



PERÚ

Ministerio
de Economía
y Finanzas

Oficina de
Normalización
Previsional

Jefatura

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

Oficio N° 049 -2020-JF/ONP

Lima, 09 JUL 2020

Señora
MIRTHA VÁSQUEZ CHUQUILÍN
Congresista
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Plaza Bolívar, Av. Abancay S/N, Lima
Presente.-

Asunto : Solicitud de información
Referencia : **Hoja de Ruta N° 019514-2020**
Oficio 98-CISPD/2020-2021-CR

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión institucional con relación al Proyecto de Ley 3056/2017-CR, Ley que modifica el artículo 54 del Decreto Ley 19990, Sistema Nacional de Pensiones de Seguridad Social y requiere información relacionada al número de pensionistas del régimen establecido por el Decreto Ley 19990, con la indicación de los beneficiarios de las pensiones de sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendencia).

Al respecto, se alcanza el Informe N° 65-2020-DPR/ONP, elaborado por la Dirección de Producción, para conocimiento y fines pertinentes.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para renovarle las expresiones de mi mayor consideración.

Atentamente,



VICTORHUGO MONTÓYA CHÁVEZ

Jefe

Oficina de Normalización Previsional





Firmado digitalmente por:
CARRION VELASQUEZ Hilda.
Elizabeth FAU: 20254185036 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/07/2020 10:46:50-0500

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

INFORME N° 65-2020-DPR/ONP

Para : **HILDA SANDOVAL CORNEJO**
Gerenta General

De : **HELDA CARRIÓN VELÁSQUEZ**
Directora General de Producción

Asunto : Proyecto de Ley 3056/2017-CR y solicitud de información

Referencia : Oficio N° 98-CISPD/2020-2021-CR

Hoja de Ruta : 019514-2020

Fecha : 8 de julio de 2020

I. OBJETIVO

El presente informe tiene por objetivo emitir opinión institucional con relación al Proyecto de Ley 3056/2017-CR, Ley que modifica el artículo 54 del Decreto Ley 19990, Sistema Nacional de Pensiones de Seguridad Social, así como brindar información relacionada al número de pensionistas del régimen establecido por el Decreto Ley 19990, con la indicación de los beneficiarios de las pensiones de sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendencia).

II. ANTECEDENTES

- 2.1 La Presidenta de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República (CR) solicita a la Oficina de Normalización (ONP), la opinión técnico-legal del Proyecto de Ley 3056/2017-CR, así como, la información sobre el número de pensionistas del régimen establecido por el Decreto Ley 19990¹.
- 2.2 La Jefatura de la ONP remite la citada solicitud a la Dirección de Producción (DPR)², para que se consolide y emita la respuesta respectiva.
- 2.3 La DPR solicita información a la Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ)³, a la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión (OPG)⁴ y a la Dirección de Prestaciones (DPE)⁵ a efectos de que remitan información relacionada al mencionado pedido congresal.
- 2.4 La OAJ⁶, la OPG⁷ y la DPE⁸ remiten a la DPR la información solicitada.

¹ Oficio N° 98-CISPD/2020-2021-CR, del 15/06/2020.

² Del 16/06/2020.

³ Memorándum N° 529-2020-DPR/ONP, del 17/06/2020.

⁴ Memorándum N° 530-2020-DPR/ONP, del 17/06/2020.

⁵ Memorándum N° 563 - 2020-DPR/ONP, del 23/06/2020.

⁶ Informe N° 234-2020-OAJ/ONP del 03/07/2020.

⁷ Memorándum N° 107-2020-OPG/ONP del 20/06/2020.

⁸ Memorándum N° 615-2020-DPE/ONP, del 24/06/2020.

III. BASE LEGAL

- 3.1 Constitución Política del Perú.
- 3.2 Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social y sus modificatorias.
- 3.3 Decreto Ley 20530, Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990.
- 3.4 Decreto Ley 25967, Modifican el goce de pensiones de jubilación que administra el Instituto Peruano de Seguridad Social - IPSS.
- 3.5 Ley 26323, que establece disposiciones referidas al funcionamiento de la Oficina de Normalización Previsional.
- 3.6 Ley 26504, que modifica el Régimen de Prestaciones de Salud, el Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Fondos de Pensiones y la estructura de contribuciones al FONAVI.
- 3.7 Ley 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley 19990 y modifica el Decreto Ley 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.
- 3.8 Ley 28532, Ley que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional.
- 3.9 Ley 29451, Ley que modifica el Decreto Ley 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.
- 3.10 Reglamento del Decreto Ley 19990, aprobado por Decreto Supremo 011-74-TR.
- 3.11 Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Normalización Previsional, aprobado por Resolución Ministerial 174-2013-EF/10; y su modificatoria.

IV. ANÁLISIS

- 4.1 **Competencia de la ONP:** La ONP se presenta como el organismo público técnico especializado del Sector Economía y Finanzas⁹ que, justamente, tiene a su cargo la administración del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y otros encargos previsionales realizados por mandato legal¹⁰. Bajo esta competencia general, le corresponde opinar sobre los proyectos de dispositivos legales relacionados directa o indirectamente con los sistemas previsionales a su cargo¹¹.
- 4.2 **Informe institucional:** El presente informe que se presenta a continuación se considera como uno institucional debido a que la DPR consolida la información vertida por la OAJ, la OPG y la DPE de la ONP, en el marco de sus competencias.
- 4.3 **Proyecto de Ley objeto de análisis:** El citado Proyecto de Ley (PL) fue formulado la ex congresista Gloria Montenegro Figueroa del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, en virtud de su iniciativa legislativa¹²; por lo que se encuentra relacionado con la competencia de la ONP, por lo que debe emitirse opinión sobre su fórmula normativa, que se detalla a continuación:

⁹ Decreto Ley 25967, modificado por Ley 26323, y reestructurada por la Ley 28532.

¹⁰ Como los regímenes del Decreto Ley 20530, de la Ley 30003 o el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.

¹¹ Inciso 7) del artículo 3 de la Ley 28532.

¹² Artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

PROYECTO DE LEY	PROPONENTE	TÍTULO	SOBRE OTORGAMIENTO DE PRESTACIONES
3056-2017-CR	Ex Congresista Gloria Montenegro Figueroa	Ley que modifica la Pensión de Viudez u orfandad del Decreto Ley 19990	El monto máximo de la pensión de viudez u orfandad, para el beneficiario que no tiene derecho a pensión en éste régimen, es igual al cien por ciento de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera tenido derecho a percibir el causante. En caso concorra con hijos con derecho a la pensión de sobrevivientes, dicha pensión se podrá reducir de acuerdo a la regla del artículo 62 de la presente norma.

4.4 **Esquema de análisis:** En atención al pedido formulado, se procederá a contestar la solicitud tomando en cuenta lo siguiente:

- A. Análisis del Proyecto de Ley.
- B. Sobre la Solicitud de Información.

A. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

4.5 **Naturaleza del Sistema Nacional de Pensiones:** El SNP, que se encuentra regulado por el Decreto Ley 19990, es un fondo de reparto solidario, el cual tiene como característica la solidaridad intergeneracional mediante el otorgamiento de pensiones a los actuales pensionistas, que son financiadas con la recaudación de los aportes de los afiliados activos. Es decir, un sistema de reparto que se organiza sobre la base de un aporte obligatorio, realizado por los trabajadores en actividad, con el que se forma un fondo para atender las pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados.

4.6 **Naturaleza del régimen de pensiones regulado por el Decreto Ley 20530:** Es un régimen exclusivo para servidores públicos, financiado inicialmente por aportaciones obligatorias de los trabajadores (6% de la remuneración pensionable) y del Estado (6% de la remuneración pensionable)¹³. Actualmente, para aquellos que vienen aportando a este régimen es del 13%, a cargo del servidor¹⁴.

4.7 **Porcentajes de las pensiones de sobrevivientes de los Decretos Leyes 19990 y 20530:** El Tribunal Constitucional realizó un análisis del quantum de la pensión de sobrevivientes en el régimen del Decreto Ley 20530, siendo que, por conexidad se pronunció respecto de las pensiones de sobrevivientes en el Decreto Ley 19990, equiparando las referidas pensiones en el sentido que corresponde otorgar la pensión de viudez hasta 50% y la pensión de orfandad hasta el 50%, de lo que percibía el causante o hubiera percibido el trabajador¹⁵. Ello evidencia que, no es cierto lo que establece la exposición de motivos del referido PL, en el extremo que existe una inequidad pensionaria entre las pensiones de viudez y orfandad bajo el régimen del Decreto Ley 19990 y las que corresponden al régimen del Decreto Ley 20530.

¹³ Artículo 1 del Decreto Ley 22595, Actualizan porcentajes de aportes destinados al Fondo de Pensiones.

¹⁴ Artículo 1 de la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aportes destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del Sector Público Nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530.

¹⁵ Fundamentos 149 y 150 de los Expedientes N° 050-2004-AI/TC y otros.

- 4.8 Porcentaje de las pensiones de sobrevivientes en los regímenes pensionarios:** Se advierte que las normas que regulan la prestación de viudez u orfandad en los diferentes regímenes, distintos al SNP, establecen porcentajes variables para el otorgamiento de las pensiones de sobrevivencia, sin embargo, en su mayoría existe concordancia al determinarse montos que no superan el 50% para viuda o hijos del causante¹⁶. En esa misma línea, el máximo intérprete de la carta magna se ha pronunciado sobre la no existencia del trato discriminatorio cuando se compará diferentes regímenes previsionales, al no tratarse de un mismo supuesto de hecho que sea normado de forma distinta e injustificada¹⁷. En tal sentido, no resulta inconstitucional la naturaleza distinta de los regímenes previsionales vigentes.
- 4.9 Exposición de Motivos del PL:** Asimismo, el PL materia de análisis propone variar el porcentaje que le corresponderá a las pensiones de viudez y orfandad, otorgando el 100% de la pensión que le correspondió o le hubiera correspondido al causante, situación que no tiene un adecuado análisis costo beneficio, toda vez que se advierte que en su exposición de motivos se limita a señalar que esta se *“encuentra suficientemente financiada y no genera carga adicional al Fisco, toda vez que los aportantes al Decreto Ley 19990, desde el 1 de agosto del año 1995 al 31 de diciembre de 1996 aportaron el 11% de su remuneración total a cargo del trabajador y desde el 1 de enero de 1997 a la fecha aportan el 13% de su remuneración total (...)”*.
- 4.10 Equilibrio Presupuestario:** Al respecto, la medida propuesta en el PL implica un gasto, no obstante, no se señala cómo esta será financiada, máxime si los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos¹⁸, además de contravenir lo dispuesto por el Principio de Equilibrio Presupuestario, que prohíbe incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente¹⁹. Asimismo, debemos señalar que el SNP no está compuesto por un fondo donde se guarde el dinero que mes a mes aportan los trabajadores activos. Es más, estos aportes no alcanzan para cubrir el costo mensual de las pensiones. En esa misma línea, vale recordar que en las normas presupuestales de este año han señalado que todo proyecto normativo debe estar plenamente costeadado:

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 2020, 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 respectivo²⁰.

- 4.11 Exigibilidad de sostenibilidad de reformas en materia previsional:** Aunado a lo antes mencionado, las modificaciones que se introduzcan en los regímenes

¹⁶ Tales como el régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990 (Decreto Ley 20530), el régimen del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (Ley 26790 y Decreto Supremo 003-98-SA), el régimen de Pensiones del Personal Militar Policial (Decreto Legislativo 1133).

¹⁷ Fundamentos 59 al 61 del Expediente 009-2015-IP/TC.

¹⁸ Artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

¹⁹ Inciso 1 artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

²⁰ Inciso 4) del artículo 2 del Decreto de Urgencia 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación²¹; lo cual no se evidencia en el mencionado PL.

4.12 Impacto en las Reservas Actuariales: El presente PL otorga una mayor pensión a las futuras prestaciones de sobrevivencia, es decir, a las futuras sobrevivencias por el fallecimiento de los actuales pensionistas, así como a las futuras sobrevivencias originadas por el fallecimiento de los actuales afiliados²². Ambos impactos se observan en el Cuadro 1, donde el escenario oficial considera las actuales reglas de negocio²³ para las prestaciones de viudez, en tanto que en la propuesta se considera que la pensión de los sobrevivientes será igual a la pensión del causante.

**Cuadro 1: Impacto en Reservas Actuariales (pasivos previsionales)
Proyecto de Ley 3056-2017**

Población SNP	Reservas actuariales (millones S/)			Personas beneficiadas*
	Oficial	Propuesta	Impacto	
Pensionistas	50,369	54,085	3,716	214,274
Afiliados	188,697	197,517	8,820	1,169,783
Total	239,065	251,601	12,536	1,384,057

Notas:

1/ Las cifras oficiales corresponden al año 2019.

2/ Se utiliza la tabla de mortalidad SP-2005 y se aplica la tasa de descuento de 5.03%.

* Número de sobrevivencias potenciales al fallecimiento del titular.

4.13 Costo de la medida: En tal sentido, de aprobarse la medida dispuesta en el referido PL, el impacto en las reservas actuariales (es decir, en el monto que se requiere actualmente para pagar todas las futuras pensiones de esta población) se calcula en **S/ 12,536 millones** en el SNP.

4.14 Reforma Previsional: De otro lado, se debe precisar que, con fecha 16 de mayo de 2020, el Pleno del Congreso de la República constituyó una Comisión Especial Multipartidaria encargada de proponer el proyecto de ley para la reforma integral del sistema previsional peruano²⁴, con la finalidad de reemplazar al actual sistema de pensiones y asegurar una cobertura universal garantizando una pensión de jubilación justa y digna. En ese sentido, conforme a las funciones que viene ejerciendo la citada Comisión Especial Multipartidaria, correspondería que el mencionado PL sea canalizado y evaluado a través de la misma, por cuanto lo que se pretende, desde el Poder Legislativo, es la reforma pensionaria del país.

B. SOBRE LA SOLICITUD DE INFORMACION

4.15 Pensionistas de Sobrevivencia: En relación a la solicitud de información del documento de la referencia, se remite el número de pensionistas del régimen del

²¹ Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, reformada por el artículo 3 de la Ley 28389.

²² Para los cuales se asume que su edad de jubilación será de 65 años.

²³ La pensión de viudez/orfandad es igual a 50% de la pensión del causante, con topes mínimos de S/ 385 para viudez y S/ 305 para orfandad. No se incluye evaluación de ascendencia, por su mínimo impacto.

²⁴ Artículos 11 y 12 de la Constitución Política del Perú.

Decreto Ley 19990, con indicación de las personas que cuentan con pensión de sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendencia), al mes de junio de 2020:

PENSIONISTAS DE DERECHO PROPIO			
JUBILACION	INVALIDEZ	TOTAL DERECHO PROPIO	
391,500	26,633	418,133	
PENSIONISTAS DE DERECHO DERIVADO			
VIUDEZ	ORFANDAD	ASCENDENCIA	TOTAL DE DERECHO DERIVADO
150,421	14,642	1,516	166,579
TOTAL GENERAL			
584,712			

V. CONCLUSIÓN

En atención a lo señalado, no resulta viable la propuesta normativa referida a la modificación del artículo 54 del Decreto Ley 19990, considerando el marco constitucional y legal analizado.

Asimismo, se remite la información relacionada al número de pensionistas del régimen del Decreto Ley 19990, con pensión de sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendencia), a junio del presente año.

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda elevar el presente informe a la Jefatura de la ONP a fin de continuar su trámite respectivo.

Asimismo, se adjunta el proyecto de Oficio a ser remitido al Congreso de la República.

Atentamente,

HELDA CARRIÓN VELÁSQUEZ
Directora General de Producción

Adjunto: documentación referida en el presente informe