

142 : 2581 y 3398 / 2018-CR

- TRABAJO  
- ECONOMÍA



"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"  
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 348 -2018 -PR

Lima, 18 de diciembre de 2018

Señor  
**DANIEL SALAVERRY VILLA**  
Presidente del Congreso de la República  
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que amplía la vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempeados en el Sistema Privado de Pensiones. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

### 1. Objeto de la Autógrafo de Ley.

La Autógrafo de Ley tiene por objeto ampliar la vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada – REJA establecido en la Ley N° 29426, hasta el 31 de diciembre de 2021.

### 2. Sobre el ámbito de aplicación de la Seguridad Social

El Derecho a la Seguridad Social es el conjunto de normas destinadas a regular los esfuerzos de una sociedad, con la finalidad de prevenir los riesgos sociales y reparar sus efectos, para ello se exige el cumplimiento estricto de las formalidades establecidas a fin de acogerse o beneficiarse con las prestaciones provenientes de la Seguridad Social<sup>1</sup>.

Según lo señalado en el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda la persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la Ley y para la elevación de su calidad de vida. Siendo así, mediante Ley se pueden determinar las contingencias a proteger, tales como: vejez, desempleo, enfermedad, entre otras.

Cabe resaltar que, de acuerdo a los criterios de la Organización Internacional del Trabajo "(...) la seguridad social abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo: falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia (...)"<sup>2</sup>.

Por lo tanto, de acuerdo al marco constitucional y a la doctrina internacional sobre la seguridad social, la ley debe señalar la contingencia que debe ocurrir para generar el derecho a obtener una pensión de jubilación.

### 3. Sobre la jubilación en el Sistema Privado de Pensiones

Los artículos 41 y 42 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (TUO de la Ley del SPP), regulan la pensión de jubilación (ordinaria) y la pensión de jubilación anticipada, respectivamente, en los siguientes términos:

1 Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 06120-2009-PA/TC, fundamento 16.

2 Organización Internacional del Trabajo. Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. 2011. En: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@reconf/documents/meetingdocument/wcms\\_154235.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@reconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf)

256080/ATD

- Jubilación (ordinaria): tiene derecho a percibir la pensión de jubilación los afiliados cuando cumplan 65 años de edad (artículo 41).
- Jubilación anticipada: cuando el afiliado así lo disponga, siempre que obtenga una pensión igual o superior al 40% del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos 120 meses debidamente actualizadas (artículo 42).

#### 4. Sobre el Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA) en el SPP

Por otro lado, se han creado mediante leyes, regímenes especiales de jubilación anticipada por desempleo en el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), como se detalla a continuación:

- En el año 2002, mediante la Ley N° 27617<sup>3</sup> se creó un Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados, de naturaleza temporal, destinado a aquellos afiliados que cumplan con: a) tener al menos 55 años de edad; b) estar desempleados por un plazo no menor a 12 meses; y, c) la pensión calculada resulte igual o superior al 30% del promedio de remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos 60 meses, o resulte igual o mayor al valor de 2 Remuneraciones Mínimas Vitales (RMV).
- En el año 2007, mediante la Ley N° 28991<sup>4</sup> se creó un Régimen Especial de Jubilación Anticipada de naturaleza temporal en el SPP, destinado a aquellos afiliados que cumplan con: a) tener como mínimo 55 años de edad; b) estar desempleados por un plazo no menor a 12 meses; c) la pensión calculada resulte igual o superior al 30% del promedio de remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos 120 meses; y, d) registren una densidad de cotización de, por lo menos, 60% respecto de los últimos 120 meses anteriores a la presentación de la solicitud.
- En el año 2009, mediante la Ley N° 29426<sup>5</sup> se creó el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el Sistema Privado de Pensiones (REJA), de naturaleza temporal, destinado a aquellos afiliados que cumplan con las siguientes condiciones: a) tener 55 años de edad (hombre) y 50 años de edad (mujer); b) encontrarse desempleado durante 12 meses o más; y, c) pensión calculada que resulte igual o mayor al valor de 1 RMV, en caso contrario se procederá a la devolución del 50% de los aportes acumulados en la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) del afiliado.

Este régimen da derecho a la redención anticipada del Bono de Reconocimiento (BdR), es decir, no se espera que se hayan agotado los fondos de la CIC del afiliado para que se dé su redención anticipada, según los procedimientos previstos en el Decreto Supremo N° 180-94-EF<sup>6</sup>; régimen que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2018, de acuerdo a la Ley N° 30425<sup>7</sup>.

3 Ley N° 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, publicada el 01 de enero de 2002.

4 Ley N° 28991, Ley de libre desafiliación informada pensiones mínima y complementaria, y régimen especial de jubilación anticipada publicada el 27 de marzo de 2007.

5 Ley N° 29426, Ley que crea el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el Sistema Privado de Pensiones, publicada el 27 de octubre de 2009.

6 Decreto Supremo N° 180-94-EF, dictan disposiciones referidas a la emisión de los Bonos de Reconocimiento, publicado el 31 de diciembre de 1994.

7 Ley que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-97-EF, y que amplía la vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada.

## 5. Sobre la situación del acceso al REJA – Ley N° 29426 y la ampliación de su vigencia

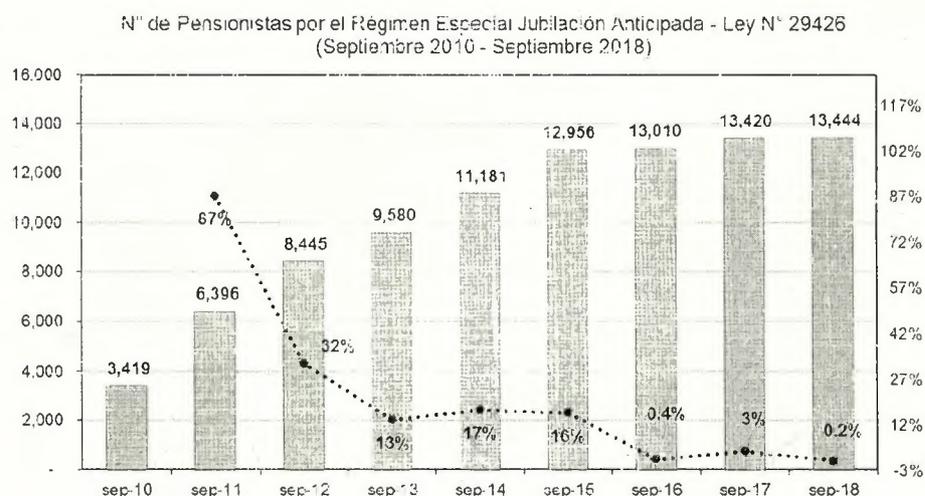
La información disponible a septiembre de 2018, muestra que los pensionistas de jubilación anticipada representan el 42% del total de afiliados que acceden a una pensión en el SPP. Además, los jubilados bajo al Régimen Especial para Desempleados (Ley N° 29426), tienen una participación alrededor del 37% de los pensionistas en algún tipo de jubilación anticipada, seguido por el Régimen Especial para Desempleados establecido por la Ley N° 27617, con aproximadamente 32% de este grupo. Sin embargo, sólo el Régimen Especial para Desempleados de la Ley N° 29426 se encuentra vigente en la actualidad:

<i>Tipo de jubilación</i>	<i>Sub-tipo jubilación anticipada</i>	<i>Pensionistas</i>	<i>Porcentaje</i>
<b>Total SPP</b>		<b>85,654</b>	<b>100%</b>
<b>Jubilación Legal</b>		<b>37,738</b>	<b>44%</b>
<b>Jubilación Anticipada</b>		<b>35,986</b>	<b>42%</b>
	<i>Régimen Ordinario</i>	7,467	<b>9%</b>
	<i>Régimen Extraordinario</i>	2,350	<b>3%</b>
	<i>Régimen Genérico</i>	845	<b>1%</b>
	<i>Régimen Especial para Desempleados Ley 27617</i>	11,669	<b>14%</b>
	<i>Adelantada del Decreto Ley 19990</i>	122	<b>0%</b>
	<i>Régimen Especial para Desempleados Ley 28991</i>	89	<b>0%</b>
	<i>Régimen Especial para Desempleados Ley 29426</i>	13,444	<b>16%</b>
<b>Pensión Mínima Ley 27617</b>		9,385	<b>11%</b>
<b>Pensión Mínima Ley 28991</b>		2,542	<b>3%</b>
<b>Jubilación Anticipada por enfermedad terminal o cáncer</b>		3	<b>0%</b>

## 6. Sobre la evolución de las jubilaciones anticipadas por REJA y de la tasa de desempleo

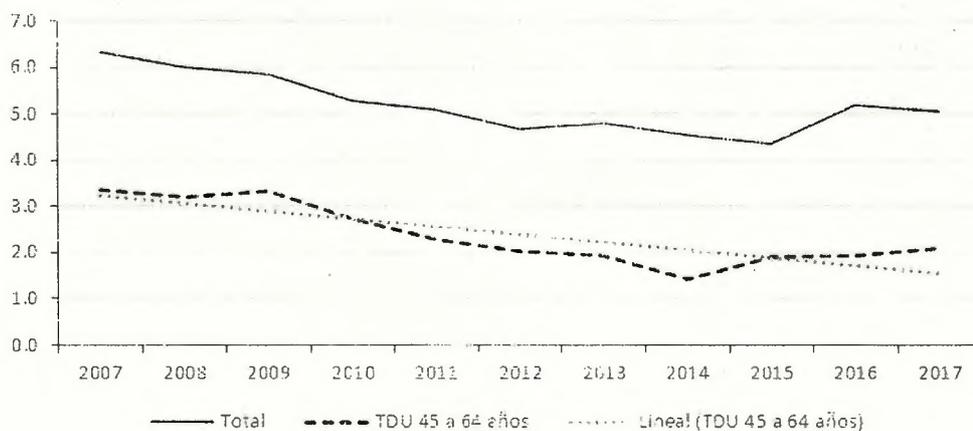
Si consideramos el caso de los afiliados que se han jubilado por REJA<sup>8</sup>, durante el período 2010-2018, el número de pensionistas se ha incrementado; sin embargo a partir de 2016 la cantidad no ha cambiado significativamente. Por otro lado, la tasa de crecimiento de los pensionistas del REJA ha ido disminuyendo y en 2018 se registró una tasa de solamente 0,2%, lo que demuestra que la demanda por este régimen de jubilación se viene reduciendo en el tiempo.

<sup>8</sup> Que fuera establecida por la Ley N° 29426, promulgada el 21 de diciembre de 2016.



Lo anterior se condice con la reducción de la tasa de desempleo presentada por el INEI<sup>9</sup>, donde el desempleo urbano total y el de las personas que se encuentran entre los 45 y 64 años han disminuido de 6.3% a 5.0% y de 3.4% a 2.1% respectivamente entre el 2007 a 2017.

Tasa de desempleo urbano (TDU)  
2007-2017



Por lo tanto, la tendencia de reducción presentada en la cantidad de jubilados que año a año optan por el REJA y la tasa de desempleo, determina la ausencia de necesidad para establecer la prórroga de un régimen especial que tuvo como objeto hacer frente a un problema coyuntural y que viene siendo menos demandado en la actualidad.

## 7. Sobre la desnaturalización de la finalidad de los fondos de pensiones

Los fondos de pensiones están diseñados para cubrir el riesgo de vejez de forma tal que los afiliados cuenten con una cobertura económica que les permita sobrevivir cuando – por su edad avanzada – no puedan generarse un ingreso de subsistencia, por lo tanto, mantener al desempleo como una causal de jubilación anticipada de forma temporal, desnaturaliza la finalidad de cobertura de los fondos de pensiones en la etapa de vejez.

Considerando que el REJA se creó como una medida **TEMPORAL** de protección y amparo a la falta de ingresos del afiliado del SPP mayor de cincuenta y cinco (55) años

<sup>9</sup> <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>

que no puede reinsertarse al mercado laboral de manera definitiva, la prórroga del mismo desvirtúa el objetivo del SPP al otorgar al afiliado pensiones anticipadas "por desempleo", que en una situación contraria podría seguir generando ingresos mediante la implementación de políticas adecuadas distintas a la contenida en la Autógrafa de Ley, que les permitan insertarse en el mercado laboral y continuar cotizando en el SPP.

En este sentido, un aspecto que es necesario evaluar es el referido al impacto negativos del REJA en las pensiones de las personas que optan por este régimen especial, **pues la rentabilidad y la densidad de cotización, son los que determinan las tasas de reemplazo de una pensión en el SPP.**

Es así que observamos una ausencia en la propuesta normativa de un análisis sobre el impacto que tuvo, tiene y tendría la continuidad del REJA en las tasas de reemplazo en el SPP, pues en este sistema previsional la rentabilidad y densidad de cotización determinan el nivel de la pensión, por lo que la continuidad de un régimen temporal como lo es el REJA podría ser un factor que perjudique al afiliado que accede de manera temprana a una jubilación antes de la edad legal, al no contar con mayores aportes (nivel bajo de densidad) y pocos años de permanencia en el sistema, lo que **causan un efecto aún más perjudicial para el afiliado, que se traduce en tasas de reemplazo bajas.**

En este sentido, el Banco Mundial<sup>10</sup> recomienda a la luz de las diversas experiencias de reforma de pensiones, es que, si bien la jubilación anticipada resulta atractiva en el corto plazo y es un alivio a la presión política a favor de la reducción del desempleo, ella es una forma costosa y miope de atacar el problema de desempleo. A menudo, esta medida de anticipo de pensión decrece la fuerza laboral y baja el producto potencial de la economía. Además, son pocas las pruebas de que la jubilación anticipada reduce efectivamente el desempleo. Por tanto, este problema debe atacarse de otras formas y los sistemas de pensiones deben estar orientados a las personas de edad avanzada (riesgo de vejez).

## 8. Sobre el sustento de la Autógrafa de Ley<sup>11</sup>

En el Dictamen emitido por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, se opta por mantener la temporalidad del REJA por las siguientes razones:

- Las estadísticas del INEI revelan que el desempleo en los últimos años se ha ido incrementando (para lo cual se incorpora estadística del desempleo en Lima Metropolitana).
- Los desastres climatológicos que han afectado al país en los últimos tiempos los cuales han tenido implicancias en relación al tema del empleo.

El Dictamen de la citada Comisión concluye lo siguiente: *"...hacer permanente el REJA terminaría distorsionando al SPP; sin embargo, resulta pertinente ampliar excepcionalmente la vigencia del mismo por un periodo de dos años con el propósito de ayudar a que muchos de los damnificados en dichas zonas puedan acceder a una pensión de jubilación anticipada o en su defecto acceder a la devolución de un porcentaje mayor de sus aportes y afrontar los problemas económicos a consecuencia del desempleo en el que se puedan encontrar."*

Como es de apreciarse, la Autógrafa de Ley que prórroga el REJA se sustenta en que los damnificados del fenómeno costero de El Niño ocurrido en el año 2017 se encontrarían en

10 Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. "Envejecimiento sin crisis, 1994.

11 Informe N° 3062-2018\_MTPE/4/8.

situación de desempleo, siendo necesaria su prórroga con la finalidad de que puedan acceder a una prestación en el Sistema Privado de Pensiones (SPP).

Sin embargo, de la revisión de los antecedentes de la Autógrafa de Ley no se advierte que la propuesta normativa cuente con sustento de índole técnico, económico, financiero ni mucho menos estadístico en la cual se desprenda la siguiente información:

- Número de afiliados al SPP que cuenten con 50 años de edad en adelante.
- Número de afiliados al SPP en las regiones que fueron afectadas con el fenómeno del Niño.
- Información referida a los indicadores de desempleo en dichas regiones afectadas y a la evolución del mismo a nivel nacional.
- Número de afiliados del SPP que accedieron a una pensión en el REJA.
- Número de afiliados al SPP de acuerdo a las regiones afectadas que accedieron al REJA durante el año 2017.
- Y toda aquella información que sustente y justifique la necesidad de legislar sobre esta materia.

Bajo dicho contexto, la propuesta normativa pretende prorrogar el REJA con la finalidad de atender una problemática de la que no existe ninguna evidencia: no se cuenta con estudios, opiniones de los sectores competentes e información pertinente que les brinde una idea clara y les permita realizar un diagnóstico de tal manera que puedan establecer que una prórroga del REJA resulte ser una medida necesaria y suficiente para atender dicha problemática, la que consideramos debe ser abordada de manera integral y con políticas que fomenten el empleo, la formalidad, la inversión, etc. en las zonas afectadas.

Considerando que el REJA se creó como una medida temporal de protección y amparo a la falta de ingresos del afiliado al SPP mayor de cincuenta y cinco (55) años y que no puede reinsertarse al mercado laboral de manera definitiva, la prórroga del mismo desvirtúa el objetivo del SPP otorgando a los que se acojan al mismo pensiones anticipadas a personas "desempleadas". Lo expuesto adquiere mayor relevancia si se advierte que, en el SPP la posibilidad de jubilarse antes de la edad legal de 65 años determinó que cerca del 51% de los pensionistas se retiren anticipadamente del sistema, hecho que supone un menor tiempo de capitalización para sus cotizaciones.<sup>12</sup>

Adicionalmente a lo ya señalado, se advierte que no existe un análisis sobre el impacto que tuvo, tiene y tendría la continuidad del REJA en las tasas de reemplazo en el SPP, pues como lo ha señalado la Asociación de AFP, las "medidas impulsadas desde el Legislativo, como el retiro del 25%, la Jubilación Anticipada Ordinaria, la Jubilación Anticipada por Desempleo y el retiro de hasta el 95.5% del fondo, tendrán un impacto negativo en las tasas de reemplazo futuras que alcance el sistema"<sup>13</sup>.

Finalmente, en relación al gasto que la prórroga de este régimen especial significaría para el Estado, no advertimos sustento alguno en la Autógrafa de Ley ni en sus antecedentes, tampoco un análisis sobre el gasto que demandaría para la ONP el acceso de un cierto número de personas a una jubilación anticipada por desempleo, costo que implicaría la redención anticipada de Bonos de Reconocimiento (BdR) con lo cual se podría ocasionar un gasto al Tesoro Público.

Sobre la base de lo expuesto, consideramos que la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley y que establece la prórroga del REJA no resulta ser una propuesta idónea que pueda responder a la problemática del desempleo. Antes bien, consideramos que una

12 Asociación de AFP en la Conclusión N° 3 del documento denominado "Las Pensiones en el SPP a 25 años de su Creación"

13 Conclusión N° 7 del documento.

medida como esta pone en riesgo la continuidad de las prestaciones otorgadas por el sistema para cubrir las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia; y la concreción del principio de calidad de vida o vida digna.

## 9. Conclusiones

En atención a los argumentos anteriormente expuestos, se observa la Autógrafa de la Ley que amplía la vigencia del REJA hasta el 31 de diciembre de 2021 por los siguientes fundamentos:

- El REJA es una medida de carácter transitoria como excepción a la cobertura de riesgos del sistema de seguridad social en pensiones, ante la imposibilidad de que una persona pueda reinsertarse al mercado laboral.
- La tasa de desempleo observada en los últimos 10 años entre la población de 45 a 64 años viene disminuyendo. Además, la tasa de crecimiento de los pensionistas del REJA ha ido disminuyendo y en septiembre de 2018 se registró prácticamente tasa nula, lo que demuestra que la demanda por este régimen de jubilación se viene reduciendo en el tiempo.
- La jubilación por desempleo desvirtúa el fin del sistema de pensiones que es la protección del afiliado durante la vejez, por lo tanto, el acceso a este tipo de jubilación especial debe estar limitado y restringido de manera tal que no afecte el objeto del sistema de pensiones.
- En el SPP la rentabilidad y densidad de cotización determinan el nivel de la pensión, por lo que la continuidad del REJA podría ser un factor que perjudique al afiliado que accede de manera temprana a una jubilación antes de la edad legal, al no contar con mayores aportes (nivel bajo de densidad) y pocos años de permanencia en el sistema, lo que causan un efecto aún más perjudicial para el afiliado, que se traduce en tasas de reemplazo bajas
- La Autógrafa de Ley no cuenta con sustento que fundamente y justifique la necesidad de prorrogar la vigencia de un régimen especial que desde sus orígenes tuvo carácter transitorio. Antes bien, consideramos que una medida como esta pone en riesgo la continuidad de las prestaciones otorgadas por el sistema para cubrir las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia; y la concreción del principio de calidad de vida o vida digna.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República



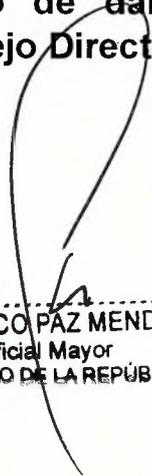
CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO  
Presidente del Consejo de Ministros

**142; 2581; 3378/2018-CR**

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima,  de diciembre de 2018

**Pase a las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social; Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.**

  
-----  
**GIANMARCO PAZ MENDOZA**  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

*Ha dado la Ley siguiente:*

**LEY QUE AMPLÍA LA VIGENCIA DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE  
JUBILACIÓN ANTICIPADA PARA DESEMPLEADOS EN EL SISTEMA  
PRIVADO DE PENSIONES**

**Artículo único.** *Ampliase la vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada - REJA establecido en la Ley 29426, hasta el 31 de diciembre de 2021.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.*

*En Lima, a los veintinueve días del mes de noviembre de dos mil dieciocho.*



**DANIEL SALAVERRY VILLA**  
*Presidente del Congreso de la República*



**LEYLA CHHUÁN RAMOS**  
*Primera Vicepresidenta del Congreso de la República*

**AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

