

Comunicado N° 03-2024-CF**Comunicado del Consejo Fiscal que alerta sobre los cambios normativos al sistema previsional peruano aprobados por el Congreso de la República**

El Consejo Fiscal (CF), en cumplimiento de su objetivo institucional de contribuir con la sostenibilidad fiscal a través del análisis técnico e independiente de la política fiscal, expresa su preocupación por la reciente aprobación de dos normas en materia previsional por parte del Congreso de la República: la ley de modernización del sistema previsional peruano y la ley que modifica el régimen de pensiones militar y policial del Decreto Legislativo N° 1133 (DL 1133)¹. El CF considera que las propuestas referidas van a generar mayor presión sobre las cuentas fiscales en el corto, y en mucho mayor medida en el mediano y largo plazo, y por lo tanto incidirían negativamente en la sostenibilidad fiscal². Además, estas normas estarían vulnerando la prohibición que tienen los representantes del Congreso de la República de crear o incrementar el gasto público, prevista en el Artículo 79° de la Constitución. En ese sentido el CF considera que ambas normas deberían ser observadas por el Poder Ejecutivo para que las iniciativas legislativas retornen al parlamento para ser sometidas a un debate amplio y técnicamente riguroso.

Con relación a la propuesta de ley que plantea la modernización del sistema previsional peruano, si bien el CF coincide con la necesidad de ampliar la cobertura de los regímenes pensionarios y mejorar las prestaciones para los futuros pensionistas, ello debe basarse en medidas equitativas que hayan sido objeto de un análisis actuarial riguroso previo y que sean consistentes con la capacidad fiscal del país. Es preciso señalar que, en marzo del presente año, el CF remitió dos oficios a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República (CEBFIF), mediante los cuales se pronunció de manera formal sobre dos versiones previas de la iniciativa recientemente aprobada³. En esos informes, el CF observó que las iniciativas legislativas generarían mayor gasto público en materia previsional como consecuencia de la ampliación de los beneficios y de la cobertura de los sistemas previsionales, pero que no contaban con medidas que permitan financiar ese incremento del gasto público, por lo que generarían un mayor déficit fiscal de forma permanente. Además, se indicó que los costos fiscales que generaban las propuestas no habían sido contemplados ni en la senda fiscal de mediano plazo prevista en el Marco Macroeconómico Multianual -lo que dificultaría aún más el cumplimiento de las reglas fiscales en el corto y mediano plazo- ni en el análisis de sostenibilidad fiscal de largo plazo. En ese sentido se resaltó que una reforma previsional que conlleve costos fiscales que aumenten con el tiempo debe sujetarse a las restricciones presupuestales del país, a fin de que no ponga en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas, pilar fundamental de la economía peruana.

Adicionalmente, el CF indicó que los costos fiscales que se estaban considerando, tanto en el análisis del proyecto de ley que en su momento remitió el Poder Ejecutivo, como en el análisis del predictamen del CEBFIF, estaban siendo subestimados producto de un análisis que en determinadas medidas consideraba horizontes temporales muy cortos, la no actualización de los beneficios del sistema por el incremento natural del costo de vida (pérdida del valor adquisitivo de la moneda para beneficios de

¹ Al cierre del presente comunicado la “ley de modernización del sistema previsional peruano” había sido aprobada en segunda votación por el Pleno del Congreso, pero se había presentado una reconsideración de una votación previa para el retorno a comisiones. Por su parte, la ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1133 fue aprobada por el Pleno del Congreso y exonerada de segunda votación el 30 de mayo de 2024.

² Para estos efectos se define “sostenibilidad fiscal” como la capacidad de un gobierno de mantener sus políticas fiscales actuales, satisfaciendo sus restricciones presupuestarias a perpetuidad y sin incumplir sus obligaciones de deuda. Fuente: C. Burnside (2005), “*Fiscal sustainability in theory and practice: a handbook*”.

³ Oficio N° 048-2024-CF/ST por el cual se remitió la opinión técnica institucional del CF sobre el Proyecto de Ley N° 6120/2023-PE. Oficio N° 049-2024-CF/ST por el cual se remitió la opinión técnica institucional del CF sobre un predictamen sobre la materia remitido por la propia Comisión de Economía del Congreso.

naturaleza perpetua), entre otros factores. En ese sentido se recomendó que, de manera previa a su aprobación, estas iniciativas legislativas sean sometidas a un riguroso análisis y cuantificación con la concurrencia de las principales entidades técnicas competentes (MEF, ONP, SUNAT, EsSalud, SBS, MIDIS) y los técnicos del Congreso de la República. Como parte de este análisis el CF recomendó evaluar otras opciones que busquen alcanzar los mismos objetivos con una mejor focalización y con un menor impacto fiscal.

En adición a lo ya expresado, la propuesta aprobada por el pleno del Congreso de la República ha incluido, a pesar de la oposición de las entidades técnicas competentes, nuevas medidas que generarán un significativo mayor gasto público. Entre estas medidas se encuentran el denominado aporte por consumo, el incluir como beneficiarios de la pensión mínima o proporcional en el Sistema Privado de Pensiones a los afiliados que hayan hecho retiros (totales o parciales) de sus fondos de pensiones y a los trabajadores independientes quienes realizarán aportes al sistema con una tasa menor que la de los afiliados dependientes⁴. El aporte por consumo es una medida regresiva que destinaría recursos públicos a las personas con mayor capacidad adquisitiva y que generaría un costo fiscal anual de entre 0,2 y 0,3 puntos porcentuales del PBI por año. Por su parte, el ampliar la cobertura de la pensión mínima o proporcional del SPP a quienes realizaron retiros de sus fondos de pensiones generaría una situación de inequidad en contra de aquellas personas que no hicieron retiros, e incrementaría significativamente los costos fiscales de la medida, que alcanzarían hasta el 1,1 por ciento del PBI en el largo plazo⁵. Además, el brindar los beneficios del pilar semicontributivo a los trabajadores independientes genera inequidades entre beneficiarios pues el subsidio estatal será significativamente más alto a favor de los trabajadores independientes que accedan a pensiones mínimas o proporcionales.

Respecto a las modificaciones del DL 1133, que aprobó las normas para el ordenamiento del régimen de pensiones del personal militar y policial, el CF observa que dicha iniciativa busca incrementar de forma considerable los beneficios para los afiliados a dicho sistema previsional⁶. Sin embargo, tal como ha señalado el MEF en un informe remitido al Congreso de la República⁷, la iniciativa legislativa propone replicar en el régimen del DL 1133, los beneficios que dieron origen a la insostenibilidad del régimen del Decreto Ley N° 19846 y que fue cerrado justamente cuando se promulgó el DL 1133. Si bien la iniciativa legislativa que ha impulsado el parlamento considera un incremento de los aportes al sistema, el mismo recae en mayor medida en el Estado (cuyos aportes pasarían de 6% a 10% de la remuneración, con el consecuente costo fiscal) y en menor medida en los afiliados (cuyos aportes pasarían de 13% a 15%). Además, el análisis realizado por el MEF señala que el incremento en los aportes del Estado y la mejora en los beneficios del sistema generarían un déficit actuarial de aproximadamente S/ 8 mil millones⁸, provocando una situación de insostenibilidad financiera en el régimen pensionario.

Por lo expuesto, el CF observa con preocupación que se impulsen iniciativas legislativas que modifican aspectos importantes del marco normativo del sistema previsional peruano, en contra de las posiciones técnicas de los entes competentes, situación que compromete seriamente el destino de

⁴ Según la propuesta, los trabajadores independientes comenzarán a realizar aportes al sistema previsional con una tasa de 2% que se incrementará paulatinamente hasta 5%, menor que las tasas de aportes de los trabajadores dependientes (13% en el sistema nacional de pensiones o 10% en el sistema privado de pensiones). Cabe indicar que la propuesta del Poder Ejecutivo si contemplaba la incorporación de los trabajadores independientes al sistema pensionario, pero con una tasa de aportes igual a la del sistema nacional de pensiones (13%).

⁵ La modificación del Congreso explica aproximadamente el 90% de dicho costo fiscal. Estimaciones del MEF.

⁶ Entre otros beneficios, la propuesta reabría la cédula viva al establecer que la pensión para el personal de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que pasen a situación de retiro será de 100% de la remuneración correspondiente a su (último) grado en actividad (actualmente es 55% de su remuneración) o que la pensión por viudez será del 100% de lo que le correspondía al causante de la pensión (actualmente es 50% de lo que correspondía al causante).

⁷ Oficio N° 192-2024-EF/10.01 del 30 de enero de 2024.

⁸ Con información del número de afiliados al régimen del DL 1133 al cierre de 2022 (aproximadamente 91 mil afiliados).

los recursos públicos, la sostenibilidad fiscal del país y que genera inequidades severas entre beneficiarios. En particular, estas dos iniciativas legislativas generarían, en el primer año de su implementación, un costo fiscal de aproximadamente 0,4 p.p. del PBI⁹, lo cual dificultaría aún más el cumplimiento de las reglas fiscales en el corto y mediano plazo¹⁰. Dicho costo fiscal anual prácticamente se duplicaría en 20 años y se triplicaría en el largo plazo, lo cual significaría una enorme presión sobre las cuentas fiscales. Cabe señalar que los costos fiscales antes mencionados podrían estar severamente subestimados debido principalmente a que en su cálculo no se ha considerado los costos completos de algunas medidas como: la ampliación del pilar no contributivo (las estimaciones del MEF fueron realizadas para un horizonte temporal de sólo 10 años), la incorporación de nuevos incentivos al ahorro a través del esquema de “*matching contributions*” (medida que es facultativa según el texto aprobado), la inclusión en el sistema a los trabajadores independientes con tasas de aporte reducidas (no se ha realizado un costeo de tal medida), y los costos adicionales para EsSalud al ver ampliado su universo de afiliados. En el mismo sentido, la cuantificación de costos tampoco ha considerado la actualización periódica de los montos de los beneficios del sistema (pensiones) para asegurar que las prestaciones no pierdan con el tiempo su capacidad adquisitiva.

Finalmente, aunque el CF concuerda con la necesidad de introducir modificaciones al sistema previsional peruano que apunten hacia la ampliación de la cobertura y a la mejora de las prestaciones, considera que la reforma debe basarse en medidas que hayan sido correctamente cuantificadas y que no afecten la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues es la única forma de que estos cambios se puedan mantener en el tiempo. Por lo tanto, el CF recomienda que ambas propuestas retornen a las comisiones correspondientes del Congreso de la República para un análisis riguroso y un mayor debate, y de ser el caso, sean llevadas por el Poder Ejecutivo a las instancias constitucionales correspondientes.

Lima, 11 de junio de 2024.

CONSEJO FISCAL DEL PERÚ

⁹ De acuerdo con información remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas al CF.

¹⁰ Ver informe del Consejo Fiscal N° 01-2024-CF, en el que se señala que el cumplimiento de las sendas fiscales de mediano plazo dependerá de la capacidad del gobierno de reducir el déficit fiscal mediante el incremento de la recaudación de ingresos fiscales permanentes y el control del gasto público, principalmente del gasto corriente.