

Documento N° 001-2020-CF/ST
Efecto de iniciativas legislativas en las finanzas públicas¹

El presente documento contiene la evaluación realizada por la Dirección de Estudios Macrofiscales (DEM) de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (STCF) acerca de los proyectos de ley presentados en el Congreso de la República durante el periodo 2016-2020.

El objetivo del documento es mostrar el avance, en las distintas instancias parlamentarias, de iniciativas legislativas con potencial de afectar significativamente las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazo, y con ello, contribuir con el análisis técnico independiente de la política fiscal, que permita asegurar su sostenibilidad.

1. Situación de los proyectos de ley en el periodo 2016-2020

Con información disponible hasta el 18 de noviembre de 2020 en el periodo 2016-2020 se habían presentado un total de 6 648 proyectos de ley (PL) en el Congreso de la República, de los cuales: i) 1 330 PL dieron origen a 477 leyes y 160 resoluciones legislativas que fueron publicadas en el diario oficial El Peruano, ii) 431 PL fueron rechazados por el propio Congreso, y iii) 4 884 PL aún se encontraban bajo estudio en el Congreso de la República (ver tabla 1).

Tabla 1: estado de los proyectos de ley presentados en el periodo 2016-2020

	Congreso 2016-2019	Congreso 2020	Total
Total	4849	1799	6648
Publicados en El Peruano	1117	213	1330
Rechazados^{1/}	420	11	431
Bajo estudio en el Congreso	3311	1573	4884
<i>En Comisión^{2/}</i>	<i>2144</i>	<i>1259</i>	<i>3403</i>
<i>Con dictamen positivo^{3/}</i>	<i>1167</i>	<i>314</i>	<i>1481</i>

1/ Consiste en los PL que alguna comisión del Congreso de la República ha archivado, no aprobó la propuesta (dictamen negativo), la rechazó de plano, se inhibió o anuló. También se consideran aquellos PL retirados por los propios Congresistas autores de la propuesta.

2/ Considera los PL en las 24 comisiones ordinarias que hay en Congreso de la República, y también a los PL presentados y que aún no son derivados a las comisiones.

3/ Considera los PL con dictamen positivo que aún no entran a debate en el Pleno, aquellos PL como orden del día y relatoría, los PL aprobados en primera votación, los PL dispensados de segunda votación, las autógrafas para enviar al Ejecutivo, los PL observados por el Ejecutivo, los PL que han vuelto a comisión en etapa de insistencia, y los PL dispensados del trámite de comisión.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

2. Proyectos de ley que afectan las finanzas públicas

En esta sección consideramos las dos composiciones que ha tenido el Congreso de la República en el periodo 2016-2020. La primera, que funcionó desde julio de 2016 hasta setiembre de 2019, y la que viene funcionando desde marzo de 2020 hasta la actualidad.

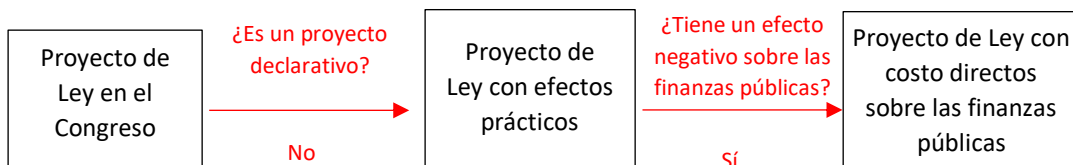
De los proyectos de ley presentados en el Congreso en el período 2016-2019 nuestro enfoque se centra en las 1167 iniciativas que cuentan con dictamen positivo de alguna comisión del Congreso. Estas iniciativas legislativas, al estar más avanzadas en el proceso

¹ Documento elaborado por Brigitt Bencich, Christian Merino, Alison Murga, Juan Carlos Sosa y Alvaro Jiménez. Las opiniones vertidas en este documento no reflejan necesariamente la posición de los miembros del Consejo Fiscal.

parlamentario, tienen una mayor probabilidad de ser aprobadas que aquellas, del mismo periodo, pero que aún se encuentran bajo estudio de las comisiones ordinarias del parlamento. Por otra parte, de las iniciativas del Congreso que entró en funciones en marzo del 2020, nuestro enfoque se centra tanto en los 314 PL que cuentan con dictamen positivo como en los 1259 PL que aún se encuentran bajo el estudio en comisión.

Los PL que, de ser aprobados, afectarían negativamente a las finanzas públicas lo harían a través de 3 canales: i) el aumento del gasto público temporal o permanente, ii) la reducción de los ingresos fiscales o iii) el incremento de la exposición a riesgos fiscales² en el mediano y largo plazo, categoría donde se encuentran aquellos PL que afectan el funcionamiento de los sistemas previsionales³, entre otros. Además, cabe resaltar que no se ha considerado a aquellos PL declarativos⁴, es decir que únicamente declaran la existencia de alguna necesidad como de preferente interés nacional (ver gráfico 1), pues no tendrían efectos directos⁵ sobre las finanzas públicas.

Gráfico 1: criterios para la evaluación de un proyecto de ley que afecta las finanzas públicas

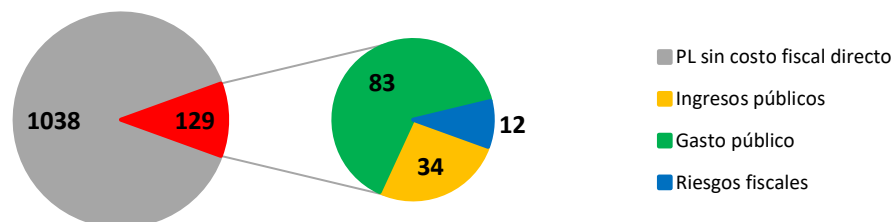


Elaboración propia.

2.1. Proyectos de ley del Congreso 2016-2019

De los 1167 PL con dictamen positivo del Congreso 2016-2019, hay 129 PL (11 por ciento) que tendrían un costo fiscal directo. Estos se caracterizan por ser en su mayoría de gasto público (83 PL). En menor cantidad hay PL que afectan los ingresos públicos (34 PL) y los que incrementan los riesgos fiscales (12 PL) (ver gráfico 2).

Gráfico 2: PL del Congreso 2016-2019 con costo fiscal directo que cuentan con dictamen positivo (número total)



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

² Los riesgos fiscales son factores de incertidumbre que causan que el desempeño fiscal del gobierno se desvíe de lo proyectado en el mediano plazo, o que sean una amenaza para la sostenibilidad fiscal en el largo plazo.

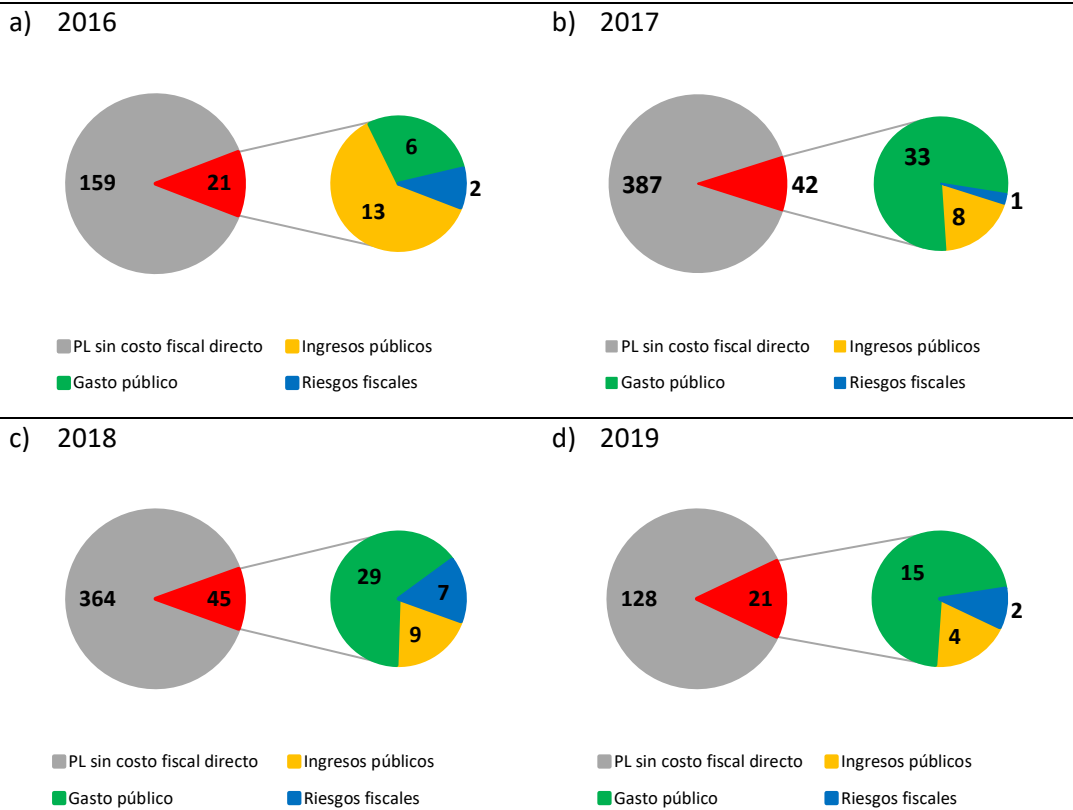
³ Aparte del incremento directo del gasto público que pueden generar, podrían incrementar la exposición a riesgos fiscales pues crean presiones futuras para el Estado provea algún tipo de asistencia a las personas que no podrán acceder a una pensión adecuada.

⁴ Una ley declarativa se caracteriza por ser un llamado para que las autoridades de otros poderes del Estado prioricen ciertas actividades o proyectos. Por lo general, la decisión de priorizar o no dichas actividades o proyectos no recae en las competencias del Congreso.

⁵ Ver Informe Temático N° 10/2012-2013 "Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias". Según este Informe los PL declarativos no tienen carácter vinculante.

Sin embargo, hay que recordar que el anterior Congreso de la República estuvo en funciones durante cuatro años, por lo que es relevante revisar los PL en cada año. En este caso, consideramos la fecha en que el PL fue presentado en el Congreso y que aún no se ha convertido en ley. De esta manera, de los 180 PL presentados en el 2016 que cuentan con dictamen positivo, hay 21 (12 por ciento) con costo fiscal directo, predominando las iniciativas que buscan hacer cambios en los ingresos públicos (13 PL). De los 429 PL presentados en 2017 que cuentan con dictamen positivo, 42 PL (10 por ciento) realizan cambios en el gasto público (33 PL). Para el 2018, de 409 PL con dictamen positivo, hay 45 PL (11 por ciento) con costo fiscal directo, donde predominan las iniciativas de gasto. Finalmente, para 2019 (año en el cual solo se legisló hasta setiembre), hay 149 PL con dictamen positivo, de los cuales hay 21 PL (14 por ciento) tienen efecto negativo directo sobre las finanzas públicas, siguiendo con la tendencia de ser mayormente PL relacionados a incrementos en el gasto público (ver gráfico 3).

Gráfico 3: PL del Congreso 2016-2019 con costo fiscal que cuentan con dictamen positivo por años (número total)



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

2.2. Proyectos de ley del Congreso 2020

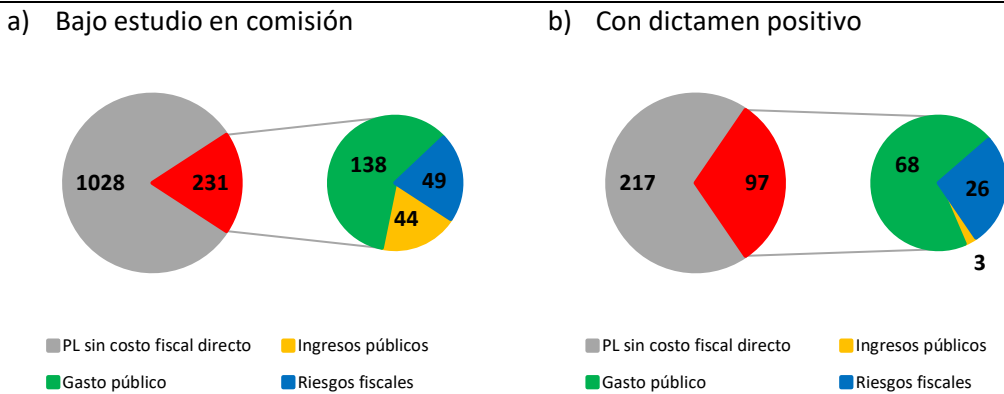
En cuanto a los PL del Congreso 2020, como habíamos descrito previamente, se han revisado tanto los PL que aún están bajo análisis de alguna comisión como los PL que cuentan con dictamen positivo. En conjunto, se ha encontrado que hay 328 PL que tendrían un costo directo sobre las finanzas públicas (21 por ciento).

Entre los PL que aún se encuentran bajo estudio de alguna comisión, hay 231 (18 por ciento) que tienen un efecto negativo sobre las finanzas públicas. De estos, la mayor parte de los PL se concentran en incrementos en el gasto público (138 PL), seguido de los PL que reducen

los ingresos públicos (44 PL), y, por último, se encuentran los PL que incrementan los riesgos fiscales previsionales (49 PL) (ver gráfico 4.a).

Por su parte, los PL que cuentan con un dictamen positivo, hay 97 PL (31 por ciento) que tienen un costo directo sobre las finanzas públicas. Estos se caracterizan por ser en su mayoría de gasto público (68 PL) manteniéndose la tendencia; mientras que, a diferencia del periodo 2016-2020, los PL con que aumentan la exposición a riesgos fiscales cobran mayor importancia (26 PL), y en menor medida los PL que afectan a los ingresos públicos (3 PL) (ver gráfico 4.b).

Gráfico 4: PL del Congreso 2020 con costo fiscal directo (número total)



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

A diferencia del Congreso 2016-2019, el Congreso del 2020 inició sus funciones en medio de la emergencia sanitaria de la COVID-19. A pesar de que se delegaron facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia económica por la emergencia sanitaria⁶ y que la Constitución Política del Perú, en su artículo 79, prohíbe expresamente las iniciativas del Congreso para crear o aumentar el gasto público, se han propuesto varios proyectos de ley con significativo costo fiscal relacionadas a aliviar los efectos de la pandemia en el país⁷.

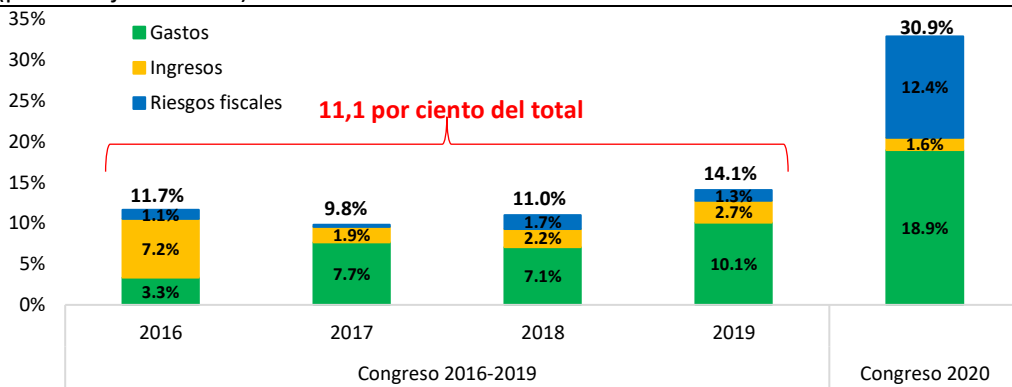
2.3. Comparación de la producción legislativa en ambos periodos congresales

En cuanto a las comparaciones entre ambos periodos, durante el Congreso 2016-2019, se observa que, los PL con dictamen positivo y que tienen un costo directo sobre las finanzas públicas representan entre el 10 y el 14 por ciento de los PL, siendo en su mayoría propuestas que buscan hacer cambios en el gasto público. Por su parte, si uno observa los PL del Congreso 2020, a pesar de solo haber funcionado por siete meses y medio, el número de PL con costo fiscal directo representan el 31 por ciento de los PL con dictamen positivo, duplicando las cifras del anterior Congreso en 2019. Este Congreso ha mantenido la tendencia de plantear la mayor parte de propuestas relacionadas al gasto público, pero donde han tomado fuerza las propuestas que incrementan la exposición a riesgos fiscales sobre todo por el mayor número de PL que proponen el retiro de fondos previsionales públicos y privados (ver gráfico 5).

⁶ Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, faculta al Poder Ejecutivo a legislar por un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

⁷ En cuanto a los 97 PL con costo fiscal directo que cuentan con dictamen positivo, hay 56 PL que buscan aliviar los efectos de la pandemia. Por su parte, de los 231 PL con costo fiscal directo y que aún están bajo estudio de alguna comisión, hay 67 PL que buscan aliviar los efectos de la pandemia.

Gráfico 5: PL con costo directo en las finanzas públicas durante el periodo 2016-2020^{1/} (porcentaje del total)



1/ Del Congreso 2020 se consideran únicamente los PL que cuentan con dictamen positivo.

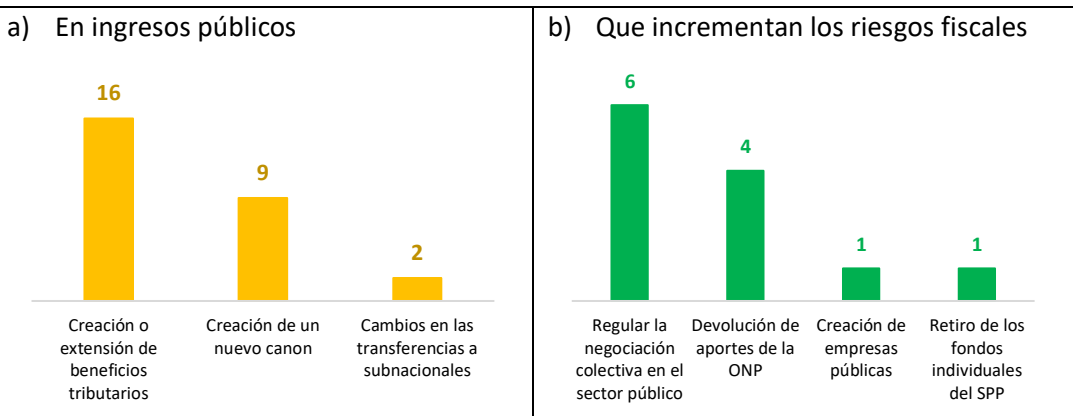
Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

3. Principales materias de los proyectos de ley con incidencia fiscal

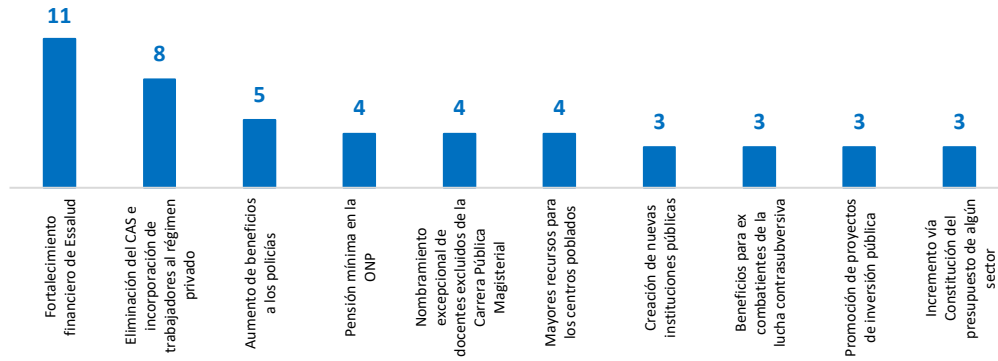
3.1. Proyectos de ley del Congreso 2016-2019

En cuanto a los PL presentados en el Congreso 2016-2019, hay 129 PL que cuentan con dictamen positivo y tienen un costo directo en las finanzas públicas. De estos, hay 34 PL que afectan los ingresos públicos, destacando la creación o extensión de beneficios tributarios. Respecto a las iniciativas legislativas que aumentan los riesgos fiscales, destacan los PL que buscan regular la negociación colectiva en el sector público, los relacionados al retiro de fondos de la ONP y el retiro de los fondos del Sistema Privado de Pensiones (SPP) y la creación de una nueva empresa pública. Finalmente, sobre los 83 PL que afectan el gasto público, las propuestas más importantes son las que buscan eliminar el régimen CAS y fortalecer financieramente a Essalud (ver gráfico 6).

Gráfico 6: PL con costo fiscal directo que cuentan con dictamen positivo, Congreso 2016-2019



c) En gasto público



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

3.2. Proyectos de ley del Congreso 2020

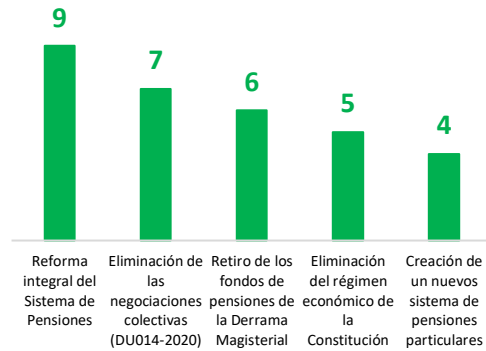
En cuanto a los PL que aún se encuentran bajo estudio de comisiones, hay 231 PL con costo directo en las finanzas públicas. En este grupo, hay 44 PL que afectan los ingresos públicos, mayormente, mediante la creación o extensión beneficios tributarios. Entre los 49 PL que incrementan los riesgos fiscales, la mayor parte de ellos afecta los sistemas previsionales. Finalmente, entre los 138 PL que afectan el gasto público, la mayor parte son propuestas principalmente dirigidas a trasladar, total o parcialmente, a los trabajadores del régimen CAS a otros regímenes laborales; modificar el uso de las transferencias provenientes de la extracción de recursos naturales de los gobiernos subnacionales para nuevos fines; pagar de forma prioritaria lo derivado de sentencias judiciales firmes, entre otras (ver gráfico 7).

Gráfico 7: PL con costo fiscal directo bajo estudio en comisión, Congreso 2020

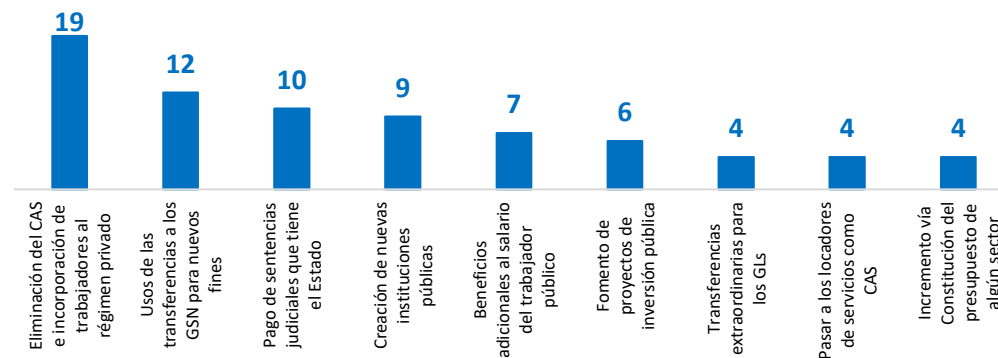
a) En ingresos públicos



b) Que incrementan los riesgos fiscales



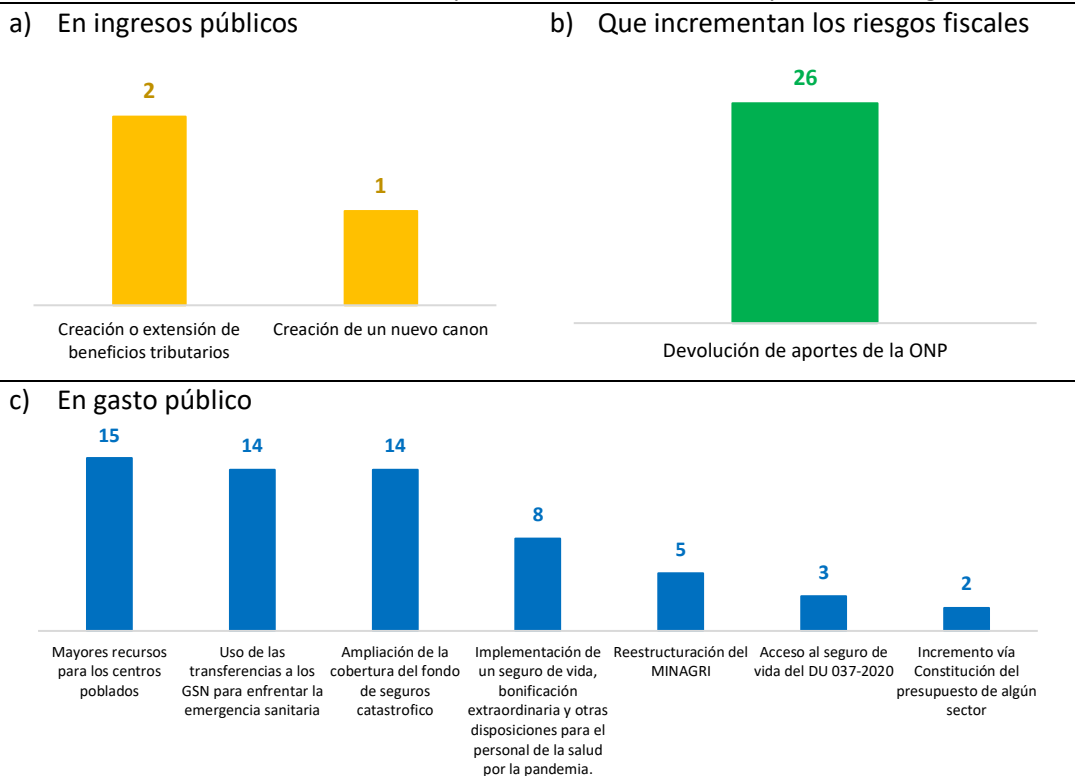
c) En gasto público



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Por su parte, de los PL que ya cuentan con dictamen positivo de alguna comisión, habían 97 PL con costo directo sobre las finanzas públicas. De los cuales, 3 PL tienen efectos sobre los ingresos públicos, también mediante la creación o extensión de beneficios tributarios. Respecto a los que aumentan los riesgos fiscales, hay 26 PL que plantean el retiro de fondos de la ONP. Finalmente, de los 68 PL que afectan el gasto público, las propuestas buscan modificar el uso de las transferencias de canon y otros recursos de los gobiernos subnacionales para nuevos fines, ampliar la cobertura del fondo de seguro catastrófico para el sector agrario y destinar mayores recursos para los centros poblados, entre otros fines (ver gráfico 8).

Gráfico 8: PL con costo fiscal directo que cuentan con dictamen positivo, Congreso 2020



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

4. **Proyectos de ley con mayor costo fiscal 2016-2020⁸**

En resumen, de las iniciativas legislativas del periodo 2016-2020 se puede observar la repetición de algunas de las iniciativas que tienen altos costos fiscales, ya sea de carácter permanente o temporal, y además de iniciativas que buscan hacer cambios en la composición del presupuesto público. Entre las de mayor costo fiscal destacan las siguientes propuestas (ver tabla 3):

- a) Los 30 PL que buscan la devolución de aportes de la ONP (autógrafa en etapa de insistencia), que tendría un costo estimado, según el MEF⁹, de S/ 15 956 millones o 2,3 por ciento del PBI.
- b) Los 10 PL que buscan que el Gobierno Central pague las deudas por sentencias judiciales que tiene el Estado en los tres niveles de gobierno. Según información disponible del

⁸ Para mayor detalle de estas iniciativas legislativas ver el anexo 1.

⁹ Según las observaciones remitidas por el MEF al Congreso de la República.

Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024 (MMM 2021-2024), estas medidas tendrían un costo estimado de S/ 12 472 millones o 1,6 por ciento del PBI¹⁰.

- c) Los 9 PL que buscan la eliminación del régimen CAS y locación de servicios con el fin de incorporar a dichos trabajadores a los regímenes de la actividad privada. Este tipo de medidas tendría un costo fiscal anual estimado de alrededor de S/ 2 mil millones¹¹ (0,3 por ciento del PBI).
- d) Los 13 PL que buscan regular la negociación colectiva en el Sector Público, que a diferencia del DU N°014-2020, no tomarían en cuenta los informes técnicos financieros elaborados por el MEF para su aplicación.
- e) Los 8 PL que tienen por objetivo hacer cambios el presupuesto público asignándole más recursos, vía reforma constitucional, a sectores como salud, educación, agricultura y Poder Judicial.

Tabla 2: PL con dictamen positivo con mayor costo fiscal 2016-2020

Propuestas	2016-2019 ^{1/}	2020	Total	Costo estimado (millones de S/)
1) Devolución de aportes de la ONP	4	26	30	15 956
2) Pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada que tiene el Estado	0	10	10	12 472
3) Eliminación del régimen CAS y locación de servicios e incorporación de dichos trabajadores a los regímenes de la actividad privada ^{2/}	8	7	15	2 000
4) Regular la negociación colectiva en el Sector Público	6	7	13	No cuantificable
5) Incremento vía constitución del presupuesto de algún sector	3	6	9	Redistribución presupuestal

1/ Se consideran las iniciativas legislativas que cuentan con dictamen positivo.

2/ Del Congreso 2016-2019 se consideran los 8 PL que conforman el dictamen que busca eliminar totalmente el régimen CAS. Por su parte, del Congreso 2020 se consideran los PL individuales que buscan eliminar totalmente el régimen CAS en el Sector Público.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Cabe indicar estas iniciativas legislativas vienen avanzando en distintas instancias del Congreso de la República a pesar de que la Constitución Política del Perú, en su artículo 79, prohíbe expresamente al Congreso de la República crear o aumentar el gasto público. Las limitaciones de las iniciativas congresales en materia económica son menores a las establecidas en las constituciones políticas de otros países de la región. En Chile, la Constitución Política ha reservado la iniciativa legislativa exclusiva al Poder Ejecutivo sobre la mayor parte de la política económica, materias laborales y de seguridad social. Ello incluye las normas referidas a la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos y proyectos de ley destinados a imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza. Por su parte, en Colombia, el gobierno tiene exclusividad en iniciativas sobre el plan nacional de desarrollo y

¹⁰ Corresponde al monto a lo total adeudado, al cierre de 2019, como consecuencia de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada o firmes, de acuerdo con lo reportado en el MMM 2021-2024.

¹¹ Según estimaciones realizadas por el Instituto Peruano de Economía en 2018, la cual está disponible en: <https://www.ipe.org.pe/portal/la-eliminacion-del-cas-subira-planillas-estatales-hasta-en-30-al-ano/>.

de inversiones pública; para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración; y, para determinar la estructura de la administración pública¹².

En esta línea, desde 2018, el Poder Ejecutivo ha presentado cuatro demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC) por leyes con costo directo sobre las finanzas públicas promulgadas vía insistencia por el Congreso de la República. Con relación a estos procesos de inconstitucionalidad destacan las dos sentencias favorables a favor del Poder Ejecutivo acerca de la inconstitucionalidad de las leyes 30745¹³ y 31018¹⁴. A la fecha, aún se encuentran bajo análisis del TC los procesos de inconstitucionalidad por las leyes 30683¹⁵ y 31039¹⁶ (ver tabla 3).

Tabla 3: procesos de inconstitucionalidad por leyes con efectos negativos en las finanzas públicas

Ley	Fecha de publicación en El Peruano	Fecha de presentación de la demanda	Fecha de admisión de la demanda	Estado de la sentencia
Ley N° 30683 Ley que modifica el decreto legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, a fin de regular las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley 19846.	21/12/2017	30/01/2018	09/05/2018	En trámite
Ley N° 30745 Ley de la carrera del trabajador del Poder Judicial	03/04/2018	10/12/2018	08/02/2019	A favor del Ejecutivo (09/09/2020)
Ley N° 31018 Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional declarado a causa del brote del COVID-19.	09/05/2020	02/06/2020	10/06/2020	A favor del Ejecutivo (25/08/2020)
Ley N° 31039 Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud.	26/08/2020	31/08/2020	09/09/2020	En trámite

Fuente: Tribunal Constitucional. Elaboración propia.

¹² Para mayor detalle ver Campos (2015), “Las facultades legislativas de los presidentes: los casos de Chile, Colombia y Perú”.

¹³ Ley de la carrera del trabajador del Poder Judicial.

¹⁴ Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional declarado a causa del brote del COVID-19.

¹⁵ Ley que modifica el decreto legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, a fin de regular las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley 19846.

¹⁶ Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud.

Asimismo, es importante mencionar que en la última semana se publicó la Ley N° 31069^{17,18} mediante la cual se destina para el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) el rendimiento del 2 por ciento de las operaciones afectas al IGV, principalmente para el financiamiento de inversión pública. Esta ley modifica la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo en el PL N° 4648 sobre la fuente que constituye el FONCOR, modificándolo de 1 por ciento a 2 por ciento de las operaciones afectas al IGV, y por ende a partir del año 2023¹⁹ duplicaría el presupuesto para inversión pública asignado a los gobiernos regionales²⁰, conllevando a que otras actividades no cuenten con el presupuesto necesario para la ejecución de sus actividades y proyectos.

5. **Análisis costo – beneficio de las iniciativas legislativas con mayor costo fiscal**

En el caso de los PL presentados en el año 2020, muchas de las iniciativas antes mencionadas no cuentan con un análisis costo beneficio adecuado que permita cuantificar los efectos que tendrán las propuestas en el fisco o en la economía en general. Como muestra de ello, evaluamos el costo reportado en las secciones “*análisis costo – beneficio*” de los PL que dan origen a tres de las propuestas que definitivamente implicarán un desembolso de recursos por parte de alguna entidad del sector público (gasto público), en caso sean aprobados: a) la devolución de aportes de la ONP, b) la eliminación del régimen CAS y c) el pago por sentencias judiciales.

Como se aprecia en la tabla 4, ninguno de los 43 proyectos de ley revisados cuenta con un análisis costo beneficio (ACB) adecuado: a) 6 PL (14 por ciento) no mencionan ningún costo en su ACB, b) 32 PL (74 por ciento) refieren que la propuesta no genera algún gasto para el Estado o indican que no se generan gastos públicos adicionales puesto que estos serán financiados con cargo al presupuesto de las entidades involucradas o señalan que no afecta al tesoro público ya que la norma se implementará gradualmente de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria; d) 5 PL (12 por ciento) reconocen que las propuestas generan algún gasto para el Estado²¹.

¹⁷ Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), publicada el 18 de noviembre de 2020.

¹⁸ Esta ley recoge las propuestas de cinco iniciativas legislativas presentadas entre 2017 y 2020 (1 propuesta del Ejecutivo y 4 propuestas del Congreso) aprobadas en dictámenes de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República entre agosto y octubre de 2020, respectivamente.

¹⁹ Según la segunda disposición complementaria final, el porcentaje del rendimiento de las operaciones afectas al IGV que constituyen recursos del FONCOR se aplicarán a partir del año 2022 con un porcentaje de 1 por ciento, el cual se incrementaría a 1,5 por ciento en 2023, y 2,0 por ciento en 2024.

²⁰ En 2019, los recursos ordinarios que se asignaron para inversión pública a nivel regional alcanzaron los S/. 3 489 millones, monto que equivale aproximadamente, al 1 por ciento de las operaciones afectas al IGV del mismo año.

²¹ Para un mayor detalle del ACB de cada PL bajo análisis, ver Anexo 2.

Tabla 4: Costo reportado en el análisis costo beneficio incluido en los PL

a) Devolución de aportes a la ONP

Número de PLs	Costo señalado en el análisis costo beneficio incluido en la exposición de motivos
5	No mencionan costo alguno
19	Dicen que la propuesta no genera algún gasto para el Estado (en su mayoría se alega que la devolución será financiada con los aportes de los trabajadores que habrían estado afiliados al Sistema Nacional de Pensiones)
2	Cuantifican un costo fiscal. No señalan cómo se calcula, ni las fuentes de información utilizadas para el cálculo.
26	Total

b) Trabajadores CAS a regímenes laborales de los DL 276 y DL 728

Número de PLs	Costo señalado en el análisis costo beneficio incluido en la exposición de motivos
5	Dicen que no genera gasto público adicional porque se sujeta a la disponibilidad presupuestaria de cada institución o porque su implementación será progresiva sin demandar recursos adicionales
2	Cuantifican el costo fiscal asociado señalando como fuente de información a un artículo periodístico
7	TOTAL

c) Pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada que tiene el Estado

Número de PLs	Costo señalado en el análisis costo beneficio incluido en la exposición de motivos
1	No mencionan costo alguno
8	Dicen que la propuesta no genera algún gasto para el Estado
1	Dicen que reconocen montos significativos, pero estos responden a una obligación del Estado
10	TOTAL

1/ Las tablas resumen el costo para el sector público que se menciona en el análisis costo beneficio de los PL
Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Cabe indicar que, según la normatividad del propio Congreso de la República²², los PL deben ser acompañados de “una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal, incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental”. Dado que la inclusión de la exposición de motivos con esas secciones es requisito para la admisibilidad de las iniciativas legislativas, los PL cumplen con la formalidad exigida. No obstante, la calidad del análisis técnico que acompaña los proyectos de ley ha sido severamente cuestionada por actores internos y externos al Congreso de la República²³.

Una de las posibles causas de este problema es que la responsabilidad de elaborar el sustento técnico que debe acompañar a los proyectos de ley recae sobre funcionarios que dependen de los órganos políticos del parlamento (despachos congresales, grupos parlamentarios y comisiones). Por ello, una posible respuesta a este problema, tal como lo propone el PL N°5546/2020-CR, sería institucionalizar el análisis técnico de las iniciativas legislativas. Así, por ejemplo, el Congressional Budget Office (CBO) del parlamento norteamericano, es una institución cuya misión es realizar un análisis no partidario, objetivo y oportuno de las propuestas legislativas y de temas presupuestarios y económicos con la finalidad de dar soporte²⁴. Para sus análisis, los profesionales del CBO tienen la obligación de hacer uso de la mayor cantidad de información disponible y usualmente entrevistan a expertos en la materia. Sin embargo, lo más importante para asegurar la calidad e

²² Artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República.

²³ Ver la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 5546/2020-CR, proyecto de resolución legislativa que propone la creación de una oficina de estudios económicos en el Congreso de la República.

²⁴ Creada en 1975, actualmente cuenta con aproximadamente 260 profesionales la mayoría de ellos economistas y especialistas en políticas públicas. El director del CBO es designado conjuntamente por el presidente de la Cámara de Representantes (cámara baja) y el presidente pro t empore del Senado, luego de considerar las recomendaciones de las comisiones de presupuesto de ambas c amaras.

independencia de sus análisis es que deben transparentarlo publicando sus resultados en detallados informes²⁵.

Asimismo, el reglamento del Congreso de la República también establece limitaciones a la presentación de iniciativas legislativas de forma individual indicando que las mismas deben estar respaldadas por al menos 6 congresistas de su grupo parlamentario entre los cuales debe estar el respectivo portavoz. Sin embargo, en la práctica esta limitación muchas veces no se traduce en un filtro previo para la presentación de proyectos de ley de mayor calidad, lo cual se evidencia por los proyectos de ley que versan sobre la misma materia y que pertenecen al mismo grupo parlamentario²⁶.

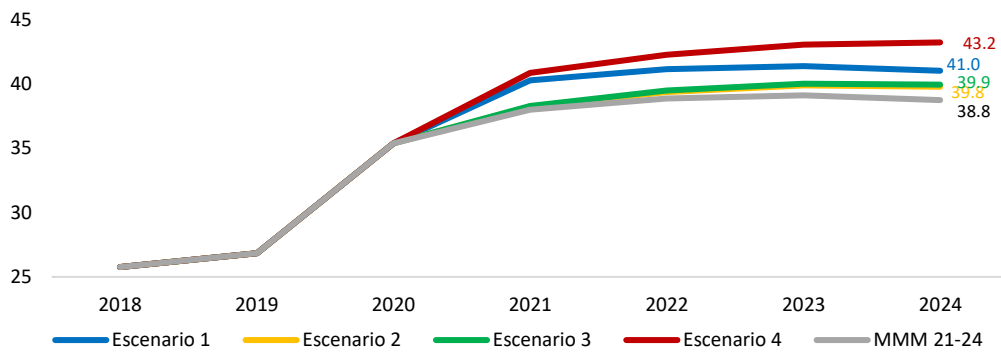
6. Efecto de las iniciativas legislativas sobre las finanzas públicas

La materialización de alguna de las iniciativas legislativas con mayor costo fiscal descritas en la sección anterior supone un incremento en el déficit fiscal y, por ende, de la deuda pública. De esta manera, considerando los costos asociados de tres iniciativas legislativas presentadas en la tabla 2 y el horizonte de proyección del MMM 2021-2024, se tiene que con la aprobación de la devolución de aportes de la ONP y la entrega de un bono para los actuales pensionistas, la deuda pública alcanzaría el 41,0 por ciento del PBI en 2024, 2,3 puntos porcentuales (p.p.) del PBI superior a la prevista en el MMM 2021-2024. Por su parte, la eliminación del régimen CAS significaría que la deuda pública se incremente hasta 39,8 por ciento del PBI, superior en 1,0 p.p. del PBI a la prevista en el MMM 2021-2024. De forma similar, el pago de las sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada significaría que la deuda pública se incremente hasta 39,9 por ciento del PBI, superior en 1,2 p.p. del PBI a la prevista en el MMM 2021-2024. Finalmente, la aprobación de estas tres iniciativas legislativas en conjunto implicaría que la deuda pública alcance el 43,2 por ciento del PBI, superior en 4,5 p.p. del PBI a la prevista en el MMM 2021-2024 (ver gráfico 9).

²⁵ Como ejemplo de ello se puede considerar el análisis recaído en la propuesta que hizo en 2017 el gobierno con el respaldo de la mayoría en la cámara de representantes (ambos controlados por el partido republicano) para modificar el plan de aseguramiento en salud que había dejado la administración gubernamental anterior (del partido demócrata). En mayo de ese mismo año, el CBO concluyó que, de aprobarse la propuesta del gobierno, el número de ciudadanos sin cobertura de un seguro de salud se incrementaría en 23 millones, pero que el déficit del gobierno federal se reduciría en US\$ 119 mil millones en un período de 10 años. Disponible en <https://www.cbo.gov/publication/52752>.

²⁶ Por ejemplo, en el caso de los 26 PL que buscan el retiro de fondos de la ONP y otorgar bonos a afiliados y pensionistas presentados durante el 2020, existen 7 PL del grupo parlamentario Acción Popular que tratan sobre la devolución de aportes y fueron tomados en cuenta para la elaboración del dictamen y posterior autógrafa. Sobre la misma autógrafa descansan 4 PL de Alianza para el Progreso de la misma naturaleza, y 3 PL presentados por Podemos Perú, Fuerza Popular, Unión por el Perú y el FREPAP, respectivamente.

Gráfico 9: deuda pública e impacto fiscal de las iniciativas legislativas más costosas (porcentaje del PBI)



Nota:

- Se considera que cada una de las iniciativas legislativas tendría efectos en la deuda pública desde 2021.
- El escenario 1 considera la devolución de aportes de la ONP y la entrega de un bono a los pensionistas.
- El escenario 2 considera la eliminación del régimen CAS y el traspaso de estos trabajadores a los regímenes laborales de los DL 276 y 728.
- El escenario 3 considera el pago de las sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada por parte del Estado en sus tres niveles de gobierno.
- El escenario 4 considera las tres iniciativas en conjunto.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

7. Conclusiones

De la revisión de las iniciativas legislativas presentadas durante el periodo 2016-2020 tenemos que, en el Congreso de la República que funcionó durante los años 2016 y 2019, los PL con dictamen positivo y que tienen costo fiscal representan entre el 10 y el 14 por ciento de los PL aprobados en comisión. En cambio, en el Congreso 2020, el número de iniciativas legislativas con costos directos sobre las finanzas públicas representan el 31 por ciento de los PL con dictamen positivo, más del doble que el periodo legislativo anterior.

Como parte de las medidas con mayor costo fiscal y que tienen una mayor probabilidad de ser promulgadas, se encuentran un grupo de medidas que incrementarían el gasto público y otras que afectarían el funcionamiento de los sistemas previsionales, y por lo tanto incrementarían la exposición de las finanzas públicas a riesgos fiscales. En cuanto a las medidas de gasto público, las medidas mayoritariamente han estado orientadas a hacer cambios en la planilla del Sector Público, ya sea mediante la eliminación del régimen laboral CAS, así como la regulación de la negociación colectiva en el Sector Público, y las que buscan que el Estado pague el total de sentencias judiciales bajo su cobertura. En cuanto a las medidas que afectan a los sistemas previsionales, estas han tomado fuerza en el Congreso 2020 por motivo de la pandemia de la COVID-19, mediante el retiro de fondos tanto de la ONP como del Sistema Privado de Pensiones.

Estas iniciativas legislativas vienen avanzando en distintas instancias del Congreso de la República a pesar de que la Constitución Política del Perú, en su artículo 79, prohíbe expresamente al Congreso de la República crear y aumentar el gasto público. Además, las iniciativas relacionadas a los sistemas previsionales crean presiones para que en el futuro el Estado deba proveer algún tipo de asistencia a las personas que no podrán acceder a una pensión adecuada.

La aprobación de alguna de estas iniciativas legislativas con alto costo fiscal supone una presión adicional a nuestras finanzas públicas, ya deterioradas por la pandemia de la COVID-19. De esta manera, considerando la aprobación de las tres iniciativas más costosas en su conjunto, la deuda pública alcanzaría el 43,2 por ciento del PBI en 2024, 4,5 p.p. del PBI superior a la prevista en el MMM 2021-2024.

Finalmente, es preciso señalar que muchas de las iniciativas legislativas señaladas, a pesar del importante efecto que pueden tener sobre las finanzas públicas, avanzan en el Congreso de la República, a pesar de que no cuentan con un análisis costo beneficio adecuado que permita cuantificar los efectos que tendrán las propuestas en las cuentas fiscales, y la posible materialización de riesgos fiscales.

Anexo 1: Detalle de los PL más importantes del Congreso de la República
A) Devolución de aportes de la ONP

Existen 30 PL que tiene que se encuentran unificados en 1 una autógrafa de ley observada por el Poder Ejecutivo. Esta norma tiene por objetivo: i) a devolución de hasta 1 UIT (S/ 4 300) para los aportantes activos e inactivos del SNP, ii) La devolución del 100 por ciento de los aportes para las personas que a los 65 años no han logrado cumplir los requisitos para obtener una pensión, y iii) Bono de 1 Remuneración Mínima Vital (S/ 930) para los pensionistas del Decreto Ley 19990. Según estimaciones del MEF, esta norma tendría un costo de S/ 15 956 millones (ver tabla 1.1).

Tabla 1.1: impacto de la propuesta del Congreso sobre el SNP

Medida	Población beneficiada (en miles de personas)	Costo (millones de S/)
Devolución de 1 UIT a aportantes activos e inactivos	4 412	10 894
Devolución del 100 por ciento los que no han cumplido requisitos para acceder a pensión	303	4 526
Bono de S/ 930 para pensionistas	575	535
Total	5 290	15 956

Fuente: Observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa del Congreso de la República.

B) Pago de sentencias judiciales que tiene el Estado

Sobre el pago de sentencias judiciales por parte del Estado en calidad de cosa juzgada existen en total 10 PL que buscan este objetivo. Según información del Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024, las deudas del Gobierno General en calidad de cosa juzgada alcanzaron, en 2019, el 1,62 por ciento del PBI (S/ 12 472 millones), además cabe resaltar su tendencia creciente en los últimos años (ver tabla 1.2).

Tabla 1.2: evolución de las demandas por sentencia firme por nivel de gobierno (porcentaje del PBI)

Nivel de gobierno	2017	2018	2019
Nacional	0,35	0,30	0,32
Regionales	0,78	0,93	1,08
Locales	0,19	0,17	0,22
Total	1,32	1,40	1,62

Fuente: MEF.

C) Eliminación del régimen CAS e incorporación de trabajadores al régimen privado

Por parte del Congreso 2016-2019, los 8 PL que buscan la eliminación del régimen CAS del Sector Público se encuentran consolidados en un solo dictamen²⁷. Por su parte, en el Congreso 2020 existen 19 iniciativas legislativas que buscan la eliminación de los regímenes CAS y el traspaso de estos trabajadores a los regímenes de los DL 728 y 276, de las cuales 7 PL buscan la eliminación total y 12 buscan la eliminación para un grupo particular de

²⁷ Dentro de estas 8 iniciativas legislativas habían 6 que buscaban la eliminación del régimen CAS de un grupo particular de trabajadores, mientras que 2 iniciativas legislativas buscaban la eliminación total del régimen CAS en el Sector Público.

trabajadores del Sector Público. La eliminación total del régimen CAS en el sector público significaría un costo fiscal anual de alrededor de S/ 2 000 millones (0,3 por ciento del PBI).

D) Incremento vía constitución del presupuesto de algún sector

En el Congreso del República existen 9 PL que buscan el incremento del presupuesto de algunos de los sectores dispuestos en el Presupuesto General de la República mediante reformas constitucionales. Estas iniciativas legislativas priorizan incrementar el presupuesto de sectores como salud, educación, agricultura y el Poder Judicial (ver tabla 1.3).

Tabla 1.3: incrementos presupuestales vía reforma constitucional

Proyectos de Ley	Estado	Objetivo de la norma	Reasignación	PPTO 2021	Nuevo PPTO
PL 1745	Dictamen	Destinar no menos del 4 % del Presupuesto Público al Poder Judicial	4 267	3 054	7 321
PL 3344 PL 5702	Dictamen	Destinar no menos del 5 % del PBI del presupuesto al Sector Agrario.	25 861	8 816	34 677
PL 3469 PL 5509	Autógrafa	Destinar no menos del 6% del PBI del presupuesto al Sector Educación	8 897	32 715	41 612
PL 5259	En Comisión	Destinar no menos del 6% del PBI del presupuesto al Sector Salud.	20 672	20 940	41 612
PL 5690	En Comisión	Destinar no menos del 5 % del Presupuesto Público al Sector Agrario.	336	8 816	9 152
PL 6094	En Comisión	Destinar no menos del 5% del PBI de presupuesto al Sector Salud.	13 736	20 940	34 676
PL 6185	En Comisión	Destinar no menos del 7% del PBI de presupuesto al Sector Salud, 10% del PBI a Agricultura.	76 236	62 470	138 706

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Anexo 2: Detalle del ACB de los PL más importantes del Congreso 2020 (el subrayado es nuestro)**PL sobre devolución de aportes a la ONP****1. PL 04977/2020-CR**

“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 Sistema Integral de Salud.”

2. PL 05104/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa, por su naturaleza, implica la reivindicación de derechos fundamentales que se encuentran reconocidos en la Constitución y, como tales, conforman obligaciones directas para el Estado en la garantía de su ejercicio pleno.

En esa medida, forma parte de las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar la emergencia sanitaria y el estado de emergencia como consecuencia del COVID-19. Considerando que, para tal fin, el gobierno -según versión de la ministra de Economía y Finanzas¹- destinará hasta 12 puntos del PBI, aproximadamente 60 000 millones de soles, la presente propuesta legislativa está debidamente financiada.

La bonificación económica extraordinaria a otorgarse a los pensionistas de la ONP permitirá que estos cuenten con recursos que les permita atender sus necesidades básicas y reducir su vulnerabilidad ante el COVID-19; de esta manera, para el Estado representaría un ahorro del costo de atención de pacientes afectados y el riesgo de propagación del coronavirus.

¹ <https://elperuano.pe/noticia-mef-gobierno-destinara-12-puntos-del-pbi-para-enfrentar-covid19-y-reactivar-economia-93665.aspx> Consultado el 18 de abril de 2020.”

3. PL 05800/2020-CR

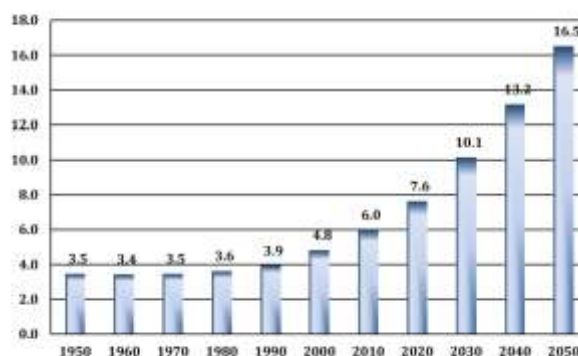
“....

Por otro lado, en un informe titulado “Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo” elaborado por la comisión de Protección Social (Alejandro Arrieta - Miguel Jaramillo - Lorena Prieto - Janice Seinfeld - Augusto de la Torre - David Tuesta), constituida mediante la Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10, señala en total sincronía con nuestra propuesta que “El

sistema actual, además, alberga profundas inequidades. Por ejemplo, mientras que una persona que haya contribuido menos de 20 años al SNP termina sin pensión al jubilarse ni acceso a sus aportes, una persona de la misma edad y con similares niveles de ingreso y aportes al SPP podría adquirir una renta vitalicia razonable. Peor aún, en el SNP se producen transferencias muy regresivas: los que aportan por menos de 20 años (que tienden a ser los más pobres y menos educados), al no recibir pensión, terminan financiando las pensiones de aquellos que aportan por más de 20 años (que tienden a ser los de mayores ingresos y más educados)".

En el Perú afronta un gradual envejecimiento de su población, que se debe al adelanto de los cuidados de salud y menor crecimiento poblacional, entre otros aspectos relacionados a la demografía.

GRAFICO N° 1
PERU: POBLACION MAYOR DE 65 AÑOS 1950- 2050
(PORCENTAJE DEL TOTAL)



FUENTE: CEPAL.

En el Perú hay 13 regímenes que otorgan prestaciones económicas por pensiones, los principales son el Sistema Privado de Pensiones que es manejado por las AFP y el Sistema Nacional de Pensiones que es administrado por la ONP. Ambos sistemas compiten por atraer afiliados y son alternativos, operando paralelamente con diferentes modalidades: reparto entre los pensionistas de los aportes de los trabajadores activos afiliados al SNP y contribución definida en una Cuenta Individual de Capitalización (CIC) de cada aporte realizado por los afiliados al SPP.

La cobertura previsional de dichos regímenes se encuentra muy limitada por:

- Elevada informalidad. El 68.5% de la PEA es informal;
- Numerosos trabajadores independientes (4.2 millones de la PEA);
- Bajos ingresos de los trabajadores por la **informalidad que determina que el salario promedio (aprox. S/ 1600) se estanque;**
- Elevado desempleo de jóvenes menores de 30 años y de mayores de 45 años, lo **cual acorta los años de contribución;**
- Excluye sectores vulnerables **como mujeres, zonas de bajos ingresos y segmentos poblacionales con carencias diversas en materia de vivienda, salud y educación;**
- La escasa visión de largo plazo **de la población promedio, por el poco desarrollo de la cultura previsional, entre otros.**

En el caso del SNP, cada vez más hay menos jóvenes contribuyentes con sueldos bajos que deben sostener a un grupo cada vez más numeroso de personas adulto mayor que viven más tiempo, siendo necesario su subsidio para hacer posible su sostenibilidad.

Además, la institución familiar ha cambiado en los últimos años, aumentando las separaciones y reduciéndose el número de hijos, lo cual hace más vulnerables a las personas adulto mayor.



Fuente: BID.

Los sectores de menores ingresos en la población son los que menos contribuyen al SNP apenas aportan 9% de su vida laboral. Probablemente, porque ser del sector informal o independientes, mientras que los dependientes están principalmente relacionados a lo quintiles de altos ingresos llegando en el mejor de los casos a aportar a la mitad de la vida laboral.

Se estima que la deuda previsional del SNP asciende a US\$ 35.6 mil millones, siendo improbable honrarla, siendo paralelamente creciente la demanda por nuevas pensiones no contributivas.

Lo beneficios netos de la propuesta son los siguientes:

- Cumplir con los artículos 10, 11, y 12 de la Constitución basados en los principios y valores de la dignidad humana.
- Acatar el convenio 102 de la OIT que el Perú ha suscrito y que la Constitución la considera en nuestro ordenamiento legal por encima de las leyes ordinarias
- Permite incluir gradualmente a personas mayores de 65 años en prestaciones de vejez, que actualmente se encuentran excluidas.
- Incentivar la continuidad de las aportaciones dentro del SNP.
- Otorgar una mayor cobertura de protección contra la vejez.
- Eliminar una inequidad y abuso para los afiliados al SNP de menores recursos.”

4. PL 05855/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa, por su naturaleza, implica la reivindicación de derechos fundamentales que se encuentran reconocidos en la Constitución, y como tales conforman obligaciones directas para el Estado en la garantía de su ejercicio pleno.”

5. PL 05968/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa se funda en el origen de los aportes, esto es la remuneración de los afiliados al sistema público, quienes por el estado actual de marco jurídico no recibirán una pensión de jubilación. Cabe señalar que, por su origen, las remuneraciones de los trabajadores, estos aportes no forman parte del tesoro público.”

6. PL 05030/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa no crea ni aumenta el gasto público, ya que se trata de la devolución del dinero de los propios trabajadores que aportaron el 13% de sus ingresos mensuales al Sistema Nacional de Pensiones para su futura jubilación. Dinero que fue recibido y utilizado por el Estado durante años, aprovechándose de él sin generar ningún tipo de beneficio para el trabajador que lo aportó.

Si bien es cierto esta propuesta generará que el Estado realice ciertos desembolsos, reiteramos que este dinero no es de propiedad del Estado, pues estaba destinado para un fin predeterminado, que era la futura pensión que esperaba recibir el trabajador aportante. Si este dinero no le es devuelto al trabajador, esta acción del Estado resultaría confiscatoria, tal como lo señaló el Tribunal Constitucional en una de las tantas sentencias dictadas con ocasión de la devolución de los fondos del FONAVI.

Esta norma genera un beneficio a favor de la sociedad, pues tutela los derechos constitucionales a la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, a su libre desarrollo y bienestar y a su derecho a la igualdad ante la ley.

Permite que muchas personas que aportaron su dinero al Sistema Nacional de Pensiones durante su vida laboral puedan utilizarlo para solventar sus necesidades básicas en estos momentos difíciles que afrontamos; y, en otros casos lograría que personas que durante más de quince años realizaron aportes al Seguro Nacional de Pensiones tengan la posibilidad de recibir una pensión, de tal manera que el Estado cumpla con su deber de protección al trabajador y a la seguridad social.”

7. PL 05044/2020-CR

“La presente propuesta no representa un gasto para el Estado toda vez que es la devolución de los aportes del trabajador por los años que han aportado al Sistema Nacional de Pensiones. El Estado debe hacerse cargo de esta devolución pues fue un dinero descontado a los aportes, es su dinero y lo necesitan para proteger su vida e integridad personal.

El beneficio será para quienes han aportado y podrán acceder al dinero que le representan sus aportes lo que les permitirá adquirir sus alimentos y proyectarse en el tiempo, compra de materiales de protección mascarillas N-95, guantes, protectores visuales, ropa de protección, etc., no solo para él, sino también para su familia. Pero además este beneficio será para la población en general dado que en buena cuenta habrá más personas que se alimentan y protegen sanitariamente en esta emergencia, ofreciendo una menor posibilidad de contagio o recontagio.”

8. PL 05063/2020-CR

“Esta propuesta no genera ningún gasto al Estado, toda vez que los beneficiarios de esta, en su momento cumplieron con efectuar sus aportes al Sistema Nacional de Pensiones, que es un fondo común para todos los asegurados, no es que se les esté otorgando una pensión o devolviendo aportes que nunca efectuaron, por el contrario se está siendo justo y equitativo al disponer que las pensiones que se tienen que otorgar corresponden a un porcentaje que les correspondería si es que hubieran cumplido con el número de aportes mínimo.

Lo cual es beneficioso para este importante número de peruanos, que se verían perjudicados al no tener ningún beneficio de los aportes que realizaron, es necesario restituirles sus aportes con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida social y económica; a pesar de que no obtuvieron su pensión de jubilación, es lo mínimo que puede realizar el Estado.”

9. PL 05107/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa no debe generar un gasto al estado peruano, toda vez que se dispone la devolución de los aportes de los trabajadores, los mismo que en teoría se encuentran en un fondo solidario administrado por el estado de manera deficiente. Esta devolución excepcional va permitir dinamizar la economía puesto que va incentivar el consumo de beneficiarios.”

10. PL 05109/2020-CR

“Análisis económico:

El Proyecto de Ley no representa un mayor gasto para el estado peruano, sólo permitirá a los aportantes hacer uso de su propio dinero que aportan a los sistemas de pensiones público y privado.

Análisis social:

La presente propuesta contribuirá a la atención de la necesidad de una pensión justa para todas aquellas personas que ya no pueden trabajar debido al paso de los años.”

11. PL 05157/2020-CR

“La presente iniciativa legal no crea ni aumenta el gasto público, dispuesto en el artículo 79° de la Constitución Política, porque no afecta en absoluto el principio de equilibrio del presupuesto anual del país, los fondos de la ONP se sustentan con los aportes de la ONP que se basa en un sistema de repartos, las pensiones se cubren con los aportes periódicos y permanentes de los trabajadores activos, la mala gestión financiera de muchos años de la ONP no debe afectar a los trabajadores aportantes, tal cual lo ha reconocido el TC. Se trata pues de trabajadores aportantes, tal cual lo ha reconocido el TC. Se trata pues de trabajadores que aportaron a la ONP desde el primer año laboral, y resulta injusto e inequitativo que no reciba ningún beneficio económico sobre ello.

En ese sentido la iniciativa, no debe analizarse desde un enfoque cuantitativo, sino desde una perspectiva cualitativa de protección de derechos humanos de los trabajadores en edad de jubilación.

Así, la propuesta se busca disminuir la injusticia social de decenas de jubilados que no cuentan con ningún tipo de protección económica necesario para solventar sus necesidades básicas de alimentación, vestido e incluso salud, tal como se reconoce en el artículo 10 de la Constitución de la Política “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”. Ese derecho universal a la seguridad social durante muchos años no ha sido tomado en cuenta, generando el malestar y dejando sin apoyo económico alguno a decenas de miles de trabajadores.”

12. PL 05196/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa no irrogará ningún gasto al Estado, si bien es cierto al realizar la devolución de los aportes obligatorios al Sistema Nacional de Pensiones, generará ciertos desembolsos, debemos precisar que el dinero corresponde a los aportantes que no tienen derecho a una pensión de jubilación, dinero que no forma parte del Estado, si no de los bolsillos de los aportantes que durante años se les descontó el 13% de su remuneración, sin recibir a cambio ningún interés por sus depósitos mensuales, que permitirá además y que cuenten con recursos económicos necesarios para su subsistencia si tenemos en cuenta que los beneficiarios en la mayoría son adultos mayores de pobreza quienes no tiene la capacidad de acceder al mercado laboral teniendo en cuenta además el Decreto de Urgencia N°038-2020, establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19.”

13. PL 05199/2020-CR

“El presente proyecto de Ley no irroga gastos adicionales, toda vez que se autoriza una transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia o modificaciones presupuestarias necesarias, con el fin de financiar la presente Ley.”

14. PL 05329/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa en absoluto no genera ningún costo al erario nacional, muy por el contrario, el afiliado(a), aspira a recuperar su dinero que en algún momento aportó al Sistema Nacional de Pensiones, como trabajador dependiente e independiente.

En otras palabras, el Estado no puede quedarse con dinero ajeno, dinero que los pertenece a cada uno de aquellos afiliados que cotizaron al Sistema Nacional de Pensiones buscando en la vejez tener una prestación (jubilación), pero lamentablemente, no accedieron por falta de años de aportes.

En consecuencia, el Estado peruano no puede apoderarse del 13% mensual que cotizaron los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones.”

15. PL 05334/2020-CR

“La presente iniciativa de ley no irroga gasto al erario nacional, por cuanto no generará presupuesto adicional, dado que los aportes no son de propiedad del Estado, sino más bien implica el sinceramiento de la responsabilidad del Estado en otorgar las pensiones a todos los afiliados del SNP y propone devolver los aportes del 13% a los trabajadores, que no califiquen para acceder a una pensión por insuficiencia de cotizaciones y son impedidos legalmente para acceder a una pensión sin recibir ningún tipo de beneficio y han sido confiscadas, violándose con ello el derecho de defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad establecido en el Art. 1° de la Constitución, así como el derecho a la igualdad ante la ley. Y como consecuencia de aprobarse la propuesta de ley, a partir de la vigencia de la ley se abrirá para cada trabajador una cuenta individual de aportes, y caso de que no cumpla con cotizar con los años de aportaciones exigidas simplemente se le devolverá estos aportes más los intereses legales, por consiguiente, ya no será necesario ningún subsidio para cubrir las pensiones en el futuro.

La propuesta de ley, se formula conforme a lo establecido por el artículo 79° de la Constitución Política, para garantizar la seguridad jurídica de la propiedad de

particulares y restituir la indebida acción de la ONP de retener los aportes previsionales recaudados de los trabajadores durante el ciclo de vida laboral activa.”

16. PL 05351/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa no genera gasto al Tesoro Público, todo lo contrario, se encuentra acorde con lo previsto por el artículo 11 de la Constitución Política del Perú, permitiendo que los afiliados al Sistema Privado de Pensiones tengan la opción de elegir entidad que puedan ofrecerle mejores beneficios que las que brindan las AFP.”

17. PL 05409/2020-CR

“La presente propuesta legislativa no implica generar gastos adicionales al erario nacional, sino que generala devolución de los aportes que los trabajadores han realizado por años, toda vez que el beneficio propuesto permite una mejora en la economía familiar de los asegurados al Sistema Nacional de Pensiones, al atender sus principales necesidades y prioridades más urgente, dinamizando así la economía familiar.”

18. PL 05425/2020-CR

“La presente iniciativa no genera gasto al erario nacional ni representa gasto significativo a ningún sector, debido a que se está devolviendo el dinero aportado de los propios trabajadores al Sistema Nacional de Pensiones.

Con la promulgación de esta iniciativa legislativa se beneficia a 38 763 trabajadores que no podrían acceder a su jubilación debido a que no cumplen con los años de aportación requeridos por Ley, aunque durante muchos años su empleador les descontó el 13% de su remuneración.”

19. PL 05449/2020-CR

“La naturaleza del derecho al acceso a un fondo de pensiones es asegurar una vida digna cuando la persona llegue al momento de dejar la vida laboral y productiva. Un fondo de contingencia intangible que garantice el cumplimiento del proyecto de vida de las personas durante su vejez. En esa medida, los aportes a un fondo de pensiones dejan de ser intangibles en la medida que pierden su finalidad al no llegar a la valla de aportes de 20 años. El derecho a la pensión significa a su vez el derecho a una libre afiliación pensionaria.

En ese sentido, determinar el retiro de los aportes al fondo de pensiones, no afecta al tesoro público, pues el retiro que se plantea mediante la presente iniciativa es proporcional al aporte de cada persona al fondo de jubilación, más aún si este fondo desnaturaliza el fin previsional si no se logra cumplir los 20 años de aportes mínimos.”

20. PL 05531/2020-CR

“La presente propuesta legislativa no genera ni implica ningún costo adicional para el erario nacional; por el contrario, su beneficio redundará en garantizar la libre disponibilidad de los fondos de pensiones administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), en favor de los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) que forman parte de la población vulnerable ante el COVID-19.”

21. PL 05619/2020-CR

“El proyecto de ley propuesto no irroga gasto al erario nacional, ya que tiene por objetivo reintegrar y/o devolver aportes de los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones – ONP se considera la importancia de la presente normal en la medida que ésta permitirá que este grupo de personas pueda cumplir con las medidas dispuestas por el Gobierno, esto es, el aislamiento obligatorio.”

22. PL 05676/2020-CR

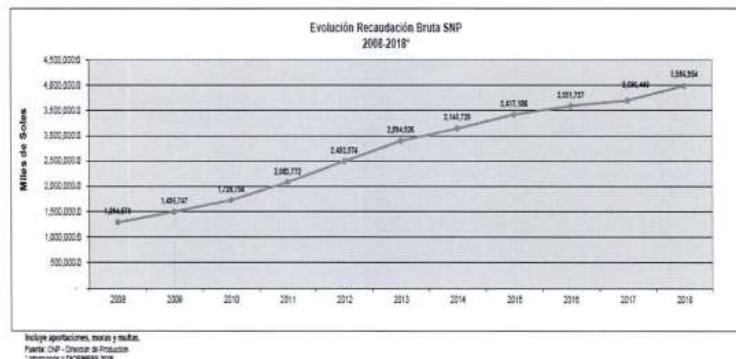
“5.1. Según el Instituto Nacional de Identidad (INEI), en el Perú la tasa de desempleo en el trimestre móvil marzo-abril-mayo casi se duplicó a un 13.1% de la población en edad de trabajar en el país en tiempos de cuarenta, frente al mismo periodo del año pasado. Asimismo, señala que en Lima unos 2.3 millones de personas perdieron sus empleos durante este periodo¹².

5.2. Asimismo, de acuerdo con lo señalado en el año 2017 por el Instituto Peruano de Economía (IPE), dos de cada tres aportantes al SNP administrado por la ONP no van a recibir pensión de jubilación debido a que no llegó a los 20 años de aporte, situación que irá en aumento en los próximos años si la situación continúa. Habiendo transcurrido 3 años y siendo de conocimiento público la grave situación económica que afecta incluso a las personas afiliadas al SNP.

5.3. Por su parte, según información estadística de la Oficina de Normalización Previsional, en el periodo 2008 y 2018, la recaudación bruta por aportes efectuados al Sistema Nacional de Pensiones se ha triplicado de los casi 1,294 569 millones de soles hasta llegar a los 3,986 953 millones de soles; lo que significa que existen fondos suficientes para que proceda la devolución de aportes para aquel grupo de afiliados que tengan mínimo 40 años de edad y que hayan aportado durante 15 años.

Cuadro N° 01
Evolución de la Recaudación Bruta al Sistema Nacional de Pensiones
(En miles de soles)
Periodo 2008 -2018¹³

AÑO/S	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	TOTAL
2008	120 980.0	86 484.7	90 448.5	88 212.1	85 511.9	101 152.3	103 630.3	143 510.7	109 012.5	109 282.8	116 263.7	118 019.9	1 294 569.5
2009	186 881.2	156 032.4	112 842.7	112 027.4	117 314.8	122 770.3	135 045.1	124 324.4	123 040.3	125 707.8	129 973.7	132 380.7	1 426 746.5
2010	140 162.0	124 881.1	132 427.3	130 012.0	138 516.5	141 176.2	143 560.8	149 256.1	142 330.8	158 130.1	168 852.1	162 478.0	1 728 294.1
2011	190 481.1	155 302.7	147 329.9	150 096.8	160 712.3	172 276.8	170 339.8	185 284.4	183 882.4	187 224.4	191 891.8	194 138.9	2 089 971.7
2012	204 540.0	160 830.2	163 318.5	150 841.8	201 691.8	199 480.2	213 364.7	214 588.8	214 482.8	221 821.0	228 514.9	224 563.9	2 483 375.8
2013	244 127.0	211 833.0	205 364.3	202 438.0	226 222.7	238 133.4	242 006.0	245 744.8	243 585.5	254 310.0	264 883.2	263 288.1	2 824 939.4
2014	281 287.5	243 203.3	243 287.8	240 991.2	246 420.5	250 742.9	258 811.7	272 479.0	268 484.2	272 610.1	289 218.0	278 485.0	3 148 237.7
2015	311 548.0	268 835.5	261 805.9	260 799.0	270 257.3	280 368.5	288 682.7	304 114.4	302 338.0	309 334.3	324 474.9	311 236.4	3 417 184.6
2016	385 380.0	278 781.3	279 304.8	284 347.0	304 483.2	310 768.4	308 285.4	311 502.1	309 384.3	313 202.3	318 582.2	3 564 736.3	
2017	381 732.0	240 285.7	268 163.8	283 838.7	314 584.5	302 914.4	298 880.7	314 428.4	288 680.8	317 100.4	328 283.3	328 143.1	3 696 438.8
2018	345 844.4	313 884.4	309 572.4	303 742.7	338 798.4	308 302.0	305 198.7	337 176.0	327 285.0	338 843.4	340 880.0	341 838.6	3 886 935.5



5.4. En consecuencia, las medidas establecidas en la presente propuesta legislativa no van a generar costo ni irrogará gastos Estado Peruano ni al Tesoro Público. Por el contrario, las propuestas legislativas permitirán a un grupo de trabajadores recuperar

los aportes retenidos de sus sueldos, especialmente a aquellos que han quedado desempleados debido al Estado de Emergencia y a la Cuarentena.

¹² Fuente: Diario Gestión

<https://www.eleconomista.com.mx/economia/Peru-sufre-la-peor-caida-mensual-de-su-PBI-y-el-desempleo-se-duplica-por-el-Covid-19-20200615-0068-htm>

¹³ Fuente: Oficina de Normalización Previsional

https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/2600.pdf

23. PL 05677/2020-CR

“La propuesta no representa costo adicional para el Estado, pues se trata de fondos de terceros. La presente iniciativa legislativa no irrogará ningún gasto al Estado, si bien es cierto que la presente norma generará ciertos desembolsos, debemos precisar que el dinero corresponde a sus aportes, los acules aun no tienen derecho a una pensión de jubilación, permitiendo de esta manera que las familias de los afectados cuenten con recursos económicos necesarios para su subsistencia teniendo en cuenta que los beneficiarios en la mayoría son adultos mayores y en estado de pobreza, además que por estar registrados en los padrones no han podido acceder a los bonos sociales dispuestos por el gobierno.”

24. PL 05938/2020-CR

“El presente proyecto de Ley no genera ni implica ningún costo adicional para el erario nacional; hay que resaltar el beneficio que generará al garantizar la libre disponibilidad de los fondos ya que el retiro que se plantea es de manera proporcional al aporte de cada persona al fondo de jubilación que es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), a favor de los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) que forman parte de la población vulnerable ante el Covid-19.”

25. PL 05047/2020-CR

“A continuación se presenta el análisis costo-beneficio, indicando quienes, y de qué manera, son los sujetos beneficiados o afectados por la medida.

a. Beneficios

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
Aportantes al Sistema Nacional de Pensiones	Incremento de liquidez	La medida inyectará más liquidez a los bolsillos de los aportantes, en la medida que ahora dispondrán de un dinero que antes se descontaba de su salario.
Proveedores de bienes y servicios de primera necesidad	Mayor consumo de sus productos	<u>Se inyectará en la economía doméstica un monto aproximado de S/. 600 millones de soles, que se utilizarán en el consumo de bienes de primera necesidad.</u>

b. Beneficios

SUJETO	EFEECTO	SUSTENTO
<i>Ministerio de Economía y Finanzas</i>	<i>Desembolso de recursos para compensar el déficit</i>	<i>Los recursos que deje de percibir la ONP deberán ser luego transferidos por el Ministerio de Economía y Finanzas para compensar el déficit.</i>
<i>Oficina de Normalización Previsional – ONP</i>	<i>Reorganización de su estructura de ingresos y egresos planificado para el año 2020</i>	<i>La ONP deberá reorganizar su planificación de ingresos y egresos para el año 2020 para hacer frente a la medida adoptada en el presente Proyecto de Ley.”</i>

26. PL 05215/2020-CR

“Este Proyecto de Ley no ocasiona ningún nuevo gasto al Tesoro Público, puesto que los fondos que se van a retirar del SNP son recursos de propiedad de los afiliados que han sido aportados a la ONP. En tal sentido no hay ninguna transgresión al artículo 79 de la Constitución.

El costo total de la medida que propone el Proyecto de Ley es de aproximadamente S/ 10,326 millones, dinero que -repetimos- es de propiedad de los afiliados. *Su devolución no implica de ningún modo un costo fiscal, ya que no son fondos del Tesoro Público. La medida va a beneficiar a 4.7 millones de afiliados a la ONP, en una coyuntura en la que por consecuencia de la emergencia nacional sanitaria que vive el país, se están perdiendo cientos de miles de puestos de trabajo, que amenazan con ser millones en los próximos meses.*

De otro lado, dado que la ONP -según el MEF- sólo va a pagar pensiones al 25% de los afiliados al SNP, y no va a pagar pensiones al 75% de estos, entonces, lo que cabe es que proceda a devolver los aportes realizados por estos trabajadores, ya que de otro modo, resultaría que el Estado estaría recibiendo indebidamente un subsidio de estos ciudadanos.

La devolución de ahorros previsionales de propiedad de los afiliados de la ONP, que propone la iniciativa legislativa, se hará con el presupuesto aprobado del Ministerio de Economía y Finanzas en el Presupuesto del Sector Público del año 2020, y de ser necesario, con las líneas de crédito aprobadas en la Ley de Endeudamiento Público del 2020 sin generar gasto adicional, en cumplimiento del citado artículo 79 de la Constitución.”

PL de incorporación de trabajadores CAS a regímenes laborales de los DL 276 y DL 728**1. PL 05550/2020-CR**

“La presentación de esta propuesta no significa ningún costo, gasto o modificatoria del presupuesto del Estado, ya que esta incorporación se realizara conforme a la disponibilidad presupuestal de cada entidad o institución, encontrándose además facultadas para poder utilizar un porcentaje de sus saldos y a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para la implementación de la propuesta.

La propuesta legislativa tiene como objetivo que los trabajadores que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo 1057, y donde no cuentan con la totalidad de sus derechos laborales, sean incorporados a los regímenes de los Decretos Legislativos N° 728 y 276, para que en estos puedan alcanzar la igualdad de las condiciones labores con otros trabajadores del sector público, no podemos permitir que se siga produciendo esta discriminación.

Asimismo, la aprobación de esta norma va permitir mejorar el ambiente de trabajo, el compromiso y la productividad de los trabajadores estatales. Se beneficia la familia del trabajador, pues su nuevo ingreso se transforma en algo más permanente, en tanto bajo que en el régimen CAS, esta situación es transitoria, por lo que la aprobación de esta propuesta aumenta el universo de beneficiarios.

Así también esta propuesta está dirigida a mejorar las condiciones sociales y económicas de los trabajadores, y a la igualdad de condiciones en un empleo pleno, digno y productivo, con absoluto respeto de los derechos laborales.”

2. PL 06262/2020-CR

“La norma propuesta no genera ningún costo para el erario nacional, toda vez que se dispone que la contratación se financia con cargo al presupuesto de cada Entidad, quedando autorizadas a realizar las modificaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

Por el contrario, el ingreso al servicio público se efectuará por fin mediante mérito en un marco de igualdad de oportunidades, respecto a la capacidad de las personas y bajo los principios de eficiencia, desterrando al régimen laboral CAS del sistema público de recursos humanos, dejando de volverse indefinido a un régimen nada idóneo para los trabajadores del Estado.

Incorporando a los servidores públicos del Decreto Legislativo N° 1057, a las modalidades de contratación bajo el Decreto Legislativo 276 o el Decreto Legislativo N° 728, se contarán con trabajadores con mejor desempeño, seguros de poder realizar una línea de carrera y que les brinde mayor seguridad y una mejor calidad de vida.”

3. PL 06319/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa, no genera ningún costo para el erario nacional, toda vez que se dispone que la contratación se financia con cargo al presupuesto de cada Entidad, quedando autorizadas a realizar las modificaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

Incluir a los servidores públicos del Decreto Legislativo N° 1057, a las modalidades de contratación bajo el Decreto Legislativo 276 o el Decreto Legislativo N° 728, se contarán

con trabajadores con mejor desempeño, seguros de poder realizar una línea de carrera y que les brinde mayor seguridad y una mejor calidad de vida.”

4. PL 06508/2020-CR

“La presente iniciativa Legislativa, no generará gasto adicional al Presupuesto Público, debido a que la implementación de los mecanismos se realizará con cargo al Presupuesto de la RENIEC, sin demandar recursos adicionales al Estado Peruano, estando además facultada la entidad para realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para implementar la propuesta.

El beneficio sea la incorporación de los trabajadores que se encuentran en el régimen CAS, a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 728 con lo cual se garantizara la continuidad de los programas y proyectos, mejorando el desempeño de los trabajadores de la RENIEC.”

5. PL 06178/2020-CR

“El presente proyecto no demandará gasto alguno para el estado, pues esta deberá implementarse de modo progresivo a partir de los 45 días de la entrada en vigor de la presente Ley hasta un plazo no mayor de 05 (cinco) años, conforme a las necesidades y requerimientos de cada entidad, en base a la meritocracia, a la disposición presupuestal y al orden de prelación según el tiempo de contrato en cada cargo requerido; requiriendo siempre informe positivo de la disponibilidad presupuestaria en las entidades públicas.

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
<ul style="list-style-type: none"> Se beneficia la familia del trabajador; pues, el ingreso del trabajador se transforma en permanente, en tanto que bajo el régimen CAS es temporal, sujeto a la vigencia del contrato, por lo que permite definir un proyecto de vida sostenido en la tranquilidad laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguno
BENEFICIO	COSTO
<ul style="list-style-type: none"> Se beneficiaría a la administración, por cuanto este personal atenderá sus funciones y labores con un mayor ánimo y compromiso. 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguno
<ul style="list-style-type: none"> Se orienta al cumplimiento de reducción de la pobreza y la consecución de un empleo pleno, digno y productivo, con absoluto respeto de los derechos laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguno

6. PL 05379/2020-CR

“ (...)

e) Problema presupuestal

*Naturalmente, el acabar con el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS) implicaría un incremento en el costo de la planilla pública, la cual en una estimación hecha por el Ministerio de Economía y Finanzas; y el cual fue publicado en el **diario El Comercio, ascendería a 2 mil millones de soles al año**⁴. Sin embargo, este monto fue calculado en el año 2018, cuando existían 254 mil personas bajo este régimen, y actualmente esta cifra supera las 266 mil personas, motivo por el que el costo anual superaría los 2 mil millones de soles.*

⁴ Véase <https://gestión.pe/economia/regimen-cas-subiria-costos-planilla-s-2-000-mlns-adicionales-ano-230989-noticia/>

(...)

La presente medida representa un importante desembolso del Gobierno para la planilla estatal de más de 2 mil millones de soles al año, sin embargo esto no debe enfocarse como un gasto sino como una inversión puesto que con la eliminación del régimen de contratación de servicios (CAS) se contribuiría a eliminar una serie de problemas que impactan sobre la Administración Pública y la Carrera Administrativa Estatal, permitiendo modernizar la función pública, mediante un la consecución de un régimen único meritocrático y con altos niveles de eficiencia; además de estar orientado al servicio al ciudadano. Es necesario señalar, que actualmente el Perú cuenta con los recursos para poder financiar esta inversión producto de casi 30 años de disciplina fiscal y monetaria que permiten al Estado Peruano lucir unos indicadores macroeconómicos envidiables que le brinden la fortaleza para poder emprender esta clase de medidas. Así mismo, el hecho de tener a más de 266 mil personas percibiendo mejores beneficios salariales, se traducirá en un incremento del consumo de parte de estos, lo cual desde el punto de vista del “enfoque del gasto”, al ser el consumo el principal componente del PBI, esto se traduciría en un incremento del PBI peruano por el incremento de la variable “Consumo”, el cual abarca el consumo realizado por personas particulares.”

7. PL 05418/2020-CR

“La presente Ley beneficiará a los trabajadores, en los tres niveles de gobierno, sujetos al régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, con dos o más años de servicio continuo en la Entidad, son incorporados de manera automática al régimen laboral del Decreto Legislativo N°276 y el Decreto Legislativo N°728, según corresponda. Los trabajadores que desempeñen sus actividades en el sector salud serán reconocidos bajo lo dispuesto por la Ley N°23536. Todos ellos adquirirán el derecho a la estabilidad laboral y la posibilidad de hacer carrera administrativa. En general, el beneficio social tiene que ver con la significativa reducción de la informalidad laboral y la posibilidad de que los trabajadores realicen sus aportes de seguridad social para que obtengan una pensión jubilatoria decente.

El costo que generaría el Proyecto de Ley al erario público fue estimado por el diario Gestión (08/04/2018) al informar que “el fin del régimen CAS subiría costo de la planilla pública en 2000 millones adicionales por año⁹” y un mes antes (20/03/2018) señalaba que “para cubrir el traslado desde el régimen CAS a las planillas del Estado se tendría que elevar en 1% el IGV¹⁰. Evidentemente, la presente ley propone que la sociedad en su conjunto cubra el costo de la formalización laboral, en su lugar se debería modificar la política tributaria de exoneraciones y devoluciones a favor de las grandes empresas transnacionales e implementar un impuesto a la riqueza a las personas naturales y jurídicas.

⁹ Véase <https://gestión.pe/economia/regimen-cas-subiria-costo-planilla-s-2-000-mllns-adicionales-ano-230989-noticia/>

¹⁰ Véase <https://gestión.pe/economia/cas-planillas-cubrir-traslado-tendria-elevarse-1-igv-229740-noticia/>

PL sobre el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada que tiene el Estado**1. PL 06021/2020-CR**

“La aprobación de esta propuesta legislativa tal como está redactada favorecerá la reactivación de la economía afectada seriamente por la crisis sanitaria, cuyas actividades han tenido que suspenderse ante las restricciones dispuestas en el marco del referido Estado de Emergencia Nacional.

Esto permitirá la extinción de las obligaciones que tiene el Estado con las personas naturales o jurídicas; y a su vez el sinceramiento de sus acreencias con el Estado respectivamente en calidad de acreedoras y deudoras una de la otra; para que en virtud de la compensación las dos relaciones obligatorias se extinguen recíprocamente, hasta donde alcance el importe de la menor de ellas.

Es importante resaltar, que el objetivo es impulsar a los empresarios e involucrarlos en el proceso de reactivación de la economía post COVID-19, que teniendo sentencias favorables que contienen obligaciones económicas por parte del Estado pendientes de cobrar; por otro lado el mismo Estado los ejecuta y embarga por sus obligaciones pendientes por las circunstancias de la crisis, por el pago de impuestos, o también por sentencias judiciales, laudos arbitrales, resoluciones administrativas o de procedimientos coactivos que acreditan sus adeudo a favor del Estado o entidades públicas por cualquier concepto.”

2. PL 4981/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa no irroga gasto alguno al Estado, toda vez que se aplica un criterio interpretativo respecto a que cada año, se considera el pago de sentencias judiciales en cada año, respecto a la Ley de Presupuesto para el Sector Público.”

3. PL 5412/2020-CR

“La presente norma no genera un costo al erario nacional, por eso debe de tenerse en cuenta de que es una OBLIGACIÓN YA EXISTENTE, la cual no se crea en esta Ley, sino que se dispone su cumplimiento.

Hemos vivido postergando y sacando del camino esta obligación con los maestros, la suma puede ser afectada a presupuestos no ejecutados en los Gobiernos Regionales, pero eso requiere que la ley lo autorice y el Ministerio de Economía y Finanzas lo organice.

Esta norma generará un impacto positivo en el marco de las políticas contra la paralización generada por el COVID-19, impulsando la reactivación económica en las regiones.”

4. PL 5700/2020-CR

“El beneficio será para los docentes, cesantes y jubilados del sector educación. El presente proyecto no generará gasto alguno al Tesoro Público por el contrario reducirá costos operativos que asume los Gobiernos Regionales por los procesos administrativos y costos procesales para los procuradores del Estado, permitiendo de esta forma la descarga procesal de las procuradurías públicas regionales.

El pago será con el saldo de ejecución presupuestal anual del Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales, Direcciones Regionales de Educación y Direcciones de Unidades

de Gestión Educativa Local, para la bonificación especial del 30% por preparación de clases y evaluación más la bonificación por el desempeño del cargo.”

5. PL 5748/2020-CR

“El presente Proyecto de Ley no genera gasto al erario nacional, por el contrario, reduce costos operativos que asumen los gobiernos regionales por procesos administrativos y costos procesales para las procuradurías y oficinas de planeamiento y presupuesto de las regiones.

Con relación al citado análisis se debe tener en cuenta que la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, aprobado con el Decreto Supremo N° 003-2020-JUS, señala lo siguiente:

El financiamiento de adeudos dinerarios derivados de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada en ejecución es atendido por la entidad del Sector Público donde se genera la deuda con cargo a su presupuesto institucional, concordante a lo dispuesto en el artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, que implica el siguiente orden:

El financiamiento se efectúa con cargo al presupuesto institucional de la entidad. aprobado para el año fiscal correspondiente.

En caso de no ser suficiente la acción del numeral anterior, el financiamiento se efectúa con cargo a los recursos que resulten de las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático que la entidad encuentre necesario realizar. hasta el cinco por ciento (5%) de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). con las excepciones señaladas en el artículo 73 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Toda la información enviada por las distintas regiones corresponde a los saldos adeudados y estimados sobre el rubro de "Cosa Juzgada". No existiendo en ninguna de las regiones estimaciones claras y completas sobre el total de la "Deuda Social".

La información fue recabada en distintos formatos con los cuales se pudo consolidar un cuadro con montos fijos enviados por las regiones y de estimados para las otras regiones.

La cantidad total de docentes estimada por el despacho acreedores de deuda social supera los 100 mil, mientras el estimado de aquellos que no han iniciado proceso judicial supera los 30 mil juicios en las 24 regiones corresponden aproximadamente un costo de 4 millones y medio de soles que no serán cargados a las administraciones regionales. Además, se reducirán los trámites en el Poder Judicial que no se pueden estimar específicamente.”

6. PL 05878/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa no irroga gasto alguno al Estado, toda vez que se aplica un criterio interpretativo respecto a que cada año, se considera el pago de sentencias judiciales en cada año, respecto a la Ley de Presupuesto para el sector público.”

7. PL 05885/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa, no irroga gasto adicional en el presupuesto del sector público, por el contrario, reduce el monto del pago de intereses por devengados, así como penalidades impuestas al Estado, con mayor razón como antes lo indicamos, reduce el gasto que ocasionan la interposición de procesos judiciales, que estos a su vez encarecen al mantenimiento del aparato judicial, así como las procuradurías del sector Educación.”

8. PL 05964/2020-CR

“La presente iniciativa legislativa, presenta el siguiente esquema de análisis costo-beneficio:

- a) No involucra la ejecución del gasto por cuanto plantea un mecanismo a nivel de cada entidad del Estado que pueda atender los objetivos que procura satisfacer.*
- b) Permite desarrollar una Política de Estado en un período de tiempo programable y ejecutable que atiende una crisis social que puede ser mucho más aguda en el tiempo.*
- c) Establece un mecanismo que permite optimizar los derechos de las personas adultas mayores en particular cuando están planteando el reconocimiento de sus derechos económicos en el ámbito laboral o previsional ante la administración pública o en el ámbito judicial.”*

9. PL 05991/2020-CR

“El proyecto de ley no irroga mayor gasto adicional al Estado, por cuanto no ha de requerir ningún compromiso presupuestal, mayor costo administrativo ni ha de demandar recursos extraordinarios o propiamente destinados al cumplimiento de la presente norma. Por el contrario, el proyecto debe ser considerado viable, debido a que el incumplimiento y ejecutabilidad de las sentencias judiciales está supeditada a la existencia de una partida en el presupuesto público expresamente asignada para este fin.

Presentaremos un análisis de costo beneficio que consideramos dará relevancia para la aprobación de la presente norma:”

10. PL 5158/2020-CR

“(…)

Dentro de los costos que implica la fórmula legislativa propuesta, se tiene:

- El Estado deberá efectuar el pago de una deuda social al magisterio por concepto de bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, y, de ser el caso, bonificación adicional por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, a nivel nacional, lo que, si bien, **constituyen montos significativos**, responden a una obligación, por años postergada, respecto de un derecho que fue adquirido por los docentes en el ejercicio de su función.”*