

Carta N° 53–2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 17 de febrero de 2022

Congresista

ISABEL CORTEZ AGUIRRE

Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

Congreso de la República

Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley N° 805/2021-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle 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 (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) 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 los principales comentarios y preocupaciones de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone modificar el régimen laboral de los trabajadores de la Exportación No Tradicional, acogiéndolos al régimen laboral de la actividad privada previsto por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Como organización dedicada a la promoción del comercio exterior, en defensa del libre mercado, al fomento de la inversión privada y al desarrollo de nuestras industrias, compartimos el espíritu del Proyecto, en tanto buscaría salvaguardar el bienestar de los trabajadores de los sectores no tradicionales, buscando generar igualdad de condiciones frente a otros sectores productivos.

No obstante, consideramos que una modificación del régimen laboral especial previsto en el Decreto Ley N° 22342, como la planteada en el Proyecto, representaría un serio retroceso en los avances que se han dado en la industria en los últimos quince años. Este régimen ha generado no solamente el desarrollo de una industria moderna y mayores inversiones, sino también mayor competitividad y flexibilidad laboral, aspectos que son clave para el crecimiento de estos sectores productivos.

Al respecto, si bien no dudamos de la buena intención de la propuesta y compartimos la preocupación por mejorar las condiciones laborales de los trabajadores en nuestro país, manifestamos nuestra profunda preocupación en tanto el Proyecto carece de un adecuado análisis de impacto regulatorio que pondere los costos y beneficios para todos los agentes que puedan verse afectados por el cambio de régimen laboral, más aún sin

contemplar las necesidades y características específicas del sector. Asimismo, consideramos que el Proyecto afecta la libertad contractual y el libre mercado, en tanto son motores de la productividad y competitividad de nuestro país.

Así, de aprobarse el Proyecto en los términos planteados, terminará afectando negativamente a quienes busca beneficiar, es decir, a los trabajadores de la exportación no tradicional, poniendo en riesgo en muchos casos incluso su sustento económico, más teniendo en cuenta los retos que ha traído consigo la difícil coyuntura de la pandemia ocasionada por la Covid-19 en el mundo, la región y el país.

Así, luego de haber analizado el Proyecto, presentamos las siguientes consideraciones a tomar en cuenta:

1. El Proyecto traería consigo impactos negativos para las pequeñas y medianas empresas no tradicionales, ya que aumentaría los costos laborales, atando contratos a plazos más extensos de los requeridos, sin considerar la estacionalidad, la sensibilidad a la demanda internacional y los cambios en la productividad de los negocios: características esenciales del sector agrícola y no tradicional.
2. Actualmente, las exportaciones no tradicionales, aquellas que generan mayor empleo y valor agregado, son un factor que genera desarrollo y bienestar para nuestro país. Según cifras de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, en el año 2021, las exportaciones no tradicionales concentraron un 29.1% del total exportado, con lo que superaron en 7 puntos porcentuales la participación alcanzada en el año 2011, y, dentro de este rubro, los envíos del sector agropecuario representan un 48.8% del total exportado. Por su parte, en dicho período, las agroexportaciones no tradicionales crecieron un 181.7%, al pasar de US\$ 2,835 millones a US\$ 7,987 millones, casi 3 veces su valor inicial.



3. Por otra parte, corresponde también hacer un breve análisis de las consecuencias generadas por modificaciones normativas de similar naturaleza. Al respecto, en el

año 2020, el Congreso aprobó -sin mayor estudio y en apenas 4 días¹- primero, la derogación de la Ley N° 27360 (en adelante, la Ley de Promoción Agraria²), y luego³- una nueva norma regulando el régimen laboral agrario⁴. La Ley de Promoción Agraria, norma que impulsó el crecimiento del sector, entre otros aspectos, mediante la reducción significativa de la pobreza en los trabajadores agrícolas, fue derogada sin mayor reparo ni análisis suficiente para finalmente ser remplazada por una norma que no solucionó los principales problemas del sector.

4. En efecto, como destaca una investigación del Banco Central de Reserva del Perú - BCR, *"la agricultura ha sido la actividad que más contribuyó a la reducción de la pobreza entre 2004 y 2017, explicando 17,7 puntos porcentuales de un total de 37,8 puntos porcentuales."* Esto es aún más revelador cuando se observa la reducción de la pobreza en el sector agrícola en las regiones agroexportadoras, como La Libertad, Lambayeque, Ica y Piura. Así, esta disminuyó en promedio 50 puntos porcentuales entre 2004 y 2018, lo cual aportó alrededor del 45% en la reducción de la pobreza total en cada región.⁵
5. Pese al evidente beneficio generado por una regulación que entendía las necesidades de la industria y se adecuaba a su naturaleza, promoviendo su crecimiento, la Ley de promoción agraria fue dejada sin efecto. En la práctica, el cambio de régimen -que previamente solo afectaba a un pequeño porcentaje de trabajadores del sector, pues la mayoría de ellos son informales- conllevó a que *"la mayoría de los trabajadores saliera del Régimen Laboral Agrario, pues entre noviembre y diciembre del año pasado se redujeron 406,439 de estos contratos (-77.3%), según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo -MTPE. Esta tendencia continuó durante los siguientes meses, hasta alcanzar apenas los 7,914 contratos asociados con dicho régimen en junio de 2021."*⁶

La evolución de los trabajadores formales del régimen laboral agrario puede apreciarse en el siguiente gráfico:

¹ Al respecto, revisar el Expediente de los Proyectos de Ley N° 5314/2020-CR, 5759/2020-CR, 6128/2020-CR, 6713/2020-CR, y 6716/2020-CR. Ver: <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/debusqueda/F71327A12137935705258632006A9C09?opendocument>

² Ver Ley N° 31087 – Ley que deroga la Ley 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario, y el Decreto de Urgencia 043-2019, modifica a la Ley 27360, para promover y mejorar las condiciones para el desarrollo de la actividad agraria.

³ Al respecto, revisar el Expediente de los Proyectos de Ley N° 6821/2020-CR, 6826/2020-CR, 6832/2020-CR, 6839/2020-CR, y 6840/2020-CR. Ver: <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/e70a58c255248239052586cd0055cb8a/746c8113462606d905258641006d07e0?OpenDocument&Highlight=0,Ley.del.R%C3%A9gimen.Laboral.Agrario.y.de.Incentivos%20>

⁴ Ver Ley N° 31110 – Ley del régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, exportador y agroindustrial.

⁵ Castellares, R., Regalado, F., & Huaranca, M. (2018, septiembre). Régimen de Promoción del Sector Agrario. Revista Moneda, 175. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-175/moneda-175-05.pdf>

⁶ ComexPerú. (2021, octubre). Segunda Reforma Agraria: ¿y las mejoras en la capacidad de contratación formal? Semanario COMEXPERU, 1094. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/segunda-reforma-agraria-y-las-mejoras-en-la-capacidad-de-contratacion-formal>



6. Según cifras del MTPE, en diciembre del año 2019, el 86.5% de los contratos formales se regían por el régimen laboral agrario y en diciembre del año siguiente, tan solo 19% se hallaba en este régimen. Como consecuencia, la proporción de contratos del régimen general aumentó del 11% al 77.7% durante el mismo periodo, lo cual supuso un incremento significativo de costos, pues, como mencionó el propio MTPE, “el Régimen General implica un costo laboral adicional del 45.97% a los empleadores, lo que supera ampliamente al de las microempresas (5.93%) y las pequeñas empresas (27.14%).”⁷

Lo anterior puede apreciarse en el gráfico siguiente:



7. Así, la migración masiva entre regímenes supuso la pérdida de todos los beneficios que gozaba el sector en cuanto a empleabilidad respecta, desincentivado mayores contrataciones y evitando la consolidación de planillas formales de nuevos empleadores. Naturalmente, ello ocasionó a mediados del año 2021⁸ manifestaciones por parte de los propios agricultores; esta vez, contra el nuevo

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

régimen agrario, pues aseguraban que antes de las modificaciones gozaban de una mejor situación.

8. Lo anterior demuestra lo contraproducente que fue incluir al sector agrícola en el régimen general por no contemplar un factor medular y característico del sector: la estacionalidad de las cosechas⁹. Siendo la producción y las exportaciones estacionales por naturaleza, era necesario que el diseño de un régimen laboral se ajuste a las necesidades y características del sector, requiriendo mayor flexibilidad para aprovechar la temporalidad de las cosechas, la cual determina el éxito de las exportaciones, dada la amplia ventana de oportunidades que se genera respecto de otros países.
9. Lo antes mencionado podría replicarse en caso de aprobarse el Proyecto para modificar el régimen laboral de Exportaciones No Tradicionales. Así, no comprender a cabalidad la naturaleza y características del sector y pretender derogar un régimen que sí lo hace podría resultar nocivo para el bienestar de los trabajadores y para la industria en general, desincentivando la contratación formal y la inversión privada.
10. Como bien afirmó la Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP), conformada por 384 empresas pequeñas, medianas y grandes, derogar el régimen *“no resuelve los problemas ni de los trabajadores ni del sector y no plantea ninguna propuesta de solución alternativa (...)”*¹⁰, situación que es perfectamente replicable en caso de implementarse el Proyecto de la referencia.
11. Un cambio de régimen o derogación, no supone necesariamente una solución ni una alternativa de mejora. Para alcanzarlas -en el caso de industrias como la agroexportadora y la de Exportaciones No Tradicionales- será necesario un entendimiento cabal del funcionamiento del sector, el diálogo, estudio y consenso con los actores involucrados. Específicamente en el plano laboral, las mejoras al régimen deben verse a la luz de lo anterior, comprendiendo además las necesidades de los trabajadores y la naturaleza de su trabajo, de la mano con en el funcionamiento de la industria. Con ello podrá evitarse replicar lo sucedido con el régimen de promoción agraria, perjudicando a todos los involucrados.
12. Consideramos que el Proyecto, tal como está planteado, significaría, a todas luces, un retroceso en el desarrollo de las exportaciones no tradicionales en el país, más aún considerando lo propuesto en el artículo 3°, el cual propone que sean considerados trabajadores a plazo indeterminado los trabajadores que, a la fecha de la promulgación de la Ley, tengan 5 años de prestación de servicios continuos a una empresa en el marco del Decreto Ley N° 22342.

Por lo expuesto anteriormente, si bien no dudamos de que existe trabajo pendiente dentro de los sectores no tradicionales en temas de productividad, conectividad,

⁹ ComexPerú. (2020, diciembre). Sector Agrícola acumula una década de crecimiento, pero continúa rezagado en productividad. Semanario COMEXPERU, 1056. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/segunda-reforma-agraria-y-las-mejoras-en-la-capacidad-de-contratacion-formal>

¹⁰ Ver el Comunicado en la siguiente dirección: <https://agapperu.org/comunicado-agap-sobre-derogatoria-de-la-ley-de-promocion-agraria/>

infraestructura y promoción del empleo; el régimen laboral de la exportación no tradicional ha contribuido de manera fundamental a su desarrollo, lo cual se evidencia con la evolución de las exportaciones y la modernización de las industrias. Así, modificarlo conllevaría a imponer rigidez laboral innecesaria afectando directamente las decisiones de inversión en el sector.

Quedando a su disposición para remitir o precisar más información al respecto, agradecemos su gentil atención y nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Sin otro particular, quedamos de usted.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General