos que veinte años— estando el Poder Legislativo llamado a actuar en consecuencia. Habida cuenta de que el régimen laboral del sector agrario ya cuenta con más de diez años de vigencia, el proyecto de reforma es razonable y oportuno.

De otro lado, sobre el Seguro de Salud Agrario, informamos lo siguiente:

1. Conforme a lo dispuesto por el estudio actuarial de la OIT proponemos que el aumento de la tasa de aportación sea progresivo hasta alcanzar el 9% en un horizonte temporal que sea determinado por ESSALUD previo estudio actuarial.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Transformación Concertada

"Año del Centenario de Machu Picchu para el Mundo"

La propuesta de incremento progresivo de la tasa de aportación debe ser aplicada a todas las empresas que se encuentren en el ámbito de aplicación de la Ley N° 27360, de esta forma, estas empresas van a mantener una tasa menor de aportación únicamente por un lapso, una vez agotado este plazo aportarían la tasa de 9%.

Cabe precisar que las microempresas que desarrollan actividades comprendidas en Ley N° 27360 mantienen la opción de elegir entre el régimen de seguridad social en salud agrario regulado por dicha norma o acogerse al régimen de prestaciones de salud de la Ley Mype, conforme a lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 008-2008-TR.

2. En cuanto a la propuesta de establecer una base imponible mínima equivalente a una Remuneración Mínima Vital, la propuesta de ESSALUD en este punto también cuenta con un respaldo técnico actuarial suficiente y contribuiría a reafirmar el principio de solidaridad y a contribuir al equilibrio del fondo.
3. ESSALUD pretende modificar las condiciones de acreditación para el acceso a las prestaciones estableciendo el derecho de cobertura siempre que el trabajador agrario cuente con 3 aportes consecutivos o 4 alternos en los seis meses previos al inicio de la contingencia. Sugerimos que ESSALUD formule una propuesta de modificación de los aportes mínimos requeridos para acceder a prestaciones en función al carácter intermitente o estacional de las actividades comprendidas en el ámbito de la Ley N° 27360 de tal forma que se exija períodos menores de aportación en aquellas actividades intermitentes o estacionales sin afectar el equilibrio financiero del fondo. Para tal efecto, se requiere contar previamente con estadísticas precisas sobre la rotación laboral, períodos de actividad e inactividad, carácter intermitente o estacional de las actividades entre otros criterios objetivos que sustenten técnicamente la propuesta.
4. En cuanto a la propuesta de modificar las condiciones de aseguramiento para la afiliación de los trabajadores independientes en el Seguro de Salud Agrario; las medidas propuestas por el Seguro Social aparecen como razonables toda vez que por sus características se trata de trabajadores autónomos cuya afiliación es voluntaria y como tales ESSALUD puede determinar las condiciones particulares de su contrato de afiliación no regulándose este régimen por las normas previstas para el régimen obligatorio de los trabajadores dependientes.
5. ESSALUD considera que corresponde al Gobierno Central asumir el déficit que ha venido acumulando el seguro de salud agrario a partir del constante subsidio que ha recibido del régimen general de seguridad social en salud, lo que ha generado una deuda acumulada de S/. 465 millones de Nuevos Soles al mes de diciembre del 2007 conforme a sus estados financieros. Una medida de tal naturaleza necesariamente debe contar con una opinión técnica del Ministerio de Economía y Finanzas en tanto puede afectar el presupuesto público.
6. Finalmente, se recomienda remitir el presente informe a ESSALUD, a efectos de subsanar las observaciones señaladas.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.

Atentamente,

CSR/Iml


CHRISTIAN SANCHEZ REYES
Director General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



www.trabajo.gob.pe

Av. Salaverry N° 655
Jesús María