Proyecto de Ley N° 5377/2022-CR

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

CONGRESO
REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

SUMILLA: LEY MARCO DE CREACION DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PENSIONES.

El Grupo Parlamentario BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACION NACIONAL, a iniciativa del Congresista **ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
16 JUN 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 4:22 pm

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA;
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

LEY MARCO DE CREACION DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PENSIONES

TITULO PRELIMINAR

Artículo I. Principios rectores del Sistema Universal de Pensiones

Son principios rectores del Sistema Universal de Pensiones los siguientes:

i. **Universalidad.** Todas las personas tienen el derecho a recibir una pensión justa y digna.
ii. **Progresividad.** La implementación del sistema se realiza en función a la disponibilidad de recursos públicos.
iii. **Sostenibilidad.** La implementación del sistema va acompañada de los ajustes necesarios que aseguren su financiamiento sostenible en el tiempo.
iv. **Intangibilidad.** Los recursos del sistema serán usados únicamente para asegurar las pensiones de las personas.
v. **Igualdad.** Toda persona, sin distinción, tiene derecho a una pensión, en sus diferentes modalidades.
vi. **Transparencia.** Las personas dispondrán de la información completa y oportuna, que les permita proyectar la pensión a la que accederán.
vii. **Solidario.** Se basa en un sistema solidario e inclusivo a todas las personas.
viii. **Suficiencia.** Las pensiones que brinde el sistema deben ser suficientes en monto y tiempo, de tal manera que aseguren un beneficio optimo al pensionista.

ix. **Rendición de cuentas.** El sistema con regularidad, y de manera actualizada, debe informar sobre el desempeño del fondo.

CAPITULO I
CARACTERISTICAS GENERALES

Artículo 1.- Objeto
La presente ley tiene por objeto establecer el marco óptimo y adecuado para la creación del sistema universal de pensiones, que integre los actuales sistemas previsionales públicos y privados.

Artículo 2.- Finalidad
La finalidad de la ley es constituir un sistema previsional al cual accedan todas las personas de manera progresiva, y que brinde pensiones justas y dignas.

Artículo 3.- Características del Sistema Único de Pensiones
El Sistema Único de Pensiones está conformado por un esquema MULTIPILAR, donde cada pilar presenta la siguiente característica:

Pilar 1: Pilar No Contributivo y Universal
Pilar 2: Pilar Contributivo y Obligatorio
Pilar 3: Pilar Voluntario y Complementario

Artículo 4.- Pilar No Contributivo y Universal
El primer pilar, es un régimen no contributivo y universal, destinado que toda persona mayor de 65 años acceda a una pensión digna y justa. Su administración y financiamiento tiene carácter público. Su implementación es de manera progresiva, en función a la disposición de recursos fiscales, y prioriza la atención de las personas con mayor riesgo.

Artículo 5.- Pilar Contributivo y Obligatorio
El segundo pilar, complementario al primer pilar, se alimenta con aportes de los dependientes e independientes, de los regímenes privados y públicos. Dichos aportes van a una cuenta individual de capitalización y serán fijados de acuerdo al reglamento. Estos aportes tienen calidad de intangibles y no pueden ser embargados.

Artículo 6.- Pilar Voluntario y Complementario
El tercer pilar, complementario al primer y segundo pilar, se alimenta con los aportes voluntarios de los asegurados, quienes buscan mejorar su

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

fondo de pensiones. Dada su complementariedad, estos aportes pueden ser con fin previsional y no previsional, siendo estos últimos por sus características de libre disponibilidad. Estos aportes van a la misma cuenta individual de capitalización señalada en el segundo pilar.

CAPITULO II
SISTEMA UNIVERSAL DE PENSIONES

Artículo 7.- Beneficiarios
Todo adulto de 65 años a más tiene derecho a recibir una pensión del Sistema Universal de Pensiones (SUP). La implementación progresiva incluirá las personas que no tienen pensión, los beneficiarios de los programas pensión 65 y Contigo, los beneficiarios del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y del Sistema Privado de Pensiones (SPP).

Artículo 8.- Cobertura
El Sistema Universal de Pensiones cubre las pensiones para la vejez, sobrevivencia, discapacidad y sepelio. De manera progresiva y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, se podrán crear nuevos esquemas de pensiones. Estos arreglos se harán por ley, y sus especificaciones a través del reglamento respectivo.

Artículo 9.- Afiliación
9.1 Toda persona es afiliada al Sistema Universal de Pensiones al cumplir los 18 años. Las condiciones serán establecidas de acuerdo a reglamento.
9.2 Los asegurados al SNP y al SPP se trasladarán al Sistema Universal de Pensiones de manera progresiva.
9.3 Los asegurados al SNP que se trasladan al SUP, lo hacen con su bono de reconocimiento en función a las aportaciones realizadas.
9.4 Los asegurados al SPP que se trasladan al SUP, lo hacen con los recursos que tienen en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC), que son administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones.
9.5 Los beneficiarios de los programas Pensión 65 y Contigo no dejan de ser considerados como beneficiados al SUP.
9.6 Por ningún motivo el traslado al SUP afecta a los fondos que tienen previamente los aportantes.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Artículo 10.- Cuenta Individual de Capitalización
Se crea la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) en favor de todos los peruanos mayores de edad, afiliados o no del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y del Sistema Privado de Pensiones (SPP).

Artículo 11.- Edad de Jubilación
La edad de jubilación es a partir de 65 años. Excepcionalmente, y por Ley, se podrá establecer una menor edad de jubilación, teniendo como fin último el beneficio de las personas y su situación para afrontar el futuro.

Artículo 12.- Pensión
El monto que recibirá cada pensionista estará constituido por el agregado del monto que tenga en cada pilar.

CAPITULO III
PILAR NO CONTRIBUTIVO Y UNIVERSAL

Artículo 13.- Pensión Universal
Toda persona de 65 años a más percibe un monto no menor a una Remuneración Mínima Vital establecida por Ley. Su implementación se hará de manera progresiva, teniendo como base los programas Pensión 65 y Contigo. El monto de la Pensión Universal puede ser modificado por Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, quien a su vez emitirá un informe.

Artículo 14.- Pensión Universal por Discapacidad
Toda persona de 18 años a más en condición de discapacidad absoluta y permanente, certificada por una Junta Medica Calificada percibe como pensión un monto igual al establecido para la Pensión Universal. La recuperación de la capacidad física o mental, siempre certificado por la Junta Medica, hará que no se beneficie de esta pensión.

Artículo 15.- Limite a la Pensión Universal
La Pensión Universal solo es percibida por el titular y no genera pensión de sobrevivencia o esquema de herencia, traslado o cualquier figura de beneficio hacia un tercero.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

CAPITULO IV
PILAR CONTRIBUTIVO Y OBLIGATORIO

Artículo 16.- Pensión de Jubilación
Es la pensión que percibe toda persona de 65 años a más, y que es acorde al monto que acumulan en su Cuenta Individual de Capitalización. En caso excepcional, se podrá adelantar la edad de jubilación para aquellos casos que se amerite o cuyo fondo acredite al menos una pensión no menor al 40% del sueldo promedio de los últimos años. Esta excepción en lo referente a los casos que amerite o a los años de sueldo promedio, serán definidos en el reglamento.

Artículo 17.- Pensión de Invalidez
Es la pensión que percibe el asegurado en estado de incapacidad física o mental, absoluta o parcial, certificada por una Junta Medica Calificada. Los requisitos y condiciones serán establecidos en el reglamento. La pensión a recibir es acorde al monto que acumulan en su Cuenta Individual de Capitalización.

Artículo 18.- Pensión de Sobrevivencia
Al fallecimiento del asegurado o pensionista, las familiares acceden a una pensión. Para el caso del cónyuge le corresponde una Pensión de Viudez. Para los hijos menores de 18 años y para hijos mayores de 18 con incapacidad física o mental permanente, determinado por una Junta Medica Calificada le corresponderá una Pensión de Orfandad. Otros casos excepcionales serán determinados en el reglamento de la ley.

Las precisiones y requisitos tanto para la pensión de viudez como de orfandad serán definidos en el reglamento.

Artículo 19.- Gastos de Sepelio
Se reconoce los gastos de sepelio de un asegurado o pensionista, sea a través del pago o reembolso de los mismos. Las condiciones y requisitos serán establecidas en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 20.- Pensión Mínima de Jubilación
Todo asegurado no debe de recibir una pensión por debajo de una Pensión Mínima, siempre que tenga 65 año o más y que acredite al menos 240 aportes. El reglamento de la Ley determinara los requisitos para la determinación de la Pensión Mínima, así como su actualización y ajuste.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

CAPITULO IV
PILAR VOLUNTARIO Y COMPLEMENTARIO

Artículo 21.- Ahorro Voluntario

Los aportantes pueden además realizar aportes voluntarios que complementen su ahorro previsional y mejoren su pensión. Estos aportes irán a una cuenta previsional voluntaria, los mismos que estarán a cargo del sistema público o del sistema privado de administración fondos de ahorros provisionales. Los aportantes elegirán que entidad administre estos recursos.

Artículo 22.- Disponibilidad de fondos

Los aportantes podrán optar por el retiro parcial o total de los recursos acumulados, así como de su rentabilidad. Las condiciones y requisitos serán determinados por reglamento.

CAPITULO V
LA PENSION TOTAL

Artículo 23.- Pensión total

Cada pensionista percibe la suma de lo que le corresponde por Pensión Universal, Pensión de Jubilación, Pensión de Invalidez y Pensión de Sobrevivencia, y se agrega a las cuentas de cada afiliado según aportes voluntarios y complementarios.

Artículo 24.- Disponibilidad de Pensiones

Los aportantes disponen de los fondos acumulados en sus cuentas referidas a los pillares 1 y 2 para fines distritos al fin previsional inicialmente planteado. Las características, condiciones y requisitos serán determinados por reglamento.

CAPITULO VI
FINANCIAMIENTO

Artículo 25.- Fuentes de Financiamiento

El financiamiento del Sistema Universal de Pensiones es compuesto por diferentes fuentes, las mismas que se articulan de manera complementaria. Las fuentes de financiamiento son:

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

a. **Pilar 1: No Contributivo**
   Se financia con recursos públicos, para lo cual se establecen los ajustes y previsiones presupuestales correspondientes en función a la disponibilidad de recursos y mecanismos que se establezcan.
b. **Pilar2: Contributivo y Obligatorio**
   I. Aportes del Trabajador Dependiente: Los trabajadores realizan aportes de carácter obligatorio, los cuales son un porcentaje de su remuneración mensual. Son retenidos por el empleador y abonados de manera mensual a la Cuenta Individual de Capitalización de cada trabajador. El porcentaje de aporte será definido en el reglamento de la presente Ley, y no debe ser menor a 4% ni mayor a 13% de la remuneración mensual. En el reglamento se establecerán las sanciones correspondientes de no ejecutar lo establecido en el presente item.
   II. Aporte del trabajador independiente. Los trabajadores afiliados al Sistema Universal de Pensiones aportaran a su Cuenta Individual de Capitalización un porcentaje de los ingresos que obtengan. Las condiciones, criterios y/o requisitos serán determinados por reglamento.
   III. Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se podrán definir esquemas complementarios de financiamiento.
c. **Pilar 3: Pilar Voluntario y Complementario**
   Son los aportes que realice el asegurado de forma voluntaria, con o sin fin previsional. Sus términos, condiciones, requisitos y características son establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

Articulo 26.- Intangibilidad de los aportes
Los aportes con fin previsional realizados al Sistema Universal de Pensiones son intangibles, así como los rendimientos que obtenga. Bajo ninguna figura estos recursos son materia de descuento, embargo, retención y/o cualquier afectación por orden administrativa y/o judicial.

En el caso de retiro de aportes a que se refiere el artículo 23, los recursos que se mantienen en la cuenta mantienen la condición señalada en el párrafo anterior.

Lo señalado en la presente disposición no se aplica a las retenciones judiciales o convencionales derivadas de deudas alimentarias, hasta un máximo de 30% de lo retirado.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Artículo 27. Recaudación de los aportes
Los aportes son recaudados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). La estructura de recaudación será establecida en el reglamento de la presente ley.

Artículo 28. Cobro de comisiones
Las comisiones o el sistema de retribución que se establezca por las administradoras de los aportes deberán ser determinadas en función de la rentabilidad generada para el afiliado en un período mensual. Las condiciones y características serán establecidas en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 29. Transparencia
El Ente Rector del SUP brindara información mensual a los asegurados y pensionistas, sobre sus aportes, saldos y rentabilidad, y generara las plataformas suficientes para que los afiliados tomen una decisión.

CAPITULO VI
INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN

Artículo 30. Ente Rector del Sistema Universal de Pensiones
La Autoridad del Sistema Universal de Pensiones es un organismo público técnico especializado con autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa, para el ejercicio de sus funciones. Constituye un pliego presupuestal adscrito al sector Economía y Finanzas.

La estructura orgánica será definida en su reglamento de Organización y Funciones, y deberá tener la siguiente estructura básica:

- ✓ Directorio, Presidente y la Secretaría General.
- ✓ Gerencia / Dirección de Línea
- ✓ Gerencia / Dirección de Asesoramiento
- ✓ Gerencia / Dirección de Apoyo
- ✓ Gerencia / Dirección de Control Institucional
- ✓ Gerencia / Dirección de Defensa Jurídica

Artículo 31. Gestión de inversiones de fondos previsionales
Los fondos de los pilares 2 y 3 serán administrados por entidades públicas o privadas bajo el formato de Administradoras de Fondos de Pensiones, que tendrán el encargo de las invertir adecuadamente los fondos de los aportantes, bajo el enfoque de una gestión eficiente, flexible y oportuna

del portafolio, que incentive la diversificación del riesgo y se base en las reglas de la prudencia y transparencia. Los indicadores de referencia de

Artículo 32. Supervisión
La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), ejerce la función de control de los gestores de inversiones de fondos previsionales privados en el marco de sus funciones establecidas, en la forma determinada por la ley, sus reglamentos y por las disposiciones que emita.

CAPITULO VII
CULTURA PREVISIONAL

Artículo 33. Desarrollo de Cultura Previsional
El Ministerio de Educación incluirá en la curricular escolar información sobre ahorro previsional en las etapas y niveles de educación escolar. Las características serán establecidas en el Reglamento de la presente Ley.

En el caso de las universidades e institutos superiores se desarrollarán contenidos sobre ahorro previsional y el sistema universal de pensiones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Reglamentación
La Presidencia del Consejo de Ministros elabora el Reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de 180 días calendario, posteriores a la publicación de la misma, bajo responsabilidad de su titular.

SEGUNDA. Ajustes Legales
La Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación ejecutan las modificaciones normativas necesarias para permitir el óptimo y adecuado cumplimiento de las presente norma.

TERCERA. Programas Pensión 65 y Contigo
Los sistemas previsionales Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a la persona con discapacidad severa en situación de Pobreza – CONTIGO, son absorbidos en el marco del pilar 1 del Sistema Universal de Pensiones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

PRIMERA. Derogatoria
Quedan derogadas todas las normas legales, reglamentarias e infralegales que se opongan a la presente norma, con excepción de las referidas al periodo de transición que prevea el Reglamento de la presente Ley.

Lima, junio de 2023

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Paul Gutiérrez T.

Germán Tacuri

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
Congresista de la República
Vocera del Grupo Parlamentario
Bloque Magisterial de Concertación Nacional

Edgar Tello Montes

Jesión Dávila

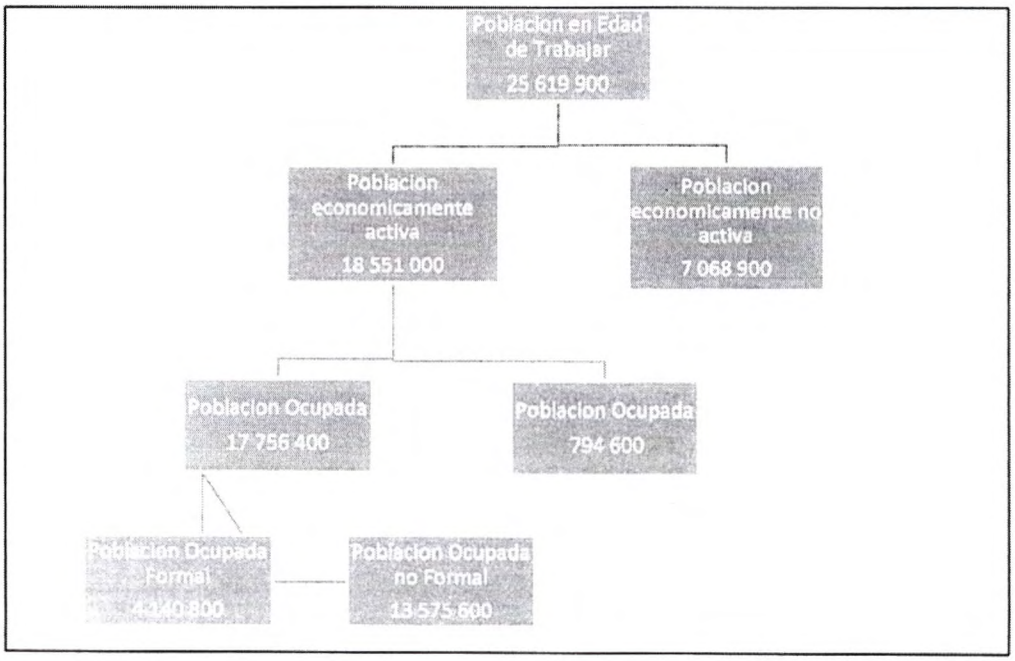
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES[1]

De acuerdo con la información del INEI, la Población en Edad de Trabajar (PET) es aquella apta para ejercer funciones productivas. En el Perú, se considera a las personas de 14 y más años de edad que habitan en las zonas urbanas y rurales. Integran la PET, la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población Económicamente no Activa (No PEA). En el año 2022, el país tenía 25 millones 619 mil 900 personas que tenían edad para desempeñar una actividad económica, de las cuales 18 millones 551 mil integraban la población económicamente activa (PEA), es decir el 72,4%. Por su parte, 7 millones 68 mil 900 personas (27,6%) conformaban la población económicamente no activa (No PEA), que comprende a todas las personas en edad de trabajar que no participan en la producción de bienes y servicios, a este grupo pertenecen, las personas que son exclusivamente, estudiantes, amas de casa, pensionistas, jubilados, rentistas, discapacitados permanentes para trabajar, entre otros.

Mercado Laboral Peruano 2022



[1] Información tomada del Comportamiento de los Indicadores de mercado laboral a Nivel Nacional. Trimestre: Octubre-noviembre-diciembre 2022 Año móvil: 2022 (Enero – Diciembre). Informe Técnico. N° 1 Marzo 2023. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-empleo-nacional-oct-nov-dic-2022.pdf

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

En el año 2022 comparado con los años 2021, 2020 y 2019, la PEA se incrementó en 2,2% (401 mil 600), 15,3% (2 millones 456 mil) y 4,0% (720 mil 500 personas), respectivamente. El área urbana del país concentra al 79,7% de la PEA, es decir 14 millones 793 mil 400 personas, comparado con el año 2021, aumentó en 4,0% (562 mil 400 personas) y en relación a los años 2020 y 2019, se incrementó en 20,0% (2 millones 468 mil 500 personas) y en 5,4% (761 mil 900 personas), respectivamente. En tanto, el área rural del país alberga el 20,3% de la PEA (3 millones 757 mil 600 personas), en comparación con el año 2021, disminuyó en 4,1% (-160 mil 800 personas), mientras que, respecto al año 2020 no mostró variación significativa; y en relación al año 2019 disminuyó en 1,1% (-41 mil 300).

En el año 2022, la población ocupada del país se situó en 17 millones 756 mil 400 personas. Comparado con los años 2021, 2020 y 2019 aumentó en 3,7% (636 mil 300 personas), en 19,2% (2 millones 854 mil 600 personas) y en 3,6% (623 mil 300 personas), respectivamente. Por área de residencia, la población ocupada del área urbana se incrementó en 6,0% (798 mil 400 personas), mientras que, en el área rural disminuyó en 4,2% (-162 mil 100 personas), en comparación con el año 2021.

Así, la población ocupada formal, respecto a la población en edad de trabajar, representa el 23%. Es decir, el 77% de la población de la población en edad de trabajar no cuenta con beneficios sociales, y por ende no cuenta con un esquema de ahorro previsional para el futuro.

De acuerdo a las estadísticas de la Asociación de AFP[2], los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP) ascendió en el 2022 a 8 816 304 personas, y los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) ascendió a 4 657 464 personas. Pero cuando hacemos la precisión de cuantas son las personas que aportan para su futuro, encontramos que 3 311 032 personas aportan al SPP, mientras que 1 498 132 aportan al SNP. Así, existen 5 033 589 personas que aportan para su futuro. Así, el dato global es que 27 de cada 100 personas en edad de trabajar cuentan con un ahorro para el futuro. Entonces el gran reto es como hacer para que 13 517 411 personas ingresen a un sistema de ahorro previsional, que los sostenga cuando llegue la etapa de jubilación.

2 http://estadisticas.asociacionafp.pe/ActiveAffiliatesAccordingAfp?_gl=1%2atzlvo5%2a_ga%2aNTk3MTQzOS4xNjc2NTg1MDIy%2a_ga_8YXYCCSH9X%2aMTY4NjI0MzM3MS40LjAuMTY4NjI0MzM3MS42MC4wLjA.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

De manera complementaria, en el 2022 existieron 200 543 pensionistas del SPP, que incluye las pensiones de Jubilación, Invalidez y Sobrevivencia. En el caso de la ONP hubo 633 066 pensionistas. Pensión 65, programa de pensión no contributiva orientado a personas adultos mayores de 65 años, atiende a 627 924 receptores. Hay que precisar que existe el programa Contigo, Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a la persona con discapacidad severa en situación de Pobreza, el cual atiende a 73 811 personas. Así, de las personas adultos mayores de 65 años, el 46% recibe algún esquema de pensión contributivo o no contributivo, quedando casi 1 670 000 adultos mayores sin ninguna cobertura previsional institucional, salvo la que ellos mismos se puedan brindar o sus familias.

De acuerdo al estudio Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas (Ceplan, 2016), actualmente, existe una alta preocupación sobre el estado de la informalidad en el mundo. La economía informal prevalece en muchos contextos, apareciendo de diferentes maneras. En una economía informal no solo existen empresas o unidades productivas informales sino, también, trabajadores que laboran en condiciones de informalidad; por ello se expresa generalmente en términos de producción informal y empleo informal. Según los datos más recientes de cada país, la producción de la economía informal se concentra, principalmente, en las regiones de África Subsahariana (27.9%), seguido por los países del Sur de Asia (13.8%) y ALyC (13.7%), en contraste con las economías de ingresos altos (3.4%) y de Asia Oriental y El Pacífico (4.8%), como aparece en la figura siguiente.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

La evidencia sugiere que no todos los países que alcanzaron un fuerte crecimiento económico lograron reducir sus niveles de informalidad. Si bien existe una relación inversa entre el producto y empleo informal con el PBI per cápita, la relación no es automática entre dichas variables. A partir de la clasificación de países hecha por el Banco Mundial, la actividad informal como porcentaje del PBI es relativamente inferior en economías desarrolladas (países de altos ingresos) y superior en países de Europa y Asia Central.

Con respecto al mercado de trabajo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) utiliza como indicador de informalidad el porcentaje de empleo informal no agrícola; en base a este indicador, la informalidad laboral se concentra en las regiones de África, Asia y América Latina y El Caribe. En 2013, en Perú, cerca de la quinta parte (19.0%) del PBI oficial provino de actividades desarrolladas en el sector informal, que absorbían al 55.8% de trabajadores informales en dicho sector.

Experiencias recientes revelan que en los últimos años en América Latina y el Caribe se han implementado diversas estrategias enfocadas a ciertas categorías de trabajadores (asalariados privados, independientes, trabajadores domésticos, entre otros), que han reducido considerablemente la informalidad laboral por encima de los 10 puntos porcentuales; este es el caso de Argentina, Uruguay y Brasil. El Grupo de Estudios de Economía Nacional y Popular reveló que, en Argentina, entre 2003 y 2014, la tasa de empleo no registrado (indicador proxy de informalidad utilizado en Argentina) se redujo en 17 puntos porcentuales gracias a las políticas de Estado que adoptó el país para cumplir con el objetivo nacional de reducir la informalidad a menos del 30.0%.

Para ello, se impulsaron diferentes medidas, entre ellas, la inspección del trabajo, el monotributo social, la simplificación registral y la creación de regímenes de trabajo especiales (agrario y de hogares), además de la mejora en los mecanismos de fiscalización con la incorporación de nuevos inspectores y un registro de empleadores.

En Uruguay, donde la informalidad se redujo por encima de 15 puntos porcentuales en un lapso de ocho años (2004-2012), se implementaron una serie de medidas, como la flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios de los programas tradicionales y de pensiones, y la equiparación de los derechos laborales de los trabajadores domésticos.
En Brasil, donde la informalidad del empleo disminuyó cerca de 14 puntos porcentuales entre 2002 y 2012, se implementó diversas intervenciones

específicas como la simplificación del pago de las obligaciones laborales, se integró la liquidación de las diferentes contribuciones por trabajador en una sola planilla (eSocial) y se dieron facilidades de abono por medios electrónicos[3].

Estimaciones de la OCDE (2015) revelan la existencia de un alto grado de persistencia del empleo informal. Perú es uno de los países con mayor persistencia de informalidad, en donde más de la mitad de sus trabajadores informales (55%) lo siguen siendo dos años después. Asimismo, en Perú el porcentaje de trabajadores informales que se trasladaron a la formalidad fue superior al porcentaje de ocupados formales que se desplazaron hacia un empleo informal, solo el 8% de los ocupados formales se pasaron a un empleo informal; mientras que el 12% de los trabajadores informales encontraron un empleo formal en el año siguiente.

Para los peruanos desempleados la probabilidad de encontrar un empleo formal es menor que la probabilidad de encontrar en empleo informal, es decir, les resulta más fácil encontrar un empleo informal que uno formal. La elevada persistencia del empleo informal, la baja tasa de transición del empleo informal al formal, y la alta informalidad laboral son un fiel reflejo de la segmentación del mercado de trabajo peruano[4].

Hay que tener en cuenta que la evidencia sugiere una relación inversa (con diferentes matices) entre la informalidad del empleo y los niveles de ingresos de los trabajadores; a pesar de ello, la informalidad está presente en los diferentes estratos socioeconómicos.

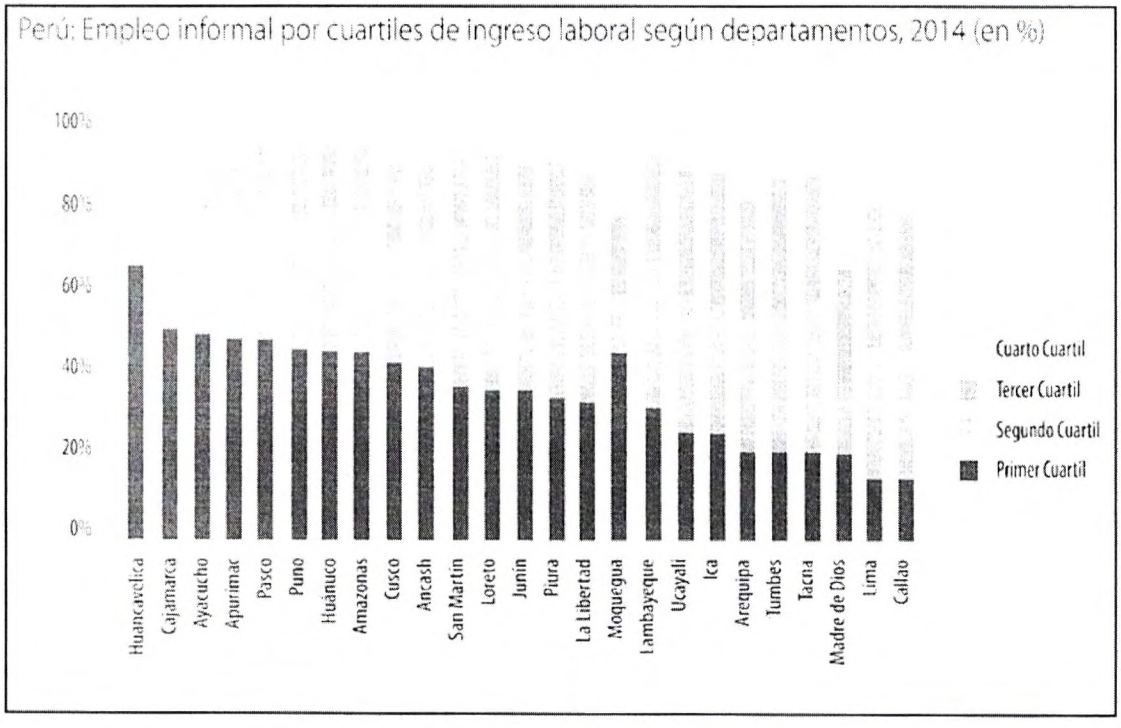
En Perú, según la ENAHO-2014 y la definición de empleo informal del INEI, la cuarta parte de los ocupados más pobres (primer cuartil) tiene una tasa de empleo informal de 98.8%, mientras que la cuarta parte de los trabajadores más ricos (cuarto cuartil) tiene una tasa de 33.3%. Así, La informalidad laboral está presente no solo en los más pobres sino también en los trabajadores con mayores ingresos.

Por departamento, se evidencia una alta heterogeneidad en la distribución del empleo informal con relación al ordenamiento de los ingresos laborales. Según la ENAHO-2014, en Cajamarca, el 52.0% del empleo informal se concentró en la cuarta parte de los trabajadores más pobres (primer cuartil); en cambio, el 4.0% del empleo informal se localizó

[3] Tomado de: Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas (Ceplan, 2016).
[4] Tomado de: Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas (Ceplan, 2016).

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

en la población ocupada de mayores ingresos (cuarto cuartil). Todo lo contrario, se registró en Madre de Dios, donde el cuartil más rico de los trabajadores (primer cuartil) absorbió al 34% del empleo informal, muy superior al 22.0% del empleo informal que se registró en el cuartil más pobre (cuarto cuartil).[5]



Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas: Reflexiones [6]

La informalidad es uno de los principales retos que debe afrontar el país en los próximos años. A pesar de los avances macroeconómicos la informalidad persiste adoptando nuevas formas y afectando a diversos grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, independientes, pobres, etc). Datos recientes revelan que Perú es uno de los países con mayor informalidad laboral en América Latina.

[5] *Idem.*
[6] *Idem.*

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Si bien en los últimos diez años el empleo informal no agrícola de Perú se ha reducido, ha sido insuficiente para salir del grupo de los cinco países más informales de la región. Dada la elevada heterogeneidad de este fenómeno, una mirada global no es suficiente para comprender su comportamiento, sirve de mucho para las políticas públicas, desagregar el análisis por sector formal, sector informal e incluso a nivel departamental. Los resultados encontrados señalan que el empleo informal en el sector informal es tres veces superior a lo registrado en el sector formal y que se mantiene en el tiempo con bajas tasas de transición hacia la formalidad, solo el 12% de los trabajadores informales encontraron un empleo formal en el año siguiente.

Independientemente de la definición operativa que se utilice, las estimaciones sugieren que existe una tendencia decreciente de la informalidad laboral; sin embargo, aún es elevada para nuestros niveles de crecimiento. Cifras del 2014 revelan que el 72.8% de peruanos tuvieron un empleo informal, de los cuales 55.8% laboraron en el sector informal y 17.0% se emplearon dentro del sector formal. La evidencia también revela que los informales son los que menos ingresos perciben: un trabajador formal gana S/ 11.9 por hora, casi el doble que un trabajador informal (S/ 5.3 por hora), es relativamente alta en los sectores de transporte, construcción y comercio, así como en los asalariados privados y en menor medida en el sector público, concentrándose, principalmente, en la zona Norte y Sur del país, lo cual refleja su versatilidad en la dinámica del mercado laboral peruano.

Estimaciones revelan que Perú al año 2050 continuaría siendo uno de los países con mayor empleo informal (30.0% aproximadamente) y PBI del sector informal (6.0% aproximadamente) en la región. El crecimiento económico peruano, por sí solo, no permitiría reducir la informalidad sino se acompañan de políticas multisectoriales oportunas direccionadas a combatir este fenómeno multidimensional.

De intensificar los esfuerzos para acelerar la reducción del PBI del sector informal al 2050, se podría obtener mayores beneficios para el país, expresado en PBI, empleo informal, ingresos del gobierno, pobreza y productividad. Asimismo, mejorar la regulación de los negocios y aumentar los años de educación traería mejores resultados en términos de empleo informal y PBI del sector informal.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

Todos los resultados mostrados en el presente documento parecen mostrar que aún queda grandes esfuerzos por realizar con miras a cerrar las disparidades existentes en la economía nacional.

En ese contexto, el Informe de Gestión de la Comisión para la reforma integral del sistema previsional peruano[7], llega a las siguientes conclusiones:

i. La creación de un esquema multipilar integrado, para ofrecer a los peruanos un único sistema pensional con la misma estructura de beneficios, subsidios y fuentes de financiamiento. Esto implica, por una parte, afrontar el rediseño del sistema contributivo, eliminando, en la medida de lo posible, la naturaleza competitiva entre el SNP y el SPP, y, por otra parte, integrar el sistema contributivo resultante con el pilar no contributivo.

ii. El establecimiento de un pilar no contributivo integrado. Un elemento esencial en el diseño pensional para eliminar la pobreza en la vejez es considerar un pilar no contributivo, especialmente en el contexto de los países con mercados laborales altamente informales como el peruano. Si el objetivo de este pilar es incrementar la cobertura de manera significativa, el costo puede oscilar entre 0,5 y 1 punto del PIB dependiendo de la focalización, nivel del beneficio e indexación. Este es un costo similar al de países de la región que han conseguido expandir la cobertura a través de pilares no contributivos, como Chile, Bolivia o Brasil. Dado el nivel de gasto actual en el pilar no contributivo (0,1% del PIB), este podría ser un objetivo de mediano plazo. Aspectos clave a decidir en el diseño de este pilar son:

    (i) la adecuada integración con el segundo pilar de ahorro obligatorio (i.e. integración continua o graduada);

    (ii) si el beneficio es universal o focalizado;

    (iii) si es refinanciado o post- financiado; así como,

[7] Tomado de https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/informe_de_gestion_comision_para_la_reforma_integral_del_sistema_previsional_peruano.pdf

(iv) diversos aspectos administrativos, institucionales y de transición a partir del estatus quo.

iii. Viabilizar la integración eliminando la competencia entre el SNP y el SPP. Esto se puede lograr de distintas maneras para la integración de ambos sistemas.

a. La creación de un sistema mixto, donde una parte de las contribuciones irían a la ONP (o institución equivalente) y otra parte al SPP. En este escenario, como ocurre en otros países donde existe un sistema mixto, parte de los beneficios los otorgaría la ONP y parte de los beneficios los otorgaría el SPP. Estos beneficios deben estar diseñados de tal manera que se cumpliera el principio de que a mayores aportes se debe obtener una mayor pensión y los subsidios implícitos del sistema (si los hubiera a través de una pensión mínima u otro mecanismo) fueran transparentes. Una transición de los actuales beneficios del SNP hacia un sistema de beneficios actuarialmente justos a través de cuentas nocionales cumpliría esos principios.

b. Establecimiento de un seguro de longevidad y transitar hacia un sistema donde el SPP se encargue de la fase de acumulación y entregue beneficios relativamente flexibles entre la etapa de jubilación hasta los 80-85 años y la ONP ofrezca una renta vitalicia diferida (o seguro de longevidad) que inicia pagos a los 80 o 85 años a cambio de una contribución.

iv. La implementación de un modelo multipilar ofrece varias ventajas con respecto a la estructura actual de beneficios, entre ellas las siguientes:

a. Mayor equidad y transparencia: todos los peruanos compartirían un sistema de pensiones integrado con la misma cobertura de riesgos y el mismo esquema complementario de beneficios e incentivos. En este sentido, los subsidios que el sistema de pensiones otorgue, ya sea a través de una pensión no contributiva, una pensión mínima u otro mecanismo, serían más transparentes y disponibles (bajo unos criterios de elegibilidad) a todos los afiliados.

b. Eficiencia. Algunos procesos se beneficiarían de la escala que da un único sistema, por ejemplo, el recaudo único, administración única (pública o privada), y el afrontar los riegos del sistema como el de invalidez y sobrevivencia o longevidad con una escala mayor. La escala podría facilitar también la disminución de comisiones en el componente de capitalización individual.

c. Minimizar de riesgo de longevidad: En el contexto de la ley, un sistema multipilar podría ofrecer un seguro de longevidad mínimo (a través de la pensión no contributiva o del pilar de beneficio definido), sin necesariamente eliminar el derecho a la retirada de fondos que hoy en día otorga el SPP.

d. La implementación de una política de pensiones integral: la integración de pilares obliga a la creación de instituciones que los articulen y por lo tanto facilita la implementación de una política pensional integral que tenga en cuenta la interacción entre todos los pilares.

e. Se debe también evaluar la ley 30425, es importante tomar medidas para mitigar sus efectos. Destacamos las siguientes alternativas:

    (i) estudiar la factibilidad de introducir un esquema fiscal especial para quien decida retirar a suma alzada del tipo TEt, a ser revisado por las autoridades tributarias;

    (ii) restringir el retiro a suma alzada solo para rangos de saldo en la cuenta individual muy bajos o por encima del saldo necesario para comprar un producto de retiro; y,

    (iii) reducir el porcentaje del que se puede disponer a suma alzada y mandatar la compra de un seguro de longevidad con el monto liberado.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

EL CAMBIO DE PARADIGMA: HISTORIA DE LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA. UNA EXPERIENCIA EXITOSA DE POLÍTICA PÚBLICA EN DEMOCRACIA[8]

En los últimos 30 años, las reformas a los sistemas de pensiones se han caracterizado tanto por un antagonismo entre los sistemas de reparto o de capitalización individual y entre el tipo de administración pública o privada, como por los desequilibrios actuariales y financieros (Mesa-Lago, 2001 y 2008). En este contexto, América Latina se ha centrado en la disyuntiva de cuánto Estado debe considerar el sistema de pensiones; es decir, en un debate decididamente ideológico más que práctico y generalmente de laboratorio, lejano a la realidad social que encierran las cifras.

La Reforma Previsional chilena de 2008 cambió definitivamente este paradigma. ***Demostró que el Estado es necesario para consolidar el normal y eficiente funcionamiento del sistema de pensiones, al mismo tiempo que el esquema de capitalización individual cumple un rol fundamental como complemento de las pensiones generadas con financiamiento público del llamado sistema solidario.*** De esta manera, reemplazó los viejos antagonismos por un modelo integral, que es más que un régimen de pensiones donde coexisten dos sistemas, porque ensambla lo público y lo privado en un equilibrio que permite garantizar protección social a los ciudadanos.

A partir de esta reforma el sistema de pensiones es entendido esencialmente como un seguro social que se preocupa en lo colectivo de eliminar la indigencia y reducir la pobreza entre los adultos mayores, y de generar ingresos a las personas cuando se retiran del mercado laboral por inhabilidades físicas o por edad.

Esta forma de abordar la temática previsional abre una puerta de reflexión para los diseñadores y tomadores de decisiones de políticas públicas, especialmente de todos aquellos países que siguieron parcial o completamente el sistema de capitalización individual, en busca de solucionar los déficits y problemas de sus sistemas o por motivaciones más ideológicas.

[8] Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_178562.pdf

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

En un contexto mundial en que tanto la transición demográfica hacia una mayor longevidad como la dimensión de género presentan complejos desafíos al diseño de las políticas públicas–sobre todo en lo que respecta a reducir la indigencia y la pobreza entre los adultos mayores– y amenazan con hacer cada día más onerosos los sistemas de pensiones para las arcas fiscales, puede ser útil recoger nuestra experiencia.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Diversos organismos internacionales recomiendan a los países adoptar modelos previsionales tomando en cuenta las mejores prácticas internacionales que cumplan los objetivos de ampliar la cobertura, otorgar pensiones suficientes y que el sistema pensionario sea auto sostenible.

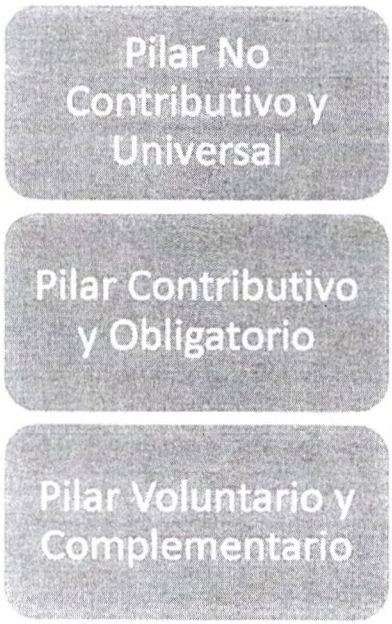
El Informe de Gestión de la Comisión para la reforma integral del sistema previsional peruano refiere que *los sistemas de capitalización y nocionales o de reparto no deben competir entre sí, sino que deben ser complementarios de manera que todos los individuos pueden aportar a ambos sistemas, de forma que exista un pilar básico solidario y que a medida se incrementen sus fuentes de ingreso laboral puedan aportar a algún sistema de capitalización obligatorio o voluntario*.

Asimismo, en el caso del Perú, que se debe ampliar la cobertura, adecuar las pensiones y mantener la sostenibilidad de los distintos sistemas existentes mediante una combinación de esquemas contributivos y no contributivos que garanticen progresivamente una seguridad a los adultos mayores, asimismo propone que el sistema funcione de manera integral, que perdure en el tiempo, evitando cambios recurrentes para garantizar progresivamente cobertura universal en línea con los convenios suscritos por el Estado peruano (Convenio 102) y las recomendaciones de OIT (Recomendación 202).

Además, recomienda un sistema de pensiones, de cuatro pilares: a) pilar básico solidario como Pensión 65, extendida y financiada por el Estado; b) pilar con una pensión mínima garantizada en todo el sistema (unificado) financiada en parte por el fisco y con un conjunto de condiciones para su acceso; c) pilar de capitalización obligatoria, financiada por los propios recursos de los asegurados pero con reformas claves, como comisiones más bajas, mayor competencia, un proceso más dinámico de acumulación en la cuenta individual y mejores

pensiones; y d) pilar voluntario de ahorro individual financiado por los asegurados y aportes voluntarios de los empleadores.

El sistema de pilares múltiples, promueve la cultura previsional, siendo este aspecto uno de los puntos clave de todo el sistema, que explica como la falta de cultura de ahorro previsional y falta de conocimiento de los afiliados de cómo funciona el sistema, debe abordarse desde la niñez para que cuando se llegue a edad adulta, toda persona esté en capacidad de conocer no solo el funcionamiento del sistema de pensiones, sino ser consciente del ahorro que debe generar a lo largo de su vida laboral para tener una pensión que le permita cubrir sus necesidades y contingencias en su edad de retiro.



III. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está alineada a lo que dispone la Constitución Política del Perú, la legislación vigente concordante con normas relacionadas al Estado de Derecho y jerarquía de las leyes; por el contrario, busca complementar y fortalecer el marco jurídico vigente y establecer un marco óptimo y adecuado para la creación del sistema universal de pensiones, que integre los actuales sistemas previsionales públicos y privados.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

IV. ANALISIS COSTO BENEFICIO

El impacto económico de la iniciativa comienza con lo establecido en el pilar 1, donde la universalización y la cobertura alcanza mas de S/ 1 500 millones, pero el impacto no debe ser visto únicamente como un gasto, sino además como un esquema dinamizador de la economía peruano, toda vez que dichos recursos luego son insertados en el mercado a través de la compra de bienes y servicios. Para tener una idea, 1 punto porcentual del IGV asciende a S/ 3 000 millones. Un aspecto a considerar es la inclusión, que como hemos visto a la fecha es bastante alta en el sector de población más vulnerable.

Es importante considerar que la implementación del presente sistema universal de pensiones, se hará de manera progresiva y la propuesta incluye estrategias y mecanismo de financiamiento alternativo. No puede ser únicamente visto desde un momento de la actualidad donde la evasión y la elusión son montos altos, sino que debe ir acompañado de medidas de financiamiento. La progresividad ira de todas maneras de la mano de una revisión adecuada y optima de la caja fiscal. La priorización también será un aspecto a tener en cuenta porque se iniciará con la población más vulnerable.

V. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES Y LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022 - 2023

La iniciativa legislativa tiene relación con la Política N° 13 del Acuerdo Nacional: Acceso Universal a los Servicios de Salud y Seguridad Social, mediante la cual establece que el Estado "*promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes*"

También puede ser considerada respecto a la Política N° 17 del Acuerdo Nacional que establece "*fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso*".

También está considerado en la AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023, que en su objetivo II Equidad y Justicia Social, en su política de estado 13, se establece el tema 51. REFORMAS AL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777