



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"



Firmado
Digitalmente por
CONTRERAS
MIRANDA Alex
Alonso FAU
20131370645 soft

Lima, **15 DIC. 2021**

PEDRO FRANCKE BALLVÉ
MINISTRO

OFICIO N° 1409 -2021-EF/10.01

Señora

SILVIA MARIA MONTEZA FACHO

Presidenta

COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

Plaza Bolívar, Av. Abancay S/N - Lima, Perú

Presente.-

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 00344/2021-CR

Referencia : Oficio N° 232-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con el documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 344/2021-CR, que crea el sistema previsional complementario por consumo.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 0223-2021-EF/65.03 elaborado por la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



Ministerio de
Economía
y Finanzas

Firmado Digitalmente
por GRAHAM
YAMAHUCHI Oscar
Miguel FAU
20131370645 soft
Fecha: 10/12/2021
10:39:14 COT



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

INFORME N° 0223-2021-EF/65.03

Para : Señor
ALEX ALONSO CONTRERAS MIRANDA
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 00344-2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 232-2021-2022-SMMF-CEBFIF-CR (HR 137546-2021)
b) Oficio Múltiple N° D001224-2021-PCM-SC
c) Informe N° 0943-2021-EF/53.05
d) Informe N° 077-2021-EF/52.03
e) Informe N° 0838-2021-EF/50.06
f) Informe N° 0106-2021-EF/61.01

Fecha : Lima, 9 de diciembre de 2021



Firmado Digitalmente por
RIVERA MELGAR Miguel
FAU 20131370645 soft
Fecha: 09/12/2021
17:47:35 COT
Motivo: Doy V° B°

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a), el Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 344/2021-CR (PL 344), Ley que crea el sistema previsional complementario por consumo; pedido similar solicitado a la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, que mediante el documento b), traslada el pedido a este Ministerio.
- 1.2. Así también, mediante el documento de la referencia c), la Dirección General de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos emite opinión sobre el PL 344.
- 1.3. Así también, mediante el documento de la referencia d), la Dirección General de Tesoro Público emite opinión sobre el PL 344.
- 1.4. Así también, mediante el documento de la referencia e), la Dirección General de Presupuesto Público emite opinión sobre el PL 344.
- 1.5. Así también, mediante el documento de la referencia f), la Dirección General de Política de Ingresos Públicos emite opinión sobre el PL 344.
- 1.6. Al respecto el PL 344 tiene por objeto la creación de un Sistema Previsional por Consumo, financiado con un porcentaje del Impuesto General a las Ventas (IGV) que paguen los consumidores finales por la adquisición de bienes y servicios.



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026 -2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación CIFGK



1
Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"**

- 1.7. Este beneficio es para todas las personas que tengan o no vínculo laboral, solo tendrán derecho aquellas personas que se registren y afilien a través de mecanismos electrónicos que pongan a disposición la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

La entidad encargada de la administración del fondo deberá abrir una Cuenta Individual de Pensión (CIP), la cual identificará las aportaciones que se realizan sobre la base del porcentaje del IGV por los consumos de bienes y servicios a favor de los afiliados.

Este sistema es de carácter complementario, y no alternativo o excluyente del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones (SPP), Sistema Nacional de Pensiones (SNP) u otros regímenes previsionales. Además, podrán acceder a una pensión de invalidez, sobrevivencia, viudez y orfandad aquellos afiliados que no tengan acceso estas prestaciones en la Administradora de Fondo de Pensiones (AFP) o a la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Podrán acceder a una pensión de jubilación siempre que estén debidamente inscritos en el Registro del Sistema de Pensión Complementaria por Consumo y haber cumplido 65 años de edad.

La pensión de jubilación se calcula en base al saldo acumulado que arroje la CIP. Sin embargo, excepcionalmente, el afiliado del Sistema Previsional Complementario por Consumo que al cumplir los 65 años no registre en su CIP un monto acumulado superior a 1 UIT, puede retirar el íntegro del monto acumulado en el CIP.

Por último, la Superintendencia de Banca Seguros y AFP (SBS), será la encargada de la licitación del servicio de administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo". En cada licitación se adjudica el servicio a las AFP, Empresas de Seguros, Empresas del Sistema Financiero o Sociedad Administradora de Fondos de Inversión, ofrezca la menor comisión de administración.

- 1.8. De acuerdo a lo señalado en los artículos 213 al 219 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41, esta Dirección General tiene competencia para diseñar, proponer, coordinar, participar y evaluar con los sectores, las entidades del Sector Público y las correspondientes Direcciones del Ministerio, las propuestas normativas relacionadas con el desarrollo y promoción de los mercados de seguros y previsional privado.



**BICENTENARIO
PERÚ 2021**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/stv/> ingresando el siguiente código de verificación CIFGGKC



2

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

II. ANÁLISIS:

Sobre el particular, este despacho, desde el ámbito de su competencia, señala lo siguiente:

Sobre los sistemas de seguridad social en pensiones

- 2.1. La reforma de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política (2004) incorporó a la sostenibilidad financiera como un criterio rector de las modificaciones en materia pensionaria. La exigencia de la sostenibilidad financiera se inserta en toda materia pensionaria de carácter pública o privada, y en general, en la seguridad social y en las políticas públicas.

De acuerdo con García Granara¹, la exigencia del financiamiento forma parte de todo programa de pensiones en el cual las prestaciones se convierten en derechos subjetivos de los beneficiarios y son precisamente objeto principal del régimen. De esta perspectiva, la necesidad de contar con recursos suficientes que permitan el financiamiento de las prestaciones, los estudios actuariales y la regulación normativa constituyen la base de todo régimen de pensiones, a efectos de garantizar su mantenimiento y proyección en el tiempo, sin que pueda atribuirse exclusivamente a un régimen particular.

- 2.2. En el caso de los sistemas de pensiones de reparto, es necesario tener en cuenta que el financiamiento se basa en la función de redistribución de rentas. Esta función tiene en su base un elemento económico que permite atender, previo cálculo actuarial, las necesidades de las personas. Dicha redistribución opera en diferentes sentidos, pero los principales son el intrageneracional y el intergeneracional, que son en definitiva las opciones en materia de reparto. La actual generación permite sustentar a quienes en este momento requieren de prestaciones, mientras que las generaciones pasadas que han estado aportando esperan a las generaciones futuras.

Esto no implica que necesariamente el Estado tenga que asumir los costos de financiamiento, por ejemplo, el Régimen Especial de Pensiones para los Trabajadores Pesqueros (REP) creado por la Ley N° 30003, el cual se trata de un régimen previsional de reparto sostenible financieramente, sin que el Estado destine recursos ha dicho régimen. En esta línea de argumentación, se encuentra el Tribunal Constitucional:

¹ GARCÍA GRANARA, Fernando. La sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones. En: Derechos Laborales, derechos pensionarios y justicia constitucional. Ponencias del II Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, p. 858.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación CIFGGK



3

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

Expediente N° 01473-2009-PA/TC

“Fundamento 14.

Dichos presupuestos (solidaridad y progresividad) deben ser entendidos como que es deber del Estado proporcionar los mecanismos necesarios para lograr progresivamente mayor cobertura pensionaria a los ciudadanos pero que los costes que ello genere no necesariamente deben ser cubiertos por el presupuesto. En ese sentido, la solidaridad juega un papel preponderante ante regímenes sui generis como el del trabajador pescador. (el resaltado es nuestro)”

En lo que respecta a los sistemas de pensiones de capitalización individual, debemos mencionar que el SPP funciona bajo la modalidad de Cuentas Individuales de Capitalización (CIC) donde cada afiliado aporta obligatoriamente y/o voluntariamente el 10% de su remuneración asegurable. Es así, que los fondos acumulados en su CIC durante su etapa laboral activa, más la rentabilidad generada por los fondos, constituirán el fondo de pensiones a partir del cual se calculará su pensión de retiro.

El sistema de pensiones en el Perú

- 2.3. Los sistemas de pensiones han sido creados con la finalidad de proteger a las personas que al momento de envejecer ven disminuir sus ingresos, lo que hace que un reducido universo de gente mayor pueda mantenerse plenamente con sus ingresos corrientes propios, dependiendo de transferencias de familiares, de inversiones y ahorros acumulados, y de programas de seguridad social.
- 2.4. En ese sentido, el Estado Peruano tiene la obligación de garantizar el libre acceso a las pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, de acuerdo a lo señalado en el artículo 11 de la Constitución Política. Además, dicho cuerpo normativo reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que señala la ley y para elevar su calidad de vida, por lo tanto, es una obligación del Estado establecer medidas progresivas con el propósito de ampliar la cobertura previsional para generar una pensión en su vejez.
- 2.5. De esta manera, en nuestro país, normativamente se ha dispuesto la existencia de dos sistemas de pensiones, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), los cuales conviven de manera paralela. Cabe señalar que, el SNP está basado en una lógica de reparto y es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en tanto que, el SPP se caracteriza por la existencia de Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), las mismas que son administradas por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y están constituidas por los aportes de los trabajadores y la rentabilidad de las inversiones efectuadas por las AFP, sin intervención económica



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026 -2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/SLV> ingresando el siguiente código de verificación CIFGGKC



4

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

por parte del erario público, por lo que la pensión se determina de manera exclusiva a partir de los fondos disponibles en dicha cuenta.

Sobre el sistema complementario

- 2.6. El PL344 tiene por objeto la creación de un Sistema Previsional Complementario por Consumo, financiado con un porcentaje del IGV, con el propósito de contribuir con el otorgamiento de una pensión independientemente del sistema al que se encuentre afiliado la persona.
- 2.7. En el Perú, al 2020, tenemos una cobertura de 26% medida como el ratio de cotizantes² entre la Población Económicamente Activa (PEA).

	PERÚ		
	SNP	SPP	Total
Afiliados (millones de personas)	4,8	7,8	12,6
Cotizantes (millones de personas)	1,5	3,1	4,6
Pensión promedio (S/.)	673	1 082	
Afiliados/PEA	28%	45%	72%
Cotizantes/PEA	9%	18%	26%
Cotizantes/Afiliados	31%	40%	35%

Fuente: ONP, SBS, INEI 2020

El ratio de cobertura de 26% en el sistema de pensiones responde a que este sistema funciona sobre la base del empleo, y específicamente sobre el empleo formal de tipo dependiente. En el Perú, a diciembre de 2020, la formalidad³ - entendida como el número de trabajadores formales en relación al total de trabajadores - es alrededor del 32%, este resultado es aún más bajo cuando se considera a las empresas por número de trabajadores. Así, para el grupo de empresas que tienen entre 1 y 10 trabajadores, los cuales representan aproximadamente 74%, el ratio de formalidad es de 8%, tal y como podemos ver en el cuadro a continuación:

Por tamaño de empresa	Empleo Total	Empleo Formal	Empleo Formal/ Empleo Total
Total	16 415,7	3 529,7	22%
De 01 a 10 personas	12 210,4	943,2	8%
De 11 a 50 personas	949,5	441,4	46%
De 51 a más personas	3 242,7	2 137,1	66%

² Entendido como aquellos afiliados activos que aportan regularmente al sistema de pensiones

³ INEI. Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional Lima (marzo-2021), p12.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026 -2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación CIFGGKC





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

Nota: En miles de personas.
Fuente: INEI - ENAHO

- 2.8. De esta manera, las condiciones de empleo limitan el desarrollo y explican los niveles de cobertura del sistema de pensiones en nuestro país. Es decir, la base del sistema de pensiones en nuestro país se encuentra en los trabajadores formales dependientes, que son el grupo que está actualmente obligado a aportar a un sistema de pensiones.
- 2.9. Cabe mencionar, que aproximadamente el 70% de la PEA no se encuentra dentro de la cobertura previsional, ello podría generar posibles distorsiones en el mercado y desincentivos para aportar o afiliarse en uno de los sistemas de pensiones existentes usando este nuevo sistema como reemplazo y **no resolviendo uno de los principales problemas del sistema de pensiones que es asegurar que la mayoría de personas realicen ahorro previsional** en el país para que puedan acceder a una mejor pensión en la vejez.

Opinión de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH)

- 2.10. Por medio del documento de la referencia c) la DGGFRH remite opinión sobre el PL 344 en los términos siguientes:

“(…)

- 2.5 De la lectura del Proyecto de Ley N° 344/2021-CR, se advierte que plantea la creación de la Pensión Complementaria por Consumo, que sería complementaria, y no alternativa o excluyente de los actuales Sistema Privado de Pensiones (SPP), Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o de otros sistemas previsionales a cargo de Estado; funcionando de forma independiente y desarticulada de los mismos⁴.
- 2.6 Asimismo, la iniciativa legislativa contempla la posibilidad de que la Cuenta Individual de Pensión (CIP) sea devuelta al afiliado, en el caso de cumplir 65 años y reúna un fondo de pensión inferior a una Unidad Impositiva Tributaria (UIT). De igual forma, el fondo podrá ser entregado a los herederos del afiliado, en caso no corresponda el pago de pensión a algún beneficiario. En ese sentido, el Proyecto de Ley posibilita que, en algunas circunstancias, se use el fondo de forma distinta para el cual se constituye un fondo de pensiones, en lugar de retornar al Tesoro. Esto reflejaría un manejo poco eficiente de los recursos públicos que dejaría de percibir el Estado.
- 2.7 En el diseño de este nuevo sistema previsional, no se establece ningún criterio para que los recursos que el Estado deje de percibir por Impuesto General a las Ventas (IGV), se orienten a aliviar la situación de las personas de menores ingresos al llegar

⁴ Artículo 18 del Proyecto de Ley N° 344/2021-CR.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

a la vejez. Posiblemente algunos afiliados a los sistemas contributivos (SPP, SNP, Caja de Pensiones Militar Policial, entre otros), no tengan una condición precaria en la vejez, y no se presente la necesidad para que sean asistidos con los escasos recursos que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines. Por otro lado, dado el carácter universal para la inscripción a este nuevo sistema previsional, puede generar incentivos para que personas en edades cercanas a la jubilación, y que difícilmente acumularían un fondo suficiente para pensión, soliciten inscripción con el único objetivo de recuperar parte del IGV por compras de bienes y servicios.

- 2.8 En la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 344/2021-CR, se señala que el costo fiscal anual de la iniciativa legislativa ascendería a S/ 1 664 millones, monto que el Estado dejaría de percibir proveniente del Impuesto General a las Ventas (IGV), de modo que, la propuesta generaría presiones para expandir el déficit fiscal.
- 2.9 Cabe señalar que entre los aspectos favorables que exponen los proponentes del Proyecto de Ley, se menciona que la medida ayudará a reducir la evasión tributaria a razón de 2% anual, dado que “(...) si consideramos que existe un 36% de evasión, y que la presente propuesta busca reducirla gradualmente a razón de 2 puntos porcentuales por año aproximadamente hasta estabilizarse en 20%, tenemos que el monto a recaudar bajo este supuesto sería de S/ 480 millones”. “(...) Asimismo, se ha estimado que la norma tendría un impacto secundario en la reducción de la evasión del impuesto a la Renta por el entorno favorable a la formalización que se creará como consecuencia de la implementación de la propuesta”. “(...) Por tanto, en un escenario en el cual la evasión se reduzca a 50% (hoy es 57.3%) la recaudación ascendería a S/ 111 millones”
- 2.10 De lo expuesto, se infiere que, como consecuencia de la implementación de la iniciativa legislativa, se produciría el aumento de la recaudación, en alrededor S/ 591 millones (S/ 480 millones por mayor recaudación del Impuesto General a las Ventas y S/ 111 millones por Impuesto a la Renta). Al respecto, es importante señalar que el eventual incremento en la recaudación, se produciría de forma progresiva en los siguientes años. Sin embargo, el costo que debe afrontar el Estado sería casi de inmediato y ascendería a S/ 1 664 millones anuales. En ese contexto, el costo fiscal superaría holgadamente el monto del posible incremento en la recaudación.
- 2.11 Cabe señalar que en el Proyecto de Ley N° 344/2021-CR, se justifican los costos de la propuesta, aduciendo que “(...) La propuesta permitirá reducir el monto que destina el tesoro para sostener la ONP”. “(...) En este orden de ideas, vale decir que con esta propuesta los recursos utilizados deben entenderse más que como un costo, como una inversión”.
- 2.12 Al respecto, de acuerdo a los términos de la propuesta legislativa, la Pensión Complementaria por Consumo, funcionaría de forma desarticulada del SNP a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), de modo que, no tiene ningún impacto para reducir el déficit del SNP, cuyo origen radica en la insuficiencia de los aportes de los afiliados para financiar su propia pensión, así como el aumento de la



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/s/v> ingresando el siguiente código de verificación CIFGKCC



7

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

esperanza de vida, que redundará en el agravamiento de la sostenibilidad de los sistemas de reparto, dado que implica asumir el pago de pensión por un mayor horizonte de tiempo, pues bien, el nuevo sistema previsional, no tiene ninguna incidencia en las causas que explican el déficit financiero del SNP.

- 2.13 El Proyecto de Ley N° 344/2021-CR, necesariamente tendrá implicancias de carácter presupuestario, dado que propone destinar dos (2) puntos porcentuales del IGV de las adquisiciones que efectúe el afiliado que se encuentran gravadas con el IGV⁵ para acreditarse en la Cuenta Individual de Pensión (CIP), originando una reducción en los ingresos tributarios de que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines y comprometerá el financiamiento del gasto público previsto en los presupuestos del Sector Público.
- 2.14 Según el artículo 78 de la Constitución, las propuestas en materia presupuestal deben estar debidamente equilibradas. En concordancia con ello, el numeral 1 del inciso 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, respecto al Principio de Equilibrio Presupuestario establece lo siguiente:

“1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente”. (El subrayado es nuestro).

- 2.15 En ese sentido el Proyecto de Ley N° 344/2021-CR, implicará el uso de recursos públicos no previstos en la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, generando un gasto público no previsto y contraviniendo el artículo 78 de la Constitución Política y lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley del Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, que establecen lo siguiente:

“Artículo 2. Estabilidad presupuestaria

(...)

2.2 Durante el Año Fiscal 2021, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:

(...)

3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.



⁵ Artículo 15 del Proyecto de Ley N° 344/2021-EF.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo. (...). (El subrayado es nuestro)
- 2.16 Según el principio de equilibrio presupuestario, no se pueden disponer o autorizar gastos sin el correspondiente financiamiento, lo que implica que, respecto a todo gasto debe quedar establecido el origen de los recursos para el mismo.
- 2.17 En atención a lo expuesto, el financiamiento de la CPI con dos (2) puntos porcentuales del IGV de las adquisiciones que efectúe el afiliado, tendrían que realizarse necesariamente con transferencias del Tesoro Público, gastos que no cuentan con el respectivo financiamiento y se carece de información sobre la magnitud de los recursos necesarios para respaldar la obligación del pago de las pensiones e identificar la fuente de financiamiento.
- 2.18 En ese sentido la propuesta legislativa, no cuenta con un análisis que sustente de forma técnica una fuente de financiamiento de recursos, sin afectar el equilibrio fiscal, como lo exige el artículo 78 de la Constitución en materia presupuestaria. Es decir, no se ha realizado una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de créditos presupuestarios que podrían ser destinados para la aplicación de la norma.
- 2.19 Al respecto, no hay que olvidar que el Tesoro Público se rige por el principio de unidad de caja que consiste en que *“la administración centralizada de los Fondos Públicos cualquiera sea su origen y finalidad, respetándose la titularidad y registro que corresponda ejercer a la entidad responsable de su percepción”*⁶. Esto viene a significar que cualquier desembolso de dinero dejará de financiar otras obligaciones que tenga el Tesoro Público.
- 2.20 De forma específica, en materia de pensiones, la Constitución Política señala en la Primera Disposición Final y Transitoria⁷ que 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 y no nivelación”*. (El subrayado es nuestro)
- 2.21 En tal sentido, cualquier iniciativa legislativa en materia de pensiones debe contar con el respaldo de un análisis costo-beneficio, que mediante un estudio cualitativo y cuantitativo (estadístico, financiero y actuarial) aporte criterios que, con un cierto nivel de confianza, sustenten que la creación de un nuevo sistema de pensiones es

⁶ Inciso 4 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.

⁷ Modificada por la Ley N° 28389, de fecha 17 de noviembre de 2004.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

sostenible financieramente en el tiempo, dando cumplimiento a lo establecido en la Primera Disposición Final y Transitoria Constitución Política del Perú.

- 2.22 Según el Tribunal Constitucional, la sostenibilidad está referida a la viabilidad financiera en el largo plazo de las medidas de asignación de recursos, es decir, a la existencia de fuentes de financiamiento que garanticen el cumplimiento de compromisos de gasto presentes y futuros. La Constitución prevé que, tratándose de la introducción de modificaciones a los regímenes pensionarios, resulta necesario que se rijan por el criterio de sostenibilidad financiera⁸.
- 2.23 En ese sentido, el Proyecto de Ley N° 344/2021-CR contraviene la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, debido a que carece de sustento en el marco del principio de sostenibilidad financiera⁹ para la modificación o creación de un nuevo sistema de pensiones.
- 2.24 Asimismo, es necesario tener presente que el contenido del Proyecto de Ley N° 344/2021-CR, estaría contraviniendo lo regulado por el artículo 79 de la Constitución Política, 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.
- 2.25 En esa medida, el Proyecto de Ley N° 344/2021-CR desconoce dos mandatos constitucionales, el que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera¹⁰, y aquel que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público¹¹.

(...)

III. CONCLUSIONES:

En atención a lo expuesto, esta Dirección no considera técnicamente viable el Proyecto de Ley N° 344-2021/CR, por las siguientes razones:

- 3.1 La creación del Sistema Previsional Complementario por Consumo no se articula a los sistemas previsionales contributivos existentes. Asimismo, dado que este sistema es de carácter universal, los recursos que el Estado dejaría de percibir por concepto de Impuesto General a las Ventas, no necesariamente se orientarán a las personas de menores ingresos en la vejez.
- 3.2 La propuesta legislativa no contribuye a reducir el déficit que afronta el SNP,

⁸ Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC.

⁹ Tal como lo establece el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.

¹⁰ Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

¹¹ Artículo 79 de la Constitución Política del Perú.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”**

originaría reducción en los ingresos tributarios que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines, y puede comprometer el financiamiento del gasto público previsto en los presupuestos del Sector Público, incluyendo la asistencia para el pago de la planilla de pensiones del SNP.

- 3.3 La propuesta legislativa implica el uso de recursos públicos no previstos en la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021. En tal sentido, al generar gasto no presupuestado contraviene el artículo 78 de la Constitución y en los párrafos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley del Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.
- 3.4 La propuesta legislativa contraviene dos mandatos constitucionales, el que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera, y aquel que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

(...)

Opinión de la Dirección General de Tesoro Público (DGTP)

2.11. Por medio del documento de la referencia d) la DGTP remite opinión sobre el PL 344 en los términos siguientes:

(...)

- 2.6 Al respecto, corresponde indicar que, en el marco de lo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1441¹², y en el artículo 138 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas¹³, la Dirección General del Tesoro Público (DGTP) es el ente rector del Sistema Nacional de Tesorería y como tal es la más alta autoridad técnico - normativa de dicho Sistema.
- 2.7 De acuerdo con el artículo 2 del citado Decreto Legislativo, el Sistema Nacional de Tesorería se rige, entre otros, por los siguientes Principios:
- a) El Principio de Unidad de Caja, conforme al cual los Fondos Públicos se administran de manera integral y centralizada, cualquiera sea su origen y finalidad, respetándose la titularidad y registro que corresponda ejercer a la entidad responsable de su percepción.

¹² Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.

¹³ Aprobado por Resolución Ministerial 213-2020-EF/41.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación CIFGKGC





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”**

- b) El Principio de Eficiencia y Prudencia, que contempla el uso eficiente de los Fondos Públicos, viabilizando su óptima aplicación y minimizando los costos asociados a su administración, sujeto a un grado de riesgo prudente.
 - c) El Principio de Oportunidad que, permite asegurar la disponibilidad de recursos en el plazo y lugar en que se requiera, mediante la acreditación y percepción de los recursos previstos que viabilizan el financiamiento de las obligaciones previstas en el Presupuesto del Sector Público.
- 2.8 En aplicación del Principio de Unidad de Caja, y en línea con las regulaciones del mencionado Sistema, la DGTP centraliza la disponibilidad de los Fondos Públicos en la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT), lo que permite una gestión más eficiente de las finanzas del Estado, más allá de viabilizar con fluidez y oportunidad el otorgamiento de los recursos asignados a las entidades públicas en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.
- 2.9 La consolidación de los Fondos Públicos en la CUT permite que la ejecución del proceso de pagaduría por parte de las entidades, con cargo a los créditos presupuestarios que les son autorizados a través de las Leyes Anuales de Presupuesto, se realice en un contexto de mayor seguridad, transparencia y oportunidad, conforme a las actuales herramientas y procedimientos implementados en el ámbito de los Sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público; por lo que el uso de otros mecanismos de administración de dichos recursos públicos, como es el caso de Fondo de Capitalización Individual como el señalado en el Proyecto de Ley, resultaría innecesario.
- 2.10 Asimismo, la creación de “Fondos”, conlleva a la reserva de recursos que permanecen inmovilizados para financiar un fin específico, lo cual tampoco es consistente con el Principio de Eficiencia y Prudencia, ya que se generan saldos de recursos ociosos que no permiten una administración eficiente y óptima de los mismos.
- 2.11 En ese sentido, la propuesta para que se cree un fondo de naturaleza pública, intangible y de uso exclusivo para lo dispuesto en el Proyecto de Ley, el mismo que estaría compuesto por la Cuenta Individual de Pensión (CIP) con la recaudación proveniente de los 2 puntos porcentuales del IGV de las adquisiciones del afiliado gravadas con IGV, y la posibilidad de que el Poder Ejecutivo puede proponer el aumento de hasta 2 puntos porcentuales adicionales del IGV; además de estar contra los Principios señalados en el numeral 2.7 del presente informe, disminuiría en el mismo porcentaje los ingresos previstos para el financiamiento del Presupuesto del Sector Público, cuyo impacto se observaría en la ejecución del Flujo del Tesoro Público en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios.
- 2.12 Asimismo, esta medida contraviene en particular el Principio de Oportunidad, en tanto afecta la disponibilidad de recursos del Tesoro Público, para la atención de las obligaciones contenidas en el Presupuesto del Sector Público.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”**

- 2.13 Finalmente cabe señalar que la magnitud del impacto en la disminución de la disponibilidad de los recursos para la ejecución del gasto del Sector Público se estima en un importe neto de S/ 1 074 millones, considerando que el costo al fisco por la implementación de la medida se estima en S/ 1 665 millones, atenuado por un ingreso adicional de S/ 591 millones por la disminución de la evasión del IGV y del pago del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría.¹⁴

(...)

III. CONCLUSIÓN

Desde el ámbito de competencia de la Dirección General del Tesoro Público, se formula observación al Proyecto de Ley N° 00344-2021-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del sistema previsional complementario por consumo, conforme a los fundamentos indicados en la sección Análisis del presente Informe.

(...)

Opinión de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP)

- 2.12. Por medio del documento de la referencia e) la DGPP remite opinión sobre el PL 344 en los términos siguientes:

“(...)

- 2.4 Asimismo, la Dirección de Presupuesto Temático¹⁵ es la unidad orgánica dependiente de la Dirección General de Presupuesto Público encargada de conducir el proceso presupuestario, elaborar opiniones y absolver consultas en materia de presupuesto temático.
- 2.5 Sin perjuicio de lo antes indicado, la Dirección General de Presupuesto Público formula observación al Proyecto de Ley N° 344/2021-CR, dado que la exposición de motivos no cuenta con un análisis costo beneficio que detalle el costo de la implementación de las acciones necesarias para el otorgamiento de las pensiones propuestas, y por el impacto en el gasto público como consecuencia de los menores ingresos en el Presupuesto del Sector Público (por efecto de la afectación porcentual de un tributo que forma parte de los ingresos del Presupuesto del Sector Público).

Asimismo, no se demuestra la disponibilidad de recursos suficientes para su financiamiento, por el contrario, en la exposición de motivos se menciona que el monto que el Estado dejaría de percibir proveniente del Impuesto General a las Ventas (IGV) ascendería a S/ 1 664 millones, y dado que los tributos constituyen parte

¹⁴ Información contenida en el Análisis Costo Beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 344/2021-CR.

¹⁵ Artículo 118 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

de los ingresos que financian el Presupuesto del Sector Público, dicho monto representa un efecto ulterior de reducción de ingresos para el Presupuesto Público, que al no haber sido considerados en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, aprobado por la Ley N° 31084; ni, en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, aprobado por la Ley N° 31365, pueden conllevar a demandas de recursos adicionales al Tesoro Público.

El sustento del detalle del costo y disponibilidad de recursos para el financiamiento es requerido por las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021¹⁶.

- 2.6 En ese sentido, el Proyecto de Ley se contrapone con el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- 2.7 Adicionalmente, siendo que el Proyecto de Ley es propuesto por el Congreso de la República, es menester señalar que se contrapone con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece: “*Los representantes ante el Congreso tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)*”.

(...)

III. CONCLUSIONES:

- 3.1 La Dirección de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, formula observación al Proyecto de Ley N° 344/2021-CR, “Ley que declara de interés nacional la creación del sistema previsional complementario por consumo”, principalmente, debido a que la creación del Sistema Previsional Complementario por Consumo no se articula a los sistemas previsionales contributivos existentes; y, dado que este sistema es de carácter universal, los recursos que el Estado dejaría de percibir por concepto de Impuesto General a las Ventas, no necesariamente se orientarán a las personas de menores ingresos en la vejez; además, no contribuye a reducir el déficit que afronta el SNP, originaría reducción en los ingresos tributarios que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines, y puede comprometer el financiamiento del gasto público previsto en los presupuestos del Sector Público, incluyendo la asistencia para el pago de la planilla de pensiones del SNP.
- 3.2 La Dirección General de Presupuesto Público, desde el punto de vista presupuestario,

¹⁶ “3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales”.

“4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público”





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”**

formula observación al Proyecto de Ley N° 344/2021-CR, “Ley que declara de interés nacional la creación del sistema previsional complementario por consumo”, debido a que no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, al no contar con un análisis costo-beneficio que señale el costo de su implementación y que demuestre la disponibilidad de recursos para su financiamiento; y, se contrapone con los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, referidos al Principio de Equilibrio Presupuestario y a la prohibición de iniciativa de gasto del Congreso de la República, respectivamente.

(...)”

Opinión de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP)

2.13. Por medio del documento de la referencia f) la DGPIP remite opinión sobre el PL 344 en los términos siguientes:

“(…)”

Respecto a temas de Imposición al Consumo

2.5 Cabe señalar que la medida propuesta no busca alterar la estructura técnica del IGV, pues no modifica ninguno de los aspectos de su ámbito de aplicación, así como tampoco la tasa vigente.

Lo que establece el Proyecto de Ley es el destino de un porcentaje de la recaudación obtenida del IGV a un fin específico y determinado, que en este caso es de carácter previsional.

El establecimiento de un destino específico de una magnitud equivalente a dos puntos porcentuales del IGV correspondiente a adquisiciones de bienes y servicios efectuadas por personas naturales en calidad de consumidores finales, es una propuesta vinculada con la disposición de recursos del Tesoro Público y por ello de naturaleza hacendaria, por lo que al no enmarcarse como un tema tributario no es de competencia de esta Dirección General. No obstante, la naturaleza hacendaria de la propuesta referida a la disposición de recursos del Tesoro Público hay una problemática que se debe mencionar.

2.6 En el año el 2020¹⁷ los ingresos provenientes de la recaudación del IGV representaron el 59,5% del total de ingresos tributarios del Gobierno Central, configurando así una de las principales fuentes de ingresos para el Gobierno, los cuales son necesarios para que el Estado pueda cubrir el presupuesto para la satisfacción de las principales necesidades públicas, tales como educación, transporte, seguridad, entre otras que también resultan de primordial atención.

¹⁷ <https://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/ingresos-recaudados.html>.





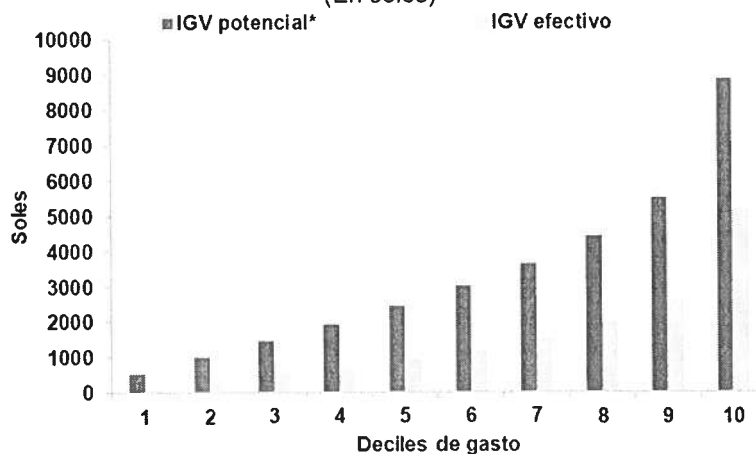
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

- 2.7 La propuesta conlleva un desvío de recursos del Tesoro Público para financiar fondos de pensiones individuales privados; si bien es cierto, fomenta el ahorro de largo plazo, lo hace en desmedro del consumo presente de fondos destinados a la atención de servicios básicos.
- 2.8 Contribuye a una mayor regresividad del Sistema Tributario, pues reorienta recursos destinados a financiar políticas públicas dirigidas a la población más necesitada para destinarlos de acuerdo al consumo de los beneficiarios del Proyecto de Ley; lo cual en términos relativos favorece a los individuos con mayores ingresos, ya que son los que tienen mayor capacidad de consumo.
- 2.9 El siguiente gráfico presenta cuál es el IGV efectivo que realizan las personas según su nivel de ingresos; también se presenta el IGV potencial, es decir aquel que podría pagarse en ausencia de informalidad y beneficios tributarios. Según se puede observar, el IGV efectivo del 10% de las personas de mayores ingresos (decil 10) es más de 50 veces el IGV efectivo de las personas de menores ingresos (decil 1).

Incluso si por efectos del Proyecto u otras medidas, se pudiera formalizar todas las ventas del Perú, el IGV potencial de las personas de menores ingresos sería 18 veces inferior al de las personas de mayores ingresos del país.

Gráfico N°1: Pagos de IGV según decil de gasto, 2019
(En soles)



Fuente: ENAHO
Elaboración: Banco Mundial

- 2.10 Lo anterior demuestra que, de aprobarse el Proyecto, la utilización de recursos del IGV para financiar el nuevo sistema previsional crearía fondos de pensiones muy desiguales, donde las personas de ingresos más altos, podrían gozar de pensiones entre 18 y 50 veces más altas que las personas de menores ingresos.



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación CIFGGKC



16
Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”**

- 2.11 Para los consumidores finales, si bien el Proyecto de Ley crearía un incentivo para demandar la emisión de comprobantes de pago, y con ello fomentar la correcta declaración y pago de impuestos, especialmente de aquellos comercios acostumbrados a omitir los ingresos por los cuales ni emiten comprobantes de pago, ni declaran el ingreso, ni pagan el impuesto asociado a dichas transacciones; considerando que la propuesta sería de aplicación general, también aplicaría sobre operaciones por las cuales usualmente no es necesario incentivar la emisión de comprobantes de pago, como es el caso de las cadenas de supermercados, prestadores de servicios como electricidad, agua, telefonía, cadenas de farmacias, entre otros.
- 2.12 Por otro lado, la propuesta también podría conllevar efectos negativos como la morosidad, el mal uso o el uso abusivo del beneficio; por ejemplo, cuando se haga uso del beneficio y se omita el pago del impuesto, ya sea por el simple hecho de determinar el impuesto correctamente y no pagarlo, o por reducir el pago empleando créditos fiscales indebidos.
- 2.13 Cabe indicar que la propuesta al operar sólo en operaciones gravadas con el IGV, no se aplicaría en zonas exoneradas de dicho impuesto como es el caso de la Amazonía, tampoco en las compras efectuadas a contribuyentes del RUS, y en general en las operaciones no gravadas con el IGV.
- Se debe precisar que los referidos aportes solo deberían provenir de las operaciones gravadas con el IGV efectuadas por consumidores finales por las cuales se emitió comprobantes de pago que no permiten ejercer el derecho a crédito fiscal del IGV.
- 2.14 Con relación a la administración de los fondos destinados a fines pensionarios, del texto del Proyecto de Ley no se desprende cómo la SUNAT va a tener conocimiento del monto del aporte equivalente a 2 puntos porcentuales del IGV correspondiente a las adquisiciones de cada afiliado. Nótese que la SUNAT solo tiene conocimiento de la información al detalle de los comprobantes de pago electrónicos y no de los emitidos físicamente.
- 2.15 Además de la creación de un fondo para pensiones de jubilación, el proyecto de ley incorpora otras prestaciones tales como pensiones de invalidez, sobrevivencia, viudez y orfandad, y considerando el muy amplio nivel de cobertura de la propuesta –que comprendería a la totalidad de los habitantes que no cuenten con prestaciones similares en algún otro régimen previsional- es necesario que la iniciativa legislativa precise el monto de dichas prestaciones así como el costo y la forma de financiar su aplicación generalizada.
- 2.16 Finalmente, cabe indicar que los 2 puntos porcentuales del IGV a que se refiere el Proyecto de Ley representan alrededor de S/ 6 670 millones anuales. En ese sentido, para que la propuesta sea presupuestalmente viable debería incrementarse la tasa del IGV en 2 puntos porcentuales o asegurar alguna fuente de financiamiento alternativa.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

Con relación al Impuesto a la Renta

- 2.17 El Proyecto de Ley tal como está planteado, vulnera el principio de reserva de ley¹⁸ dado que no queda claro a qué deducción se refiere el numeral 10.1 del artículo 10 del Proyecto cuando señala que “la magnitud del IGV dispuesto en la presente Ley para el financiamiento sostenible de la “Pensión Complementaria por Consumo”, no puede ser deducido para la determinación del Impuesto a la Renta de personas naturales”.
- 2.18 Cabe señalar que la legislación vigente establece que para la determinación del impuesto a la renta por rentas de cuarta y quinta categoría se pueden aplicar las siguientes deducciones:
- i. En el caso de la renta neta de cuarta categoría, conforme al artículo 45 de la Ley del Impuesto a la Renta⁵, el contribuyente puede deducir de la renta bruta del ejercicio, por concepto de todo gasto, el 20% de la misma, hasta el límite de 24 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
 - ii. Asimismo, de las rentas de cuarta y quinta categorías agrega el artículo 46 de la Ley, puede deducirse anualmente, un monto fijo equivalente a 7 UIT.
 - iii. Adicionalmente, a las deducciones antes mencionadas, a partir del 01.01.2017 dichos contribuyentes también pueden aplicar una deducción adicional con un límite máximo de 3 UIT, siempre que cumplan con determinados requisitos y correspondan a gastos por, entre otros, los siguientes conceptos:
 - Arrendamiento y/o subarrendamiento de inmuebles situados en el país que no estén destinados exclusivamente al desarrollo de actividades que generen rentas de 3ra categoría. Solo será deducible como gasto el 30% de la renta convenida.
 - Honorarios profesionales de médicos y odontólogos por servicios prestados en el país, siempre que califiquen como rentas de cuarta categoría⁶. Solo será deducible como gasto el 30% de los honorarios profesionales
 - Servicios prestados en el país cuya contraprestación califique como rentas de cuarta categoría, excepto los referidos en el inciso b) del artículo 33 de la Ley del Impuesto a la Renta. Solo será deducible como gasto el 30% de la contraprestación de los servicios.

¹⁸ El principio de reserva de ley está recogido en el artículo 74° de la Constitución que señala: “(...) El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio (...)”, el cual también resulta aplicables a los beneficios tributarios (Sentencia N° 01902-2013-PA/TC).





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

- Las aportaciones al Seguro Social de Salud - ESSALUD que se realicen por los trabajadores del hogar de conformidad con el artículo 18 de la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar o norma que la sustituya

En caso que se pretenda modificar las deducciones para la determinación del IR al tratarse de un aspecto vinculado a la determinación del referido impuesto este debe estar claramente establecido en la ley, lo que no sucede en el texto del Proyecto de Ley.

2.19 La legislación vigente ya contempla un tratamiento especial del IR aplicable a las rentas vinculadas a las pensiones de jubilación que considera la existencia de dos sistemas de pensiones: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP).

2.20 Al respecto, de acuerdo a lo establecido en la Ley del Impuesto a la Renta¹⁹:

- a) Constituyen ingresos inafectos al impuesto a la renta:
- Las rentas vitalicias y las pensiones que tengan su origen en el trabajo personal, tales como jubilación, montepío e invalidez (inciso d) del artículo 18).
 - Las rentas y ganancias que generen los activos, que respaldan las reservas técnicas de las compañías de seguros de vida constituidas o establecidas en el país, para pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia de las rentas vitalicias provenientes del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, constituidas de acuerdo a Ley (inciso f) del artículo 18).

En este sentido, la pensión que se pague con cargo al patrimonio de este fondo de pensiones conforme a lo planteado en el Proyecto de Ley se encontraría gravada con el IR dado que la inafectación prevista en el inciso d) del art. 18 de la Ley del Impuesto a la Renta solo inafecta a las pensiones que tengan su origen en el trabajo.

b) No es sujeto pasivo del impuesto a la renta el Sector Público Nacional.

De otro lado, la Ley del Sistema Privado de AFP regula las siguientes disposiciones tributarias:

- **Deducción de Aportes. Impuesto a la Renta:** Están inafectos los aportes voluntarios del empleador⁹ (artículo 74).
- **Aportes y Rendimiento de Inversiones. Impuesto a la Renta:** No constituyen renta de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) los aportes y el rendimiento de las inversiones realizadas con cargo a los Fondos (artículo 75).

¹⁹ Aprobado por el Decreto Supremo N° 179-2004-EF.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación C1FGGKC





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

- **Inafectación. Impuesto a la Renta:** Están inafectos, los dividendos, intereses, comisiones y las ganancias de capital percibidas por el Fondo, por el Fondo Complementario y por el Fondo de Longevidad (artículo 76).
- **Inafectación Tributaria. Transferencia de valores:** Las transferencias de valores inmobiliarios para el Fondo, Fondo Complementario y Fondo de Longevidad están inafectas a las tasas y contribuciones fijadas por CONASEV para este tipo de operaciones. Esta inafectación sólo rige para estos fondos ya sea como comprador o vendedor (artículo 77).
- **Inafectación Tributaria. Patrimonio del Fondo:** El patrimonio del Fondo, Fondo Complementario y Fondo de Longevidad y las operaciones que se realicen con cargo a éstos, están inafectas al pago de todo tributo creado o por crearse, inclusive de aquellos que requieren de norma exoneratoria expresa (artículo 78).
- **Inafectación Tributaria CIC:** Las inafectaciones de impuestos comprendidas en los artículos 76 y siguientes, se extienden a las Cuentas Individuales de Capitalización de cada trabajador (artículo 79).

El Proyecto de Ley vulneraría el artículo 79 de la Constitución que establece que el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados y el Principio de Unidad de Caja en materia hacendaria

2.21 El artículo 79 de la Constitución señala que el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. Adicionalmente, el Principio de Unidad de Caja recogido en el Decreto Legislativo N° 1441 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería consiste en la administración centralizada de los Fondos Públicos cualquiera sea su origen y finalidad, respetándose la titularidad y registro que corresponda ejercer a la entidad responsable de su percepción.

2.22 En ese sentido, la propuesta contraviene el artículo 79 de la Constitución al pretender que el impuesto a la renta de los perceptores de rentas del trabajo, así como el IGV constituya ingreso del Sistema Previsional Complementario por Consumo que se pretende crear, puesto que estaríamos ante un tributo destinado a un fin específico. Asimismo, el Proyecto vulnera el principio de unidad de caja puesto que de aprobarse el manejo de los fondos públicos no sería centralizado lo que impide realizar una gestión eficiente de las finanzas públicas.

(...)

III. CONCLUSIONES:

En base a las consideraciones antes señaladas, la propuesta legislativa contenida en el



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación CIFGGKC



20

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO**

**“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”**

Proyecto de Ley N° 00344-2021-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del Sistema Previsional Complementario por Consumo, financiado con un porcentaje de la tasa del IGV, es una propuesta vinculada con la disposición de recursos del Tesoro Público, la propuesta no se enmarca como un tema de naturaleza tributaria sino principalmente hacendaria. En ese sentido:

- 3.1 La propuesta buscaría establecer el destino de un porcentaje de la recaudación obtenida del IGV a un fin específico y determinado con fines previsionales.
- 3.2 Al ser una propuesta vinculada con la disposición de recursos del Tesoro Público, la propuesta no se enmarca como un tema de naturaleza tributaria, sino principalmente hacendaria.
- 3.3 La recaudación del IGV representa una de las principales fuentes de ingresos para el Gobierno, los cuales son necesarios para que el Estado pueda cubrir el presupuesto para la satisfacción de las principales necesidades públicas.
- 3.4 El costo fiscal anual del Proyecto de Ley sería de S/ 6 670 millones anuales. En ese sentido, para que la propuesta sea presupuestalmente viable debería incrementarse la tasa del IGV en 2 puntos porcentuales o asegurar alguna fuente de financiamiento alternativa.
- 3.5 El Proyecto de Ley es regresivo debido a que favorecería a los individuos con mayores ingresos, ya que son los que tienen mayor capacidad de gasto. Se crearía fondos de pensiones muy desiguales, donde las personas de ingresos más altos, podrían gozar de pensiones promedio 50 veces más altas que las personas de menores ingresos. Incluso si desapareciera la informalidad y los beneficios tributarios al IGV, las pensiones de las personas de más ingresos serían 18 veces más altas.
- 3.6 La propuesta también podría conllevar efectos negativos como la morosidad, el mal uso o el uso abusivo del beneficio. Asimismo, conllevaría costos altos de administración para la SUNAT.
- 3.7 El Proyecto de Ley contraviene el principio de reserva de ley pues no queda claro a qué deducción se refiere el numeral 10.1 del artículo 10 del Proyecto de Ley.
- 3.8 La legislación vigente ya contempla un tratamiento especial del IR aplicable a las rentas vinculadas a las pensiones de jubilación.
- 3.9 El Proyecto de Ley también contraviene el Principio de Unidad de Caja en materia hacendaria debido a que un tributo estaría destinado a un fin específico y los fondos públicos ya no sería centralizado.

(...)”



**BICENTENARIO
PERÚ 2021**

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/s/v> ingresando el siguiente código de verificación CIFGGKC



21

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

III. CONCLUSIONES:

En atención a los argumentos anteriormente expuestos, esta Dirección General consolidando la opinión de DGGFRH, DGTP, DGPP y DGPIP, emite opinión desfavorable al Proyecto de Ley N° 344/2021-CR por los siguientes fundamentos:

- 3.1 La base del sistema de pensiones en nuestro país se encuentra en los trabajadores formales dependientes, que son el grupo que está actualmente obligado a aportar a un sistema de pensiones. Por lo que la medida debe ser evaluada en un esquema integral del sistema de pensiones en el país y asegurar que la mayoría de personas realicen ahorro previsional.
- 3.2 El SPP es un sistema contributivo de Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), las cuales están constituidas por los aportes de los trabajadores y la rentabilidad de las inversiones efectuadas por las AFP, sin intervención económica por parte del erario público, por lo que la pensión se determina de manera exclusiva a partir de los fondos disponibles en dicha cuenta.
- 3.3 Crear un nuevo sistema previsional complementario por consumo generaría mayor fragmentación y desarticulación en los sistemas ya existentes. Asimismo, generaría duplicidades en el uso de los recursos públicos, posibles distorsiones en el mercado y desincentivos para aportar en los sistemas de pensiones existentes, por lo que la medida debe ser evaluada en un esquema integral de reforma del sistema de pensiones en el país.
- 3.4 Los recursos que el Estado dejaría de percibir por concepto de Impuesto General a las Ventas, no necesariamente se orientarán a las personas de menores ingresos en la vejez; además, no contribuye a reducir el déficit que afronta el SNP, originaría reducción en los ingresos tributarios que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines, y puede comprometer el financiamiento del gasto público previsto en los presupuestos del Sector Público, incluyendo la asistencia para el pago de la planilla de pensiones del SNP.
- 3.5 Asimismo, se requiere de un adecuado análisis sobre su impacto fiscal y promoción del ahorro previsional, con el fin de alinear el desarrollo del ahorro individual de la población con mecanismos de incentivo para dicho ahorro y con ello se pueda ampliar la cobertura y tasa de reemplazo.
- 3.6 La creación de un Fondo constituye un mecanismo contrario al Principio fundamental de la tesorería del Estado (Principio de Unidad de Caja), que están orientados para garantizar que los recursos públicos sean adecuadamente canalizados y ejecutados



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web
<https://apps4.mineco.gob.pe/stv> ingresando el siguiente código de verificación CIFGGKC



22

Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADOS FINANCIEROS
Y PREVISIONAL PRIVADO**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"**

en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, contraviniendo en particular el Principio de Oportunidad, en tanto afecta la disponibilidad de recursos del Tesoro Público, para la atención de las obligaciones contenidas en el Presupuesto del Sector Público

Atentamente,

Firmado digitalmente
OSCAR GRAHAM YAMAHUCHI
Director General de la Dirección General de Mercados Financieros
y Previsional Privado



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <https://apps4.mineco.gob.pe/st/v> ingresando el siguiente código de verificación C1FGGKC



23
Sede Central
Jr. Junín N° 319, Lima 1
Tel. (511) 311-5930
www.mef.gob.pe