

Comunicado N° 03-2021-CF

Comunicado del Consejo Fiscal sobre la aprobación de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

El Consejo Fiscal (CF) reitera su preocupación por el tratamiento que el Congreso de la República viene dándole al marco legal relativo a la administración de los recursos humanos en el Sector Público, el cual afecta la gestión fiscal responsable de dichos recursos. En esta oportunidad, el Congreso promulgó, vía insistencia, la Ley N° 31188 “*Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal*”, la cual establece un nuevo marco legal para la negociación colectiva en el Sector Público, y elimina los decretos legislativos N° 1442¹ y N° 1450², referidos a la gestión de recursos humanos del Sector Público por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), respectivamente.

Las principales diferencias entre la nueva ley de negociación colectiva y el anterior marco legal³, son: i) la eliminación de la obligatoriedad de acatar el informe económico financiero elaborado por el MEF, el cual buscaba garantizar el respeto de los principios de responsabilidad fiscal y equilibrio presupuestario en la atención de los petitorios de los servidores públicos; y (ii) la exclusión de las empresas del Estado del ámbito de la ley, que conlleva a que sus procesos de negociación colectiva se regulen bajo el régimen aplicable al sector privado⁴. En ese sentido, la negociación colectiva sin restricciones presupuestarias podría generar un gasto adicional permanente de hasta S/ 6 200 millones⁵, los cuales no están previstos en el recientemente publicado Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2021-2024, documento base para la formulación del presupuesto público del año fiscal 2022.

Adicionalmente, la ley aprobada deroga los decretos legislativos N° 1442 y N° 1450. El Decreto Legislativo N° 1442, regulaba cuatro instrumentos para la gestión fiscal de los recursos humanos⁶ y buscaba el ordenamiento de las planillas estatales. En ese sentido, su derogación ocasionará que el Estado no cuente con información exacta sobre los trabajadores de la administración pública, como sus datos personales que permitan identificarlos, la cantidad exacta de trabajadores en cada entidad, e incluso los montos y conceptos de ingresos que perciben⁷. Esto acarrearía un uso y asignación de recursos sin un control adecuado, afectando el equilibrio presupuestal y, por ende, la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1450 establecía las normas para fortalecer el Sistema Administrativo de Recursos Humanos y viabilizar la implementación del Régimen del Servicio Civil.

¹ Decreto Legislativo de la gestión fiscal de los recursos humanos en el Sector Público (septiembre de 2018).

² Decreto Legislativo que modifica el marco legal de SERVIR y la Ley de Servicio Civil (septiembre de 2018).

³ Decreto de Urgencia N° 014-2020, que regula los procesos de Negociación Colectiva en el Sector Público.

⁴ TUO de la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 010-2003-TR.

⁵ Según estimaciones del MEF. Dicho costo fiscal se calcula considerando que el 100 por ciento de trabajadores del Sector Público sea beneficiario de ingresos económicos por convenios colectivos y laudos arbitrales. En la práctica, solo el 38 por ciento de los trabajadores del Sector Público tiene ingresos por convenios y laudos.

⁶ Estos instrumentos son el Catálogo Único de Conceptos de Ingresos, la Planilla Única de Pago del Sector Público, el Aplicativo Informático de la Planilla Única de Pago del Sector Público (AIRHSP), y la Interoperabilidad de información de recursos humanos para el Aplicativo Informático de la Planilla Única de Pago del Sector Público.

⁷ Cabe resaltar que la utilización del AIRHSP permitió al MEF identificar gastos en personal y pensiones, en los tres niveles de gobierno, que no estaban debidamente sustentados por alrededor de S/2 000 millones.

La norma aprobada se suma a las leyes N° 31114⁸, N° 31115⁹ y N° 31131¹⁰, promulgadas por el Congreso durante el primer trimestre del 2021 y tendrían como resultado el incremento desordenado del gasto destinado al pago de planillas¹¹, el cual representa el 40 por ciento del gasto público. Esto traerá consecuencias para el próximo gobierno, ya que, para no afectar la sostenibilidad fiscal, éste, por ejemplo, tendría que destinar menores recursos para inversión pública ante el incremento de uno de los componentes más rígidos del gasto público.

Además, la Ley N° 31188, al igual que otras leyes sobre las que el CF se ha pronunciado con anterioridad¹², estaría vulnerando la Constitución Política del Perú en lo que respecta a: i) la prohibición del Congreso de la República para crear o aumentar el gasto público (artículo 79), ii) el principio de equilibrio presupuestario (artículo 78), y iii) la competencia del Poder Ejecutivo de administrar la hacienda pública (artículo 118). Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional (TC) ya ha señalado en anteriores oportunidades que la negociación colectiva en el sector público no puede estar exceptuada de respetar el principio de equilibrio presupuestal¹³. En ese sentido, es altamente cuestionable que el Congreso de la República, sin mayor debate¹⁴, siga generando normas que posteriormente deben ser declaradas inconstitucionales por el TC¹⁵.

Ante esta situación, el CF vuelve a exhortar a las autoridades de todos los poderes del Estado a actuar con responsabilidad fiscal, ya que continuar con la aprobación de iniciativas legislativas de esta naturaleza, traería consecuencias negativas sobre el proceso de consolidación fiscal de nuestras finanzas públicas.

Lima, 06 de mayo de 2021

CONSEJO FISCAL DEL PERU

⁸ Ley que deroga el Decreto de Urgencia N° 014-2020, que regula los procesos de Negociación Colectiva en el Sector Público (enero de 2021).

⁹ Ley que deroga múltiples artículos del Decreto de Urgencia N° 016-2020, que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público (enero de 2021).

¹⁰ Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público (marzo de 2021).

¹¹ Considera el gasto en remuneraciones y en contratos administrativos de servicios del Gobierno General.

¹² Ver comunicados publicados el 2 de diciembre de 2020 y el 11 de marzo de 2021. Disponibles en: <https://cf.gob.pe/p/comunicacion/comunicados/>

¹³ Ver Sentencia del TC recaída en el Expediente N° 0025-2013-PI/TC y otros (fundamento 165).

¹⁴ Cabe señalar que esta norma fue aprobada y observada a fines de 2018 por el anterior Congreso de la República, y que, a pesar de haber transcurrido más de dos años, se decidió que fuera exonerada del análisis de las comisiones respectivas. Además, la disposición complementaria que deroga los Decretos Legislativos 1442 y 1450 fue agregada en el texto sustitutorio aprobado por el Congreso y no se encontraban presente en el dictamen que dio origen a la norma. Ello evidencia la falta de análisis y debate en la aprobación de esta ley.

¹⁵ Desde 2020, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional: i) La ley N° 31018, que suspende el cobro de peajes a nivel nacional, ii) la ley N° 31039, que regula los procesos de ascenso automático, cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado en el sector salud, y iii) la ley N° 31083, que establece la devolución de los aportes de la ONP.