

Análisis semanal de proyectos de ley

Proyectos de ley seleccionados de la agenda del Pleno del
Congreso

Núm. 5 / Martes 29 de abril de 2009

PROYECTOS ANALIZADOS	PÁGINA
• Libre disponibilidad de la CTS correspondiente al año 2009	2
• Exoneración a las gratificaciones por fiestas patrias y navidad	3
• Detención policial y arresto ciudadano.	4
• Fortalecimiento de los centros de innovación tecnológica de artesanía y turismo	5

En la agenda del Pleno también se encuentran para debate otros proyectos que hemos analizado. Para acceder a los mismos haga clic [aquí](#)

CONTACTO:

Reflexión Democrática
Jirón Miró Quesada 247 Of. 512, Lima 1
Telefax: (51 1) 427-331 / 427-3314
reflexion@reflexiondemocratica.org.pe
www.reflexiondemocratica.org.pe

RESUMEN

La iniciativa plantea que los trabajadores puedan disponer libremente de su CTS de la siguiente manera: el 100% de lo que se les corresponda en mayo y noviembre de 2009, el 40% y 30% en mayo y noviembre de 2010, respectivamente, y el 20% en mayo de 2011. Además, se propone que a partir de noviembre de 2011 solo se pueda disponer libremente del monto que exceda seis remuneraciones mensuales de la totalidad del fondo de la CTS y ya no el 50% del mismo, es decir, la cuenta de CTS del trabajador constituiría un fondo intangible equivalente a seis remuneraciones.

ANTECEDENTES

Proyecto de Ley Núm. 3156, presentado por la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Monitoreo de la Crisis Financiera Internacional. Fue dispensado de dictamen por acuerdo de la Junta de Portavoces

[Ver proyecto](#)

ANÁLISIS

La Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (Decreto Legislativo Núm. 650), establece que la CTS es un beneficio social del trabajador por el cual el empleador debe depositar, en una cuenta bancaria a nombre de aquel –en mayo y noviembre–, una suma aproximada a medio sueldo mensual (es decir, cerca de un sueldo mensual al año por dicho beneficio). De acuerdo con ley, los objetivos de la CTS son: (i) la previsión de las contingencias que origina el despido; y (ii) la promoción del trabajador y su familia. De allí que una mitad de la CTS

acumulada sea indisponible y de la otra se pueda disponer libremente.

Fin previsional y promocional de la CTS

Permitir la disposición del 100% de la CTS correspondiente al año 2009 se ajusta a uno de sus fines, esto es, al de promoción del trabajador y su familia. No obstante, las disposiciones legales que en el pasado han permitido a los trabajadores disponer del 100% de su CTS (tanto depósitos nuevos como acumulados) y la movilidad laboral por despido¹, han provocado que las cuentas donde se encuentran los depósitos de CTS se descapitalicen. Así, de acuerdo con las cifras de SBS, cerca del 93% de los trabajadores con CTS posee, en promedio, alrededor de S/. 968. Esta suma es insuficiente para proteger a los trabajadores en caso de despido si se tiene en cuenta que encontrar un nuevo empleo tarda entre cinco y seis meses. Ante esta situación, no resultaría conveniente permitir que la CTS se siga usando para incentivar el consumo descuidando, al mismo tiempo, su finalidad previsional.

Reducción paulatina del porcentaje de libre disposición e intangibilidad equivalente a seis sueldos

De aprobarse la ley, y aún en el caso de que ello no ocurra, creemos que este extremo de la iniciativa es acertado ya que tiende a devolverle a la CTS su finalidad más importante: la protección económica del trabajador ante el despido. Ahora bien, la fijación del monto intangible en una suma equivalente a seis sueldos responde a la coyuntura actual, pues se estima que un trabajador despedido demora entre cinco y seis meses para obtener un nuevo empleo; sin embargo, nada asegura que ello sea así en los próximos años (más aún en un contexto de crisis), en consecuencia, la estimación del monto intangible en esos términos es cuestionable. Sería más adecuado establecer un porcentaje de intangibilidad que sea superior al porcentaje de libre disposición, para favorecer la acumulación y reforzar la función previsional de la CTS.

IMPACTO

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con información de la SBS, en noviembre de 2008 el incremento total por concepto de CTS al sistema financiero fue de aproximadamente S/. 840 millones, una suma similar a esta sería la que se inyectaría a la economía en el caso hipotético que todos los trabajadores hicieran uso del 100% de su CTS por cada depósito en el 2009. Como difícilmente todos harán uso de esta disponibilidad, dicha suma no sería significativa, por ello difícilmente ayudaría a reactivar la economía en este periodo de crisis. Por otro lado, permitir la libre disponibilidad de la CTS correspondiente al año 2009 no contribuiría a incrementar los fondos que por dicho concepto tienen ahorrados los trabajadores, fondos que en la actualidad se encuentran bastante reducidos (el 93% de los trabajadores no tiene más de S/. 1000 de CTS), con lo cual se seguiría debilitando el fin previsional de la misma. Finalmente, la propuesta en el extremo que plantea reducir paulatinamente el porcentaje de libre disposición de la CTS a partir del 2010 contribuiría a fortalecer los fondos que los trabajadores tienen por ese concepto, lo cual incrementaría su protección (económica) ante un eventual despido.

¹ Se debe recordar que el despido es una de las causales que habilita al trabajador para hacer uso del total de su CTS.

EXONERACIÓN A LAS GRATIFICACIONES POR FIESTAS PATRIAS Y NAVIDAD

RESUMEN

La propuesta incorpora una modificación a la Ley Núm. 27735, ley que regula el otorgamiento de gratificaciones para los trabajadores del régimen de la actividad privada por fiestas patrias y navidad. El propósito es desafectar los aportes y tributos a los que estas gratificaciones se encuentran sujetas.

ANTECEDENTES

Los proyectos de ley núms. 831-2006-CR y 2434-2008-CR fueron presentados por la Alianza Parlamentaria y el Grupo Parlamentario Nacionalista, respectivamente. El 18 de diciembre de 2008 el dictamen con texto sustitutorio fue aprobado por el Pleno del Congreso y el 21 de enero de 2009 el Ejecutivo observó la autógrafa de ley. Posteriormente se determinó como la primera y la segunda comisiones dictaminadoras a las de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y a Trabajo, respectivamente, las cuales aprueban cada una su correspondiente dictamen.

Ver Dictamen

ANÁLISIS

De acuerdo a la Ley Núm. 27735 el trabajador recibe al año una gratificación por Fiestas Patrias y una por Navidad, equivalente cada una de ellas a su remuneración mensual. Sobre dicho ingreso actualmente se efectúan los respectivos descuentos de ley:

Concepto	Descuento	Asumido
Seguro social (Essalud)	9%	Empleador
Impuesto a la Renta	30%	Trabajador
ONP o AFP	13%	Trabajador

La desafectación de esos descuentos busca aliviar la carga al trabajador y al empleador, de tal manera que el primero cuente en los meses de julio y diciembre con una mayor

disponibilidad de recursos, que impulsará su consumo, y el segundo con una menor carga laboral que le permitirá cierto alivio económico.

Sin embargo, analizando las cifras vemos que para el Ministerio de Economía y Finanzas el impacto de esta medida será una reducción de ingresos al Fisco, por concepto de Impuesto a la Renta, de S/ 734 millones (3% de lo que se recauda por este concepto); a Essalud de S/. 450 millones (9.2% de menores ingresos en los meses respectivos); y a la ONP de S/. 185 millones (14.3% menos). Adicionalmente se afectará la cuenta individual de capitalización de los afiliados a las AFP, pues se calcula que con dos aportes menos al año el trabajador tendría que trabajar tres años más para alcanzar el nivel de pensiones actualmente previsto.

Del debate surgido tanto en el Ejecutivo como en el Congreso – se espera que el dictamen sea debatido por el Pleno de esta semana—, y de los ajustes que se realicen, es probable que la medida tenga carácter permanente (para el 2009 y 2010), que se excluya la exoneración del Impuesto a la Renta (debido al fuerte impacto que tendría en la recaudación), que el trabajador reciba lo correspondiente a los aportes a Essalud –y que el Ejecutivo transfiera recursos a Essalud y a la ONP para compensar sus menores ingresos—, y que la exoneración de los aportes a la AFP sea decisión del propio trabajador.

IMPACTO

Si bien la iniciativa aparece como una alternativa temporal para afrontar un período de menor crecimiento económico (la inclusión del aporte a Essalud y la exoneración a la AFP implicará para el trabajador un ingreso mensual mayor de 22%), el impacto que se espera en el nivel de consumo agregado sería marginal. Se calcula por ejemplo que sólo el 16% de los trabajadores que trabajan en empresas formales (equivalente al 2.5% de la PEA) reciben ingresos superiores a los S/. 1,750.

Las características que se introduzcan en el texto final harán variar su efecto en uno u otro sentido. Sin embargo, hay que tener en cuenta el real efecto que se vaya a producir.

De otro lado, se debe buscar la manera de garantizar que medidas de carácter temporal (punto de discusión del proyecto de ley) no se vuelvan permanentes. En este caso, la aprobación de la ley repercutiría significativamente sobre el costo económico que asumiría el Estado.

DETENCIÓN POLICIAL Y ARRESTO CIUDADANO

RESUMEN

Se propone establecer que los artículos 259 y 260 del Nuevo Código Procesal Penal, que regula el arresto ciudadano y sus alcances, entren en vigencia inmediata en todo el país.

ANTECEDENTES

Dictamen de la Comisión de Justicia, de 26 de noviembre de 2008, sobre los proyectos de ley núms. 2030 presentado por la Municipalidad de Jesús María, 2155 presentado por el Poder Ejecutivo y 2793 presentado por el grupo parlamentario Alianza Nacional.

Ver Dictamen

ANÁLISIS

El arresto ciudadano está establecido por el Nuevo Código Procesal Penal (NCP) en sus artículos 259 y 260. Dicho mecanismo permite que toda persona pueda proceder al arresto de un delincuente en el mismo momento de cometerse el delito. Hecho el arresto, se deberá entregar inmediatamente al arrestado y las pruebas de la comisión del delito a la dependencia o agente policial más cercano. Esta medida busca proteger la seguridad ciudadana y promover la realización de la justicia. Cabe indicar que el NCP se viene implementando

en el país de forma progresiva y ya se encuentra vigente en los distritos judiciales de Tacna, Moquegua, Arequipa, Tumbes, Piura y Lambayeque. En el caso de Lima y del Callao, el NCP entrará en vigencia a partir del 1 de abril de 2013. (Ver calendario de implementación en el Poder Judicial).

En cuanto al dictamen, este plantea que los artículos referidos al arresto ciudadano entren en vigencia de manera inmediata en todo el país. Actualmente no se cuenta con información sobre casos de arrestos ciudadanos, por lo que sería difícil analizar cuales serían las ventajas de su implantación inmediata.

El arresto ciudadano es, en el fondo, una herramienta que le sirve a toda persona (incluyendo a los agentes de serenazgo municipal y de seguridad privada) para defenderse actuar en caso de ser víctima de un delito. Recordemos que la policía no se da abasto para resguardar a la ciudadanía. Según estadísticas del propio Ministerio Público, el crimen en el Perú aumenta en 5% cada año (Ver nota en El Comercio). Por otro lado, en más de un país latinoamericano se utiliza el arresto ciudadano bajo las mismas características, como en Argentina, Colombia o Nicaragua.

No obstante, la principal preocupación de quienes están en contra de la utilización de este mecanismo es que se convierta una carta blanca para que la ciudadanía tome la justicia en sus manos –recordemos los casos de linchamientos—o el sea mal utilizado. Otra preocupación es que el ciudadano que quiera arrestar a su agresor se exponga a un riesgo mayor, ya que en la mayoría de los casos los delincuentes portan armas. Además, cabe la posibilidad de que el arrestado demande o denuncie a su acusador por, por ejemplo, atentar contra su integridad física o su honor, entre otras posibilidades.

IMPACTO

De aprobarse el dictamen, todos los peruanos podrían recurrir al arresto ciudadano. Esta herramienta no busca sustituir la labor de la policía sino legitimar la acción del ciudadano que, amparado en una habilitación legal, arresta a un delincuente infraganti. Si bien existen opiniones en contra y a favor, este mecanismo ya forma parte de nuestra legislación actual, por lo que creemos que más allá del debate sobre cuándo debería entrar en vigencia en todo el país, el gobierno y la sociedad civil deberían concentrar sus esfuerzos en educar a la ciudadanía sobre sus alcances y la mejor manera de utilizar el arresto ciudadano.

FORTALECIMIENTO DE LOS CENTROS DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE ARTESANÍA Y TURISMO

RESUMEN

El proyecto de Ley 2385 busca incrementar los recursos percibidos por los Centros de Innovación Tecnológica de Artesanía y Turismo (CITEs en adelante) con una nueva distribución de los recursos recaudados por el impuesto a la explotación de los juegos de casinos y máquinas tragamonedas. Además, establece normas complementarias para incentivar una mayor recaudación fiscal.

ANTECEDENTES

Proyecto de ley 2385, presentado el 30 de abril de 2008 por la congresista Martha Acosta Zárate. Fue enviado para su dictamen a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo y a la Comisión de Economía del Congreso, pero, el 21 de agosto de 2008, la Junta de Portavoces acordó dispensarlo de dicho trámite.

[Ver dictamen](#)

ANÁLISIS

Los CITEs forman parte de la Oficina Técnica CITEs de Artesanía y Turismo del Viceministerio de Turismo, gozan de autonomía técnica, financiera, económica y administrativa y pueden estar conformados por fondos públicos y privados. Tienen la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la actividad artesanal como un medio de vida digna para quien la desarrolla, revalorar la cultura viva del país y mejorar su competitividad y productividad. El sector privado, luego de una debida calificación por el MINCETUR, también puede operar como CITE. Actualmente funcionan ocho centros en diferentes regiones del Perú tales como el CITE Camélidos

Sudamericanos – Puno y el CITE Cerámica Chulucanas – Piura.

El proyecto de ley tiene como objetivo aumentar los recursos percibidos por los CITEs de la siguiente manera:

Recursos percibidos por la explotación de los juegos de casinos y máquinas tragamonedas	
Distribución actual	Distribución del Proyecto de Ley
30 % Municipalidades Provinciales	30 % Municipalidades Provinciales
30% Municipalidades distritales	30% Municipalidades distritales
15% Tesoro Público	5% Tesoro Público
15% MINCETUR (Del 15% el 70% es destinado al control y fiscalización de juegos de casino y máquinas tragamonedas y a la promoción de turismo. El 30% restante es destinado a las CITEs).	30% MINCETUR (Del 30% el 60% serán destinados a los CITEs, 25% para la promoción del turismo y el 15% destinado al control y fiscalización de juegos de casino y máquinas tragamonedas).
10% Instituto Peruano del Deporte (IPD)	5% Instituto Peruano del Deporte

Como vemos, el porcentaje que percibe el MINCETUR aumenta del 15% al 30% al igual que el porcentaje que reciben los CITEs del 30% al 60%, disminuyendo los recursos percibidos por el Tesoro Público y el IPD. Por otro lado, el proyecto de ley permitiría que los contribuyentes que no hayan cancelado el referido impuesto puedan fraccionar su deuda, para lo cual se les aplicará un interés equivalente al 60% de la tasa de interés moratorio. Dicho beneficio no podrá exceder el plazo de diez años.

IMPACTO

De aprobarse el proyecto de ley, los CITEs se beneficiarán con un aumento considerable en su presupuesto en desmedro del IPD y del Tesoro Público. Consideramos que estos cambios ponen en debate las prioridades y previsiones de esas entidades, pues si bien no se está aumentando la carga tributaria a los contribuyentes, tendrá que evaluarse el impacto que generen estos recursos.