

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3040/2017-CR, QUE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27177, LEY QUE INCORPORA COMO AFILIADOS REGULARES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD A LOS PESCADORES Y PROCESADORES PESQUEROS ARTESANALES INDEPENDIENTES.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2018-2019

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la **Comisión de Trabajo y Seguridad Social**, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, el **Proyecto de Ley 3040/2017-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Miguel Román Valdivia, que modifica la Ley 27177, Ley que incorpora como afiliados regulares del Seguro Social de Salud a los pescadores y procesadores pesqueros artesanales independientes.

Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión ha acordado por (**Mayoría/Unanimidad**) de los congresistas presentes en la Sesión Ordinaria, celebrada elde diciembre de....., **APROBAR** el presente dictamen.

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes

El Proyecto de Ley 3040/2017-CR, se presentó en el Área de Trámite Documentario con fecha 18 de junio del 2018, y fue recibido en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el 22 de dicho mes y año, como única comisión.

La Secretaría Técnica dio cuenta que la citada iniciativa legislativa ha cumplido con los requisitos generales y específicos establecidos en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, por lo que fue admitido a trámite de conformidad con el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

b. Información solicitada

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social solicitó opinión sobre el **Proyecto de Ley 3040/2017-CR**, a las siguientes instituciones:

Institución	Oficio	Fecha
Seguro Social de Salud – ESSALUD	005-2018-2019/CTSS-CR-po	29-08-18
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	006-2018-2019/CTSS-CR-po	29-08-18
Oficina de Normalización	008-2018-2019/CTSS-CR-po	29-08-18

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3040/2017-CR, QUE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27177, LEY QUE INCORPORA COMO AFILIADOS REGULARES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD A LOS PESCADORES Y PROCESADORES PESQUEROS ARTESANALES INDEPENDIENTES.

Previsional – ONP		
Ministerio de Economía y Finanzas	009-2018-2019/CTSS-CR-po	29-08-18

c. Opiniones recibidas

Al momento de redactar el presente dictamen, la Comisión ha recibido respuesta formal de las siguientes instituciones:

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Mediante Oficio 3005-2018-MTPE/4, recibido el 13 de setiembre del 2018, la Secretaría General del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, acompaña el Informe 2268-2018-MTPE/4/8, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, que no otorga la conformidad al Proyecto de Ley porque vulnera el principio-derecho de igualdad y porque no se ha demostrado con estudios actuariales la sostenibilidad financiera de la propuesta, de acuerdo a las siguientes apreciaciones:

- Los pescadores artesanales se encuentran en un supuesto de autoempleo, es decir, de actividades que realizan las personas para autoabastecerse de los recursos necesarios para su manutención y la de su familia.
- El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 1417-2005-AA/TC, establece respecto al Principio de Solidaridad, lo siguiente:

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

En la práctica, la solidaridad se manifiesta como el sacrificio de los jóvenes respecto de los ancianos, de los sanos frente a los enfermos, de los ocupados ante quienes carecen de empleo, de quienes continuamos viviendo ante los familiares de los fallecidos, de quienes no tienen carga familiar frente a los que sí la tienen, etc".



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3040/2017-CR, QUE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27177, LEY QUE INCORPORA COMO AFILIADOS REGULARES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD A LOS PESCADORES Y PROCESADORES PESQUEROS ARTESANALES INDEPENDIENTES.

- El Sistema Nacional de Pensiones, a diferencia del Sistema Privado de Pensiones, se sustenta en una lógica de reparto cuya característica principal consiste en el otorgamiento de prestaciones provenientes de un fondo conformado por la aportación colectiva de los trabajadores; sobre la base del principio de solidaridad. Es decir, los aportes no son individualizables, sino que pasan a formar parte de una masa común, la que se distribuye entre los pensionistas afiliados al sistema.
- El artículo 4 del Decreto Ley 19990 establece que podrán asegurarse facultativamente en dicho sistema las personas que realicen actividad económica independiente. El artículo 14 señala que las aportaciones de los asegurados facultativos se pagarán sobre la base del ingreso asegurable mensual y se considera ingreso asegurable mensual la doceava parte del ingreso anual que perciban por su trabajo personal en actividad económica independiente, según declaración jurada de pago del impuesto a la renta del año anterior al cual corresponde el período de aportación. El artículo 16 determina que la aportación de los asegurados facultativos es de su cargo exclusivo y equivale al porcentaje global que será determinado por decreto supremo, de su remuneración o ingreso asegurable hasta un monto igual a una remuneración máxima asegurable.
- Existe en nuestra regulación una aportación facultativa para recibir pensión de jubilación.
- No se desarrolla técnica y legalmente la justificación de la creación de un régimen especial de seguridad social en pensiones para este grupo de personas.
- Para la creación de una norma especial, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 0027-2006-PI/TC, establece lo siguiente:

"67. (...) sólo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica. Es decir, una ley especial – de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional – se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad. Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación se ampara en lo sui géneris de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas. En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3040/2017-CR, QUE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27177, LEY QUE INCORPORA COMO AFILIADOS REGULARES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD A LOS PESCADORES Y PROCESADORES PESQUEROS ARTESANALES INDEPENDIENTES.

distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas. Consecuencia derivada de la regla anteriormente anotada es que la ley especial prima sobre la de carácter general".

- De acuerdo al supremo intérprete de la Constitución, para que una ley especial que imponga una desigualdad de trato esté conforme con el ordenamiento jurídico y no sea discriminatoria debe "aprobar el Test de Proporcionalidad o Razonabilidad" establecido por el Tribunal Constitucional. Así, la medida legislativa debe cumplir con tres criterios: idoneidad o adecuación, necesidad y proporcionalidad en el sentido estricto. La exposición de motivos adolece de dicho análisis por lo que la propuesta devendría en inconstitucional.
- La Primera Disposición Transitoria y Final de la Constitución Política del Perú establece 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. En la misma línea, el Convenio OIT 102 sobre seguridad social establece que el Estado debe "garantizar que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan (...) previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión".

Seguro Social de Salud - ESSALUD

Por Oficio 3029-2018-MTPE/4, recibido con fecha 11 de setiembre de 2018, la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, acompaña el Informe 2321-2018-MTPE/4/8/, que a su vez, adjunta el Oficio 875-SG-ESSALUD-2018 y el Informe 336-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2018 de la Gerencia Normativa y Asuntos Administrativos de ESSALUD, que no encuentra conforme el proyecto de ley bajo análisis, atendiendo a que no cumple con lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1171, conforme al cual la incorporación de trabajadores independientes al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud debe cumplir previamente de manera concurrente con: a) la realización previa de un estudio actuarial, b) el informe técnico emitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que tienen carácter de condición esencial para su realización, así como por las siguientes consideraciones:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3040/2017-CR, QUE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27177, LEY QUE INCORPORA COMO AFILIADOS REGULARES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD A LOS PESCADORES Y PROCESADORES PESQUEROS ARTESANALES INDEPENDIENTES.

- El estudio actuarial permitirá desarrollar el análisis costo beneficio que debe contener toda propuesta normativa.
- La iniciativa legislativa regula exclusivamente temas pensionarios para el pescador independiente, estableciéndose requisitos para el beneficio de jubilación, el monto del aporte, y la creación de un fondo pensionario a cargo de la Oficina de Normalización Previsional – ONP.
- La propuesta normativa debe cumplir con lo establecido por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1171, que incorporó el artículo 3-A a la Ley N° 26790, en los siguientes términos: "La incorporación de trabajadores independientes al régimen contributivo de seguridad social en salud y la creación de un seguro de salud específico a cargo de ESSALUD deben cumplir con los siguientes requisitos de carácter esencial: - La realización previa de un estudio actuarial – El informe técnico emitido por el MTPE".
- Menciona lo referido por el especialista Fabio Durand Valverde, en el Estudio Financiero Actuarial y de la Gestión de EsSalud, OIT-2005, que: *"En el ámbito de las políticas públicas orientadas a consolidar y extender los sistemas de seguridad social, resulta indispensable garantizar la solvencia financiera y actuarial de los programas de seguridad social. En efecto, el cumplimiento de los principios de solidaridad y equidad que rigen esta materia esta, sin lugar a dudas, condicionado a la existencia de recursos suficientes para aplicar políticas redistributivas a favor de los grupos con menos capacidad contributiva"*.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 3040/2017-CR, consta de 2 artículos y 2 Disposiciones Complementarias Finales que refieren, estas últimas, en la reglamentación y vigencia de la Ley, refiriendo lo siguiente:

- El artículo 1, trata sobre el objeto de la Ley sobre la regulación del régimen especial de jubilación del pescador artesanal independiente.
- El artículo 2, incorpora los artículos del 7 al 12 a la Ley 27177, Ley que incorpora como afiliados regulares del Seguro Social de Salud a los pescadores y procesadores pesqueros artesanales independientes, estableciendo un aporte a cargo del pescador artesanal ascendente al 8% del monto de la Remuneración Mínima Vital, los requisitos para obtener el derecho a la pensión de jubilación, en Fondo Especial de Pensiones a cargo de la ONP, y los recursos

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3040/2017-CR, QUE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27177, LEY QUE INCORPORA COMO AFILIADOS REGULARES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD A LOS PESCADORES Y PROCESADORES PESQUEROS ARTESANALES INDEPENDIENTES.

de las siguientes fuentes: La aportación del 8% antes referida, los ingresos por canon pesquero destinado a los Gobiernos Regionales en cada año fiscal, y las multas impagas por parte de las empresas industriales pesqueras que adeudan al Ministerio de la Producción.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú, Primera Disposición Transitoria y Final.
- Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.
- Ley 27177, Ley que incorpora como afiliados regulares del Seguro Social de Salud a los pescadores y procesadores pesqueros artesanales independientes.
- Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 009-97-SA y sus modificatorias.
- Decreto Legislativo 1171, Decreto Legislativo que modifica la Ley 26790 y establece la realización de estudios actuariales en el Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

a. Análisis técnico

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, ha identificado al Proyecto de Ley 3933/2014-GR, presentado por el Gobierno Regional de Lima, y que propone la Ley que crea el régimen especial de jubilación del pescador artesanal independiente, presentado con fecha 10 de octubre de 2014, y recibido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el 14 de octubre de 2014, como única comisión, en el Período Parlamentario 2011-2016.

Asimismo, después de analizar la iniciativa legislativa, así como la legislación vigente, ha considerado conveniente aprobar la propuesta, a fin de modificar la Ley 27177, Ley que incorpora como afiliados regulares del Seguro Social de Salud a los pescadores artesanales independientes, a fin que accedan al sistema de pensiones, bajo las modificaciones que a continuación se detallan.

b. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3040/2017-CR, QUE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27177, LEY QUE INCORPORA COMO AFILIADOS REGULARES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD A LOS PESCADORES Y PROCESADORES PESQUEROS ARTESANALES INDEPENDIENTES.

El Reglamento de la Ley 27177, identifica al pescador artesanal independiente como la persona natural que habitualmente extrae recursos hidrobiológicos de aguas marinas o continentales, con el uso de embarcaciones pesqueras artesanales o arte de pesca o sin utilizar las embarcaciones mencionadas, y cuyo producto extraído se destina preferentemente al consumo humano directo y cuyos ingresos no constituyen renta de quinta categoría para efectos del Impuesto a la Renta¹.

La Ley 27177, incorpora a los pescadores artesanales independientes del mar y de los recursos hídricos continentales y a los procesadores pesqueros artesanales independientes, como afiliados regulares del Seguro Social de Salud – ESSALUD, en el marco de lo dispuesto por la Ley 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud.

Ahora bien, a través de la iniciativa legislativa en estudio, se propone la incorporación del universo de los trabajadores descritos en la Ley 27177, para que accedan para que accedan al régimen especial de jubilación.

El sistema peruano de pensiones contempla 2 escenarios, el sistema privado de pensiones, a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs - SBS, y el sistema público de pensiones, a cargo de la Oficina de Normalización Previsional – ONP.

En este extremo, el pescador artesanal puede optar por el sistema privado de pensiones eligiendo la asociación administradora del fondo de pensiones (AFP) que estime pertinente, o en su defecto, el sistema nacional de pensiones.

En el caso que el trabajador elija el sistema público de pensiones, existe uniforme posición de las instituciones que han emitido opinión, que la iniciativa legislativa adolece de presupuestos para que resulte viable, como lo es el estudio actuarial.

Sobre el particular, es un común denominador de las opiniones vertidas en el presente documento parlamentario que refieren que no se contempló en la propuesta legislativa el estudio actuarial que resulta necesario, no solo para efectos de cumplir con el requisito del

1 Inciso f) del artículo 1 del Decreto Supremo 002-2000-TR que aprueba el Reglamento de la Ley 27177.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3040/2017-CR, QUE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27177, LEY QUE INCORPORA COMO AFILIADOS REGULARES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD A LOS PESCADORES Y PROCESADORES PESQUEROS ARTESANALES INDEPENDIENTES.

análisis costo beneficio previsto para la presentación de las propuestas legislativas, sino que también se encuentra contemplada como requisito para establecer el monto de pensiones, conforme lo prescribe el artículo 78 del Decreto Ley 19990.

***Artículo 78.-** El Consejo Directivo Único de los Seguros Sociales previo estudio actuarial propondrá al Ministro de Trabajo el monto máximo de las pensiones que otorga el Sistema Nacional de Pensiones el que será fijado por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.*

Sin embargo, la normatividad en la materia contempla que dicho estudio actuarial es elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, una vez que se cuente con la normatividad pertinente, motivo por el cual resulta oportuno que se regule en dicho contexto, con la liberalidad en referencia y se complemente en su reglamentación.

Por lo expuesto, resulta aplicable que, en caso supuesto que el trabajador opte por el sistema nacional de pensiones, su aporte sea definido en el marco de lo previsto por el artículo en referencia, esto es, de acuerdo lo que el estudio actuarial del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo determine para efectos de fijar el monto.

c. Análisis costo beneficio

El texto sustitutorio no irroga gasto al erario nacional toda vez que la cobertura previsional, en el caso que el trabajador elija el Sistema Nacional de Pensiones, serán sufragadas por los propios trabajadores pertenecientes a la Ley 27177.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley N° 3040/2017-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3040/2017-CR, QUE PROPONE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27177, LEY QUE INCORPORA COMO AFILIADOS REGULARES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD A LOS PESCADORES Y PROCESADORES PESQUEROS ARTESANALES INDEPENDIENTES.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 27177, LEY QUE INCORPORA COMO AFILIADOS REGULARES DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD A LOS PESCADORES Y PROCESADORES PESQUEROS ARTESANALES INDEPENDIENTES, PARA REGULAR EL ACCESO AL SISTEMA DE PENSIONES

Artículo 1. Incorporación del artículo 7 a la Ley 27177

Incorpórese el artículo 7 de la Ley 27177, Ley que incorpora como afiliados regulares del Seguro Social de Salud a los pescadores y procesadores pesqueros artesanales independientes, quedando redactados de la siguiente manera:

"(...)

Artículo 7. Elección del sistema de pensiones

Los trabajadores vinculados a la presente Ley pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones o por el Sistema Privado de Pensiones.

En el caso de elegir el Sistema Nacional de Pensiones, los trabajadores se incorporan como afiliados regulares y el aporte correspondiente se realiza de forma mensual y es fijado por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo Directivo Único de los Seguros Sociales y previo estudio actuarial, pudiendo ser reajustado de acuerdo a lo descrito en el artículo 78 del Decreto Ley 19990, que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social."

Artículo 2. Reglamento

El Poder Ejecutivo adecua el Reglamento de la presente Ley en el plazo de 60 días calendario, contados a partir de su publicación.

Salvo parecer distinto.
Dese cuenta.
Sala de la Comisión.