



PROYECTO DE LEY N° _____/2020-CR

**DESCUENTO SOLIDARIO A LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS,
EMPLEADOS DE CONFIANZA Y
SERVIDORES PÚBLICOS PARA
ENFRENTAR LA CRISIS DE LA
ENFERMEDAD COVID-19.**

Los congresistas del Grupo Parlamentario de **ACCION POPULAR**, por iniciativa del Congresista **WILMER SOLIS BAJONERO OLIVAS**, y, en el ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República,

Ha dado la Ley siguiente:

**DESCUENTO SOLIDARIO A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS,
EMPLEADOS DE CONFIANZA Y SERVIDORES PÚBLICOS PARA
ENFRENTAR LA CRISIS DE LA ENFERMEDAD COVID-19.**

Artículo 1.- Objeto

Reducir las remuneraciones, en forma temporal, mientras dure la crisis de la pandemia del Covid-19, a los funcionarios públicos, empleados de confianza y servidores públicos del Estado, los ahorros que esta Ley genere servirá para implementar acciones que permitan mitigar los efectos de la mencionada enfermedad.

Artículo 2.- Universo de aplicación

La presente norma se aplicará a todos los funcionarios públicos, empleados de confianza y servidores públicos, que perciban más de 3 UITs (S/ 12,900).

Artículo 3.- Aplicación de la norma

Autorícese la reducción de las remuneraciones en forma temporal bajo la siguiente escala:

a) Para los funcionarios públicos y empleados de confianza, comprendidos en el artículo 2 de la presente norma, será de acuerdo a los siguientes parámetros:

- De 3 UITs (S/ 12,900) a 4 UITs (S/ 17,200): 10% del ingreso mensual.



- Más de 4 UITs (S/ 17,200) a 5 UITs (S/ 21,500): 15% del ingreso mensual.
 - Más de 5 UITs (S/ 21,500) a 6 UITs (S/ 25,800): 20% del ingreso mensual.
 - Más de 7 UITs (S/ 25,800) a 8 UITs (S/ 30,100): 25% del ingreso mensual.
 - Más de 8 UITs (S/ 30,100): 30% del ingreso mensual.
- b) Para los servidores públicos, la reducción será del 10% para todos los empleados que perciban un monto mensual mayor a 3 UITs (12,900).

Artículo 3.- Destino de los ahorros generados

Los ahorros obtenidos serán destinados íntegramente al rubro de bienes y servicios, priorizando la compra de equipos de protección personal (EPP), y para la seguridad del personal asistencial; y para implementar plantas de generación de oxígeno medicinal del Sector Salud.

Artículo 4.- Vigencia.

La presente norma tendrá vigencia hasta que el Ministerio de Salud, en base a los protocolos de salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), declare el control sanitario definitivo de la enfermedad por coronavirus Covid-19, decretando el fin de la pandemia.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Artículo Único.- Para el cumplimiento de la implementación de la reducción de remuneraciones, las oficinas responsables serán las de Recursos Humanos de los pliegos presupuestales de los sectores.



**DESCUENTO SOLIDARIO A LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS,
EMPLEADOS DE CONFIANZA Y
SERVIDORES PÚBLICOS, PARA
ENFRENTAR LA CRISIS DE LA
ENFERMEDAD COVID-19.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I) SITUACIÓN ACTUAL DE SALUD

Con fecha 11 de marzo de 2020, mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA, se declara la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y se dictan medidas de prevención y control del COVID-19, el plazo se cumplió el 09 de junio.

Con fecha 03 de junio de 2020, mediante el Decreto Supremo 020-2020-SA, se prorroga a partir del 10 de junio de 2020 hasta por un plazo de noventa (90) días calendario, la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, medida que se cumplirá el 08 de setiembre.

Se dictaron diversas normas para declarar el Estado de Emergencia en toda la nación, así tenemos que con fecha de 15 de marzo se dictó el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, precisado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM y N° 046-2020-PCM, en la que se declara el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario, y se dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, habiéndose prorrogado dicho plazo mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM, N° 083-2020-PCM y la última, con el número 094-2020-PCM que menciona que a partir del lunes 25 de mayo de 2020 hasta el martes 30 de junio de 2020, se dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.

La Dirección General de Operaciones en Salud del MINSA menciona que las acciones realizadas para el control de la pandemia han contribuido a disminuir su transmisión, sin embargo, corresponde al Ministerio de Salud garantizar la continuidad, por ello la ampliación

Estas medidas se toman porque, en los últimos días, el Ministerio de Salud reportó más de 203 mil contagiados por coronavirus, 5 mil setecientos fallecidos y en promedio se incrementan diariamente 4 mil casos, sin observarse aún la meseta que señale un freno en los contagios y que el gobierno ofreció hace más dos meses.

Las cifras reales nos presentan un panorama desalentador, donde el gobierno está lejos de controlar esta enfermedad, ya que, según el propio MINSA, menciona que, de cada cuatro personas analizadas, una tiene coronavirus.

En este escenario es importante mencionar que los servicios de salud, continuarán con los procesos de adquisición de bienes y servicios, para ello se les dará todas las facilidades para enfrentar esta enfermedad, por eso es necesario mejorar la gestión de los recursos del Estado y sobre todo recurrir a la solidaridad de toda la población, para continuar con la atención con la finalidad de disminuir el riesgo elevado que afecta la salud y la vida de las personas.

1.1. Situación Económica Nacional

Tanto la Emergencia Sanitaria como el Estado de Emergencia, crearon las condiciones para el deterioro de la economía nacional, porque al declararse la inmovilización sanitaria, la producción y las actividades económicas se paralizaron en forma intempestiva, dejando a millones de peruanos, literalmente en la calle, teniendo en cuenta que el motor de la economía local, lo sostienen los informales (75%), de la población económicamente activa (PEA), según datos actualizados del INEI.

El informe técnico N° 05 del INEI, publicado en mayo del 2020, señala de manera desagregada la evolución del índice mensual de la producción nacional, evolución y producción sectorial, contribución de las actividades económicas a la Producción Nacional, contribución de las actividades económicas en la producción nacional, entre otros indicadores, del mes de marzo del 2020¹.

En marzo del presente año, la economía se contrajo (-16.26%) en comparación con similar mes del 2019, luego de 127 meses de crecimiento continuo, esta disminución es efecto del Estado de emergencia decretado por el Gobierno Central, para evitar la propagación de la enfermedad del Coronavirus.

En este informe también, se puede observar que durante el periodo enero-marzo del año 2020, la producción nacional disminuyó en (-3.39%) y en el periodo anualizado (abril 2019-marzo del 2020) la actividad productiva se incrementó en 0.78%.

Uno de los motores de la economía es la demanda interna, el consumo de los hogares, que se mide por las ventas al por menor que se redujo en (-6.97%), y la importación de bienes de consumo no duradero (-14.29%).

También se pudo observar, la baja inversión pública en construcción (-46.28%). Otro rubro que se contrajo fue la demanda externa (-23.75%) por las menores exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales.

Los sectores principales en contraerse fueron de la Manufactura, Minería e Hidrocarburos, Comercio, Construcción, Transporte, Almacenamiento y Mensajería, Alojamiento y Restaurantes, Servicios Prestados a Empresas, lo que significó que la producción en marzo decayera en un (-16.26%). Estos sectores representan el 92% del índice de producción nacional.

Respecto al sector Manufactura, se puede mencionar que hubo una reducción importante en el orden del (-32.23%), influenciado por la menor producción del subsector no primario (bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital) en (-35.15%) y el primario (-22.96%). Es importante mencionar que este subsector fue el más afectado por que tuvo una menor actividad principalmente en la elaboración y

¹ http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/produccion_marzo2020.pdf

conservación de pescado (-64.3%); productos de la refinación del petróleo (-44.6%); metales preciosos (-12.4%) y elaboración de azúcar (-25.8%). **Todo esto es producto de las medidas de aislamiento.**

En el sector construcción disminuyó en (-46.28 %), principalmente por el menor consumo interno de cemento (-51.04%) y una paralización en obras públicas (-32.26%).

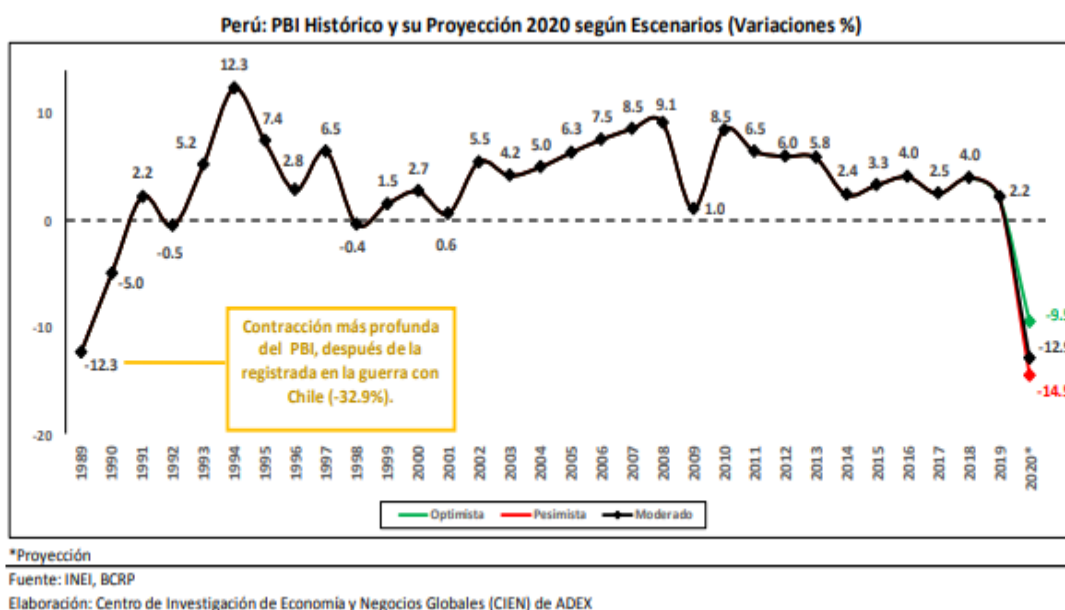
Respecto al sector Comercio, las ventas disminuyeron en (-22.35%) principalmente por la disminución en la venta al por mayor. Esta situación es como resultado de la suspensión de actividades de los establecimientos comerciales.

Otro sector fuertemente afectado fue el de Alojamiento y Restaurantes, que se contrajo en (-42.35) el subsector restaurantes (-42.40%) y del subsector alojamiento (-41.96%).

Finalmente, entre los sectores en la que hubo una importante reducción en sus actividades fue la de Servicios, como la de menor actividad en agencias de viajes y operadores turísticos (-27.6%), actividades de profesionales, científicas y técnicas (-10.0%), publicidad e investigación de mercados (-8.3%) y actividades de servicios administrativos y de apoyo a empresas (-8.2%).

En su informe económico de mayo del 2020², la Asociación de Exportadores (ADEX), que es el gremio empresarial líder del comercio exterior peruano, realiza un informe para poder vislumbrar el impacto del Covid-19, en el ritmo de crecimiento económico para el año 2020.

Este estudio pronostica que el PBI del 2020 caería en el escenario optimista (-9.5%), y en el escenario moderado y pesimista la economía caería (-12.9%) y (-14.5%), respectivamente.



² <http://www.cien.adexperu.org.pe/wp-content/uploads/2020/05/NOTA-PROYECCION-DEL-PBI-2020-ANTE-EL-COVID-19.pdf>

Se puede observar que la caída bajo el escenario moderado (-12.9%) sería similar a la que se registró en la época de la hiperinflación y estancamiento del año 1989 cuando el PBI se contrajo -12.3%; mientras que de darse el escenario pesimista (-14.5%) sería la mayor caída en la historia del Perú sin considerar la guerra con Chile cuando el PBI se desplomó -32.9%

En este informe económico se cuantifica el impacto del Covid-19:

(...) la caída del PBI de 12.9% para el 2020 (en el escenario moderado) representa una pérdida de más de S/ 131 mil millones, lo que equivale a más de S/1.2 mil millones diarios. En términos porcentuales, cada día se pierde cerca de 0.2% en términos de PBI, o dicho de otra manera en una semana se retrocede un poco más de 1% del PBI. Es impórtate señalar que de no haberse dado la pandemia producida por el Covid-19, el crecimiento de la economía hubiese sido de 3.8% anual; en estricto, el efecto total del covid-19 es 16.1% del PBI.

Cuantificación del Impacto del Covid-19 en el PBI 2020 - Escenario Moderado

Datos Anuales	
Efecto Covid-19, (millones de S/. corrientes)	-131 324
Efecto Covid-19, (millones de US\$ corrientes)	-38 625
Efecto Covid-19, Impacto en el PBI anual (en %)*	-16.1%
*Se estimó que sin Covid-19 la economía habría crecido 3.8%	
Datos Diarios	
Efecto Covid-19, (millones de S/. corrientes)	-1 239
Efecto Covid-19, (millones de US\$ corrientes)	-364
Efecto Covid-19, Impacto en el PBI diario (en %)	-0.2%

Fuente: INEI, BCRP

Elaboración: Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales (CIEN) de ADEX

La situación económica tiene un alto grado de incertidumbre, acompañado de un letargo en la oferta y la demanda, que hace que la demanda interna sea débil, lo que significa que la recuperación económica será lenta, por ello es importante que el Gobierno dicte medidas políticas que den como resultado el crecimiento del PBI, empleo y vuelva con fuerza las exportaciones, para ello es necesario que dicte medidas temporales que ayuden, sobre todo, al sector salud en la parte logística y que no haya carencias de bienes y servicios, en los hospitales y centros de salud que vienen afrontando la pandemia en primera línea.

1.2. Situación Económica Mundial

El Fondo Monetario Internacional en su Informe de Perspectivas de la Economía Mundial, de abril 2020³, menciona que la pandemia producida por la enfermedad Covid 19, no tiene precedentes, estará presente la incertidumbre, previendo que, de cada 10 países miembros del FMI, 9 experimentarían fuerte contracción, proyectando una contracción de la economía mundial en un -3% de su Producto Bruto Interno (PBI).

Según este informe, la economía de América Latina y el Caribe se contraerá en (-5.2%) el año 2020 y el año 2021 crecerá en un (3.4%); la Unión Europea se pronostica que caerá el año 2020 en (-7.1%) y el año 2021 tendrá un crecimiento de (14.8%); Estados Unidos el año 2020 caerá en un (-5.9), y en el año 2021 crecerá en un (4.7%); China el año 2020 crecerá en (1.2%) y el año 2021 tendrá un significativo crecimiento de (9.2%).

En estas circunstancias según el FMI, los gobiernos pueden atenuar el impacto financiero de la pandemia con medidas rápidas y coordinadas como el apoyo a los sistemas sanitarios, pagos directos a las familias, y préstamos a corto plazo para las empresas, para preservar la solidez del sistema sanitario para enfrentar la pandemia y sentar las bases para una economía sólida para una recuperación en el año 2021, proponiendo que la lucha contra el coronavirus es internacional para lo cual brindara el apoyo de un billón de dólares en fondos para estabilizar las economías y apoyar los sistemas sanitarios.

En el resumen ejecutivo del informe se menciona:

La pandemia de COVID-19 está infligiendo enormes y crecientes costos humanos en todo el mundo. Para proteger vidas y permitir que los sistemas sanitarios puedan hacer frente a la situación ha sido necesario recurrir a aislamientos, confinamientos y cierres generalizados con el fin de frenar la propagación del virus. La crisis sanitaria por ende está repercutiendo gravemente en la actividad económica. Como resultado de la pandemia, se proyecta que la economía mundial sufra una brusca contracción de -3% en 2020, mucho peor que la registrada durante la crisis financiera de 2008–09. En el escenario base, en el que se supone que la pandemia se disipa en el segundo semestre de 2020 y que las medidas de contención pueden ser replegadas gradualmente, se proyecta que la economía mundial crezca 5,8% en 2021, conforme la actividad económica se normalice gracias al apoyo brindado por las políticas.

³ <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

Últimas proyecciones de crecimiento de Perspectivas de la economía mundial

La pandemia de COVID-19 afectará gravemente el crecimiento en todas las regiones.

	PROYECCIONES		
(PIB real, variación porcentual anual)	2019	2020	2021
Producto mundial	2,9	-3,0	5,8
Economías avanzadas	1,7	-6,1	4,5
Estados Unidos	2,3	-5,9	4,7
Zona del euro	1,2	-7,5	4,7
Alemania	0,6	-7,0	5,2
Francia	1,3	-7,2	4,5
Italia	0,3	-9,1	4,8
España	2,0	-8,0	4,3
Japón	0,7	-5,2	3,0
Reino Unido	1,4	-6,5	4,0
Canadá	1,6	-6,2	4,2
Otras economías avanzadas	1,7	-4,6	4,5
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	3,7	-1,0	6,6
Economías emergentes y en desarrollo de Asia	5,5	1,0	8,5
China	6,1	1,2	9,2
India	4,2	1,9	7,4
ASEAN-5	4,8	-0,6	7,8
Economías emergentes y en desarrollo de Europa	2,1	-5,2	4,2
Rusia	1,3	-5,5	3,5
América Latina y el Caribe	0,1	-5,2	3,4
Brasil	1,1	-5,3	2,9
México	-0,1	-6,6	3,0
Oriente Medio y Asia Central	1,2	-2,8	4,0
Arabia Saudita	0,3	-2,3	2,9
África subsahariana	3,1	-1,6	4,1
Nigeria	2,2	-3,4	2,4
Sudáfrica	0,2	-5,8	4,0
Economías en desarrollo de bajo ingreso	5,1	0,4	5,6

Fuente: Perspectivas de la economía mundial, abril de 2020.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

IMF.org

Como se puede apreciar, los analistas económicos prevén que la reactivación de la economía será muy lenta y tomará por lo menos dos años, a volver a un crecimiento del Producto Bruto Interno del 3%, promedio de crecimiento de los últimos cinco años.

Ante esta situación es oportuno que los funcionarios y personal de confianza, de todas las entidades del Estado, que perciban ingresos mensuales mayores a S/ 12,900, contribuyan con los ahorros que se necesitan para poder afrontar las necesidades logísticas del sector salud para poder afrontar la pandemia.

1.3. Marco Constitucional

El Tribunal Constitucional sentó jurisprudencia el año 2004, cuando interpretó que la reducción de topes de pensiones de la Ley 20530 era constitucional, y en 2014 cuando dijo que se podía reducir o limitar las remuneraciones de manera extraordinaria.

En ese sentido, se pronunció la actual presidenta del TC, Marianella Ledesma Narváez, que propuso la reducción de sueldos a todos los trabajadores del Estado: funcionarios públicos, personal de confianza y servidores públicos, por la emergencia nacional. Dijo que la reducción que se propone ahora para los funcionarios públicos no requiere del consenso entre trabajador y empleador por la consideración de excepcionalidad por ser extraordinario y coyuntural.

Sobre el particular el abogado Bismarck Jefferson Seminario Morante, publica un comentario en el periódico digital La Ley⁴:

(...)

2.2.- Según el Tribunal Constitucional

2.2.1.- Sentencia del Expediente N° 0009-2004-AA/TC

El Tribunal Constitucional con la sentencia emitida el 21 de mayo del 2004 y que es objeto de análisis, fue enfático en que la posibilidad de reducir las remuneraciones está autorizada expresamente por la Ley N° 9463 del 17 de diciembre de 1941, para lo cual debe existir aceptación del trabajador. A una similar conclusión arribó tras una interpretación contrario sensu, del inciso b) del artículo 30 del TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (hasta antes de la modificatoria hecha por la Ley N° 30709) y el artículo 49 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-96-TR, que consideran la reducción inmotivada de la remuneración o de la categoría como acto de hostilidad equiparable al despido.

Con lo expuesto, se observa que, desde el 2004, el Tribunal Constitucional ya hacía referencia a la antigua Ley N° 9463, al literal b) del artículo 30 del TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (antes de ser modificado) y al artículo 49 del Decreto Supremo N° 001-96-TR, como los sustentos (normativos) principales para que se proceda a la reducción de remuneraciones, aunque precisando que debía ser mediando aceptación del trabajador.

2.2.2.- Sentencia del Expediente N.º 0020-2012-PI/TC

*Mucho tiempo después, el 16 de abril del 2014 se emitió la sentencia del Expediente N° 0020-2012-PI/TC que, de conformidad con el artículo 82 del Código Procesal Constitucional al tratarse de un proceso de inconstitucionalidad y al haber adquirido la calidad de cosa juzgada, **vincula a todos los poderes públicos y producen efectos generales** desde el día siguiente de su publicación el diario oficial “El Peruano”, es decir, a partir del 19 de mayo del 2014.*

La sentencia vinculante anotada, desarrolló diversos puntos de suma importancia sobre la remuneración. Entre otros, examinó lo referente a su “contenido esencial” determinando que se encuentra compuesto por algunos elementos como: el acceso, no privación arbitraria, prioritaria, equidad y suficiencia (fundamentos 16 al 29).

⁴ <https://laley.pe/art/9481/a-proposito-del-covid-19-en-el-peru-es-posible-que-el-empleador-reduzca-unilateralmente-la-remuneracion-de-sus-trabajadores>

*De otro lado, hizo una amplia explicación de lo concerniente a su “contenido accidental”, indicando que aquí encontramos a las características siguientes: la consistencia y la intangibilidad (fundamentos 30 al 32). Sobre el contenido accidental debemos hacer hincapié en el fundamento 31, en cuanto consagra que **la remuneración como todo derecho (o principio constitucional) puede ser limitada o restringida** gradualmente si tener que aceptar entre todo o nada.*

*Sobre la intangibilidad de las remuneraciones se reconoció ciertas restricciones siempre y cuando se cumplan dos requisitos: “**la excepcionalidad y la razonabilidad**”. La primera, implica que la reducción de la remuneración sea una opción extraordinaria y coyuntural que tiene lugar en contextos especiales y la segunda, comprende que, la reducción del salario debe cumplir determinados límites de proporcionalidad de manera tal que no suponga una disminución excesiva ni sea arbitraria (fundamento 35).*

Por otro lado, se especificó que, la reducción de remuneraciones puede ser de dos maneras:

- a. **Consensuada:** Se presenta si se realiza de manera voluntaria, es decir, si existe un acuerdo libre, espontáneo, expreso y motivado entre el trabajador y el empleador. Dicha posibilidad no es nueva en el derecho interno, conclusión a la que se llegó a propósito de la Ley N° 9463 del 17 de diciembre de 1941 y recordando lo ya indicado en la sentencia del Expediente N° 0009-2004-AA/TC (fundamentos 38 al 39).*
- b. **No consensuada:** Cuando es adoptada por decisión unilateral por parte del empleador, ya sea particular o el Estado mismo, es decir, **sin aceptación previa del trabajador**. Esto resultó de una interpretación a contrario sensu del artículo 30. b (hasta antes de su modificatoria hecha por la Ley N° 30709) del Decreto Supremo N° 003-97-TR y del artículo 49 de su Reglamento. De otro lado, fijó que, **en términos constitucionales, es válida la reducción de la remuneración por decisión unilateral del empleador si es que posee una causa objetiva** o legal. Finalmente, fue tajante en manifestar que **es viable la reducción no consensuada de remuneración por causa objetiva y justificada, siempre que dicha disminución de haberes refleje la expresión de los motivos o razones** por los que se procede a la reducción de la remuneración (fundamentos 41 al 43).*

*Por último, el TC planteó dos de tantos supuestos que pueden concurrir para el uso de la medida excepcional referida a la reducción de la remuneración de forma no consensuada con el trabajador (fundamento 44). Haremos mención a uno que causa especial atención, esto es, la **necesidad de cumplir con los objetivos económicos y financieros**. Tal supuesto está orientado a que la disminución del salario se adopte como una alternativa excepcional justificada en aquellos contextos que generen un impacto económico negativo en la actividad desarrollada ya sea por el Estado o la empresa privada y con el objetivo de evitar mayores detrimentos financieros.*



II) ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no representa costo al Estado, porque los beneficios no implicarán un incremento en el presupuesto de los sectores involucrados, y los beneficios se verán plasmados en el aporte económico al sector salud y por consiguiente a los verdaderos protagonistas de la lucha contra el Covid – 19, como son el personal asistencial del sector salud, ya que se les proveerá de material logístico para su protección y las herramientas necesarias para afrontar esta emergencia nacional.

III) IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las entidades del Poder Ejecutivo involucradas en la presente norma, dictarán las normas de carácter presupuestal para realizar las transferencias financieras con cargo a su presupuesto institucional sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

IV) RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa guarda relación con: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho (Política 1), Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación (Política 11), Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social (Política 13).