

5047  
Proyecto de Ley N° ...../2020-CR



## PROYECTO DE LEY QUE SUSPENDE, DE MANERA EXCEPCIONAL, LA OBLIGACIÓN DE APORTAR AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES COMO MEDIDA PARA REDUCIR EL IMPACTO EN LA ECONOMÍA FAMILIAR

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP**, a iniciativa de la Congresista **MARÍA CRISTINA RETAMOZO LEZAMA**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley de reforma constitucional:

### PROYECTO DE LEY QUE SUSPENDE, DE MANERA EXCEPCIONAL, LA OBLIGACIÓN DE APORTAR AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES COMO MEDIDA PARA REDUCIR EL IMPACTO EN LA ECONOMÍA FAMILIAR

#### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. Problemática

Mediante el Decreto de Urgencia 033-2020, de fecha 27 de marzo del 2020, el Poder Ejecutivo dispuso que durante el mes de abril del 2020 se suspenda la obligación de retención y pago del 10% de la remuneración destinada al aporte a la Cuenta Individual de Capitalización (CIP) del Sistema Privado de Pensiones. Esta medida tuvo como objetivo asegurar la liquidez de los aportantes para afrontar la cuarentena, y otras medidas, dictadas desde el Poder Ejecutivo para evitar la propagación del COVID-19.

Tal como se aprecia, la medida beneficia únicamente a los trabajadores que aportan al Sistema Privado de Pensiones (SPP); sin embargo, no se aplicó una medida similar para los trabajadores que aportan al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

El artículo 103 de la Constitución establece que *"pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas"*. Por otro parte, el artículo 2, numeral 2, del texto constitucional establece igualmente que la persona tiene derecho *"a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole"*. Tales disposiciones claramente establecen que cuando se dicte una norma, sea que esté contenida en una Ley, Decreto Legislativo, Decreto de

Urgencia, o cualquier cuerpo normativo, se debe respetar el principio de no discriminación.

En esa línea, el Tribunal Constitucional, en la STC N° 0008-2005-PI/TC, señaló con respecto a la discriminación en materia laboral que:

*"La discriminación en materia laboral se configura cuando se afecta al trabajador en sus características innatas como ser humano (lo propio y privativo de la especie), o cuando se vulnera la cláusula de no discriminación prevista por la Constitución. En buena cuenta, la discriminación en materia laboral, se produce cuando existen actos de diferenciación arbitraria al momento de postular a un empleo o durante la relación laboral; es decir, tanto en el acceso al empleo como en el trato dentro de una relación laboral."*

**[Fundamento Jurídico 23]**  
**[Énfasis agregado]**

En la medida que el aporte a un sistema previsional, sea privado o público, ocurre generalmente en la medida que existe una relación laboral que da origen a una remuneración de la cual se descuenta el aporte correspondiente, es razonable que las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo tengan una vocación omnicomprensiva, si de lo que se trata es de garantizar una mayor liquidez en el bolsillo de los trabajadores, independiente de cual sea el sistema previsional al que se encuentren afiliados.

Es inevitable preguntarse bajo qué criterio se dictan medidas de estímulo y/o salvaguarda de la economía familiar dirigidas únicamente a un sector de los aportantes, cuando la situación generada por el COVID-19 afecta a toda la población en general. Por ello, se propone una Ley que permita que, excepcionalmente, se suspenda la obligación de aportar, durante los meses de mayo y junio, al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), sin afectar su continuidad durante dicho periodo.

## 2. Situación excepcional generada por la propagación del COVID-19

El 11 de marzo del 2020 se publicó el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19, por medio del cual se aprobaron las primeras medidas para hacer frente a la propagación del virus. En dicha línea, se dispuso, por ejemplo, que las autoridades competentes establezcan acciones de control en los puertos, aeropuertos y puestos de entrada terrestres, al ser posibles fuentes de contagio; se dispuso, igualmente, que el Ministerio de Educación dicte medidas para postergar el inicio de clases; se estableció de igual manera que los centros laborales deben coadyuvar al cumplimiento de las medidas.

Posteriormente, el día 15 de marzo del 2020 se publicó el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara el estado de emergencia nacional por quince (15) días, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, por medio del cual se

estableció la cuarentena de la población, suspendiéndose el derecho a la libertad de tránsito y la consiguiente realización de actividades laborales, excepto para las actividades relacionadas con los servicios públicos, producción de alimentos, y las empresas del sector financiero. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, de fecha 27 de marzo del 2020, el estado de emergencia fue ampliado por trece (13) días.

En el marco de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo, se publicó, con fecha 27 de marzo del 2020, el Decreto de Urgencia 033-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para reducir el impacto en la economía peruana, de las disposiciones de prevención establecidas en la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional ante los riesgos de propagación del COVID-19. Dicho decreto dictó un conjunto de medidas para mitigar el impacto económico ante el conjunto de disposiciones dictadas desde el Poder Ejecutivo.

El Decreto de Urgencia 033-2020 dispuso, entre las múltiples medidas adoptadas, la suspensión temporal y excepcional del aporte previsional en el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Es decir, dispuso que durante el mes de abril del 2020 los empleadores no realicen la retención del 10% de la remuneración por concepto de aporte destinado a la cuenta individual de capitalización del trabajador. Adicionalmente dispuso que el referido beneficio pudiera ser ampliado por disposición del Ministerio de Economía y Finanzas por un mes adicional.

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo, aprobó con fecha 1 de abril del 2020, el Decreto de Urgencia 034-2020, Decreto de Urgencia que establece el retiro extraordinario del fondo de pensiones en el Sistema Privado de Pensiones como medidas para mitigar efectos económicos del aislamiento social obligatorio y otras medidas. Mediante este Decreto el Poder Ejecutivo autorizó el retiro extraordinario de hasta S/. 2000.00 soles de la CIP de aquellas personas que no hayan aportado al Sistema Privado de Pensiones durante seis (6) meses consecutivos.

Tal como se aprecia, el Poder Ejecutivo adoptó medidas drásticas para evitar la propagación del COVID-19. La medida principal aplicaba fue en este contexto el aislamiento de la población. Eso trajo como consecuencia que los trabajadores sufran diversos efectos en su economía, ya que ahora debían invertir una mayor cantidad de sus ingresos en la adquisición de alimentos, provisiones y servicios de primera necesidad. El Poder Ejecutivo, consciente de estos efectos en los ingresos de los trabajadores, adoptó medidas destinadas a inyectar más liquidez, como la liberación de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), la devolución de un monto producto de los aportes al AFP y la suspensión de aportes al Sistema Privado de Pensiones (SPP).

Sin embargo, si bien estas medidas son saludables, es imposible no advertir que las medidas aplicadas, principalmente en lo referido a la suspensión de aportes a un fondo previsional, no contempló a aquellos trabajadores que aportan, no al SPP, sino al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), creado mediante Decreto Ley 19990. Esto generó un problema de discriminación, ya que si la lógica del Poder Ejecutivo es adoptar medidas para inyectar liquidez

en el bolsillo de los trabajadores, no se explica cómo así y por qué razón no se establece también la suspensión de los aportes de aquellos trabajadores que se encuentran comprendidos dentro del Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

Si bien es cierto, existen marcadas diferencias entre los aportes que se realizan al SPP y el SNP, también es cierto que en ambos casos los sistemas se solventan con fondos que provienen de los trabajadores; y que en una situación como la que viene enfrentando toda la ciudadanía no existe una razón válida para no establecer que quienes aporten al Sistema Nacional de Pensiones cuenten, excepcionalmente, con una remuneración completa, sin descuentos, para disponer de una cantidad mayor de dinero que sin duda necesitan hoy.

Se debe precisar que en este caso, el impulso económico de esta medida no estará financiado directamente con los recursos del Estado, ya que el dinero proviene de los descuentos forzosos que se realizan mensualmente a los trabajadores. Por ello de ninguna manera puede considerarse que el presente Proyecto de Ley contiene iniciativa de gasto.

### 3. Propuesta legislativa

Mediante la presente iniciativa legislativa se plantea que se suspenda de manera excepcional el pago del aporte previsional al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), creado por el Decreto Ley 19990. Los meses en los que se suspende esta obligación son mayo y junio. Se debe anotar que mientras que en el Sistema Nacional de Pensiones la tasa del aporte es de 13%, en el Sistema Privado de Pensiones el aporte es de 10%; es decir el aporte es mayor en el sistema público. Asimismo, otra diferencia fundamental entre ambos sistemas se encuentra en que en el primero, lo fundamental es el número de años aportados, el cual no debe ser menor a 20; mientras que en el sistema privado, lo que importa es el monto que se logre acumular en la cuenta individual al momento de cumplir los 65 años.

Es por ello que dado que en el Sistema Nacional de Pensiones un aspecto fundamental es la continuación de la aportación, es necesario introducir una disposición complementaria final que salve la continuidad de los aportes, tanto para los aportantes obligatorios como para los facultativos. En el caso de los aportantes obligatorios es necesario establecer que en el periodo en el que suspende la obligación, se considerará que los trabajadores realizaron efectivamente el aporte, para que de esta manera los meses cuenten para la contabilización del periodo de 20 años. En el caso de los aportantes facultativos, la disposición es similar, con la salvedad de que se exige que se encuentren al día con la totalidad del pago de sus aportes de meses anteriores.

### 4. Impacto económico de la medida

Según la Memoria Anual del 2018<sup>1</sup> de la Oficina de Normalización Previsional (ONP, en adelante), aprobada en setiembre del 2019, los ingresos de dicha entidad pública son los siguientes:

<sup>1</sup> Oficina de Normalización Previsional (2018), Memoria Anual del 2018. Aprobada por Resolución Jefatural N° 090 -2019-JEFATURA/ONP. Lima, 25 de setiembre del 2019.

TABLA 1: INGRESOS – SNP

GENÉRICA DE INGRESOS	RECAUDACIÓN (En millones S/.)
Contribuciones sociales	3744
Venta de bienes y servicios y derechos administrativos	320
Donaciones y transferencias	671
Otros ingresos	27
Venta de activos financieros	2
Saldo de balance	581
Transferencias del Tesoro Público	2103
<b>TOTAL</b>	<b>7749</b>

Fuente: Memoria Anual 2018 – ONP, pp. 75.

Como se aprecia, los S/. 3744 millones provienen de contribuciones sociales, las que son definidas como *"la recaudación neta del SNP Decreto Ley 19990, constituida por las aportaciones a este régimen de pensiones. El monto recaudado representa el 50% del total de ingresos del pliego y el 108% del presupuesto aprobado para la genérica Contribuciones Sociales, manteniendo su compartiendo histórico creciente"* (ONP, Memoria Anual 2018: 75). Es decir, la ONP recibe anualmente más de S/. 3000 millones de soles producto del aporte de los afiliados al régimen previsional público.

Dado que el monto anual del año 2018 fue de S/. 3744 millones de soles, en promedio mensualmente la ONP recauda un total de S/. 312 millones de soles. En dos meses esta cifra, utilizando los montos de dicho año, ascendería a S/. 614 millones de soles.

Entonces, si se aprobará la presente iniciativa legislativa se calcula que aproximadamente se inyectaría en el bolsillo de los contribuyentes una cantidad ascendiente aproximadamente a S/. 600 millones de soles.

Precisamente, la Oficina de Normalización Previsional, en la Memoria Anual que venimos comentando, brindó los siguientes datos con respecto al número de aportantes y su recaudación mensual:

**TABLA 2**  
**RECAUDACIÓN BRUNTA AL SNP, 2015-2018**  
**(MILES DE SOLES)**

Año	Recaudación Anual	Recaudación Promedio Mensual	Nº de Aportantes
2015	3 417 186	284 765	1 640 198
2016	3 591 737	299 311	1 627 047
2017	3 696 439	308 036	1 603 855
2018	3 986 965	332 247	1 607 542

Fuente: Recuperado de la Memoria Anual 2018 -ONP, pp. 9.

De los datos proporcionados, se aprecia que al año 2018, los aportantes eran de aproximadamente 1 millón 600 mil personas. Todos ellos son entonces potenciales beneficiarios de la iniciativa legislativa que se plantea.

## II. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa de reforma se encuentra relacionada con la segunda política de Estado denominada **"Equidad y justicia social"**, cuya política 11, plantea la **"promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"**, que establece lo siguiente:

*"Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población."*

*Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades. (...)".*

De igual manera, la presente iniciativa se relaciona con la cuarta política de Estado denominada **"Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado"**, cuya política 32 plantea la **"Gestión de Riesgo de Desastres"** de la siguiente manera:

*"Nos comprometemos a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción."*

*Esta política será implementada por los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la participación activa de la sociedad civil y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.*

*Con este objetivo, el Estado: (...) (e) Estará preparado para la atención de emergencias de manera oportuna y eficaz, priorizando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad y estandarizando los protocolos y procedimientos de primera respuesta a emergencias y desastres"*

### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

A continuación se presenta el análisis costo-beneficio, indicando quienes, y de qué manera, son los sujetos beneficiados o afectados por la medida.

#### a. Beneficios

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Aportantes al Sistema Nacional de Pensiones	Incremento de liquidez	La medida inyectará más liquidez a los bolsillos de los aportantes, en la medida que ahora dispondrán de un dinero que antes se descontaba de su salario.
Proveedores de bienes y servicios de primera necesidad	Mayor consumo de sus productos	Se inyectará en la economía doméstica un monto aproximado de S/. 600 millones de soles, que se utilizarán en el consumo de bienes de primera necesidad.

#### b. Costos

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Ministerio de Economía y Finanzas	Desembolso de recursos para compensar el déficit.	Los recursos que deje de percibir la ONP deberán ser luego transferidos por el Ministerio de Economía y Finanzas para compensar el déficit.
Oficina de Normalización Previsional - ONP	Reorganización de su estructura de ingresos y egresos planificado para el año 2020	La ONP deberá reorganizar su planificación de ingresos y egresos para el año 2020 para hacer frente a la medida adoptada en el presente Proyecto de Ley.

#### IV. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no modificará ni derogará ninguna ley existente. Únicamente establecerá una suspensión temporal de las obligaciones contenidas en otras leyes, tales como el Decreto Ley 19990 y su respectivo reglamento.

#### V. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

#### **"LEY QUE SUSPENDE, DE MANERA EXCEPCIONAL, LA OBLIGACIÓN DE APORTAR AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES, COMO MEDIDA PARA REDUCIR EL IMPACTO EN LA ECONOMÍA FAMILIAR**

**Artículo único.**- De manera excepcional suspéndase la obligación de retención y pago del aporte previsional del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), creado por el Decreto Ley N° 19990, por el periodo correspondiente a los meses de mayo y junio del presente año.

El Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución Ministerial, queda facultado a ampliar el plazo de suspensión al que se refiere el presente artículo.

#### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA.**- En el caso de los aportantes obligatorios, los meses de mayo y junio del presente año se consideran periodos de aportación efectivos para quienes hayan prestado servicios que generen la obligación del pago de una remuneración, y se toman en cuenta para acreditar los años de aportación exigidos por las normas de la materia.

En el caso de los aportantes facultativos, los meses de mayo y junio del presente año se consideran automáticamente como periodos de aportación efectivos y se toman en cuenta para acreditar los años de aportación exigidos por las normas de la materia, siempre que los aportantes se encuentren al día con la totalidad del pago de sus aportes de los meses anteriores"

Lima, abril del 2020

MARÍA CRISTINA RETAMOZO LEZAMA  
Congresista de la República

VOCERA/FREPPAP

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 06.....de.....MAYO.....del 2020.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5047 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E  
INTELLIGENCIA FINANCIERA -  
PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE  
LA REPÚBLICA -

  
Giovanni Forno Flórez

GIOVANNI FORNO FLÓREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA