



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

Lima, 03 JUN. 2020

MARÍA ANTONIETA ALVA LUPERDI
MINISTRA

OFICIO N° 150 -2020-EF/10.01



Señor

ANTHONY NOVOA CRUZADO

Presidente

Comisión de Economía, Banca Finanzas e Inteligencia Financiera

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar - Av. Abancay s/n - Lima 1

Presente.-



Asunto : Solicita opinión sobre diversos Proyectos de Ley

Referencia : Oficio N° 011-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR
(HOJA DE RUTA N° 056365-2020)

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a su oficio de la referencia, mediante el cual solicita a este Ministerio, su opinión técnica diversos sobre proyectos de ley referidos al Sistema Nacional de Pensiones.

Al respecto, se remite copia del Memorando N° 0099-2020-EF/53.05 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de este Ministerio, mediante el cual se adjuntan los Informes del N° 0115-2020-EF/53.05 al N° 0125-2020-EF/53.05, elaborados por la Dirección de Gestión de Pensiones, para su conocimiento y fines.

Hago propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
RODRIGUEZ PORTOCARRERO
Jose De Jesus FAU 20131370845
soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 02/06/2020 23:52:37-0500



Ministerio de
Economía
y Finanzas

Firmado digitalmente por:
PARODI SIFUENTES Jose
Luis FAU 20131370845 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/06/2020 09:58:32-0500



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

MEMORANDO N° 0099-2020-EF/53.05

Para : Señor
JOSE CARLOS CHÁVEZ CUENTAS
Viceministro de Hacienda

Asunto : Solicita opinión sobre Proyectos de Ley

Referencia : **Hoja de Ruta N° 056365-2020**
a) Oficio N° 011-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR
b) Oficio N° 047-2020-GG/ONP
c) Informe N° 0040-2020-EF/61.03
d) Informe N° 0088-2020-EF/65.01
e) Informe N° 0115 -2020-EF/53.05
f) Informe N° 0116 -2020-EF/53.05
g) Informe N° 0117 -2020-EF/53.05
h) Informe N° 0118 -2020-EF/53.05
i) Informe N° 0119 -2020-EF/53.05
j) Informe N° 0120 -2020-EF/53.05
k) Informe N° 0121 -2020-EF/53.05
l) Informe N° 0122 -2020-EF/53.05
m) Informe N° 0123 -2020-EF/53.05
n) Informe N° 0124 -2020-EF/53.05
o) Informe N° 0125 -2020-EF/53.05

Fecha : 02 de junio de 2020

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia a), con el cual el Presidente de la Comisión de Economía, Banca Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicita opinión técnica de una serie de proyectos de ley, vinculados al Sistema Nacional de Pensiones.

Al respecto, se remiten adjuntos los Informes N° 0115-2020-EF/53.05 al N° 0125 -2020-EF/53.05, elaborados por la Dirección de Gestión de Pensiones de esta Dirección General, en los que se consolida la posición institucional para atender dicho requerimiento, y que son compartidos por quien suscribe el presente memorando.

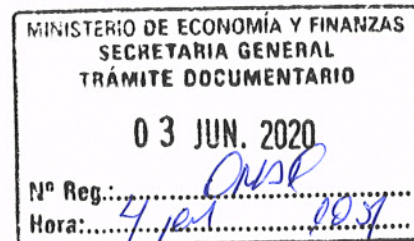
Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JOSE LUIS PARODI SIFUENTES

Director General (e)

Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos





Firmado digitalmente por:
ROBLES GODENZI Delia
Maria FAU 20131370846 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 02/06/2020 22:41:17-0500



Ministerio de
Economía
y Finanzas

Firmado digitalmente por:
RODRIGUEZ PORTOCARRERO
Jose De Jesus FAU 20131370846
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/06/2020 23:14:02-0500



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

INFORME N° 0115-2020-EF/53.05

Para : Señor
JOSÉ LUIS PARODI SIFUENTES
Director General (e)
Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5044/2020-CR, Ley que establece el Bono de Reconocimiento por los aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones que permita su devolución en situaciones extraordinarias.

Referencia : **Hoja de Ruta N° 056365-2020**
a) Oficio N° 011-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR
b) Oficio N° 0110-2020-EF/53.01
c) Oficio N° 047-2020-GG/ONP
d) Memorando N° 0098-2020-EF/53.05
e) Informe N° 0040-2020-EF/61.03
f) Proyecto de Ley N° 5044/2020/CR

Fecha : 02 de junio de 2020

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con el asunto del rubro, para informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. El congresista Anthony Novoa Cruzado, Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera solicita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)¹ opinión acerca del Proyecto de Ley N° 5044/2020-CR, Ley que establece el Bono de Reconocimiento por los aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones que permita su devolución en situaciones extraordinarias.
- 1.2. El Viceministerio de Hacienda (VMH) traslada el pedido a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH), quien a su vez lo envía a la Oficina de Normalización Previsional (ONP)² para que emita su opinión.

¹ Mediante el Oficio N° 011-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR recibido el 21 de mayo de 2020.

² Mediante el Oficio N° 0110-2020-EF/53.01, de fecha 30 de mayo de 2020.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- 1.3. La ONP remite su opinión técnica³ a la DGGFRH, la que traslada el expediente a la Dirección de Gestión de Pensiones (DGP) para que - consolidando la opinión del Sector - elabore el informe respectivo.
- 1.4. Asimismo, la DGGFRH, solicita⁴ a la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPI), su opinión técnica en relación a la propuesta legislativa.
- 1.5. La DGPI en el ámbito de sus competencias, remite⁵ a la DGGFRH su opinión técnica en relación a la propuesta legislativa.

II. ANÁLISIS

- 2.1 La DGP es la unidad orgánica de la DGGFRH que tiene entre sus funciones emitir opinión vinculante en materia de los regímenes pensionarios contributivos a cargo del Estado, que implique el uso de fondos públicos⁶.
- 2.2 La DGPI, es el órgano de línea del MEF encargado de evaluar, formular y proponer la política tributaria para simplificar, reestructurar y optimizar el sistema tributario y mejorar la recaudación de los diferentes niveles de gobierno⁷.
- 2.3 La ONP es el Organismo Público Técnico Especializado del Sector Economía y Finanzas⁸ que tiene a su cargo la administración del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y otros encargos previsionales realizados por mandato legal⁹. En esa medida, le corresponde opinar sobre los proyectos de dispositivos legales relacionados directa o indirectamente con los sistemas previsionales a su cargo¹⁰.
- 2.4 Según se desprende de la comunicación del Congreso de la República, se solicita la opinión técnica del MEF con relación al Proyecto de Ley N° 5044/2020-CR, Ley que establece el Bono de Reconocimiento por los aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones que permita su devolución en situaciones extraordinarias, cuyo objeto es que los aportantes al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) puedan disponer de sus aportes en situaciones extraordinarias contrarrestando los efectos económicos negativos que ellas pueden generar, para lo cual se establece un bono de reconocimiento por los aportes efectuados.

³ Mediante el Oficio N° 047-2020-ONP/GG, de fecha 01 de junio 2020.

⁴ Mediante el Memorando N° 0098-2020-EF/53.05 de fecha 01 de junio de 2020.

⁵ Mediante el Informe N° 0040-2020-EF/61.03, de fecha 02 de junio de 2020.

⁶ Artículo 160 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF aprobado mediante Resolución Ministerial N° 301-2019-EF/41.

⁷ Artículo 160 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF aprobado mediante Resolución Ministerial N° 301-2019-EF/41.

⁸ Decreto Ley N° 25967, modificado por Ley N° 26323, y reestructurada por la Ley N° 28532.

⁹ Como los regímenes del Decreto Ley 20530, de la Ley 30003 o el seguro complementario de trabajo de riesgo.

¹⁰ Inciso 7) del artículo 3 de la Ley N° 28532.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

A. NATURALEZA DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)

(a) SNP, seguridad social y pensión

- 2.5 La seguridad social goza de protección en el ámbito internacional¹¹, e incluso es materia de preocupación de la Organización Internacional del Trabajo¹² a través de diversos convenios¹³. El país no es ajeno a esto, normativamente está reconocida en nuestra Constitución: *"El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la Ley y para la elevación de la calidad de vida"*¹⁴.
- 2.6 En atención a que el principio de integralidad de la seguridad social establece que las prestaciones en dinero o en especie deberían cubrir la totalidad de los infortunios humanos de manera suficiente, oportuna y completa, para ser consideradas eficaces, es que nuestra Constitución ha reconocido el derecho a la pensión: *"El Estado garantiza el libre acceso (...) a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas (...) "*¹⁵.
- 2.7 Al respecto, el sistema previsional público otorga una prestación económica a través del pago de una pensión de manera mensual, que es otorgada a los administrados o sus beneficiarios luego de cumplir con los requisitos establecidos por ley, pudiendo ser de derecho propio (jubilación, cesantía e invalidez) o derivado (viudez, orfandad y ascendientes). Se entiende que tiene como garantía institucional a la seguridad social.
- 2.8 La definición de la pensión como derecho fundamental nos permite abordar su naturaleza como derecho incorporado al ordenamiento constitucional¹⁶. El análisis sistemático de la disposición constitucional que reconoce el derecho fundamental a la pensión (artículo 11) con los principios y valores que lo informan, es el que permite determinar los componentes de su contenido esencial. Dichos principios y valores son el principio-derecho de dignidad y los valores de igualdad material y solidaridad¹⁷.

¹¹ Reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

¹² Reconocido en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), y en su Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida (1944).

¹³ Convenio 102, sobre la seguridad social 102 (norma mínima) (1952); Convenio 118, sobre la igualdad de trato (seguridad social) (1962); Convenio 121, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (1964); Convenio 128, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967); Convenio 130, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, (1969); Convenio 157, sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (1982); Convenio 168, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988); o, Convenio 183, sobre la protección de la maternidad (2000).

¹⁴ Artículo 10 de la Constitución Política del Perú.

¹⁵ Artículo 110 de la Constitución Política del Perú.

¹⁶ Fundamento 73 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0050-2004-AI/TC y otros.

¹⁷ Fundamento 36 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1417-2005-PA/TC; también, fundamento 76 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0050-2004-AI/TC y otros.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

(b) El SNP como intervención pública previsional

- 2.9 La pensión, tal como lo señala la Constitución, requiere de un diseño institucional acorde a las necesidades del país. Si bien en el Perú no hay un sistema unificado, sino varias formas de obtener una pensión, el centro de la actuación bajo la lógica de la seguridad social se encuentra en el SNP, administrado por la ONP, y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), operado por las administradoras de fondos de pensiones. En el presente análisis nos centraremos en el SNP.
- 2.10 Tanto el SNP como el SPP comparten el objetivo de proteger a los trabajadores de los riesgos de longevidad, invalidez y sobrevivencia, y sus diferencias han sido resaltadas por la jurisprudencia constitucional¹⁸. La principal diferencia es que el SNP está basado en una razonable lógica de reparto, mientras que el SPP se caracteriza por la existencia de cuentas individuales capitalizables¹⁹.
- 2.11 Cabe señalar que el SNP es un fondo de reparto solidario, el cual tiene como característica principal la solidaridad intergeneracional mediante el otorgamiento de pensiones a los actuales pensionistas, que son financiadas con la recaudación de los aportes de los afiliados activos. Es decir, es un sistema de reparto, que se organiza sobre la base de un aporte obligatorio, realizado por los trabajadores en actividad, con el que se forma un fondo para atender las pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados.
- 2.12 Dada esta naturaleza, la jurisprudencia constitucional ha definido que un régimen público de pensiones como es el SNP, coherente con lo que es la lógica de la seguridad social, debe sustentarse en el principio de solidaridad, el cual, al surgir de la cláusula del Estado social y democrático de derecho²⁰, justifica ser un valor axiológico de la pensión, tal como lo ha sustentado la jurisprudencia constitucional y la administrativa²¹.
- 2.13 Esta solidaridad previsional es de carácter intergeneracional, la cual posee una doble dimensión:
- “(i) Una obligación, dado que los trabajadores durante su etapa laboral activa, sustentan las prestaciones de quienes, por razones justificadas a su condición, son actuales pensionistas, pues sus aportaciones permiten cumplir con el pago de las obligaciones pensionarias, sin omitir el rol subsidiario del Estado. (ii) Un derecho en curso de adquisición, debido a que se obtiene la expectativa de percibir un

¹⁸ Fundamento 34 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1776-2004-AA/TC.

¹⁹ Sobre estas diferencias, Vid. Informe 148-2015-OAJ/ONP, emitido por la ONP en 2015.

²⁰ Artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

²¹ Fundamento 16 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2945-2003-AA/TC, y el fundamento 14 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0011-2002-AI/TC.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

beneficio cuando el estado de necesidad alcance al aportante o a los miembros de su familia"²².

(c) Situación actual del SNP

2.14 Dado el contexto social, económico y político del país durante la década de los años '70 y '80, en lo relativo a su sostenibilidad, fue necesario que desde los años '90 se hayan realizado diversas reformas paramétricas (ajustes estructurales en el modelo)²³, para que el SNP tenga las siguientes características:

a. **Tasa de aporte:** Originalmente, el trabajador contribuía con el 3% de las remuneraciones, complementándose con la contribución de los empleadores del 6%. Ello tuvo que cambiar, para que solo aporte el trabajador. Al inicio 11% y, a partir de enero de 1997, 13% de su remuneración asegurable²⁴.

b. **Edad de jubilación:** La edad de jubilación de los hombres era de 60 años de edad y de las mujeres de 55²⁵. Luego, se elevó la edad de jubilación y tanto para hombres como para mujeres, exigiéndose 65 años de edad²⁶.

c. **Años de aporte:** En 1973 se requería 15 años de aportes para los hombres y 13 años para las mujeres²⁷, además de posibilitarse pensiones reducidas cuando el trabajador tenía por lo menos 5 años de aportes, que era equivalente a un porcentaje a la remuneración de referencia²⁸. En 1992, se incrementó los años de aporte mínimos para obtener una pensión de jubilación, exigiéndose 20 años de aportaciones, con independencia del sexo de la persona²⁹, a la vez de derogarse las reglas que permitían pensiones reducidas.

d. **Remuneración de referencia:** En 2002, se estableció que la remuneración de referencia para los asegurados facultativos y obligatorios del SNP. Se basaba en las últimas 60 remuneraciones³⁰.

²² Entre muchas, Resolución del Tribunal Administrativo Previsional N° 2916-2018-ONP/TAP recaída en el Expediente 11101154107 del Decreto Ley 19990.

²³ Entre muchos autores, Mesa-Lago, Carmelo (2002) *Myth and reality of pension reform: the Latin American evidence*, World Development, 30, 8.

²⁴ Ley N° 26504, Ley que modifica el Régimen de Prestaciones de Salud, el Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Fondos de Pensiones y la estructura de contribuciones del FONAVI.

²⁵ Artículo 38 del Decreto Ley 19990.

²⁶ Ley 26504.

²⁷ Artículo 41 del Decreto Ley 19990.

²⁸ Artículo 42 del Decreto Ley 19990.

²⁹ Decreto Ley 25967, Establecen disposiciones para la determinación del monto de pensiones de jubilación en el Sistema Nacional de Pensiones.

³⁰ Decreto Supremo 099-2002-EF.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

e. **Tasa de reemplazo:** En 2002, se modificó la tasa de reemplazo para el cálculo de la pensión³¹, de tal forma que su valor de largo plazo sea de 30% para aportes mínimos de 20 años, y que en la transición descienda transitando entre los valores de 45%, 40 y 35%, porcentajes que se aumentan en 2% por cada año adicional laborado, teniendo como límite el 100% de la remuneración de referencia.

f. **Pensión mínima:** en 2001, se estableció que la pensión mínima para el SNP asciende a S/ 415³². El 2019, subió a S/ 500³³. Esta pensión no se encuentra indexada a alguna forma automática de actualización.

B. VARIABLES DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)

- 2.15 Se analiza la situación actual del SNP considerando la naturaleza de sistema de reparto y la solidaridad que la caracteriza, evaluando la cobertura (de aportantes y de pensionistas), los beneficios otorgados (cantidad y calidad de las pensiones) y la sostenibilidad del sistema (no ser deficitario).

(a) Cobertura

- 2.16 La cobertura se refiere a la proporción de población protegida por el sistema, tanto en su etapa laboral (productiva) cuando realiza aportes, como en la etapa en que se jubila y pasa a percibir una pensión. De los 17.8 millones de personas que conforman la población económicamente activa (PEA) nacional, 4.7 millones están afiliados al SNP y 7.4 millones al SPP. De los afiliados al SNP actualmente sólo 1,2 millones son los que aportaron en el último mes.
- 2.17 El otro indicador de la cobertura es la determinación de cuántas personas que podrían ser pensionistas efectivamente lo son. El número de personas adultas mayores en el Perú es de 2.8 millones de personas³⁴. De ellos, sólo 879 mil personas durante su vida laboral ahorraron para tener una jubilación, y de ellos en el SNP se encuentran 576 mil. Además 557 mil personas son beneficiarias de Pensión 65, que es una pensión no contributiva (sin ahorro previsional previo).

(b) Beneficios

- 2.18 Una pensión adecuada recoge el concepto de los beneficios suficientes para el mantenimiento en la etapa del retiro. Es decir, cuáles son los beneficios que se pueden recibir los pensionistas que se encuentran en el SNP, y de qué calidad son estos (adecuación y suficiencia de la pensión).

³¹ Decreto Supremo 099-2002-EF.

³² Ley 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley 19990 y modifica el Decreto Ley 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

³³ Decreto Supremo 139-2019-EF.

³⁴ Información proyectada por el INEI para el año 2020.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

- 2.19 Cuando las personas cumplen la edad exigida (65 años de edad³⁵) y los aportes determinados con posterioridad al 13 de junio de 2002³⁶ (20 años de aportación³⁷), dichos aportes deben convertirse en pensión. En términos sencillos, primero se determina una remuneración promedio de los últimos años (remuneración de referencia) y luego se establece una pensión en virtud de un porcentaje sobre dicha remuneración (tasa de reemplazo).
- 2.20 Las pensiones se otorgan 14 veces al año (incluye gratificación en julio y diciembre). Se contempla el otorgamiento de una pensión mínima³⁸ de S/ 500 y una pensión máxima de S/ 893, las cuales han sido reajustadas a partir del 2019³⁹.
- 2.21 Además, al fallecimiento del pensionista titular, el SNP contempla otorgar prestaciones de derecho derivado para sus sobrevivientes, que incluye a ascendientes, orfandad y viudez, incluyendo a las parejas de hecho o unión de hecho⁴⁰.
- 2.22 En el SNP, además, en determinadas circunstancias, se otorgan la Bonificación por Edad Avanzada⁴¹, la Bonificación por Gran Invalidez⁴², la Bonificación Permanente⁴³ y la Bonificación Extraordinaria⁴⁴.

(c) Sostenibilidad

- 2.23 La sostenibilidad se refiere a la viabilidad financiera en el largo plazo de los sistemas de pensiones. Determinar, en términos de lo señalado por el Tribunal Constitucional, si los aportes que realizan los trabajadores pueden cubrir el pago de los pensionistas, tomando en cuenta la naturaleza de sistema de reparto del SNP, y su característica de solidaridad intergeneracional⁴⁵.
- 2.24 El SNP está diseñado para que parte del financiamiento del pago a todos los pensionistas actuales (planilla de pensiones) se dé a través del pago de las aportaciones de los trabajadores actuales (recaudación mensual). En este sistema

³⁵ Establecido en la Ley N° 26504.

³⁶ Fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 099-2002-EF.

³⁷ Establecido en el Decreto Ley N° 25967.

³⁸ Establecida por la Ley N° 30970.

³⁹ Decreto Supremo N° 139-2019-EF.

⁴⁰ Artículo 5 de la Constitución Política del Perú; Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 6120-2009-PA/TC; o, Resolución del Tribunal Administrativo Previsional 1095-2016-ONP/TAP recaída en el Expediente 00900040307 del Decreto Ley 19990.

⁴¹ Artículo 1 de la Ley 26769. Equivalente al 25% del monto de la pensión total que percibe el pensionista de jubilación al cumplir 80 años de edad.

⁴² Artículo 30 del Decreto Ley 19990. Equivalente a una (1) RMV cuando el pensionista de invalidez requiere de apoyo permanente de terceras personas para actividades de la vida diaria.

⁴³ Decreto Supremo 207-2007-EF.

⁴⁴ Decreto de Urgencia N° 074-2010, se dictan disposiciones para el otorgamiento de una bonificación extraordinaria para los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley N° 19990.

⁴⁵ Fundamentos 50 y 76 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0050-2004-AI/TC y otros.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

de solidaridad intergeneracional, como ya se ha señalado, los trabajadores de hoy pagan las pensiones de los pensionistas de hoy.

2.25 Debido a la forma en que fue estructurado, el SNP siempre ha tenido problemas de sostenibilidad financiera, y si bien han existido intentos para corregirlos, estos todavía se mantienen.

- Cuando fue creado, la edad de jubilación era de 60 años para los hombres y 50 años para las mujeres, y se requerían 15 años de aporte para los hombres y 13 años para las mujeres.
- Bajo este esquema, el SNP en los años 90 demostraba un grave problema de sostenibilidad, debido a que las condiciones ya no eran iguales a la de los años '70. Según datos del Banco Central de Reserva del Perú⁴⁶:
 - El ratio de trabajadores activos por pensionista disminuyó de 18 en 1980 a 7 en 1992, y a cerca de 4 en 1996 debido al traspaso de afiliados del SNP al SPP.
 - En adición, la cobertura de aportantes disminuyó del 25% de la población nacional en edad de aportar en 1980, a 12% en 1995.
 - La cobertura de pensionistas aumentó de 16% a 29% en dichos periodos.
 - Por último, el salario implícito promedio real (a precios constantes de 1996) de la base de aportaciones pasó de S/1,300 en 1980, a casi 400 en 1992, de manera que las contribuciones del SNP disminuyeron en 57% en términos reales entre 1980 y 1992.
- Para que el SNP sea un régimen más equitativo y se reduzca su desfinanciamiento, se realizaron las reformas paramétricas descritas; en lo relativo al aumento de años de aportación para acceder a la pensión (mínimo de 20 años), aumento en las tasas de aporte, aumento en las edades de jubilación (65 años de edad para hombres y mujeres), reducción de las tasas de reemplazo, y la modificación de la relación entre nivel de pensión y longevidad.
- Pese a las reformas paramétricas realizadas en la década del 90, el SNP nunca superó sus problemas de sostenibilidad financiera. Como se señaló, por diseño institucional los aportantes deben financiar el pago de las pensiones, pero en la

⁴⁶ Estudio de Carlos Montoro. Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas (Lima, 1999). <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/04/Estudios-Economicos-4-3.pdf>.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

práctica esto no sucede. La situación demográfica y del mercado laboral, no permiten que los aportes cubran el 100% de la planilla de pago de pensiones.

- 2.26 El valor para que el ratio de dependencia (equilibrio financiero entre los aportes recaudados y la planilla pagada) esté en equilibrio, esto es, el valor necesario para que los aportes financien totalmente la planilla, se estima en 9; no obstante, según lo señala la ONP, su valor siempre ha sido inferior a dicho umbral, en el año 2000 fue de 2.2, y aunque hubo mejoras en los siguientes 15 años, los últimos 4 años evidencian un estancamiento. En el año 2019, dicho ratio fue de 5.5, esperándose un empeoramiento en el año 2020, debido a la emergencia sanitaria a la que se enfrenta el país debido a la pandemia generada por el COVID -19.
- 2.27 En efecto, la proyección del ratio de dependencia para los próximos meses evidencia una tendencia a la baja en la recaudación de aportes, sobre todo tomando en cuenta las implicancias del COVID-19 en el mercado laboral nacional. La cartera de afiliados al SNP está compuesta por más del 70% de trabajadores del sector privado.
- 2.28 A febrero de 2020, había 1 251 210 aportantes. Antes de la emergencia sanitaria ya se tenía registrada una caída significativa, dado que a diciembre de 2019 había 1 654 962 aportantes. Sobre la recaudación neta, en el mes de febrero ascendió a S/ 326.4 millones, en tanto que el pago de la planilla de pensiones en dicho mes fue de S/ 416.3 millones.⁴⁷
- 2.29 Además, según lo señalado por la ONP, se proyecta que la recaudación en todo el presente año se reduzca a S/ 3 073 millones, en un escenario optimista, o incluso hasta S/ 2 ,771 millones, en un escenario pesimista, lo cual representaría una disminución entre 24% y 32% sobre la recaudación del 2019 (S/4 069 millones).
- 2.30 El déficit que tiene el SNP, basada en el poco ahorro previsional de los afiliados al sistema, hace que se recurra constantemente al Tesoro Público para cubrir la planilla de pago de pensiones; toda vez que la suma total de la recaudación de aportes no alcanza para el pago de la planilla de pensiones. Así, desde el año 2010 los recursos provenientes del Tesoro Público asignados a la ONP para el pago de pensiones, ascienden a S/ 11,466 millones.
- 2.31 Según lo agregado por la ONP, la reserva (déficit) actuarial del SNP asciende a S/ 138 500 millones a diciembre 2019. La reserva actuarial se define como la cuantía de las futuras obligaciones pensionarias de los actuales pensionistas y los trabajadores actualmente en actividad, neta de las recaudaciones por aportes de los trabajadores en actividad, cuya expresión está en términos de valor presente. En

⁴⁷ Informe N° 42-2020- DPR/ONP.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

dicha reserva, se incluyen todas las obligaciones previsionales, así como el cálculo de probables contingencias⁴⁸.

- 2.32 De lo antes señalado, se puede concluir que el SNP es un régimen previsional financieramente deficitario, y entre los motivos que explican esta situación, encontramos que no se ajustaron oportunamente sus variables previsionales, tales como tasa de reemplazo, tasa de aporte, edad de jubilación, densidad de aportación mínima, los cambios demográficos y laborales, lo que quiere decir en términos generales que las prestaciones que otorga el SNP no reflejan los aportes y el Estado termina subsidiando con transferencias del Tesoro Público.

C. SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 5044-2020/CR

- 2.33 Según el Proyecto de Ley N° 5044-2020/CR, se plantea que los aportantes al Sistema Nacional de Pensiones – SNP puedan disponer de sus aportes en situaciones extraordinarias contrarrestando los efectos económicos negativos que ellas pueden generar, para lo cual se establece el bono de reconocimiento por los aportes efectuados, en los siguientes términos:

"Artículo 5. Retiro extraordinario facultativo

5.1 Autorízase que los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones, de forma voluntaria y extraordinaria, puedan retirar como monto máximo el equivalente a 3 UIT (tres unidades impositivas tributarias) y como monto máximo el equivalente a 1 UIT (una unidad impositiva tributaria) (...)."

- 2.34 Al respecto, es necesario precisar que el SNP es un régimen de reparto en el que los aportes de los trabajadores se destinan íntegramente al pago de las pensiones que deben abonarse en ese momento, según el principio de solidaridad intergeneracional, por el cual la generación actual de trabajadores aportantes financia las pensiones de los trabajadores que ya se han jubilado.
- 2.35 Por tanto, en el régimen de reparto los aportes recaudados de los trabajadores en actividad no se acumulan en un fondo privado para la percepción de futuros pagos a los mismos, sino que son empleadas en financiar las pensiones del momento. No obstante, sí generan derechos futuros para los trabajadores que contribuyen, en forma de aportaciones que darán acceso a una futura pensión que será financiada por los trabajadores en activo de ese momento.
- 2.36 Es decir, por más que se cuente con un registro del monto de los aportes realizados a lo largo del tiempo, las aportaciones recaudadas no se acumulan en un fondo colectivo y mucho menos individual, en el cual se pueda identificar el monto aportado

⁴⁸ Decreto Supremo 026-2003-EF.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

por cada uno de los trabajadores, sino en un fondo de reparto que sirven para asumir los gastos y cargas económicas de las generaciones precedentes.

- 2.37 En esa medida, la propuesta de devolución de aportes establecida en el Proyecto de Ley no es técnicamente viable, porque nos encontramos frente a un régimen de reparto, en el que no existe un fondo en el cual se acumulen los aportes, sino que se destinan en su totalidad - mes a mes - para el pago de pensiones; y que si bien, los aportes son recolectados, su existencia es temporal, ya que financian los pagos a los actuales pensionistas.
- 2.38 De aprobarse una propuesta de este tipo los primeros que verían afectados sus derechos son los actuales pensionistas del SNP ya que lo que se recaude mes a mes no se destinaría al pago de sus pensiones, sino a cumplir con la devolución de los aportes, afectando de esta forma la sostenibilidad financiera del régimen.
- 2.39 Además, para evitar el problema descrito en el párrafo previo, o para atenuarlo, se tendrían que requerir recursos adicionales al Tesoro Público, no sólo para cumplir con devolver el total de lo aportado, sino de forma especial para pagar las pensiones, ya que no se contarían con la fuente que corresponde que las financie.
- 2.40 Según lo informado por la ONP⁴⁹, los costos que generaría la creación de una cuenta individual para cada trabajador en función a los meses de los aportes de los asegurados al SNP, se estima⁵⁰ que estos ascenderían a S/ 31,040 millones, asumiendo un escenario en el que todos los afiliados al SNP retirarían el monto que tengan registrado como aportes declarados en su cuenta individual (desde julio de 1999 en adelante, el SNP, tiene identificado los aportes individuales de declarados por el empleador del afiliado) hasta un tope máximo de 3 UIT y un tope mínimo de 1 UIT. Tal cual indica el PL se establece un mínimo de 1 UIT, aunque se debe aclarar que existe una cantidad significativa de afiliados que han acumulado un monto menor a dicho umbral. Respecto a los costos que podrían generarse con el retiro del 100% cuando tenga un fondo acumulado total en su cuenta individual menor a 1 UIT, se señala que en el escenario en que todos los afiliados que tengan como aportes declarados en su cuenta individual un valor menor a 1 UIT retirasen el monto que tengan registrado en su cuenta, se estima⁵¹ que dicho monto ascendería a S/ 3,123 millones. Respecto a los costos por el retiro extraordinario del 100% hasta un máximo de 3 UIT de las/os aseguradas/os que cuenten con menos de 20 años de aportación y nula capacidad de aportes a futuro por encontrarse fuera de la edad laboral, así como el monto restante de sus aportes, si lo hubiera, se debe señalar que en el

⁴⁹ Informe N° 42-2020-DPR/ONP.

⁵⁰ Se estima en base a la información de los aportes declarados por los empleadores de los afiliados del SNP del periodo 1999-2019.

⁵¹ Se estima en base a la información de los aportes declarados por los empleadores de los afiliados del SNP del periodo 1999-2019.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

escenario en que todos los afiliados que actualmente tengan menos de 20 años de aporte⁵² (y cuya edad actual sea 65 años o más⁵³) retiraran⁵⁴ el 100% de hasta un máximo de 3 UIT así como el monto restante, se estima⁵⁵ que ese monto ascendería a S/ 459 millones. Respecto a los costos por el retiro extraordinario de un máximo de 3 UIT de las/os aseguradas/os que se encuentren a un año o menos de llegar a los 20 años de aportes al Sistema Nacional de Pensiones, se estima⁵⁶ que dicho monto ascendería a S/ 32 millones en el escenario que todos los afiliados que actualmente se encuentren a un año o menos de alcanzar los 20 años de aporte (y cuya edad actual sea 65 años o más⁵⁷) retiraran⁵⁸ el 100% de hasta un máximo de 3 UIT.

- 2.41 La propuesta normativa no toma en cuenta las necesidades del SNP en el pago de las pensiones. La Constitución pone énfasis en la protección del pago de las pensiones: "El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional"⁵⁹.
- 2.42 Cabe tener en cuenta que la recaudación de aportaciones al SNP ya registraba una tendencia a la baja antes de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19. En este nuevo escenario será necesario mayores recursos provenientes del Tesoro Público para cumplir con las actuales obligaciones. Sin embargo, si se pretenden crear más cargas y responsabilidades financieras, los directamente afectados serán los actuales pensionistas, se estaría poniendo en riesgo el cobro puntual de sus pensiones cada mes.
- 2.43 A propósito del carácter tributario de las aportaciones a la seguridad social en pensiones, el Tribunal Constitucional sostiene que la propia Norma II del Código Tributario⁶⁰, en su parte final, establece que 'las aportaciones al Seguro Social de Salud-EsSalud y la Oficina de Normalización Previsional (ONP) se rigen por las normas de este Código, salvo en aquellos aspectos que por su naturaleza requieran normas especiales [...]'. Entendiéndose que las prestaciones de seguridad social protegidas constitucionalmente tienen naturaleza tributaria, sin concederles una clasificación concreta.⁶¹

⁵² Se estima la cantidad de años de aporte hasta la actualidad considerando el historial de aportes declarados del periodo 1999-2019.

⁵³ Se asume que a partir de la edad de jubilación legal (65 años), los afiliados están fuera de la edad laboral.

⁵⁴ Se asume el retiro respecto a los aportes declarados por los empleadores de los afiliados en sus cuentas individuales.

⁵⁵ Se estima en base a la información de los aportes declarados por los empleadores de los afiliados del SNP del periodo 1999-2019.

⁵⁶ Se estima en base a la información de los aportes declarados por los empleadores de los afiliados del SNP del periodo 1999-2019.

⁵⁷ Se asume que a partir de la edad de jubilación legal (65 años), los afiliados están fuera de la edad laboral.

⁵⁸ Se asume el retiro respecto a los aportes declarados por los empleadores de los afiliados en sus cuentas individuales.

⁵⁹ Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

⁶⁰ Cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por el Decreto Supremo N° 133-2013-EF y normas modificatorias.

⁶¹ Sentencia recaída en el Expediente N° 01473-2009-PA/TC. (FJ 17).



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- 2.44 Las contribuciones a la ONP son tributos vinculados a la realización de una actividad estatal que genera beneficios en los aportantes, al permitirles recibir determinadas prestaciones, tales como las prestaciones de derecho propio (jubilación, cesantía e invalidez) o derivado para sus sobrevivientes (viudez, orfandad y ascendientes) y las bonificaciones para los pensionistas de derecho propio (por edad avanzada o gran invalidez y la bonificación permanente o extraordinaria). En consecuencia, tratándose de tributos distintos a los impuestos, el rendimiento de las aportaciones al SNP debe destinarse al financiamiento de las prestaciones que otorga este sistema previsional.⁶²
- 2.45 En el caso de los aportes a la ONP que han estado efectuando los empleadores de las retenciones que hacían a sus trabajadores estamos ante pagos efectuados válidamente, por lo que los mismos no calificarían como pagos en exceso o indebidos. En ese sentido, las devoluciones a que se refieren los proyectos de ley bajo comentario no calificarían como devoluciones tributarias.
- 2.46 El ahorro previsional no puede destinarse para un consumo actual sino exclusivamente para un fin previsional⁶³, en ese sentido las propuestas de devolución de aportes a la ONP vulnerarían abiertamente lo establecido en la Constitución y el Código Tributario respecto a la intangibilidad de este ahorro previsional y su naturaleza de tributo destinado.⁶⁴
- 2.47 La propuesta planteada implica problemas de índole operativo, referida a falta de información, la naturaleza de los aportes y la poca consistencia técnica e informativa de los aportes declarados por los empleadores al SNP, lo que genera una carencia de información consistente y actualizada de los aportes al SNP, lo cual dificulta que se pueda realizar la devolución de los mismos.
- 2.48 La identificación de los aportes declarados por los empleadores y los trabajadores afiliados al SNP no constituye ni configura la existencia de cuentas individuales. Es decir, no existe un fondo particularizado dado que la lógica del fondo común es la única existente, siendo que la identificación de los aportes por persona sirve únicamente para un mayor orden de recaudación y ayuda a facilitar el cálculo de la pensión cuando la persona cumple los requisitos para su jubilación.

⁶² Informe N° 0040-2020-EF/61.03.

⁶³ Para la ONP, si las iniciativas legislativas proponen el retiro parcial o total del ahorro previsional, estarían atentando contra la naturaleza de este ahorro, privando a los aportantes de obtener una pensión en la edad del retiro; rompiendo así la razón de ser del sistema previsional. En el caso particular de la persona que se encuentra cerca al umbral mínimo de aportes exigidos para tener derecho a una pensión, esto podría ser particularmente desfavorable considerando el beneficio económico que podría alcanzar de completar, voluntariamente por ejemplo, los aportes restantes respecto a algún esquema de devolución, pues desde el punto de vista financiero es más conveniente recibir una pensión vitalicia que seguramente estará subsidiada y cubrirá a sus derechohabientes, que retirar lo ahorrado.

⁶⁴ Informe N° 0040-2020-EF/61.03.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- 2.49 En el SNP, se otorga una pensión con solo acreditar el vínculo laboral⁶⁵; es decir, no exige que el aporte declarado haya sido efectivamente pagado. En ese contexto, para determinar los montos a devolver por aportes previsionales, si fuere el caso, la devolución no se podría concretar si no se valida que el aporte haya sido pagado, situación improbable de corroborar, para los aportes anteriores a julio de 1999.
- 2.50 Debido a ello, tal como se señaló en el caso anterior, de aprobarse una medida como la propuesta, se estaría atentando contra los mandatos constitucionales que ordenan que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera⁶⁶, y aquel que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público⁶⁷.

D. NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

- 2.51 En atención a lo expuesto en la primera parte del presente informe, es necesaria una reforma integral que comprenda no sólo el SNP, sino también el SPP, y debe tener como punto de partida los lineamientos elaborados por el Consejo Evaluador de Pensiones⁶⁸, del cual formaron parte tanto el MEF y la ONP, el cual elaboró un informe en el cual se propuso una reforma previsional, que contempló lo siguiente:

Cuadro 8. Propuesta de Sistema Integrado de Pensiones del Consejo Evaluador

Propuesta del Sistema Integrado de Pensiones			
Pilar de protección	Propuesta de diseño	Características	Aspectos complementarios
Pilar Cero	Pensión 65	No contributivo-programa asistencial	Dirigido a aliviar pobreza
Pilar Uno	Sistema de ahorro individual	Garantía estatal para completar faltante (pensión mínima)	Sistema Integrado de Pensiones: <ul style="list-style-type: none">▪ Garantía de pensión mínima▪ Gestión de los fondos: AFP y Entidad Pública
Pilar Dos		Pensión autofinanciada con aporte individual	
Pilar Tres	Ahorro voluntario	Afiliados en general	Mecanismos para aporte voluntario Facilidades y esfuerzos focalizados

- 2.52 Como se puede advertir, el Consejo Evaluador de Pensiones contempló una propuesta que amplía la cobertura previsional, establece el rediseño y la integración de los sistemas de pensiones para promover la inclusión y la igualdad de

⁶⁵ Artículo 70 del Decreto Ley 19990.

⁶⁶ Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú

⁶⁷ Artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

⁶⁸ Creado mediante la Ley N° 30939, Ley que establece el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el Sistema Privado de Pensiones.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

oportunidades con fines previsionales, y mejora la calidad de las pensiones. Asimismo, se debe resaltar lo novedoso del sistema integrado de pensiones, que es el rol complementario que debe tener la participación pública con la privada, así, el Pilar Uno y Dos constituyen la parte obligatoria del ahorro individual que combina la posibilidad de contar con una pensión mínima con los beneficios de la capitalización de los ahorros.

- 2.53 La reforma integral también debe definir temas relevantes como las condiciones macroeconómicas (PBI, inflación, deuda pública, mercado de capitales), las condiciones laborales (PEA, rigidez del mercado laboral, informalidad, trabajadores independientes), las condiciones demográficas (Fertilidad, mortalidad, pirámide generacional, migración, dicotomía rural-urbano, distribución por sexo), las condiciones sociales (Riqueza-pobreza, Índice de Gini, Índice de Desarrollo Humano, educación) y las condiciones jurídico constitucionales (Derechos, modelo de estado, modelo de economía, finanzas públicas, reglas previsionales).
- 2.54 Dada la naturaleza y el horizonte temporal de la reforma, y a fin de adoptar políticas previsionales técnicamente viables y económicamente sostenibles, debe ser de amplia base, en el que no sólo debe participar Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, según mandato constitucional, sino otros órganos constitucionales y la academia, a fin de garantizar la presencia de una opinión técnica y sólida. En esa línea estuvo la propuesta del Poder Ejecutivo para el debate de la reforma⁶⁹.

III. CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto, esta Dirección no considera técnicamente viable el Proyecto de Ley N° 5044-2020/CR, por las siguientes razones:

- 3.1 En el régimen de reparto, los aportes recaudados no se acumulan en un fondo, en el cual se pueda identificar el monto aportado por cada uno de los trabajadores, sino que sirven para el pago de las pensiones de las generaciones precedentes.
- 3.2 El SNP es un régimen de reparto que no genera recursos suficientes para financiar el pago de las pensiones, operando con déficit permanente por lo que el Estado acude en apoyo de su sostenibilidad financiera.
- 3.3 Las propuestas de devolución de aportes a la ONP no califican como devolución tributaria. Además de ello, vulnerarían lo establecido en la Constitución y el Código

⁶⁹ PL 5095/2020, "Ley para la Reforma Integral de los Sistemas de Pensiones", remitida por el MEF a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República (Oficios 001-2020-EF/74.01 y 002-2020-EF/74.01).



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

Tributario respecto a la intangibilidad de este ahorro previsional y su naturaleza de tributo destinado.

- 3.4 El costo que generaría retirar el 100% de 1 UIT se estima que dicho monto ascendería a S/ 3,123 millones. Respecto a los costos por el retiro extraordinario del 100% hasta un máximo de 3 UIT de las/os aseguradas/os que cuenten con menos de 20 años de aportación y nula capacidad de aportes a futuro por encontrarse fuera de la edad laboral, así como el monto restante de sus aportes, si lo hubiera, y cuya edad actual sea 65 años o más, dicho monto ascendería a S/ 459 millones.
- 3.5 Respecto a los costos por el retiro extraordinario de un máximo de 3 UIT de las/os aseguradas/os que se encuentren a un año o menos de llegar a los 20 años de aportes al Sistema Nacional de Pensiones, se estima que dicho monto ascendería a S/ 32 millones.
- 3.6 La recaudación ha bajado producto del Coronavirus, y será necesario mayor apoyo del Tesoro Público, pero si se le carga a éste de mayores responsabilidades se pondrían en riesgo la posibilidad de que los pensionistas puedan cobrar cada mes sus pensiones.
- 3.7 En esa medida, no resultan siendo técnicamente viable la propuesta del proyecto de ley de otorgar a los aportantes al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) de disponer de sus aportes en situaciones extraordinarias contrarrestando los efectos económicos negativos que ellas pueden generar, para lo cual se establece un bono de reconocimiento por los aportes efectuados.
- 3.8 El proyecto de ley atenta contra del mandato constitucional de que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por criterios de sostenibilidad financiera, y la disposición de que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.
- 3.9 La reforma integral del sistema de pensiones público y privado debe tener como punto de partida los lineamientos elaborados por el Consejo Evaluador de Pensiones.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JOSÉ DE JESÚS RODRÍGUEZ PORTOCARRERO
Director de Gestión de Pensiones



Firmado digitalmente por:
ASTOCAZA ANTONIO Juan
Carlos FAU 20131370645 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 02/06/2020 22:34:14-0500



Ministerio de
Economía
y Finanzas

Firmado digitalmente por:
RODRIGUEZ PORTOCARRERO
Jose De Jesus FAU 20131370645
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/06/2020 23:20:06-0500



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

INFORME N° 0125-2020-EF/53.05

Para : Señor
JOSÉ LUIS PARODI SIFUENTES
Director General (e)
Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5007/2020-CR, Libre
Desafiliación de la Administradora de Fondo de Pensiones

Referencia : **Hoja de Ruta N° 056365-2020**
a) Oficio N° 011-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR
b) Oficio N° 0110-2020-EF/53.01
c) Oficio N° 047-2020-GG/ONP
d) Informe N° 0088- 2020-EF/65.01
e) Proyecto de Ley N° 5007/2020-CR

Fecha : 2 de junio de 2020

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto de rubro, para informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. El congresista Anthony Novoa Cruzado, Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera solicita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)¹ opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5007/2020-CR, Ley de Libre Desafiliación de la Administradora de Fondo de Pensiones.
- 1.2. El Viceministerio de Hacienda (VMH) remitió dicho requerimiento a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) para la atención respectiva.
- 1.3. La DGGFRH remite el expediente a la Dirección de Gestión de Pensiones (DGP) para elaboración del informe correspondiente.
- 1.4. Asimismo, la DGGFRH, solicita² a la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado (DGMFPP) su opinión técnica sobre la propuesta legislativa.

¹ Mediante el Oficio N° 011-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR recibido el 21 de mayo de 2020.

² Mediante el Memorando N° 0097-2020-EF/53.05 de fecha 01 de junio de 2020.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- 1.5. La DGMFPP en el ámbito de sus competencias remite³ a la DGGFRH su opinión técnica en relación a la propuesta legislativa, la que es derivada a la DGP.

II. ANÁLISIS:

- 2.1 La DGP es la unidad orgánica dependiente de la DGGFRH que tiene entre sus funciones emitir opinión vinculante en materia de ingresos de personal (pensiones) de los regímenes previsionales contributivos a cargo del Estado que impliquen el uso de fondos públicos⁴.
- 2.2 La DGMFPP es el órgano de línea del MEF que tiene entre sus funciones diseñar, proponer, coordinar, participar y evaluar con los sectores, las entidades del Sector Público y las correspondientes Direcciones del Ministerio, las propuestas normativas relacionadas con el desarrollo y promoción de los mercados de seguros y previsional privado⁵.
- 2.3 La Oficina de Normalización Previsional (ONP), es el organismo público técnico especializado del Sector Economía y Finanzas⁶ que tiene a su cargo la administración del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y otros encargos previsionales realizados por mandato legal⁷. Bajo esta competencia general, le corresponde opinar sobre los proyectos de dispositivos legales relacionados directa o indirectamente con los sistemas previsionales a su cargo⁸.
- 2.4 Conforme se desprende de la comunicación, se solicita opinión técnica del MEF con relación al Proyecto de Ley N° N° 5007/2020-CR, Ley de Libre Desafiliación de la Administradora de Fondo de Pensiones, el cual plantea que los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP) puedan desafiliarse voluntariamente de este sistema previsional y trasladar su fondo a alguna institución financiera para que lo administre, que a su vez deberá informar al afiliado la pensión estimada, comisión y demás conceptos que conlleva el traslado del fondo. Asimismo, se faculta a que el afiliado pueda trasladar su fondo a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) para que lo administre bajo el esquema de cuenta individual de capitalización.
- 2.5 Al respecto, cabe señalar que, en el presente informe se consolida la opinión de la DGGFRH y de la DGMFPP, así como de la ONP.

³ Mediante el Informe N° 0040-2020-EF/61.03, de fecha 02 de junio de 2020.

⁴ Artículo 160 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF aprobado con Resolución Ministerial N° 301-2019-EF/41.

⁵ Artículos 213 al 219 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 301-2019-EF/41

⁶ Decreto Ley 25967, modificado por Ley 26323, y reestructurada por la Ley 28532.

⁷ Como los regímenes del Decreto Ley 20530, de la Ley 30003 o el seguro complementario de trabajo de riesgo.

⁸ Inciso 7) del artículo 3 de la Ley 28532.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

A. Sobre el Sistema Previsional y el Sistema Financiero en el Perú

- 2.6 El Estado Peruano tiene la obligación de garantizar el libre acceso a las pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, de acuerdo a lo señalado en el artículo 11 de la Constitución Política. Además, dicho cuerpo normativo reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que señala la ley y para elevar su calidad de vida, por lo tanto, es una obligación del Estado establecer medidas progresivas con el propósito de ampliar la cobertura previsional para generar una pensión en su vejez.
- 2.7 Asimismo, el Tribunal Constitucional en el fundamento 74 de la Sentencia 0050-2004-AI ha señalado lo siguiente:

"74. La pensión como derecho fundamental a la 'procura existencial'
(...)

El derecho fundamental a la pensión tiene la naturaleza de derecho social -de contenido económico-. Surgido históricamente en el tránsito del Estado liberal al Estado social de derecho, impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función a criterios y requisitos determinados legislativamente, para subvenir sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la 'procura existencial'. De esta forma se supera la visión tradicional que suponía distintos niveles de protección entre los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, atendiendo al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y a que cada uno formaba un complejo de obligaciones de respeto y protección -negativas- y de garantía y promoción -positivas- por parte del Estado. (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

- 2.8 Concordante con lo mencionado, en nuestro país, normativamente se ha dispuesto la existencia de dos sistemas de pensiones, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), los cuales conviven de manera paralela.
- 2.9 El SNP fue creado en 1973 y su administración está a cargo de la ONP, es un régimen contributivo solidario, de reparto y de beneficio definido, donde los aportes de los afiliados activos van a un fondo común para pagar las pensiones de los jubilados. Adicionalmente, este esquema se rige bajo el principio de solidaridad entre los grupos de mayores ingresos con los de menores ingresos y de trabajadores activos hacia los pensionistas. Siendo que las aportaciones son insuficientes para financiar las pensiones, se requiere de transferencias de recursos públicos.
- 2.10 Por su parte el SPP fue creado en 1992 y la administración recae en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), es un régimen de contribución definida y de capitalización individual en el que los afiliados aportan obligatoriamente a un fondo de pensiones que es de su propiedad, el cual se utiliza para pagar su pensión de jubilación, conjuntamente con la rentabilidad que se obtenga.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- 2.11 Las AFP tienen como objeto social administrar de manera exclusiva, los fondos de pensiones, por lo que las AFP recaudan por sí mismas o a través de terceros, los recursos destinados a los fondos los cuales tienen el carácter de intangibles⁹.
- 2.12 Ahora bien, en el proyecto de ley se pretende incluir como parte del sistema de pensiones a las empresas del Sistema Financiero¹⁰, a fin de que estas también puedan administrar los fondos de pensiones.
- 2.13 Considerando las definiciones señaladas en el artículo 282 de la Ley del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, se advierte que las empresas mencionadas en el proyecto de ley, contemplan un giro de negocio distinto (financiamiento y concesión de créditos, es decir intermediación financiera) a las AFP, es decir no contemplan el giro único en sus operaciones, de acuerdo a lo siguiente

"Artículo 282. DEFINICIONES.

1. Empresa bancaria: es aquella cuyo negocio principal consiste en recibir dinero del público en depósito o bajo cualquier otra modalidad contractual, y en utilizar ese dinero, su propio capital y el que obtenga de otras fuentes de financiación en conceder créditos en las diversas modalidades, o a aplicarlos a operaciones sujetas a riesgos de mercado.

2. Empresa financiera: es aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en facilitar las colocaciones de primeras emisiones de valores, operar con valores mobiliarios y brindar asesoría de carácter financiero.

3. Caja Rural de Ahorro y Crédito: es aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento preferentemente a la mediana, pequeña y micro empresa del ámbito rural.

4. Caja Municipal de Ahorro y Crédito: es aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en realizar operaciones de financiamiento, preferentemente a las pequeñas y micro empresas.

5. Caja Municipal de Crédito Popular: es aquella especializada en otorgar crédito pignoraticio al público en general, encontrándose también facultada para efectuar operaciones activas y pasivas con los respectivos Concejos Provinciales y Distritales y

⁹ Artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones⁹ (TUO del SPP) – aprobado por Decreto Supremo N° 004-98

¹⁰ El artículo 5 del PL 5007, establece lo siguiente:

"Artículo 5.- Las entidades financieras y bancarias

La empresa bancaria, financiera, Caja Municipal de Ahorro y Crédito: Caja Municipal de Crédito Popular, entidad de desarrollo a la pequeña y micro empresa, Cooperativas de Ahorro y Crédito, y Caja Rural de Ahorro y Crédito, también forman parte del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), administrando el fondo de pensiones, encontrándose sujetas a los alcances de la legislación que regula el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), aprobado por el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF, así como las demás normas complementarias aplicables."



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

con las empresas municipales dependientes de los primeros, así como para brindar servicios bancarios a dichos concejos y empresas.

6. Empresa de desarrollo de la pequeña y micro empresa, EDPYME: es aquella cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento preferentemente a los empresarios de la pequeña y micro empresa.

(...)

11. Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público a que se refiere el artículo 289 de la presente ley."

- 2.14 El giro único tiene la finalidad de resguardar la integridad del ahorro previsional como la rentabilidad de los fondos de pensiones, las comisiones y la calidad del servicio, es por ello que las empresas que administren fondos de pensiones solo pueden brindar servicios previsionales. La inexistencia del giro único podría generar el riesgo de que se desvíen la atención del objetivo central de un sistema previsional que es alcanzar la más alta pensión¹¹.
- 2.15 En ese sentido, los horizontes de inversión asociados a los ahorros previsionales al ser de largo plazo, las empresas del Sistema Financiero sobre todo las empresas de menor tamaño no cuentan con los equipos o gestores para la administración de este tipo de ahorro, ya que más del 80% de sus ingresos financieros proviene de las tasas activas de sus colocaciones.
- 2.16 Asimismo, la administración de depósitos con fines previsionales por parte de las empresas financieras podría generar conflictos de interés porque por un lado tendría el objetivo de generar rendimientos más altos para futuros pensionistas, mientras que al emitir instrumentos que puedan ser adquiridos por los administradores de fondos de pensiones, se buscaría el menor costo financiero posible.
- 2.17 Por otro lado, esta competencia que propone la norma impactaría sobre la rentabilidad para el afiliado, dado que las empresas financieras pagarían menores tasas de las que pagan actualmente, al ampliarse sus fuentes de financiamiento. Las empresas del Sistema Financiero más pequeñas en conjunto cuentan con depósitos que representan un sexto del fondo administrado por las AFP, por lo dichas empresas al enfrentar un mayor monto de depósitos administrados disminuyan sus tasas pasivas lo que implica un menor retorno para los ahorros con fines previsionales.
- 2.18 En esa misma línea, en el anexo-glosario de la Ley N° 26702 se define la intermediación financiera como "Actividad que realizan las empresas del Sistema Financiero consistente en la captación de fondos bajo cualquier modalidad, y su

¹¹ La aplicación del giro único se sustenta, en parte, porque las personas tienden a privilegiar el consumo presente al consumo futuro que representa el ahorro previsional que es de muy largo plazo. Existe evidencia de que los individuos aplican tasas de descuentos más altas para flujos de ingresos de corto plazo y tasas bajas para horizontes de ingresos de largo plazo, este fenómeno se denomina preferencia hiperbólica que captura el conflicto entre el consumo presente y el consumo futuro (Ainslie 1992 y Laibson 1997).



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

colocación mediante la realización de cualquiera de las operaciones permitidas en la Ley."

- 2.19 Por lo tanto, se entiende que el objeto de las empresas del Sistema Financiero es la intermediación financiera, la cual busca la captación de fondos a través de productos de ahorro para su posterior colocación en la forma de créditos. La medida establecida en el proyecto de ley brinda oportunidad al Sistema Financiero de participar en el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), lo que podría introducir distorsiones en el Sistema Financiero.
- 2.20 Sin perjuicio de lo ya mencionado, lo establecido en el proyecto de ley busca generar más competencia en el mercado de las AFP, sin embargo, se considera riesgoso que una institución financiera intermediaria, consolide diversas funciones con características y riesgos diferentes como son captación de ahorro, otorgamiento de créditos, además de la gestión de fondos previsionales que, a diferencia de otros instrumentos financieros, son de un horizonte de largo plazo.
- 2.21 Asimismo, la regulación debe ser más estricta cuando los administradores tienen más de una función exclusiva y existe el riesgo de la generación de ventas atadas entre los productos bancarios y previsional, aspecto que incidiría de manera negativa en la transparencia del sistema.
- 2.22 Por otro lado, un resultado esperado de esta propuesta, es que las empresas financieras más grandes, por las economías de escala que pueden realizar en sus operaciones, concentren la mayor participación del mercado, con lo cual no se tendría el efecto esperado en una mayor competencia.
- 2.23 Cabe precisar que, en el SPP se establece la licitación del servicio de administración de las cuentas individuales de capitalización (CIC) de los nuevos afiliados al SPP,¹² la que se adjudicará a la AFP que ofrezca la menor comisión de administración por un plazo de 2 años¹³. La licitación de la cartera de nuevos afiliados promueve la competencia ex ante y se traduce en menores comisiones para el afiliado, ya que esta se adjudica a la AFP que ofrezca la menor comisión de administración, rompiéndose la inercia del mercado al instaurar un mecanismo que replique un ambiente en donde la demanda responde a atributos deseables del mercado (baja comisión y alta rentabilidad).
- 2.24 De esta manera, cumpliendo con lo establecido en la normativa, a la fecha se han llevado a cabo cuatro licitaciones de los nuevos afiliados del SPP, siendo, la actual ganadora la AFP Integra, quien propuso una comisión mensual de 0% por flujo (remuneración) y una comisión 0.82% anual por el saldo. De esta forma, los nuevos

¹² De acuerdo al artículo 7-A del TUO del SPP modificado por Ley N° 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones

¹³ Durante este período, respecto a dicho afiliado, la AFP adjudicataria no podrá aumentar la comisión a que se refiere el párrafo anterior.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

afiliados que ingresaron a AFP Integra a partir del 1° de junio del 2019, ya no pagan comisiones sobre remuneración; lo cual se hace extensivo a los afiliados antiguos que se encuentren bajo el esquema de comisión mixta¹⁴.

- 2.25 En este sentido, la reforma aplicada el 2013¹⁵ ha permitido la competencia en lo que al esquema de comisiones se refiere y una ganancia de eficiencia en la administración del SPP. La licitación de la gestión del ahorro previsional de los nuevos afiliados con la finalidad de fomentar la competencia en precios y la deducción de costos por la reducción significativa en el gasto comercial.
- 2.26 El proyecto de ley, no ha considerado la factibilidad de aplicación de este sistema de licitación en las empresas del Sistema Financiero, ya que al tener este otro giro empresarial estas puedan competir con las mismas condiciones que las administradoras de pensiones.
- 2.27 Una de las mejores formas de introducir una mayor competencia y facilitar el ingreso de nuevos competidores es la licitación de los nuevos afiliados al SPP, y la implementación de la centralización de los procesos operativos, para reducir los costos operativos, dejando como giro exclusivo de las AFP, la gestión del portafolio de inversiones de los fondos de pensiones.
- 2.28 Por otro lado, el proyecto de ley sólo contempla la administración de las carteras de los fondos de pensiones, sin embargo, no ha realizado el análisis del otorgamiento de prestaciones, en especial en las prestaciones de invalidez y sobrevivencia y gastos de sepelio¹⁶.
- 2.29 En el SPP, las pensiones de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio se otorgan bajo la cobertura de empresas de seguros, bajo la modalidad de licitación pública, proceso organizado y llevado a cabo por las AFP¹⁷. En este sentido, existen ambigüedades técnicas en la propuesta, lo que generaría perjuicios tanto a los afiliados que decidan desafiliarse del SPP, ya que no estarían cubiertos por dicho seguro, lo que podría implicar prestaciones inferiores a las que podría haber recibido en el SPP, así como a los afiliados que decidan permanecer en el SPP, ya que podría implicar el incremento del costo de la prima del seguro colectivo de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio en el SPP al reducirse el grupo de afiliados.

B. De la desafiliación del Sistema Privado de Pensiones y sus consecuencias

- 2.30 En la iniciativa legislativa se propone que los afiliados se puedan desafiliar del SPP y la posibilidad de que elijan afiliarse a alguna empresa del Sistema Financiero u

¹⁴<https://www.fundssociety.com/es/noticias/pensiones/afp-integra-del-grupo-sura-se-adjudica-la-iv-licitacion-de-los-nuevos-afiliados-al-sistema-privado-de-pensiones-peruano>.

¹⁵ Bajo los alcances de la Ley N° 29903 – Ley de Reforma de Sistema Privado de Pensiones

¹⁶ De acuerdo a los artículos 50 y 51 del TUO del SPP

¹⁷ artículo 52 del TUO del SPP, aprobado por Decreto Supremo N° 004-98-EF



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

optar por afiliarse al SNP; sin embargo; dicha propuesta no ha tomado en consideración el pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) el cual en el fundamento 35 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1776-2004-AA/TC señaló lo siguiente:

"(...)

Son tres los supuestos en que este Colegiado considera pertinente el retorno del SPP al SNP, tal como se pasa a explicar. En primer lugar, se puede regresar si la persona cumplía con los requisitos exigidos para acceder a una pensión. En segundo lugar, si no existió información para que se realizara la afiliación. En tercer lugar, si se está protegiendo labores que impliquen un riesgo a la vida o a la salud. Sólo en estos tres casos, será fundada la demanda planteada por amparo, pues sólo ellos constituyen el respeto por el contenido esencial constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la pensión." (lo subrayado es nuestro)

- 2.31 Asimismo, el fundamento 34 de la misma sentencia, señala las razones que sustentan la inviabilidad del retorno absoluto al SNP bajo la siguiente argumentación:

"En tal marco, corresponde a continuación ver qué motivos impiden que se acepten un retorno sin condiciones. Claro está que argumentos de este tipo no pueden justificar la negativa del retorno, sino más bien permitirlo, pero sólo para ciertos supuestos.

a. La naturaleza de los sistemas

En primer término, se encuentra la distinta naturaleza que tiene cada sistema pensionario. Uno es de capitalización, y el otro de solidaridad, por lo que es también fácil darse cuenta que el cálculo de la pensión de cada uno de los asegurados deba ser distinto.

b. La diferencia en los aportes del SNP y del SPP

Es pertinente reconocer la diferencia en los aportes que una persona realiza en el SNP y en el SPP. Éste se considera es un gran problema para el traslado entre los dos sistemas.

c. La crisis del SNP

Como tercer punto, queda por analizar el hecho de los problemas de administración que típicamente han afectado a los sistemas públicos de pensiones en todo el mundo, y que en el caso del Perú tiene una particular agudización.

Sobre el particular, tomando como base la información censal de 1993 (pertinente en el momento en que se dio la reforma del sistema pensionario), se han reconocido diversas dificultades, las cuales han hecho que se convierta en insostenible el SNP, y por ende, un abierto retorno a él.

d. La relación contractual existente en el SPP

Si bien se señaló en el fundamento 140 de la sentencia del Expediente N.° 0050-2004-AI/TC y otros, que la seguridad social dista en grado sumo de la concepción



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

contractualista del seguro privado (las aportaciones realizadas son el factor determinante que permite proyectar la retribución compensatoria luego de un período de tiempo), ello no obsta para desconocer en el caso del SPP que existe un contrato al cual respetar.

e. El equilibrio presupuestario

En tal sentido, cabe recordar que el tema del ahorro público fue desarrollado directamente por la reforma constitucional (Primera y Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución y fundamento 50 de la sentencia del Expediente N.º 0050-2004-AI/TC y otros), entendiendo que los nuevos regímenes pensionarios a establecerse deberán regirse por un criterio de sostenibilidad financiera, también señalado en el artículo 78º de la Constitución. Entonces, ¿es posible emitir una resolución que pueda generar una crisis financiera en el país o en un sector de la economía? La respuesta no puede ser otra más que negativa. Claro está que éste sólo es un elemento a tomar en cuenta, pero no decisivo. No es conveniente en clave económica, un retorno absoluto del SPP al SNP, pues de otro modo, se podría afectar gravemente las arcas del Estado, y así terminar perjudicando a los pensionistas beneficiarios de él. Lo que queda asumir es un retorno relativo.

Como se deja sentado, las dificultades que acarrearía la libre desafiliación (retorno total) para el tesoro público son muy elevadas en términos financieros. Además, no estaría conforme con la modificación constitucional del régimen pensionario del Decreto Ley N.º 20530. Ahora bien ello tampoco justificaría un desconocimiento total de los derechos de las personas para que en determinados supuestos pueda ser factible el retorno del SPP al SNP.

Es más, según la SBS, una eventual desafiliación excepcional, pero sólo en dos casos: las personas que se hubiesen afiliado cuando ya habían cumplido los requisitos para recibir pensión en el SNP, y aquellas cuyo caso sea contrario a los principios rectores de la seguridad social[18]."

- 2.32 En atención a que el TC ha señalado los supuestos específicos y razones para la limitación de la libre desafiliación del SPP al SNP como se ha mencionado anteriormente y que se sustentan en la diferencia de ambos sistemas sobre los mecanismos de aporte y pago de pensiones, así como el equilibrio de sostenibilidad financiera que deben tener los sistemas previsionales y en especial para el SNP. En ese contexto, el proyecto de ley contraviene la posición del Tribunal Constitucional al proponer una libre desafiliación, sin considerar que la desafiliación sólo puede hacerse bajo determinados supuestos.
- 2.33 Ahora bien, adicionalmente a lo ya señalado en los párrafos precedentes, se debe considerar que la posibilidad de desafiliarse del SPP para afiliarse a alguna empresa del Sistema Financiero, transgrede lo establecido en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, ya que las leyes u otras disposiciones de cualquier clase no pueden modificar los términos contractuales. En el caso de los afiliados al SPP, su



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

incorporación a dicho sistema, ha sido de manera voluntaria, aceptando las condiciones ofrecidas por el sistema.

- 2.34 De la misma manera, la propuesta normativa no ha considerado que a la fecha existe una licitación adjudicada de los nuevos afiliados al SPP, así como la licitación adjudicada a las compañías de seguro para cubrir las prestaciones de invalidez y sobrevivencia, las cuales están vigentes hasta el año 2021, dichas licitaciones han cumplido con los requerimientos establecidos en el TUO del SPP, y su análisis técnico se ha basado en las condiciones actuales del SPP, de modo que la propuesta contraviene contractualmente lo estipulado para dichas licitaciones.
- 2.35 Asimismo, permitir la desafiliación irrestricta del SPP, generaría perjuicios en las prestaciones de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio de los afiliados que permanezcan en el SPP, ya que dicho seguro es colectivo, otorgado por las compañías de seguros adjudicados bajo la modalidad de licitación pública por las AFP.
- 2.36 De permitirse la desafiliación del SPP, generaría un potencial perjuicio a los afiliados del SPP, derivado de la pérdida de la propiedad individual y un menor valor del fondo de pensiones derivado de la liquidación de activos que tiene que hacer las AFP para cumplir con la transferencia de recursos sea al SNP o para alguna empresa del Sistema Financiero.

C. Sobre la afiliación al SNP, su inviabilidad y sus efectos adversos

- 2.37 Es importante mencionar que la ONP tiene a cargo varios regímenes previsionales¹⁸, cuya administración le ha sido conferido por ley; y ninguno de estos regímenes opera bajo el esquema de capitalización individual. En ese sentido, la iniciativa legislativa no es congruente con la normativa vigente que establece los fines y regula las funciones de la ONP¹⁹.
- 2.38 Cabe señalar que actualmente es legalmente viable la libre desafiliación del SPP y la incorporación al SNP²⁰, aunque con ciertas restricciones²¹, y bajo ciertas obligaciones, como es el pago del diferencial de aportes a favor del SNP. En esa medida, el proyecto

¹⁸ Aquí se encuentra el régimen Decreto Ley N° 19990, el Régimen de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Decreto Ley N° 18846; el Régimen Especial de Seguridad Social para Trabajadores y Pensionistas Pesqueros (Ley N° 30003), el Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica (FCJMMS) (Ley N° 29741), el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) (Ley N° 26790), y el Régimen del Decreto Ley N° 20530 (para el caso de entidades del Estado que fueron liquidadas).

¹⁹ Artículo 2 y 3 del Decreto Supremo N° 118-2006-EF, Aprueban Reglamento de la Ley N° 28532, Ley que establece la reestructuración integral de la Oficina Nacional de Normalización Previsional (ONP)

²⁰ Ley N° 28991, Ley de libre desafiliación informada, pensión mínima y complementaria, y régimen especial de jubilación anticipada.

²¹ La Ley N° 28991 permite la libre desafiliación para un grupo de afiliados del SPP, para ello se requiere haber pertenecido al SNP hasta el 31 de diciembre de 1995, y que a la fecha de solicitud de desafiliación se tenga los años de aportes entre el SNP y el SPP, para acceder a pensión de jubilación en el SNP. También comprende a aquellos que al momento de incorporarse al SPP, cumplan con los requisitos para tener una pensión en el SNP.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

de ley, de aprobarse, puede generar incentivos para que los afiliados que pueden acogerse al régimen actual de desafiliación, decidan hacerlo bajo los alcances de la propuesta aprobada, evitando de este modo, las obligaciones que deben asumir.

- 2.39 Además, se debe tener presente que los afiliados al SPP que opten por la desafiliación y soliciten incorporarse al SNP, no podrían mantener su fondo bajo el esquema de cuenta individual de capitalización, como se pretende en el proyecto de ley, dado que este régimen es de reparto, donde los aportes de los afiliados no se acreditan en una cuenta individual, sino forman parte de un fondo común que se destina a financiar las pensiones de los actuales pensionistas.
- 2.40 Cabe señalar que, en el régimen de cuenta individual, la pensión se determina con criterios actuariales (donde intervienen variables como la edad del afiliado, género, composición familiar) para la determinación del monto de pensión que es posible financiar con los recursos de la cuenta individual de capitalización, este esquema es distinto a la pensión que otorga la ONP en los regímenes previsionales que administra.
- 2.41 Por otra parte, el proyecto de ley establece que cualquier afiliado que opte por la desafiliación, puede solicitar su afiliación al SNP. Sin embargo, algunos afiliados del SPP han realizado retiros parciales de su fondo de pensión, por lo que su incorporación al SNP generaría inequidad con aquellos que pertenecen desde un inicio al régimen del Decreto Ley N° 19990, dado que, en este régimen, los aportes únicamente tienen el propósito de financiar las pensiones.
- 2.42 En efecto, en el SNP los aportes no se destinan a fines distintos que no sea previsional, a diferencia del SPP, que en algunas circunstancias se ha permitido que los afiliados puedan hacer retiros del fondo, en algunos casos no se ha condicionado el uso que se le dé al retiro²², y en otros se condicionaba el retiro para la acumulación de otra clase de activos²³. Por consiguiente, quienes realizaron retiros de sus fondos, han disfrutado de sus aportes de manera anticipada, es decir antes de llegar a jubilarse, por lo que sería atentatorio contra el principio de igualdad que el acceso a los beneficios sea en similares condiciones, que aquellos que no han podido disfrutar anticipadamente de su esfuerzo contributivo.
- 2.43 De otro lado, para el acceso a pensión en el SNP se exige que los afiliados realicen un esfuerzo contributivo durante un periodo de tiempo (20 años como mínimo), periodo en el cual contribuyen a que los recursos se distribuyan hacia aquellos que no tienen

²² Entre la normativa que no condiciona al uso que pueda darse a los retiros que realice el afiliado, podemos citar la Ley N° 29426, que dispuso la procedencia de la devolución de aportes de hasta el 50% de la cuenta individual de capitalización, para los afiliados que solicitaban pensión de jubilación anticipada por desempleo, y que no podían acceder debido a que la pensión era inferior a una remuneración mínima vital. Recientemente con la aprobación del Decreto de Urgencia N° 038-2020 y de la Ley N° 31017, se permite el retiro de hasta S/ 2000 o el 25% del fondo acumulado en la cuenta individual de capitalización, sin que exceda entre ambos la suma de S/ 12 900.

²³ La Ley N° 30425 permite que el afiliado al SPP pueda retirar el 25% del fondo acumulado en su cuenta individual de capitalización, para la cuota inicial o amortizar un crédito hipotecario por la compra de una primera vivienda.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

capacidad de generar ingresos al llegar a edad avanzadas. En ese contexto, en caso los afiliados del SPP se incorporen al SNP, necesariamente deben acumular el periodo de aportes requeridos para acceder a los beneficios que otorga el sistema de reparto, en tanto ello no ocurra, puede retrasarse el inicio del pago de pensión, a diferencia del SPP, que apenas el afiliado cumple 65 años, puede solicitar pensión, sin importar el periodo de aportes que tenga, así como el tamaño y la suficiencia del fondo para el pago de pensión.

- 2.44 El proyecto de ley no toma en cuenta la diferencia de tasas de aportes que existe en los regímenes previsionales, la contribución para pensión de los afiliados al SPP es 10% de la remuneración mensual²⁴, a diferencia del SNP, donde la contribución del afiliado es 13%, evidentemente la diferencia de aportes debe ser pagada por el afiliado que decida su incorporación al SNP.
- 2.45 Actualmente los afiliados que decidan retornar al SNP bajo los alcances de la Ley N° 28991, abonarán a la ONP la diferencia de aportes acumulados entre ambos sistemas, similar tratamiento debería brindarse a los afiliados que, por una norma distinta, se les permita la libre desafiliación del SPP y su posterior afiliación al SNP. Caso contrario se brindaría un tratamiento diferenciado y ventajoso a los afiliados del SPP que se incorporen al SNP, exigiéndoles menor esfuerzo contributivo que aquellos trabajadores que desde un inicio optaron por pertenecer al SNP.
- 2.46 Es importante mencionar que los afiliados que tengan incentivos de efectuar su desafiliación del SPP para incorporarse al SNP, son aquellos que consideran más ventajoso pertenecer al SNP, posiblemente porque el fondo acumulado en su cuenta individual de capitalización sea reducido, y avizoran que difícilmente puedan obtener una pensión equivalente a la del SNP.
- 2.47 En ese contexto, los afiliados que se incorporen al SNP lo harán posiblemente con un fondo deficitario para financiar su propia pensión, de modo que la pensión que otorgue el SNP requerirá ser subsidiada por el Estado, agravando el déficit que presenta el régimen, lo que va en contra de dos mandatos constitucionales, el que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera²⁵, y aquel que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público²⁶.
- 2.48 Finalmente, es importante mencionar que la jurisprudencia constitucional establece que no es viable que los afiliados al SPP puedan incorporarse al SNP, o que este se realice de manera indiscriminada, sin ninguna restricción que contemple plazos, condiciones o supuestos diferenciados, únicamente se reserva la posibilidad de

²⁴ Adicionalmente al pago de aporte para pensión que realiza el afiliado al SPP, también asume el pago de la prima del seguro previsional, que a la fecha es 1.35% de la remuneración mensual y la comisión que cobra la Administradora de Fondo de Pensiones.

²⁵ Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú

²⁶ Artículo 79 de la Constitución Política del Perú



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

desafiliación a un determinado grupo de personas definidos por la normativa o jurisprudencia para el retorno al SNP, dado que la desafiliación es entendida como la recuperación de la condición de asegurado del SNP.

III. CONCLUSIONES:

En atención a lo expuesto, el Proyecto de Ley N° N° 5007/2020-CR no es técnicamente viable por las siguientes razones:

- 3.1 Los regímenes previsionales que administra la ONP son de reparto, por consiguiente, es incompatible que esta institución administre bajo el esquema de cuenta individual de capitalización los fondos del trabajador que se desafilie del SPP y se incorpore al SNP.
- 3.2 La medida agravaría el déficit que atraviesa el régimen previsional del Decreto Ley N° 19990, dado que genera incentivos para que los afiliados con fondos insuficientes para financiar su propia pensión opten por desafiliarse del SPP para incorporarse al SNP.
- 3.3 Actualmente es posible la libre desafiliación, al cual pueden acogerse los afiliados al SPP que estuvieron afiliados al SNP, previo cumplimiento de determinadas condiciones y obligaciones, para ello no se requiere de una nueva norma para el retorno al SNP.
- 3.4 La propuesta va en contra del mandato constitucional de que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por criterios de sostenibilidad financiera, y la disposición de que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.
- 3.5 La participación de las empresas del Sistema Financiero Nacional en la administración de los fondos del Sistema Privado de Pensiones podría distorsionar el Sistema Financiero, que tiene por objeto la captación de fondos para su posterior colocación en otras operaciones permitidas por ley, ya que la inexistencia del giro único podría generar el riesgo de que se desvíen la atención del objetivo central de un sistema previsional que es alcanzar la más alta pensión.
- 3.6 La administración de depósitos con fines previsionales por parte de las empresas financieras podría generar conflictos de interés porque por un lado tendría el objetivo de generar rendimientos más altos para futuros pensionistas, mientras que al emitir instrumentos que puedan ser adquiridos por los administradores de fondos de pensiones, se buscaría el menor costo financiero posible.
- 3.7 El proyecto de ley no garantiza una mayor competencia, dado que puede existir una mayor concentración de mercado en el Sistema Financiero, producto de las



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- economías de escala, pudiéndose además generar un problema de ventas atadas donde se ofrezcan otros beneficios en el Sistema Financiero, restándole importancia a las comisiones por administración y la rentabilidad del fondo, como criterios de decisión del afiliado.
- 3.8 Existen ambigüedades técnicas en la propuesta legislativa, lo que generaría perjuicios tanto a los afiliados que decidan desafiliarse, como aquellos que permanezcan en el SPP.
- 3.9 La propuesta normativa contraviene la posición del Tribunal Constitucional, que señala que la desafiliación puede darse en supuestos específicos, definidos por la normativa o jurisprudencia para el retorno al SNP y no de manera extendida, como se pretende en el proyecto de ley.
- 3.10 La desafiliación es inviable debido a la naturaleza distinta de los sistemas previsionales, las diferencias en las tasas de aportación en el SPP y el SNP, la crisis en el Sistema Nacional de Pensiones; el desequilibrio presupuestario que podría generar la medida, y la relación contractual que se genera entre la AFP y el afiliado en el SPP
- 3.11 Se vulnera lo establecido en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, ya que las leyes u otras disposiciones de cualquier clase no pueden modificar los términos contractuales.
- 3.12 La desafiliación del SPP generaría un potencial perjuicio a los afiliados del SPP, derivado de la pérdida de la propiedad individual y un menor valor del fondo de pensiones derivado de la liquidación de activos que tiene que hacer las AFP para cumplir con la transferencia de recursos hacia el SNP o para alguna empresa del Sistema Financiero.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JOSÉ DE JESÚS RODRÍGUEZ PORTOCARRERO
Director de Gestión de Pensiones