



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  
SOTELO BAZAN Betty  
Armida FAU  
20131370645 soft  
Fecha: 26/04/2021  
10:52:14 COT  
Motivo: Doy V° B°

28 ABR. 2021

Lima,

WALDO MENDOZA BELLIDO  
MINISTRO

OFICIO N° 489 -2021-EF/10.01

Señor  
**JOSÉ LUIS ANCALLE GUTIÉRREZ**  
Presidente  
Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima, Perú  
Presente.-



Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR  
Referencia : Hoja de Ruta N° 124822-2020  
• Oficio N° 537-2020/-2021/CISPCD-CR- (P.O)

Firmado Digitalmente por  
MINDREAU ZELASCO  
Adriana Milagros FAU  
20131370645 soft  
Fecha: 12/02/2021  
00:37:30 COT  
Motivo: Doy V° B°

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita la opinión de este Ministerio acerca del Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR, Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria.

Al respecto, se remite copia del Memorando N° 0063-2021-EF/53.05 de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de este Ministerio, que adjunta el Informe N° 0071-2021-EF/53.05 elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones, para su conocimiento y fines.

Hago propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



Firmado Digitalmente por  
MINDREAU ZELASCO  
Adriana Milagros FAU  
20131370645 soft  
Fecha: 11/02/2021 23:48:18  
COT  
Motivo: Firma Digital



Firmado Digitalmente  
por LEON MANCO Hugo  
Andres FAU  
20131370645 soft  
Fecha: 04/02/2021  
16:50:31 COT  
Motivo: Doy V° B°

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS  
RECURSOS HUMANOS**

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

**MEMORANDO N° 0063-2021-EF/53.05**

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

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR, Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria.

Referencia : **Hoja de Ruta N° 124822-2020**  
a) Oficio N° 537-2020-/2021/CISPCD-CR- (P.O)  
b) Oficio N° 214-2020-GG/ONP  
c) Oficio Múltiple N° D002278-2020-PCM-SC  
d) Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR

Fecha : 04 de febrero de 2021

Me dirijo a usted en atención a los documentos de la referencia, a fin de remitirle el Informe N° 0071-2021-EF/53.05 elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones de esta Dirección General, el cual es compartido por quien suscribe el presente Memorando.

En dicho informe se da respuesta al pedido de opinión de la Congresista de la República Mirtha Vásquez Chuquilín, Presidenta de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, acerca del Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR, en el que se concluye que dicha iniciativa no se considera viable debido a que atenta contra el mandato constitucional de que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por criterios de sostenibilidad financiera, y la disposición de que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público, entre otras razones.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**ADRIANA MILAGROS MINDREAU ZELASCO**

Directora General

Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos



Firmado Digitalmente por  
PANTOJA OCAÑO Yrene  
Del Rosario FAU  
20131370645 soft  
Fecha: 04/02/2021  
16:35:37 COT  
Motivo: Doy V° B°



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS**  
**RECURSOS HUMANOS**

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

**INFORME N° 0071-2021-EF/53.05**

Para : Señorita  
**ADRIANA MILAGROS MINDREAU ZELASCO**  
Directora General  
Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR, Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria.

Referencia : **Hoja de Ruta N° 124822-2020**  
a) Oficio N° 537-2020/-2021/CISPCD-CR- (P.O)  
b) Oficio N° 214-2020-GG/ONP  
c) Oficio Múltiple N° D002278-2020-PCM-SC  
d) Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR

Fecha : 04 de febrero de 2021

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

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. La Congresista de la República Mirtha Vásquez Chuquilin, Presidenta de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, solicita opinión al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)<sup>1</sup> acerca del Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR, Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria. El mismo pedido fue derivado al MEF a través de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>2</sup>.
- 1.2. La Secretaría General del MEF remite la solicitud antes descrita al Viceministerio de Hacienda (VMH)<sup>3</sup> el que la deriva a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) para la acción necesaria correspondiente.

<sup>1</sup> Mediante el Oficio N° 537-2020/-2021/CISPCD-CR- (P.O) recibido el 04 de noviembre de 2020.

<sup>2</sup> A través del Oficio Múltiple N° D002278-2020-PCM-SC, recibido el 01 de diciembre de 2020, con la indicación de que la opinión sectorial sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República.

<sup>3</sup> Mediante proveído de fecha 04 de noviembre de 2020.



Ministerio de  
Economía  
y Finanzas

Firmado Digitalmente  
por LEON MANCO Hugo  
Andres FAU  
20131370645 soft  
Fecha: 04/02/2021  
16:53:53 COT  
Motivo: Firma Digital



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS  
RECURSOS HUMANOS**

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

- 1.3. La DGGFRH envía el expediente a la Dirección de Gestión de Pensiones (DGP) para la elaboración del informe respectivo.
- 1.4. Por su parte, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) remite su opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR<sup>4</sup> a la DGGFRH, la que, a su vez, la traslada a la DGP para que, consolidando la opinión del Sector, elabore el informe respectivo<sup>5</sup>.

## **II. ANÁLISIS**

- 2.1. La DGGFRH es el órgano de línea del MEF a cargo de realizar el análisis financiero y técnico sobre las políticas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, proponiendo medidas en esas materias<sup>6</sup>.
- 2.2. Mientras que la DGP es la unidad orgánica de la DGGFRH que tiene como parte de sus funciones emitir opinión vinculante en materia de ingresos de personal de los regímenes pensionarios contributivos a cargo del Estado, que implique el uso de fondos públicos, y en pensiones no contributivas<sup>7</sup>.
- 2.3. Por su parte la ONP es el organismo técnico especializado del Sector Economía y Finanzas<sup>8</sup> que tiene a su cargo la administración del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y otros encargos previsionales realizados por mandato legal<sup>9</sup>. En esa medida, le corresponde opinar sobre los proyectos de dispositivos legales relacionados directa o indirectamente con los sistemas previsionales a su cargo<sup>10</sup>.
- 2.4. Según se desprende de la comunicación del Congreso de la República, se solicita la opinión técnica del MEF acerca del Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR, Ley que establece las condiciones de acceso a la pensión no contributiva solidaria.

### **A. SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 6537/2020-CR**

- 2.5. El Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR tiene por objeto desarrollar las condiciones de acceso de la persona adulta mayor con discapacidad en extrema pobreza a la pensión

<sup>4</sup> La Congresista de la República Mirtha Vásquez Chuquilín, Presidenta de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, también solicitó la opinión de la ONP acerca del Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR a través del Oficio N° 538-2020-/2021/CISPCD-CR- (P.O).

<sup>5</sup> Con el Oficio N° 214-2020-GG/ONP recibido el 18 de noviembre de 2020 que adjunta el Informe N° 180-2020-DPR/ONP y el Informe N° 523-2020-OAJ/ONP.

<sup>6</sup> Artículo 154 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF aprobado mediante Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41 de fecha 24 de julio del 2020.

<sup>7</sup> Artículo 160 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF aprobado mediante Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41.

<sup>8</sup> Decreto Ley 25967, modificado por Ley 26323, y reestructurada por la Ley 28532.

<sup>9</sup> Como los regímenes del Decreto Ley 20530, de la Ley 30003 o el seguro complementario de trabajo de riesgo.

<sup>10</sup> Inciso 7) del artículo 3 de la Ley N° 28532.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS**  
**RECURSOS HUMANOS**

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

no contributiva a cargo del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Constitución y lo dispuesto en la Ley N° 29973, Ley General de la persona con discapacidad.

2.6. La fórmula legal del citado proyecto de ley plantea principalmente lo siguiente:

**a. Definición de Pensión no contributiva solidaria**

La pensión no contributiva solidaria es una prestación económica de periodicidad mensual otorgada por el Estado en favor de la persona adulta mayor con discapacidad severa que se encuentra en situación de extrema pobreza.

**b. Otorgamiento de la Pensión no contributiva solidaria**

Se otorgará a la persona adulta mayor de 60 años con discapacidad severa debidamente acreditada en situación de necesidad y de pobreza determinado bajo los criterios establecidos en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y que no tenga una pensión de jubilación conforme a las normas sobre la materia.

**c. Requisitos de acceso**

- Tener 60 años de edad cumplidos
- Tener la condición acreditada de persona con discapacidad severa
- Estar en situación de necesidad
- Estar en situación de pobreza extrema, según el Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH

**d. Monto de la pensión**

El monto de la pensión no contributiva solidaria es fijado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), al inicio de cada año presupuestal, y se determina en función a criterios objetivos establecidos en el reglamento.

El reajuste del monto de la pensión no contributiva solidaria tiene como objetivo mejorar el bienestar de los beneficiarios y se realiza en función a los criterios que establezca el MIDIS mediante decreto supremo.

**e. Suspensión y extinción**

El pago de la pensión no contributiva se suspende cuando:

- El beneficiario no colabore con el proceso de supervisión para la verificación de su situación socioeconómica.
- La autoridad acredite que el beneficiario no se encuentra en una situación e necesidad.

El pago de la pensión no contributiva se extingue cuando:



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS**  
**RECURSOS HUMANOS**

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

- Ocorre al fallecimiento del beneficiario
- Existe un cambio sobreviniente en la situación socioeconómica del beneficiario.

**f. Incompatibilidades**

La pensión no contributiva es incompatible con la percepción de ingresos provenientes de otros programas sociales.

**g. Financiamiento**

La presente ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público.

**h. Progresividad**

El Estado en la Ley de Presupuesto de cada año, asigna progresivamente los recursos necesarios para cumplir las obligaciones previstas en la presente ley.

- 2.7. Según se afirma en la exposición de motivos, que el artículo 61 de la Ley N° 29973 no se encuentra conforme con el artículo 4 de la Constitución Política del Perú en el que se establece que el Estado protege a los ancianos en situación de abandono, mandato que no se refleja en dicha ley, pues excluye a las personas con discapacidad en edad avanzada y que se encuentren en situación de pobreza:

***"Artículo 61. Acceso a programas sociales***

*Las personas con discapacidad son beneficiarias de los programas sociales, salud, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y acceso a servicios públicos que brinda el Estado, sin que para ello se aplique el requisito de límite de edad. Los programas sociales brindan atención preferente a la persona con discapacidad, especialmente a las mujeres, niños, niñas y a quienes vivan en situación de pobreza para sufragar gastos relacionados con su discapacidad."*

- 2.8. Sobre el particular, corresponde a la DGP realizar el análisis de la viabilidad técnica de la propuesta, toda vez que esta Dirección es competente para emitir pronunciamiento sobre los regímenes pensionarios contributivos a cargo del Estado y en pensiones no contributivas como la que se plantea en el Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR.

**B. DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PENSIONES**

- 2.9. En principio, es conveniente indicar que 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 cierto nivel de confianza, sustenten que la creación o modificación de un sistema



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS**  
**RECURSOS HUMANOS**

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

de pensiones es sostenible financieramente en el tiempo<sup>11</sup>, dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política del Perú en este extremo.

- 2.10. En efecto, el proyecto de ley en materia propone la inclusión de nuevas capas de la población a la seguridad social (personas adultas mayores con discapacidad severa y en extrema pobreza), lo cual implica la utilización de mayores recursos, lo cual constituye una de las razones por las que el acceso a la seguridad social, al que tiene derecho toda persona, es gradual, dentro de una actitud de prudencia fiscal, según lo dispuesto en el artículo 11 de la Constitución Política del Perú.
- 2.11. Asimismo, es conveniente tener en consideración, que las obligaciones previsionales se caracterizan por tener un impacto fundamentalmente en el largo plazo, por lo que es imprescindible que la forma de financiamiento garantice no solo su disponibilidad presupuestal, sino también su sostenibilidad financiera en el tiempo, ello sin afectar el equilibrio fiscal. Dicha sostenibilidad del pago de las pensiones se constituye en una obligación de largo plazo, que debe estar debidamente probada y sustentada en el tiempo.
- 2.12. Al respecto, la fórmula legal del Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR sólo menciona que el otorgamiento de la pensión no contributiva se financiará con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público y que el MIDIS deberá incurrir en costos administrativos propios en la entrega de dicha pensión.
- 2.13. Sin embargo, el proyecto de ley, al no adjuntar un análisis costo beneficio en el que se sustente su viabilidad, contraviene el mandato de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley N° 28389<sup>12</sup>, que señala expresamente 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."*  
(Subrayado nuestro)

- 2.14. Dicha disposición, tiene un carácter prudencial; pues, cabe recordar que la reforma del sistema previsional peruano obedece a que su perfil financiero se ha visto afectado (falta de liquidez) en el tiempo por la adopción y mantenimiento de beneficios que no guardan relación con las contribuciones, por lo que cualquier propuesta que no

<sup>11</sup> Tal como lo establece el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República y el numeral 4 del artículo 2 del Capítulo I del Decreto de Urgencia N° 015-2019, Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

<sup>12</sup> De fecha 17 de noviembre de 2004.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS  
RECURSOS HUMANOS**

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

establezca los criterios señalados (sostenibilidad financiera y no nivelación) vulnera la normativa vigente.

- 2.15. Asimismo, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional, ninguna modificación a los regímenes pensionarios existentes, ni tampoco la eventual creación de nuevos regímenes pensionarios puede transgredir las exigencias provenientes del principio de sostenibilidad financiera<sup>13</sup>.
- 2.16. En consecuencia, conforme se ha señalado, el Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR, al no haber demostrado la sostenibilidad financiera transgrede lo dispuesto en la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, modificada por la Ley N° 28389, que señala expresamente que no es factible efectuar modificaciones en los regímenes previsionales si previamente no se ha demostrado su sostenibilidad financiera.
- 2.17. Del mismo modo, cabe agregar que en el cuadro presentado en el punto III del análisis costo beneficio se desprende que la medida sí generará un impacto en el Tesoro Público, pues el otorgamiento de la pensión no contributiva propuesta implicará el otorgamiento de mayores prestaciones que no se encuentran financiadas lo que pone en riesgo el equilibrio presupuestario.
- 2.18. Respecto de lo cual, no hay que olvidar que el Tesoro Público se rige por el principio de unidad de caja que 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*"<sup>14</sup>. Esto viene a significar que cualquier desembolso de dinero dejará de financiar otras obligaciones que tenga el Tesoro Público.
- 2.19. Así también, de conformidad con el artículo 77 de la Constitución Política del Perú, la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso; siendo que, la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público aprueba los recursos estimados que financian los créditos presupuestarios aprobados en la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año fiscal, para los pliegos presupuestarios del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- 2.20. Por lo tanto, la propuesta legislativa no sólo contraviene el mandato constitucional de que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán

<sup>13</sup> Fundamento 77 de la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 0009-2015-PI/TC, así como la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

<sup>14</sup> Inciso 4 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS  
RECURSOS HUMANOS**

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

regirse por criterios de sostenibilidad financiera<sup>15</sup>, sino también aquel que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto<sup>16</sup>.

**C. NECESIDAD DE UNA REFORMA EN EL SISTEMA DE PENSIONES<sup>17</sup>**

- 2.21. En otro ámbito de razonamiento, cabe indicar que una pensión no contributiva es aquella prestación económica que se otorga a aquellos beneficiarios que se encuentren en una situación en la que no cuentan con una fuente de ingresos que le permita cubrir sus necesidades, y, además, no cotizan de manera mensual a alguno de los regímenes contributivos existentes.
- 2.22. Según se señala en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR, las personas con discapacidad severa son un grupo humano que en particular se encuentra expuesto a ser excluido de los sistemas previsionales por las condiciones adversas y excluyentes del mercado laboral, lo que dificulta el pago de aportes a los sistemas de pensiones.
- 2.23. Asimismo, advierte que un problema fundamental es que actualmente no existe un marco legal que desarrolle adecuadamente la obligación del Estado de diseñar e implementar medidas legislativas a favor de las personas con discapacidad severa en edad de vejez que se encuentren en situación de extrema pobreza.
- 2.24. Al respecto, es conveniente reconocer que, en efecto, resulta necesaria una reforma integral de pensiones que comprenda no sólo el SNP, sino también el SPP, y que debe tener como punto de partida los lineamientos elaborados por el Consejo Evaluador de Pensiones<sup>18</sup>, del cual formaron parte tanto el MEF y la Oficina de Normalización Previsional (ONP), entre otros, el cual elaboró un informe en el cual se propuso una reforma previsional, que contempló lo siguiente:

<sup>15</sup> Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú

<sup>16</sup> Artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

<sup>17</sup> En su Informe N° 523-2020-OAJ/ONP, la ONP comunica que no es competente para emitir opinión acerca del Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR toda vez que la propuesta legislativa trata de un régimen no contributivo diferente al régimen contributivo del Sistema Nacional de Pensiones - Decreto Ley N° 19990, el cual administra. Sin perjuicio de ello, advierte que si bien es necesaria una reforma previsional, esta debe ser diseñada con una estructura normativa organizada que comprenda a los diferentes sistemas previsionales en el país. Asimismo, hace notar el mandato expreso de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, en la cual se señala, entre otros, 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 el criterio de sostenibilidad financiera y la vulneración de lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

<sup>18</sup> Creado mediante la Ley N° 30939, Ley que establece el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el Sistema Privado de Pensiones.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS  
RECURSOS HUMANOS

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

**Propuesta de Sistema Integrado de Pensiones del Consejo Evaluador**

Propuesta del Sistema Integrado de Pensiones			
Pilar de protección	Propuesta de diseño	Características	Aspectos complementarios
Pilar Cero	Pensión 65	No contributivo-programa asistencial	Dirigido a aliviar pobreza
Pilar Uno	Sistema de ahorro individual	Garantía estatal para completar faltante (pensión mínima)	Sistema Integrado de Pensiones: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Garantía de pensión mínima</li><li>▪ Gestión de los fondos: AFP y Entidad Pública</li></ul>
Pilar Dos		Pensión autofinanciada con aporte individual	
Pilar Tres	Ahorro voluntario	Afiliados en general	Mecanismos para aporte voluntario
			Facilidades y esfuerzos focalizados

Elaboración: ONP

- 2.25. Como se puede advertir, el Consejo Evaluador de Pensiones contempló una propuesta que amplía la cobertura previsional, establece el rediseño y la integración de los sistemas de pensiones para promover la inclusión y la igualdad de oportunidades con fines previsionales, y mejora la calidad de las pensiones. Asimismo, se debe resaltar lo novedoso del sistema integrado de pensiones, que es el rol complementario que debe tener la participación pública con la privada, así, el Pilar Uno y Dos constituyen la parte obligatoria del ahorro individual que combina la posibilidad de contar con una pensión mínima con los beneficios de la capitalización de los ahorros.
- 2.26. La reforma integral también debe definir temas relevantes como las condiciones macroeconómicas (PBI, inflación, deuda pública, mercado de capitales), las laborales (PEA, rigidez del mercado laboral, informalidad, trabajadores independientes), las demográficas (Fertilidad, mortalidad, pirámide generacional, migración, dicotomía rural-urbano, distribución por sexo), las sociales (Riqueza-pobreza, Índice de Gini, Índice de Desarrollo Humano, educación) y las jurídico constitucionales (Derechos, modelo de estado, modelo de economía, finanzas públicas, reglas previsionales).
- 2.27. Asimismo, conviene tener en cuenta que, dada la naturaleza y el horizonte temporal de la reforma, y a fin de adoptar políticas previsionales técnicamente viables y sostenibles económicamente, debe ser de amplia base, en el que no sólo participen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino otros órganos constitucionales y la



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS  
RECURSOS HUMANOS**

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

academia, a fin de garantizar la presencia de una opinión técnica y sólida. En esa línea estuvo la propuesta del Poder Ejecutivo para el debate de la reforma<sup>19</sup>.

- 2.28. En este contexto, este despacho es de la opinión que cualquier reforma de pensiones que se implemente en nuestro actual sistema pensionario deberá estar concertado entre los diferentes actores involucrados y aplicarse de manera sistemática como un todo y no aprobarse de forma aislada considerando las sinergias necesarias para que la aplicación del nuevo modelo previsional ofrezca un resultado con un efecto superior al de los actuales regímenes previsionales (ampliar la cobertura y la suficiencia en la pensión) y que además, garantice el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución – equilibrio financiero y no nivelación.
- 2.29. De otro lado, cabe agregar 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 peruano, con la finalidad de reemplazar el actual sistema de pensiones y asegurar una cobertura universal garantizando una pensión de jubilación justa y digna.
- 2.30. Dicha comisión aprobó en su sesión del 26 de enero pasado su informe final, el cual será discutido en el Congreso de la República, motivo por el cual el proyecto de ley objeto de análisis debe ser incorporado en dicha discusión ya que se pretende, desde el Poder Legislativo, la reforma pensionaria del país.

**D. DESINCENTIVO AL APOORTE EN LOS ACTUALES REGÍMENES CONTRIBUTIVOS**

- 2.31. Finalmente, cabe advertir que una medida de este tipo, podría desincentivar la afiliación y cotización en los regímenes contributivos, haciendo recaer en el Estado una mayor responsabilidad de velar por el bienestar de personas que podrían haber contribuido a ahorrar para su vejez.
- 2.32. En el caso del SNP, por ejemplo, los asegurados deben realizar un gran esfuerzo por cumplir con los requisitos exigidos por norma para alcanzar una pensión de jubilación logrando alcanzar en la mayoría de los casos una pensión mínima que en la actualidad asciende a S/ 500,00.
- 2.33. Por ello, se debe tener especial cuidado y profundo análisis de establecer este tipo de medidas que impliquen dar una subvención, lo que podría tener un efecto no deseado en la economía, debido a que otorgar una pensión no contributiva podría agravar el

<sup>19</sup> PL 5095/2020-PE, "Ley para la Reforma Integral de los Sistemas de Pensiones", remitida por el MEF a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República (Oficios 001-2020-EF/74.01 y 002-2020-EF/74.01).



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS  
RECURSOS HUMANOS**

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

problema que realmente se pretende resolver, que es el de aliviar la pobreza de la población vulnerable mayor de 65 años, pues ocasionará que aumente el número de personas que de forma consciente o inconsciente intentará cumplir las condiciones necesarias para conseguir dicha pensión no contributiva, desincentivando la cotización a alguno de los sistemas de pensiones contributivos vigentes.

- 2.34. En este sentido, conviene recordar que el Estado ya realiza un esfuerzo importante para solventar el pago de las pensiones de los regímenes públicos tales como el SNP, por ejemplo, materializando las transferencias que ha realizado el Tesoro Público año tras año para poder cumplir con las obligaciones previsionales, entre otros.

### **III. CONCLUSIONES**

En atención a lo expuesto, esta Dirección no considera técnicamente viable el Proyecto de Ley N° 6537/2020-CR, por las siguientes razones:

- 3.1 Atenta contra del mandato constitucional de que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios deberán regirse por criterios de sostenibilidad financiera, y la disposición de que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.
- 3.2 Cualquier reforma de pensiones que se implemente en nuestro actual sistema pensionario deberá estar concertado entre los diferentes actores involucrados y aplicarse de manera sistemática como un todo y no aprobarse de forma aislada considerando las sinergias necesarias para que la aplicación del nuevo modelo previsional ofrezca un resultado con un efecto superior al de los actuales regímenes previsionales y que además, garantice el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución – equilibrio financiero y no nivelación.
- 3.3 Podría desincentivar la afiliación y cotización en los regímenes contributivos, haciendo recaer en el Estado una mayor responsabilidad de velar por el bienestar de personas que podrían haber contribuido a ahorrar para su vejez, ocasionando un efecto no deseado en la economía.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**HUGO LEÓN MANCO**

Director de Gestión de Pensiones