
■

Proyecto de Reforma Constitucional en materia de pensiones del Decreto Ley N° 20530 y Ley de Desarrollo

Fernando Zavala Lombardi

Viceministro de Economía

04 de Octubre de 2004

Contenidos

I. ■ Marco Referencial

- Antecedentes: Perforaciones y ampliación de beneficios en el Régimen del DL. 20530.
- La Magnitud Actual del Régimen.

II. ¿Por qué es urgente la Reforma?

- La Iniquidad del Régimen del DL. 20530.
- DL.20530 y el Costo Fiscal: Situación Actual.
- Informalización del Empleo Público y pagos fuera de Planilla

III. ¿Qué plantea la Reforma?

- Cambios Constitucionales aprobados en primera votación
- El Proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional.
- Supuestos de Aplicación del DL. 20530.

IV. Efectos

- Efectos sobre la equidad
 - Efecto financiero
 - Efecto económico
-

Contenidos

I. ■ Marco Referencial

- Antecedentes: Perforaciones y ampliación de beneficios en el Régimen del DL. 20530.
- La Magnitud Actual del Régimen.

II. ¿Por qué es urgente la Reforma?

- La Iniquidad del Régimen del DL. 20530.
- DL.20530 y el Costo Fiscal: Situación Actual.
- Informalización del Empleo Público y pagos fuera de Planilla

III. ¿Qué plantea la Reforma?

- Cambios Constitucionales aprobados en primera votación
- El Proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional.
- Supuestos de Aplicación del DL. 20530.

IV. Efectos

- Efectos sobre la equidad
 - Efecto financiero
 - Efecto económico
-

ANTECEDENTES

- El régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530 tiene su origen en leyes muy antiguas (Ley de Goces de 1850) que concedían pensiones vitalicias a cargo del Tesoro Público a un grupo reducido de funcionarios del Estado como recompensa por sus servicios.
 - El primer intento de cierre del régimen fue en el año 1962, por el cual se cierra la Ley de Goces y sólo se da derecho a aquellos servidores públicos nombrados antes del 11 de julio de 1962.
 - El DL 20530 de 1974 fue un nuevo intento de ordenar y restringir su aplicación. Se estima que a esa fecha no eran más de 30,000 beneficiarios.
-

ANTECEDENTES: PERFORACIONES AL RÉGIMEN

LEYES DE APERTURA DEL RÉGIMEN DEL DECRETO LEY N° 20530

Fecha	Norma	Disposición
02/12/1981	Ley 23329	Permitió el reingreso al servicio activo y acumulación de tiempo de servicios de los cesantes que habían ingresado a este régimen antes del 11 de julio de 1962. Incorporó a todos los servidores que a esa fecha tenían reclamaciones pendientes de resolución sobre su reincorporación. Fue derogada en noviembre de 1991 por el D. Leg. 763.
15/06/1983	Ley 23627	Incorporó a pensionistas del Ministerio de Aeronáutica que ingresaron bajo el régimen laboral de la actividad privada antes del 11 de julio de 1962, que no fueron acogidos por el Decreto Ley 17262 y que al 1 de mayo de 1973 contaban con veinte o quince años de servicios, según fueran hombres o mujeres.
22/11/1985	Ley 24366	Incorporó a los trabajadores que ingresaron al sector público antes del 27 de febrero de 1967.
23/06/1989	Ley 25066	El artículo 27° amplió el universo de posibles beneficiarios al personal contratado o nombrado que ingresó al sector público antes del 27 de febrero de 1974 y que continuaba laborando al 23 de junio de 1989.
20/12/1989	Ley 25146	Incorporó a los trabajadores del Banco de la Nación sujetos al régimen de la actividad privada que habían ingresado al régimen de carrera administrativa antes de 1962.
20/05/1990	Ley 25212	Incorporó al personal nombrado incluido en la Ley del Profesorado ingresado hasta el 31 de diciembre de 1980.
31/05/1990	Ley 25219	Incorporó a un grupo de trabajadores de Petroperú, sujetos al régimen laboral de la actividad privada: los que habían sido trabajadores de la Empresa Petrolera Fiscal ingresados antes del 11 de julio de 1962.
17/07/1990	Ley 25273	Reincorporó a los trabajadores de empresas del Estado sujetos al régimen laboral de la actividad privada que antes habían pertenecido a la carrera administrativa, habiendo pasado de la administración pública a la empresa sin interrupción.
04/12/1991	D. Leg. 767	Permite la incorporación de los magistrados que cumplen diez años laborando. Este beneficio es aplicable a los miembros del Ministerio Público de acuerdo al D.Leg. N° 052.

ANTECEDENTES: AMPLIACIÓN DE BENEFICIOS

Asimismo, se incrementaron los beneficios inherentes a éste.

LEYES DE AMPLIACIÓN DE BENEFICIOS DEL RÉGIMEN DEL DECRETO LEY N° 20530

Fecha	Norma	Disposición
07/07/1979	Decreto Ley 22595	Eliminó los descuentos a las pensiones. Redujo a 6% el descuento a remuneraciones (antes, escala progresiva de 8% a 15%).
12/07/1979	Octava Disposición Transitoria de la Constitución de 1979	Nivelación progresiva: "Las pensiones de los cesantes con más de veinte años de servicios (...) se nivelan progresivamente con los haberes de los servidores públicos en actividad de las respectivas categorías durante el término de diez ejercicios, a partir del 1 de enero de 1980".
20/11/1982	Ley 23495	Convirtió el proceso de nivelación progresivo ordenado por la Constitución de 1979 en nivelación automática y permanente hacia futuro: "Cualquier incremento posterior a la nivelación que se otorgue a los servidores públicos en actividad que desempeñen el cargo u otro similar al último cargo en que prestó servicios el cesante o jubilado, dará lugar al incremento de la pensión en igual monto que corresponde al servidor en actividad".
08/06/1985	Ley 24156	Modificó la norma que autoriza a sumar cuatro años de estudios a los trabajadores con título universitario o de nivel equivalente: estableció que los años de formación profesional pueden ser simultáneos a los años de servicios.
27/12/1987	Ley 24779	Autorizó sumar como años de servicios los desempeñados sin remuneración por regidores y alcaldes hasta antes del 1 de enero de 1984.
25/01/1989	Ley 25008	Elevó las pensiones de sobrevivientes hasta el 100% del total de la pensión de cesantía.
30/12/1989	D. Leg. 556: Ley de Presupuesto 1990, artículo 430°	Facultó a los trabajadores sujetos al régimen de carrera a acumular el tiempo de servicios prestado a empresas públicas, aunque hubieran aportado al régimen del Decreto Ley 19990.

Fuente: Congreso del Perú, El Peruano

Contenidos

I. ■ Marco Referencial

- Antecedentes: Perforaciones y ampliación de beneficios en el Régimen del DL. 20530.
- La Magnitud Actual del Régimen.

II. ¿Por qué es urgente la Reforma?

- La Iniquidad del Régimen del DL. 20530.
- DL.20530 y el Costo Fiscal: Situación Actual.
- Informalización del Empleo Público y pagos fuera de Planilla

III. ¿Qué plantea la Reforma?

- Cambios Constitucionales aprobados en primera votación
- El Proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional.
- Supuestos de Aplicación del DL. 20530.

IV. Efectos

- Efectos sobre la equidad
 - Efecto financiero
 - Efecto económico
-

LA MAGNITUD ACTUAL DEL RÉGIMEN

Estimación del número de pensionistas por rango de pensión en 2003

Rango	Número de personas	% por rango de pensión
De 0 a 460	18,337	6%
De 460 a 800	59,877	20%
De 801 a 1 500	148,782	50%
De 1 501 a 3 100	57,490	19%
De 3 101 a 5 000	7,630	3%
De 5 001 a 8 000	2,712	1%
De 8 001 a 10 000	245	0.1%
De 10 001 a más	258	0.1%
TOTAL	295,331	100%

Fuente: ONP

Elaboración: MEF

215,000 pensionistas perciben más de S/. 800 (la pensión tope en el SNP es S/. 857).

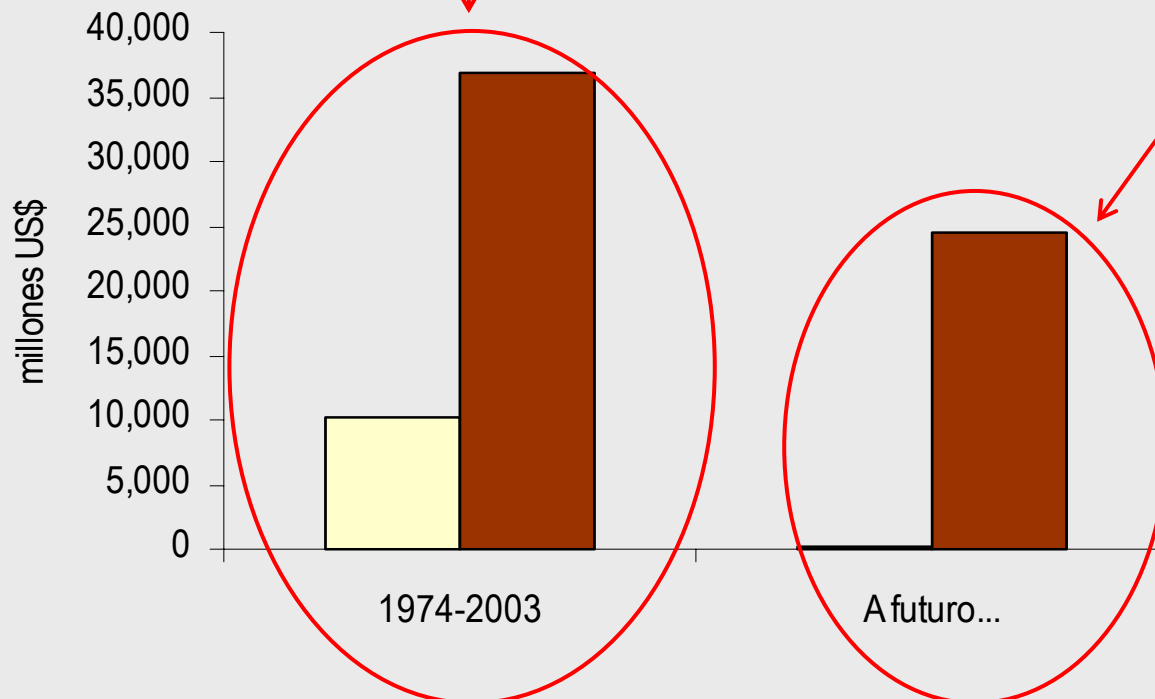
10,338 personas superan el tope establecido por la Ley N° 28047 (S/. 3,200), representando un costo aproximado de S/. 672 millones anuales.

LA MAGNITUD ACTUAL DEL RÉGIMEN

El valor actual de los aportes 1974-2003 ha sido de sólo US\$ 10,147 millones, mientras que el pago de pensiones ha ascendido a US\$ 36,950 millones.

A futuro, se calcula que el valor de las pensiones será de US\$ 24,564 millones y que sólo se recaudarán aportes por US\$ 149 millones.

■ Aportaciones
■ Planilla pensiones



¿POR QUÉ ES URGENTE LA REFORMA DEL RÉGIMEN?

Requisitos para obtener una pensión:

INIQUIDAD ENTRE SISTEMAS PENSIONARIOS A CARGO DEL ESTADO

	Decreto Ley 20530	Decreto Ley 19990 (SNP)
Jubilación	Hombres: 15 años de servicio. Mujeres: 12,5.	65 años de edad y 20 años de aportación como mínimo.
Aporte	6% A partir de agosto 2003 es 13%.	13%
Pensiones de cesantía	Luego de 20 años de servicios se adquiere el derecho a pensión nivelable. Pensión equivalente al 100% de la última remuneración percibida para trabajadores con 30 años de servicio. No asegura una pensión mínima. Las pensiones que se generen a partir del primero de agosto de 2003, tendrán un tope equivalente a una UIT.	El monto de la pensión resulta del promedio de 36, 48 y 60 últimas remuneraciones anteriores al último mes en que cesó. Aumentos según disponibilidad del Tesoro Público. Pensión mínima: S/.415. Tope: S/.857,7 (topes reajustables desde el primero de enero de 1980).
Promedio	S/.1 267	S/.507
Máximo	hasta S/.30 000	S/.1 200
Mínimo		S/.415
Pensiones de sobrevivencia	Viudez, orfandad, ascendencia y las hijas solteras mayores de edad hasta 100% de la pensión de cesantía.	Viudez hasta 50%, orfandad y ascendientes hasta 20%.

Nota: Son 14 pagos anuales. UIT= S/. 3 200.

Fuente: ONP, SBS, Congreso del Perú, El Peruano

Iniquidad dentro del DL 20530

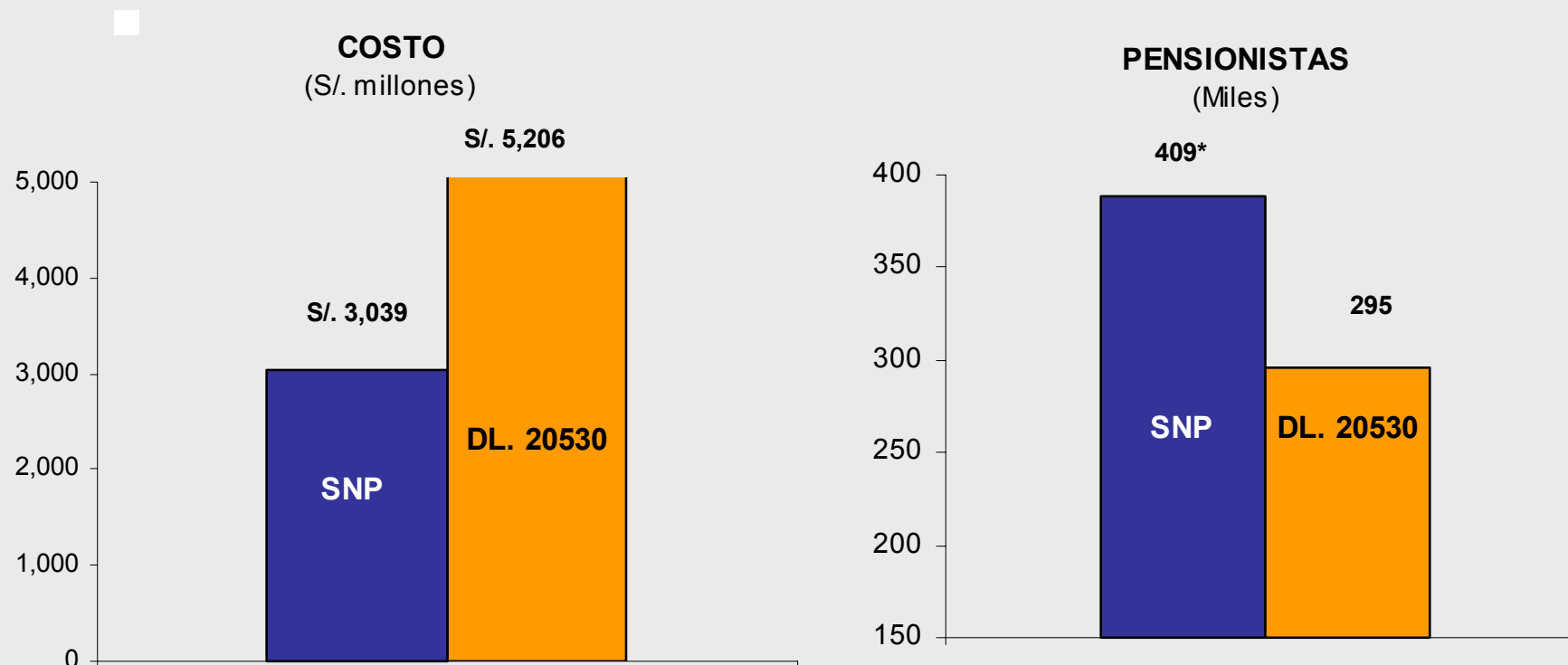
Asimismo, existe una alta dispersión de las pensiones al interior de cada entidad.

DISTRIBUCIÓN SEGÚN RANGO DE PENSIONES DE ALGUNAS ENTIDADES ESTATALES (Pensionistas)

Rango	Petroperú	Enapu	EsSalud	Congreso	Ministerio del Interior	PCM	Univ. Nac. Federico Villareal
De 0 a 800	14	154	4 123	115	698	245	647
De 801 a 1 500	9	332	6 759	138	395	103	1 113
De 1 501 a 3 100	247	1 680	4 164	417	1	2	1 884
De 3 101 a 4 000	415	5	170	14	-	-	-
De 4 001 a 5 000	320	10	158	45	-	-	-
De 5 001 a 8 000	182	67	113	8	-	-	-
De 8 001 a 10 000	21	26	28	130	-	-	-
De 10 001 a más	8	2	50	165	-	-	-
Pensión promedio (S/.)	4 063	2 083	1 290	4 229	729	680	1 235
Máxima (S/.)	14 158	11 633	11 000	10 393	3 702	3 165	2 632
Mínima (S/.)	208	53	65	552	121	125	149
Número de pensionistas	1 216	2 276	15 565	1 032	1 094	350	893

Fuente: ONP

Costo anual del DL 20530 ^{1/} y pensionistas



El 42% de los pensionistas representa el 63% del costo de los sistemas de pensiones a cargo del Estado.

1/. Incluye municipalidades, FONAFE, Organismos autónomos y contingencias.

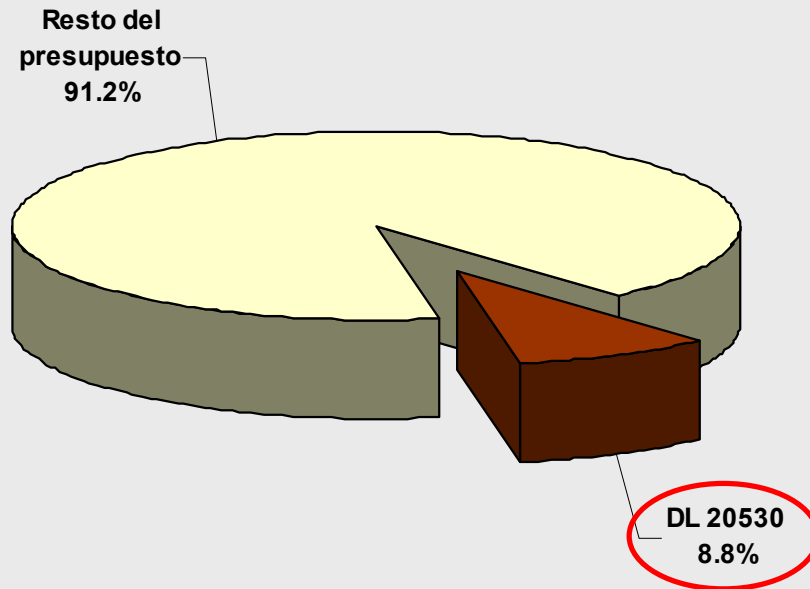
* Dato calculado por la ONP al 31 de diciembre de 2003

Fuente: ONP y MEF

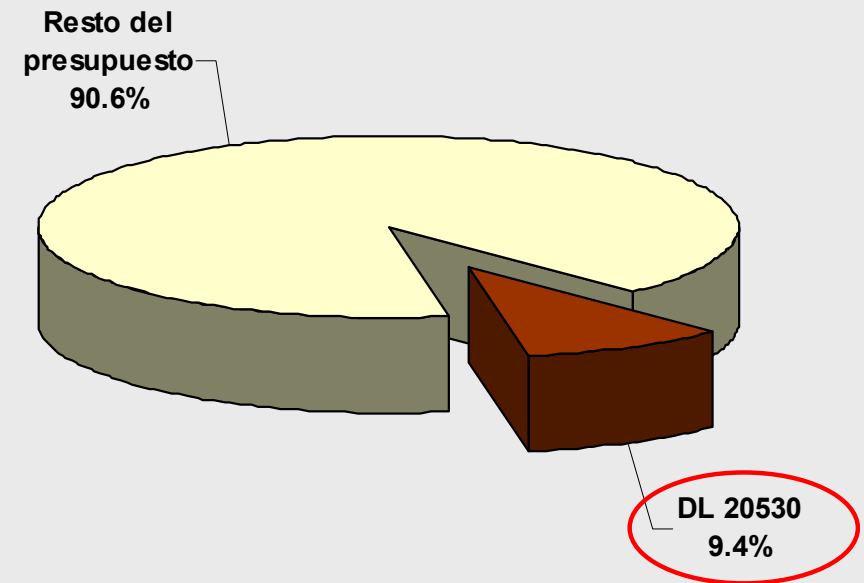
Elaboración: DGAES- MEF

El DL 20530 en el presupuesto *

2003



2004

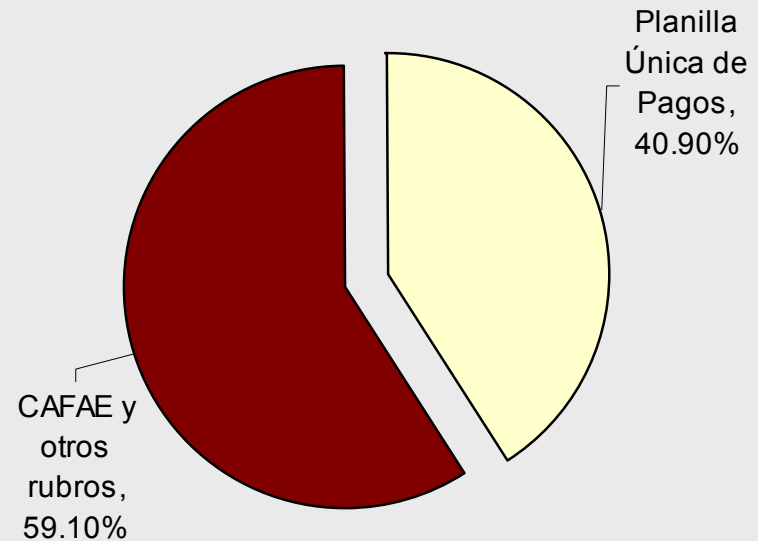


* No incluye entidades autónomas, municipalidades ni FONAFE. Para 2003, se presentan los montos ejecutados. Para 2004, los montos asignados en el presupuesto.
Fuente: Sistema Integrado de Administración

Informalización del Empleo Público y pagos fuera de Planilla

- La nivelación genera un efecto "espejo": los incrementos en las remuneraciones se reflejan en las pensiones.
- Como consecuencia de ello,
 - Multiplicidad de regímenes
 - Pagos a través de conceptos fuera de planilla, "no pensionables".
- Sin eliminar el efecto "espejo", no será posible la reforma del empleo público sin generar una crisis fiscal.

Estructura de pagos en el régimen DL 276 *



Fuente: Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública Central

Contenidos

I. ■ Marco Referencial

- Antecedentes: Perforaciones y ampliación de beneficios en el Régimen del DL. 20530.
- La Magnitud Actual del Régimen.

II. ¿Por qué es urgente la Reforma?

- La Iniquidad del Régimen del DL. 20530.
- DL.20530 y el Costo Fiscal: Situación Actual.
- Informalización del Empleo Público y pagos fuera de Planilla

III. ¿Qué plantea la Reforma?

- Cambios Constitucionales aprobados en primera votación
- El Proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional.
- Supuestos de Aplicación del DL. 20530.

IV. Efectos

- Efectos sobre la equidad
 - Efecto financiero
 - Efecto económico
-

Cambios Constitucionales aprobados en primera votación*

Consistieron en:

- La modificación del artículo 11°, para permitir la administración unitaria de los regímenes pensionarios a cargo del Estado.
- La modificación del artículo 103°, para establecer expresamente en la Constitución que el principio jurídico es la aplicación inmediata de las leyes.
- La sustitución de la Primera Disposición Final, para adecuar el régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530, con el fin de hacerlo financieramente viable y equitativo.

*Se aprobó el Proyecto de Reforma Constitucional en primera votación con 96 votos a favor. Mayo 26 de 2004.

El Proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional

Plantea principalmente:

- a. Incrementar las pensiones más bajas del DL 20530.
 - b. Implementación de un sistema de reajuste: Las pensiones de los titulares mayores de 65 años se incrementarán por norma expresa del Ejecutivo.
 - c. Establecer topes progresivos a las pensiones mayores de 1 UIT. Se aplicarán tasas diferenciadas, según el monto de la pensión y la edad del pensionista.
 - d. Modificar las normas sobre pensiones de sobrevivientes: (1) eliminar futuros derechos de hijas solteras mayores de 21 años; (2) reducir futuras pensiones de viudez al 50% de la pensión del titular.
-

Supuestos de Aplicación del DL. 20530

Supuestos	Tratamiento	¿Se aplica Tope?	¿Nivelación?
Pensionistas (cesantes y familiares que perciben pensión)	Siguen en el Decreto Ley 20530.	Sólo si percibe más del tope (1 UIT) y será progresivo.	No será posible, se reemplaza por el Mecanismo de Reajuste que establezca el MEF anualmente.
Trabajador activo que ya cumplió requisitos para pensión pero que aún no cesa.	Siguen en el Decreto Ley 20530. Percibirán pensiones cuando dejen de laborar.	La pensión no podrá ser superior al tope establecido (1 UIT).	No será posible, se reemplaza por el Mecanismo de Reajuste que establezca el MEF anualmente.
Trabajador activo que no cumple requisitos para cesar.	Optará entre AFP u ONP.	No aplicable.	No aplicable.

Contenidos

I. ■ Marco Referencial

- Antecedentes: Perforaciones y ampliación de beneficios en el Régimen del DL. 20530.
- La Magnitud Actual del Régimen.

II. ¿Por qué es urgente la Reforma?

- La Iniquidad del Régimen del DL. 20530.
- DL.20530 y el Costo Fiscal: Situación Actual.
- Informalización del Empleo Público y pagos fuera de Planilla

III. ¿Qué plantea la Reforma?

- Cambios Constitucionales aprobados en primera votación
- El Proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional.
- Supuestos de Aplicación del DL. 20530.

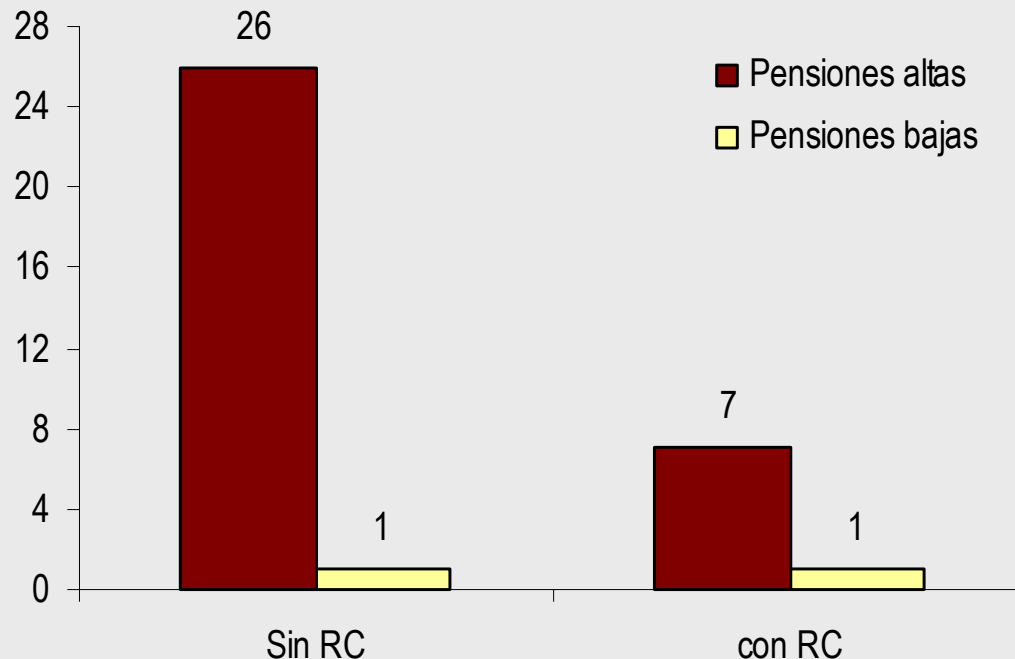
IV. Efectos

- Efectos sobre la equidad
 - Efecto financiero
 - Efecto económico
-

Efecto sobre la equidad en el régimen del DL 20530

- La implementación de las medidas señaladas permitiría reducir la desigualdad del sistema.

**Ratio de la pensión promedio del 1% superior,
frente a la del 10% inferior**



Actualmente, las pensiones más altas son, en promedio, 26 veces mayores que las pensiones más bajas. La reforma permitiría que en cinco años sean sólo 7 veces mayores.

Efecto financiero de la Reforma Constitucional y el Proyecto de Desarrollo

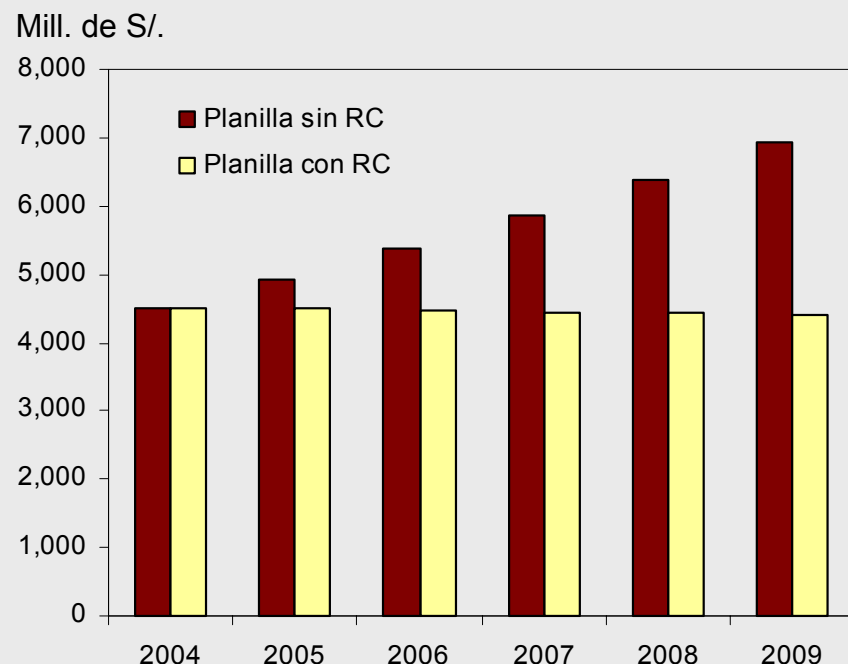
- Siguiendo la propuesta del Congreso se redistribuye el ahorro presupuestal entre los mismos pensionistas del DL 20530:
- Se proponen incrementos en dos tramos:
 - Se incrementa a S/. 415 mensuales las pensiones menores a este monto. (S/. 14.9 millones anuales)
 - Se incrementa en S/. 100 las pensiones entre S/.415 y S/. 700. (S/. 46.9 millones anuales)
- El ahorro financiero del primer año generado por la aplicación progresiva del tope es de S/. 57.3 millones.

Concepto	2005
Ahorro financiero por tope (millones S/.)	57.3
Recursos adicionales incrementos (millones S/.)	61.9
Resultado anual	-4.6

Fuente: MEF

Efecto económico de la Reforma Constitucional y la Ley de Desarrollo

Proyección planilla del DL 20530, sin RC* y con RC, 2004-2009



*Flujos posteriores incorporan efecto nivelación

Fuente: MEF

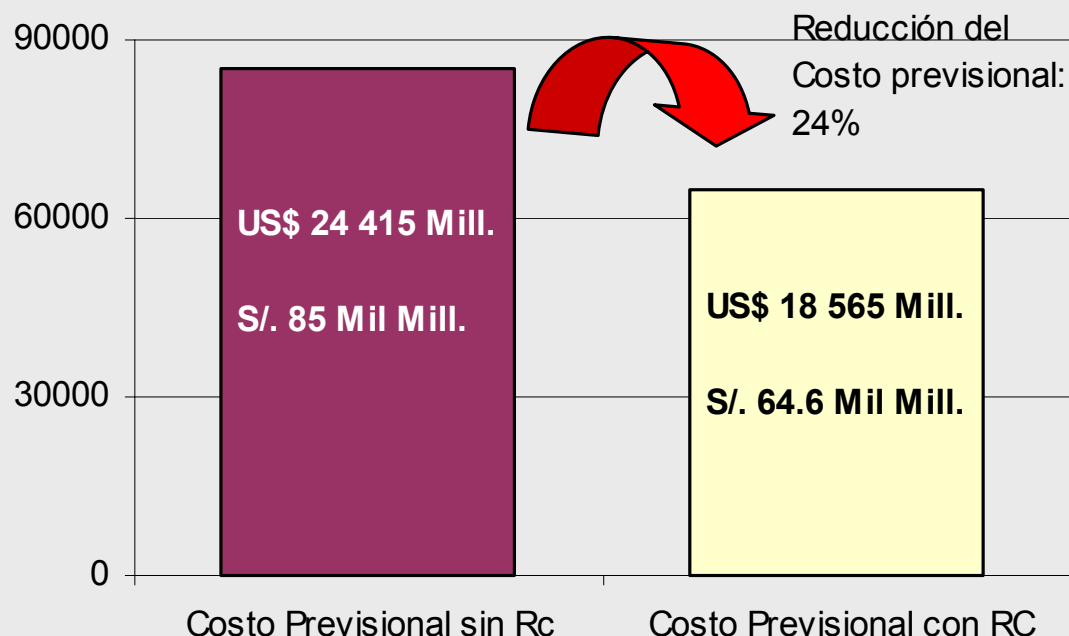
Resultado Económico promedio anual de la RC y la Ley de Desarrollo

(Mill. de Soles S/.)

Concepto	Promedio 2005-09
Ahorro por tope	205.1
Ahorro por nivelación	1304.9
Ahorro por derechos derivados	131.1
RR. Adicionales por incremento de pensiones	61.9
Resultado Económico prom. Anual	1,438

Fuente: MEF

Efecto económico de la Reforma Constitucional y la Ley de Desarrollo



La implementación de todas las medidas señaladas reduciría el costo previsional en US\$ 5 850 millones (24% del costo previsional actual).

Efectos de la Reforma Constitucional (RC) y de la Ley de Desarrollo

En resumen, el proyecto de reforma constitucional y la Ley de Desarrollo permitirán:

- Generar mayor equidad en el sistema.
 - Hacer viable financieramente el Régimen del DL 20530.
 - Hacer viable en el futuro aumentos al Régimen del DL. 19990.
 - Dar inicio a la Reforma del estado, posibilitando la transparencia en las remuneraciones, la modernización del Estado y permitiendo la formalización del sector público.
-