

Carta N° 316-2025/DE/COMEXPERU

Lima, 21 de noviembre de 2025

Congresista
VÍCTOR SEFERINO FLORES RUIZ
Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas
e Inteligencia Financiera
Congreso de la República
Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley 6463/2023-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, presentamos nuestros comentarios respecto del Proyecto de Ley 6463/2023-CR (en adelante, el Proyecto) que propone modificar el Decreto Legislativo 892, para disponer que los trabajadores del sector de hidrocarburos participen del 8% de las utilidades de sus respectivas empresas.

Al respecto, consideramos respetuosamente que dicha iniciativa debe archivarse, pues pretende equiparar el sector hidrocarburos con otros en donde los trabajadores ya participan en utilidades, desconociendo las particularidades del mismo, especialmente la alta carga impositiva estatal. En tal sentido, en el anexo adjunto presentamos nuestros comentarios, que se resumen a continuación:

- El Proyecto propone considerar la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) en atención a lo dispuesto en el Reglamento del Decreto Legislativo 892, salvo que exista una ley que distinga sectores. No obstante, el Proyecto no ha reparado en que el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, excluye expresamente la actividad de hidrocarburos de la actividad minera.
- Además de no especificar qué empresas del sector estarían comprendidas bajo dicha propuesta (afectando la seguridad jurídica), se ha omitido evaluar el impacto económico de esta propuesta en las operaciones del sector. Solo en el caso de las empresas extractivas, la carga impositiva es de 37.24% de los ingresos (como el caso del gas).
- La Comisión de Trabajo y Seguridad Social aprobó un dictamen que acumula el Proyecto con los Proyectos de Ley 1420/2021-CR, 1871/2021-CR, 2462/2021-CR, 5241/2022-CR, 7540/2023-CR y 8428/2023-CR, incorporando un Texto Sustitutorio que propone establecer una participación del 8 % de las utilidades en el sector hidrocarburos, sin que se haya realizado previamente una evaluación técnica de su impacto.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 6463/2023-CR

PROYECTO DE LEY DE GARANTÍA DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LAS UTILIDADES

1. El Proyecto equipara industrias sin considerar sus características particulares y desconociendo fallos judiciales sobre la materia

La Exposición de Motivos del Proyecto señala que la inclusión del sector hidrocarburos dentro de aquellos en donde los trabajadores deben participar del 8% de las utilidades se realiza considerando lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento del Decreto Legislativo 892, aprobado por Decreto Supremo 009-98-TR (en adelante, el Reglamento del DL 892).

De acuerdo con dicho artículo, debe considerarse la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), revisión 3, para determinar la actividad que desarrollan las empresas obligadas a distribuir utilidades. No obstante, tal como se desprende de la propia norma, ello no implica que las industrias deban fijarse aplicando directamente —sin un análisis técnico previo— la CIIU. Adicionalmente, la misma redacción del artículo establece que su aplicación opera 'salvo ley en contrario', lo que evidencia que no se trata de un criterio absoluto ni automático.

El Proyecto omite realizar este análisis técnico. Se propone equiparar las actividades de hidrocarburos (petróleo y gas) con el sector minero sin tener en cuenta que existe una ley que establece lo contrario. Al respecto, el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, excluye expresamente la actividad de hidrocarburos de la actividad minera.

Por tanto, la propuesta no evalúa las particularidades del sector hidrocarburos. Más grave aún, omite el marco jurídico nacional, contraviniendo lo expuesto en el Reglamento del DL 892.

Lo expresado previamente reviste de mayor gravedad si se tiene en cuenta que la redacción del Proyecto es de corte genérico. Al establecer de forma general "Empresas del sector hidrocarburos" se incluye a empresas no solo extractivas sino de otras partes de cadena de hidrocarburos, tales como transporte, distribución, y comercialización, que no se justifican con la exposición de motivos, y que inclusive contravienen la propia clasificación que pretenden emplear. Ello, debido a que la CIIU solo refiere a actividades extractivas.

Por otro lado, la Exposición de Motivos señala que las actividades de hidrocarburos (redactado en términos amplios y genéricos) son conexas y equiparables a las mineras. No obstante, no indican cómo se arriba a dicha conclusión. Por el contrario, ambas actividades tienen diferente estructura de costos (hidrocarburos tiene costos de operación y mantenimiento más elevados y constantes) y ciclos productivos, además tienen diferencias entre el régimen fiscal y también diferentes cargas tributarias.

En particular, se debería tener en cuenta la proporción de los ingresos totales que el Estado recauda de las empresas del sector hidrocarburos que extraen recursos considerando impuestos y regalías. Por ejemplo, en el caso de Camisea la regalía es de 37.24% sobre el ingreso, no sobre la utilidad) y con 2% adicional a la tasa general del Impuesto a la Renta como requisito por la estabilidad tributaria.

Equiparar actividades sin considerar sus diferencias —por ejemplo, en términos de nivel de riesgo exploratorio y grado de prospectividad— podría vulnerar el principio de equidad y de capacidad contributiva derivado del artículo 74° de la Constitución, en la medida en que el tratamiento fiscal

debe reflejar la realidad económica específica de cada actividad y no limitarse únicamente a su vinculación sectorial.

Finalmente, la propia Corte Suprema ha ratificado la distinción entre las actividades mineras y de hidrocarburos, reconociendo la existencia de legislación propia para este último. En la Casación Laboral N° 2046-2005 Lima, se estableció claramente que el Estado Peruano considera al petróleo como una actividad de hidrocarburos excluida del ámbito de aplicación de la Ley General de Minería. Esta jurisprudencia confirma la necesidad de diferenciar entre ambos sectores y respalda la inaplicabilidad del CIIU al sector de hidrocarburos.

2. El Proyecto no contiene una evaluación técnica que justifique la medida propuesta, considerando su impacto en la industria

La Exposición de Motivos del Proyecto carece de un análisis integral sobre su impacto económico en las distintas industrias, en especial en el sector hidrocarburos. Resulta indispensable que cualquier propuesta vinculada a la participación en utilidades se sustente en evidencia objetiva, no solo en proyecciones de producción, sino también en un análisis de la carga tributaria, la situación económica actual del sector y los niveles de inversión requeridos para su sostenibilidad.

No se ha brindado una justificación debidamente fundamentada para la determinación del porcentaje del 8% (frente al 5% establecido para todas las empresas), ni se adjuntó estudio técnico y evidencia objetiva alguna que permitiera analizar la viabilidad de la propuesta en base a indicadores económicos y financieros a fin de asegurar que lo planteado corresponda a la realidad del sector. Tampoco se ha considerado ningún tipo de análisis o parámetro internacional sobre este tipo de sobretasas que se suman a la tasa de impuesto a la renta que ya pagan las empresas y también los otros beneficios sociales con que cuentan los trabajadores en el país respecto a otros países.

Además, la producción de petróleo ha caído en varios lotes, situándose en 43,7 mil barriles diarios en agosto de 2025. El Perú consume unos 288 mil barriles diarios (47% diésel, 24% GLP), produciendo internamente solo un 40% de esta demanda, incluyendo los líquidos de gas natural. Por ello, se tiene un déficit en la Balanza de Hidrocarburos cercano a los US\$ 5 mil millones anuales.

Ahora bien, en lo que respecta al cálculo de las utilidades, el Proyecto no considera que estas constituyen un beneficio de naturaleza laboral, destinado a ser distribuido entre los trabajadores como resultado directo de la gestión empresarial y del desempeño colectivo dentro de la organización. No se trata de una asignación arbitraria que merezca tener un porcentaje específico como lo sugiere el Proyecto, sino de un mecanismo cuya lógica responde a la productividad, la eficiencia y los resultados obtenidos en el marco de las actividades económicas desarrolladas.

En realidad, el Proyecto reduce la relevancia de dichos factores, pues al priorizar criterios meramente formales —como la presencia física del trabajador— se deja en segundo plano la valoración de su contribución efectiva al éxito empresarial. Con ello, se desvirtúa la finalidad del beneficio y se corre el riesgo de generar distorsiones en su asignación, afectando tanto la equidad como los incentivos para mejorar el desempeño y la productividad en el ámbito laboral.

Dentro de los trabajadores que podrían ser afectados estarían aquellos que ocupan cargos de mayor responsabilidad, quienes no necesariamente se encuentran físicamente presentes o de forma continua, pero su intervención resulta decisiva en la toma de decisiones estratégicas y, en consecuencia, en la generación de utilidades. La consecuencia de esta medida es que las empresas se vean forzadas a valorar en demasía la presencia física incluso cuando esta no es necesaria. Ello podría afectar el equilibrio entre el esfuerzo operativo y el aporte estratégico de distintos perfiles de trabajadores

3. La Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso aprobó un Dictamen sobre el Proyecto reiterando las omisiones antes indicadas.

El Proyecto se encuentra en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como comisión secundaria. Dicho órgano acumuló el Proyecto con los Proyectos de Ley 1420/2021-CR, 1871/2021-CR, 2462/2021-CR, 5241/2022-CR, 7540/2023-CR y 8428/2023-CR, y aprobó un Dictamen con un Texto Sustitutorio que propone justamente establecer la participación del 8% de las utilidades en el sector de hidrocarburos.

El Dictamen adolece de las mismas falencias técnicas que el Proyecto bajo comentario: no ha reparado en la diferencia en los sectores de hidrocarburos y minería, no es preciso al señalar qué actividades estarían comprendidas bajo este régimen, y (lo que es más grave): no cuenta con un sustento técnico que demuestre que los beneficios que generaría son mayores a la afectación al sector, a los propios trabajadores, y a la ciudadanía.

En tal sentido, frente a los problemas que tanto el Proyecto como el Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social podrían generar tanto para la industria como para la población en general, recomendamos que, en la medida de que la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera es la principal, realice una evaluación más exhaustiva de la propuesta, basada en un análisis integral del sector. Ello con el fin de asegurar que la medida cuente con un sustento técnico adecuado, responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y se oriente a garantizar la sostenibilidad del sector. Para ello, proponemos el establecimiento de una mesa técnica que convoque a los actores intervinientes en el sector, de modo que puedan aportar con propuestas y evidencia técnica.

4. Conclusiones

En atención a lo expuesto, solicitamos respetuosamente el archivo del presente Proyecto o, en su defecto, la convocatoria a mesas técnicas con la participación de todos los actores involucrados — sociedad civil, sector privado y academia— a fin de contar con mayor evidencia y sustento técnico. En suma, expresamos nuestros comentarios para su consideración:

- El Proyecto propone considerar la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) en atención a lo dispuesto en el Reglamento del Decreto Legislativo 892, salvo que exista una ley que distinga sectores. No obstante, el Proyecto no ha reparado en que el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, excluye expresamente la actividad de hidrocarburos de la actividad minera.
- Además de no especificar qué empresas del sector estarían comprendidas bajo dicha propuesta (afectando la seguridad jurídica), se ha omitido evaluar el impacto económico de esta propuesta en las operaciones del sector. Solo en el caso de las empresas extractivas, la carga impositiva es de 37.24% de los ingresos (como el caso del gas).
- La Comisión de Trabajo y Seguridad Social aprobó un dictamen que acumula el Proyecto con los Proyectos de Ley 1420/2021-CR, 1871/2021-CR, 2462/2021-CR, 5241/2022-CR, 7540/2023-CR y 8428/2023-CR, incorporando un Texto Sustitutorio que propone establecer una participación del 8 % de las utilidades en el sector hidrocarburos, sin que se haya realizado previamente una evaluación técnica de su impacto.