



PERÚ

Ministerio  
de Economía y FinanzasDespacho  
Ministerial

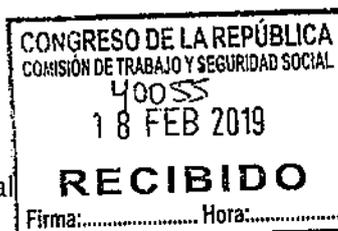
"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA  
MINISTRO

Lima, 14 FEB. 2019

OFICIO N° 236 -2019-EF/10.01

Señor  
**ZACARÍAS R. LAPA INGA**  
Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n, Lima  
Presente.-



Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3528/2018-CR "Ley que modifica el artículo 2 de la Ley 25129, ampliando el beneficio de asignación familiar a los trabajadores con hijos con discapacidad severa"

Referencia : Oficio N° 090/2018-2019/CTSS-CR-(po.)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 3528/2018-CR. "Ley que modifica el artículo 2 de la Ley 25129, ampliando el beneficio de asignación familiar a los trabajadores con hijos con discapacidad severa".

Al respecto, se remite copia del Informe N° 035 -2019-EF/53.04, elaborado por la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

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

Atentamente,

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
Proveído N°  
*Secretaría Técnica*  
Fecha: 2012/19  
Firma



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

**INFORME N° 035 -2019-EF/53.04**

Para : Señora  
**BETTY SOTELO BAZÁN**  
Viceministra de Hacienda

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3528/2018-CR. “Ley que modifica el artículo 2 de la Ley 25129, ampliando el beneficio de asignación familiar a los trabajadores con hijos con discapacidad severa”

Referencia : a) Oficio N° 090/2018-2019/CTSS-CR(po.)  
b) Oficio N° 129-2018-2019/CISPD/CR  
c) Memorando N° 021-2019-EF/50.04  
d) Informe N° 031-2019-EF/62.01

Fecha : 05 FEB. 2019

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

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a) el congresista Zacarias R. Lapa Inga, Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 3528/2018-CR, Ley que modifica el artículo 2 de la Ley 25129, ampliando el beneficio de asignación familiar a los trabajadores con hijos con discapacidad severa.
- 1.2. A través del documento de la referencia b) la congresista Gloria Montenegro Figueroa, Presidenta de la Comisión de Inclusión Social y Personal con Discapacidad, solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 3528/2018-CR, Ley que modifica el artículo 2 de la Ley 25129, ampliando el beneficio de asignación familiar a los trabajadores con hijos con discapacidad severa.
- 1.3. Mediante el documento de la referencia c) la Dirección General de Presupuesto Público, emite pronunciamiento en el marco de su competencia.
- 1.4. Mediante el documento de la referencia d) la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, emite pronunciamiento en el marco de su competencia y funciones.

**II. ANÁLISIS**

**Pronunciamiento de la Dirección General de Presupuesto Público**

- 2.1. Sobre el Proyecto de Ley N° 3528/2018-CR, “Ley que modifica el artículo 2 de la Ley 25129, ampliando el beneficio de asignación familiar a los trabajadores con hijos con discapacidad severa”, la Dirección General de Presupuesto Público mediante Memorando N° 021-2019-EF/50.04, indica lo siguiente:



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

(...)

3. Al respecto, de la revisión del Proyecto de Ley del asunto, esta Dirección General considera que, ampliar el beneficio de la asignación familiar a que hace referencia el artículo 2 de la Ley N° 25129, puede involucrar la disposición de recursos públicos que no se encuentran previstos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, aprobado mediante la Ley 30879. Por lo tanto, la implementación del Proyecto de Ley puede demandar recursos adicionales al Tesoro Público, generando gasto público.

Asimismo, se debe tener en consideración que de aprobarse el Proyecto de Ley, se debe tener en cuenta que los costos que implique su implementación constituirán gastos de carácter permanente, pudiendo incrementarse en el tiempo y generando costos que afectarán la Caja Fiscal y, por tanto, tendrán impacto en el Presupuesto del Sector Público.

4. En ese sentido, al generarse gasto público, esta Dirección General considera que resulta necesario especificar sobre el financiamiento de dicho gasto, y contar, como requisito para el inicio del trámite del Proyecto de Ley, 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 2019, y un análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme a lo dispuesto en los puntos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2019, respectivamente.

Cabe indicar que, al generarse gasto público se vulnera el Principio de Equilibrio Presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplados en los artículos 78<sup>1</sup> y 79<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, respectivamente, y lo dispuesto en el punto 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

5. Finalmente, a modo de conclusión, podemos señalar que la Dirección General de Presupuesto Público formula observación al 3528/2018-CR, "Ley que modifica el artículo 2° de la Ley 25129 ampliando la asignación familiar para trabajadores con hijos con discapacidad severa", al no especificarse sobre su financiamiento y al carecer de una evaluación presupuestal y análisis costo beneficio, conforme a lo indicado en los puntos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

Dicha exigencia se aplica, igualmente, a los gastos que supondría la implementación de las disposiciones del Proyecto de Ley, en los años fiscales subsiguientes, en cuyo caso, como se ha mencionado, afectaría la Caja Fiscal, contraviniendo los artículos 78<sup>3</sup> de la Constitución Política del Perú, y lo dispuesto en el punto 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, sobre el Principio de Equilibrio Presupuestario. Adicionalmente, al generarse gasto público se vulnera la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

### Pronunciamento de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad

- 2.2. Sobre el Proyecto de Ley N° 3528/2018-CR, "Ley que modifica el artículo 2 de la Ley 25129, ampliando el beneficio de asignación familiar a los trabajadores con hijos con discapacidad severa", la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional,

<sup>1</sup> Artículo 78.- Proyecto de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero (...). El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado (...)

<sup>2</sup> Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)

<sup>3</sup> Artículo 78.- Proyecto de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero (...). El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado (...)



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

Competencia y Productividad, mediante Informe N° 031-2019-EF/62.01, indica lo siguiente

(...)

1. Se propone ampliar el beneficio de asignación familiar -otorgado por empleadores privados- para trabajadores cuyos hijos actualmente no son elegibles para la pensión que establece el artículo 59 de la Ley N° 29973, sin considerar el nivel económico de los primeros o si los segundos tienen otros ingresos o pensiones. Dicha propuesta eleva los costos laborales no salariales para el sector privado.

Inicialmente, se debe señalar que en la actualidad el marco jurídico en materia de personas con discapacidad considera una pensión no contributiva para personas con discapacidad severa creada a través del artículo 59 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

Dicha pensión es otorgada por el Estado y tiene criterios de focalización establecidos en su ley de creación y su reglamento. En efecto, dicha pensión se otorga solamente a personas con discapacidad severa en situación de pobreza definida bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH y que no perciban ingreso alguno o pensión que provenga del ámbito público o privado<sup>4</sup>.

Por otro lado, la Ley N° 25129 establece que "los trabajadores de la actividad privada cuyas remuneraciones no se regulan por negociación colectiva, percibirán el equivalente al 10% del ingreso mínimo legal por todo concepto de Asignación Familiar". Ahora bien, el Proyecto de Ley plantea extender dicho beneficio, a trabajadores que tengan a su cargo uno o más hijos con discapacidad severa, sin límite de edad<sup>5</sup>. Sin embargo, a diferencia de la pensión que establece el artículo 59 de la Ley N° 29973, el Proyecto de Ley no considera ningún criterio de focalización y propone que el costo de la extensión planteada sea asumido por las empresas particulares.

Adicionalmente, se plantea exceptuar de este nuevo beneficio a los trabajadores con hijos que perciban la pensión que establece el artículo 59 de la Ley N° 29973. Es decir, se propone extender un beneficio a personas que no son consideradas pobres y que podrían estar percibiendo otro tipo de ingresos adicionalmente al laboral.

En síntesis, se propone ampliar el beneficio de asignación familiar para trabajadores cuyos hijos actualmente no son elegibles para la pensión que establece el artículo 59 de la Ley N° 29973, sin considerar el nivel económico de los primeros o si los segundos tienen otros ingresos o pensiones. Adicionalmente, no se propone implementar dicha propuesta con financiamiento público, sino elevando los costos labores no salariales para el sector privado.

2. No se conocen las características, educación, ni condiciones de vida o laborales del grupo denominado "trabajadores con hijos en discapacidad severa"; por ende, existe la posibilidad que se requiera focalizar mejor el grupo beneficiario.

El Proyecto de Ley propone aumentar el alcance de la asignación familiar para los padres de familia que tengan un hijo con discapacidad severa (certificado por CONADIS). Sin embargo, a diferencia de la gran cantidad de estadísticas y estudios con los que cuentan las personas con discapacidad, la cantidad de estadísticas y estudios relacionados a sus padres es, a lo mucho, anecdótica.

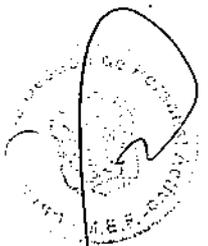
Por tal motivo, existe la posibilidad de que sea un grupo con mayor nivel educativo, años de experiencia y posición financiera favorable. Así, no se descartaría que el Proyecto de Ley requiera focalizar mejor el grupo beneficiario

3. Aumenta la probabilidad de ser informales para los trabajadores con hijos con discapacidad severa, principalmente los de menores ingresos.

La propuesta de otorgar asignación familiar en forma indefinida a los trabajadores con hijos con discapacidad severa podría tener efectos contraproducentes para sus beneficiarios.

<sup>4</sup> Artículo 64 del Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, Reglamento de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

<sup>5</sup> La asignación familiar creada mediante la Ley N° 25129 se otorga a trabajadores con hijos menores a 18 años o hijos mayores de 18 años cursando estudios superiores, hasta que los culminen y por un lapso máximo de seis (6) años.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

*En efecto, la medida generaría una diferencia por el costo laboral no salarial entre dos tipos de trabajadores, los que tienen hijos con discapacidad severa y los que no. Si dos trabajadores de cada tipo estuvieran en capacidad de realizar sus labores con el mismo nivel de productividad, el empleador preferiría contratar al que represente una mayor diferencia entre lo que producirá y sus costos.*

*Ceteris paribus, el empleador preferiría al trabajador sin hijos con discapacidad severa; o de existir la necesidad de reducir la fuerza laboral, comenzaría por los de mayor costo. Esta situación se daría principalmente en las unidades productivas de menor tamaño, en las que estos costos laborales no salariales adicionales son relativamente mayores, y en el que existe una mayor proporción de trabajadores de menores ingresos (menos calificados).*

*En este contexto los trabajadores con hijos con discapacidad severa afrontarían un mayor riesgo de situaciones de desempleo, por lo que aceptarían empleos informales como mecanismo de protección del ingreso.*

*Por lo tanto, la medida aumentaría la probabilidad de ser informales para los trabajadores con hijos con discapacidad severa, en especial los de menores ingresos que casualmente son los que más necesitan los servicios de salud que son parte de los beneficios de la formalidad (el Seguro Social da cobertura a los hijos mayores del titular con discapacidad parcial o total que le impida trabajar), afectándose finalmente al trabajador que pretende beneficiar*

*(...)"*

**Pronunciamento de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos**

2.3. En el marco de la competencia y funciones de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, establecidas en los artículos 106 y 107 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF, y teniendo en consideración la aplicación del Proyecto de Ley, materia de análisis, en el Sector Público, se señala lo siguiente:

- a) Se encuentran comprendidos en los alcances del beneficio a que se contrae la Ley N° 25129, los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada cuyas remuneraciones no se regulen por negociación colectiva, quienes perciben el equivalente al 10% del ingreso mínimo legal por asignación familiar.
- b) Tienen derecho a percibir esta asignación los trabajadores que tengan a su cargo uno o más hijos menores de 18 años. En este espacio de tiempo no existe distinción respecto de las condiciones de salud de los hijos.
- c) En el caso de que el hijo al cumplir la mayoría de edad se encuentre efectuando estudios superiores o universitarios, este beneficio se extenderá hasta que termine dichos estudios, hasta un máximo de 6 años posteriores al cumplimiento de dicha mayoría de edad.
- d) En el presente Proyecto de Ley se propone ampliar el pago de este beneficio, de por vida, a los trabajadores con hijos que sufren discapacidad severa certificada por Conadis.
- e) Sin embargo, en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, no se precisa el número de personas que sufren de discapacidad severa, ni el número de trabajadores beneficiarios, tratándose del Sector Público. Asimismo, en la evaluación costo beneficio se señala que "(...) el costo de implementación de esta disposición será asumida por los empleadores (...)", lo cual implica un gasto



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

no evaluado específicamente que será asumido por el Estado, que mantiene normas de austeridad respecto el pago de remuneraciones.

- f) En ese sentido, cabe precisar que el artículo 6 de la Ley 30879<sup>6</sup> *"Prohíbe en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, (...) y demás entidades y organismos que cuenten con un crédito presupuestario aprobado en la presente ley, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, beneficios, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y conceptos de cualquier naturaleza con las mismas características señaladas anteriormente. (...)".*
- g) En ese sentido, considerando no solo que la medida generará un mayor gasto público en las entidades públicas que cuenten con dicho personal, se debe considerar que si, el objeto de la propuesta es contribuir parcialmente con los gastos que involucran el mantenimiento de los hijos con discapacidad severa, la medida en sí, es discriminadora, debido a que el beneficio solo abarca a un grupo específico de servidores y no a la totalidad de los que se encuentran en una situación similar, lo cual implicaría una afectación del artículo 103 de la Constitución Política del Perú que señala que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.
- h) Finalmente, cabe precisar que, el Proyecto de Ley contraviene el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, y el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, donde se establece que las iniciativas legislativas deben evaluar y desarrollar un análisis con una proyección de costos que serán asumidos por las entidades del Sector Público, por lo que, al no existir dicho análisis se advierte inconsistencia.

### III. CONCLUSIONES

- 3.1. La medida implica un costo en el Sector Público; sin embargo, no se especifica sobre su financiamiento y carece de una evaluación presupuestal y análisis costo beneficio, conforme a lo indicado en los puntos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2019.
- 3.2. Los gastos que supondría la implementación de las disposiciones del Proyecto de Ley, en los años fiscales subsiguientes, generaría gasto público, afectaría la Caja Fiscal, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y punto 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, sobre el Principio de Equilibrio Presupuestario. Adicionalmente al generarse gasto público se vulnera la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

<sup>6</sup> Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

3.3. La medida es discriminadora, debido a que la finalidad de la propuesta es apoyar en el mantenimiento de los hijos con discapacidad severa; sin embargo, el beneficio sólo abarca un grupo específico de servidores y no a la totalidad de los que se encuentran en una situación similar, lo cual implicaría una afectación del artículo 103 de la Constitución Política del Perú que señala que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.

3.4. Se propone ampliar el beneficio de asignación familiar -otorgado por empleadores privados- para trabajadores cuyos hijos actualmente no son elegibles para la pensión que establece el artículo 59 de la Ley N° 29973, sin considerar el nivel económico de los primeros o si los segundos tienen otros ingresos o pensiones. Dicha propuesta eleva los costos laborales-no salariales para el sector privado.

3.5. No se conocen las características, educación, ni condiciones de vida o laborales del grupo denominado "trabajadores con hijos en discapacidad severa"; por ende, existe la posibilidad que se requiera focalizar mejor el grupo beneficiario.

3.6. Aumenta la probabilidad de ser informales para los trabajadores con hijos con discapacidad severa, principalmente los de menores ingresos.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

ADRIANA MINDREAU ZELASCO  
Directora General  
Dirección General de Gestión de Recursos Públicos