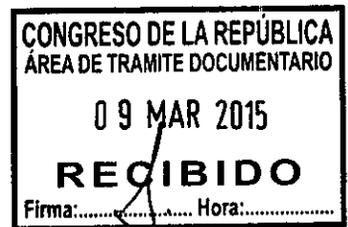


Proyecto de Ley N° 4277/2014-cr



**PROYECTO DE LEY QUE DEROGA  
EL CAPITULO II DE LA LEY N° 28046  
QUE CREA LA CONTRIBUCION  
SOLIDARIA PARA LA ASISTENCIA  
PREVISIONAL**

El Congresista de la República que suscribe, **ENRIQUE WONG PUJADA**, integrante del Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y los artículos 74° y 75° del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

**PROYECTO DE LEY**

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DEROGA EL CAPITULO II DE LA LEY N° 28046 QUE CREA LA  
CONTRIBUCION SOLIDARIA PARA LA ASISTENCIA PREVISIONAL**

**Artículo Único.-**

Derógase a partir de la promulgación de la presente ley, el Capítulo II de la Ley N° 28046 que crea la Contribución de Solidaridad para la Asistencia Previsional.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I.- OBJETO DE LA PROPUESTA**

La Ley N° 28046 publicada el 31 de Julio del año 2003, creó con el Capítulo I "El Fondo para la Asistencia Previsional" y con el Capítulo II "La Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional".

La presente propuesta, busca dejar sin efecto el Capítulo II de esta Ley, corrigiendo de este modo la afectación que vienen sufriendo hace más de diez (10) años los pensionistas del régimen del Decreto Ley No. 20530 que superan el valor anual de 14 UIT, cuyo exceso está afecto a un descuento mensual equivalente a la tasa del impuesto a la renta como Contribución Solidaria y que constituye uno de los recursos del Fondo para la Asistencia Previsional.

El Fondo para la Asistencia Previsional se financia con:

1,

- a) La recaudación de la Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional creada por el Capítulo II de la Ley 28046; y
- b) Las donaciones, legados, créditos, transferencias y demás recursos provenientes del sector público y privado así como de la cooperación nacional e internacional.

El Fondo para la Asistencia Previsional está destinado para pagar:

- a) Las pensiones de los pensionistas comprendidos en el régimen del Decreto Ley N° 20530; y
- b) La nivelación de las pensiones del régimen del Decreto Ley N° 20530.

## II.- ANTECEDENTES

El Sistema Pensionario en el Perú, ha generado diversos regímenes de pensiones donde uno de ellos es el régimen normado por el Decreto Ley N° 20530 creado a partir del 27 de Febrero de 1974 como un régimen cerrado y solo para incorporar a los trabajadores que ingresaron al Sector Público hasta el 11 de Julio de 1962 y a los pensionistas del Sector Público que pertenecían al régimen de cesantía, jubilación y montepío, financiado con el aporte de trabajadores y pensionistas de acuerdo a una escala que consideraba aportes mensuales de sus ingresos del 8%, 12% y 15%.

Lamentablemente este régimen que era cerrado y donde se adquiría derecho a pensión en función de los años de servicios y no de la edad, en el transcurrir del tiempo, sufrió una serie de modificaciones que desequilibraron su sostenimiento financiero y lo hicieron deficitario. Fue abierto en varias oportunidades para permitir el ingreso de nuevos beneficiarios; se reconocieron años no aportados; a partir del 01 de Julio de 1979 se suprimió el aporte de los pensionistas y se fijó el porcentaje de aporte al 12%, de los cuales 6% aportaba el trabajador y el otro 6% debió pagar el Estado pero nunca cumplió con su obligación. A partir del 1° de Agosto del 2003, se elevó el aporte del trabajador al 13%; a este hecho se sumó que en el año de 1982 por mandato de la Octava Disposición General y Transitoria de la Constitución de 1979 desarrollada por la Ley N° 23495, se dispuso la nivelación progresiva e ilimitada de las pensiones con las remuneraciones de los trabajadores del sector de las respectivas categorías; se nivelaron pensiones con remuneraciones de trabajadores públicos pertenecientes al régimen laboral privado que elevó significativamente el monto de las pensiones de un sector minoritario de pensionistas de este régimen entre otros.

Esta situación generó que el costo de este Sistema Pensionario prácticamente sea financiado a través de los recursos públicos.

Al año 2003 existían en el régimen del Decreto Ley N° 20530, 295,331 pensionistas y 22,775 trabajadores en actividad, lo que hacía un total de 318,106 afiliados. De este total 10,845 pensionistas tenían pensiones mensuales que superaban los S/. 3,101.00. La planilla proyectada de pago de

pensiones anual llegaba a 5,093 millones de nuevos soles que representaba el 11.4 % del Presupuesto del Sector Público que era de 44,516 millones de nuevos soles y la pensión promedio mensual era de S/. 1,232.00. **Fuente:** Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional de los artículos 11º, 103º y Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

El Gobierno en el año 2003 cuando no se pensaba en reformar la Constitución, para suprimir los derechos adquiridos de los pensionistas del régimen del Decreto Ley N° 20530 y desaparecer la nivelación de pensiones, creó a partir del 1º de Agosto del 2003 mediante la Ley N° 28046 la Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional para gravar el exceso de las pensiones que anualmente superan el valor de 14 UIT con una tasa equivalente al Impuesto a la Renta. Esta Contribución constituye fuente de financiamiento del Fondo para la Asistencia Previsional creada también con esta Ley. Con esta medida se redujo significativamente los ingresos de este sector de pensionistas.

En el año 2004 por Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional, los pensionistas cuyas pensiones anuales exceden el valor de 14 UIT contribuyeron con un aporte de 22 millones de nuevos soles aproximadamente.

### **III.- FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

1. La ley No. 28046, fue dada el 31 de Julio del 2003 con el propósito de crear el Fondo para la Asistencia Previsional y la Contribución Solidaria cuyos recursos se destinaran al pago de pensiones y a la nivelación de los pensionistas comprendidos en el régimen del Decreto Ley N° 20530.
2. Al ser la Contribución Solidaria una tasa equivalente al Impuesto a la Renta, se buscaba en ese momento que las pensiones altas existentes en el régimen del Decreto Ley N° 20530 por solidaridad, aporten una cantidad muy significativa de su pensión para financiar al Fondo para la Asistencia Previsional. existía en ese momento el criterio que un gran sector de pensionistas de este régimen tenían pensiones altas y excesivas, sin embargo con pensiones mensuales superiores al valor de una uit solo existían aproximadamente 6,500 pensionistas, por eso, el aporte por contribución solidaria es una cantidad insignificativa frente al costo anual de la planilla de pagos de pensiones de este régimen.
3. la planilla actual de pensiones del decreto ley n° 20530 ascendió en el año 2013 aproximadamente s/. 4,587 millones de nuevos soles que representa el 4.5% del presupuesto del sector público de ese año, de las cuales por contribución solidaria el fondo ha recibido en el año solo 16 millones y medio de nuevos soles que representa del monto de la planilla anual de pensiones solo el 0.34% (fuente: del aporte de la contribución solidaria dada por el ministerio de economía y finanzas).

4. Se debe tener presente que cuando el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28046 (Julio del 2003), no existía en este Poder del Estado ninguna iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo ni proyecto de Ley presentado por ninguna bancada parlamentaria, orientado a efectuar una reforma constitucional destinada a cerrar el régimen previsional normado por el Decreto Ley N° 20530, desaparecer la nivelación de pensiones, establecer como pensión máxima en este régimen el valor equivalente a 2 UIT y disponer a través de un descuento anual del 18% la rebaja de las pensiones elevadas al valor de las 2 UIT.
5. Luego de aprobada la Ley N° 28046 (Julio – 2003) que creó el Fondo y la Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional, el Poder Ejecutivo a mediados del año 2004 presentó al Congreso de la República, un Proyecto de Ley de Reforma Constitucional en materia pensionaria que fue aprobado en el mes de Noviembre del 2004 con la Ley N° 28389 que suprimió los derechos adquiridos de los pensionistas del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, declaró cerrado definitivamente este régimen y prohibió la nivelación de las pensiones y con la Ley N° 28449 que entró en vigencia a partir del 31 de Diciembre de 2004, se fijó como tope máximo de las pensiones mensuales de este régimen al valor equivalente a 2 UIT y se dispuso la rebaja de las pensiones altas hasta este tope a través de un descuento del 18% anual.
6. en consecuencia suprimida las pensiones altas y excesivas y suprimida la nivelación de pensiones no tiene sentido que el capítulo ii de la ley n° 28046 siga vigente y por lo tanto debe suprimirse.
7. La Contribución Solidaria creada grava a las pensiones de aquellos beneficiarios que perciban como pensión por el régimen previsional del Decreto Ley N° 20530 la suma que anualmente exceda las 14 UIT, siendo la tasa de la contribución equivalente a las tasas del Impuesto de la Renta (15%, 21% y 30%) aplicables a las personas naturales es por lo tanto un impuesto a la renta en forma encubierta. las pensiones no constituyen una renta y por lo tanto las pensiones están infectas al impuesto a la renta o a un descuento similar. Los pensionistas cuando fueron trabajadores activos ya contribuyeron durante toda su actividad laboral con el pago del impuesto a la renta aplicables a las personas naturales.
8. Esta Contribución Solidaria lo vienen haciendo hace más de diez años aproximadamente 6,500 pensionistas que representan solo el 2.5 % de la totalidad de pensionistas del régimen del Decreto Ley N° 20530 que actualmente suman cerca de 257 mil personas. El aporte anual por esta Contribución Solidaria actualmente está en 16 millones y medio de nuevos soles que representa solo el 0.014% de toda la fuente de financiamiento del Presupuesto del Sector Público que este año supera los 118 mil millones de nuevos soles.

9. Sin embargo como consecuencia de la reforma constitucional en materia de pensiones aprobada en noviembre del 2004 mediante Ley N° 28389, se suprimieron los derechos adquiridos solo de los pensionistas del régimen del Decreto Ley N° 20530 y a partir de Enero del 2005 por aplicación de la Ley N° 28449 quedó eliminada la nivelación de pensiones como procedimiento para reajustar las pensiones, se estableció un tope máximo a las pensiones de 2 UIT y se fijó una reducción mensual del 18% por año a las pensiones superiores al valor de las 2 UIT quedando congeladas en este monto. **Por consiguiente al expedirse las Leyes 28389 y 28449, se debió derogar la Contribución Solidaria creada por la Ley N° 28046 sin embargo no se hizo.**
10. Se debe tener en cuenta que a estos pensionistas que se le suprimió la nivelación de pensiones, se les rebajó el monto de sus pensiones al valor de las 2 UIT y se les congeló sus pensiones; sin embargo se les continúa afectando hace más de diez años con el descuento de la Contribución Solidaria que en el año 2013 ha sido solo 16 millones y medio de nuevos soles y que ira disminuyendo de manera acelerada cada año y que representa una pequeñísima parte de la fuente de financiamiento del presupuesto del sector público que este año supera los 118 mil millones de nuevos soles, sin embargo a los pensionistas afectados, les resta la posibilidad de una economía mejor en sus últimos años de vida, al afectarle significativamente su presupuesto familiar.
11. Se debe tener presente que las pensiones por Ley están inafectas al Impuesto a la Renta, sin embargo el **descuento que mensualmente se hace a estos pensionistas con el nombre de Contribución Solidaria, es en la práctica un Impuesto a la Renta cuando la pensión no es una renta.**
12. Toda Contribución Solidaria debe ser temporal y no indefinida por tal razón teniendo en cuenta que ha venido siendo donada hace más de diez años por un sector de pensionistas, ha llegado la hora de ponerle término, tan igual como se hizo con el Impuesto Extraordinario de Solidaridad creada por Ley en el año 1998 por el gobierno del ing. Fujimori y que el congreso de la república en el gobierno del Dr. Toledo le dio término en el año 2004 al mejorar la situación económica del país.
13. en ningún país del mundo que se conozca, un pensionista financia el pago de las pensiones de otros pensionistas. esa responsabilidad corresponde al estado. en tal caso por solidaridad se puede presentar esta situación pero este debe ser temporal y no indefinida sobre todo en un país como el nuestro que está en crecimiento.

14. Por lo señalado debe derogarse el Capítulo II de la Ley N° 28046 que creó la Contribución Solidaria por no justificarse su vigencia, ya que al haber desaparecido la nivelación de pensiones como consecuencia de la reforma constitucional en materia de pensiones aprobada a fines de Noviembre del 2004 mediante ley No.28389 y la dación de la ley No. 28449 que estableció además a partir del 2005 el tope de las pensiones mensuales del Decreto Ley No. 20530 al valor de 2 UIT y la reducción a este tope a través de un descuento mensual del 18% por año, **no tiene sentido continuar gravando estas pensiones**; más aún si tenemos en cuenta que a un sector de estos pensionistas se les redujo sus ingresos por la aplicación de la Contribución Solidaria y se les rebajó nuevamente sus ingresos por aplicación de la reforma constitucional. en consecuencia, suprimidas las pensiones altas y excesivas y suprimida la nivelación de pensiones como se vuelve a repetir, no tiene sentido ni lógica que la ley en su capítulo ii siga vigente y por lo tanto debe derogarse.

#### IV.- COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga mayor gasto toda vez que la Contribución Solidaria no era un gasto del Presupuesto del Sector Público sino que constituía un ingreso para la fuente de financiamiento del Presupuesto. Se debe tener en cuenta además, que por ser el régimen del Decreto Ley un régimen cerrado en vías de extinción y ser sus integrantes personas de muy avanzada edad que tienen la mayoría de ellos su salud resquebrajada, por regla natural de la vida nos están abandonando, haciendo que la Planilla de Pagos de Pensiones tenga cada vez un menor impacto en el Presupuesto Nacional lo cual compensa con creces este menor ingreso. En el año 2003 el pago de la Planilla de Pensiones tenía un impacto en el Presupuesto del Sector Público del 11.4% en el año 2013 se ha reducido al 4.5%.

El número de pensionistas del régimen del Decreto Ley 20530 en el año 2003 era de 295,331 personas, el año 2013 por ser un régimen definitivamente cerrado y en vía de extinción se ha reducido a 256,427 personas según información de la ONP, es decir han fallecido 38,904 lo cual ha producido una reducción en la Planilla de Pago Anual de Pensiones de más de 200 millones de nuevos soles, importe que cada año se irá incrementando de manera más acelerada por el incremento de fallecimientos lo cual compensa con creces los 16 millones de nuevos soles que dejará de recibir por Contribución Solidaria el Fondo para la Asistencia Previsional.

Lima 18 de Noviembre del 2013



*Belaunde*  
*Wong Pujada*  
ENRIQUE WONG PUJADA  
Congresista de la República

*Zela*  
Zela

*Virgilio Acuña Peralta*  
Luis  
VIRGILIO ACUÑA PERALTA  
del Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

*Acuña*  
ACUÑA

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

...ima, 18 de Marzo del 2015..

Según la consulta realizada, de conformidad con  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de l.  
República: pase la Proposición N° 4277 para su  
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Economía, Banca, Finanzas e  
Inteligencia Financiera;  
Trabajo y Seguridad Social.

**JAVIER ÁNGELES ILLMANN**  
Oficial Mayor(e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA