

Proyecto de Ley N° 4977/2020-CR



Sumilla: Régimen Especial de Jubilación para afiliados con menos de 20 años de aportaciones al DL 1990

Los Congresista de la República que suscriben, integrantes del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presentan la siguiente iniciativa legislativa;

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE INCORPORA UN RÉGIMEN ESPECIAL DE JUBILACIÓN PARA LOS AFILIADOS AL DECRETO LEY 1990, CON MENOS DE 20 AÑOS DE APORTACIONES Y ESTABLECE LA DEVOLUCIÓN PARA LAS PERSONAS CON MENOS DE 15 AÑOS 11 MESES DE APORTACIONES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer un régimen especial de jubilación para los afiliados al Decreto Ley 1990, que han cumplido 65 años de edad, que no han logrado acumular 20 años de aportaciones, así como la devolución para quienes tienen menos de 15 años 11 meses de aportaciones.

Artículo 2. Incorpórese el artículo 49 - A, al Decreto Ley 1990, que Crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social

Incorpórese el artículo 49 - A, al Decreto Ley 1990, que Crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, en los términos siguientes:

"Artículo 49-A

Los asegurados obligatorios o facultativos, que tengan 65 años o más, y no hayan alcanzado los 20 años de aportaciones al sistema, exigidos por el

régimen general, podrán acceder a una pensión especial de jubilación, según lo siguiente:

- 1) Si tiene 19 años o más de aportaciones, accederá a una pensión 10 % menor de lo que le correspondería si hubiese llegado a tener 20 años de aportes.
- 2) Si tiene 18 años o más de aportaciones, accederá a una pensión 20 % menor de lo que le correspondería si hubiese llegado a tener 20 años de aportes.
- 3) Si tiene 17 años o más de aportaciones, accederá a una pensión 30% menor de lo que le correspondería si hubiese llegado a tener 20 años de aportes.
- 4) Si tiene 16 años o más de aportaciones, accederá a una pensión 40% menor de lo que le correspondería si hubiese llegado a tener 20 años de aportes."

Artículo 3. Cobertura de Salud

El acceso a la pensión especial de jubilación prevista en la presente norma, no genera obligación y/o derecho alguno con el Seguro Social de Salud -Essalud-, siendo de aplicación lo dispuesto por el Decreto de Urgencia 017-2019, que Establece Medidas para la Cobertura Universal de Salud.

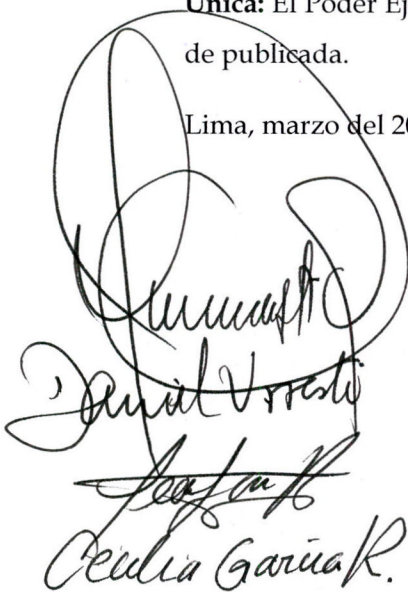
Artículo 4. Devolución de Aportes

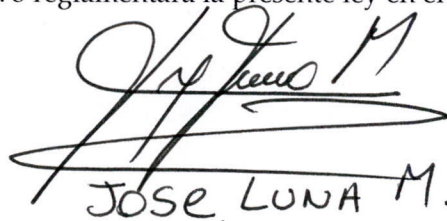
En los casos con menos de 15 años 11 meses de aportaciones, se podrá solicitar la devolución de los aportes.

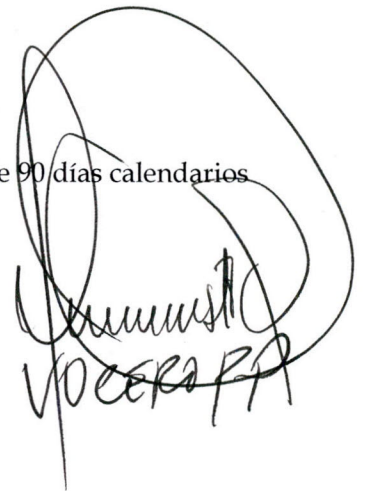
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

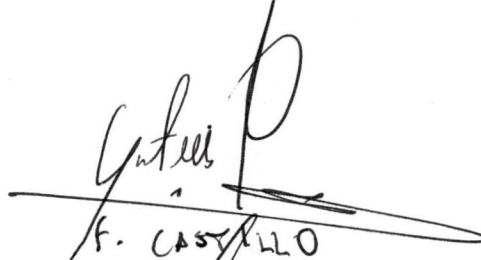
Única: El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo de 90 días calendarios de publicada.

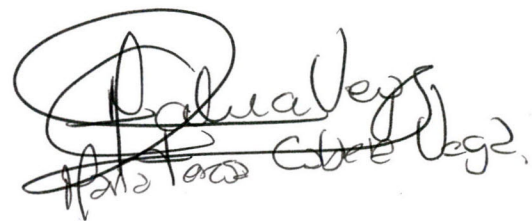
Lima, marzo del 2020

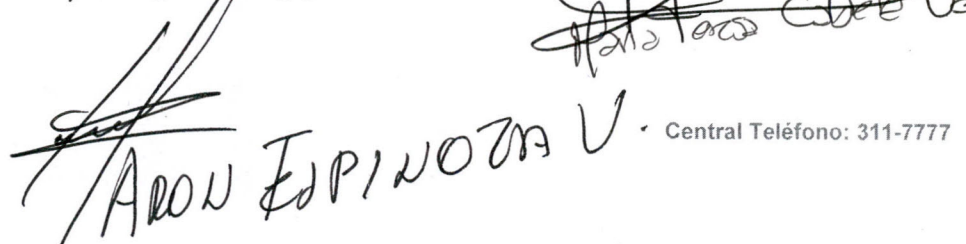

Daniel Varón
Cecilia Garín R.


JOSE LUNA M.


VOCERA PA


F. CASTILLO


Cecilia Garín R.

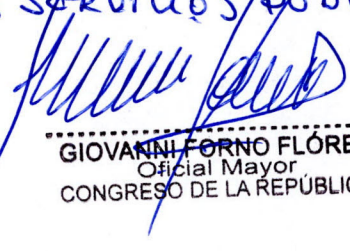

ARON ESPINOZA V.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 06 de Mayo del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 437 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de ECONOMIA, BANCA, FUNDACIONES, E INTELIGENCIA FINANCIERA.

DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.



GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La seguridad social de acuerdo a tratados y declaraciones universales¹ se rige bajo el principio de Universalización, y el principio de Progresividad que están reconocidos en nuestra Constitución Política, estableciéndose que *"El Estado reconoce el **derecho universal y progresivo** de toda 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**"*², siendo que esta progresividad no puede ser entendida como un elemento de permanente postergación. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, en su sentencia que señala que *"el principio de progresividad en el gasto a que hace alusión la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución, no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues para este Colegiado la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas"*.³

En el Perú el Sistema Nacional de Pensiones está a cargo de la Oficina Nacional Previsional ONP y funciona bajo el régimen de "reparto", que consiste en que los aportes de los afiliados -activos- financian las pensiones de los jubilados. Este sistema - Decreto Ley 19990- contempla la aplicación de pensiones mínima la cual asciende a S/. 500 y máxima S/893⁴.

Para acceder a una pensión de jubilación se debe contar con 65 años de edad y se requiere tener al menos 20 años de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, surgiendo el problema respecto las personas que no llegaron a dichos años (20), pero, sí se le realizó el descuento al sistema, durante una determinada cantidad de años, sin embargo, no accederán a una pensión.

¹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

² Artículo 10

³ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02016-2004-AA.pdf>

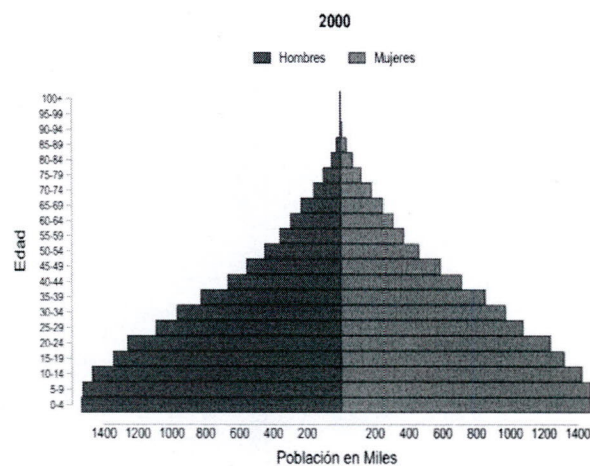
⁴ Establecidas por el D.S. 139-2019-EF, por el que Dictan disposiciones para el reajuste del monto de las pensiones establecidas en el Decreto Ley N° 19990

La tasa de aporte al SNP ha sufrido cambios conforme ha ido evolucionando en el tiempo, siendo hoy un aporte de 13% (al igual que el descuento en el Sistema Privado de Pensiones).

La principal diferencia con el Sistema Privado de Pensiones, es que este, funciona bajo el esquema de "cuentas individuales de capitalización", es decir el dinero aportado está individualizado.

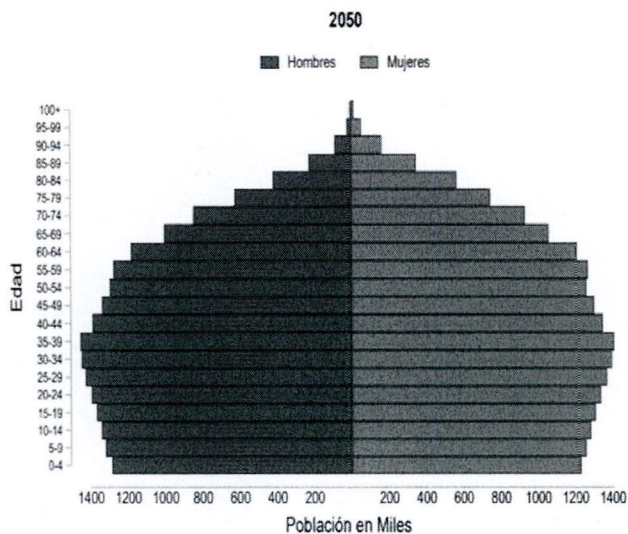
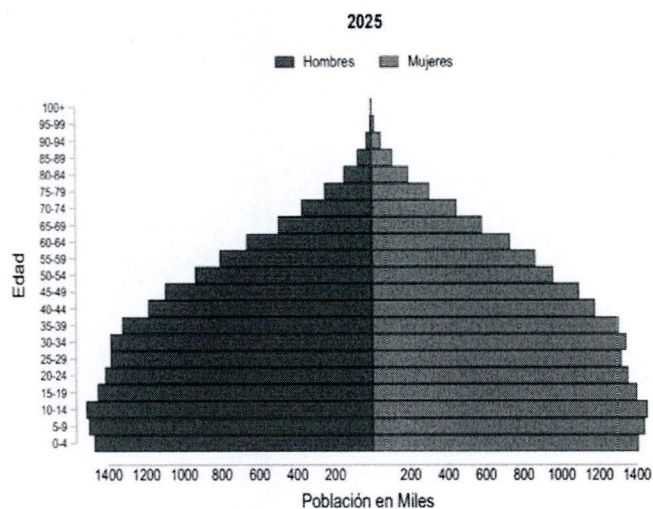
Entre los principales problemas que determinan un bajo índice de pensiones en el país, está en primer lugar i) la informalidad laboral, que genera la discontinuidad en los aportes al sistema, al no ser obligatorio, se deja de aportar durante muchos periodos de vida laboral, no incrementado los fondos propios (en el caso del SPP) o los fondos del sistema (en el caso del SNP); otro factor importante es ii) la tasa de aportación, en el Perú es de 13%, relativamente baja en comparación con otros países de la región y sobre todo del mundo, iii) El incremento de la esperanza de vida.

El panorama a futuro no es alentador, los índices demográficos nos muestran que el número de adultos va en aumento⁵, como se muestra en los siguientes cuadros,⁶ por lo que el Estado debe poner especial énfasis en atender a este grupo etario de la población.



⁵ Fuente: Naciones Unidas. Elaboración OPG-EE/ONP

⁶ https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/2998.pdf



A continuación se muestra el número de afiliados al Sistema Nacional de Pensiones, desde el año 2000. La tabla detalla el incremento sostenido del sistema, con 1,649,485 afiliados en setiembre del año 2019 y , todo ello, pese a que desde el año 1992, se crea el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones en el país⁷.

⁷ Decreto Ley 25897, por el que se Crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones

EVOLUCIÓN APORTANTES (OBLIGATORIOS Y FACULTATIVOS) AL SNP 19990 (En personas)	
Año ⁸	Aportantes
2000	327,171
2005	454,570
2010	1,082,825
2015	1,602,302
2019	1,649,485

Fuente ONP⁹
Elaboración Propia

Por su parte, la planilla del Decreto Ley 19990, está compuesta por 365, 136 pensionistas por Jubilación y Vejez (dejando en claro que existen otro tipo de pensiones como invalidez, o de derecho derivado como orfandad, viudez que no son consideradas para efectos del presente proyecto).

RESUMEN DE LA COMPOSICIÓN DE LA PLANILLA DECRETO LEY 19990 ¹⁰ (Derecho Propio)			
Cantidad	Jubilación y vejez	Invalidez	Total
Prestaciones	380,052	26,392	406,444
Pensionistas	365,136	25,937	391,073

⁸ Información al mes de setiembre de cada año

⁹ https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/2967.pdf

¹⁰ Información a octubre 2019

* Fuente ONP¹¹
* Elaboración Propia

Este número de pensionistas por Jubilación y Vejez representan un costo de S/. 246 millones 230 mil 382 soles mensuales, siendo el promedio de S/ 674 soles.

RESUMEN DE LA COMPOSICIÓN DE LA PLANILLA DECRETO LEY 19990 ¹² (Derecho Propio)			
Soles			
	Jubilación y vejez	Invalidez	Total
Prestaciones	254,126,664.02	15,243,977.78	269,370,642
Pensionistas	246,230,382.20	15,006,050.87	261,236,433

* Fuente ONP¹³
* Elaboración Propia

Ante tal situación surge el problema especial de las personas que han aportado durante varios años al sistema pero que no llegan a cumplir con los 20 años exigidos por la ley para acceder a una pensión de jubilación.

En un sistema "reparto", entendemos que ellos aportaron para que otras personas puedan obtener los beneficios de una pensión, y que en el futuro ellos puedan beneficiarse con los aportes de nuevos aportantes, pero si por el factor tiempo, no van a lograr una pensión, el aporte que efectuaron y que no será devuelto ni compensado, se constituye en una acción "confiscatoria y o expropiatoria", negándole la ley, un derecho constitucional.

Como país en vías de desarrollo, debemos apuntar a lograr "Justicia Social", entendida como el "valor que promueve el respeto igualitario de los derechos y las obligaciones de cada ser humano en determinada sociedad... enfocada generalmente, a la repartición justa y equitativa de los bienes y servicios básicos necesarios para el desarrollo y el desenvolvimiento de una persona en la sociedad como, por ejemplo, el bienestar socioafectivo, la educación, la salud y los Derechos Humanos"¹⁴ y claro está el derecho fundamental a acceder a una pensión de jubilación,

¹¹ https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/2978.pdf

¹² Información a octubre 2019

¹³ https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/2978.pdf

¹⁴ <https://planlea.listindiario.com/2018/11/significado-de-justicia-social/>



más aun, cuando los afiliados han aportado durante varios años al sistema previsional, para conseguirla, pero que a la postre, por límites establecidos en la ley -que debería ser modificada- es negada, perdiendo así no solo su aportes sino, -también- el derecho fundamental a un pensión.

El Decreto Ley 19990, ha establecido regímenes especiales o de pensión reducida para personas que han aportado menos de los 20 años obligatorios, así encontramos el régimen de Pensión Reducida y Pensión Especial con un mínimo de 5 años de aportes - a más-, pero que por las condiciones o exigencias para calificar ya están -prácticamente- cerrados.

"PENSIÓN REDUCIDA, PENSIÓN ESPECIAL"

Requisitos para solicitar pensión de jubilación D.L. N° 19990 ¹⁵					
Tipo	Edad		Aporte		Observaciones
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Pensión Reducida	60	55	De 5 a 15 años	De 5 a 13 años	Solo para las personas que al 18 de diciembre de 1992 cumplan con los requisitos de edad y aportes señalados.
Pensión Especial	Nacidas/os antes del 01.07.1931	Nacidas/os antes del 01.07.1936	Mínimo 5 años	Mínimo 5 años	Solo para las personas nacidas antes de las fechas señaladas y con el mínimo de aportes, además que al 01 de mayo de 1973 hayan estado inscritos en cualquiera de las Cajas de Pensiones del Seguro Social. Solo en caso de Pensión Especial.

Fuente ONP¹⁶
Elaboración Propia

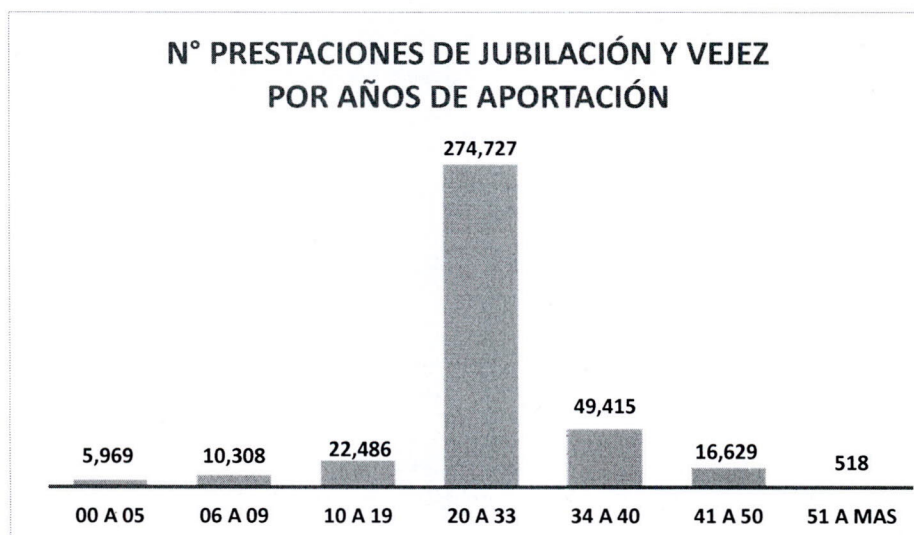
¹⁵ https://www.onp.gob.pe/Servicios/quiero_pension/tipos_pensiones_requisitos/inf/pensiones_jubilacion

¹⁶ "Conoce tipos de pensiones y requisitos"

Ello ha permitido que, en el Sistema Nacional de Pensiones, DL 19990 existan pensiones de jubilación con menos años de aportación - a los previstos en la regla general que es de 20 años- tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

N° PRESTACIONES DE JUBILACION Y VEJEZ								
AÑOS DE APORTACIÓN								
	00 a 05 Años	06 a 09 Años	10 a 19 Años	20 a 33 Años	34 a 40 Años	41 a 50 Años	51 a más Años	Total
Total	5,969	10,308	22,486	274,727	49,415	16,629	518	380,052

En efecto, el Sistema Nacional de Pensiones concentra aproximadamente el 75% de las pensiones de Jubilación y Vejez en el rango de 20 a 32 años de aportaciones, con 274, 727 prestaciones, seguido del rango comprendido entre los 34 a 40 años de aportación con 40, 415 prestaciones, quienes, al haber aportado durante más años, consiguen una pensión de jubilación un poco más elevado que el mínimo impuesto por la ley.





Y es que el Sistema Nacional de Pensiones, funciona bajo el principio que la ley establece cuales son los límites máximos y mínimos del monto de pensión de jubilación y los años de aportes que se deben acreditar para acceder a ella.

Bajo esta premisa y atendiendo a los antecedentes - de pensión reducida con menos años de aporte a la regla general -20 años- es, justo, constitucional y necesario, adoptar un nuevo Régimen Especial de Jubilación para afiliados con menos de 20 años de aportes, con una pensión menor a lo que recibiría si hubiera aportado los 20 años, - tampoco sería justo y sostenible financieramente equipararlos-, de esta manera, entre menos años se haya aportado, más se verá reducida la pensión en relación al mínimo establecido en la ley con relación a los 20 años que corresponden a la regla general.

Ante este escenario -de baja cobertura pensionaria- el Estado, **con acierto**, viene ejecutando el "Programa Pensión 65", que es un régimen no contributivo.

"Pensión 65 surge como una respuesta del Estado ante la necesidad de brindar protección a un sector especialmente vulnerable de la población, y les entrega una subvención económica de S/. 250 soles bimestrales por persona y con este beneficio contribuye a que ellos y ellas tengan la seguridad de que sus necesidades básicas serán atendidas, que sean revalorados por su familia y su comunidad, y contribuye también a dinamizar pequeños mercados y ferias locales"¹⁷.

A continuación, mostramos algunas cifras del "Programa Pensión 65" que dan cuenta del gran alcance que tienen a nivel nacional.

Programa Pensión 65		
Cifras 2019 ¹⁸		
Cobertura Distritos	Usuarios Atendidos	Transferencias Anual
1874	561, 349	S/ .819,627,750

¹⁷ <https://www.pension65.gob.pe/quienes-somos/>

¹⁸ <https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php>

Rangos de Edad	Ene - Feb	Mar - Abr	May - Jun	Jul - Ago	Set - Oct	Nov - Dic
Varones 65 a 69 años	37,947	36,488	35,662	33,549	36,032	36,247
Varones 70 a 74 años	71,051	71,177	71,132	71,185	73,843	74,220
Varones 75 a 79 años	58,875	59,378	59,694	60,350	61,904	62,347
Varones 80 a 84 años	42,268	42,542	42,688	43,155	43,729	44,011
Varones 85 a 99 años	29,834	30,262	30,654	31,502	32,081	32,733
Varones + de 100 años	254	261	273	281	289	295
Mujeres 65 a 69 años	45,095	43,398	42,190	39,671	42,367	42,807
Mujeres 70 a 74 años	84,622	84,564	84,662	84,631	87,459	87,517
Mujeres 75 a 79 años	72,547	73,462	73,774	74,530	76,351	76,975
Mujeres 80 a 84 años	52,563	52,907	53,100	53,739	54,539	54,982
Mujeres 85 a 99 años	44,335	44,965	45,579	46,791	47,778	48,535
Mujeres + 100 años	609	629	635	659	671	680
Total	540,000	540,033	540,043	540,043	557,043	561,349

Fuente: Pensión 65¹⁹

Uno de los requisitos para acceder a "Pensión 65" es no tener una pensión, ya sea ONP, AFP o ni de EsSalud, pero seguramente muchos de ellos, han sido aportantes a la ONP y no han logrado los 20 años de aportaciones que exige la norma actual, por lo que de brindarles el acceso a una pensión, se "eliminarían" de la planilla del programa de "Pensión 65".

Es importante resaltar que no estamos en contra del "Programa Pensión 65", creemos que es un programa con un alto impacto social y solidario y que alivia las necesidades de más de medio millón de peruanos que no tiene una pensión y que el Estado debe trabajar para la universalización de la seguridad social.

En ese sentido, debemos también ver la situación de miles de peruanos que trabajaron y aportaron durante muchos años al Sistema Nacional de Pensiones pero que, al no lograr los años de aportes, han perdido no solo el derecho a acceder a una pensión, sino que además han perdido sus aportes, ya que el Estado -actualmente- no devuelve ni entrega beneficio alguno como contraprestación de ello.

¹⁹ <https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php>



EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta busca establecer Régimen Especial de Jubilación para los afiliados al Decreto Ley 19990 que, teniendo 65 años de edad, no han logrado acumular 20 años de aportes, para ello, se pretende incorporar el artículo 49 - A, al Decreto Ley 19990, que Crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.

Asimismo, se establece que este Régimen Especial de Jubilación, no genera derechos ni obligaciones con Essalud, porque de lo contrario podría afectarse el Seguro Social, manteniendo su situación en cuanto a cobertura de salud dentro de lo previsto por el Decreto de Urgencia 017-2019, que Establece Medidas para la Cobertura Universal de Salud.

En los supuestos con menos tiempo que los 15 años 11 meses de aportaciones, podrá solicitar la devolución de los aportes.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Al ser una modalidad nueva de acceso a pensión de jubilación especial de las personas que han realizado durante años aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones se produce una "retribución o contraprestación" de sus aportes, es decir, se logra cumplir la finalidad para la cual fueron retenidos durante muchos años por el Estado.

El beneficio, será significativo para cientos de miles de personas que aportaron al Sistema Nacional de Pensiones por más de 15 años 11 meses y que no llegaron a los 20 años de aportes establecidos en la regla general.

Por otro lado, la planilla del programa "Pensión 65" disminuirá, ello debido a que hay beneficiarios del programa social que, al recibir una pensión especial de jubilación, ya no calificarán a dicho programa, sincerando su real situación, ya que aportaron durante más de 15 años 11 meses para obtener una pensión de jubilación o vejez.

Al establecer que no generan obligación alguna con Essalud, no se genera carga a dicho organismo y la cobertura de salud, estará a cargo del mismo sistema del cual ya son beneficiarios, es decir el Seguro Integral de Salud.