



DEUDAS PREVISIONALES REPROGRAMADAS ¿FUTUROS JUBILADOS SIN PENSIÓN?

Julio, 2019

Serie Diagnóstico Previsional
N°2-2019

Deudas previsionales reprogramadas ¿Futuros jubilados sin pensión?

Resumen

El presente documento tiene como objetivo mostrar la problemática existente debido a la apropiación de aportes previsionales por parte de los empleadores del sector público, que data desde la creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP).

Los resultados indican que, a pesar de los esfuerzos realizados desde el SPP para que las entidades sinceren sus deudas y realicen el pago de los aportes atrasados a través del acogimiento al REPRO-AFP, el cual incluso permitió la reducción de intereses y el fraccionamiento de este pago, se gestaron incentivos perversos por parte de determinados empleadores que dejaron de pagar las cuotas acordadas e incluso, continúan generando nueva deuda previsional. Todo ello, en detrimento de sus trabajadores, vulnerando así su protección social al incumplir con la obligación del Estado como empleador.

Palabras clave: Perú; REPRO-AFP; deuda previsional; empleadores; Gobiernos regionales; Gobiernos locales.

I. Introducción

El 23 de diciembre del 2016 se emitió el Decreto Legislativo N° 1275¹, que dispuso el nuevo marco de responsabilidad y transparencia fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el cual en sus disposiciones generales señalaba, como parte del saldo total de las deudas de estos gobiernos sub-nacionales, a la deuda real que tenían con las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP). Esta deuda está conformada por los aportes previsionales no pagados a las AFP que fueron retenidos indebidamente a los trabajadores de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Sobre hechos que están registrados y comprobados, estas deudas se fueron generando desde junio de 1993 y, como se dispuso en el dispositivo legal antes señalado, la deuda total acumulada se consolidó hasta el 31 de diciembre del 2015, como fecha de corte. Puesto que la deuda surge de aportaciones previsionales de los trabajadores, los cuales han sido afectados durante un largo período de cinco quinquenios, al no ser pagadas, no incrementaron las Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), como corresponde de acuerdo a ley y a disposiciones constitucionales, para beneficio pensionario de los trabajadores.

Dado que se trata, concretamente de las futuras pensiones de los afiliados, que como es conocido, ven deducirse del total de sus remuneraciones declaradas como base pensionable los aportes, resulta de importancia destacar, que se determinó que el pago de esta deuda se dé bajo el marco de un Régimen de Reprogramación REPRO-AFP, que tiene connotación especial y de primer orden.

Para garantizar que esta situación por lo demás irregular, anómala e ilegal, sea superada y corregida de plano - puesto que hace recordar al no lejano pasado, de las cuantiosas deudas que otrora mantenía el Estado peruano con el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), en los diversos periodos y nombres que se les dio a las instituciones de Seguridad Social Previsional a cargo del propio Estado- y para viabilizar el REPRO-AFP, se emitió el Decreto Supremo N° 168-2017-EF. El mismo, contempló la reglamentación necesaria y determinó los mecanismos particulares del periodo y proceso de conciliación de la deuda por los aportes previsionales que dejaron de pagar los Gobiernos Locales y los Gobiernos Regionales a través de sus conocidas Unidades Ejecutoras. Asimismo, cabe precisar, que mediante dicho Decreto Legislativo, se fijó como fecha tope, el 31 de julio del 2017, para el acogimiento a este nuevo sistema de reprogramación de deudas de aportes previsionales, por parte de todos los gobiernos subnacionales.

Como parte de este proceso, las entidades públicas debieron identificar las cuotas pendientes de pago a través del portal AFPnet², donde se verificó y concilió la deuda, procediendo luego con la actualización financiera establecida de la deuda nominal, en base a la rentabilidad promedio del Fondo 2 del SPP³; valorización actualizada de la deuda, que a la vez,

¹ El DL N° 1275 incluye el sinceramiento de deudas por aportaciones a EsSalud y a la ONP, generadas hasta diciembre de 2015.

² Portal de recaudación web del Sistema Privado de Pensiones, aprobado por Resolución SBS N°2876-2009

³ Decreto Supremo N°168-2017. Artículo 2, Inciso n)

extinguía las multas⁴, recargos e intereses que se habían generado en el tiempo por el no pago de la deuda consolidada en cuestión, y así mismo, se dispuso la suspensión de los procedimientos de cobranza judicial correspondientes a la deuda incluida en el REPRO-AFP⁵.

II. Ampliaciones de plazos para el acogimiento al REPRO-AFP

Sin embargo, establecida inicialmente una primera fecha; para mayor facilitación y oportunidad, con la Ley N° 30614, se amplió el plazo de acogimiento hasta el 30 de noviembre del 2017 y, finalmente, mediante la Ley N° 30693 “*Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018*”, se dispuso que dicho acogimiento se cerraría indefectiblemente el 29 de diciembre del 2017.

Con el acogimiento al REPRO-AFP, y con la deuda actualizada en su valor, se procedió al fraccionamiento de la misma, hasta por un máximo de 120 meses a elección de la entidad pública como se dispone en la norma, aplicándose a esta Reprogramación de la Deuda (REPRO-AFP), la tasa de interés de fraccionamiento⁶, siendo las cuotas no menores a S/ 395⁷, salvo que ésta sea la última. El pago de estas cuotas, acredita el traslado de estos valores a la CIC de los afiliados de acuerdo a criterios de priorización establecidos por las normas señaladas y desarrollados en las Resoluciones de la SBS⁸:

- i. Afiliados cuyos aportes impagos habilitan la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia.
- ii. Afiliados con trámite de pensión.
- iii. Afiliados de 60 años o más.
- iv. Otros.

A pesar de ello, de manera específica e imperativa se estableció que, para efectuar el acogimiento al REPRO-AFP, era necesario contar con acuerdo tomado por el Consejo Regional o Consejo Municipal. Asimismo, con el fin de establecer la fuente de financiamiento, se autorizó igualmente a la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) – órgano rector del Sistema Nacional de Tesorería del MEF - a tomar conocimiento, de todo lo actuado e incluido el Cronograma de Pago pactado, que a la vez éste órgano, afectaría las amortizaciones de la deuda reprogramada, en tanto los recursos de pago se centralicen, sean depositados y administrados en la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT)⁹.

⁴ Decreto Legislativo N°1275. Artículo 27°. Esta valorización redujo la deuda total de las entidades acogidas en un 84%, respecto a su actualización por factores SBS.

⁵ Decreto Legislativo N°1275. Artículo 28°.

⁶ Decreto Legislativo N°1275. Artículo 30° y Decreto Supremo N°168-2017. Artículo 2, Inciso f) y r).

⁷ Decreto Legislativo N°1275. Artículo 16°, numeral 16.3, inciso b) y Decreto Supremo N°168-2017. Artículo 6°, numerales 6.4 y 6.5.

⁸ Resolución SBS N°2678-2017; R.SBS. N°4904-2017, R.SBS. N°4555-2017 y R.SBS. N°368-2018

⁹ Decreto Legislativo N°1275. Artículo 31° y Decreto Supremo N°168-2017. Artículo 12. R.D. 013-2018-EF/77.15 y R.D. 074-2013-EF/52.03. “*No obstante por el corto tiempo ya en ejecución de las cancelaciones reprogramadas, esto no estaría ocurriendo de manera efectiva, aduciendo las entidades una supuesta pérdida de autonomía*”.

Bajo estos procedimientos, y posterior a los plazos ampliados, se inició el pago del REPRO - AFP a partir de enero del 2018.

III. Gobiernos subnacionales: acatamiento y compromiso en el marco de responsabilidad y transparencia fiscal

Tan importante resulta conocer cuántos gobiernos subnacionales, se acogieron a esta convocatoria, como evaluar el pago realizado, así como el nivel y grado de responsabilidad en su ejecución. Por ello bajo estos marcos normativos, los hechos dan cuenta, de cuántas entidades públicas bajo las égidas de los Gobiernos Regionales y Locales, se acogieron a la Reprogramación de Deuda. ¿Cuánto de la deuda acumulada hasta el 2015, fue actualizada y se acogió a esta reprogramación? ¿Cuántos trabajadores siguen afectados y cuántos han tenido la opción que sus aportes no cancelados, se reconozcan como deudas de los gobiernos subnacionales y se hayan comprometido a pagarlas dentro del cronograma formalizado? Para ello veamos el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1: Entidades y afiliados afectados por la deuda previsional estatal, 1993-2015

Tipo de entidad	Entidades públicas deudoras			Trabajadores afectados		
	Programaron deuda	No programaron deuda	Total	Con deuda programada	Sin deuda programada	Total
Gobiernos Locales	473	1,014	1,487	53,113	43,985	97,098
Gobiernos Regionales	341	250	591	200,932	86,534	287,466
Gobierno Nacional		596	596		156,648	156,648
Total	814	1,860	2,674	254,045	287,167	541,212

Como se observa, de un universo de 2,674 entidades públicas que se registraban como deudoras reales de los aportes previsionales, y que afectaban a un total de 541,212 trabajadores afiliados a las AFP; se acogieron 814 entidades de los gobiernos subnacionales a la reprogramación de deuda bajo el marco legal del Decreto Legislativo N°1275. Siendo un porcentaje mayor, el 70% de las entidades públicas deudoras, las que no se acogieron.¹⁰ Lo que resulta un indicador bastante preocupante y grave, por las consecuencias directas y negativas en contra de los intereses económicos previsionales de los trabajadores, que en este caso incluye a 287,167 trabajadores, poco más de la mitad de afectados, que han quedado desamparados, al margen del REPRO-AFP.

En el cuadro N° 2 se observa, lo que de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1275, los gobiernos subnacionales, deberían consignar como deuda real por todo el periodo que es comprendido por la norma, 1993 – 2015. Ésta asciende realmente a S/. 15,974'678,993, puesto que es la deuda acumulada de acuerdo a las normas previamente establecidas, antes del REPRO. Sin embargo, considerando las obligaciones pendientes, solamente como Deuda Nominal, ésta asciende a un total de S/ 337'276,290.

¹⁰ Un 61% si se considera que el DL N°1275 estaba dirigido solo a entidades de gobiernos regionales y locales.

Cuadro N° 2: Monto de la deuda previsional estatal 1993-2015

Tipo de entidad	Deuda nominal (A)	Deuda actualizada por factor SBS (B)
Gobiernos Locales	154,236,894	3,201,845,191
Gobiernos Regionales	148,672,524	10,258,263,267
Gobierno Nacional	34,366,871	2,514,570,535
Total	337,276,290	15,974,678,993

(A) Al 31/12/2015

(B) Factor SBS al 31/12/2017

De la deuda comentada y así estructurada que contiene el cuadro N° 2, actualizada a diciembre del 2017, se ha reprogramado como deuda devengada, S/ 1,488'530,487. De esta manera, tal como se puede observar en el cuadro N°3, las entidades acogidas redujeron su deuda en un 84% con respecto al monto de la deuda actualizada por los factores regulares de la SBS a diciembre del 2017, que era de S/ 9,597 millones. Y con este compromiso, se concluye, que sólo el 46.94% de trabajadores afiliados estarían siendo beneficiados con el REPRO-AFP, mas no así el porcentaje restante, como ya se precisó.

Cuadro N° 3: Deuda acogida al REPRO AFP

Tipo de entidad	Deuda Nominal (A)	Deuda actualizada por factor SBS (B)	Deuda actualizada por factor REPRO (C)
Gobiernos Locales	98,964,359	2,171,158,433	828,611,944
Gobiernos Regionales	117,860,128	7,426,217,801	659,918,543
Total	216,824,487	9,597,376,235	1,488,530,487

(A) Al 31/12/2015

(B) Factor SBS al 31/12/2017

(C) Incluye factor especial REPRO al 31/12/2017 e interés de fraccionamiento

Sin embargo, es necesario destacar, que este es el problema global y general, pero yendo a más detalle, el problema mayor estriba, en el grupo etario al que pertenecen todos estos afiliados afectados, que se encuentran acogidos y los que no lo están. Y esta situación que se señala puede comprobarse según se presenta en el cuadro N° 4.

Cuadro N° 4: Afiliados acogidos al REPRO-AFP según rango de edad (A)

Sexo	<50	50-55	55-65	>=65	Total
Femenino	43,737	21,328	25,649	5,825	96,539
Masculino	52,080	23,691	34,348	14,261	124,380
Total	95,817	45,019	59,997	20,086	220,919

(A) De los 254,045 afiliados que fueron acogidos; se han registrado estos rangos de edad para 220,919 afiliados que se consignan en el cuadro y la diferencia se explica porque un afiliado puede aparecer como deudor en más de una entidad pública.

Resulta ilustrativo el cuadro N° 4, puesto que tomando el caso de los rangos de edad tan sólo de los trabajadores que han sido acogidos al REPRO, se explica y fundamenta cualquier exhortación al estado, en tanto grafica la gravedad del problema, por el hecho que el 36.25% del total de trabajadores acogidos, están ya, dentro y muy próximos a la jubilación de acuerdo

a la normatividad establecida. Y si lo que está probado para ellos, que es la proporción de 36.24%, lo tomamos como muestra referencial respecto al universo de los no acogidos, que son 287,167 afiliados quienes no han sido incorporados en el REPRO-AFP, se tendría que 104,098 afiliados, que están en ese mismo rango de edad, éstos, en el corto y mediano plazo, no obtendrán la devolución de sus aportes y ello afectará negativamente el monto de la pensión alcanzada.

Siendo los 541,212 trabajadores afiliados los afectados, por el hecho que no depositaron sus retenciones previsionales en sus CIC, los que están ya en periodo de jubilación y los muy próximos a jubilarse, experimentarán (algunos ya) en los hechos, la irresponsabilidad de quienes han dirigido y administrado en todo este periodo de casi ya 26 años, los gobiernos subnacionales identificados como deudores. ¿Qué cuantías de pensión recibirán? ¿Tendrán pensión? La gran incógnita. ¿Y a quién se debe sancionar de esta grave situación? Interrogantes, que deben llevar a evaluar con mayor detalle esta responsabilidad, puesto que, a estas alturas, podríamos afirmar que esta inacción, linda con lo penal, ya que se atenta contra el sustento futuro de los próximos pensionistas, su salud y hasta la propia vida.

Resulta importante analizar, igualmente las posibles causales de esta actitud y decisión de no pagar, no obstante, se retiene los aportes previsionales de los afiliados, y todo esta anteladamente presupuestado. Los gobiernos subnacionales, tienen como fuente de financiamiento principal - para el pago de planillas y con ello las afectaciones sociales así como las retenciones - primordialmente a los conocidos ingresos propios, que de acuerdo al Clasificador de las fuentes de financiamiento del Presupuesto Público, son identificados dentro de los Recursos Directamente Recaudados y Recursos Determinados; los mismos que resultan en la ejecución de la recaudación o ingresos, muy habitualmente por debajo de lo presupuestado como ingresos, generándose los grandes descalces financieros presupuestales, con lo que se va acumulando la cuantiosa deuda que es materia de evaluación.

Por ello, más allá de la participación de la DGETP y del registro y manejo del compromiso y pago vía la CUT, aun así, esta causal supuesta, no está adecuadamente resuelta. Puesto que obliga, también, que cualquier acción de mejora para la sostenibilidad de pago, más allá de las estrategias de fuentes de financiamiento e incremento de ingresos de los gobiernos subnacionales, se correlacione con el alcance y el ámbito de la autonomía con la que gozan los gobiernos subnacionales y con la disposición constitucional que establece que los fondos previsionales son intangibles, lo que nos permite proteger al trabajador estatal de futuras retenciones indebidas de su sueldo, sin cumplir con el aporte a su CIC; por ello, cabe evaluar hasta dónde debería comprender el alcance de ésta disposición constitucional, y, realizar un análisis holístico que comprenda un test de proporcionalidad.

IV. ¿El REPRO-AFP garantiza que los afiliados recuperen sus reales fondos en sus CIC?
Performance de pagos de los gobiernos subnacionales

Desde el inicio de pago de la primera cuota REPRO-AFP, devengada en enero del 2018¹¹, se han presentado incumplimientos que han ido creciendo. En el cuadro N° 5, se comprueba que del total de 814 entidades públicas que se acogieron al REPRO-AFP, desde la primera cuota solo cumplieron el 96% de las entidades empleadoras, con un pago correspondiente del 99% del total del valor de las cuotas del primer periodo.

Por su parte, en el séptimo periodo, o en la séptima cuota, el incumplimiento fue mayor. Solo el 75% de las entidades públicas que contaban con una cuota por pagar cancelaron sus obligaciones, pero esta vez también, con crecimiento del incumplimiento en los montos valorizados del total de la cuota, dado que sólo se canceló el 90%.

Cuadro N° 5: Nivel de pago por cuota REPRO

REPRO-AFP en ejecución		Empleadores		Monto	
N° de la cuota	Cuotas vencidas	Entidades públicas	% del total	Millones de Soles	% del total
1	2018-01	782	96	14.3	99%
2	2018-02	705	87	13.6	98%
3	2018-03	675	83	13.1	97%
4	2018-04	659	81	12.8	95%
5	2018-05	646	79	12.2	90%
6	2018-06	636	78	12.1	90%
7	2018-07	614	75	12	90%
8	2018-08	604	74	11.9	88%
9	2018-09	595	73	11.5	85%
10	2018-10	591	73	11.2	83%
11	2018-11	567	70	10.1	75%
12	2018-12	555	68	9.4	70%
13	2019-01	484	59	9.1	69%
14	2019-02	474	58	9	68%
15	2019-03	457	56	8.9	67%
16	2019-04	414	51	8.3	63%

Fuente: AFPnet

Al cierre del año 2018, tan sólo a un año de ejecución del REPRO-AFP, podemos observar que la tendencia a acentuarse el incumplimiento, nuevamente de los gobiernos Regionales y Locales, se hace evidente, al reportarse el pago del 70% del valor de la décima segunda cuota, con el cumplimiento sólo, de 555 entidades públicas empleadoras, que equivale al 68% del total de entidades que se acogieron al REPRO AFP.

A no dudar, las preocupaciones han crecido y se exacerban, por el futuro de los afiliados y afiliadas próximos a la jubilación. ¿Qué pensiones les depara con esta conducta reiterada de

¹¹ Decreto Supremo N 168-2017. Artículo 11, numeral 11.1. Las cuotas REPRO se pagan en los primeros 5 días útiles del mes siguiente al devengue, según cronograma establecido.

las actuales administraciones de los Gobiernos Locales y Regionales; si al cierre de la cuota 16, del mes de abril del 2019, ya sólo han cancelado el 51% de las entidades públicas subnacionales con un cumplimiento de pago del 63% del valor total de la cuota?

Es una gran preocupación, y hay razones suficientes para alertar, que se hace necesario tomar de manera urgente medidas correctivas y de ajuste a la performance que muestran los gobiernos subnacionales que se han comprometido con el REPRO-AFP. Está claro que no se puede esperar el cierre del periodo 2019, para que se tomen las medidas, para corregir y superar este mal que ya resulta endémico.¹²

V. Modificatorias adicionales para fomentar el pago de las cuotas REPRO

Si bien inicialmente el MEF no contempló una cadena de gasto específica, en la cual las unidades ejecutoras debían asignar y ejecutar las obligaciones del REPRO dentro de su presupuesto. Para facilitar el proceso, posteriormente, el 12 de junio del año 2018, vía comunicado de la Dirección General de Presupuesto Público se creó la categoría presupuestal, en la cual debía considerarse el pago REPRO-AFP y las partidas del gasto correspondiente, sobre las cuales se debe cargar el mismo. Éste agregado, ha sido con el objeto de visibilizar de manera directa las provisiones presupuestales que sustentan el pago REPRO.

Adicionalmente, en el mes de setiembre de 2018, el MEF publicó la Ley N°30847, en cuyo artículo 5° literal a), otorgó un plazo para que las entidades puedan hacer modificaciones presupuestarias para destinar su presupuesto no ejecutado, al pago de las deudas acogidas al REPRO-AFP. El plazo para presentar las modificaciones al MEF venció el 31 de octubre de 2018, y a pesar de estar abierto a todas las entidades acogidas al REPRO-AFP, solo 47 entidades pertenecientes a gobiernos regionales modificaron su presupuesto 2018 para pagar las cuotas atrasadas correspondientes al REPRO-AFP, y 14 de ellas, a pesar de contar con los recursos aprobados y disponibles, no alcanzaron a cubrir el 100% del pago pendiente del año 2018.

Para apuntalar el cumplimiento con el REPRO-AFP, después de todas las modificatorias realizadas; cabe destacar que, en el Proyecto de Ley N° 3282/2018-PE correspondiente al *“Presupuesto del sector público para el año fiscal 2019”*, todos los gobiernos regionales han contado con presupuesto asignado suficiente para pagar las cuotas REPRO 2019, salvo los pertenecientes a la región Tacna. Mientras que, en el caso de los gobiernos locales, solo se les presupuestó cubrir el 34% del monto de las cuotas a través de transferencias, siendo la diferencia restante, a ser cubierto con recursos propios de cada una de las entidades locales.

Es importante destacar por otro lado, los esfuerzos ajustes y correctivos que ha dispuesto el MEF, a efecto que los gobiernos subnacionales, no solamente honren sus obligaciones, frente a las CIC de sus trabajadores afiliados a las AFP, sino también frente a otras entidades que son acreedoras de ellos por otros conceptos, como la ONP, EsSalud. Sin embargo, está claro que todo esto, es en el marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos

¹² Hay que tomar en cuenta que esta disminución en el pago corresponde también con un periodo de transición de la administración de gobiernos regionales y locales producto del ingreso de nuevas autoridades y equipos de trabajo encargados del pago del REPRO.

Regionales y Locales establecidas en el Decreto Legislativo N° 1275. Por ello se debe resaltar que el Decreto Supremo N° 162-2017-EF, que aprobó su Reglamento, calificando de Leve o Grave el incumplimiento de una de las Reglas Fiscales, como es el Incumplimiento de la regla Fiscal del Saldo de Deuda Total en un porcentaje hasta el 110% y mayor a este tope, según sea el caso, no tiene ni existe un correlato sancionador o medidas de otra índole que se pueda colegir a partir de esta constatación de incumplimiento. Situación que tampoco es considerada ni enfocada en esos términos, por el Decreto Supremo N° 132-2019-EF, que la modifica y desarrolla detalles para el cumplimiento de las reglas fiscales y el Compromiso de Ajuste Fiscal (CAF).

Entre estas medidas del MEF porque los gobiernos subnacionales cumplan con las Reglas Fiscales establecidas, finalmente se encuentra en el Anexo I, de la Tabla 3: Saldo de Deuda Total, asientos de detalle, que visibiliza una vez más, las deudas de los gobiernos subnacionales con las CIC de los afiliados de las AFP, en la reciente Directiva emitida N° 001-2019-EF/60.05¹³. La interrogante es; ¿habrá eficacia en todas estas medidas?

VI. Aspectos destacables de la performance de pagos REPRO-AFP

Habiendo ya trascurrido el vencimiento de la décimo séptima cuota, la del mes de mayo del 2019, también es importante destacar, que, del total de las 814 entidades públicas acogidas, como vemos en el cuadro N° 6; existen 204 entidades públicas que han cancelado el 100% de sus obligaciones según se registran, hasta la décimo quinta cuota del REPRO, un importe total de obligaciones de S/ 5'358,425.93.

Cuadro N° 6: Entidades que pagaron 100% y 0% de su deuda REPRO (A)

Tipo de entidad	Pagaron 100% de la deuda REPRO		No pagaron nada	
	Entidades	Monto de deuda S/	Entidades	Monto de deuda S/
Gobiernos Regionales	82	3,647,334.72	13	1,644,156.74
Gobiernos Locales	122	1,711,091.21	23	1,756,822.54
Total	204	5,358,425.93	36	3,400,979.28

(A) Al 31/12/2015

Empero, también existe la otra cara de la moneda, extrema, que un total de 36 gobiernos subnacionales, pese haber acordado y suscrito el REPRO, no pagaron nada, cero soles, totalizando una deuda acumulada de S/ 3'400,979.28 al vencimiento de la cuota señalada.

¹³ Publicado el 28 de mayo 2019. "Lineamientos para la elaboración, remisión, seguimiento y evaluación de los Compromisos de Ajuste Fiscal (CAF) por parte de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el Marcos del Decreto legislativo N°1275".

VII. Deudas no acogidas al REPRO-AFP y nuevas deudas generadas por acogidos

Como ya se ha visto en el cuadro anterior, que la tendencia a la morosidad sigue creciendo dentro de los acogidos al REPRO-AFP; sin embargo, a su vez es necesario tener una visión global, de conjunto, del total de deudas. ¿Cómo ha evolucionado y a cuánto realmente asciende, incluyendo las deudas no acogidas, y adicionalmente las nuevas deudas que se siguen generando?

Para expresarlo y evaluarlo en conjunto, se presenta el siguiente cuadro N° 7, en el que se evidencia el comportamiento y evolución de la deuda no acogida, tanto nominal por periodos, así como con su actualización respectiva:

Cuadro N° 7: Deuda de Gobiernos Regionales y Locales no acogidos al REPRO, por periodos al 2018

Años	Deuda nominal en S/ (A)	Deuda actualizada en S/ (B)
1993	50,315	54,521,845
1994-1998	35,496,095	6,387,416,404
1999-2003	30,692,667	517,319,281
2004-2008	29,792,620	205,683,209
2009-2013	15,750,154	42,836,493
2014-2018	31,114,633	41,273,481
Total (C)	142,896,484	7,249,050,713

(A) Deuda nominal de 2,099 entidades públicas al 31 de diciembre de 2018

(B) Deuda actualizada con factores de actualización SBS a junio de 2019

(C) Deuda de 82,902 cotizaciones retenidas y no depositadas de los afiliados

Durante 15 años, tomando desde 1994 hasta el 2008, la deuda nominal generada por cada quinquenio se ubica entre 30 y 35 millones mientras que en el periodo del 2009 al 2013, se denota un decrecimiento, para nuevamente tener otro incremento en el último periodo del 2014 al 2018, que crece casi a los valores de los primeros tres periodos. Los valores de la deuda actualizada, corresponde a la aplicación de los factores de actualización establecidos por la SBS, de acuerdo a las normas vigentes. Visto así estas deudas previsionales, se puede hacer inferencias muy concluyentes, aciagas, de no corregirse radicalmente esta situación en evolución.

Con las conclusiones que se cierran, para dimensionar con mayor consistencia esta grave afectación que se viene haciendo a los trabajadores afiliados al SPP, observemos en el cuadro N° 8, a las entidades públicas del Gobierno Nacional, con el grado de responsabilidad directa en este abandono de los trabajadores afiliados al SPP.

**Cuadro N° 8: Deuda generada por entidades no acogidas al REPRO,
entre junio 1993 y diciembre 2018**

Tipo de entidad	Número de entidades (A)	Deuda nominal en S/ (B)	Deuda actualizada en S/ (C)	Estructura de la deuda nominal	Estructura de la deuda actualizada
Gobierno Nacional	628	40,218,489	2,854,451,585	28%	39%
Gobiernos Regionales	284	36,507,738	3,214,034,664	26%	44%
Gobiernos Locales	1,187	66,170,257	1,180,564,463	46%	16%
Total	2,099	142,896,484	7,249,050,712	100%	100%

(A) El total representa el 83.79% de un universo de 2,505 entidades públicas, registradas al 2017.

(B) Según registros de AFPnet

(C) Actualización a junio de 2019 con factores de la SBS

De un total de 2,099 entidades estatales deudoras, el Gobierno Nacional, es responsable del 39% de la deuda actualizada a junio del 2019; siendo los Gobierno Regionales con sus Unidades Ejecutoras responsables del 44% de la deuda actualizada. Y resultaría paradójico que los Gobiernos Locales con 1,187 entidades deudoras, tan sólo tienen responsabilidad en el pago del 16% de la deuda actualizada, empero; estos resultados se dan básicamente por la antigüedad de la deuda.

El panorama en la actualidad reviste mayor gravedad a todo lo ya señalado y urge repensar todo lo actuado. La situación obliga a medidas no tradicionales que revisten de acciones y disposiciones innovadoras de gobernanza, puesto que a todo lo descrito, veamos el siguiente cuadro N°9.

**Cuadro N° 9: Nueva deuda generada por entidades acogidas al REPRO
enero 2016-diciembre 2018**

Tipo de entidad	Empleadores	Deuda nominal	Deuda actualizada por factores SBS (A)
Gobiernos regionales	243	6,622,281	8,359,316
Gobiernos locales	322	27,598,676	33,958,869
Total	565	34,220,958	42,318,185

(A) Factores a junio de 2019

Tan sólo en los dos años posteriores al cierre de la fecha de acogimiento del REPRO, de las 814 entidades públicas que se acogieron, de estos mismos gobiernos subnacionales, 565 volvieron a retener las cotizaciones previsionales de sus trabajadores y no han efectuado el pago correspondiente por un importe nominal de S/ 34'220,958, el 69.41% de las entidades estatales acogidas. Vuelven, de esta manera, a ser deudoras por lo mismo que se dio la disposición especial del REPRO-AFP. Con el agravante adicional que estas deudas nominales actualizadas de acuerdo a los factores regulares normativos de la SBS, esta vez ascienden ya a S/ 42'318,185. ¿Qué se puede hacer urgentemente para parar este círculo vicioso?

VIII. Sistemas previsionales y trabajadores del sector público afectados por el no pago de aportes previsionales

Para dimensionar con mayor profundidad el problema, es necesario poner atención sobre la proporción del total del universo de quienes tienen un puesto de trabajo en el sector público, que realmente representan estos trabajadores afectados, que como se ha demostrado afecta a 541,212 trabajadores afiliados al SPP. Para ello, revisemos el siguiente cuadro N°10, el cual muestra el detalle de pertenencia a los sistemas y regímenes previsionales o pensionarios, como se registran en documentación oficial del estado.

Se observa la evolución del total de trabajadores en el sector público en los meses de corte, durante todo el periodo del 2018, y se registra que, a diciembre, de un total de 1'353,871¹⁴ trabajadores, el 48.35% se encuentran en el Sistema Privado de Pensiones (SPP), un total de 654,603 trabajadores afiliados.

Cuadro N° 10: Trabajadores del sector públicos según régimen previsional o pensionario a diciembre de 2018 (A)

Régimen previsional o pensionario	Meses		
	Enero	Junio	Diciembre
Sistema Privado de Pensiones	613,734	638,761	654,603
Sistema Nacional de Pensiones	492,370	505,488	511,195
Otros regímenes	169,014	168,071	166,579
Sin régimen previsional	9,606	9,695	9,278
No determinado	12,733	12,371	12,198
Pendiente de elección	10	6	18
Total	1,297,467	1,334,392	1,353,871

(A) Datos tomados y consolidados de pág. 168. Anuario Estadístico Sectorial 2018 – I, mayo 2019. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Sin embargo, de este total de afiliados, en el cuadro N° 11, se da cuenta de la mayor y real incidencia del problema por el no pago de las aportaciones e igualmente se destacan las proporciones que representan, los trabajadores acogidos y no acogidos con el REPRO.

Cuadro N° 11: Trabajadores del sector público afiliados al SPP y afectados con y sin REPRO a diciembre de 2018

Condición del trabajador	Total	%
Afiliados al Sistema Privado de Pensiones	654,603	100
Afectados sin REPRO - AFP	287,180	43.87
Afectados con REPRO - AFP	254,045	38.81

Del cuadro anterior se tiene que el 82.68% de trabajadores del sector público afiliados al SPP, fue afectado por el no pago de sus aportes previsionales, de los cuales el 44% no ha sido comprendido en el REPRO del Decreto Legislativo N° 1275, pese a todos los plazos diferidos y concesionados.

¹⁴ Cuadro N° 94. Anuario Estadístico Sectorial 2018 I. Mayo 2019

IX. El no pago de aportes y las instituciones clasificadas por sectores o actividades

Resulta de vital importancia destacar y conocer quiénes son los más afectados entre los trabajadores del sector público de acuerdo, a los sectores al que pertenecen, empero igualmente, singularizando algunas actividades e instituciones, que resultan emblemáticas a la vez. Puesto que también es importante focalizar las mayores incidencias y evaluar el grado de conciencia que tienen las autoridades públicas del problema y el grado de responsabilidad con la que lo están encarando; más allá de declaraciones, mensajes y discursos, e incluso de las propias normas que se han dado hasta el momento. Veamos los cuadros N°12 y N°13 a continuación.

Cuadro N° 12: Afiliados comprendidos en el REPRO-AFP según sectores o actividad

Sectores/Actividad	Afiliados	%	Deuda REPRO en S/	%
Educación	152,259	59.93	693,831,184	46.61
Administración Municipal	53,113	20.91	659,918,543	44.33
Salud	20,961	8.25	64,719,019	4.35
Administración Regional	24,641	9.7	63,362,142	4.26
Agropecuario	1,412	0.56	2,737,530	0.18
Transportes	1,385	0.55	2,656,280	0.18
Energía	243	0.1	1,001,126	0.07
Producción	31	0.01	304,662	0.02
Total	254,045	100	1,488,530,486	100

El 59.93% de los afiliados pertenecen al sector educación y han tenido la oportunidad que las entidades públicas a las que pertenecen, hayan tomado el acuerdo y la decisión de acogerse al REPRO, indistintamente de cual sea a la fecha y la performance de pago que se haya registrado. En este sector como se denota, está concentrado el 46.61 % de la deuda acogida.

Así mismo, como se consigna en el cuadro, en la actividad de los gobiernos locales, en la administración, se concentra el 44.33% de la deuda acogida, comprendiendo al 20.91% del total de los trabajadores acogidos por el REPRO. En conclusión, el 80.84% de los trabajadores (entre sectores y actividades) concentran el 90.95% de la deuda acogida.

Veamos otra realidad y similitud.

En el cuadro N° 13, se encuentran consignados y distribuidos según los criterios que se explican, todos los trabajadores que no han sido comprendidos en el REPRO, por decisión de las propias autoridades que dirigen en la actualidad sus entidades públicas.¹⁵

¹⁵ No puede ser una justificación para el no acogimiento, en el caso de gobiernos municipales y regionales, el hecho que son autoridades, gestores y/o funcionarios nuevos, quienes están al mando y en la toma de decisión.

Se constata, que en este caso el sector educación y la actividad de la administración municipal, comprende la mayor proporción de afiliados, el 63.88% de trabajadores públicos, que no tienen a la fecha la oportunidad, a pesar de que cuentan con el derecho, a que se les pague en sus CIC todo lo que dejaron de aportar sus entidades desde 1993. Proporciones también significativas, tal como se evidencia en el cuadro anterior comentado.

Esta alta proporción de afiliados, concentra a la vez, el 80.08% de la deuda nominal no acogida y por lo consiguiente, concentra el 65.90% de la deuda actualizada, tal como se puede ver a continuación.

Cuadro Nº 13: Afiliados afectados sin REPRO según sectores o actividad

Sectores/Actividad	Afiliados	%	Deuda nominal en S/ (A)	%	Deuda actualizada en S/ (B)	%
Educación	139,470	48.57	48,262,299	33.77	3,596,723,336	49.62
Administración Municipal	43,993	15.32	66,170,257	46.31	1,180,564,463	16.29
Salud	31,592	11	8,585,647	6.01	854,926,234	11.79
Defensa y seguridad nacional	18,402	6.41	3,431,394	2.4	87,767,643	1.21
Administración regional	16,321	5.68	4,760,702	3.33	799,298,519	11.03
Poder Judicial	8,856	3.08	2,004,726	1.4	296,530,657	4.09
Transportes y telecomunicaciones	8,506	2.96	2,112,068	1.48	64,799,813	0.89
Producción, agricultura y pesca	6,357	2.21	2,055,700	1.44	123,614,641	1.71
SUNARP	856	0.3	224,746	0.16	1,570,602	0.02
SUNAT	847	0.29	397,562	0.28	6,717,765	0.09
Ministerio de Economía y Finanzas	691	0.24	72,973	0.05	3,598,443	0.05
Congreso de la República	434	0.15	18,553	0.01	3,646,455	0.05
Otros	10,855	3.78	4,799,857	3.36	229,292,141	3.16
Total	287,180	100	142,896,484	100	7,249,050,712	100

(A) Deuda cierta a diciembre del 2018

(B) Actualizada a junio del 2019

No obstante, el cuadro también es revelador, que instituciones, tan emblemáticas como el Poder Judicial, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el propio Congreso de la República, cuentan con deudas previsionales. Y no existen atenuantes para justificar comportamientos de gestión tan cuestionables. Igualmente, un detalle más específico revela que existen registros de deudas que anteceden a las reformas de algunas instituciones del Estado y a su desactivación también, pero que estas obligaciones, como se sabe y está normado, fueron transferidas a las nuevas denominaciones e instituciones creadas, concretamente que se dieron a algunos ministerios.

A no dudar que estos hechos, datos y valores que se presentan en los cuadros, deben conllevar a repensar el real problema que se tiene al frente, por el futuro por demás incierto de los trabajadores afiliados afectados por el sector público empleador. Si realmente la reforma del sistema previsional en el país, se hizo para garantizar mejores pensiones, que expresen pensiones dignas, para una calidad de vida sostenible en el periodo de la jubilación

y tener un envejecimiento saludable por parte de la masa laboral no activa; el Estado no puede ser el causante de esta grave afectación y regresión del proceso iniciado hace casi ya 26 años. Como en los viejos tiempos, el Estado vuelve a ser el principal responsable de la falencia de fondos para afrontar el pago de pensiones, esta vez, desfinanciando y socavando las CIC de los afiliados de las AFP afectados.

X. Conclusiones

1. El Estado, como en los viejos tiempos, vuelve a ser el principal responsable de la falencia de fondos para afrontar el pago de pensiones, esta vez, desfinanciando y socavando las CIC de sus trabajadores, los cuales se encuentran afiliados a las AFP.
2. El REPRO-AFP se creó para resolver el problema de las deudas previsionales generadas por las entidades correspondientes a gobiernos regionales y locales entre los años 1993 y 2015; no obstante, solo el 30% de entidades que contaban con deuda a la fecha se acogieron a este régimen. Asimismo, pesar que el acogimiento a este régimen supuso la reducción de la deuda en un promedio de 84% y la posibilidad de fraccionamiento hasta en 120 cuotas, el cumplimiento del pago de las estas últimas por parte de las entidades se está reduciendo, poniendo en duda la sostenibilidad de este régimen.
3. El 69% de las entidades acogidas al REPRO-AFP han generado una nueva deuda previsional, lo que refuerza la necesidad de contar con un mecanismo que asegure no solo el pago de aportaciones recurrentes por parte los empleadores estatales, sino también el pago de las cuotas REPRO-AFP u otras posteriores que se creen para regularizar el pago de los aportes previsionales.
4. Es necesario atender además la situación de las entidades no acogidas al REPRO, sobretodo de aquellas que se encuentran en situación vulnerable y son de vital importancia para el desarrollo nacional, como son las ligadas al sector educación.

XI. Referencias

Decreto Legislativo N°1275. (23 de Diciembre de 2016).

Decreto Supremo N°168-2017-EF. (7 de Junio de 2017).

Resolución SBS N°2876-2009. (20 de Abril de 2009).

Resolución SBS N°2678-2017. (7 de Julio de 2017).

Resolución SBS N°4904-2017. (20 de Diciembre de 2017).

Resolución SBS N°4555-2017. (20 de Noviembre de 2017).

Resolución SBS N°368-2018. (31 de Enero de 2018).

Resolución Directoral 074-2013-EF/52.03. (25 de Noviembre de 2013).

Resolución Directoral 013-2018-EF/77.15. (2018).

Proyecto de Ley N° 3282/2018-PE. (8 de Setiembre de 2018).

Directiva emitida N° 001-2019-EF/60.05. (28 de Mayo de 2019).

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (Mayo de 2019). Anuario Estadístico Sectorial 2018-I.

Ley N° 30614. (26 de Julio de 2017).

Ley N° 30693 . (30 de Noviembre de 2017).

Decreto Supremo N°180-94-EF. (1994).

Decreto Supremo N°140-2003-EF. (2003).