



PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LOS SERVICIOS DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) A TRAVÉS DE LA DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY 31969

El Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE FORTALECE LOS SERVICIOS DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD (ESSALUD) Y DEROGA EL ARTÍCULO 9 DE LA LEY N° 31969, LEY QUE IMPULSA LA COMPETITIVIDAD Y EL EMPLEO EN LOS SECTORES TEXTIL, CONFECCIONES, AGRARIO Y RIEGO, AGROEXPORTADOR Y AGROINDUSTRIAL Y FOMENTA SU REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto el fortalecimiento de los servicios de la Seguro Social de Salud (ESSALUD) para garantizar el derecho a la vida y salud de todos los asegurados, para lo cual se deroga el artículo 9 de la Ley N° 31969, ley que impulsa la competitividad y el empleo en los sectores textil, confecciones, agrario y riego, agroexportador y agroindustrial y fomenta su reactivación económica.

Artículo 2.- Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad garantizar el sostenimiento financiero de las prestaciones de salud ofrecidos por el Seguro Social de Salud (EsSalud) y fijar el estándar de aporte del 9% para las empresas agrarias comprendidas en el artículo 2 de la Ley 31110, Ley del régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial, de acuerdo a lo establecido en el literal a) del artículo 6 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, sin tratos preferenciales injustificados.

Artículo 3.- Derogación

Se deroga el artículo 9 de la Ley N° 31969, Ley que impulsa la competitividad y el empleo en los sectores textil, confecciones, agrario y riego, agroexportador y agroindustrial y fomenta su reactivación económica.



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 10:10:26-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 14:24:04-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 15:10:59-0500

Lima, septiembre de 2025.



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 14:41:43-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 14:53:29-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 14:41:28-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Ley N° 26790, Ley de modernización de la seguridad social en salud, establece los aportes por afiliación al Seguro Social de Salud. El artículo 6, literal a), determina que los empleadores tendrán que aportar el equivalente al 9% de la remuneración o ingreso de cada trabajador.

Asimismo, el artículo 6-A de la Ley N° 26790 es claro al mencionar que cualquier exoneración, incentivo, beneficio o exclusión del aporte debe partir del cumplimiento de ciertas reglas para ser legalmente válida. Así, tiene que corresponder con la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, realizar un estudio actuarial, contar con un informe técnico emitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo e indicar el impacto presupuestal a ESSALUD a corto, mediano y largo plazo, por los ingresos que se dejarán de percibir, especificando los ingresos alternativos que compensarán la menor recaudación. Sin embargo, todas estas disposiciones han sido incumplidas cuando se trata de otorgar reducciones de aporte a las empresas agrarias y agroexportadoras.

Al respecto, la Ley N° 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario, determinó que el aporte al Seguro Social de Salud de las empresas agrarias sería del 4% de la remuneración del trabajador. Este monto preferencial es muy inferior al 9% que pagan los empleadores del régimen general. En el 2019, el Decreto de Urgencia N° 043-2019 determinó que el aporte pase del 4% al 6% en el mencionado año, hasta alcanzar progresivamente el 9%.

De acuerdo a las estimaciones de EsSalud, acogidas por el MEF¹, el uso de los servicios de salud representó más de 578 millones de soles, mientras que el aporte de los empleadores agrarios equivalió a 220 millones de soles. Aunque aumentó el aporte en 2%, la contribución fue insuficiente.

Con posterioridad, mediante la Ley N° 31110 (2020), Ley del régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial, se aprobó un esquema diferenciado de aportes para empresas con ventas mayores a 1700 UIT y menores a este monto.

Empresas con ventas mayores a 1700 UIT		Empresas con ventas menores a 1700 UIT	
Periodo	Tasa	Periodo	Tasa
De 2021 a 2022	7%	De 2021 a 2027	6%
De 2023 a 2024	8%		
De 2025 en adelante	9%	De 2028 en adelante	9%

¹ INFORME N° 0007-2023-EF/61.01 (página 3).

No obstante, mediante la Ley N° 31969, ley que impulsa la competitividad y el empleo en los sectores textil, confecciones, agrario y riego, agroexportador y agroindustrial y fomenta su reactivación económica, se dispuso una nueva matriz de aportes al EsSalud que continúa con profundizar en la reducción de los aportes a EsSalud de las empresas agrarias.

En el artículo 9 de la Ley N° 31969, nuevamente aplica una nueva excepción al aporte mensual a EsSalud de las empresas agrarias, comprendidos en el artículo 2 de la Ley 31110 -Ley del régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial. Durante el periodo 2024-2028, el aporte será de 6%. De esta forma se profundiza el trato preferencial sin justificación e ilegal que evita el pago de la tasa completa de aportes a EsSalud.

Asimismo, la disminución de los aportes regulares a EsSalud de las empresas agrarias contraviene el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, en cuanto al ejercicio de la potestad tributaria, en cuanto al principio de igualdad. El Tribunal Constitucional² señala que el principio de igualdad tributaria se manifiesta en la prohibición de "discriminación jurídica" la cual no es admisible un tratamiento dispar cuando estamos en situaciones similares, salvo justificación objetiva y razonable. Estos aspectos, no hacen más que mostrar que la reducción de los aportes de EsSalud a empresas agrarias suponen un trato desigual injustificado frente a otros sectores productivos del país.

Por otra parte, es imprescindible considerar que EsSalud avanza hacia una crisis de financiamiento que puede conducir a la falta de provisión de atenciones médicas generales y especializadas o conducir a escenarios de desabastecimiento de medicinas a nivel nacional. De hecho, los diagnósticos presentes en el Estudio Financiero Actuarial 2018 de la OIT³ señalan que se proyectan déficits crecientes y permanentes hasta el 2027, que se traducirán en un deterioro en la calidad y la oportunidad de los servicios clínicos provistos.

De acuerdo a información de la propia entidad⁴, presentes en el libro "Hacia la Modernización de la Seguridad Social en el Perú (2018)", el total de inversión estimada y requerida por EsSalud para cubrir las brechas prestaciones de salud y prestaciones sociales para el año 2035 asciende a S/31 226 mil millones para el 2035, sin embargo el costo que corresponde a la brecha en prestaciones de salud es de S/ 28 mil 281 millones que representa el 91% de la inversión requerida.

Asimismo, de la Propuesta de estrategias de mejora de contribuciones al Seguro Social de Salud - EsSalud, preparado por Videnza Consultores en diciembre de 2020⁵:

"En el 2019, los gastos prestacionales de salud en EsSalud ascendieron a S/ 9,565,625,084. Es decir, el gasto es de S/810 por afiliado o de S/ 231 por atención. En términos absolutos, el sector privado es el que más gasta con 40% del total. Sin embargo, continúa, la historia cambia drásticamente al ajustar por población. En este caso, los pensionistas son el grupo con mayor gasto, con S/1,842 por afiliado y S/ 255

² En la sentencia recaída en el Expediente N° 1279-2002-AA/TC.

³ Estudio Financiero Actuarial - EsSalud, 2018-OIT.

⁴ INFORME N° 24-GCCyC-GCGF-ESSALUD-2022

⁵ INFORME N°44 -GCSPE-ESSALUD-2022

por atención, seguidos por el sector agrario con un gasto de S/ 1,004 y el sector público con un gasto de S/ 817 por afiliado”⁶.

Finalmente, el estudio menciona lo siguiente:

“Del mismo modo, señala que tomando en cuenta los aportes totales para el año 2019, así como la suma de los gastos en prestaciones de salud, prestaciones sociales y otros gastos (sin contar el gasto en capital), se observa que EsSalud presenta un déficit de S/ 201,439,923. Al desagregar por régimen, se observan diferencias significativas. Mientras que el sector privado aporta mucho más de lo que gasta, los pensionistas gastan mucho más de lo que aportan, así como el régimen agrario”.

Por lo expuesto, es claro que las medidas preferenciales al sector agroexportador y, en particular, a las empresas agrarias respecto al aporte disminuido del estándar de 9% es un despropósito que, a la fecha, encamina a una situación crítica de EsSalud que impactará a los cientos de miles de trabajadores y jubilados que dependen de la entidad.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa busca derogar el artículo 9 de la Ley N° 31969, Ley que impulsa la competitividad y el empleo en los sectores textil, confecciones, agrario y riego, agroexportador y agroindustrial y fomenta su reactivación económica, el cual reduce el aporte mensual al Seguro Social de Salud (ESSALUD) a 6% por trabajador de las empresas agrarias en el artículo 2 de la Ley 31110 -Ley del régimen laboral agrario y de incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial- hasta el año 2028.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos adicionales al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto económico de las entidades públicas, por el contrario tendrá un impacto en la reducción del financiamiento y provisión de servicios por parte de EsSalud. Según estimaciones del MEF, “la aplicación de la tasa reducida indefinida del aporte a EsSalud, de acuerdo con la propuesta legislativa, significaría menores recursos por alrededor de S/ 51,1 millones anuales aproximadamente a partir del año 2028”⁷.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se vincula con la Política de Estado N° 31⁸ del Acuerdo Nacional relativa a la Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda, que se detalla a continuación:

⁶ Ídem

⁷ Ministerio de Economía y Finanzas (2023). INFORME N° 0007-2023-EF/61.01, página 10.

⁸ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/31-sostenibilidad-fiscal-y-reduccion-del-peso-de-la-deuda/>

"Nos comprometemos a asegurar las condiciones que permitan contar con un presupuesto sostenible y acorde a las prioridades nacionales, así como a llevar la Deuda Pública externa e interna a niveles sostenibles y compatibles tanto con la recuperación de la inversión pública como con la mejora en la clasificación del riesgo país".

Asimismo, de acuerdo al artículo 1 de la Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, guarda relación con el tema 101 "Políticas tributarias y administración del presupuesto del sector público" de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR.