

## INFORME

# EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN EL PERÚ: LA CÉDULA VIVA

## RESUMEN EJECUTIVO

*El presente documento busca analizar uno de los grandes problemas que en materia previsional enfrenta el Perú: El Régimen del Decreto Ley N° 20530 o Cédula Viva, promulgado el 27 de febrero de 1974, permite que un trabajador adquiriera el derecho a una pensión, luego de doce y medio o quince años, para mujeres y varones, respectivamente. Asimismo, no estipula edad mínima para el cese y establece una tasa de aporte de 6%, que garantizaría una pensión equivalente al 100% de la remuneración nivelable. Es aquí donde se suscita el primer problema del Sistema Público Previsional, debido a la incapacidad de afrontar las planillas con la recaudación de los aportes, el Estado ha llegado a subsidiar la planilla en un 85% del capital unitario requerido.*

*Asimismo, en comparación al régimen del Decreto Ley N° 19990 (SNP), la cedula viva plantea una serie de inequidades, no sólo por el lado de las pensiones otorgadas, las cuales alcanzan hasta S/. 25 000 mensuales, sino también por el lado de los aportes, debido a que la tasa de aporte en el SNP es superior y tiene un mayor número tanto de pensionistas como de activos. Sin embargo, la planilla del SNP equivale al 51% de la planilla del Régimen del DL. 20530.*

*Estos problemas pensionarios son una realidad a nivel latinoamericano, por lo cual se analiza el caso Chileno por ser uno de los pioneros en iniciar la reforma de la seguridad social, comenzando a funcionar un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización plena.*

*Finalmente, se analizan las recientes iniciativas del Ejecutivo orientadas a reducir la carga previsional del Estado incrementando los aportes y constituyendo un Fondo de Contribución, lo que en el largo plazo busca resolver el problema de insostenibilidad del Régimen Previsional de la Cédula Viva.*

## I. INTRODUCCIÓN

Como parte de los derechos sociales y económicos, el Estado reconoce constitucionalmente el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, garantizando dentro de ésta el libre acceso a las prestaciones de pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas (artículos 10° y 11° de la Constitución Política de 1993).

En el Perú existen dos tipos de regímenes previsionales: el Sistema de Reparto o Sistema Público y el Sistema de Capitalización Individual o Sistema Privado de Pensiones. Estos dos sistemas públicos de jubilación actualmente vigentes fueron establecidos por los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530, basándose ambos en la modalidad de reparto. Son sistemas de carácter solidario, pues tienen como premisa que el trabajador, durante su período activo, no alcanza a ahorrar una reserva suficiente para financiar el monto de pensión necesario para cubrir sus necesidades en la etapa de jubilación, de modo que la diferencia faltante de reserva, en teoría, al cesar el servidor, queda a cargo de los aportes de los trabajadores que continúan laborando.

Atendiendo al mismo carácter, en los sistemas de reparto las prestaciones que reciben los trabajadores de menores ingresos suelen ser mayores a las que alcanzarían con sus reservas acumuladas, sucediendo lo contrario en el caso de los de ingresos altos, pues éstos “se sacrifican” recibiendo un beneficio menor al que corresponde a sus aportaciones.

Como resultado, los sistemas de reparto presentan una tendencia al déficit en el largo plazo, justo en la etapa clave de la ejecución de los beneficios. Como natural consecuencia, los regímenes de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530 al no escapar a dicha limitación, han visto seriamente mermada su sostenibilidad en el tiempo, básicamente, porque factores poblacionales como el envejecimiento de la sociedad y el aumento de la esperanza de vida han ocasionado que un gran número de jubilados sea sostenido cada vez más por la solidaridad de una cantidad menor de trabajadores activos. De otro lado, en ambos regímenes, sin prestar atención a consideraciones técnicas, se han agregado prestaciones que no guardan relación con los aportes realizados por los actuales beneficiarios, ni los que efectúan los servidores activos.

De otro lado, la carencia de un plan sistematizado de obtención y registro de la información de los aportes a ambos regímenes pensionarios, así como la elaboración de estados financieros consolidados que reflejen adecuadamente la situación económica y financiera del fondo acumulado, ha dado lugar a la adopción de políticas previsionales sin la posibilidad de analizar sus efectos reales. Esto ha derivado en elevados costos y contingencias fiscales por la omisión de los ajustes necesarios y oportunos de las contribuciones, acordes con los cambios poblacionales y de prestaciones. Consecuentemente, se ha propiciado el uso desordenado e indebido de los escasos recursos destinados a cubrir las pensiones.

Sobre el particular, se analiza uno de los grandes problemas que en materia previsional enfrenta el Perú: el régimen del Decreto Ley N° 20530. Este sistema pensionario de reparto, presenta grandes diferencias con el SNP en cuanto aportes y beneficios, lo que plantea la necesidad urgente de reestructurarlo y hacerlo sostenible en el largo plazo y así reducir la carga que enfrenta el Estado por estos regímenes.

## II. EL SISTEMA PENSIONARIO DEL PERÚ

En el Perú existen dos tipos de sistemas pensionarios: El Sistema de Reparto y el Sistema de Capitalización Individual.

### 1. El Sistema de Reparto

Los sistemas de reparto se encuentran a cargo del Sector Público y fueron normados en los años 1973 y 1974 por los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530, respectivamente.

#### 1.1 El Régimen del Decreto Ley N° 19990 o Sistema Nacional de Pensiones (SNP) :

Este sistema beneficia a los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada (Ley N° 4916 - D. Leg. N° 728), los trabajadores obreros (Ley N° 8433) y a los funcionarios y servidores públicos bajo el régimen de la actividad pública (Ley N° 11377/ D.Leg. N° 276). Consiste en otorgar prestaciones fijas y percibir contribuciones no definidas en valor suficiente para que la contribución colectiva de los trabajadores financie las pensiones de los jubilados.

En la actualidad, este régimen afilia a 1 298 897 personas, de los cuales el 70,4% corresponde a los trabajadores activos que contribuyeron al menos una vez. La tasa de aporte fijada desde 1997 es de 13% y la pensión se calcula como un promedio de las últimas 36, 48 ó 60 remuneraciones, de acuerdo a los años de aportaciones; asimismo, el derecho a pensión de jubilación se otorga a partir de los 65 años de edad, estableciéndose el tope máximo de pensiones en S/. 600.

Por otro lado, el pago de la planilla anual, para el 2003, asciende a S/. 2 837 millones y requiere un subsidio de 72,6% (S/. 2 061 millones). Además, el valor actual de la deuda previsional futura del SNP es de US\$ 15 151 millones, equivalente al 69,2% del saldo de la deuda externa peruana.

#### 1.2 El Régimen del Decreto Ley N° 20530 o Cédula Viva

Este régimen otorga beneficios pensionarios a funcionarios y servidores públicos de entidades e instituciones del Estado y de los Gobiernos Locales superiores a otros regímenes previsionales, razón por la cual se estableció desde su origen que tuviera carácter cerrado excepto para los magistrados y fiscales del Poder Judicial y Ministerio Público. De acuerdo a la Ley N° 23495, se debe nivelar la pensión con la remuneración de un trabajador en actividad del mismo cargo, nivel y categoría remunerativa, asimismo, se reconocen los años de formación profesional (hasta 4 años) una vez cumplidos los requisitos mínimos. Por otro lado, otorga pensiones directas e indirectas, es decir, pensiones de jubilación, sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendencia) hasta por el 100% del monto de la pensión que percibía el causante y derecho a pensión para las hijas solteras mayores de edad.

En la actualidad, afilia aproximadamente a 318 106 personas, de las cuales el 93% son pensionistas o pasivos, los que obtienen una pensión en la mayoría de los casos nivelable con la remuneración del trabajador activo, mientras que la tasa de aporte de éstos asciende a 6%.

## 2. El Sistema de Capitalización Individual (SCI)

Incorporado por el Sistema Privado de Pensiones (SPP), fue creado por Decreto Ley N° 25897, que es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). Este sistema consiste en acumular un activo sobre el cual se pagarán prestaciones al final de la vida laboral del trabajador. Las prestaciones son calculadas sobre la base de los aportes que cada trabajador realiza a lo largo de su período laboral, los cuales deben ser suficientes para financiar su pensión desde el cese hasta el fallecimiento. Los beneficiarios de este sistema son trabajadores de la actividad privada, funcionarios o servidores públicos que deciden trasladarse del Sistema Público de Pensiones (SNP o Cédula Viva) o los que se afilien desde el inicio de su vida laboral. El total de partícipes activos, a abril del presente año, asciende a 3 070 317 personas y el de pensionistas por jubilación invalidez y sobrevivencia suma 35 043 personas. Esto implica que el 23,3% de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra afiliada a un Administrador de Fondo de Pensiones.

Sin embargo, es necesario resaltar que el 64,5% de la PEA no se encuentra incorporado en ningún régimen previsional, llámese AFP, SNP o Régimen del Decreto Ley N° 20530. Esto conlleva, en términos de sostenibilidad socioeconómica, a un posible problema en el mediano y largo plazo, que es la seguridad social, dado que no se está haciendo uso de esta herramienta básica para evitar y aliviar la pobreza.

**Cuadro N° 1**  
**El Sistema Previsional en el Perú**

<b>Característica</b>	<b>Régimen del D.L 19990</b>	<b>Régimen del D.L 20530</b>	<b>Sistema Privado de Pensiones</b>
Tasa de Aporte	13%	6%	8%
Numero de pensionistas	384,140	295,331	35,043
Numero de activos	914,757	22,775	3,070,317
<b>Planilla al 2003 (*)</b>	<b>2,837</b>	<b>5,107</b>	<b>15,7 (1)</b>
<b>Subsidio del Estado (*)</b>	<b>2,061</b>	<b>4,907</b>	<b>0</b>
Subsidio por pensionista (S/.)	5366	16615	0

(\*) Datos en millones de nuevos soles,  
(1) Dato estimado en base a las pensiones promedio y el número de pensionistas  
El subsidio del Estado para la planilla del DL. 20530 ha sido estimada en base a las variaciones anuales  
Fuente: MEF- ONP- SBS

## III. SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Dentro de los sistemas pensionarios de América Latina es necesario resaltar dos aspectos: En primer lugar, la existencia de una amplia gama de sistemas previsionales, como el seguro social, el sistema mixto (en el que el afiliado participa tanto de un régimen de seguro social como de un SCI) y el sistema previsional paralelo donde el afiliado puede optar entre el seguro o el SCI. En tal sentido, las estadísticas de la OIT al 2002 muestran que el 42% de la población de América Latina hace uso del seguro social, régimen donde los trabajadores activos financian las prestaciones de los pensionistas; asimismo, se encuentra una fuerte participación del Estado en los sistemas previsionales latinoamericanos.

## Cuadro N° 2 Sistemas de Pensiones en América Latina

<b>Financiamiento de las pensiones en América Latina</b>				
Porcentaje cubierto por:				
País	Asegurado 1/	Empleador	Estado	Sistema Previsional 2/
Argentina	11%	16%	Rentas e impuestos	Mixto
Bolivia	12,5%	2%	Paga pensiones del viejo sistema	Sustitutivo
Brasil	8%-11%	0	Prestaciones del Sector Público	Seguro Social
Chile	10%	0	Subsidia la garantía de la pensión mínima	Sustitutivo
Colombia	3,38%	10,13%	Financia Fondo de Solidaridad	Paralelo
Ecuador	6%	2,39%	40%	Seguridad Social
México	9,9%-11,65%	0%	10%	Sustitutivo
Panamá	6,75%	2,75%	1,04% mínimo 20,5 mill de balboas	Seguro Social
Paraguay	5%- 9%	12%	1,5%	Seguro Social
Perú (*)	8%, 13% y 6%		Sólo el déficit del Sistema Público de Pensiones	Paralelo
Uruguay	15%	13%	Impuestos asignados	Mixto
Venezuela (**)	1,93%	4,82%	min. 1,5% de la nómina+ contribuciones patronales	Seguro Social

**Nota:**  
 (\*) En el SNP se aporta 13%, en el Régimen del D.L. 20530 6% y en el SPP 8%  
 (\*\*) Datos en promedio  
 1/ Sólo para trabajadores dependientes  
 Seguro Social: solidaridad de los trabajadores activos quienes financian las prestaciones de los pensionados. El régimen de financiamiento puede ser de capitalización colectiva o de reparto.  
 Sustitutivo: El seguro social fue sustituido por un régimen de capitalización plena individual (CPI).  
 Paralelo: El afiliado puede optar entre un régimen de seguro social u otro de CPI  
 Mixto: El afiliado participa en parte en un régimen de seguro social y en parte en un régimen de CPI en forma complementaria  
 Fuente: OIT, Oficina Regional para América Latina y El Caribe

En segundo lugar, se debe hacer hincapié en la experiencia chilena, una de las más importantes reformas previsionales en América Latina, la cual fue pionera en sustituir completamente el antiguo sistema civil colectivo público de reparto por un esquema de capitalización individual administrado por privados. Esto sucedió luego de la reforma de 1980 con la publicación del Decreto Ley N° 3500 que estableció un nuevo Sistema de Pensiones de Vejez, Invalidez y Supervivencia, abandonando un sistema que requería de un 29% de subsidio estatal por un sistema de capitalización individual a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones. En este último, cada trabajador cotiza mensualmente el 10% de su remuneración imponible mensual, las que se integran en una cuenta individual, lo que representó un intento de contener institucionalmente los desequilibrios fiscales. (Pulgar, 2001)

En contraste con estas ventajas de largo plazo, la reforma chilena dio origen a desequilibrios fiscales cuyos efectos se extenderán por varias décadas. Las principales fuentes de impacto fiscal son: el desequilibrio financiero derivado del traslado al sistema de capitalización individual de los contribuyentes de las cajas de previsión y de la retención de los beneficiarios pasivos de éstas últimas; el surgimiento de compromisos de gasto futuro en favor de los contribuyentes de las Administradoras de Fondos de Pensión (AFPs) y de quienes por distintos motivos no están cubiertos por el sistema de pensiones de AFPs, así como la permanencia del sistema público previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros que no fue incluido en la reforma del sistema de pensiones de 1980-1981.

Después de casi 20 años de reforma al sistema de pensiones chileno, puede afirmarse que ésta estuvo lejos de eliminar la participación del Estado en el sistema de pensiones. La transición previsional desde un esquema público de reparto a un sistema de capitalización individual, administrado por privados, trasladó al Estado, además de un rol regulador del sistema de pensiones, al menos un rol significativo en la administración y ejecución de las siguientes acciones: (i) la administración y pago de las pensiones en el sistema público de reparto; (ii) la administración, cálculo y pago de los Bonos de Reconocimiento (BR), instrumento financiero que reconoció las contribuciones realizadas por los contribuyentes del antiguo sistema que se trasladaron al de capitalización individual; (iii) la administración del sistema público de pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros (sistema público previsional militar); (iv) la administración y pago de la garantía estatal de pensiones mínimas del nuevo sistema de AFP, para todos aquellos afiliados con 20 o más años de cotizaciones que no alcancen a dicha pensión mínima; y (v) la administración del sistema público asistencial que provee de pensiones asistenciales a los indigentes y carentes de previsión. De estas responsabilidades fiscales las primeras dos son transitorias, las restantes son permanentes y todas ellas, sin excepción impondrán cargas financieras para el Estado.

En este contexto, el déficit previsional chileno después de la mencionada reforma ha generado grandes asignaciones de recursos para el Estado. Con esto se alcanzó un gasto público anual promedio equivalente al 5,7% del PIB entre 1981 y 1998. El gasto previsional es la partida del gasto de mayor importancia en el presupuesto público, el que representó el 42% del gasto social y el 27% del gasto total del gobierno central en 1998. (Arenas de Mesa, 1999).

Por otro lado, entre 1981 y 1998, los fondos de pensiones acumularon recursos equivalentes a US\$ 30 billones (aproximadamente 40% del PIB). La tasa real de rentabilidad anual de los fondos de pensiones ha promediado 11% entre 1981-1998 (pese a que en 1995 y 1998 presentó retornos de -2,5% y -1,1%, respectivamente). Se ha proyectado que si los rendimientos presentados en 1981-1998 se repiten en el futuro, los fondos de pensiones alcanzarán el 100% del PIB en el año 2030. Como resultado, el nuevo sistema de pensiones se ha transformado en una pieza clave de la economía chilena y ha tenido un importante efecto en el desarrollo de los mercados de capitales y financieros.

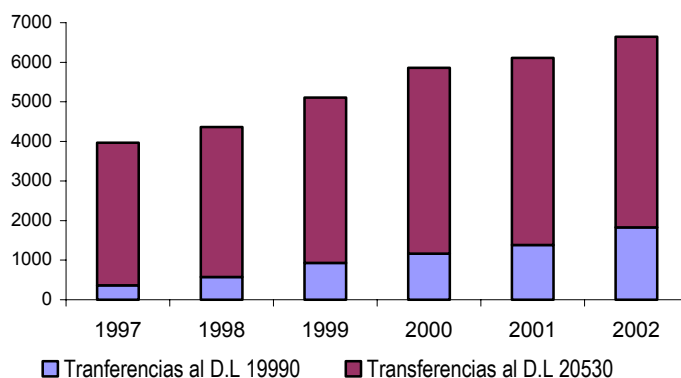
#### **IV. SITUACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN DEL DECRETO LEY N° 20530**

El actual sistema pensionario del Perú está prácticamente quebrado, esta situación se ha hecho evidente desde hace años, por lo que desde 1997 los sistemas de reparto han sido subsidiados en alrededor del 84%.

Gráfico N° 1

## Transferencias del Gobierno al Sistema Público Pensionario

(Millones de Nuevos Soles)



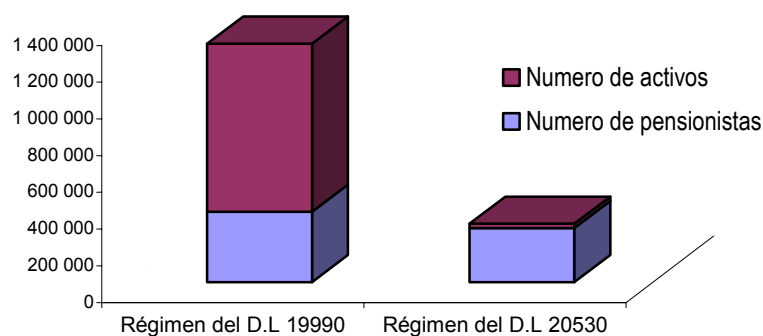
Fuente: DNPP-ONP.

Para el 2002, el subsidio requerido ascendió al 89% de la Planilla total del SNP y del régimen del Decreto Ley N° 20530; asimismo existe una gran inequidad entre ambos sistemas. Por un lado, la planilla del SNP suma S/. 2 837 millones, mientras que, la del régimen de la Cédula Viva equivale al 180% de la primera, a pesar de que la población del régimen del Decreto Ley N° 20530 representa sólo el 24% de la población del SNP.

Gráfico N° 2

## Número de Beneficiarios del Sistema Público de Pensiones

(Número de personas)



Fuente: ONP.

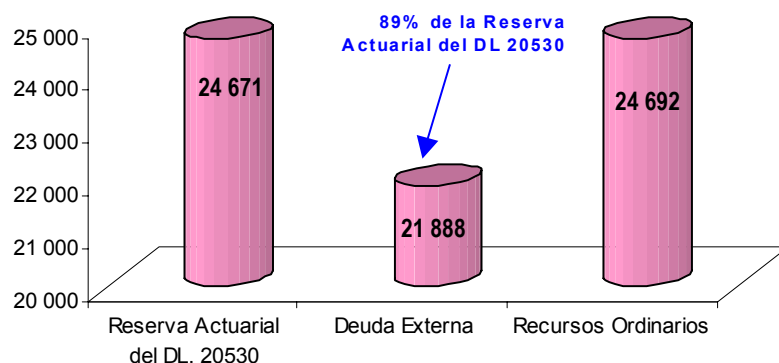
Por otro lado, el subsidio que recibe el régimen de la Cédula Viva asciende al 96% de la planilla y la reserva actuarial suma US\$ 24 671, que es 12,7% mayor al monto programado de deuda pública externa para este año, y equivale al 99% de los recursos ordinarios<sup>1</sup>. Adicionalmente, el subsidio per cápita de este régimen alcanza el 85% del Capital Unitario Pensionario Requerido al momento del cese.

<sup>1</sup> Datos tomados del Marco Macroeconómico Multianual 2004- 2006 para el presente año, la deuda externa asciende a US\$ 21 888 millones y los recursos ordinarios a US\$ 24 692 millones.

Gráfico N° 3

## Reserva Actuarial DL. 20530, Deuda Externa y Recursos Ordinarios para el 2003

(Millones de US\$)



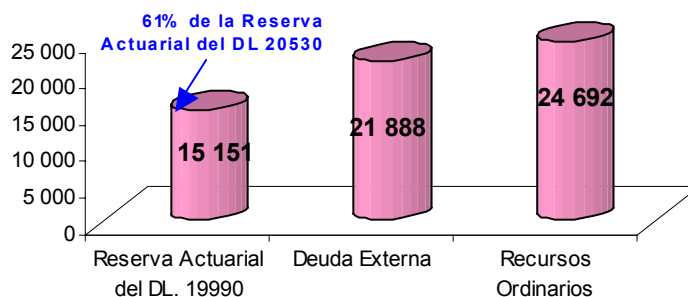
Fuente: MEF-ONP

Por otro lado, el SNP tampoco escapa a dicha realidad; dado que la reserva actuarial suma US\$ 15 151 millones, lo que en términos de deuda pública externa equivale al 69% y representa el 61% de los recursos ordinarios del Tesoro Público asignados en el presupuesto público de 2003.

Gráfico N° 4

## Reserva Actuarial DL. 1990, Deuda Externa y Recursos Ordinarios para el 2003

(Millones de US\$)



Fuente: MEF-ONP

Frente a esto, la aprobación de sucesivas normas de incorporación permitió la aplicación de criterios distintos y en muchos casos contrarios a la naturaleza del régimen, originando el otorgamiento de pensiones indebidas. Esta situación llevó a que mediante Decreto Legislativo N° 763 se declaró la nulidad del pleno derecho de dichas incorporaciones y se prohibió la incorporación o reincorporación al régimen del Decreto Ley N° 20530, efectuada con violación de las disposiciones aplicables.

Esto plantea un problema de sostenibilidad en el corto y largo plazo porque los aportes no cubren los requerimientos de la planilla, ya que debe tenerse en cuenta que por 30 años (25 años en el caso de las mujeres) de aportes a una tasa de 6%, se otorga el 100% de la última



remuneración, es decir 3,3% por cada año de aportación (4% para el caso de las mujeres). Sin embargo, para poder acceder a una pensión equivalente al 100% de la última remuneración sin subsidio estatal, un pensionista soltero debería haber aportado 39% del sueldo durante 30 años y jubilarse como mínimo a los 54 años de edad (esta tasa no incluye las posteriores nivelaciones).

Por otro lado, existen grandes diferencias entre los sistemas de reparto, en primer lugar la tasa de aportes asciende a 13% de la remuneración pensionable en el caso del SNP y a 6% en el caso del régimen del Decreto Ley N° 20530; asimismo en la cédula viva se puede obtener pensiones de hasta cerca de S/. 25 000, dado que el tope máximo es el sueldo de un congresista, mientras que la pensión máxima del SNP asciende a S/. 600, lo que plantea adicionalmente un problema de inequidad en los sistemas de reparto.

**Cuadro N° 3**  
**Ejemplos de las Distorsiones en los Sistemas de Reparto**

	Entidad	Pensión mensual ( S/.)
Pensionista 1	Organismo Autónomo	24 732
Pensionista 2	Organismo Autónomo	22 455
Pensionista 3	Empresa Pública	23 648
Pensionista 4	Empresa Pública	16 448
Pensión Máxima	SNP	600

Fuente: MEF.

Por ejemplo, en el caso de un ex Intendente de un organismo público autónomo que aportó durante 30 años a una tasa de 6% y acumuló un saldo neto de US\$ 24 152, esto sólo equivaldría al 1,2% de la pensión que recibiría el aportante y su viuda, lo cual significaría una deuda de US\$ 3 988 146.

**Cuadro N° 4**  
**Caso de pensiones Ex – Intendente (En US \$)**

	Periodo	Aportes	(A) Egreso	Pensión (B) Intereses (C)	Saldo Neto (A+B+C)
Aportes	Jul 1950 - Jul 1983	15 893		8 258	24 152
Pensión Ejecutada	Ago 1983 - Oct 1985	--	24 800	1 067	418
	Nov 1985 - Jul 2002		781 800	--	(781 382)
Pensión Proyectada Titular	Ago 2002 - Jun 2010	--	570 000	--	(1 351 382)
Pensión Proyectada Viuda	Jul 2010 - Jun 2017	--	504 000	--	(1 855 382)

Fuente: MEF

Esto plantea la necesidad de reestructurar el sistema público de pensiones, sin embargo en este intento se enfrenta con dos problemas estructurales básicos:

### 1. Las distorsiones producidas por las reformas legales:

- **Mediante la Ley N° 23495** (19.nov.1982). se modificó la fórmula de cálculo de la versión original de éste régimen, disponiéndose que para aquellos cesantes con 20 o más años de servicios y de los jubilados de la Administración Pública no sometidos al régimen del Seguro Social, su pensión se hace nivelable con la remuneración de un trabajador activo de similar cargo y nivel remunerativo.

Al respecto, el artículo 5° del Decreto Ley N° 20530 (versión original), disponía una fórmula de cálculo muy similar al del Decreto Ley N° 19990, indicando que las pensiones de cesantía y sobrevivientes se regulaban en base al ciclo laboral máximo de 30 años para el personal masculino y 25 años para el femenino a razón, según el caso, de una treintava o veinticincoava parte del promedio de las remuneraciones pensionables percibidas en los doce últimos meses, por cada año de servicio, observándose el régimen de dozavos por fracciones inferiores a un año de servicios.

- **Mediante las Leyes N° 24366** (20 de noviembre de 1985), **N° 25066** (Art. 27°, 21 de junio 1989), entre otras, se reabrió un régimen que normativamente es de carácter cerrado.
- **Mediante la Ley N° 23329** (03.dic.1984) se reincorporó al sistema a cesantes que reingresen al Estado sometidos a la Ley de Goces de 1850.
- **Mediante Ley N° 25008** (20.ene.1989) se elevó la pensión de sobrevivientes al 100% de la pensión de cesantía (originalmente, 50%).
- **Mediante Leyes N° 25212** (4 de may 1990), **N° 25219** (30 mayo 1990) y **N° 25146** (5 de diciembre 1989) se incorporaron al régimen a trabajadores de Educación, Petroperú y Banco de la Nación, respectivamente, sujetos los dos últimos al régimen laboral de la actividad privada.
- **Mediante Ley N° 25273** (16 de julio de 1990) se permitió la reincorporación al régimen de los trabajadores de la Administración Pública que pasaron sin solución de continuidad a una empresa del Estado.
- **Mediante Ley N° 27650** (21 de enero de 2002) se permitió que un grupo de cesantes sujetos al régimen laboral público nivelen sus pensiones con remuneraciones de trabajadores sujetos al régimen laboral privado.
- Asimismo, diversas instituciones, organismos a cargo de la calificación de los expedientes del Decreto Ley N° 20530 y hasta el Poder Judicial, otorgaron derechos irregularmente obtenidos por este sistema, entre los cuales tenemos:
  - Anteposición de años de formación profesional creando la ficción por la cual un trabajador que ingresó antes del 26 de Febrero de 1974 (año que entró en vigencia el D.L N° 20530), debe ser incorporado al sistema.

- Acumulación de años de servicio prestados bajo el régimen laboral de la actividad privada, sea en instituciones públicas y hasta privadas, además de prestados para las fuerzas armadas o policiales.
- Acumulación del tiempo de instrucción premilitar en colegios militares.
- Nivelación de pensiones de cesantes sometidos al régimen laboral de la actividad pública, con la remuneración de trabajadores activos sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
- Cesantes que perciben como pensión casi el doble de la remuneración de un trabajador activo de su mismo cargo y nivel.

## 2. Las Resoluciones del Tribunal Constitucional que establecieron:

- Imposibilidad de fijar en forma retroactiva el tope de pensión del régimen del Decreto Ley N° 20530 (Resolución del TC del 23 de abril de 1997).
- Impedimento para reducir las futuras pensiones de sobrevivencia de las pensiones actuales (Resolución publicaba el 24 de abril de 2003).

En tal sentido, el Ejecutivo ha planteado recientemente dos propuestas, dirigidas a reformular el régimen de la Cédula Viva, cuyos fines son: hacerla sostenible en el tiempo, reducir la inequidad entre los beneficios de los sistemas de reparto y disminuir el subsidio fiscal.

## V. PROPUESTAS DEL EJECUTIVO: PROYECTOS DE LEY N° 7213 Y N° 7214

El proyecto de Ley N° 7213 plantea como iniciativa el establecimiento de un fondo y la contribución para la asistencia previsional. El objetivo de esta norma es crear el Fondo para la Asistencia Previsional, que permitirá destinar recursos para financiar el pago de las pensiones y así poder nivelar las pensiones comprendidas dentro del régimen del D.L. N° 20530. Asimismo, precisa que la administración del mismo estará a cargo del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) y sus recursos estarán constituidos por:

1. La recaudación de la Contribución para la Asistencia Previsional, a la que se hace mención en la Ley.
2. Las donaciones, legados, créditos, transferencias y demás recursos provenientes del sector público y privado; así como de la cooperación nacional e internacional.

La Contribución para la Asistencia Previsional gravará las pensiones de aquellos beneficiarios del régimen D.L. N° 20530, cuyos montos excedan los S/.3 625 mensuales (14 UIT anuales).

La Contribución se determinará aplicando las tasas y escalas del Impuesto a la Renta aplicables a las personas naturales, la cual permitiría ampliar la recaudación anual en S/. 44 millones, y reducir el gasto previsional del gobierno. Adicionalmente se precisa la necesidad de gravar las pensiones, recordando que desde Febrero de 1974 a Diciembre de 1993, se permitió la aplicación de los aportes del D. L 20530 como crédito contra el impuesto calculado o deducción

de los mismos de la renta de quinta categoría, y se les gravó con el Impuesto a la Renta entre Febrero de 1974 y diciembre de 1981, y enero de 1992 y diciembre de 1998.

Por otro lado, frente al problema que se genera como consecuencia de la insuficiente tasa de aporte, se ha planteado mediante el Proyecto de Ley N° 7214 la actualización del porcentaje de aporte destinado al Fondo de pensiones de los trabajadores del Sector Público Nacional.

En tal sentido, se propone un reajuste de la actual tasa de aporte (6%), de la siguiente manera:

A partir del 01 de julio del 2003	13%
A partir del 01 de julio del 2006	20%
A partir del 01 de julio del 2009	27%

Este reajuste permitirá incrementar la recaudación por los aportes en S/. 17 millones, para los últimos seis meses del año, y en el 2004 en S/. 35 millones. Adicionalmente, determina que el monto máximo de las pensiones derivadas por el D.L. N° 20530 que se generen a partir del 01 de julio de 2003, no podrán exceder de 1 UIT (S/.3 100), también se demuestra que este tope no recorta ningún capital pagado al beneficiario

#### Cuadro N° 5 Caso más optimista de beneficio salarial - Remuneración indexada al dólar

Descripción	Periodo	30 Años de Aportación			
		Ingresos Aportes	Egresos Pensión	Intereses	Saldo Neto
		US\$ (a)	US\$ (b)	US\$ (c)	US\$ (a-b+c)
<b>Total Aportaciones</b>	Ene1989 - Dic 2018	113 570		50 245	163 815
1. Aporte como Juez del DL19990 (10 años)	Ene 1989 - Dic 1998	6 050	-	3 270	9 320
2. Aporte como Juez del DL20530 (20 años)	Ene 1999 - Dic 2018	107 520	-	39 245	146 765
Pensión Estimada titular por 26 años	Ene 2019 - Dic 2045		(375 000)	55 481	(155 703)
Pensión Estimada viuda por 9 años	Ene 2046 - Dic 2054		(63 000)	-	(218 703)
<b>Subsidio</b>			(438 000)		50%

Fuente: MEF

## VI. IMPACTO DE LAS PROPUESTAS

La implementación de estas propuestas permitirá incrementar la recaudación del régimen del Decreto Ley N° 20530 en S/. 44 millones por el lado del Impuesto a la Renta, y en S/ 35 millones (en lo que resta de 2003 y S/. 70 millones en los períodos siguientes) debido a la mayor tasa de aporte. De esta manera, el subsidio promedio de capital unitario requerido se contraería de 85% a 65%, lo que permitiría tener un mejor manejo de caja fiscal, debido al menor compromiso por este concepto de los recursos ordinario.

## VII. CONCLUSIONES

- La baja tasa de aporte que se estableció para cada Régimen Previsional del Sistema Público de Pensiones conlleva a que el subsidio per capita en el Régimen del D.L. N° 20530 (Cédula Viva) sea equivalente al 85% del capital requerido unitario.
- Dentro del sistema de reparto, la Cédula Viva es la que implica mayores cargas fiscales, como consecuencia de los altos montos que asigna como beneficios a los pensionistas, recordemos que los beneficiarios obtienen una pensión en la mayoría de los casos nivelable con la remuneración del trabajador activo.
- La planilla del SNP asciende al 55% de la del Régimen del DL. 20530, lo que constituye una de las principales inequidades entre los sistemas de reparto, debido a que el SNP concentra el mayor número de afiliados, (representando la población del DL. 20530 sólo el 24% de los activos y pensionistas del SNP). En consecuencia, el subsidio por pensionista asciende a S/ 5 366 en el SNP; mientras que en el Régimen del Decreto Ley N° 20530 asciende a S/. 16 615; es decir, 3,1 veces el subsidio que recibe un pensionista en el SNP.
- Existe la necesidad de reestructurar el Régimen del D.L. N° 20530 en relación a los aportes, con el objetivo de reducir la carga previsional que afronta el Estado. En tal sentido, el Ejecutivo ha planteado dos iniciativas dirigidas a incrementar la tasa de aportación gradualmente desde 13% a partir del 1° de julio del 2003 hasta 27% en julio del 2009; asimismo constituir un Fondo de Asistencia Previsional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENAS DE MESA, Alberto. “El Sistema de Pensiones en Chile: Resultados y Desafíos Pendientes” Santiago de Chile, Setiembre 1999.
- BERTRANOU, Fabio; “Ampliando la protección: El papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social”, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago 2003.
- Informe de la Comisión Especial encargada de estudiar la situación de los regímenes pensionarios de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530 y otros a cargo del Estado, DS N° 003-2001.
- McCROSSAN, Paul & Melinsky, Eduardo; “Programa de Reforma Fiscal, Social y Fondo de Pensiones en el Perú.”, Eckler Partners, Diciembre 2002.
- MORÓN, Eduardo; Abusada, Roberto; DuBois, Fritz y Valderrama, José “Estudio sobre el Sistema Privado de Pensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones”, Lima, Noviembre 2000.
- MURRO, Ernesto; “Una Visión Crítica de las Reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América latina”, Proyecto RLA/01/M10/SPA *Los Sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina*, San Pablo, 7-9 Abril 2003.
- Sistema Peruano de Información Jurídica
  - Decreto Ley N° 19990 – Ley que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
  - Decreto Ley N° 20530 – Régimen de pensiones y Compensaciones por servicios civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley N° 19990.
  - Decreto Ley N° 25897 – Ley que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones SPP.
  - Ley N° 23495 – Ley que modifica la fórmula del cálculo de la versión original del DL. 20530
  - Ley N° 24366 – Ley que faculta a los Funcionarios y Servidores Públicos que a la fecha de la Dación del Decreto Ley N° 20530, contaban con 7 ó más años de servicios, para quedar comprendidos en el Régimen de Pensiones del Estado
  - Ley N° 23329 – Ley que reincorpora al sistema a cesantes que reingresen al Estado.
  - Ley N° 25008 – Ley que modifican varios artículos del Decreto Ley 20530, referido a la pensión de sobrevivientes.
  - Ley N° 25212 – Ley que incorpora al régimen 20530 a trabajadores de Educación.
  - Ley N° 25219 – Ley que incorpora al régimen 20530 a trabajadores de Petroperú
  - Ley N° 25146 – Ley que incorpora al régimen 20530 a trabajadores del Banco de la Nación.
  - Ley N° 25273 – Ley que permite la reincorporación al régimen 20530 de los servidores que ingresaron a prestar servicios al Sector Público bajo el régimen de la Ley N° 11377 antes del 12 de Julio de 1962
  - Ley N° 27650 – Ley que permite que se nivelen las pensiones con remuneraciones de trabajadores sujetos al régimen laboral privado.