

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2022-2023

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Proyecto de Ley N° 480/2021-CR, presentado por el congresista Luis Ángel Aragón Carreño, del Grupo Parlamentario "Acción Popular", por el cual propone la Ley que extiende la aplicación de la remuneración mínima vital para los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública; y el Proyecto de Ley N° 1588/2021-CR, presentado por el congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, del grupo parlamentario "Perú Libre", que propone la Ley que establece la remuneración mínima vital en relación a la unidad impositiva tributaria.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Remisión de los proyectos de Ley a las comisiones

- i) El proyecto de Ley N° 480/2021-CR fue decretado el 21 de octubre de 2021 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República en calidad de primera comisión dictaminadora, y el 12 de abril de 2022 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social en calidad de segunda comisión dictaminadora.
- ii) El proyecto de Ley N° 1588/2021-CR fue decretado el 04 de abril de 2022 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social en calidad de única comisión dictaminadora.

1.2. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

Los proyectos de Ley N° 480/2021-CR y N° 1588/2021-CR que son objeto de dictamen han sido remitidas a esta Comisión de conformidad con el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

2.1. Proyecto de Ley 480/2021-CR

La fórmula legal de este proyecto de Ley consta de dos (02) artículos y dos (02) disposiciones complementarias finales, conforme el siguiente detalle:

- Artículo 1. Objeto, por el cual se dispone la igualdad de la remuneración entre los sectores público y privado.
- Artículo 2. Aplicación de la remuneración mínima vital.
- Primera disposición complementaria final, la cual establece la vigencia de la ley.
- Segunda disposición complementaria final, la cual establece la disposición de adecuación.

Este proyecto de Ley busca uniformizar las normas sobre remuneración mínima vital, indistintamente que las personas trabajadoras laboren en el ámbito privado o el sector público. Así, en la exposición de motivos se consigna que el "proyecto de ley busca

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital*.

corregir esta desigualdad que las normas han generado en cuando a los trabajadores sujetos al régimen privado con los del régimen públicos, siendo que la remuneración de éstos últimos contraviene los derechos fundamentales que regula la Constitución Política".

En ese sentido, este proyecto de Ley tiene como propósito que los incrementos de la remuneración mínima vital que perciben los trabajadores que laboran en el sector privado decretados por el Gobierno resulten también aplicables a los trabajadores del sector público que laboran bajo los regímenes de los Decretos Legislativos N° 276 y 1057. Cabe señalar que esta propuesta señala que su vigencia sería inmediata y establece que las entidades públicas tendrían el deber de adecuar las remuneraciones mínimas de los regímenes antes referidos.

2.2. Proyecto de Ley N° 1588/2021-CR

La fórmula legal de este proyecto de Ley consta de cuatro (04) artículos, conforme el siguiente detalle:

- Artículo 1. Objeto, por el cual se establece que la remuneración mínima vital sea un porcentaje de la unidad impositiva tributaria.
- Artículo 2. Fijación del porcentaje para establecer la remuneración mínima vital.
- Artículo 3. Fijación anual de la remuneración mínima vital.
- Artículo 4. Actualización de la remuneración mínima vital.

Este proyecto de Ley tiene por objeto establecer que la remuneración mínima vital sea un porcentaje de la unidad impositiva tributaria, así como las reglas jurídicas aplicables para su determinación y actualización.

En ese sentido, este proyecto de Ley tiene como fin garantizar la remuneración mínima vital a favor de las personas trabajadoras. Así, en la exposición de motivos se consigna que "[c]on el proyecto de ley se pretende que la garantía constitucional de la remuneración mínima no sea congelada por varios años, procurando garantizar condiciones básicas de vida para todos los trabajadores y su familia, así como procurar el bienestar material y espiritual, además de reducir la desigualdad y pobreza".

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Legislación nacional

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

- Constitución Política de 1993: artículos 22, 23, 24, 26 y 44.

LEYES

- Reglamento del Congreso de la República¹.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

¹ Conforme con los artículos 92 y el numeral 1 del 200 de la Constitución Política de 1993.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

NORMAS REGLAMENTARIAS

- Decretos Supremos N° 022-2007-TR, N° 011-2010-TR, N° 011-2011-TR, N° 007-2012-TR, N° 005-2016-TR, N° 004-2018-TR, N° 003-2022-TR. Cabe precisar que estos decretos supremos aprobaron el incremento de la remuneración mínima vital de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada para determinados períodos.
- Decretos Supremos N° 380-2017-EF, N° 298-2018-EF, N° 380-2019-EF, N° 392-2020-EF, N° 398-2021-EF. Cabe señalar que estos decretos supremos aprobaron el monto de la unidad impositiva tributaria para determinados períodos.

3.2. Normas convencionales

- Convenio N° 26 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928;
- Convenio N° 99 OIT, Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos: numeral 3 del artículo 3.
- Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales: artículo 7.

4. OPINIONES E INFORMACIÓN

4.1. Solicitudes de opinión

Con relación al Proyecto de Ley 480/2021-CR

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social ha solicitado la emisión de opinión a las siguientes entidades:

N°	Entidad	N° oficio	Fecha
1	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	002144-2021-2022/CTSS-CR-6	10.05.2022
2	Defensoría del Pueblo	002145-2021-2022/CTSS-CR-6	10.05.2022
3	Presidencia del Consejo de Ministros	002146-2021-2022/CTSS-CR-6	10.05.2022
4	Autoridad Nacional del Servicio Civil	002147-2021-2022/CTSS-CR-6	10.05.2022
5	Ministerio de Economía y Finanzas	002148-2021-2022/CTSS-CR-6	10.05.2022
6	Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP	002149-2021-2022/CTSS-CR-6	10.05.2022
7	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	002151-2021-2022/CTSS-CR-6	10.05.2022
8	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	002152-2021-2022/CTSS-CR-6	10.05.2022

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

9	Asociación de Municipalidades del Perú	002150-2021-2022/CTSS-CR-6	10.05.2022
---	--	----------------------------	------------

Con relación al Proyecto de Ley 1588/2021-CR

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social ha solicitado la emisión de opinión a las siguientes entidades:

Nº	Entidad	Nº oficio	Fecha
1	Ministerio de Economía y Finanzas	001883-2021-2022/CTSS-CR-6	18.04.2022
2	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	001882-2021-2022/CTSS-CR-6	18.04.2022
3	Confederación de Trabajadores del Perú	001881-2021-2022/CTSS-CR-6	18.04.2022
4	Central Única de Trabajadores del Perú	001880-2021-2022/CTSS-CR-6	18.04.2022
5	Central Autónoma de Trabajadores del Perú	001879-2021-2022/CTSS-CR-6	18.04.2022
6	Confederación General de Trabajadores del Perú	001878-2021-2022/CTSS-CR-6	18.04.2022

3.2 Opiniones recibidas

Con relación al Proyecto de Ley 480/2021-CR

- Mediante Oficio N° 663-2022-EF/10.1, de fecha 02 de junio de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas traslada el Informe N° 1156-2022-EF/53.04, por el cual señala que mediante el Informe N° 520-2022-EF/53.04 ya emitió informe respecto al Proyecto de Ley N° 480/2021-CR. En dicho informe formuló observación a la referida propuesta legislativa, pues i) no consideraría la normativa vigente que regula los ingresos de los regímenes laborales N° 276 y N° 1056, ii) la implementación de esta propuesta requeriría el uso de fondos públicos y iii) contravendría el artículo 79 de la Constitución Política.
- Mediante Nota de elevación N° D000229-2022-PCM-OGAJ, de fecha 11 de mayo de 2022, la Presidencia del Consejo de Ministros informa que mediante el Informe N° D000241-2022-PCM-OGAJ ya habría emitido opinión respecto al Proyecto de Ley N° 480/2021-CR. En dicho informe opinó que considerando la materia del referido proyecto de Ley no corresponde que la Presidencia del Consejo de Ministros emita opinión.
- A la fecha de la elaboración del presente dictamen, no se han recibido las respuestas de opinión requeridas a la Defensoría del Pueblo, Autoridad Nacional del Servicio Civil, Confederación General de Trabajadores del Perú, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y a la Asociación de Municipalidades del Perú.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

Con relación al Proyecto de Ley 1588/2021-CR

- Mediante Carta P/059.04.2022/GL, de fecha 07 de abril de 2022, la Cámara de Comercio de Lima manifiesta su desacuerdo con la propuesta legislativa, pues carecería de sustento técnico.
- Mediante Oficio N° 0744-2022-MTPE/1, de fecha 01 de julio de 2022, el Ministerio de Trabajo traslada el Informe N° 0501-2022/4/8, por el cual señala que la propuesta legislativa no es viable.
- A la fecha de la elaboración del presente dictamen, no se han recibido las respuestas de opinión requeridas al Ministerio de Economía y Finanzas, Confederación General de Trabajadores del Perú, Central Única de Trabajadores del Perú, Central Autónoma de Trabajadores del Perú y a la Confederación General de Trabajadores del Perú.

5. ANÁLISIS TÉCNICO-LEGAL

5.1. Marco normativo de la remuneración mínima en el Perú.

En el artículo 24° de la Constitución Política del Perú se establece que "el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual"; y que "las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores".

En dicho marco, en el numeral 7.9 del artículo 7° de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), se establece como función exclusiva de este ministerio, fijar y aplicar los lineamientos para la política de remuneraciones mínimas.

Cabe agregar lo señalado por el Tribunal Constitucional (TC) en la Sentencia N° 001-014-PI, recaída en el Expediente N° 0020-2012-P1/TC: "la remuneración (...) posee una naturaleza alimentaria al tener una estrecha relación con el derecho a la vida, acorde con el principio-derecho a la igualdad y la dignidad, y que al mismo tiempo adquiere diversas consecuencias o efectos para el desarrollo integral de la persona humana" (fundamento 12).

Asimismo, el TC ha establecido que "la remuneración suficiente, bajo los epígrafes de RMV [remuneración mínima vital] o de salario piso por negociación colectiva, según lo establece el mismo artículo 24 de la Constitución, debe procurar, para él [trabajador] y su familia, el bienestar material y espiritual, es decir, que el trabajador deberá gozar de una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social" (fundamento 27).

Además, el TC ha señalado que "la remuneración suficiente, en tanto parte integrante del contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración previsto en el artículo 24 de la Constitución, implica también ajustar su quantum a un criterio mínimo -bien a través del Estado, bien mediante la autonomía colectiva- de tal forma que no peligre el derecho constitucional a la vida o el principio-derecho a la dignidad" (fundamento 29).

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital*.

Respecto a los convenios internacionales, el Estado peruano ha ratificado el Convenio N° 26 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928; así como, el Convenio N° 99 OIT, Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951.

El Convenio N° 26 obliga al Estado peruano a establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los trabajadores empleados en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos.

En lo que respecta al Convenio N° 99, este obliga al Estado peruano a establecer o a conservar métodos adecuados que permitan fijar tasas mínimas de salarios para los trabajadores empleados en las empresas agrícolas y en ocupaciones afines.

5.2. Aspectos a considerar de la remuneración mínima en el Perú.

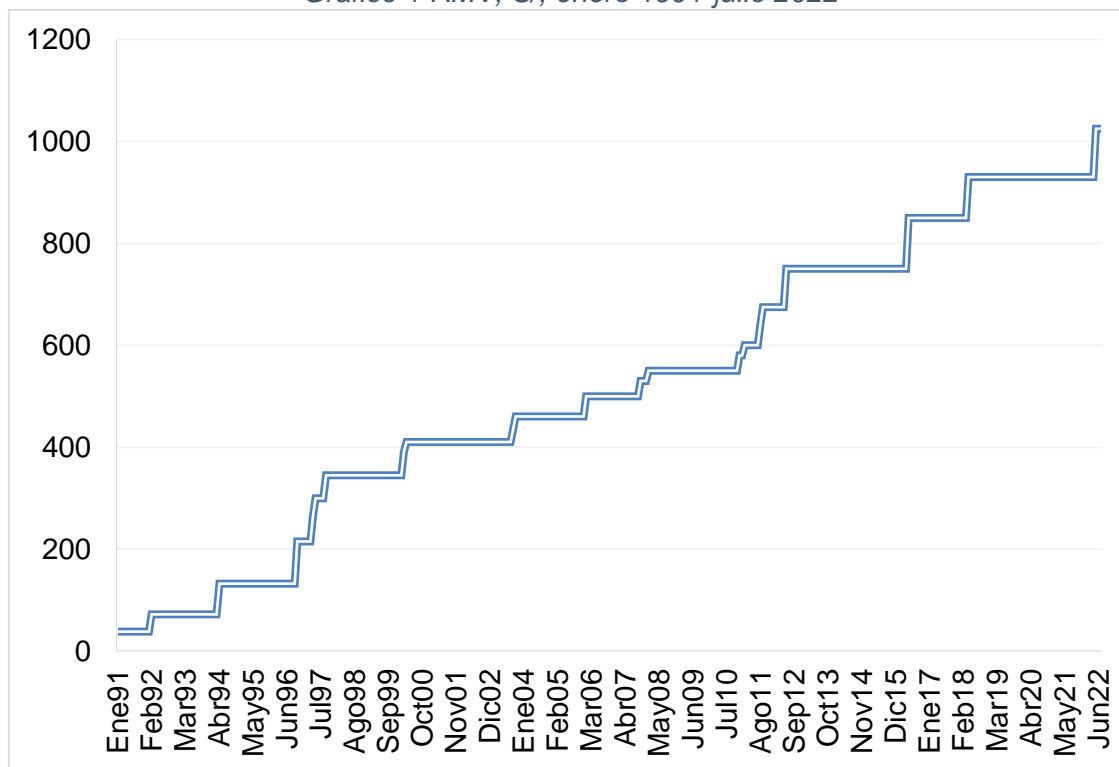
El salario mínimo, también conocida *remuneración mínima vital* (RMV) en el Perú, es "la cuantía mínima de remuneración que un empleador deberá abonar a sus asalariados por las prestaciones que ellos hayan efectuado durante un determinado período, sin que dicha cuantía pueda ser rebajada mediante convenio colectivo ni acuerdo individual" (OIT, 2014)². Así, la finalidad del establecimiento del salario mínimo es proteger a los trabajadores contra el pago de remuneraciones indebidamente bajas, estableciendo un piso a la escala salarial.

En el Perú, la RMV actualmente es de S/ 1 025, recientemente aumentada en mayo de 2022, luego de más de 4 años estancada en S/ 930.

² OIT (2014). Estudio General sobre los Sistemas de salarios mínimos.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.

Gráfico 1 RMV, S/, enero 1991-julio 2022



Fuente: BCRP
Elaboración: propia.

Por otro lado, la discusión los efectos de los aumentos del salario mínimo sobre la economía y, particularmente, el empleo e ingresos, presenta evidencia negligible a nivel internacional (Card, 1992a, b; Lawrence Kats and Krueger, 1992, Card y Krueger, 1994; Stephen Machin and Alan Manning, 1994) y evidencia mixta nivel nacional (Céspedes, 2003; Del Valle, 2009, Saavedra, 2004; Céspedes y Sánchez, 2013). Sin embargo, respecto a lo que sí existe consenso es que el correcto ajuste del salario mínimo debe pasar necesariamente por criterios técnicos, que incorporen el aumento del costo de vida, el desempeño económico, la canasta básica familiar, y las necesidades de los trabajadores (OIT, 2015)³

5.3. Principales esquemas de determinación del salario mínimo a nivel internacional.

En esta sección, el cuadro N° 1 presenta los principales esquemas de determinación de la remuneración mínima fundamentalmente en países de la región latinoamericana, sobre la base de la sistematización realizada en la publicación del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) denominada *"Diálogo Sociolaboral Tripartito. Una mirada desde Iberoamérica"* y la presentación *"Insumos para la institucionalización del salario mínimo"* (2018) de Andrés Marinakis, especialista de la OIT.

³ OIT (2015). Guía sobre políticas en materia de salario mínimo.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

Cuadro N° 1

Principales esquemas de determinación del salario mínimo

País	Responsable de fijación del salario mínimo	Criterios utilizados	Frecuencia de incrementos del salario mínimo
Argentina	Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, órgano tripartito (es decir, integrado por representantes del Ejecutivo, trabajadores y empleadores). Si no hay acuerdo, la presidencia del Consejo emite un laudo con una propuesta.	Datos de la situación socioeconómica del país, los objetivos del salario mínimo y la adecuación entre ambos criterios. También se utilizan el costo de la canasta básica alimentaria y el Índice de Precios al Consumidor.	Anual (se debate en julio o agosto)
Brasil	Poder Ejecutivo vía proyecto de ley remitido al Congreso Nacional.	Fórmula en función de la inflación pasada y el crecimiento del PBI. Si la variación del PBI es negativa, solo se considera la inflación pasada.	Anual
Chile	Poder Ejecutivo vía proyecto de ley remitido al Congreso Nacional. Previamente se negocia con la Central Unitaria de Trabajadores.	Productividad del trabajo, variación de salarios reales, evolución del costo de vida, quiénes pagan y reciben el salario mínimo e ingresos del hogar respecto de la línea de pobreza.	Semestral o Anual
Colombia	Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, órgano tripartito. Si no hay acuerdo, la fija el Gobierno Nacional.	Índice de Precios al Consumidor observado y proyectado, PBI observado y proyectado, Productividad total de factores y productividad laboral, Contribución de los salarios al ingreso nacional y parámetros jurisprudenciales (protección constitucional al trabajo, mantener un salario mínimo vital y móvil, función social de empresas y objetivos	Anual (se debate en diciembre)

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.

		constitucionales estatales de dirección económica).	
Costa Rica	Comisión tripartita.	<p>Fórmula en función de la inflación esperada y un porcentaje (20%-50%) del incremento del PBI per cápita (promedio de 3 años).</p> <p>Condiciones: si la inflación no se acelera, tasa de desempleo no supera 8%, PBI no cae por 4 trimestres sucesivos y el tipo de cambio no varía 15% entre ajustes.</p>	Anual
Ecuador	Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, órgano tripartito. Si no hay acuerdo, la fija el Ministerio de Trabajo, en un porcentaje equivalente al incremento proyectado del Índice de Precios al Consumidor.	<p>Necesidades básicas de trabajadores y sus familias (canasta básica), considerando el nivel general de salarios, costo de vida proyectado, prestaciones de seguridad social y nivel de vida relativo de otros grupos sociales.</p> <p>Factores económicos como requerimientos del desarrollo económico, niveles de productividad y conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.</p> <p>Sugerencias y motivaciones de los interesados.</p>	Anual

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

Guatemala	El Presidente de la República conforme a las recomendaciones de la Comisión Nacional del Salario, órgano tripartito.	No existe ninguno institucionalizado.	Anual
México	Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, órgano tripartito.	Proceso deliberativo. No se cuenta con una fórmula específica. Referencia: Estudio de situación económica nacional e internacional.	Anual (se debate en diciembre), pero pueden revisarse en cualquier momento, siempre que haya circunstancias económicas que lo justifiquen.
Panamá	Poder Ejecutivo, atendiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Salario Mínimo, órgano tripartito. Si no hay acuerdo, la fija el Ejecutivo.	Diferencias regionales en costo de vida, política económica y social sobre desarrollo integral sostenido, crecimiento económico, política de empleo y redistribución de ingresos, desempleo, costo de vida, canasta básica de alimentos, pobreza, naturaleza y riesgo del trabajo, condiciones, tiempo y lugar de trabajo, y diferencias entre profesiones u oficios	Al menos cada dos años (se debate en diciembre).
Uruguay	Consejos de Salarios (órganos tripartitos) y los Convenios Colectivos. El Poder Ejecutivo como subsidio a los mecanismos señalados.	Evolución del PBI y de la cantidad de trabajadores afiliados al Banco de Previsión Social en cada sector.	Semestral o Anual, según el acuerdo.

Fuente: Secretaría Técnica del CNTPE y Marinakis (2018).

Elaboración: propia.

Como se ha podido apreciar, todos los países analizados cuentan con mecanismos técnicos de determinación de la remuneración mínima que terminan enmarcándose en lo establecido en el Convenio N° 131 de la OIT, Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970, que obliga a todo Estado miembro que lo haya ratificado, a establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

Además, genera la obligación de establecer mecanismos adaptados a sus condiciones y necesidades nacionales, que hagan posible fijar y ajustar de tiempo en tiempo los salarios mínimos de los grupos de asalariados; así como, que el establecimiento, aplicación y modificación de dichos mecanismos se consulte con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas; y que deberán adoptarse medidas apropiadas, tales como inspección adecuada, complementada por otras medidas necesarias, para asegurar la aplicación efectiva de todas las disposiciones relativas a salarios mínimos.

5.4. Sobre el proyecto de Ley presentado

Tomando en consideración el proyecto de Ley 480/2021-CR, que extiende la aplicación de la remuneración mínima vital para los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública, y el proyecto de Ley 1588/2021-CR, que establece la remuneración mínima vital con relación a la unidad impositiva tributaria, el presente dictamen plantea un texto sustitutorio que incluye estos dos proyectos de Ley.

Además, de conformidad con lo señalado en los capítulos anteriores, el presente texto sustitutorio propone un mecanismo técnico de revisión de la remuneración mínima que incluye: 1) la aplicación de la RMV; 2) la periodicidad de su aplicación; 3) los criterios técnicos a considerar en la fijación; 4) el procedimiento de aplicación; y 5) el rol del CNTPE.

5.4.1. Aplicación de la RMV

A raíz de la observación formulada por el MEF, respecto a la negativa de que la RMV alcance tanto a trabajadores del sector privado como público, igualando la condición de ambos tipos de trabajadores, es pertinente traer a colación el principio/derecho de igualdad y no discriminación, reconocido en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución. Así, la igualdad debe entenderse – señala Gutiérrez Camacho - como una aspiración normativa, un estándar básico del contenido de la dignidad humana, apunta al reconocimiento de una equivalente dignidad atribuible a toda persona – *minimun* de humanidad respecto del cual no cabe distinciones-, que es merecedora de una especial protección frente a otros entes y bienes existentes.

Por otro lado, el derecho a la igualdad también ha sido desarrollado por nuestra jurisprudencia constitucional mediante dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas, establece que la norma debe ser aplicada por igual a quienes se encuentran en la misma situación descrita en el supuesto de hecho de la norma; la segunda, se refiere a que el texto propio de la ley, no puede contener diferencias irrazonables que afecten la situación jurídica de una persona.

Por otro lado, a nivel internacional, el derecho a la igualdad ha sido desarrollado en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

De igual forma, en su artículo 7, se señala que:

"Todos son iguales ante la Ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la Ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal Discriminación".

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital*.

Por otro lado, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también contempla el principio de igualdad de la siguiente forma:

"Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la Ley. A este respecto, la Ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

En tal sentido, al haberse efectuado un trato diferenciado respecto a los trabajadores del sector público, vulnerándose de esta forma el derecho a la igualdad –en el aspecto de que sus salarios no se rigen a la remuneración mínima vital– se ha expuesto a miles de trabajadores del sector público a percibir salarios por debajo de la remuneración mínima vital, generándose una problemática socio laboral que intenta ser atendida por la norma propuesta. En conclusión,

De esta manera, el presente texto sustitutorio recoge la iniciativa del Proyecto de Ley 480/2021-CR que extiende la aplicación de la remuneración mínima vital para los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública.

5.4.2. Periodicidad

Respecto a la periodicidad de los incrementos de la remuneración mínima vital, se señala la importancia de que los agentes económicos, tanto empleadores como trabajadores, tengan certeza de la oportunidad y los criterios que se utilizarán para incrementar la remuneración mínima, de tal forma que los primeros puedan prever el costo laboral adicional en que deberán incurrir periódicamente, y realicen los ajustes del caso en su estructura de costos; y los segundos tengan claridad de cuándo y en cuánto se incrementará su remuneración.

Asimismo, establecer una periodicidad de los incrementos de la remuneración mínima contribuirá a minimizar la discrecionalidad política, y por tanto, cualquier efecto colateral en el mercado de trabajo, así como a potenciar los efectos positivos de los incrementos de la remuneración mínima. De esta manera, es necesario recordar que los incrementos inesperados o excesivos en la remuneración mínima pueden generar efectos negativos en el mercado de trabajo, como mayor desempleo y/o informalidad laboral, así como un menor cumplimiento de su pago (Marinakis, 2018; OIT, 2015).

En esta línea está el informe de la OIT (2015), el cual sostiene que:

"Los trabajadores que perciben un salario mínimo no saben al cabo de cuánto tiempo la inflación de precios comenzará a menoscabar su poder adquisitivo, y por su parte los empleadores no saben cuándo podrían verse confrontados a un brusco aumento en sus costos de mano de obra. De hecho, se ha observado que en los países donde no hay una periodicidad fija para el ajuste, los salarios mínimos permanecen a veces sin ajustar durante períodos largos, hasta que bruscamente se determinan ajustes de cuantía considerable. Esto no sólo debilita la utilidad del salario mínimo, sino que también hace que para las empresas sea más difícil absorber los aumentos de los costos."

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

Además, el contar con una periodicidad fija para actualizar la remuneración mínima, facilitará la comparación de indicadores claves para el ajuste, como la inflación, el PBI real, la canasta básica familiar, y la unidad impositiva tributaria; contribuyendo así a una mayor transparencia.

Por lo expresado, el presente texto sustitutorio propone una periodicidad anual, ampliamente la más utilizada en las principales economías de la región, para la aplicación de los incrementos de la remuneración mínima vital, con el objetivo que el poder adquisitivo de los trabajadores que perciben la remuneración mínima no se vea afectado por periodos muy largos a causa de la inflación, y que el monto del incremento de la remuneración mínima no se acumule y se convierta en uno demasiado elevado, y pueda ser asumido sin dificultades por las empresas, sobre todo por aquellas de menor tamaño.

5.4.3. Criterios de la fijación

Uno de los objetivos del presente texto sustitutorio es reducir la utilización de los ajustes de la remuneración mínima vital como herramienta política. Para esto, adicionalmente de la institucionalización de un protocolo de incrementos, se deben considerar criterios de fijación de variables públicas y pertinentes. Respecto a las primeras, es necesario que los criterios provengan de fuentes de información pública. De esta manera, cualquier trabajador y empleador podría replicar el monto de incremento promulgado por el decreto supremo.

Sobre la pertinencia de los criterios, se deberá tener en cuenta las necesidades básicas de los trabajadores, como el costo de vida y las cargas impositivas, así como los factores económicos, como el nivel de precios y el crecimiento económico.

Considerando estos factores, así como los utilizados en la región, los criterios que plantea el presente texto sustitutorio para considerar estos factores son los siguientes:

1) **Canasta básica familiar:**

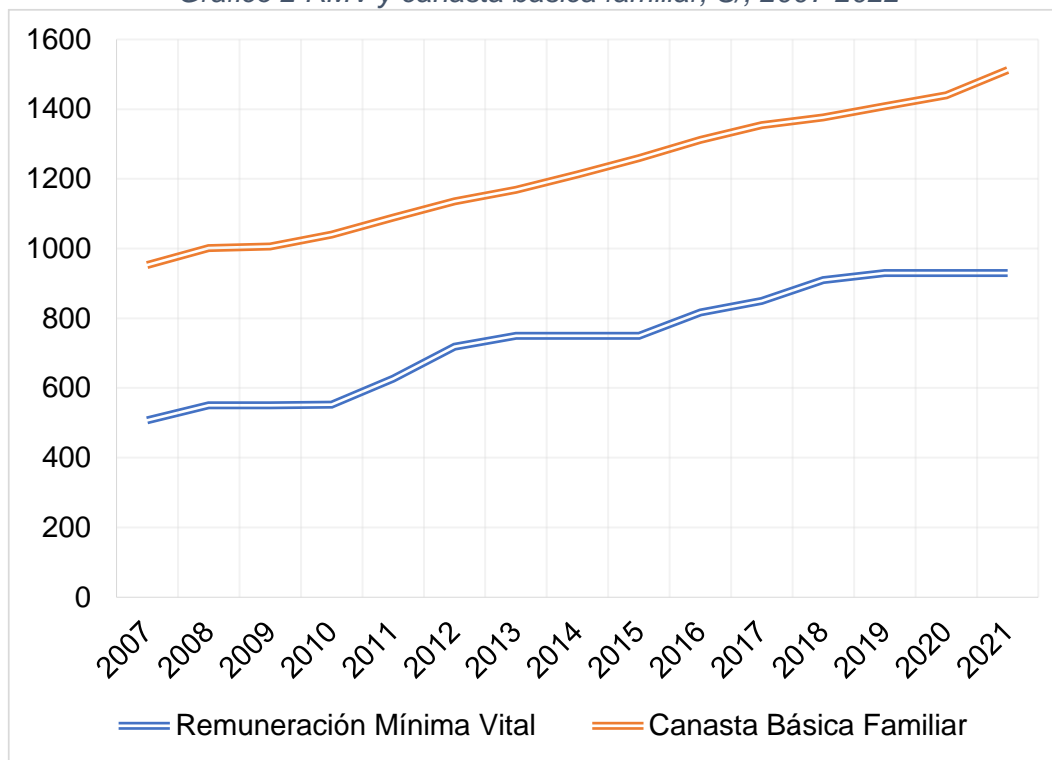
Como bien lo sostiene la OIT (2015), el costo de vida de las familias es un criterio fundamental en la determinación de la RMV. Por esta razón, el valor de la canasta básica familiar es el indicador pertinente para medir el costo de vida que enfrentan las familias.

Asimismo, la inclusión de la canasta básica familiar como criterio para la fijación de la remuneración mínima vital está alineada con el acuerdo tripartito del CNTPE en la Sesión Extraordinaria N° 25 del 23 de agosto de 2007, el cual dispone que se deben "[...] analizar los mecanismos que permitan que la Remuneración Mínima alcance el valor de la Canasta Básica de Consumo Familiar, en los próximos 04 años [...]".

Como se ve en el Gráfico 1, a pesar del acuerdo tripartito del CNTPE, la brecha entre la RMV y la canasta básica familiar no se ha acortado en los últimos 15 años. Así, el presente texto sustitutorio contribuye en el cumplimiento de un acuerdo que se tomó a partir del diálogo social entre trabajadores, empresarios y Estado.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.

Gráfico 2 RMV y canasta básica familiar, S/, 2007-2022



Fuente: INEI, BCRP
Elaboración: propia.

2) Inflación:

Como se puede ver en los criterios de fijación que siguen los países de la región, el aumento del nivel general de los precios y del costo de la vida es el criterio que se considera con más frecuencia para decidir los ajustes del salario mínimo. Esto se debe a que la inflación reduce el valor *real* de los salarios mínimos a medida que transcurre el tiempo⁴. De esta manera, un indicador macroeconómico que permite recoger los cambios en los precios es el índice de precios al consumidor (IPC).

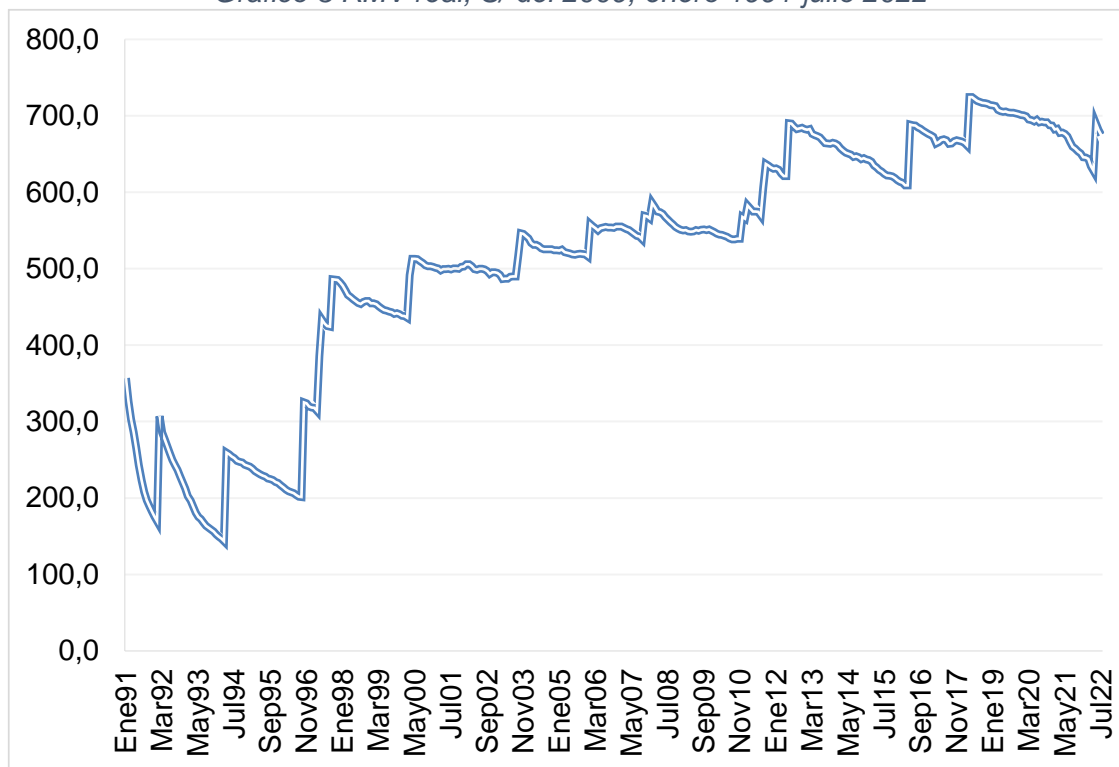
Como se puede observar en el Gráfico 2, los incrementos de los últimos 10 años tan solo han compensado el poder de compra de la RMV, perdido a raíz de la inflación. Particularmente, se manifiesta que, en términos de poder de compra, el último incremento de la RMV, en mayo del presente año, no superó el poder de compra que tenía la RMV en junio del 2012.

Así, el presente texto sustitutorio considera la variación de este indicador como un criterio fundamental para la fijación de la remuneración mínima vital, por su probada pertinencia así como su fácil disponibilidad.

⁴ Se entiende por valor real el poder de compra que tiene la remuneración mínima vital.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.

Gráfico 3 RMV real, S/ del 2009, enero 1991-julio 2022



Fuente: BCRP

Elaboración: propia.

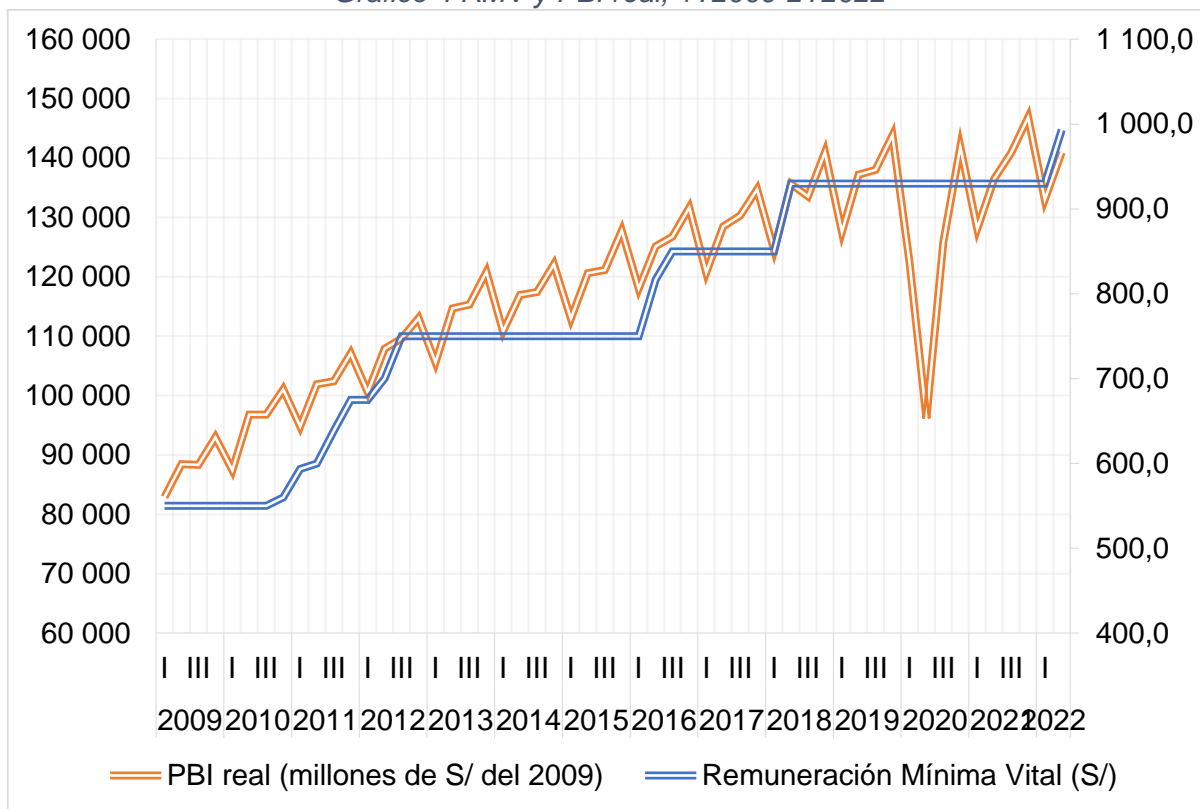
3) Crecimiento económico:

El desempeño económico del país es uno de los criterios fundamentales para la correcta fijación de la remuneración mínima vital. Así, la alineación entre el crecimiento económico y el monto del reajuste de la remuneración mínima vital evitaría posibles efectos negativos de dicho reajuste. Por ejemplo, en un contexto de elevado crecimiento económico, la remuneración mínima vital presenta gran espacio para incrementarse sin mayor problema; sin embargo, si la economía se viene desacelerando o si incluso se encuentra en periodos recesivos, la fijación de la remuneración mínima vital debe tomar en cuenta este comportamiento para así evitar posibles elevaciones que perjudiquen el mercado laboral.

Asimismo, en Perú la afiliación sindical y la cobertura de la negociación colectiva es baja. Entonces, una remuneración mínima vital sujeta al crecimiento económico permitiría que los excedentes productivos sean repartidos entre los trabajadores. De esta manera, la remuneración mínima funciona como una herramienta redistributiva para combatir la pobreza y la precariedad laboral (OIT, 2015).

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.

Gráfico 4 RMV y PBI real, 1T2009-2T2022



Fuente: INEI, BCRP
Elaboración: propia.

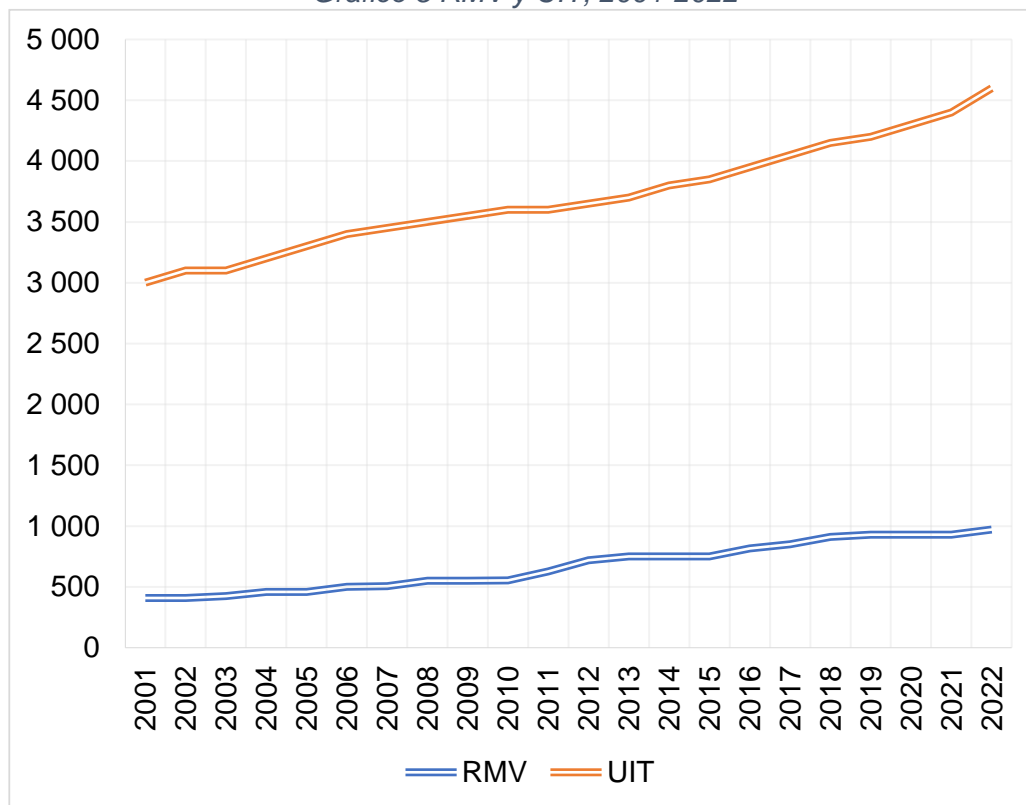
4) Unidad Impositiva Tributaria:

Las cargas tributarias como las multas, sanciones o impuestos están usualmente ajustadas como un porcentaje de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT). Por esta razón, los aumentos de esta tasa perjudican el poder de pago que tienen los trabajadores que perciben una remuneración mínima vital. Así, se responde de esta manera al comentario del MTPE, el cual señalaba que el Proyecto de Ley 1588 no presenta una sustentación de su incorporación.

Asimismo, el presente texto sustitutorio recoge la iniciativa del Proyecto de Ley 1588/2021-CR que incorpora la UIT como un criterio de fijación de la remuneración mínima vital.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.

Gráfico 5 RMV y UIT, 2001-2022



Fuente: MEF
Elaboración: propia

Con el fin de que los trabajadores y empleadores cuenten con información pública y disponible, la fijación del salario mínimo se realizará tomando en consideración la variación del PBI real, la inflación anual y la canasta básica familiar rezagada, es decir, del año previo al reajuste. Por otro lado, ya que a fines de cada año se presenta el valor de la Unidad Impositiva Tributaria a través de decreto supremo, se considerará el valor del año correspondiente de este indicador al momento del reajuste de la RMV.

De esta manera, los cuatro criterios que se considerarán para la fijación de la remuneración mínima vital quedan resumidos de la siguiente manera:

- 1) Canasta Básica Familiar (t-1)
- 2) Inflación anual promedio (t-1)
- 3) Evolución del PBI real (t-1)
- 4) Incremento del valor de la UIT (t)

Siendo "t" el año correspondiente del reajuste de la remuneración mínima vital.

Por otro lado, es de vital importancia que las fuentes de información utilizadas en la fijación de la RMV sean de acceso público, de tal manera que cualquier trabajador y empleador pueda replicar el monto estimado del aumento.

De esta manera, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) será la institución

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

encargada de brindar la información respecto al nivel de la canasta básica familiar y del PBI real. Por su parte, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) será la institución encargada de brindar la información respecto de la inflación anual promedio. Finalmente, la información sobre el valor de la unidad impositiva tributaria será recogida de su respectivo decreto supremo.

5.4.4. Procedimiento para determinar la RMV

Uno de los objetivos del presente texto sustitutorio es establecer un procedimiento con mayor predictibilidad e institucionalidad para establecer el monto de los ajustes de la remuneración mínima vital. Con este fin, el texto sustitutorio plantea un procedimiento con plazos establecidos.

En este sentido, se establece que durante los primeros cuatro meses de cada año, el CNTPE discutirá la fijación de la remuneración mínima vital. Producto de esta discusión, este consejo eleva un informe al MTPE. De esta manera, si se alcanza un acuerdo por unanimidad, este tiene carácter vinculante para el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, en caso de no existir acuerdo tripartito, el Poder Ejecutivo procederá a determinar el reajuste correspondiente, sobre la base de los criterios señalados en la sección 5.4.3 y teniendo en consideración el informe del CNTPE.

Finalmente, el Poder Ejecutivo tiene plazo hasta el 1 de julio del año respectivo para fijar la nueva remuneración mínima vital mediante decreto supremo.

5.4.5. Rol del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo

A raíz del comentario recibido por el MTPE, respecto al rol del CNTPE en la discusión sobre los aumentos de la RMV, es importante señalar que conforme al literal h) del artículo 121º del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MTPE, aprobado por Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, es función del CNTPE participar en la regulación de las remuneraciones mínimas, lo cual también figura en el artículo 2 del Reglamento Interno de Organización y Funciones del CNTPE, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2005-TR.

Cabe precisar que el CNTPE es el espacio para el diálogo social y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y capacitación laboral, y de protección social para el desarrollo nacional y regional. Está integrado por el MTPE, quien lo preside, y por las organizaciones más representativas de los trabajadores y de los empleadores, así como por las organizaciones sociales representativas vinculadas a los sectores del MTPE.

Asimismo, la Comisión Especial de Productividad y Salarios Mínimos (CEPSM) del CNTPE es la encargada de discutir profundamente la fijación de las remuneraciones mínimas previamente a su elevación al Pleno del CNTPE para su ratificación.

En este sentido, el presente texto sustitutorio le brinda rango de Ley al rol central que tiene el CNTPE en la fijación de los aumentos de la RMV, siempre que los acuerdos se adopten por unanimidad y que no contravengan las disposiciones de la presente ley.

Finalmente, si los acuerdos por unanimidad del CNTPE implican una modificación a la presente ley, estos serán tramitados como iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, a través del MTPE.

6. Efecto de la norma en la legislación vigente

La aprobación del presente proyecto de Ley complementa el artículo 7.9 de la Ley de Organización y Funciones del MTPE.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

7. Análisis costo beneficio

El presente texto sustitutorio busca establecer los criterios para la fijación de la RMV, así como el procedimiento de ajuste. Por ende, esta iniciativa legislativa no genera gasto al Tesoro Público, puesto que las actividades que regula para el CNTPE y MTPE se encuentran dentro de las acciones comunes de estas instituciones.

Por otro lado, la aprobación del presente texto sustitutorio genera un beneficio social para los trabajadores y empleadores, al dotar de predictibilidad y eliminar el factor de discrecionalidad que permita que la RMV se utilice con fines distintos para los que fue establecida.

8. Conclusión

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

LEY QUE ESTABLECE LA APLICACIÓN, PERIODICIDAD, CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA REMUNERACIÓN MÍNIMA VITAL

Artículo 1.- Aplicación de la RMV al sector público y privado

Toda persona con vínculo laboral del sector privado o público que cumpla con una jornada máxima legal, tiene derecho a percibir, como mínimo, una remuneración mínima vital mensual.

Artículo 2.- Periodicidad para determinar la Remuneración Mínima Vital

La Remuneración Mínima Vital (RMV) se determina anualmente mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.

Artículo 3.- Criterios para determinar la RMV

Para determinar la RMV se toma en cuenta los siguientes criterios:

- Inflación promedio anual del año previo, a través de la información proporcionada por el Banco Central de Reserva del Perú.
- Evolución del Producto Bruto Interno real del año previo, a través de la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Costo de la Canasta Básica Familiar del año previo, a través de la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Incremento del valor de la Unidad Impositiva Tributaria fijada para el año correspondiente.

Estos criterios se evalúan en forma conjunta.

Artículo 4. Procedimiento para determinar la RMV

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 480/2021-CR y 1588/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que establece la aplicación, periodicidad, criterios y procedimiento para determinar la remuneración mínima vital.*

- 4.1 Durante los primeros cuatro meses de cada año, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) discute la determinación de la RMV y eleva un informe al Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 4.2 Si se alcanza un acuerdo por unanimidad en el CNTPE, éste tiene carácter vinculante para el Poder Ejecutivo.
- 4.3 De no existir acuerdo, el Poder Ejecutivo determina la RMV sobre la base de los criterios establecidos en el artículo 3 y teniendo en consideración el informe del CNTPE.
- 4.4 Tanto en el caso previsto en el numeral 4.2, como en el 4.3, el decreto supremo respectivo se publica en el Diario Oficial El Peruano antes del 1 de julio de cada año.

Artículo 5. Rol del CNTPE

- 5.1 El CNTPE es el espacio para el diálogo social sobre la determinación de la RMV.
- 5.2 Los acuerdos que se adopten por unanimidad en el CNTPE, referidos a la implementación de la presente ley, tienen carácter vinculante siempre que no contravengan sus disposiciones.
- 5.3 Los acuerdos por unanimidad del CNTPE que impliquen una modificación a la presente ley son tramitados como iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 4 de octubre de 2022