



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

Señor Presidente:

Han sido remitidos para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera los siguientes Proyectos de Ley:

- a) Proyecto de Ley 1126/2021-CR presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista Rosangella Andrea Barbarán Reyes, que propone la “Ley que fortalece las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones y modifica la Ley 31301”.
- b) Proyecto de Ley 1332/2021-CR presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del Congresista José Alberto Arriola Tueros, que propone la “Ley que instituye una pensión equitativa para los jubilados de la pensión proporcional especial del Sistema Nacional de Pensiones”.
- c) Proyecto de Ley 2120/2021-CR presentado por el Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa del Congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, que propone la “Ley que establece una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones con menos de diez años de aportaciones a la ONP”.

Luego de la exposición y debate en la Décima Sesión Ordinaria de fecha 14 de diciembre de 2022 se acordó la aprobación por mayoría del dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”; con dieciocho (18) votos a favor, de los señores congresistas Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Waldemar José Cerrón Rojas, Ilich Fredy López Ureña, Víctor Seferino Flores Ruiz, Juan Carlos Martín Lizarzaburu Lizarzaburu, Jorge Alberto Morante Figari, Tania Estefany Ramírez García, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Bernardo Jaime Quito Sarmiento, Silvia María Monteza Facho, Juan Carlos Mori Celis, Rosio Torres Salinas, Álex Antonio Paredes Gonzales, Germán Adolfo Tacuri Valdivia, Noelia Rossvith Herrera Medina, Isabel Cortez Aguirre, José Enrique Jerí Oré, y Carlos Javier Zeballos Madariaga; un (01) voto en contra, del señor congresista Carlos Antonio Anderson Ramírez; y una (01) abstención, del señor congresista Jorge Carlos Montoya Manrique.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LAS PROPUESTAS

El Proyecto de Ley 1126/2021-CR ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 11 de enero de 2022. Ha sido decretado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como primera comisión dictaminadora y como segunda comisión dictaminadora a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el 14 de enero de 2022.

El Proyecto de Ley 1332/2021-CR ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 17 de febrero de 2022. Ha sido decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora y como segunda comisión dictaminadora a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el 24 de febrero de 2022.

El Proyecto de Ley 2120/2021-CR ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 25 de mayo de 2022. Ha sido decretado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como primera comisión dictaminadora y como segunda comisión dictaminadora a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera el 26 de mayo de 2022.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

El Proyecto de Ley 1126/2021-CR tiene por objeto fortalecer las medidas para acceder a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones, determinando una escala especial de pago proporcional de pensiones, conforme a los años aportados a este sistema a fin de que los ciudadanos cuenten con una pensión más digna.

El Proyecto de Ley 1332/2021-CR tiene por objeto establecer en términos porcentuales la pensión de jubilación proporcional especial, teniendo como referencia la pensión mínima que reciben los jubilados, garantizando de esta manera, el poder adquisitivo de sus pensiones a través del tiempo.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

El Proyecto de Ley 2120/2021-CR tiene por objeto crear un régimen de pensiones de jubilación proporcional especial para los afiliados con menos de 10 años de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), que no logren alcanzar a una pensión regulada por el Decreto Ley 19990.

III. MARCO NORMATIVO

- 3.1 Constitución Política del Perú, artículos 10 y 11.
- 3.2 Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
- 3.3 Decreto Ley 20530, que crea el Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990.
- 3.4 Ley 28449, Ley que establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530.
- 3.5 Ley 31301, Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones.
- 3.6 Decreto Supremo N° 354-2020-EF, que aprueba el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones.

IV. OPINIONES SOLICITADAS

4.1 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Mediante Oficio 1177-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 18 de febrero de 2022, se solicitó opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley 1126/2021-CR.

Mediante Oficio 1315-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 8 de marzo de 2022, se solicitó opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley 1332/2021-CR.

Mediante Oficio 2262-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 10 de junio de 2022, se solicitó opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley 2120/2021-CR.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

4.2 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Mediante Oficio 1173-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 18 de febrero de 2022, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 1126/2021-CR.

Mediante Oficio 1312-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 8 de marzo de 2022, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 1332/2021-CR.

Mediante Oficio 2259-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 10 de junio de 2022, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 2120/2021-CR.

4.3 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

Mediante Oficio 1175-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 18 de febrero de 2022, se solicitó opinión al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo sobre el Proyecto de Ley 1126/2021-CR.

Mediante Oficio 1313-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 8 de marzo de 2022, se solicitó opinión al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo sobre el Proyecto de Ley 1332/2021-CR.

Mediante Oficio 2260-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 10 de junio de 2022, se solicitó opinión al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo sobre el Proyecto de Ley 2120/2021-CR.

4.4 Oficina de Normalización Previsional (ONP)

Mediante Oficio 1176-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 18 de febrero de 2022, se solicitó opinión a la Oficina de Normalización Previsional sobre el Proyecto de Ley 1126/2021-CR.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

Mediante Oficio 1314-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 8 de marzo de 2022, se solicitó opinión a la Oficina de Normalización Previsional sobre el Proyecto de Ley 1332/2021-CR.

Mediante Oficio 2261-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 10 de junio de 2022, se solicitó opinión a la Oficina de Normalización Previsional sobre el Proyecto de Ley 2120/2021-CR.

4.5 Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

Mediante Oficio 1174-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 18 de febrero de 2022, se solicitó opinión al Banco Central de Reserva del Perú sobre el Proyecto de Ley 1126/2021-CR.

Mediante Oficio 1311-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 8 de marzo de 2022, se solicitó opinión al Banco Central de Reserva del Perú sobre el Proyecto de Ley 1332/2021-CR.

Mediante Oficio 2258-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR de fecha 10 de junio de 2022, se solicitó opinión al Banco Central de Reserva del Perú sobre el Proyecto de Ley 2120/2021-CR.

V. OPINIONES RECIBIDAS

5.1 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Mediante Oficio N° D000511-2022-PCM-SG, la Presidencia del Consejo de Ministros adjunta el Informe N° D000276-2022-PCM-OGAJ mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros considera que, el Proyecto de Ley 1126/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de Economía y Finanzas, establecidas en la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y, en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, respectivamente; motivo por el cual no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión.

Mediante Oficio N° D000647-2022-PCM-SG, la Presidencia del Consejo de Ministros adjunta el Informe N° D000376-2022-PCM-OGAJ mediante el cual la Oficina General de

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros considera que, el Proyecto de Ley 1332/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de Economía y Finanzas, establecidas en la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y, en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, respectivamente; motivo por el cual no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión.

Mediante Oficio N° D001588-2022-PCM-SG, la Presidencia del Consejo de Ministros adjunta el Informe N° D000942-2022-PCM-OGAJ mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros considera que, el Proyecto de Ley 2120/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de Economía y Finanzas, establecidas en la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y, en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, respectivamente; motivo por el cual no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión.

5.2 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Mediante Oficio N° 484-2022-EF/10.01, el Ministerio de Economía y Finanzas remite el Memorando N° 0237-2022-EF/53.05 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el cual adjunta el Informe N° 0647-2022-EF/53.05 elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones el cual consolida la opinión de la Oficina de Normalización Previsional y concluye, entre otros, que *el contenido del Proyecto de Ley 1332/2021-CR, estaría contraviniendo lo regulado por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dispone que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que refiere a su propio presupuesto.*

Mediante Oficio N° 1357-2022-EF/10.01, el Ministerio de Economía y Finanzas remite el Memorando N° 0511-2022-EF/53.05 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el cual adjunta el Informe N° 1533-2022-EF/53.05 elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones el cual consolida la opinión de la Oficina de Normalización Previsional y concluye, entre otros, que *el Proyecto de Ley 2120/2021-CR implica la reducción de años de aportes a un grupo de afiliados, para que puedan obtener una pensión con haber aportado entre 3 y menos de 10 años al Sistema Nacional de Pensiones, esto equivale a exigir al resto de afiliados aportantes que asuman la carga económica que*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

significa otorgar esas pensiones, y con sus aportes financien las pensiones de un grupo de trabajadores que han realizado un menor esfuerzo contributivo al Sistema Nacional de Pensiones, esta mayor carga económica, puede terminar generando la precariedad del sistema, haciendo más difícil que en el futuro pueda haber mejoras en el nivel de pensiones de aquellos que han contribuido 20 o más años de aportes.

Asimismo, de aprobarse el proyecto de ley, el Tesoro Público necesariamente deberá transferir mayores recursos, incrementándose el gasto público, y deteriorándose las finanzas públicas, con el riesgo de que estos recursos se dejen de utilizar para atender otros sectores, como educación, salud, infraestructura, etc. La medida incluso puede generar mayores presiones para un mayor endeudamiento, ampliándose el déficit fiscal, indicadores que puede repercutir en mayores tasas de interés de nuestra deuda, menor impacto en el crecimiento económico, y mayor endeudamiento como consecuencia del deterioro de la base productiva.

5.3 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

Mediante Oficio N° 0411-2022-MTPE/1, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo adjunta el Informe N° 0277-2022-MTPE/4/8 mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo considera que el Proyecto de Ley 1126/2021-CR permitirá que muchas personas aseguradas en el Sistema Nacional de Pensiones accedan a una pensión de jubilación conforme a una nueva escala proporcional en función a los años aportados; y, asimismo, aquellos que ya cuentan con una pensión conforme con el artículo 3 de la Ley N° 31301 vigente podrían acceder a un reajuste con el monto que venían percibiendo. Asimismo, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo observa que *el análisis costo – beneficio de la exposición de motivos no se sustenta en un estudio actuarial o económico que determine la viabilidad de lo propuesto en el Sistema Nacional de Pensiones, debiéndose tener en cuenta lo establecido en la Primera y la Segunda Disposición Final Transitoria de la Constitución Política del Perú, así como en el artículo 56 del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF.*

Mediante Oficio N° 0740-2022-MTPE/1, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo adjunta el Informe N° 0477-2022-MTPE/4/8 mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo considera que, no cabe duda que los actuales montos de las pensiones en el Sistema Nacional de Pensiones son bajos frente al incremento del costo de vida que experimenta nuestro país no permitiendo que una persona adulta mayor pueda atender con independencia sus necesidades básicas (alimentación, vivienda, vestido, luz, agua, etc); por lo que el

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

Proyecto de Ley 1332/2021-CR podría resultar beneficioso al permitir que muchas personas aseguradas en el Sistema Nacional de Pensiones accedan a una pensión de jubilación conforme a la nueva escala proporcional en función a un porcentaje de la pensión mínima la cual se vería reajustada cada vez que esta última se incrementa; sin perjuicio de ello, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo observa que *en la exposición de motivos del proyecto no se ha consignado ningún estudio actuarial o económico que determine la viabilidad de lo propuesto, de conformidad con el numeral 3 del artículo 71 del Convenio 102 de la OIT, que establece que se debe garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.*

Mediante Oficio N° 0976-2022-MTPE/1, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo adjunta el Informe N° 0740-2022-MTPE/4/8 mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo considera que, si bien la finalidad del Proyecto de Ley 2120/2021-CR es positiva, en tanto busca que más personas puedan ser parte de la seguridad social en pensiones, lo que es acorde con el principio de universalidad; *de la revisión de la exposición de motivos del proyecto de ley, se observa que la misma no contiene un estudio económico o actuarial que determine la viabilidad de lo propuesto. En efecto, resulta pertinente contar con la justificación objetiva suficiente respecto de la viabilidad de contar con pensiones de jubilación proporcionales especiales para aquellos afiliados con menos de diez (10) años de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones; y, de los montos propuestos (S/ 100.00 y S/ 150.00); además, se evidencia que en el análisis costo – beneficio no se detalla la incidencia de la implementación de la propuesta normativa en términos cuantitativos y cualitativos.*

5.4 Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS)

Mediante Oficio N° 13734-2022-SBS, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones indica que es el organismo encargado de la regulación y supervisión de los Sistemas Financiero, de Seguros y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), siendo su objetivo primordial preservar los intereses de los depositantes, de los asegurados y de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones; en ese sentido, sus objetivos, funciones y atribuciones están establecidos en la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y sus normas modificatorias, motivo por el cual no es competente para emitir opinión sobre aspectos vinculados al régimen pensionario regulado por el Decreto Ley N° 19990, contenidos en el Proyecto de Ley 1126/2021-CR.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

5.5 Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

Mediante Oficio N° 0054-2022-BCRP, el Banco Central de Reserva del Perú considera que el Proyecto de Ley 1126/2021-CR establece un nuevo esquema, ampliando de 2 a 8 las escalas de jubilación proporcional y eleva las pensiones de todos los jubilados que tengan como mínimo 65 años de edad y cumplan con acreditar entre 11 y 19 años de aportes; aquellos que acrediten 10 años de aportes continúan recibiendo S/ 250. El Banco Central de Reserva del Perú indica asimismo que parece adecuado que se incentive el aporte al Sistema Nacional de Pensiones estableciendo una mayor correspondencia entre el esfuerzo de ahorro y la pensión obtenida; no obstante, *el proyecto de ley acarrea un mayor gasto fiscal y, por ende, contravendría lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, según el cual los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.*

Mediante Oficio N° 0072-2022-BCRP, el Banco Central de Reserva del Perú considera que, dada la pensión mínima vigente de S/ 500 mensuales otorgada por el Sistema Nacional de Pensiones, los ratios propuestos de las pensiones de jubilación proporcional especiales contenidos en el Proyecto de Ley 1332/2021-CR coinciden con los valores nominales vigentes, tanto para aquellos afiliados que acrediten entre 10 y menos de 15 años de aportes (S/ 250), como para quienes acrediten entre 15 y menos de 20 años de aportes (S/ 350); no obstante, *la propuesta de una actualización automática de estos valores ante eventuales incrementos de la pensión mínima de la Oficina de Normalización Previsional, generaría potencialmente un mayor gasto fiscal, por lo que debería de evaluarse la consistencia de la propuesta con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que señala que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.*

Mediante Oficio N° 207-2022-BCRP, el Banco Central de Reserva del Perú considera que, el Proyecto de Ley 2120/2021-CR generaría un gasto fiscal adicional para cubrir el mayor déficit de la Oficina de Normalización Previsional, y, por ende, contravendría lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que señala que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Asimismo, el Banco Central de Reserva del Perú considera que, si bien es adecuado que se incentive el aporte al Sistema Nacional de Pensiones estableciendo una mayor correspondencia entre el esfuerzo de ahorro y la pensión obtenida, *la propuesta, al no tener vinculación con el monto aportado, reduciría los incentivos a contribuir al ahorro previsional; así, obtener una pensión de S/ 100 con solo 3 años de aporte, puede generar un beneficio actuarial*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

desproporcionalmente elevado respecto a la contribución del trabajador, con el consiguiente perjuicio para el Estado.

VI. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS

6.1 Antecedentes

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la propagación del COVID-19 como una pandemia mundial el 11 de marzo de 2020. Ese mismo día, se publicó el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, por el cual se declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y se dictaron medidas de prevención y control del COVID-19. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, publicado el 15 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario, y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación, a consecuencia del brote de COVID-19. Esta declaración ha sido objeto de sucesivas ampliaciones hasta la fecha.

Es innegable el impacto que ha tenido y tiene la pandemia ocasionada por el COVID-19 en la economía del país, y la adopción de las medidas necesarias para reducir la posibilidad del incremento del número de afectados, que el Poder Ejecutivo ha venido realizando a favor de miles de familias a través del Bono Universal, medida que se ha implementado sobre la base de un responsable manejo de las finanzas públicas, contrario a lo que propone la Autógrafa de Ley que el Congreso de la República ha aprobado. En ese sentido, se hace necesario también dictar medidas extraordinarias a favor de los asegurados del SNP regulado por el Decreto Ley N° 19990, consecuentemente, el Proyecto de Ley se encuentra en concordancia con las medidas dictadas por el Poder Ejecutivo ante la referida necesidad, y respecto de un público objetivo que en estos momentos está teniendo dificultades para agenciarse de ingresos, pero que resulta ser una medida prudente y acotada como alternativa a la Autógrafa de Ley.

Un sector de la ciudadanía particularmente vulnerable a la pandemia COVID-19 son los adultos mayores. En el Perú, más de 4 millones de los habitantes son personas adultas mayores, lo que equivale al 12.7% de la población (INEI: 2020). De esta población, solo el 38.6% cuenta con un sistema de pensión, 61.4% no cuenta con un sistema previsional que los respalde.

Entre la población adulta mayor que cuenta con un sistema de pensión, una gran mayoría está afiliado al Sistema Nacional de Pensiones (SNP). No obstante, de acuerdo con información oficial del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), 300 mil ciudadanos no llegarán al requisito de 20 años de aportación para recibir una pensión.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

En ese sentido, se hace necesario realizar una reforma paramétrica al SNP, a fin de que los afiliados que no hayan cumplido con el requisito de los años de aportación puedan recibir una pensión.

6.2 Seguridad social y Sistema de pensiones

La Constitución Política del Perú en su artículo 10° reconoce y garantiza el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, que en materia de pensiones tiene una doble finalidad, por un lado, proteger a la persona frente a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte; y, por otro, elevar su calidad de vida, lo cual se concreta a través de las prestaciones que brindan los distintos regímenes de pensiones establecidos por el legislador.

De otra parte, el artículo 11° de la Constitución establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. De este modo, en materia de pensiones, el constituyente ha reconocido que las prestaciones pueden ser otorgadas mediante entidades públicas, privadas y/o mixtas, poniendo en relieve que el Estado asume un rol supervisor y/o fiscalizador cuando las prestaciones sean brindadas por entidades privadas y/o mixtas¹.

Tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en el Fundamento 54 de la STC 0050-2004-AI/0051-2004-AI/0004-2005-AI/0007-2005-AI/0009-2005-AI acumulados)

“La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo normativo estructurado - por imperio del artículo 10 de la Constitución- al amparo de la ‘doctrina de la contingencia’ y la calidad de vida; por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en ‘la elevación de la calidad de vida’”.

La seguridad social

“es un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad. Es de reconocerse el fuerte contenido axiológico de la seguridad social, cuyo principio de solidaridad genera que los aportes de los trabajadores activos sirvan de sustento a los

¹ Fundamento 2. § Expediente N° 00007-2008-PI/TC de fecha 30 de junio de 2010.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

retirados mediante los cobros mensuales de las pensiones” (STC 0011-2002-AI, Fundamento 14).

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia dictada en el Expediente N° 00007 -2008-PI/TC de fecha 30 de junio de 2010, ha señalado en su Fundamento 2 que la seguridad social y el libre acceso a las prestaciones pensionarias tienen que ser considerados como derechos de configuración legal porque a través de la ley se precisan los requisitos y condiciones que se deben cumplir a efectos de acceder y gozar de las prestaciones que cada uno de los regímenes pensionarios establece en cada caso en particular.

Por ello, teniendo presente el contenido normativo de los artículos 10° y 11° y la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución, el Tribunal consideró que en materia de pensiones el constituyente de 1993 ha adoptado un modelo paralelo de sistemas de pensiones, en donde conviven el antiguo sistema de pensiones administrado por entidades públicas y el nuevo sistema de pensiones administrado por entidades privadas.

En efecto, nuestro modelo pensionario cuenta con dos sistemas de pensiones que coexisten. Por un lado, el Sistema Público de Pensiones, que agrupa más de un régimen de reparto, como son los establecidos por los Decretos Leyes N°s 19846, 19990 y 20530, entre otros; y por el otro, el Sistema Privado de Pensiones, que es un único régimen de capitalización individual creado por el Decreto Ley N° 25987.

De otra parte, en materia de seguridad social el principio de solidaridad implica que todos los asegurados de los sistemas público y privado de pensiones contribuyan a su sostenibilidad, lo cual conlleva que todos sus afiliados deban en general aportar, no solo para poder recibir las distintas prestaciones, sino además para poder preservar los sistemas de pensiones en su conjunto².

6.3 Sistema Previsional Peruano

En el Perú coexisten dos sistemas de pensiones, el privado y el público, orientados a captar afiliados que realizan actividad laboral en condición de dependientes o independientes. De acuerdo con esta última condición, son incorporados como asegurados obligatorios o facultativos.

El Sistema Público o Sistema Nacional de Pensiones es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y el Sistema Privado de Pensiones por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (actualmente compiten en el mercado cuatro AFP) bajo la rectoría de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

² *Ibidem.*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

Cada una de ellas administra a sus afiliados, sus recursos, sus prestaciones y a sus pensionistas de acuerdo con Ley³.

El Sistema Nacional de Pensiones fue creado⁴ en 1973, bajo la denominación de Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, siendo administrado por el Estado a través de la Oficina de Normalización Previsional desde el 1 de junio de 1994. Este sistema está asociado con la idea de solidaridad colectiva, basado en un sistema de reparto, que se financia a través de los aportes obligatorios, realizado por los trabajadores en actividad y de los aportes facultativos que se destina a un fondo común, para pagar las pensiones de quienes están jubilados.

Para el Sistema Privado de Pensiones se contemplan diversas modalidades de pensiones, seguros de renta vitalicia y la posibilidad realizar retiros a suma alzada (Ley del 95.5%); por su parte, el Sistema Nacional otorga pensiones reguladas por Ley.

En primer término, es necesario precisar que el sistema previsional ha enfrentado en las últimas décadas una profunda crisis producto de un agudo desfinanciamiento⁵, situación generada debido a la disparidad de lo percibido por un cesante promedio del Decreto Ley N° 19990 frente a lo que recibía uno del Decreto Ley N° 20530, y las condiciones ínfimas de subsistencia de la gran mayoría de los pensionistas del primer régimen así como el excesivo gasto presupuestal que generó dicha inequidad al sistema presupuestal nacional. Esta situación generó una profusa reforma del sistema previsional peruano, al comienzo de la década de los años 1990⁶.

La Reforma Constitucional en materia previsional

La primera de ellas fue la promulgación de la Ley N° 28389, que declaró cerrado el sistema pensionario del Decreto Ley N° 20530, con lo cual el Congreso de la República puso fin a la Cédula Viva, disponiendo que en adelante no estarán permitidas las nuevas incorporaciones o reincorporaciones a este régimen.

La norma precisó que los trabajadores que pertenecían al Decreto Ley N° 20530, y que no hubieran cumplido los requisitos para obtener la pensión correspondiente, deberán optar entre el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Administradoras

³ https://www.onp.gob.pe/pensiones_peru_onp/que_hace_onp.

⁴ Decreto Ley N° 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.

⁵ Informe de la Comisión Especial creada mediante Decreto Supremo N° 003-2001-TR encargada de estudiar la situación de los regímenes pensionarios de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530 y otros a cargo del Estado. Lima- Perú, 2001. Pág. 7.

⁶ LESCANO ECHAJAYA, José Luis. La Problemática Pensionaria: Su Panorama Actual y una Propuesta de Solución para su Viabilidad en el Futuro, artículo presentado en Derecho & Sociedad 34. Lima- Perú. p. 267-276.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

de Fondos de Pensiones, con el objetivo de poner fin a un régimen discriminatorio en materia pensionaría.

En consecuencia, al haberse modificado la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, fue eliminada de nuestro ordenamiento jurídico la Teoría de los Derechos Adquiridos. La teoría del derecho adquirido opta por defender la seguridad jurídica; la teoría del hecho cumplido, en cambio, opta por defender la obligatoriedad de la norma reciente y la atribución que el Estado tiene de alterar los mandatos⁷.

La segunda fue la Ley N° 28449 mediante la cual se establecieron las nuevas reglas del Régimen de Pensiones del Decreto Ley N° 20530, de conformidad con los artículos 11, 103 y la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú. Asimismo, la citada Ley no afectó los derechos y beneficios del Régimen de Pensiones del Decreto Ley N° 19990.

6.4 Sobre la viabilidad de los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR

6.4.1 Proyecto de Ley 1126/2021-CR

Desde 1992, los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones debían contar con un periodo mínimo de 20 años de aportes para acceder a una pensión de jubilación. No obstante, bajo dicho esquema, la gran mayoría de los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones no accedió a ninguna pensión pese a haber acreditado aportes al sistema⁸.

Con la dación de la Ley N° 31301 se reconoció el derecho de los afiliados que tengan no menos de 10 años de aportes a recibir una pensión proporcional especial. Con la promulgación de esta Ley se ha incrementado la cobertura de pensiones para el universo de afiliados; sin embargo, se observa una severa desproporción en los pagos.

La propuesta legislativa en estudio tiene como objeto precisamente establecer un esquema de reajuste proporcional de las prestaciones, pues el artículo 3 de la Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones, Ley N° 31301, establece lo siguiente:

Artículo 3. Pensión de jubilación proporcional especial en el SNP

⁷ RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico (Introducción al Derecho). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Lima- Perú, 1999. Pág. 330.

⁸ Información oficial de la ONP disponible a junio de 2021, estima que aproximadamente el 60% de los 4.7 millones de afiliados a la Oficina de Normalización Previsional no llegaría a los 20 años de aporte.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

Los afiliados del SNP tienen derecho a acceder a una pensión de jubilación proporcional especial en el SNP, de acuerdo a las siguientes condiciones:

- a) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años de edad y cumplan con acreditar por lo menos diez (10) años de aportes y no lleguen a quince (15) años de aportes tienen derecho a una pensión de jubilación de hasta doscientos cincuenta y 00/100 soles (S/250,00) doce (12) veces al año.*
- b) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años de edad y cumplan con acreditar por lo menos quince (15) años de aportes y no lleguen a veinte (20) años de aportes tienen derecho a una pensión de jubilación de hasta trescientos cincuenta y 00/100 soles (S/350,00) doce (12) veces al año.*

Como se observa, la norma vigente si bien reconoce el derecho a acceder a una pensión proporcional especial, solo establece dos tramos sobre los cuales se efectúa el reconocimiento del derecho a la pensión y se definen dos montos (250 y 350 soles respectivamente) sobre los cuales se realizará el pago de esas pensiones.

Bajo dichas especificaciones, los afiliados que acrediten, por ejemplo, 14 años de aporte, recibirán la misma pensión que aquellos que acumulen 10 años de aporte. De manera similar, quienes acumulen 19 años de aporte obtendrían la misma pensión que los afiliados que aportaron durante un periodo de 15 años.

Esta situación es la que la presente propuesta pretende corregir con la finalidad de que los ciudadanos beneficiarios de esta norma puedan acceder a pensiones más justas que vayan acorde con su esfuerzo y niveles de aportes al Sistema Nacional de Pensiones.

En ese orden, la presente propuesta plantea, manteniendo los requisitos de acceso ya previstos, establecer una distribución de pago de pensiones más justo y equitativo, que incentive a los afiliados a realizar el esfuerzo de contribuir para obtener pensiones de mejor nivel y que contribuyan a que su jubilación se vea recompensada con pensiones que contribuyan a garantizar su medio de vida.

El presente Proyecto de Ley entonces busca que los criterios establecidos en la Ley N° 31301 garanticen verdaderamente pensiones proporcionales para los afiliados que logren aportar entre 10 y 19 años, además de promover mayores aportes durante la vida laboral. Con ello, no solo se alinean los incentivos para aumentar las contribuciones de los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones, sino que estos se beneficiarán de un sistema de pensiones más justo y que provee mejores pensiones. Con dicho fin, se propone que el monto de las pensiones proporcionales especiales se incremente progresivamente en función a los años efectivos de aporte, tal como se detallará en la Tabla N° 1. De esta manera, la propuesta plantea que mediante la modificación del artículo 3 de la Ley N° 31301, se establezcan las siguientes situaciones:



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

“Bicentenario del Congreso de la República”
“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

- a) Tener como mínimo sesenta y cinco (65) años de edad.
- b) Acreditar por lo menos diez (10) años de aportes.
- c) Encuadrarse dentro de los parámetros definidos en la siguiente tabla:

Tabla N° 1

Monto mensual de la pensión
proporcional especial según periodo
de aporte

Años de aportes	Monto pensionable	Cantidad de veces
10 años	Doscientos cincuenta y 00/100 soles (S/.250,00)	Doce (12) veces al año
11 años	Doscientos setenta y cinco y 00/100 soles (S/.275,00)	Doce (12) veces al año
12 años	Trescientos y 00/100 soles (S/.300,00)	Doce (12) veces al año
13 años	Trescientos veinticinco y 00/100 soles (S/.325,00)	Doce (12) veces al año
14 años	Trescientos cincuenta y 00/100 soles (S/.350,00)	Doce (12) veces al año
15 años	Trescientos setenta y cinco y 00/100 soles (S/.375,00)	Doce (12) veces al año
16 años	Cuatrocientos y 00/100 soles (S/.400,00)	Doce (12) veces al año
17 años	Cuatrocientos veinticinco y 00/100 soles (S/.425,00)	Doce (12) veces al año
18 años	Cuatrocientos cincuenta y 00/100 soles (S/.450,00)	Doce (12) veces al año
19 años	Cuatrocientos setenta y cinco y 00/100 soles (S/.475,00)	Doce (12) veces al año

Fuente: Elaboración propia

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

Bajo el esquema propuesto en la Tabla N° 1, ningún afiliado al Sistema Nacional de Pensiones beneficiado por la Ley N° 31301 se vería perjudicado, pues todos recibirían una pensión de jubilación por un monto igual o mayor al establecido en la mencionada ley. Además, el incremento de las pensiones de jubilación para algunos grupos de afiliados llegaría a representar hasta un 40% adicional a la pensión que actualmente reconoce la Ley N° 31301.

Cabe resaltar que el presente Proyecto de Ley no considera ningún incremento en la cantidad de beneficiarios comprendidos en la Ley N° 31301, esto es, se sigue considerando a los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones mayores de 65 años que acrediten entre 10 y 19 años de aporte al sistema, tal como se observa en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2
Incremento de la pensión de los afiliados bajo el esquema proporcional

Periodo de aporte acreditado	(en S/)			(en %)
	Pensión bajo el esquema de la Ley N° 31301 (1)	Pensión bajo el esquema proporcional (2)	Incremento de la pensión (2) – (1)	Incremento porcentual de la pensión
Por lo menos 10 años y menos de 11 años	250	250	0	0%
Por lo menos 11 años y menos de 12 años	250	275	25	10%
Por lo menos 12 años y menos de 13 años	250	300	50	20%
Por lo menos 13 años y menos de 14 años	250	325	75	30%
Por lo menos 14 años y menos de 15 años	250	350	100	40%
Por lo menos 15 años y menos de 16 años	350	375	25	7%
Por lo menos 16 años y menos de 17 años	350	400	50	14%
Por lo menos 17 años y menos de 18 años	350	425	75	21%
Por lo menos 18 años y menos de 19 años	350	450	100	29%
Por lo menos 19 años y menos de 20 años	350	475	125	36%

Fuente: Ley N° 31301. Estimaciones propias.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

De este modo, el universo de beneficiarios coberturados no será alterado con la aprobación de la presente propuesta legislativa, por lo que el marco de acción de ésta contribuirá a que se garanticen pensiones de mejor calidad para sus beneficiarios.

En consecuencia, no cabe duda que los actuales montos de las pensiones en el Sistema Nacional de Pensiones son bajos frente al incremento del costo de vida que experimenta nuestro país no permitiendo que una persona adulta mayor pueda atender con independencia sus necesidades básicas (alimentación, vivienda, vestido, luz, agua, etc.); por lo que la medida planteada podría resultar beneficiosa al permitir que muchas personas aseguradas en el Sistema Nacional de Pensiones accedan a una pensión de jubilación conforme a la nueva escala proporcional en función a los años aportados. Asimismo, aquellos que ya cuentan con una pensión conforme al artículo 3 de la Ley N° 31301 vigente podrían acceder a un reajuste en el monto que venían percibiendo, incrementándose la cobertura y suficiencia de las pensiones en el Sistema Nacional de Pensiones.

La Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú establece que 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.

Por su parte, el artículo 56 del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF, establece que los montos de las prestaciones pueden ser reajustados, incluyendo los montos de las pensiones mínima y máxima, tomando en cuenta que, para casos posteriores, el ajuste debe seguir realizándose con el respectivo informe actuarial sustentatorio que debe emitir la Oficina de Normalización Previsional, para determinar la suma total destinada al reajuste y analizar su efecto en el equilibrio financiero del Sistema Nacional de Pensiones, de conformidad con lo establecido en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

Por lo expuesto, se considera que la propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley 1126/2021-CR es favorable, debido a que permitirá que muchas personas aseguradas en el Sistema Nacional de Pensiones accedan a una pensión de jubilación conforme a una nueva escala proporcional en función a los años aportados; y, asimismo, aquellos que ya cuentan con una pensión conforme con el artículo 3 de la Ley N° 31301 vigente podrían acceder a un reajuste con el monto que venían percibiendo.

6.4.2 Proyecto de Ley 1332/2021-CR

Se desprende de la revisión del Proyecto de Ley N° 1332/2021-CR, que se propone modificar el artículo 3 de la Ley N° 31301, con la finalidad de que la pensión de jubilación

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

proporcional especial se calcule como un porcentaje de la pensión mínima del Sistema Nacional de Pensiones, para que de manera automática se reajuste según el nuevo valor que tome esta última, pues se prevé que la pensión mínima del Sistema Nacional de Pensiones se incremente en el tiempo.

El 19 de julio de 2021 se promulgó la Ley N° 31301, la cual establece medidas que garantizan el acceso a una pensión a favor de los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones, que no logren alcanzar una pensión regulada por el Decreto Ley N° 19990, estableciéndose las siguientes reglas para el acceso a una pensión de jubilación proporcional:

- Si se tiene 65 años de edad y entre ciento veinte (120) unidades de aporte, o su equivalente a diez (10) años de aportes y menos de ciento ochenta (180) unidades de aporte, o su equivalente a quince (15) años de aportes: S/ 250,00 por 12 veces al año.
- Si se tiene 65 años de edad y entre ciento ochenta (180) unidades de aporte, o su equivalente a quince (15) años de aportes y menos de doscientos cuarenta (240) unidades de aporte, o su equivalente a veinte (20) años de aportes: S/ 350,00 por 12 veces al año.

Con la promulgación de la Ley N° 31301 se adecuó el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF, de acuerdo al siguiente detalle:

“Artículo 115 A. Requisitos del Régimen de Pensión de Jubilación Proporcional especial con el rango de 10 hasta menos de 15 años de aporte
Para el otorgamiento de la pensión de jubilación proporcional especial en el rango de 10 hasta menos de 15 años de aporte, deben tenerse en cuenta los siguientes requisitos:

- 1. Requisitos de edad:** *Las/os afiliadas/os deben tener por lo menos sesenta y cinco (65) años de edad.*
- 2. Requisitos de aportes:** *Las/os afiliadas/os tienen que acreditar por lo menos ciento veinte (120) unidades de aporte, o su equivalente a diez (10) años de aportes y no lleguen a ciento ochenta (180) unidades de aporte, o su equivalente a quince (15) años de aportes.*

Artículo 115 B. monto de la pensión con el rango de 10 hasta menos de 15 años de aporte

El monto de la pensión de jubilación proporcional especial para las/os afiliadas/os que cumplan con acreditar por lo menos ciento veinte (120) unidades de aporte, o

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

su equivalente a diez (10) años de aportes y no lleguen a ciento ochenta (180) unidades de aporte, o su equivalente a quince (15) años de aportes, es la suma fija mensual de S/ 250,00 (doscientos cincuenta y 00/100 soles), doce (12) veces al año.

Artículo 115 C. Requisitos del Régimen de Pensión de Jubilación Proporcional especial con el rango de 15 hasta menos de 20 años de aporte

Para el otorgamiento de la pensión de jubilación proporcional especial en el rango de 15 hasta menos de 20 años de aporte, deben tenerse en cuenta los siguientes requisitos:

1. Requisitos de edad: *Las/os afiliadas/os deben tener por lo menos sesenta y cinco (65) años de edad.*

2. Requisitos de aportes: *Las/os afiliadas/os tienen que acreditar por lo menos ciento ochenta (180) unidades de aporte, o su equivalente a quince (15) años de aportes y no lleguen a doscientos cuarenta (240) unidades de aporte, o su equivalente a veinte (20) años de aportes.*

Artículo 115 D. monto de la pensión con el rango de 15 hasta menos de 20 años de aporte

El monto de la pensión de jubilación proporcional especial para las/os afiliadas/os que cumplan con acreditar por lo menos ciento ochenta (180) unidades de aporte, o su equivalente a quince (15) años de aportes y no lleguen a doscientos cuarenta (240) unidades de aporte, o su equivalente a veinte (20) años de aportes, es la suma fija mensual de S/ 350,00 (trescientos cincuenta y 00/100 soles), doce (12) veces al año.”

En este contexto, a razón de la promulgación de la Ley N° 31301, así como de la adecuación en el Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF⁹, a la fecha se han beneficiado 7,302 pensionistas.

Cabe precisar que, mediante la Ley N° 31301 se incorporaron reformas paramétricas en el Sistema Nacional de Pensiones para incluir, entre otros, la pensión de jubilación proporcional, este tipo de prestación configura una jubilación de carácter especial en el Sistema Nacional de Pensiones, dado que únicamente se otorga a aquellos que no cumplen los requisitos de años de aportaciones para acceder al derecho a pensión que reconoce el Sistema Nacional de Pensiones (20 años de aportes) en el régimen general. Esta medida fue aprobada para extender la cobertura a aquellos afiliados que, por distintas causas, no lograban completar los años de aportes requeridos para tener derecho a pensión en el régimen general.

⁹ Decreto Supremo N° 282-2021-EF.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

En ese sentido, la pensión proporcional debe entenderse como un beneficio excepcional, diseñado para mitigar los efectos estructurales que limitan a los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones poder acceder a una pensión, cuya causa principal es la alta informalidad de la economía, que no permite a los trabajadores contribuir de manera regular a la seguridad social, situación que se ha visto agravada por los efectos que ha tenido en la economía la pandemia ocasionada por la Covid-19.

Sobre los mecanismos de indexación¹⁰

El Proyecto de Ley N° 1332/2021-CR propone que la pensión de jubilación proporcional se calcule como un porcentaje de la pensión mínima, es decir, que se indexen, de acuerdo al siguiente detalle:

- Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años de edad y cumplan con acreditar por lo menos diez (10) años de aportes y no lleguen a quince (15) años de aportes tienen derecho a una pensión de jubilación de hasta el **cincuenta por ciento (50%) de la pensión mínima de jubilación** doce (12) veces al año.
- Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años de edad y cumplan con acreditar por lo menos quince (15) años de aportes y no lleguen a veinte (20) años de aportes tienen derecho a una pensión de jubilación de hasta el **setenta por ciento (70%) de la pensión mínima de jubilación** doce (12) veces al año”.

Teniendo en consideración que el monto mínimo de jubilación se irá incrementando con el transcurso de los años, se estima que la Pensión de jubilación proporcional especial debería expresarse en porcentaje, de forma tal que de manera automática se reajusta en función del nuevo valor que tome la pensión mínima.

6.4.3 Proyecto de Ley 2120/2021-CR

El Proyecto de Ley 2120/2021-CR tiene por objeto crear un régimen de pensiones de jubilación proporcional especial para los afiliados con menos de 10 años de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), que no logren alcanzar a una pensión regulada por el Decreto Ley 19990. Para ello, propone modalidades de pensión de jubilación proporcional especial para afiliados que cumplan con acreditar por lo menos cinco (05) años de aportes y menores de diez (10) años de aporte al Sistema Nacional de Pensiones y para

¹⁰ Informe N° 0647-2022-EF/53.05 elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones el cual consolida la opinión de la Oficina de Normalización Previsional adjunto mediante Oficio N° 484-2022-EF/10.01 del Ministerio de Economía y Finanzas.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

afiliados que cumplan con acreditar por lo menos tres (03) años de aportes y menores de cinco (05) años de aportes al Sistema Nacional de Pensiones.

En ese orden, las propuestas contenidas en el proyecto de ley podrían configurar un escenario de falta de razonabilidad, si tomando en cuenta las grandes dificultades de sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Pensiones pudiese crear nuevas prestaciones previsionales. Así, el derecho a la pensión tiene protección constitucional cuando se han cumplido los requisitos legales para obtenerla (edad requerida y determinados años de aportación). En esta misma línea se encuentra en la jurisprudencia administrativa, cuando afirma:

“La exigencia de un periodo mínimo de cotizaciones para acceder a una prestación es propia de los sistemas pensionarios de índole contributiva. Para tener derecho a la pensión, el trabajador debe cumplir con este requisito que puede variar de acuerdo a la naturaleza de la prestación según corresponda; no obstante, se exigirá un periodo mínimo de aportaciones si la prestación se produce a consecuencia de un hecho fortuito, como el accidente o la enfermedad”¹¹.

Es importante mencionar que el Sistema Nacional de Pensiones es un régimen previsional que promueve la organización de los trabajadores, de manera análoga a una mutualidad, para la protección de diversos riesgos a los que se encuentran expuestos a lo largo de su vida, y que puede afectar tanto al trabajador como a sus familiares. Similar apreciación puede desprenderse del fundamento 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0011-2002-AI/TC:

“(...) la seguridad social (...) es un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad”.

Para el cumplimiento de sus fines, el diseño del Sistema Nacional de Pensiones se basa en un esquema de reparto, a través del cual, el financiamiento de las prestaciones se realiza de manera colectiva, mediante el esquema de solidaridad intergeneracional, los aportes de las generaciones jóvenes, que están en capacidad de generar ingresos, financian las pensiones de los trabajadores de mayor edad que se han jubilado, de esta forma se articula la ayuda mutua entre generaciones, y define el carácter solidario del sistema; esto es, la pensión que recibe el trabajador requiere de la ayuda del colectivo de afiliados aportantes, y por tanto, la determinación de los requisitos para el acceso a la pensión debe establecerse considerando algún tipo de correlación con el esfuerzo realizado por el propio trabajador para la sostenibilidad del Sistema Nacional de Pensiones, y la capacidad del régimen previsional para financiar una pensión vitalicia, en

¹¹ Resolución del Tribunal Administrativo Previsional 3285-2018-ONP/TAP, recaído en el Expediente 12300282017 del Decreto Ley 19990

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

reciprocidad al esfuerzo que supone la contribución de años de aportes al Sistema Nacional de Pensiones.

En ese sentido, el requisito de años de aportes al Sistema Nacional de Pensiones tiene la finalidad de ayudar a la sostenibilidad del régimen previsional, alinear los aportes del trabajador con los beneficios que se recibe del Sistema Nacional de Pensiones, y una cuota mínima del esfuerzo contributivo que el trabajador debe asumir para la transferencia intergeneracional (aporte de trabajadores jóvenes financian pensiones de jubilados), y así obtener el derecho a recibir una pensión financiado por el sistema previsional.

Es conveniente recordar que antes de 1992, en el régimen previsional del Decreto Ley N° 19990 ya se otorgaban pensiones con pocos años de aportes, fórmula que no guardaba relación entre el aporte y el beneficio de pensión, lo que originó que se otorguen pensiones a partir de contribuciones insuficientes, lo que trajo como consecuencia que el régimen se desfinancie progresivamente, comprometiéndose seriamente su sostenibilidad¹².

Así pues, con la finalidad de reducir el desfinanciamiento del Sistema Nacional de Pensiones, el Estado Peruano emprendió algunas reformas; así, en el año 1992 se promulgó la norma que elevó de 15 a 20 años el periodo de aportes para el acceso a la jubilación¹³. Esta modificación forma parte de las reformas paramétricas necesarias para fortalecer el sistema en el largo plazo, y para una mejor representación de la relación que debe existir entre las contribuciones y los beneficios que otorga el sistema.

En ese contexto se promulgó el Decreto Ley N° 25967, con el propósito de otorgar al Sistema Nacional de Pensiones mayor viabilidad y sostenibilidad financiera en el largo plazo, en resguardo del derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, y la supervisión del eficaz funcionamiento del sistema, funciones que la Constitución Política confiere al Estado¹⁴.

Sobre la intangibilidad de la pensión de jubilación proporcional

Con la relación a la propuesta de intangibilidad de la pensión proporcional, salvo las derivadas de deudas alimenticias, hasta un máximo de 30% del monto depositado; cabe señalar que la normativa del Sistema Nacional de Pensiones ya confiere el carácter de intangible¹⁵, no solo a las pensiones de jubilación proporcional, sino a todas las pensiones que otorga el régimen previsional, tanto del régimen general como de los regímenes

¹² Informe N° 1533-2022-EF/53.05 elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones el cual consolida la opinión de la Oficina de Normalización Previsional adjunto mediante Oficio N° 1357-2022-EF/10.01 del Ministerio de Economía y Finanzas.

¹³ Decreto Ley N° 25967.

¹⁴ Artículo 11 de la Constitución Política del Perú.

¹⁵ Artículo 7 de la Ley N° 31031.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

especiales. En ese sentido, no es necesaria la emisión de una nueva norma que disponga lo mismo.

Sobre la continuidad laboral de pensionistas y extinción de deudas

En cuanto a las medidas para dejar sin efecto la suspensión de la pensión al pensionista que realiza y/o reinicia actividad laboral, y la extinción de las deudas que se hayan generado precisamente por no haberse suspendido la pensión, en los casos de reinicio de actividad de los pensionistas cuyos ingresos (remuneración más pensión) superen el 50% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), vulnerando lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto Ley N° 19990, cabe mencionar que actualmente no es incompatible recibir pensión del Sistema Nacional de Pensiones y rentas del trabajo que provenga esta de la actividad privada o pública, con la aprobación de la Ley N° 31301 se permite que los pensionistas continúen o reinicien actividad laboral, y simultáneamente perciban pensión del Sistema Nacional de Pensiones¹⁶. Asimismo, las deudas que se encontraban pendientes de cobro fueron declaradas extintas¹⁷. Por tanto, no resulta necesario la aprobación de una nueva norma sobre este extremo de la propuesta.

Sobre las facultades que se otorgan a la Oficina de Normalización Previsional para realizar modificaciones reglamentarias

Sobre el extremo de la propuesta legislativa (Primera Disposición Complementaria Final), que faculta a la Oficina de Normalización Previsional para que apruebe disposiciones de índole reglamentario, es preciso tener en cuenta que la facultad de reglamentar las leyes recae en el Poder Ejecutivo¹⁸, por lo tanto, siendo que, la reglamentación de las normas con rango de ley se realiza a través de la emisión de un Decreto Supremo, no podría delegarse esta facultad a la Oficina de Normalización Previsional, dado que en el ámbito del desarrollo de sus competencias funcionales no se encuentra la potestad reglamentaria.

Respecto a la acreditación de aportes para obtener la pensión de jubilación proporcional especial en el Sistema Nacional de Pensiones

Al respecto, la regulación propuesta se encuentra orientada a:

¹⁶ Informe N° 1533-2022-EF/53.05 elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones el cual consolida la opinión de la Oficina de Normalización Previsional adjunto mediante Oficio N° 1357-2022-EF/10.01 del Ministerio de Economía y Finanzas.

¹⁷ Artículo 6 de la Ley N° 31031.

¹⁸ Numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el numeral 1 del artículo 6 y el numeral 3 del artículo 11 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

- a) Normar la acreditación de aportes para obtener la pensión de jubilación proporcional especial en el Sistema Nacional de Pensiones; sin embargo, no se ha considerado que, la normatividad vigente regula ya la acreditación de aportes para obtener la pensión de jubilación aplicada para todos los regímenes del Sistema Nacional de Pensiones creado por el Decreto Ley N° 19990 que administra la Oficina de Normalización Previsional, la cual se realiza en base a los aportes declarados por los empleadores ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT); así como de la información proporcionada por los afiliados y la información con que cuenta la Oficina de Normalización Previsional.
- b) Normar que se puede acceder a una prestación previsional a través de la acumulación de aportes del régimen especial de jubilación proporcional para la sociedad conyugal o las uniones de hecho: Al respecto, no se ha considerado que la normatividad vigente regula la acumulación de aportes del régimen especial de jubilación para la sociedad conyugal o las uniones de hecho; la cual está contenida en el literal b) del artículo 2 de la Ley N° 31301, lo cual debe ser interpretado en concordancia con el artículo 84-A del Decreto Ley N° 19990 (adicionado con la Ley N° 29451, Ley que modifica el Decreto Ley N° 19990, Sistema Nacional de Pensiones de la seguridad social, y establece el régimen especial de jubilación para la sociedad conyugal y las uniones de hecho), el Reglamento de la Ley N° 29451, aprobado por Decreto Supremo N° 116-2010-EF, así como teniendo en cuenta la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 282-2021-EF, Decreto Supremo que aprueba la adecuación del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, en el marco de la Ley N° 31301, y otras disposiciones, que señala lo siguiente:

SEGUNDA. Régimen General de Pensión de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho

Los requisitos exigidos para el otorgamiento de pensión en el Régimen General de Pensión de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho se rigen por las disposiciones establecidas en su propia normativa.

Sobre la propuesta de creación de unas pensiones proporcionales con un mínimo de 3 años de aportes y menos de 10 años de aportes

Del análisis del proyecto de ley, se aprecia que se reduce aún más el número de años de aporte necesarios para acceder a una pensión proporcional, según a lo ya establecido en la Ley N° 31301. Al respecto, existen factores que no han sido tomados en cuenta. El primero es que el aporte en el Sistema Nacional de Pensiones es solo del 13% de la remuneración de referencia de cada afiliado, con lo cual no siempre una persona con más años de aporte ha aportado más dinero al sistema. El segundo, es que el Sistema

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

Nacional de Pensiones es un sistema que se basa en el principio de solidaridad intrageneracional e intergeneracional, por lo que los aportes de los afiliados van a un fondo común para financiar las pensiones de los jubilados. No ocurre como en el Sistema Nacional de Pensiones, en el que los aportes de cada afiliado van a su cuenta individual de capitalización, con lo que, más aportes (y más tiempo de inversión) significa – indefectiblemente – mayor monto de pensión. El tercero es que la lógica de la propuesta normativa cambiaría la naturaleza del Sistema Nacional de Pensiones. Si se aprueba el proyecto de ley, se abriría la posibilidad, en un futuro, a que se siga reduciendo el número de años de aporte necesario para acceder a una pensión, lo cual pone en peligro la sostenibilidad financiera del sistema.

La iniciativa legislativa implica la reducción de años de aportes a un grupo de afiliados, para que puedan obtener una pensión con haber aportado entre 3 y menos de 10 años al Sistema Nacional de Pensiones, esto equivale a exigir al resto de afiliados aportantes que asuman la carga económica que significa otorgar esas pensiones, y con sus aportes financien las pensiones de un grupo de trabajadores que han realizado un menor esfuerzo contributivo al Sistema Nacional de Pensiones, esta mayor carga económica, puede terminar generando la precariedad del sistema, haciendo más difícil que en el futuro pueda haber mejoras en el nivel de pensiones de aquellos que han contribuido 20 o más años de aportes.

De aprobarse la iniciativa legislativa se brindaría un tratamiento diferenciado en favor de un grupo de afiliados, dado que, con tan solo 3 años de aportes podrían acceder a pensión. Asimismo, se deterioraría el grado de correlación razonable que debe existir entre los aportes y beneficios. Así, por ejemplo, una persona podría eventualmente aportar durante los 3 últimos años previos a la edad de jubilación, declarando como ingreso una Remuneración Mínima Vital (RMV), y empezar a recibir pensión a partir de los 65 años, sus aportes llegarían a cubrir en el mejor de los casos, hasta 4 años y medio de pensión⁵⁸, y el financiamiento del resto de años tendría que ser cubierto con los aportes de otros afiliados, incluyendo la pensión que reciba su viuda en caso de fallecer.

El proyecto de ley genera incentivos para que muchas personas se afilien al Sistema Nacional de Pensiones, con el propósito de únicamente realizar aportes por tan solo 3 años, el cual recuperarían en un plazo máximo de 4 años y medio, a partir del momento en que empiecen a recibir pensiones, y el resto de años recibirían pensión y acceso a salud, que incluye a sus derecho habientes, con cargo al financiamiento de la seguridad social. Es evidente que esta medida causaría un grave perjuicio, no solo al Sistema Nacional de Pensiones, sino a la seguridad social en salud, que administra EsSalud, dado que dicha entidad asumiría el costo de las prestaciones médicas.

Impacto Económico

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

El impacto económico para el Sistema Nacional de Pensiones en el corto plazo es un incremento en la planilla de pensiones, por el otorgamiento de una pensión proporcional a todos los afiliados que actualmente tengan la edad de jubilación y hayan aportado entre 3 y menos de 10 años. El costo de la implementación de la medida del proyecto de ley¹⁹ asciende a S/ 104 millones únicamente en el primer año y beneficiaría a cerca de 67 mil afiliados, y el costo actuarial ascendería a S/ 1 227 millones (ver Cuadro N° 03).

Cuadro N° 03
Número de beneficiarios, costo fiscal y actuarial de la medida en los primeros 5 años

AÑO	Número de beneficiarios (miles)	Costo Fiscal Anual (S/ millones)	Costo Actuarial (S/ millones)
Primer año	67,0	104,9	1 227,5
Segundo año	77,1	121,0	1 431,0
Tercer año	88,0	138,5	1 641,1
Cuarto año	99,3	156,6	1 849,0
Quinto año	110,8	175,1	2 051,5

Elaboración Propia
Fuente: ONP

En el cuadro N° 03 se puede apreciar que en el tiempo se va incrementando el costo fiscal, esto se explica por el ingreso de nuevos beneficiarios a medida que más afiliados lleguen a la edad de 65 años, teniendo entre 3 y menos de 10 años de aportes. El costo fiscal anual pasa de S/ 104 millones en el primer año a S/ 175 millones al quinto año, registrando un incremento anual promedio de 13%. El costo actuarial también se incrementa todos los años, debido a que las altas (ingreso de nuevos beneficiarios) supera a las bajas (fallecidos). Esta tendencia continuará en los siguientes años, y el impacto puede agravarse aún más, dado que es posible que nuevos trabajadores se afilien con la expectativa de poder recibir pensiones vitalicias y acceso a salud, con tan solo aportar 3 años al Sistema Nacional de Pensiones, que bien podrían recuperar en un breve plazo.

De lo expuesto en los párrafos precedentes, se advierte que el Sistema Nacional de Pensiones es un régimen previsional deficitario, y arrastra un problema financiero de carácter estructural, dado que las pensiones que se pagan están por encima de las aportaciones, y el déficit que actualmente presenta, se agudizará aún más en el futuro, por el problema del envejecimiento de la sociedad, a consecuencia del aumento de la esperanza de vida, que origina un mayor horizonte de tiempo para el pago de las pensiones, y conforme los afiliados vayan cumpliendo la edad de jubilación, el Sistema Nacional de Pensiones asumirá el pago de una mayor planilla de pensiones en el tiempo.

¹⁹ Se considera el otorgamiento de una pensión de S/ 100 a los afiliados que tengan entre 3 y menos de 5 años de aportes, y una pensión de S/ 150 a los afiliados que tengan entre 5 y menos de 10 años de aportes.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

En consecuencia, aprobar la iniciativa legislativa que busca reducir los años de aportación y permitir que con tan solo 3 años de aportes se pueda acceder a una pensión, sería muy grave para el Sistema Nacional de Pensiones, haciéndolo insostenible financieramente en el tiempo y se podrían en riesgo el cobro puntual de las pensiones por parte de los pensionistas, y por ende se vulneraría la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú de 1993:

“Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera (...)”

Asimismo, se vulneraría la Segunda Disposición Final y Transitoria de nuestro texto fundamental que establece:

“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”

De aprobarse el proyecto de ley, el Tesoro Público necesariamente deberá transferir mayores recursos, incrementándose el gasto público, y deteriorándose las finanzas públicas, con el riesgo de que estos recursos se dejen de utilizar para atender otros sectores, como educación, salud, infraestructura, etc. La medida incluso puede generar mayores presiones para un mayor endeudamiento, ampliándose el déficit fiscal, indicadores que puede repercutir en mayores tasas de interés de nuestra deuda, menor impacto en el crecimiento económico, y mayor endeudamiento como consecuencia del deterioro de la base productiva.

VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Sobre el particular, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N° 26889, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

*“Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma
9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no*

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

Las prestaciones de los sistemas de reparto como el Sistema Nacional de Pensiones por su carácter redistributivo y en cautela de su financiamiento tienen un techo (máximo). Asimismo, en garantía de la efectiva subsistencia de las personas aseguradas, dichas prestaciones tienen un piso (mínimo).

Tal es la importancia de este ingreso mínimo que el Tribunal Constitucional ha sentenciado:

“(…) el derecho fundamental a la pensión tiene una estrecha relación con el derecho a una vida acorde con el principio-derecho de dignidad, es decir, con la trascendencia vital propia de una dimensión sustancial de la vida, antes que una dimensión meramente existencial o formal, forman parte de su contenido esencial aquellas pretensiones mediante las cuales se busque preservar el derecho concreto a un ‘mínimo vital’, es decir,

‘aquella porción de ingresos indispensable e insustituible para atender las necesidades básicas y permitir así una subsistencia digna de la persona y de su familia; sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales (...) en forma tal que su ausencia atenta en forma grave y directa contra la dignidad humana.’ (Cfr. Corte Constitucional colombiana. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-1001 del 9 de diciembre de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo)”²⁰.

Se ha señalado que en economías como la nuestra aun cuando existan períodos de estabilidad, la inflación es una realidad permanente y las pensiones, como los demás ingresos fijos, pierden poder adquisitivo, razón por la cual se deben prever mecanismos de reajuste de las pensiones²¹.

²⁰ Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional recaída en el caso Anicama Hernández (Exp. N° 1417-2005-AA/TC).

²¹ RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. Derecho de la Seguridad Social. Cuarta Edición, Grijley. Lima, 2008. p. 301.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

En este sentido, la segunda disposición final y transitoria de la Constitución establece la obligación del Estado de garantizar *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.*

Más allá del espacio fiscal existente, es necesario que desde el Estado se reconozcan las aportaciones que los trabajadores realizaron a los sistemas previsionales, pues de ellas depende su sustento en una etapa tan crucial como la vejez, en la cual, la capacidad de generar nuevos ingresos se ve diezmada. Es por ello por lo que las futuras emisiones de Bono de Reconocimiento deben tomar en cuenta que el beneficiario central, y por lo tanto el actor más importante, debe ser la persona.

Es en ese orden que, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia dictada en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC de fecha 8 de julio de 2005, ha señalado:

§4. El derecho fundamental a la pensión

31. Tal como se ha precisado, los derechos fundamentales reconocidos por la Norma Fundamental, no se agotan en aquellos enumerados en su artículo 2º, pues además de los derechos implícitos, dicha condición es atribuible a otros derechos reconocidos en la propia Constitución. Tal es el caso de los derechos a prestaciones de salud y a la pensión, contemplados en el artículo 11º, y que deben ser otorgados en el marco del sistema de seguridad social, reconocido en el artículo 10º.

Este dictamen sintoniza con el Tribunal Constitucional que ha referido que 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.” (STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI, acumulados, Fundamento 74).

El derecho a una pensión digna es un derecho fundamental, este derecho es una concreción del derecho a la vida, en su sentido material, en atención al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y al *telos* constitucional orientado a la protección de la dignidad de la persona humana, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

“(…) la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

VIII. TEXTO SUSTITUTORIO

A partir del estudio y análisis realizados se plantea un texto sustitutorio que considera:

- a) La propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley 1126/2021-CR es favorable, debido a que permitirá que muchas personas aseguradas en el Sistema Nacional de Pensiones accedan a una pensión de jubilación conforme a una nueva escala proporcional en función a los años aportados; y, asimismo, aquellos que ya cuentan con una pensión conforme con el artículo 3 de la Ley N° 31301 vigente podrían acceder a un reajuste con el monto que venían percibiendo.
- b) Respecto al Proyecto de Ley 1332/2021-CR, teniendo en consideración que el monto mínimo de jubilación se irá incrementando con el transcurso de los años, se estima que la Pensión de jubilación proporcional especial debería expresarse en porcentaje, de forma tal que de manera automática se reajusta en función del nuevo valor que tome la pensión mínima.
- c) El impacto económico para el Sistema Nacional de Pensiones en el corto plazo es un incremento en la planilla de pensiones, por el otorgamiento de una pensión proporcional a todos los afiliados que actualmente tengan la edad de jubilación y hayan aportado entre 3 y menos de 10 años según el texto normativo del Proyecto de Ley 2120/2021-CR. El costo de la implementación de la medida del proyecto de ley asciende a S/ 104 millones únicamente en el primer año y beneficiaría a cerca de 67 mil afiliados, y el costo actuarial ascendería a S/ 1 227 millones (ver Cuadro N° 03). De aprobarse el proyecto de ley, el Tesoro Público necesariamente deberá transferir mayores recursos, incrementándose el gasto público, y deteriorándose las finanzas públicas.
- d) En atención a lo expuesto, el texto sustitutorio del dictamen recoge la fórmula propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley 1126/2021-CR debido a que permitirá que muchas personas aseguradas en el Sistema Nacional de Pensiones accedan a una pensión de jubilación conforme a una nueva escala proporcional en función a los años aportados, pero expresada en porcentaje, de modo que así el monto mínimo de jubilación proporcional se irá incrementando con el transcurso de los años.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

IX. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31301, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LAS MEDIDAS DE ACCESO A UNA PENSIÓN PROPORCIONAL ESPECIAL A LOS ASEGURADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto fortalecer las medidas para acceder a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones, determinando una escala especial de pago proporcional de pensiones, conforme a los años aportados a este sistema a fin de que los ciudadanos cuenten con una pensión más digna.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley alcanza únicamente a los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones comprendidos por lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 31301, Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones.

Artículo 3. Del acceso a una pensión proporcional a los años de aportes al Sistema Nacional de Pensiones

Los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones podrán contar con una pensión proporcional especial a los años de aportes al Sistema siempre que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 3 de la Ley 31301, Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones.

Artículo 4. Modificación del artículo 3 de la Ley 31301

Se modifica el artículo 3 de la Ley 31301, Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones, el cual quedará redactado en los siguientes términos:

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.

Artículo 3. Pensión de jubilación proporcional especial en el SNP

Los afiliados del SNP tienen derecho a acceder a una pensión de jubilación proporcional especial en el SNP, de acuerdo a las siguientes condiciones:

- a) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar diez (10) años de aportes, tienen derecho a una pensión de jubilación del cincuenta por ciento (50%) de la pensión mínima de jubilación doce (12) veces al año.*
- b) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar once (11) años de aportes, tienen derecho a una pensión de jubilación del cincuenta y cinco por ciento (55%) de la pensión mínima de jubilación doce (12) veces al año.*
- c) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar doce (12) años de aportes, tienen derecho a una pensión de jubilación del sesenta por ciento (60%) de la pensión mínima de jubilación doce (12) veces al año.*
- d) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar trece (13) años de aportes, tienen derecho a una pensión de jubilación del sesenta y cinco por ciento (65%) de la pensión mínima de jubilación doce (12) veces al año.*
- e) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar catorce (14) años de aportes, tienen derecho a una pensión de jubilación del setenta por ciento (70%) de la pensión mínima de jubilación doce (12) veces al año.*
- f) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar quince (15) años de aportes, tienen derecho a una pensión de jubilación del setenta y cinco por ciento (75%) de la pensión mínima de jubilación doce (12) veces al año.*
- g) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar dieciséis (16) años de aportes, tienen derecho a una pensión de jubilación del ochenta por ciento (80%) de la pensión mínima de jubilación doce (12) veces al año.*

**Dictamen recaído en los Proyectos de Ley
1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que
propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que
establece medidas para fortalecer las medidas de
acceso a una pensión proporcional especial a los
asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.**

- h) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar diecisiete (17) años de aportes, tienen derecho a una pensión de jubilación del ochenta y cinco por ciento (85%) de la pensión mínima de jubilación doce (12) veces al año.*
- i) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar dieciocho (18) años de aportes, tienen derecho a una pensión de jubilación del noventa por ciento (90%) de la pensión mínima de jubilación doce (12) veces al año.*
- j) Los que tengan como mínimo sesenta y cinco (65) años y cumplan con acreditar diecinueve (19) años de aportes, tienen derecho a una pensión de jubilación del noventa y cinco por ciento (95%) de la pensión mínima de jubilación doce (12) veces al año.*



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/12/2022 22:53:03-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. Normas reglamentarias y complementarias

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se dictan las normas reglamentarias y complementarias para la aplicación de la presente Ley, en un plazo máximo de noventa (90) días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley.

Salvo mejor parecer.
Dése cuenta.
Sala de la Comisión

Lima, 14 de diciembre de 2022



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2022 15:06:46-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2022 14:37:37-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/12/2022 18:23:30-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 18/12/2022 16:19:28-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2022 15:58:04-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2022 16:36:13-0500

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley
1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que
propone la “Ley que modifica la Ley 31301, Ley que
establece medidas para fortalecer las medidas de
acceso a una pensión proporcional especial a los
asegurados del Sistema Nacional de Pensiones”.



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/12/2022 10:09:27-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2022 21:58:47-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/12/2022 15:44:09-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/12/2022 17:34:55-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/12/2022 12:21:28-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/12/2022 11:14:29-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834888 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/12/2022 16:32:26-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834888 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/12/2022 16:32:39-0500

De: mesadeparteshvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: lunes, 19 de diciembre de 2022 20:22
Para: klarco@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: bb661229d30d1b8a7630e66f8266dea3.pdf

[Solicitante]: klarco@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Se adjunta Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1126/2021-CR, 1332/2021-CR y 2120/2021-CR, que propone la "Ley que modifica la Ley 31301, Ley que establece medidas para fortalecer las medidas de acceso a una pensión proporcional especial a los asegurados del Sistema Nacional de Pensiones". Asimismo indicar que la votación está en el dictamen y que se pidió la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos tomados. Cabe señalar que los Congresistas Noelia Rossvith Herrera Medina y Segundo Toribio Montalvo Cubas votaron a favor y sin embargo no se ha podido conseguir sus firmas digitales.

[Fecha]: 2022-12-19 20:21:54

[IP]: 94.188.207.216

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.