



Firmado digitalmente por:
PARODI SIFUENTES Jose
Luis FAU 20131370646 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 30/06/2020 11:33:02-0500



Firmado digitalmente por:
CHAVEZ CUENTAS Jose
Carlos FAU 20131370646 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/07/2020 18:07:57-0500



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"

MARIA ANTONIETA ALVA LUPERDI
MINISTRA

Lima, 30 JUL. 2020

OFICIO N° 366 -2020-EF/10.01

Señor
JOSÉ LUIS LUNA MORALES

Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y
Organismos Reguladores de los Servicios Públicos
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Piso 1 Oficina 109
Presente.

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR, Ley que incorpora un régimen especial de jubilación para los afiliados del Decreto Ley 19990, con menos de 20 años de aportaciones y establece la devolución para las personas con menos de 15 años 11 meses de aportaciones.

Referencia : Hoja de Ruta N° 053964-2020
Oficio PO N° 17-2020-2021/CODECO-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión acerca del Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR, Ley que incorpora un Régimen Especial de jubilación para los afiliados del Decreto Ley 19990, con menos de 20 años de aportaciones y establece la devolución para las personas con menos de 15 años 11 meses de aportaciones.

Al respecto, remito adjunto copia del Memorando N° 0126-2020-EF/53.05 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de este Ministerio, que anexa el Informe N° 0155-2020-EF/53.05, elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones, para su conocimiento y fines.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi especial consideración.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
RODRIGUEZ PORTOCARRERO
Jose De Jesus FAU 20131370846
soft
Motivo: Doy V* B*
Fecha: 24/06/2020 15:18:40-0500



Firmado digitalmente por:
PARODI SIFUENTES Jose
Luis FAU 20131370846 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2020 11:14:20-0500



**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° 0126-2020-EF/53.05

Para : Señor
JOSE CARLOS CHÁVEZ CUENTAS
Viceministro de Hacienda

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR, Ley que incorpora un Régimen Especial de jubilación para los afiliados del Decreto Ley 19990, con menos de 20 años de aportaciones y establece la devolución para las personas con menos de 15 años 11 meses de aportaciones.

Referencia : **Hoja de Ruta N° 053964-2020**
• Oficio PO N° 17-2020-2021/CODECO-CR

Fecha : 22 de junio de 2020

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, a fin de remitirle el Informe N° 0155-2020-EF/53.05 elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones (DGP) de esta Dirección General, el cual es compartido por quien suscribe el presente Memorando.

En dicho informe se concluye que la DGP ya emitió en oportunidad anterior opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR, por lo que se recomienda que una copia del Informe N° 0118-2020-EF/53.05 sea remitido al Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República en atención a su pedido, debido a que los fundamentos acerca de la referida iniciativa legislativa se mantienen vigentes.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
JOSÉ LUIS PARODI SIFUENTES
Director General (e)
Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos



Firmado digitalmente por:
PANTOJA OCAMPO Irene Del
Rosario FAU 20131370045 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 22/06/2020 21:56:20-0500



Ministerio de
Economía
y Finanzas

Firmado digitalmente por:
RODRIGUEZ PORTOCARRERO
Jose De Jesus FAU 20131370045
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2020 15:18:17-0500



**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° 0155-2020-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° 4977/2020-CR, Ley que incorpora un Régimen Especial de jubilación para los afiliados del Decreto Ley 19990, con menos de 20 años de aportaciones y establece la devolución para las personas con menos de 15 años 11 meses de aportaciones.

Referencia : **Hoja de Ruta N° 053964-2020**
• Oficio PO N° 17-2020-2021/CODECO-CR

Fecha : 22 de junio de 2020

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

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 El Congresista de la República José Luis Luna Morales, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, solicita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)¹ opinión acerca del Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR, Ley que incorpora un Régimen Especial de jubilación para los afiliados del Decreto Ley 19990, con menos de 20 años de aportaciones y establece la devolución para las personas con menos de 15 años 11 meses de aportaciones.
- 1.2 Dicha comunicación fue remitida al Viceministerio de Economía (VME)², el que la traslada al Viceministerio de Hacienda (VMH)³ el que, a su vez, lo derivó a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH), para la acción necesaria correspondiente.
- 1.3 La DGGFRH envía el expediente a la Dirección de Gestión de Pensiones (DGP) para la elaboración del informe respectivo.

¹ A través del Oficio PO N° 17-2020-2021/CODECO-CR de fecha 14 de mayo de 2020.

² Proveldo de fecha 15 de mayo de 2020.

³ El VME también deriva dicho requerimiento a sus respectivos órganos de línea: a la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado y a la Dirección General de Política de Ingresos Públicos.



**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"**

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 públicos⁴.
- 2.2 Según se desprende de la comunicación del Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, se solicita la opinión técnica del MEF con relación al Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR, Ley que incorpora un régimen especial de jubilación para los afiliados al Decreto Ley 19990, con menos de 20 años de aportaciones y establece la devolución de aportes para las personas con menos de 15 años 11 meses de aportaciones.
- 2.3 Al respecto, cabe mencionar que la DGGFRH ya tuvo la ocasión de pronunciarse sobre la citada iniciativa legislativa, a través del Informe N° 0118-2020-EF/53.05 en respuesta a un pedido idéntico de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República⁵ y remitido a dicha Comisión Parlamentaria con el Oficio N° 150-2020-EF/10.01; en dicho informe se concluyó lo siguiente:
 - a) 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.
 - b) El Sistema Nacional de Pensiones (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.
 - c) El costo que generaría la devolución de la totalidad de aportes al SNP a los asegurados que cuenten con 65 años o más de edad y menos de 16 años de aportaciones al SNP, se estima ascendería a S/ 1,051 millones.
 - d) 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.
 - e) 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

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

⁵ Solicitado al MEF a través del Oficio N° 011-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR de fecha 20 de mayo 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"**

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

- f) Respeto a otorgar pensión a los afiliados que tengan 65 años de edad o más y que no hayan alcanzado los 20 años de aportes en el SNP, se estima que implicarían un costo adicional en la planilla anual de S/ 140 millones, en tanto que el costo actuarial para estos mismos casos ascendería a S/ 1,389 millones.
 - g) Otorgar pensiones proporcionales en relación a una pensión de jubilación que descuento un porcentaje de la pensión que hubiera percibido de haber cumplido 20 años de aportaciones no guarda relación con la forma de cálculo de la pensión de jubilación establecida para el SNP.
 - h) En esa medida, no resultan siendo técnicamente viables las propuestas del proyecto de ley de otorgar una pensión con menos de 20 años de aportes, y la de aprobar la devolución de aportes.
 - i) 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.
 - j) 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.
- 2.4 Ese informe consolida las opiniones de la DGGFRH, de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, 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 gobierno⁶ y de la Oficina de Normalización Previsional, Organismo Público Técnico Especializado del Sector Economía y Finanzas⁷ que tiene a su cargo la administración del SNP y otros encargos previsionales realizados por mandato legal.
- 2.5 Es esa medida, toda vez que la DGP ya emitió opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR, se recomienda remitir una copia del Informe N° 0118-2020-EF/53.05 al Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos en atención a su pedido, debido a que los fundamentos del análisis acerca de la referida iniciativa legislativa se mantienen vigentes.

III. CONCLUSIÓN:

⁶ Artículo 119 del Texto Integrado del ROF del MEF aprobado mediante Resolución Ministerial N° 301-2019-EF/41

⁷ Decreto Ley N° 25967, modificado por Ley N° 26323, y reestructurada por 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"**

La DGP emitió en oportunidad anterior opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR, por lo que se recomienda que una copia del Informe N° 0118-2020-EF/53.05 sea remitido al Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República en atención a su pedido, debido a que los fundamentos acerca de la referida iniciativa legislativa se mantienen vigentes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JOSÉ DE JESÚS RODRÍGUEZ PORTOCARRERO
Director de Gestión de Pensiones



Firmado digitalmente por:
PACCINI BUSTOS Jorge
Giovanni FAU 20131370846 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 02/06/2020 22:30:26-0500



Firmado digitalmente por:
RODRIGUEZ PORTOCARRERO
Jose De Jesus FAU 20131370846
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/06/2020 23:06:43-0500



**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° 0118-2020-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° 04977/2020-CR, Ley que incorpora un Régimen Especial de jubilación para los afiliados del Decreto Ley 19990, con menos de 20 años de aportaciones y establece la devolución para las personas con menos de 15 años 11 meses de aportaciones

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-ONP/GG
d) Memorando N° 0098-2020-EF/53.05
e) Informe N° 0040.2020-EF/61.03
f) Proyecto de Ley N° 04977/2020-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° 04977/2020-CR, Ley que incorpora un Régimen Especial de jubilación para los afiliados del Decreto Ley 19990, con menos de 20 años de aportaciones y establece la devolución para las personas con menos de 15 años 11 meses de aportaciones.
- 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.
- 1.3. 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 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"

- 1.4. La DGGFRH, solicita⁴ a la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (GPIP), su opinión técnica en relación a la propuesta legislativa.
- 1.5. La DGPIP, 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 DGPIP, 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 gobierno.⁷
- 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° 04977/2020-CR, Ley que incorpora un régimen especial de jubilación para los afiliados al Decreto Ley 19990, con menos de 20 años de aportaciones y establece la devolución de aportes para las personas con menos de 15 años 11 meses de aportaciones.

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

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 119 del Texto Integrado del ROF del MEF.

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.

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



**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 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.

(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

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

¹³Convenio 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"**

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 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 presente durante la década de los años '70 y '80, en lo relativo a su sostenibilidad, fue necesario que desde

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.

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



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"

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.

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.

²³Entre 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 N° 19990.

²⁶ Ley 26504.

²⁷ Artículo 41 del Decreto Ley N° 19990.

²⁸ Artículo 42 del Decreto Ley N° 19990.

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

³⁰ Decreto Supremo N° 099-2002-EF.

³¹ Decreto Supremo N° 099-2002-EF.

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

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).

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).

³³ Decreto Supremo N° 139-2019-EF.

³⁴ Información proyectada por el INEI para el año 2020.

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.



**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"**

- 2.20. Las pensiones se otorgan 14 veces al año (incluye gratificación en julio y diciembre). Se contempla el otorgamiento de una apensión mínima³⁸ de S/ 500 y una pensión máxima de S/ 893, la cual ha sido reajustada a partir del 2019³⁹.
- 2.21. Además, al fallecimiento del pensionista titular, el SNP contempla el otorgamiento de 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 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 55 años para las mujeres, y se requerían 15 años de aporte para los hombres y 13 años para las mujeres.

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 N° 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 N° 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 N° 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"

- 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 períodos.
 - 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 la carga del pago de las pensiones, pero en la 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 -19⁴⁷.

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>.

⁴⁷ Informe N° 42-2020-DPR/ONP, del 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"

- 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.⁴⁸
- 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 dicha reserva, se incluyen todas las obligaciones previsionales, así como el cálculo de probables contingencias⁴⁹.
- 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.

⁴⁸ Informe N° 42-2020- DPR/ONP.
⁴⁹ 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"**

C. SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 4977-2020/CR

(a) Régimen especial de jubilación

2.33. Según el Proyecto de Ley N° 4977-2020/CR, se plantea incorporar en el régimen del Sistema Nacional de Pensiones, creado con el Decreto Ley N° 19990, un régimen especial de jubilación para quienes que hayan cumplido 65 años de edad, pero que no lograron acumular 20 años de aportes, en los siguientes términos:

"Artículo 49-A

Los asegurados obligatorios o facultativos, que tengan 65 años o más, y no hayan alcanzado los 20 años de aportaciones al sistema, exigidos por el régimen general, podrán acceder a una pensión especial de jubilación según lo siguiente:

1. *Si tiene 19 años o más de aportaciones, accederá a una pensión 10% menor de lo que le correspondería si hubiese llegado a tener 20 años de aportes.*
2. *Si tiene 18 años o más de aportaciones, accederá a una pensión 20% menor de lo que le correspondería si hubiese llegado a tener 20 años de aportes.*
3. *Si tiene 17 años o más de aportaciones, accederá a una pensión 30% menor de lo que le correspondería si hubiese llegado a tener 20 años de aportes.*
4. *Si tiene 16 años o más de aportaciones, accederá a una pensión 40% menor de lo que le correspondería si hubiese llegado a tener 20 años de aportes."*

2.34. El SNP es un régimen pensionario deficitario que arrastra problemas financieros de carácter estructural, pues las pensiones que se pagan están por encima del valor de los aportes, y a futuro enfrentará el problema del envejecimiento de la sociedad. Esto último debido a dos razones: el aumento de la expectativa de vida originará un horizonte de tiempo más amplio para el pago de pensiones, y, conforme los afiliados vayan cumpliendo la edad de jubilación, el SNP asumirá el pago de una mayor planilla de pensiones en el tiempo.

2.35. Anteriormente existía la posibilidad de otorgar pensiones con menos de 20 años de aportaciones, pero ello originó que en el SNP se otorguen prestaciones fijas sobre contribuciones no definidas en valor suficiente, que no era posible financiar con la aportación colectiva de los trabajadores. Ello trajo como consecuencia que el SNP se desfinancie progresivamente y requiera del apoyo financiero del Estado para subsidiar el pago de las planillas de pensiones.

2.36. La reducción de los años de aportes para acceder a una pensión de jubilación en el SNP, ocasionará que el Estado tenga que asumir el pago de una mayor planilla de pensiones en el tiempo, que tendrán que ser financiados con recursos del Tesoro Público, en razón a que la menor cantidad de aportaciones que se efectúen resultarán insuficientes para su sostenimiento financiero.



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"

- 2.37. Cabe recordar que desde la década de los '90 se habían venido realizado diversas reformas paramétricas al SNP justamente para lograr la sostenibilidad, y una de ellas había sido anular las pensiones proporcionales o reducidas porque ello ponía en riesgo la sostenibilidad del sistema y el pago de las pensiones de los demás
- 2.38. El Proyecto de Ley N° 4977-2020/CR no constituyen una razonable forma de concretizar el derecho fundamental a la pensión, por ser gravoso para el ejercicio de ese derecho de quienes cumplieron o cumplirán las condiciones establecidas legalmente, lo cual es coherente con un sistema que tiene graves problemas de sostenibilidad financiera⁵⁰.
- 2.39. Cabe señalar que el Estado viene acudiendo con transferencias del Tesoro Público en apoyo de la sostenibilidad financiera de dicho régimen pensionario, a fin de garantizar el pago de las pensiones, ello en cumplimiento del mandato constitucional de la garantía estatal para el pago de pensiones⁵¹.
- 2.40. De esta manera, incorporar una Pensión Especial de jubilación para los afiliados al SNP, para trabajadores que aportaron menos de 20 años, no es técnicamente viable porque implica el uso de mayores recursos del Tesoro Público para cubrir tanto el pago de las pensiones de los actuales beneficiarios, como el de los futuros pensionistas.
- 2.41. En cuanto al costo de otorgar pensión a los afiliados que tengan 65 años de edad o más y que no hayan alcanzado los 20 años de aportes en el SNP, según lo señalado por la ONP⁵² en base a la información del periodo 1999-2019, se estima⁵³ que las pensiones que se deberían otorgar de acuerdo a las reglas establecidas en el Proyecto de Ley N° 4977-2020/CR, implicarían un costo adicional en la planilla anual de S/ 140 millones, en tanto que el costo actuarial para estos mismos casos ascendería a S/ 1,389 millones, según el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Costo financiero y actuarial PL (millones S/)

Años de aportación	Pensión a recibir respecto a pensión con 20 años de aportes	Costo anual	Costo actuarial⁵¹
19 años a 19 años y 11 meses	10% menor	40	387
18 años a 18 años y 11 meses	20% menor	31	317

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC.

⁵¹ Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

⁵² Informe N° 42-2020-DPR/ONP.

⁵³ Se estima en base a la información de los aportes declarados por los empleadores de los afiliados del SNP del periodo 1999-2019. Para el cálculo se asume que los aportes son distribuidos uniformemente durante la etapa laboral del individuo.



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"**

17 años a 17 años y 11 meses	30% menor	39	382
16 años a 16 años y 11 meses	40% menor	30	303
Total		140	1,389

1/ Se utiliza la tabla de mortalidad SP-2005 y tasa de descuento de 5.03%. Sin pensión al cónyuge.

Elaboración: ONP

- 2.42. Como puede verse, otorgar mayores prestaciones previsionales implica necesariamente mayor gasto en pago de pensiones. Sin embargo, el Proyecto de Ley N° 4977-2020/CR, no señala cuál es la fuente de financiamiento. Mayores prestaciones (mayor número de beneficiarios y mayor desembolso de dinero) agravaría el financiamiento del SNP y haría inviable sostener el pago de las pensiones, incluso de las actuales.
- 2.43. Otorgar pensiones proporcionales en relación a una pensión de jubilación que descuento un porcentaje (según tabla escalonada) de la pensión que hubiera percibido, si hubiera cumplido 20 años; o en relación a un porcentaje de la remuneración de referencia, no guarda relación con la forma de cálculo de la pensión de jubilación establecida para el SNP.
- 2.44. Cabe señalar que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no contiene una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos que permitan anticipar con un adecuado nivel de certidumbre porqué la propuesta resultaría apropiada, es decir, que ésta no implicará el uso de mayores recursos fiscales y que garantice que el SNP se mantenga equilibrado financieramente y sostenible en el tiempo.

- 2.45. En esa medida, el proyecto de ley desconoce dos mandatos constitucionales, el que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera⁵⁴, y aquel que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público⁵⁵.

(b) Devolución de aportes a personas con menos de 15 años y 11 meses de aportes al SNP

- 2.46. Por otro lado, en el Proyecto de Ley N° 4977-2020/CR, se plantea la devolución de aportes para las personas con menos de 15 años 11 meses de aportaciones. 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

⁵⁴ Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

⁵⁵ 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"**

intergeneracional, por el cual la generación actual de trabajadores aportantes financia las pensiones de los trabajadores que ya se han jubilado.

- 2.47. 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.
- 2.48. 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 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.
- 2.49. 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.
- 2.50. 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.
- 2.51. 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 contaría con la fuente que corresponde que las financie.
- 2.52. Según lo informado por la ONP⁵⁶, el costo que generaría la devolución de la totalidad de aportes al SNP a los asegurados que cuenten con 65 años o más de edad y menos de 16 años de aportaciones al SNP, se estima un monto ascendente a S/ 1,051 millones⁵⁷.
- 2.53. 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

⁵⁶ Informe N° 42-2020-DPR/ONP.

⁵⁷ Se estima en base a la información de los aportes declarados por los empleadores de los afiliados del SNP del periodo 1999-2019. Para el cálculo se asume que los aportes son distribuidos uniformemente durante la etapa laboral del individuo.



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"

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"⁵⁸.

- 2.54. 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.
- 2.55. 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.⁵⁹
- 2.56. 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 refiere el proyecto de ley bajo comentario no calificarían como devoluciones tributarias.⁶⁰
- 2.57. El ahorro previsional no puede destinarse para un consumo actual sino exclusivamente para un fin previsional⁶¹, 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.⁶²
- 2.58. La propuesta planteada implica problemas de índole operativo, referida a falta de información, la naturaleza de los aportes y la poca consistencia técnica e

⁵⁸ Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

⁵⁹ Informe N° 0040-2020-EF/61.03.

⁶⁰ Informe N° 0040-2020-EF/61.03.

⁶¹ 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.

⁶² 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"**

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.

- 2.59. 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.
- 2.60. En el SNP, el otorgamiento de una pensión se da con solo acreditar el vínculo laboral⁶³; 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.
- 2.61. 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 financiera⁶⁴, y aquel que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público⁶⁵.

D. NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

- 2.62. 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 Pensiones⁶⁶, 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 Evaluado

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

⁶³ Artículo 70 del Decreto Ley N° 19990.

⁶⁴ Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú

⁶⁵ Artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

⁶⁶ 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"

Propuesta del Sistema Integrado de Pensiones			
Pilar de protección	Propuesta de diseño	Características	Aspectos complementarios
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	Mecanismos para aporte voluntario
Pilar Tres	Ahorro voluntario	Afiliados en general	Facilidades y esfuerzos focalizados

Elaboración: ONP

- 2.63. 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 oportunidades con fines previsionales, y mejora la calidad de las pensiones. Además, cabe 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.
- 2.64. 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).
- 2.65. 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 reforma⁶⁷.

⁶⁷ 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"**

III. CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto, esta Dirección no considera técnicamente viable el Proyecto de Ley Nº 4977-2020/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 El costo que generaría la devolución de la totalidad de aportes al SNP a los asegurados que cuenten con 65 años o más de edad y menos de 16 años de aportaciones al SNP, se estima ascendería a S/ 1,051 millones.
- 3.4 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.
- 3.5 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 Tributario respecto a la intangibilidad de este ahorro previsional y su naturaleza de tributo destinado.
- 3.6 Respecto a otorgar pensión a los afiliados que tengan 65 años de edad o más y que no hayan alcanzado los 20 años de aportes en el SNP, se estima que implicarían un costo adicional en la planilla anual de S/ 140 millones, en tanto que el costo actuarial para estos mismos casos ascendería a S/ 1,389 millones.
- 3.7 Otorgar pensiones proporcionales en relación a una pensión de jubilación que descuento un porcentaje de la pensión que hubiera percibido de haber cumplido 20 años de aportaciones no guarda relación con la forma de cálculo de la pensión de jubilación establecida para el SNP.
- 3.8 En esa medida, no resultan siendo técnicamente viables las propuestas del proyecto de ley de otorgar una pensión con menos de 20 años de aportes, y la de aprobar la devolución de aportes.
- 3.9 El proyecto de ley atenta contra del mandato constitucional de que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse



**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 criterios de sostenibilidad financiera, y la disposición de que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

3.10 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

JOSE DE JESÚS RODRÍGUEZ PORTOCARRERO
Director de Gestión de Pensiones