



Ana Zarith Zegarra Saboya

Congresista de la República

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

LEY DE PRESTACIONES ALIMENTARIAS EN BENEFICIO DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN LABORAL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA.

La congresista de la República, **ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA**, integrante del grupo parlamentario **SOMOS PERÚ**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107° de la constitución Política del Perú y en concordancia con el inciso c) del artículo 22, artículo 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE PRESTACIONES ALIMENTARIAS EN BENEFICIO DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN LABORAL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA.

Artículo 1. - Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 1 de la Ley N.º 28051, Ley de Prestaciones Alimentarias en beneficio de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, a efectos de ampliar el alcance del beneficio allí regulado, haciéndolo extensivo a todos los trabajadores del país, incluyendo a quienes se encuentran comprendidos en regímenes especiales.

Artículo 2. - Declaratoria de interés nacional y necesidad pública

La presente ley tiene como finalidad mejorar el bienestar material de los trabajadores, fortalecer su capacidad adquisitiva en materia alimentaria, promover mecanismos eficientes de compensación no remunerativa, incentivar la formalización del consumo y contribuir a la dinamización de la economía.

Artículo 3. - Modificación del artículo 1 de la Ley N.º 28051

Modifícase el artículo 1 de la Ley N.º 28051, Ley de Prestaciones Alimentarias en beneficio de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, el cual queda redactado en los siguientes términos:



Ana Zadith Zegarra Saboya

Congresista de la República

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.

La presente Ley establece el otorgamiento de prestaciones alimentarias con fines promocionales en favor de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, incluyendo a aquellos comprendidos en los regímenes especiales de la micro y pequeña empresa, con el objeto de mejorar su capacidad adquisitiva mediante la adquisición de bienes de consumo alimentario suministrados por el empleador a través de terceros, en condiciones adecuadas.

Las prestaciones alimentarias, podrán ser objeto de convención colectiva de trabajo o contrato individual”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar el artículo 1 de la Ley N° 28051, a fin de ampliar el alcance del régimen de prestaciones alimentarias, permitiendo que dicho beneficio pueda ser otorgado a los trabajadores de la actividad pública y privada, manteniendo su naturaleza promocional y su finalidad específica orientada a mejorar la capacidad adquisitiva destinada a la adquisición de alimentos.

La legislación vigente reconoce a las prestaciones alimentarias como un mecanismo de mejora del ingreso disponible de los trabajadores mediante la adquisición de bienes de consumo alimentario, sin desnaturalizar la remuneración principal ni alterar la estructura del sistema laboral. Su diseño jurídico ha permitido que este instrumento funcione como herramienta de bienestar laboral, formalización del consumo y dinamización del comercio formal de alimentos.

La evidencia empírica disponible demuestra que la expansión del sistema genera efectos positivos sobre los trabajadores, las empresas, el comercio formal y el Estado, lo que refuerza la razonabilidad de ampliar el ámbito subjetivo de la ley. En ese sentido, la propuesta no introduce un nuevo mecanismo, sino que extiende los beneficios de uno ya existente, probado y compatible con el ordenamiento jurídico vigente.

Asimismo, la ampliación del régimen responde a criterios de equidad, permitiendo que trabajadores actualmente excluidos accedan a un beneficio orientado a la satisfacción de necesidades básicas, sin afectar su naturaleza remunerativa ni generar distorsiones en el sistema laboral; en consecuencia, la propuesta resulta razonable y pertinente, al ampliar el alcance de un mecanismo existente y contribuir al bienestar, la formalización y la eficiencia económica.

Finalmente, la iniciativa contribuye a fortalecer la formalización del consumo, promover el uso de medios de pago formales y dinamizar la economía vinculada al sector alimentario, generando impactos positivos tanto a nivel social como económico.

II. PROBLEMÁTICA QUE SE BUSCA RESOLVER

La propuesta normativa se orienta a atender tres situaciones que evidencian limitaciones en el régimen vigente de prestaciones alimentarias: el alcance restringido del beneficio, la limitada utilización de mecanismos de compensación no remunerativa y la necesidad de fortalecer la formalización del consumo en el mercado de alimentos.

En primer lugar, se advierte que el beneficio no se encuentra disponible para la totalidad de trabajadores, lo que reduce su impacto potencial en términos de bienestar y productividad. Esta limitación resulta relevante en la medida en que los efectos positivos del sistema no dependen del régimen laboral específico, sino de su adecuada implementación y cobertura.



Ana Zarith Zegarra Saboya

Congresista de la República

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

En segundo término, el esquema actual de compensación laboral continúa concentrándose en mecanismos tradicionales que implican mayores cargas para el empleador, relegando alternativas complementarias de carácter no remunerativo que podrían mejorar las condiciones del trabajador sin generar incrementos significativos en la estructura de costos laborales.

Finalmente, se identifica la necesidad de orientar el gasto alimentario hacia canales formales, trazables y verificables, especialmente en un contexto de creciente digitalización de los medios de pago. Ello permite no solo mejorar la transparencia de las transacciones, sino también fortalecer la formalización económica y contribuir a una mayor recaudación tributaria.

MATRIZ 1: Justificación Pública de la Intervención Legislativa

Problema público identificado	Situación actual	Intervención propuesta	Resultado esperado
Cobertura legal restringida del beneficio	La regulación vigente limita el acceso efectivo al sistema de prestaciones alimentarias y excluye a segmentos relevantes de trabajadores.	Ampliar el ámbito subjetivo de la ley para habilitar el otorgamiento del beneficio a trabajadores de la actividad pública y privada.	Mayor equidad en el acceso a un mecanismo de bienestar laboral y mejora del ingreso disponible.
Déficit de instrumentos eficientes de compensación no remunerativa	El empleador enfrenta mayores rigideces y sobrecostos si busca mejorar ingresos únicamente mediante remuneración directa.	Mantener y ampliar un instrumento legalmente reconocido de prestación alimentaria, compatible con la naturaleza promocional del régimen vigente.	Mejora del bienestar del trabajador sin trasladar íntegramente el costo a la estructura de sobrecostos laborales.



Ana Zadith Zegarra Saboya

Congresista de la República

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

Persistencia de consumo y comercio parcialmente informales	Una parte significativa del gasto alimentario se realiza en canales poco formalizados o con baja trazabilidad.	Canalizar el beneficio exclusivamente a la adquisición de alimentos en establecimientos autorizados.	Mayor formalización del gasto, trazabilidad, digitalización y fortalecimiento de la recaudación tributaria.
--	--	--	---

Fuente: Universidad del Pacífico (2026).

III. SUSTENTO TÉCNICO Y ECONÓMICO

La presente propuesta de modificación de la Ley N.º 28051 se sustenta en el análisis disponible, el cual muestra que el régimen de prestaciones alimentarias viene generando efectos positivos en los trabajadores. En la práctica, se observa que quienes acceden a este beneficio cuentan con mayores niveles de ingreso disponible, así como una mejor capacidad para destinar recursos a aspectos como la educación, lo que repercute directamente en su bienestar y productividad.

Estos resultados no responden a una proyección teórica, sino a la evolución que el propio sistema ha tenido en el país. En los últimos años, el número de beneficiarios ha crecido de manera sostenida, movilizand o importantes recursos orientados al consumo de alimentos. Este dinamismo no solo impacta a nivel individual, sino que también se refleja en la economía en general, al fortalecer el consumo en canales formales y contribuir a la recaudación tributaria.

Estos resultados no responden a una proyección teórica, sino a la evolución que el propio sistema ha tenido en el país. En los últimos años, el número de beneficiarios ha crecido de manera sostenida, movilizand o importantes recursos orientados al consumo de alimentos. Este dinamismo no solo impacta a nivel individual, sino que también se refleja en la economía en general, al fortalecer el consumo en canales formales y contribuir a la recaudación tributaria.

Asimismo, el propio diseño del sistema incorpora mecanismos que evitan su uso indebido, como la restricción de su uso exclusivamente para la adquisición de alimentos, su carácter personal e intransferible y la prohibición de reemplazar la remuneración dineraria. Estas condiciones aseguran que el beneficio se mantenga dentro de su finalidad original.

En consecuencia, la modificación propuesta resulta razonable, en la medida en que amplía un mecanismo que ya ha demostrado resultados positivos, permitiendo que más trabajadores accedan a él, sin generar costos fiscales directos ni afectar la estructura del régimen laboral vigente. Se trata, en esencia, de fortalecer una herramienta que ya funciona, haciéndola más inclusiva y coherente con la realidad laboral del país.



Ana Zadith Zegarra Saboya

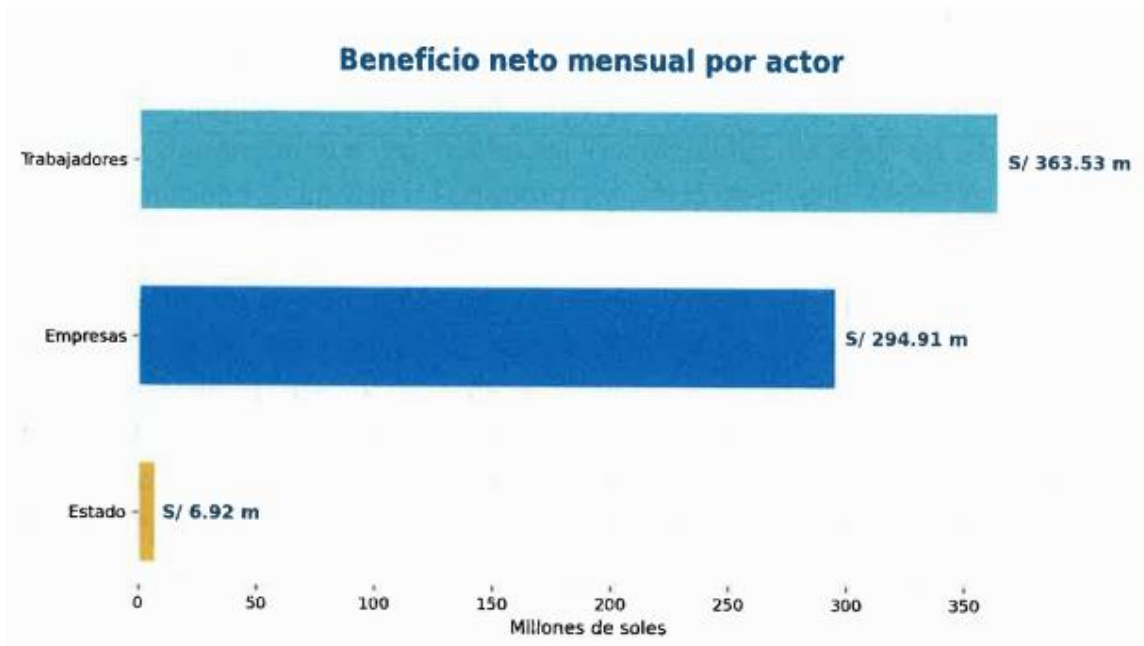
Congresista de la República

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

Dimensión social	Hallazgo principal	Lectura para la sustentación
Ingreso del trabajador	Los beneficiarios registran aproximadamente S/ 245.80 adicionales de ingreso mensual promedio.	Refuerza la tesis de mejora material directa en la capacidad adquisitiva del trabajador.
Educación del hogar	Se observa un incremento de aproximadamente S/ 336.40 en el gasto mensual destinado a educación.	Evidencia externalidades positivas en el capital humano y el bienestar familiar.
Productividad y asistencia	Se reportan aproximadamente 4.8 horas adicionales de trabajo semanal.	Vincula el beneficio con mayores niveles de productividad y menor ausentismo laboral.
Formalización del consumo	Mayor uso de boleta, pagos electrónicos y canales modernos.	Conecta el beneficio laboral con la formalización económica.

Fuente: Universidad del Pacífico (2026).

Gráfico 1. Beneficio neto mensual por actor



El gráfico muestra la distribución del beneficio neto mensual generado por el régimen de prestaciones alimentarias entre los principales actores de la relación económica: trabajadores, empresas y Estado. Se observa que el mayor beneficio se concentra en los trabajadores, quienes registran un incremento significativo en su ingreso disponible, lo que resulta coherente con la finalidad del régimen.

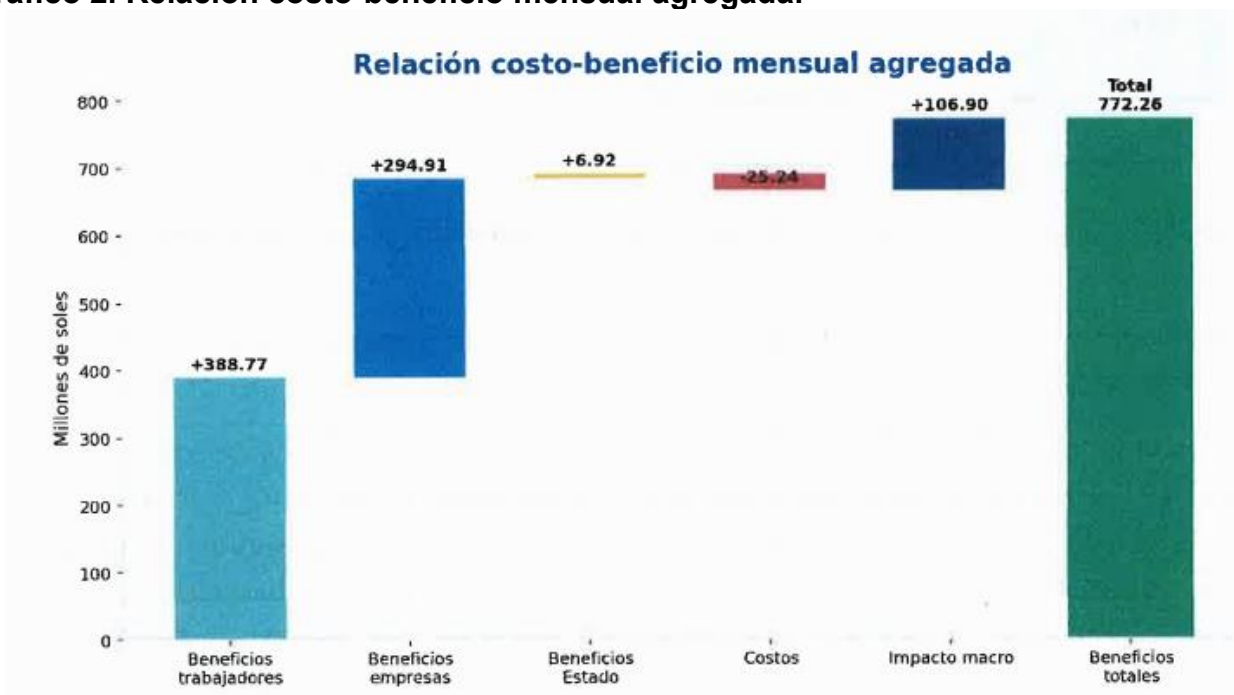
Por su parte, las empresas también obtienen beneficios relevantes, asociados principalmente a mejoras en la productividad y a una mayor eficiencia en la estructura de compensación laboral. En tanto, el Estado registra un saldo fiscal positivo, derivado del incremento en la formalización de las transacciones y en la recaudación tributaria.

En conjunto, el gráfico evidencia que la medida no genera un impacto unilateral, sino que distribuye beneficios entre los distintos actores, lo que permite sostener su razonabilidad y su contribución al bienestar social, la eficiencia empresarial y el fortalecimiento de la economía formal.

Matriz 2. Impacto económico por actor.

Actor	Beneficios estimados	Costos estimados	Balance
Trabajadores	~ S/ 388.77 millones mensuales	~ S/ 25.24 millones mensuales	~ S/ 363.53 millones netos
Empresas	~ S/ 294.91 millones mensuales	No significativos	~ S/ 294.91 millones netos
Estado	~ S/ 6.92 millones mensuales	No significativos	~ S/ 6.92 millones netos
Total	~ S/ 690.60 millones mensuales	~ S/ 25.24 millones mensuales	~ S/ 665.36 millones netos

Gráfico 2. Relación costo-beneficio mensual agregada.



El gráfico muestra que los beneficios totales del sistema de prestaciones alimentarias alcanzan aproximadamente S/ 772.26 millones mensuales, superando ampliamente los costos asociados. Estos beneficios se distribuyen principalmente en los trabajadores (S/ 388.77 millones), seguidos por las empresas (S/ 294.91 millones) y, en menor medida, por el Estado (S/ 6.92 millones). A ello se suma un impacto macroeconómico positivo estimado en S/ 106.90 millones.

En conjunto, se observa un saldo neto favorable, lo que permite sostener que la medida no genera una carga excesiva, sino que produce beneficios que superan los costos. Esto refuerza la idea de que la ampliación del sistema es una intervención eficiente, con efectos positivos en el bienestar de los trabajadores, la actividad empresarial y la economía formal.

V. FINALIDAD PÚBLICA DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa persigue una finalidad pública integral, orientada a mejorar las condiciones materiales de los trabajadores, optimizar los mecanismos de compensación laboral y promover el uso de instrumentos eficientes de carácter no remunerativo.

Asimismo, busca incentivar la formalización del gasto en alimentos y del comercio asociado, fortaleciendo la trazabilidad de las transacciones y el uso de medios de pago formales. De igual manera, la propuesta contribuye a la dinamización de la actividad económica vinculada al sector alimentario, generando efectos positivos tanto en el ámbito social como económico.

V. LEGISLACIÓN COMPARADA Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La experiencia comparada muestra que los sistemas de vales o prestaciones alimentarias no son exclusivos del ordenamiento peruano, sino que constituyen instrumentos consolidados en diversas jurisdicciones para mejorar la nutrición del trabajador, complementar su ingreso y promover la formalización económica. En ese sentido, la comparación no tiene como finalidad trasladar modelos de manera automática, sino evidenciar que este tipo de mecanismos cuenta con respaldo normativo y resultados positivos en distintos contextos.

En el caso de Francia, el denominado “título-restaurant” se encuentra regulado como un medio de pago específico destinado a la adquisición de alimentos, lo que confirma la viabilidad de delimitar jurídicamente el uso del beneficio sin afectar su integración al sistema laboral. Por su parte, en Brasil, el Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) vincula este tipo de prestaciones con objetivos de salud ocupacional y productividad, incorporando además incentivos fiscales que favorecen su adopción en el ámbito empresarial.

En México, la implementación de vales de despensa a través de medios electrónicos autorizados ha permitido fortalecer la trazabilidad de las operaciones y mejorar el control tributario, evidenciando la importancia de la digitalización en este tipo de beneficios. Esta tendencia resulta consistente con la evolución del mercado peruano hacia el uso de medios de pago formales.

Adicionalmente, experiencias como la de Bulgaria muestran que la expansión de estos sistemas puede generar efectos positivos en el empleo y en la recaudación fiscal, beneficiando de manera conjunta a trabajadores, empresas y Estado.

En conjunto, la evidencia comparada permite sostener que las prestaciones alimentarias, cuando se encuentran adecuadamente reguladas, constituyen una herramienta eficaz para mejorar el bienestar del trabajador, promover la formalización y dinamizar la actividad económica.



Matriz 3. Legislación comparada sobre prestaciones alimentarias

País	Base normativa / institucional	Rasgo principal	Aprendizaje útil para el Perú
Francia	Code du travail (arts. L3262-1 y ss.); régime de <i>titres-restaurant</i>	Título especial de pago destinado a sufragar total o parcialmente comidas o alimentos en establecimientos autorizados	Demuestra que el beneficio puede definirse legalmente con un uso finalista y reglas operativas claras
Brasil	Ley N.º 6.321/1976; Decreto N.º 10.854/2021; Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	Programa orientado a mejorar la nutrición del trabajador y prevenir enfermedades profesionales mediante incentivos	Confirma la compatibilidad entre política alimentaria laboral, salud ocupacional y formalización empresarial
México	Régimen fiscal administrado por el SAT para vales de despensa mediante monederos electrónicos autorizados	Uso de instrumentos electrónicos para deducción y control tributario	Acredita que la digitalización del beneficio fortalece la trazabilidad, fiscalización y seguridad jurídica

Fuentes referenciales: Légifrance (Francia); Ministério do Trabalho e Emprego y Presidência da República (Brasil); Servicio de Administración Tributaria SAT (México).

VI. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

El proyecto modifica el artículo 1 de la Ley N.º 28051 para redefinir el objeto de la ley y disponer que el beneficio de prestaciones alimentarias tenga fines promocionales en favor de los trabajadores de la actividad pública o privada, con el objeto de mejorar sus ingresos mediante la adquisición de bienes de consumo alimentario suministrados por su empleador con participación de terceros en condiciones adecuadas.

VII. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa es compatible con el ordenamiento jurídico vigente, en tanto no modifica el régimen general de remuneraciones ni altera los principios fundamentales del Derecho Laboral. Por el contrario, se limita a ampliar el ámbito de aplicación de un beneficio ya reconocido por la Ley N.º 28051, manteniendo su naturaleza no remunerativa y su finalidad específica.

En consecuencia, la vigencia de la presente ley contribuirá a fortalecer el sistema laboral y económico, ampliando el acceso a un mecanismo ya validado, sin afectar la estructura normativa vigente.

Matriz: Riesgos y mitigaciones normativas

Riesgo u objeción	Respuesta normativa y técnica
Sustitución indebida de la remuneración dineraria	La regulación preserva el carácter intangible de la remuneración principal, estableciendo la prohibición de sustituir el salario en efectivo por prestaciones alimentarias.
Interpretación como gasto público automático	Se precisa que su aplicación en el sector público está sujeta a disponibilidad presupuestaria, sostenibilidad fiscal y al régimen normativo correspondiente.
Desigualdad arbitraria en el acceso	La iniciativa corrige una exclusión previa y permite el acceso al beneficio mediante reglas objetivas, a través de negociación colectiva o mecanismos habilitantes.

Fuente: Universidad del Pacífico (2026).

VIII. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La aprobación de la presente iniciativa no genera un costo inmediato ni directo al erario nacional, en la medida en que la propuesta amplía un marco normativo habilitante y no establece una obligación generalizada de gasto.

Por el contrario, el estudio evidencia que los beneficios mensuales derivados del sistema son significativamente superiores a los costos identificados, generando saldos netos positivos para los trabajadores, las empresas y el Estado. En ese sentido, la iniciativa no solo resulta sostenible, sino que también contribuye a mejorar el bienestar social y la eficiencia económica.



Matriz - Formalización, digitalización y recaudación

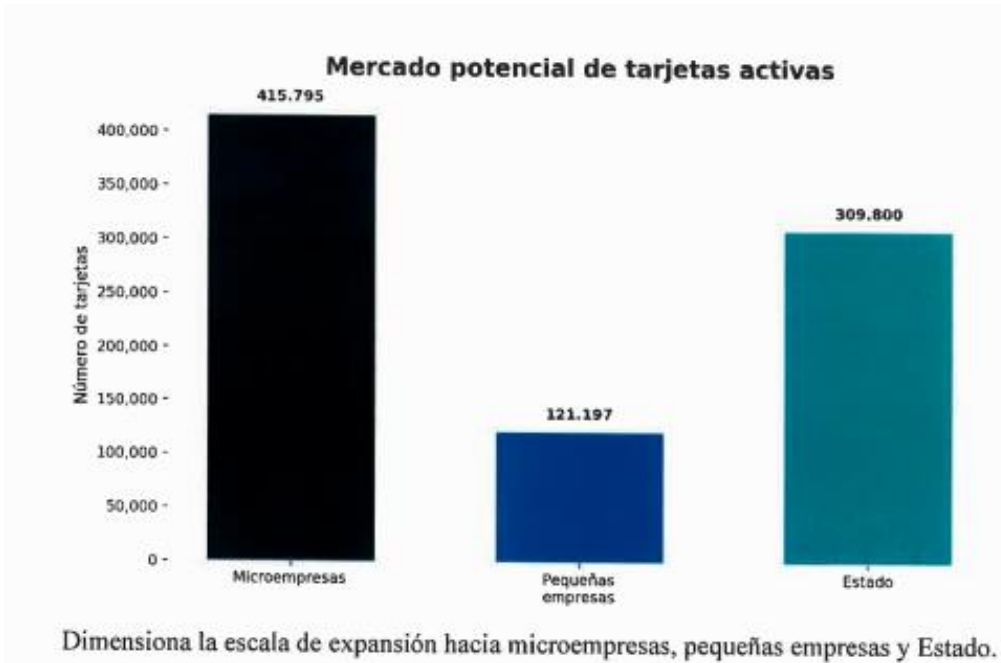
Eje	Efecto esperado	Valor jurídico-social
Formalización del consumo	Mayor uso de comprobantes de pago y trazabilidad en la adquisición de alimentos.	Reduce la opacidad transaccional y fortalece la economía formal.
Digitalización comercial	Mayor uso de POS, pagos electrónicos y registros contables.	Vincula la medida con la modernización económica y mejora la competitividad.
Recaudación tributaria	Incremento del IGV e Impuesto a la Renta por expansión del gasto formal.	Refuerza que la medida no erosiona la base fiscal, sino que la amplía.

Fuente: Universidad del Pacífico (2026).

Gráfico - Mercado potencial de tarjetas activas.

El gráfico cumple una función prospectiva al dimensionar la magnitud de la expansión del beneficio hacia microempresas, pequeñas empresas y trabajadores del sector público, evidenciando que la modificación normativa cuenta con una escala suficiente para generar efectos económicos y sociales relevantes. En ese sentido, permite apreciar que la ampliación del ámbito subjetivo de la ley no constituye una medida marginal, sino una intervención con capacidad real de incidir en el mercado formal de alimentos y en el uso de medios de pago.

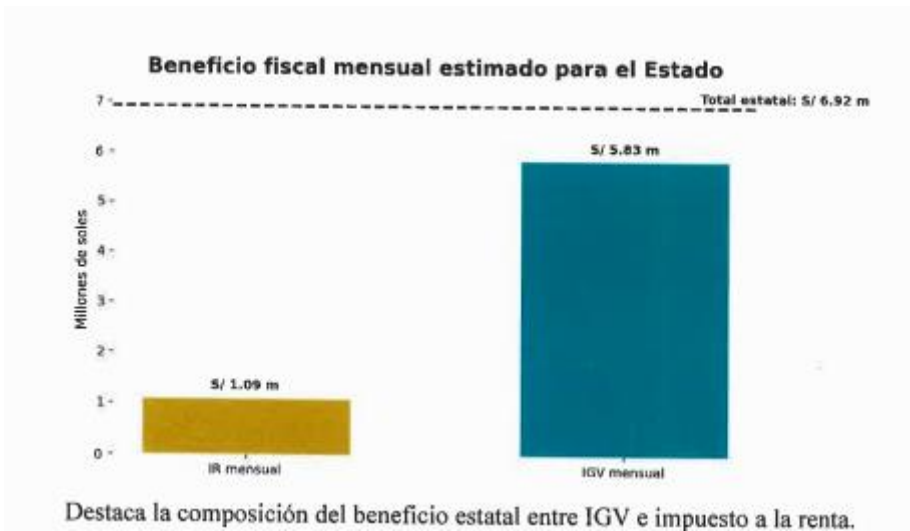
Asimismo, su relevancia no es únicamente cuantitativa. La concentración del potencial en sectores actualmente subatendidos refuerza el principio de igualdad material, en la medida en que la propuesta no amplía beneficios sobre un grupo ya cubierto, sino que corrige una exclusión normativa, permitiendo extender a otros trabajadores un mecanismo que ha demostrado resultados positivos en el ámbito formal.



Fuente: Universidad del Pacífico (2026).

Gráfico - Beneficio fiscal mensual estimado para el Estado

El gráfico muestra que la iniciativa no reduce la base fiscal; por el contrario, la formalización del gasto y el aumento de la productividad generan mayor recaudación por IGV e impuesto a la renta. Esto permite compatibilizar objetivos sociales con sostenibilidad fiscal. En ese sentido, la medida no solo mejora el bienestar, sino que también fortalece la recaudación, posicionando al Estado como beneficiario de la expansión de la economía formal.





Ana Zadith Zegarra Saboya

Congresista de la República

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

IX. COMPATIBILIDAD CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa es compatible con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional vinculadas a la reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades, la promoción del empleo digno y productivo, la competitividad, la formalización económica, la eficiencia del Estado y la responsabilidad fiscal.

En particular, la propuesta se vincula con la política de promoción del empleo digno y productivo, en la medida en que contribuye a mejorar las condiciones materiales del trabajador sin desnaturalizar la estructura salarial ni generar obligaciones públicas indiscriminadas. Asimismo, guarda relación con los objetivos de competitividad, al incentivar el uso de medios de pago formales, fortalecer la trazabilidad de las transacciones y promover la formalización del comercio de alimentos.

De igual manera, la iniciativa se alinea con los principios de equidad y movilidad social, al fortalecer la capacidad adquisitiva del trabajador y mejorar su acceso a bienes esenciales, lo que puede generar efectos positivos en su bienestar y en sus oportunidades futuras. En conjunto, la medida contribuye a dinamizar la economía formal, incentivar la productividad y ampliar la base tributaria, en concordancia con los lineamientos del Acuerdo Nacional.