



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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



**LEY QUE CREA EL SISTEMA  
PREVISIONAL PARA  
TRABAJADORES DE LA  
ECONOMÍA NO FORMAL**

Los congresistas de la República que suscriben, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE CREA EL SISTEMA PREVISIONAL PARA TRABAJADORES DE LA  
ECONOMÍA NO FORMAL**

**Artículo 1.- Objeto de la ley**

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto crear un sistema previsional para los trabajadores de la economía no formal en situación de pobreza y vulnerabilidad

**Artículo 2.- Finalidad**

Proporcionar a los trabajadores de la economía no formal, una alternativa de ahorro con fines previsionales, en la cual el Estado aporta cantidades similares a las ahorradas por el afiliado.

**Artículo 3.- Principios**

El sistema previsional para trabajadores de la economía no formal se regirá por los siguientes principios:

- **Diseño desde el trabajador en situación de pobreza y vulnerabilidad.** - El sistema ha sido diseñado considerando las modalidades de trabajo, bajo nivel de ingresos, dinámica, temporalidades, y capacidad de ahorro de los trabajadores de la economía no formal, los cuales en su mayoría se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- **Innovación en procesos.** - El sistema ha sido diseñado con procesos innovadores, y opera con el uso intensivo de las nuevas tecnologías.
- **Enfocado en la realidad nacional:** El diseño del sistema parte del conocimiento de las principales características de nuestra realidad social, económica, demográfica y cultural.
- **Progresividad.** – El sistema considera una progresividad horizontal, en el sentido de que diversos grupos de trabajadores de la economía no formal se irán incorporando paulatinamente. También considera una progresividad vertical, pues ofrecerá al aportante, diversos incentivos de acuerdo a la etapa de su vida laboral y familiar.
- **Potestativo:** Es potestad del aportante su afiliación o retiro del Sistema; sin embargo, el Estado, los empleadores y terceros, ofrecerán incentivos para un adecuado comportamiento previsional que asegure su permanencia.

#### **Artículo 4.- Características del sistema previsional para trabajadores no formales**

El sistema previsional para trabajadores no formales es un sistema de cuentas individuales de capitalización, donde el trabajador puede elegir libremente, en función de sus comportamientos previsionales e incentivos, una pensión-meta.

El sistema tiene las siguientes características:

- a) Es simple, transparente y oportuno.
- b) Es fiscalmente sostenible.
- c) Es adaptable y progresivo.
- d) Está basado en la actitud del aportante.
- e) Es de afiliación, aportes y retiro voluntario.
- f) Es multiopcional a nivel de incentivos progresivos.
- g) Es abierto a diversos medios de pago electrónicos.
- h) Es abierto a desarrollar competencias y capacidades financieras.
- i) Es mixto para recibir aportes del Estado, empleador, particulares y del trabajador de la economía no formal.

#### **Artículo 5.- Definiciones**

**Economía informal:** La economía informal tiene dos dimensiones, el sector y el empleo.

El sector informal se refiere a las unidades productivas no constituidas en sociedad que no se encuentran registradas en la administración tributaria.

El empleo informal hace referencia a aquellos empleos que no gozan de beneficios estipulados por ley como seguridad social, gratificaciones, vacaciones pagadas, etc.

**Empleo informal:** Incluye todo trabajo remunerado (p.ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos.

Los trabajadores no formales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores.

**Trabajadores de la Economía no Formal:** - Debido a que la informalidad no es una característica de la persona, sino de la actividad económica, en esta Ley se empleará la denominación Trabajadores de la Economía no formal, la cual incluye tanto a trabajadores con empleos no formales que laboran en empresas formales, como a trabajadores de la economía no formal.

**Aportes.** - Es la contribución que realiza el trabajador dependiente o independiente a manera de ahorro previsional, y que efectúa de forma obligatoria o voluntaria al Sistema Previsional.

Los aportes están destinados para financiar su pensión de jubilación, y/o poder acceder a las prestaciones de invalidez o sobrevivencia.

**Cuenta individual de capitalización (CIC).** -Fondo que mantiene el afiliado al Sistema Privado de Pensiones, donde se acredita los aportes obligatorios y voluntarios que realiza.

El saldo de la cuenta individual incluye la rentabilidad acumulada que se haya generado por las aportaciones.

**Sistema de capitalización individual.** -Sistema Previsional mediante la cual las aportaciones de los trabajadores se depositan en una cuenta personal, la que se incrementa mes a mes con los nuevos aportes y la rentabilidad generada por las inversiones del fondo acumulado.

## **Artículo 6. – Aportes para el funcionamiento del sistema**

### **6.1 Aportes del Estado**

Los aportes del Estado para el Sistema Previsional para trabajadores de la Economía no Formal (SP-TENF) son de dos tipos:

**Capital de apertura cuenta previsional.** – También llamado **Capital - semilla**, es el depósito inicial que el Estado efectúa a favor de cada ciudadano al cumplir 18 años.

Este depósito se realiza en una cuenta DNI que se abre en el Banco de la Nación a favor del trabajador, pero solo es aplicable para ser transferida a la CIC, en el momento que el trabajador decida afiliarse a una Gestora.

El Estado recuperará los fondos en el caso que el trabajador comunique su deseo de no pertenecer al sistema, o al quinto año de haber sido depositado el fondo y no haberse afiliado a una Gestora de Fondos Previsionales.

**Copago para ahorro previsional.** – Es el aporte del Estado para el Fondo Previsional del trabajador, cuyo monto será similar al aporte del trabajador, en cantidades variables y eventuales.

En ningún caso, el aporte anual del Estado puede superar el 10% de 12 Remuneraciones Mínimas Vitales.

El Ministerio de Economía y Finanzas determina, en el presupuesto anual presentado ante el Congreso de la República, el crédito presupuestal que financia el capital semilla y el co-pago propuesto en el sistema previsional para trabajadores de la economía no formal.

### **6.2 Aportes voluntarios del empleador, organizaciones, o particulares**

Los aportes que el empleador, organizaciones, o particulares deseen efectuar en forma voluntaria a la CIC de los trabajadores generarán beneficios tributarios en el pago Impuesto a la Renta, cuyo monto y aplicación serán establecidos por el MEF.

### **6.3 Aportes voluntarios de los trabajadores de la economía no formal**

Los trabajadores de la economía no formal pueden efectuar aportes voluntarios con fin previsional en su Cuenta Individual de Capitalización, a través de las diversas medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago que, para este fin se establezcan por parte de la entidad que supervisa el sistema previsional

El sistema considerará tres niveles de tasa de aporte del trabajador, del orden de 3%, 5%, o 7%, los cuales se efectuarán por intermedio de una billetera electrónica y serán destinadas a la CIC del trabajador.

Adicionalmente a la información del aporte, el sistema registra la pensión-meta elegida por el trabajador. Asimismo, muestra información del capital necesario que debe haberse formado al término de su vida laboral, y los montos mensuales y anuales al que se debe llegar para alcanzar la meta fijada.

### **Artículo 7.- Los incentivos para la afiliación y permanencia en el sistema**

En adición al capital semilla y al copago del Estado, el sistema considera incentivos progresivos como los siguientes:

- 7.1. Un seguro básico de salud, al segundo año,
- 7.2. Préstamos para primera vivienda, al quinto año
- 7.3. Deducciones del Impuesto a la Renta para aquellos empleadores, organizaciones o particulares que efectúen aportes a la CIC de los trabajadores.
- 7.4. Otros que la autoridad previsional considere conveniente y sean aprobados por Ley.

### **Artículo 8.- La Administración del Sistema:**

**8.1. La autoridad previsional:** Es el organismo público que estudia, evalúa, fortalece y norma el sistema previsional de la economía no formal.

**8.2. La supervisión del Sistema previsional.** La Supervisión del Sistema estará a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

### **8.3. Las operadoras del Sistema: Gestoras de Fondos Previsionales**

Las Gestoras de Fondos Previsionales son aquellas entidades del sistema financiero y las AFPs, que brindan servicios de administración de fondos previsionales, en libre competencia y en igualdad de condiciones, de acuerdo al marco regulatorio establecido por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en beneficio de sus afiliados.

Las Gestoras pueden ser entidades financieras, públicas o privadas: AFPs, AFP Pública, Compañías de Seguros, Bancos, o similares, que ofrezcan las seguridades para el ahorro previsional de acuerdo a las normas establecidas por la SBS.

### **Artículo 9.- La operación del Sistema:**

#### **9.1. La Afiliación**

La incorporación al sistema previsional para trabajadores de la economía no formal es voluntaria y se efectiviza cuando este último se afilia a una Gestora de Fondos Previsionales.



Firmado digitalmente por:  
ANDERSON RAMIREZ Carlos  
Antonio FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/06/2023 12:38:52-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

En el momento de la afiliación, el Banco de la Nación transfiere los fondos de la cuenta DNI del trabajador a la nueva cuenta CIC en el sistema previsional.

## **9.2. Cuenta Individual de Capitalización (CIC)**

La cuenta individual de capitalización es la cuenta del aportante, asociada a su Documento Nacional de Identidad, donde se registran los aportes realizados por el Estado, el empleador, los particulares y el trabajador.

En la cuenta individual de capitalización se debe concentrar los aportes con fin previsional y la rentabilidad que genera una Gestora de Fondos.

Los fondos de la cuenta de capitalización individual son intangibles e inembargables y no están sujetos a cobros adicionales.

## **Artículo 10.- Los Beneficios del Sistema:**

### **10.1. La Pensión-Meta**

En caso de los trabajadores de la economía no formal, la pensión-meta es el objetivo de pensión a alcanzar al fin del periodo laboral y en la edad fijada por el reglamento, el cual se genera a través de los aportes del trabajador, del Estado, y los aportes voluntarios que realicen el empleador, organizaciones, particulares, más el monto por las ganancias de capital y demás rendimientos que se generen por cada aporte en la Cuenta Individual de Capitalización.

### **10.2. Los aportes del Estado**

Tienen derecho a percibir los aportes del Estado los trabajadores de la economía no formal, que se encuentren en condición de vulnerabilidad, pobreza o extrema pobreza según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) a la vigencia de la presente ley.

Los aportes del Estado retornan al Tesoro Público en caso el aportante decida retirar los suyos.

### **10.3. Pensión de sobrevivencia y de invalidez**

El sistema considera pensiones de sobrevivencia, longevidad e invalidez, en función de los aportes y seguros correspondientes.

## **Artículo 11. - Medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago**

La Gestora de Fondos Previsionales puede gestionar convenios, bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, con entidades del sistema financiero, empresas y establecimientos o las personas jurídicas que lo soliciten, para el acceso y/o desarrollo de diversas medidas de inclusión financiera, canales digitales o pasarelas de pago, con la finalidad de que el empleador o trabajador disponga libremente de diversas opciones de aporte con fin previsional, así como también, para recibir cuando lo considere conveniente, la información del monto de su fondo en función de la pensión meta.

## **Artículo 12.- Educación Financiera**

El Ministerio de Educación incorpora en el Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB) el área curricular de educación financiera con la finalidad de desarrollar, en



Firmado digitalmente por:  
JAUREGUI MARTINEZ DE  
AGUAYO Maria De Los Milagros  
Jackeline FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/06/2023 12:25:02-0500



Firmado digitalmente por:  
TACURI VALDIVIA German  
Adolfo FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 16/06/2023 10:04:29-0500



Firmado digitalmente por:  
ACUÑA PERALTA Maria  
Grimaneza FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/06/2023 13:17:19-0500



CONGRESO  
de la  
REPÚBLICA

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

coordinación con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y la Secretaria de Gobierno y Transformación Digital, el conocimiento sobre nuestro sistema financiero, la importancia del ahorro, la capitalización y el financiamiento de las pensiones.

### Artículo 13. - Supervisión y fiscalización

Las Gestoras de Fondos Previsionales se rigen bajo las disposiciones normativas y de sanciones por conductas de mercado que se establezcan para tal fin, por ley de la República y disposiciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, respecto de concentraciones, problemas de poder de mercado, prácticas de abuso de posición dominante de las instituciones crediticias, así como la revisión de acuerdos restrictivos a la competencia del sistema financiero.

### Artículo 14. Interoperabilidad entre Sistemas

El Reglamento establece las condiciones en que se efectuarán las transferencias de aportes en los casos que un pensionista decida migrar a otro sistema, las cuales se darán en un bajo los principios de celeridad, respeto a la propiedad individual, y equidad.

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA.** – EL Ministerio de Economía y Finanzas se constituye en la Autoridad previsional que se encarga de estudiar, evaluar, fortalecer y normar el sistema previsional de la economía no formal.

**SEGUNDO.** – El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) establecerán los criterios para la inversión de los fondos de pensiones de las APS, basados en la libertad y la competencia, de manera tal que se logre los mayores retornos posibles.

**TERCERA.** - El Ministerio de Economía y Finanzas en la sesión extraordinaria convocada para sustentar las leyes de presupuesto, expone los avances y logros obtenidos del sistema previsional para trabajadores no formales y la promoción de la cultura previsional.

Lima, 14 de junio de 2023.



Firmado digitalmente por:  
MONTROYA MANRIQUE Jorge  
Carlos FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 14/06/2023 19:38:02-0500



Firmado digitalmente por:  
MONTROYA MANRIQUE Jorge  
Carlos FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 14/06/2023 19:37:35-0500



Firmado digitalmente por:  
CUETO ASERVI Jose Ernesto  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/06/2023 09:20:54-0500



Firmado digitalmente por:  
PADILLA ROMERO Javier  
Rommel FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/06/2023 10:13:31-0500



Firmado digitalmente por:  
CICCIA VASQUEZ Miguel  
Angel FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/06/2023 11:30:42-0500



Firmado digitalmente por:  
ZEBALLOS APONTE Jorge  
Arturo FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/06/2023 12:05:26-0500

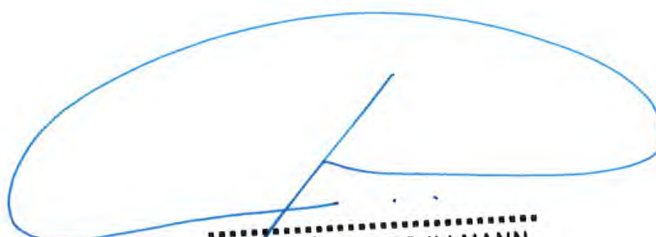


## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5386/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; y**
2. **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**



JAVIER ÁNGELES ILLMANN  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. EL PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER:

En el informe del primer entregable del Grupo de Trabajo encargado del estudio de propuestas para el fortalecimiento y mejora de los sistemas de pensiones del Congreso de la República del Perú; designado por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, se mostró la situación de los sistemas pensionarios en nuestro país, y se entregó una propuesta de sistema pensionario para trabajadores de la economía no formal.

Expresado en términos breves, se desea evidenciar y solucionar un problema público muy sensible para la Sociedad, cual es:

***La existencia de un gran número de trabajadores sin acceso a sistemas pensionarios, o afiliados a sistemas que no aseguran una pensión justa al término de su vida laboral.***

Esta situación afecta a un segmento poblacional cada vez más numeroso, en un entorno difícil, en que la sociedad peruana está saliendo de una de las crisis sistémicas que, iniciada por la pandemia del Covid-19, extendió sus efectos a los campos laboral, social, político, económico, educativo, cultural y tecnológico.

No necesitamos demostrar la pobre respuesta de la gestión pública peruana ante la crisis, pero basta saber que fuimos uno de los países con mayor cantidad de fallecidos por millón de habitantes y con uno de los ratios más altos de caída del PBI y paralización de la economía, lo cual tuvo graves efectos en los indicadores sociales y económicos.

La difícil situación que viven muchos de nuestros compatriotas ha sido resumidos por el BID en su informe **"Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú"**<sup>1</sup>, en el que se indica que:

*La vulnerabilidad a la pobreza en el Perú ha alcanzado su nivel más alto en dos décadas, lo que pone a un porcentaje importante de la población en riesgo inminente frente a cualquier choque. Durante las dos últimas décadas, la vulnerabilidad a la pobreza –medida como el porcentaje de la población viviendo con un ingreso entre US\$6.85 y US\$14.00 dólares al día en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2017– ha venido en aumento. En 2021, dos de cada cinco peruanos estaban en riesgo de caer en la pobreza, la tasa más elevada desde 2004. Esta alta tasa de vulnerabilidad provocó la pérdida de 10 años de progreso social durante la crisis de COVID-19, lo que representó el mayor retroceso en América Latina y el Caribe. Al igual que la pobreza, la vulnerabilidad se concentra en áreas urbanas.*

---

<sup>1</sup> Banco Mundial (2023). Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial

*Las personas pobres y vulnerables no tienen mecanismos formales y adecuados de mitigación y dependen de sus familias para cubrir sus necesidades de alimentación durante los choques. La crisis también ha acentuado las desigualdades territoriales persistentes, así como las diferencias en el acceso a activos productivos y servicios públicos entre minoría".*

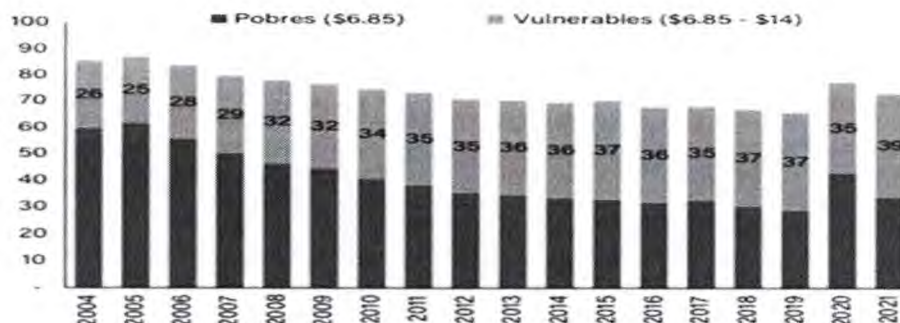
*"En mayo de 2022, la inflación alcanzó 8.3 por ciento, la tasa más alta en 30 años. La mayor parte de esta inflación está asociada con los alimentos y la energía. Esto ha erosionado los ingresos disponibles de trabajadores y familias, afectando su poder adquisitivo. Según estimaciones, la inflación adicional tuvo un efecto negativo en la pobreza, lo que llevó a una disminución de 1.4 puntos porcentuales en la tasa de reducción de la pobreza en 2021. Las proyecciones para 2022 sugieren que la inflación adicional ha tenido un efecto negativo de 2 puntos porcentuales en la reducción de la pobreza. Los bloqueos de carreteras y las protestas han empeorado la crisis alimentaria y limitado las oportunidades económicas".*

*"La incertidumbre política ha retrasado la recuperación económica a través de la ausencia de un programa económico claro y de las reformas necesarias para mejorar el empleo y la inversión"*

A continuación, se muestra una serie histórica en la que se puede apreciar como la pobreza disminuye entre los años 2004 al 2019, pero sube significativamente como consecuencia de la paralización de nuestra economía durante los años 2020 y 2021.

Este incremento de la pobreza, y sus consecuencias como la anemia y la delincuencia son quizás uno de los mayores retos que enfrenta el Estado y estamos seguros que las propuestas de este informe ayudaran a reducir la vulnerabilidad del importante segmento de la población adulta mayor.

**Personas pobres (US\$6.85) y vulnerables  
(US\$6.85–US\$14.00), 2004–21**  
% de la población total



Fuente: Estimación de pobreza y vulnerabilidad usando información de la SEDLAC y líneas de pobreza internacional.

## 2. LOS FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

### 2.1. Antecedentes

Actualmente en nuestro país operan dos sistemas previsionales de carácter general y varios otros de carácter específico para determinados grupos laborales que tienen condiciones de trabajo diferentes:

#### Sistemas Generales:

##### Sistema Nacional de Pensiones (SNP)

El Sistema Nacional de Pensiones fue creado en el Decreto Ley N° 19990 de fecha primero de mayo de 1973. Este sistema reúne a trabajadores de la actividad privada (Ley N° 4916-Decreto Legislativo N° 728), a los obreros (Ley N° 8433) y a los funcionarios y servidores públicos bajo el régimen de la actividad pública (Ley N° 11377/Decreto legislativo N° 276) no incorporados al Régimen del Decreto Ley N° 20530.

Es un sistema de Reparto que se basa en un aporte obligatorio realizado por los trabajadores, con el que se pagan las pensiones del personal que deja su etapa laboral por temas de edad o impedimento laboral.

En el año 1992, inicia sus funciones la Oficina de Normalización Previsional (ONP), asumiendo la administración del Sistema Nacional de Pensiones, la cual opera las pensiones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y capital de defunción, los cuales se otorgan al cumplimiento de determinados requisitos. La pensión de jubilación en la

actualidad se otorga con 20 años de aportes y 60/65 años de edad; en el caso de la pensión de invalidez, es el 50% de la remuneración.

### **Sistema Privado de Pensiones (SPP)**

Fue creado mediante Decreto Ley N.º 25897, y su principal característica es que es administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales operan con una Cuenta Individual de Capitalización (CIC) para cada aportante.

El aporte es de periodicidad mensual y tiene tres destinos:

- ✓ La Cuenta Individual de cada trabajador, (10%),
- ✓ Un porcentaje para financiar las prestaciones de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio; y,
- ✓ Un porcentaje por comisiones por la gestión de la administradora.

Existen tres opciones para que los aportantes puedan decidir su perfil de inversión:

- **El fondo tipo O:** de muy bajo riesgo y destinado a afiliados que cumplen 65 años de edad o próximos a pensionarse;
- **El fondo tipo 1** o fondo de preservación del capital, de bajo riesgo y de crecimiento estable, dirigido a afiliados de 60 años;
- **El fondo tipo 2** o fondo mixto, de riesgo medio y dirigido a afiliados entre 45 y 60 años; y
- **El fondo tipo 3** o de apreciación de capital, de alto riesgo y dirigido a afiliados hasta los 45 años

La edad de jubilación, al igual que en el SNP, es a los 65 años. A la edad de jubilación o en forma previa en caso de jubilación anticipada, el jubilado puede solicitar su pensión eligiendo entre las modalidades básicas de retiro programado o renta vitalicia familiar, o una combinación de renta temporal con renta vitalicia diferida o renta vitalicia escalonada.

Las leyes N.º 30425 y N.º 30478, aprobadas el 15 de abril de 2016, abren la posibilidad que el afiliado de 65 años puede elegir continuar con el sistema de pensiones, o retirar hasta el 95,5% del total del fondo disponible en su CIC. También se autoriza el retiro de hasta el 25% de la CIC para el pago de la cuota inicial o la amortización de un crédito hipotecario.

### **Regímenes especiales**

Son sistemas previsionales específicos que responden a modalidades de trabajo diferenciadas no incluidas en los regímenes laborales generales. Entre los más importantes tenemos el Régimen Militar Policial, el régimen minero y Agrícola.

## **2.2. Roles del Estado, los trabajadores y los empleadores en relación a las pensiones.**

En una sociedad libre, cada persona elige su actividad laboral de acuerdo a sus preferencias, capacitación y experiencia; sin embargo, el Estado tiene el deber de proteger a los trabajadores y regula las actividades empresariales en función del bien común, por lo que el tema de pensiones cae dentro de aquellas actividades sociales en las que se relacionan Trabajadores, Estado y Mercados,

en tal sentido, es necesario que, sobre una base de diálogo, los actores puedan integrarse en sistemas previsionales de consenso.

## 2.3. Especificidades de nuestra Población, Economía, y Productividad

### La Población:

#### Evolución de la población 1950-2070

"A continuación, mostraremos la dinámica poblacional en nuestro país, de acuerdo a la información del INEI publicada en el documento "Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950-2070":

*"Al comenzar la segunda mitad del Siglo XX el Perú tenía 7,8 millones de habitantes y crecía a una tasa promedio anual de 2,6%. Esta velocidad de crecimiento demográfico se aceleró a partir de 1955 llegando la tasa de crecimiento a 2,9% (el más alto valor registrado en toda la historia) en 1965 y se mantuvo con pocas variaciones alrededor de ese valor hasta inicios de la década de los 80 del siglo pasado (2,6%).*

*Como consecuencia, la población peruana pasó rápidamente de más de 10 millones en 1960 a 17,5 millones en 1980. A partir de ese año la tasa de crecimiento de la población comenzó a disminuir como resultado del descenso del promedio de hijos por mujer, comentado anteriormente."*

*"No obstante, el número de habitantes por quinquenio seguía en aumento, debido también al mayor número de las mujeres que ingresaban a la edad reproductiva. En el 2000 la población peruana llegó a 26,4 millones y en el 2015 a 30,0 millones."*

CUADRO N° 11  
PERÚ: POBLACIÓN TOTAL Y TASA DE CRECIMIENTO  
MEDIO ANUAL, 1950-2020

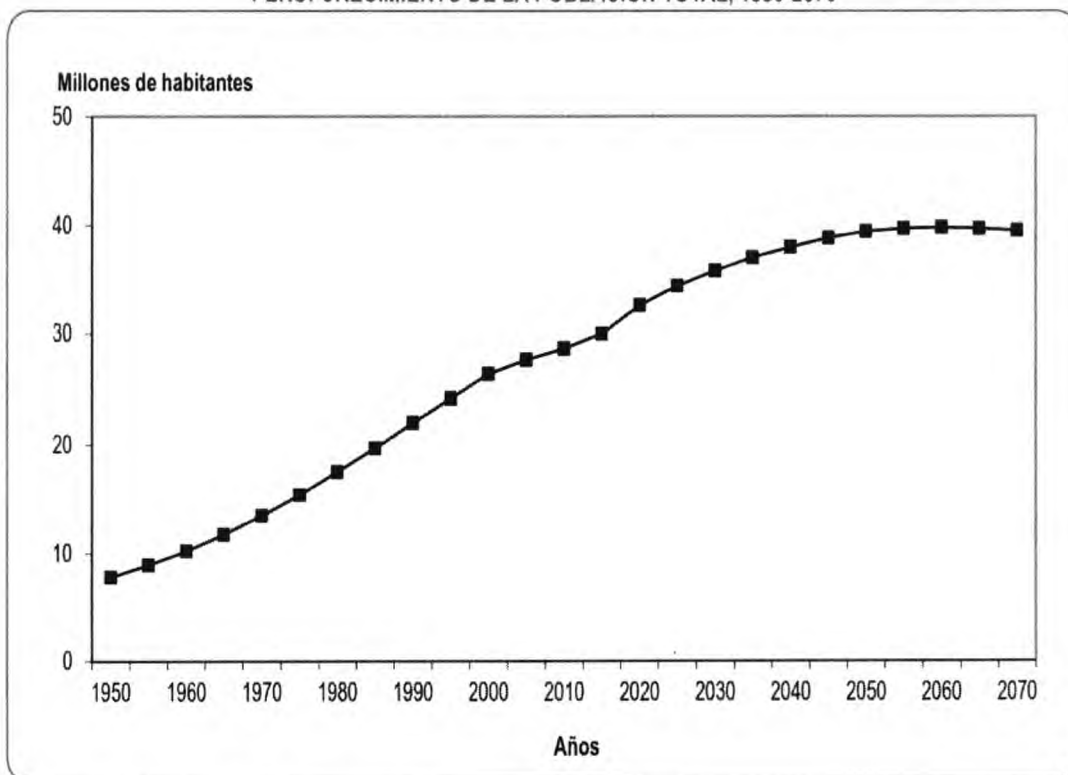
| Años | Población Total | Tasa de Crecimiento Medio Anual (por cien) |
|------|-----------------|--------------------------------------------|
| 1950 | 7 777 447       |                                            |
| 1955 | 8 857 699       | 2,6                                        |
| 1960 | 10 153 262      | 2,8                                        |
| 1965 | 11 707 947      | 2,9                                        |
| 1970 | 13 453 692      | 2,8                                        |
| 1975 | 15 414 250      | 2,8                                        |
| 1980 | 17 531 898      | 2,6                                        |
| 1985 | 19 747 819      | 2,4                                        |
| 1990 | 22 031 627      | 2,2                                        |
| 1995 | 24 242 600      | 1,9                                        |
| 2000 | 26 390 142      | 1,7                                        |
| 2005 | 27 722 342      | 1,0                                        |
| 2010 | 28 692 915      | 0,7                                        |
| 2015 | 29 964 499      | 0,9                                        |
| 2020 | 32 625 948      | 1,7                                        |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

*"Resultado de estos eventos, en el quinquenio 1950-1955 el incremento de población total era de 217 mil habitantes por año. En el presente siglo entre los años 2000-2005 la población nacional aumentaba a razón de 266 mil habitantes por año y en el quinquenio 2015-2020, en 532 mil personas por año, producto de un saldo migratorio positivo."*

*"La población peruana en el 2020 será de 32,6 millones de habitantes, en el 2050 de 39,4 millones y en el 2070 de 39,5 millones. La población alcanzará su máximo valor en 2061 con 39,8 millones de habitantes. Comparado estos resultados con anteriores proyecciones, la población peruana, no alcanzará el umbral de los 40 millones (población máxima, situación que actualmente ocurre en algunos países del mundo, en los que después de haber alcanzado su población máxima han comenzado a descender), después empezará a descender a partir del año 2061".*

GRÁFICO N° 09  
 PERÚ: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN TOTAL, 1950-2070



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

### **Estructura por edad de la población 1950-2070**

*"La evolución de la estructura de la población por grandes grupos de edad, muestra que el grupo de 0 a 14 años, que en 1950 era 41,5%, se reduce a 34,5% en el 2000, 24,9% en el 2020, hasta descender a 15,5% en el año 2070.*

*Estos cambios en la estructura de la población, se refleja en la edad mediana, indicador sintético que expresa la variación de la estructura por edad. Así, de acuerdo, con los resultados del proceso de estimación y proyección de la población, este indicador aumentó de 19,2 años en 1950 a 22,7 años en el 2000, y será de 30,6 años en 2020 y 44,4 años en 2070"*

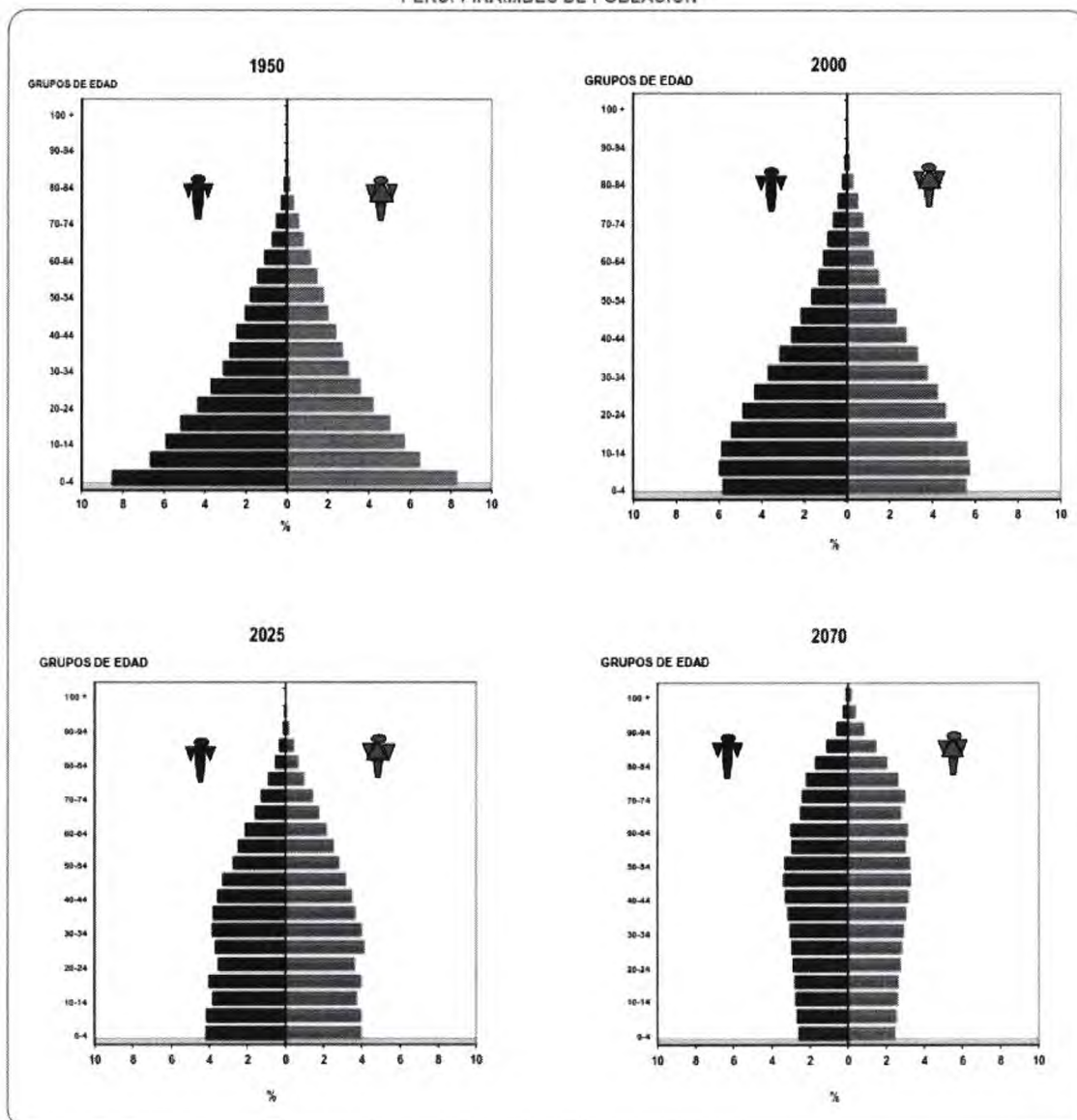
CUADRO N° 12  
PERÚ: PORCENTAJE DE POBLACIÓN TOTAL, POR GRUPO ESPECIAL DE EDAD,  
EDAD MEDIANA Y DE MUJERES EN EDAD REPRODUCTIVA, 1950-2070

| Años | Grupo especial de edad |      |       |       |        |              | Mujeres en edad reproductiva |
|------|------------------------|------|-------|-------|--------|--------------|------------------------------|
|      | 0-4                    | 0-14 | 15-24 | 15-64 | 65 Y + | Edad mediana |                              |
| 1950 | 16,8                   | 41,5 | 18,7  | 55,0  | 3,5    | 19,2         | 46,2                         |
| 1955 | 17,9                   | 42,5 | 18,6  | 54,1  | 3,4    | 18,8         | 45,5                         |
| 1960 | 18,0                   | 43,8 | 18,1  | 52,8  | 3,4    | 18,2         | 44,6                         |
| 1965 | 18,0                   | 44,7 | 17,8  | 51,8  | 3,5    | 17,7         | 43,9                         |
| 1970 | 17,3                   | 44,6 | 18,7  | 52,0  | 3,5    | 17,6         | 44,5                         |
| 1975 | 16,7                   | 43,8 | 19,6  | 52,6  | 3,5    | 17,9         | 45,3                         |
| 1980 | 15,6                   | 42,4 | 20,2  | 54,0  | 3,6    | 18,5         | 46,7                         |
| 1985 | 14,8                   | 40,7 | 20,4  | 55,5  | 3,7    | 19,2         | 48,0                         |
| 1990 | 14,1                   | 39,1 | 20,4  | 56,9  | 4,0    | 20,0         | 49,2                         |
| 1995 | 12,9                   | 37,1 | 20,1  | 58,5  | 4,4    | 21,2         | 50,4                         |
| 2000 | 11,3                   | 34,5 | 19,9  | 60,7  | 4,9    | 22,7         | 51,9                         |
| 2005 | 10,6                   | 32,1 | 19,7  | 62,4  | 5,5    | 24,0         | 52,9                         |
| 2010 | 10,4                   | 30,2 | 19,1  | 63,5  | 6,3    | 25,4         | 52,7                         |
| 2015 | 9,2                    | 28,2 | 17,8  | 64,3  | 7,5    | 27,5         | 52,0                         |
| 2020 | 8,5                    | 24,9 | 15,8  | 66,1  | 9,0    | 30,6         | 52,4                         |
| 2025 | 8,1                    | 23,7 | 15,1  | 66,2  | 10,0   | 32,2         | 51,5                         |
| 2030 | 7,4                    | 22,9 | 14,7  | 65,6  | 11,5   | 33,8         | 49,9                         |
| 2035 | 6,8                    | 21,4 | 14,3  | 65,5  | 13,0   | 35,4         | 48,7                         |
| 2040 | 6,3                    | 19,9 | 14,4  | 65,5  | 14,6   | 36,6         | 47,7                         |
| 2045 | 6,0                    | 18,6 | 13,8  | 65,0  | 16,4   | 38,0         | 46,3                         |
| 2050 | 5,7                    | 17,6 | 13,0  | 64,0  | 18,3   | 39,4         | 44,6                         |
| 2055 | 5,4                    | 16,9 | 12,3  | 63,0  | 20,1   | 40,6         | 43,9                         |
| 2060 | 5,3                    | 16,3 | 11,7  | 61,9  | 21,8   | 41,9         | 42,6                         |
| 2065 | 5,2                    | 15,8 | 11,3  | 60,9  | 23,3   | 43,2         | 41,7                         |
| 2070 | 5,0                    | 15,5 | 11,0  | 60,5  | 24,0   | 44,4         | 40,5                         |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

*"Los indicadores de la nueva proyección son representativos de una población en visible proceso de envejecimiento como muestran las pirámides de población para 1950 año inicial de la proyección, 2000, 2025 y 2070 año final de la proyección".*

GRÁFICO Nº 10  
 PERÚ: PIRÁMIDES DE POBLACIÓN



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

El mensaje que nos deja la información anterior es:

1. El envejecimiento y mayor proporción de la población adulta, nos indica que las necesidades previsionales tendrán un mayor peso dentro de los bienes públicos que nuestra población demandará en el futuro, por lo cual, de no haber diseñado un sistema previsional financiado con un adecuado ahorro previsional de los trabajadores y el Gobierno, el costo fiscal será muy alto y casi imposible de pagar para el Fisco.

2. Los sistemas de reparto no van a funcionar en el futuro, pues el envejecimiento demográfico los hará imposibles de financiar, ya que no habrá la cantidad suficiente de jóvenes que puedan asumir las pensiones de una elevada cantidad de adultos mayores.

## LA ECONOMIA PERUANA

A continuación, transcribimos las conclusiones relevantes del estudio del Informe de actualización de proyecciones Macroeconómicas 2023-2026 publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF en abril DE 2023, el cual contiene la actualización de las proyecciones macroeconómicas 2023-2026 presentadas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) publicado en agosto de 2022, en el que se describe la dinámica de crecimiento de la actividad económica, las medidas de política fiscal implementadas y el manejo responsable de las finanzas públicas hacia los próximos años.

### **Proyecciones macroeconómicas**

#### **Escenario internacional**

*"La actividad económica global crecería 2,4% en 2023 (2022: 3,4%), menor a lo previsto en el Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026, ante una ralentización en el crecimiento económico tanto de las economías avanzadas y del bloque de economías emergentes y en desarrollo. En particular, las economías avanzadas crecerían 0,8% (2022: 2,7%), por debajo de lo proyectado en el MMM (1,8%), principalmente, afectadas por una menor dinámica de la actividad económica en Estados Unidos (EE. UU.) y Zona euro, las cuales alcanzarían una tasa de crecimiento de 0,5%, en un contexto de política monetaria menos flexible por parte de la Reserva Federal de EE. UU. (FED, por sus siglas en inglés) y el Banco Central Europeo (BCE) para controlar la inflación, menor impulso fiscal y moderación de la demanda interna principalmente vinculada a menores inversiones.*

*Por su parte, las economías emergentes y en desarrollo crecerían 3,6% en 2023, ligeramente menor a lo proyectado en el MMM (3,8%), sostenido, principalmente, por el crecimiento económico de China (4,8%) gracias al proceso de reactivación económica tras la eliminación de la política "Cero COVID-19". Por el contrario, el bloque de América Latina y el Caribe registraría una ralentización al crecer solo 1,3%, ante los altos costos de financiamiento producto del endurecimiento de las tasas de interés de los bancos centrales, la menor demanda externa proveniente de los principales socios comerciales, limitaciones fiscales y un contexto de incertidumbre política.*

*Para el periodo 2024-2026, la economía global crecería en promedio 2,9%, similar a lo previsto en el MMM, explicado principalmente por la normalización de las actividades económicas, política monetaria más flexible en un escenario de retorno de la inflación a su rango meta y la continuidad de la implementación de programas de infraestructura verde como parte del cambio de transición energética y la disipación de las tensiones geopolíticas. Cabe mencionar que existen múltiples factores de riesgo que podrían afectar el crecimiento de la*

*actividad económica global tanto en el corto y mediano plazo. Algunos de los riesgos más relevantes se pueden mencionar la crisis de liquidez de las entidades bancarias, escenario de estrés financiero en economías con débiles fundamentos macroeconómicos, agudización de la crisis geopolítica y fragmentación del comercio internacional, entre otros.*

### **El escenario local**

*La economía peruana crecería 2,5% en 2023, por debajo de lo previsto en el MMM (3,5%), afectada, principalmente, por los choques de oferta en los primeros meses del año como la conflictividad social y los fenómenos climatológicos (ciclón Yaku y el fenómeno El Niño); además, del contexto externo menos favorable, el cual se caracteriza, principalmente, por un menor crecimiento de los socios comerciales. En efecto, la actividad económica se contrajo 1,1% en enero, tras registrar 22 meses de crecimiento consecutivo, debido a la caída de los sectores no primarios, además de la minería e hidrocarburos, en un contexto de protestas sociales, principalmente en las regiones del sur del país, en las cuales se bloquearon carreteras y cerraron aeropuertos, lo que afectó el desplazamiento de pasajeros y transporte de carga.*

*No obstante, la actividad económica mostrará tasas positivas de crecimiento desde el 2T2023 tras la disipación de la conflictividad social, a pesar de choques climatológicos (como el ciclón Yaku y el fenómeno El Niño) que generaron huaicos y lluvias, afectando a los sectores agropecuarios, transporte e infraestructura. La recuperación de la actividad económica en lo que resta del año, estará explicada por la mayor oferta primaria que favorecerá las exportaciones, la reactivación de los sectores asociados a turismo, y la resiliencia de la demanda interna, en un entorno de disipación de conflictos sociales y la implementación de las medidas del Gobierno para reactivar la economía en el marco del plan Con Punche Perú y atención a la emergencia climática.*

*Para el periodo 2024-2026, el PBI alcanzaría una tasa de crecimiento promedio de 3,3%, similar a lo previsto en el MMM, la cual estará sostenida por i) la recuperación de la demanda interna asociada a la ejecución de grandes proyectos de inversión. En efecto, la inversión privada crecería en promedio 3,0 entre 2024 y 2026 favorecida por la mejora gradual de la inversión minera, en línea con la aceleración de ejecución y/o inicio de construcción de grandes proyectos como extensión de Antamina, Yanacocha Sulfuros y Zafranal, y la expansión de la inversión no minera vinculada a la ejecución de proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025 (PNISC), la mayor adjudicación de proyectos bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas (APP) y Proyectos en Activos, en un marco de implementación de medidas normativas que agilizarán las inversiones en el país; ii) mayor oferta primaria, principalmente, de productos mineros, en un escenario de recuperación de la demanda externa.*

### **Finanzas públicas**

*Luego de notables esfuerzos para retomar a unas cuentas fiscales saludables tras los efectos del COVID-19, los países a nivel mundial enfrentan nuevamente tensiones económicas, financieras y sociales, lo cual incrementa los riesgos para resguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Los organismos internacionales señalan, en tal sentido, la relevancia de fortalecer los marcos fiscales, tal que contribuyan a reducir las vulnerabilidades de la deuda pública y reconstruir ahorros fiscales que les permitan ser resilientes ante futuros choques. Dicho contexto adverso es aún más marcado para América Latina, considerando los niveles relativamente elevados de deuda pública externa y pago de intereses, así como una menor recaudación, explicada por la normalización de los precios de materias primas.*

*La economía peruana, sin embargo, enfrenta este contexto con fortalezas macrofiscales singulares que le permitirían mitigar impactos de choques adversos. Destacan, entre estas, las perspectivas económicas superiores al promedio de la región. Por el lado fiscal, el país tiene un manejo histórico responsable de las finanzas públicas, evidenciado, recientemente, en los resultados fiscales obtenidos para 2021 y 2022, y por establecer claramente el retorno gradual y ordenado hacia las metas fiscales de mediano plazo (Ley N° 31541). Asimismo, el país cuenta con moderadas y decrecientes necesidades de financiamiento, dado el bajo nivel de la deuda pública, lo que se manifiesta en menores pagos de intereses, y una estrategia de activos y pasivos que le ha permitido amortiguar los efectos de los choques en el nivel de la deuda.*

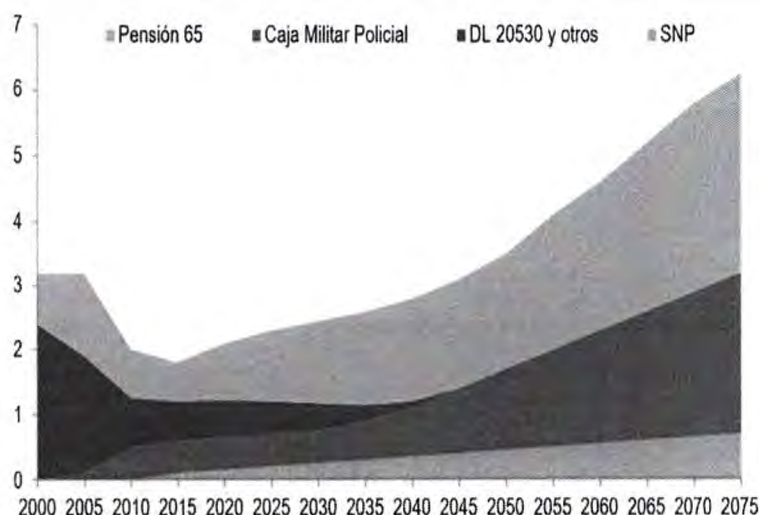
*En 2022, el país alcanzó un déficit fiscal de 1,7% del PBI, continuando con el proceso de consolidación iniciado en 2021, periodo en el cual el déficit se redujo 6 p.p. de PBI a 2,5% del PBI. El desempeño de 2022 reflejó un balance entre niveles récord de ingresos fiscales (22,1% del PBI) y la normalización del gasto público, caracterizada por el retiro progresivo de las medidas COVID-19, que permitió la reorientación de recursos hacia un mayor impulso a la inversión pública (+7,1% real). Por su parte, la deuda pública se posicionó en 34,0% del PBI, como la menor de América Latina y una de las menores entre el promedio de países emergentes (64,6% del PBI) y similar calificación crediticia (87,0% del PBI). Además, el país acumuló activos fiscales, específicamente en el Fondo de Estabilización Fiscal y la Reserva Secundaria de Liquidez, importantes para dar continuidad a la estrategia de financiamiento que busca mitigar el impacto de mayores costos financieros mediante el óptimo balance entre ahorros y endeudamiento. Los resultados fiscales al 2022 son relevantes ya que permiten preservar la confianza de los mercados financieros, fortaleza clave para contar con capacidad de respuesta fiscal ante eventos adversos como desastres naturales y la incertidumbre a nivel global.*

*La senda de consolidación fiscal gradual planteada fortalece el compromiso que el Perú tiene con la sostenibilidad de sus finanzas públicas, pilar fundamental de competitividad del país. Entre 2024 y 2026, la dinámica de los ingresos seguirá la convergencia del crecimiento económico y los precios de exportación hacia sus niveles de largo plazo, mientras que el gasto público registrará incrementos*

*promedios anuales de S/ 9,0 mil millones, contribuyendo con la reducción de brechas de infraestructura pública, que mejore la productividad del país".*

Si bien es cierto que las previsiones del MMM son optimistas, cabe mencionar que su alcance es solo a mediano plazo, y el mismo no evalúa contingencias a Largo Plazo, las cuales son particularmente importantes en temas previsionales. Una proyección presentada por el MEF basada en un estudio del FMI, muestra una creciente necesidad del gasto fiscal dedicado a pensiones, el cual se puede elevar 3.5 veces al 2075, llegando a ser hasta 6.25% del PBI, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

### Gasto del Estado en pensiones entre 2015-2075 (% del PBI)



- Las proyecciones indican que el gasto en el sector pensiones puede llegar a ser 3,5 veces mayor, llegando a 6,25% del PBI en el 2075, creciendo a una tasa media anual de 2,1% en los siguientes sesenta años.
- Estas proyecciones fueron realizadas por un modelo macro desarrollado por el Fondo Monetario Internacional.

Fuente: Proyecciones FMI

43

Se puede apreciar que, de no tomar medidas correctivas en estos años, en el futuro las presiones fiscales derivadas del creciente gasto previsional serán mucho más elevadas. Cabe mencionar que el MEF actualmente tiene un enfoque de Gasto Público Previsional, el cual es mucho menos eficiente que el de Ahorro Público Previsional, como ampliaremos más adelante.

#### La importancia de la Productividad

A continuación, se muestra una breve descripción de la importancia de la Productividad, escrita por los investigadores Nikita Céspedes, Pablo Lavado y Nelson Ramírez Rondán

publicada por la Universidad del Pacífico, en el libro *"La productividad en el Perú: un panorama general"*

### ***¿Qué es y cómo se mide la productividad?***

*La productividad es una medida de la eficiencia en el uso de los factores en el proceso productivo. Si una economía produce con un único factor, como el trabajo, la productividad puede entenderse como la cantidad de producto por unidad de trabajo, comúnmente denominada "productividad laboral". Según esta definición, un trabajador con mayor productividad producirá más unidades del producto. Cuando la economía es más compleja y tiene más factores de producción (como el capital y el trabajo), se utiliza un indicador más complejo conocido como la productividad total de factores (PTF), término que resume la capacidad (o eficiencia) que tienen estos dos factores de producir bienes y servicios de manera combinada.*

*Una característica importante de la productividad es que esta variable no es directamente observable, razón por la cual la aproximación que se tome para identificarla dependerá del enfoque usado y de los supuestos sobre el número de factores de producción y sobre la función de producción (FP) subyacente considerada.*

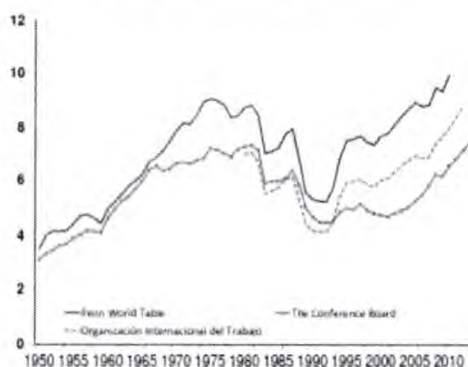
*El indicador de productividad más conocido es el producto por trabajo, que se mide como el producto bruto interno (PBI) por hora trabajada o por persona empleada.*

*Otro indicador de amplio uso es la PTF, la que se estima, siguiendo el tradicional enfoque de Solow (1957), como el residuo luego de descontar del crecimiento económico la contribución ponderada de los otros factores de producción considerados (capital, trabajo, insumos intermedios, etc.). Un método alternativo para estimar la PTF es el enfoque dual, método popularizado por Hsieh (2002), que no depende de la forma funcional de la FP y que utiliza información del crecimiento de los precios de los factores de producción. Los estimados de la productividad en el Perú sugieren la existencia de brechas significativas de este indicador respecto a las economías desarrolladas.*

*La productividad laboral promedio del Perú en la década 2004-2013 es cinco seis veces menor que la productividad de los Estados Unidos y cinco veces menor que la productividad de Alemania. Otra característica de la productividad es que está altamente correlacionada con el ciclo económico, como se muestra en el gráfico 1.1, regularidad que se mantiene si se considera la productividad laboral o la PTF y para distintas fuentes de información. Destaca en este contexto el crecimiento de la productividad desde inicios de la década de 1990 (véase el gráfico 1.2)*

**GRÁFICO 1.1** Indicadores de productividad en el Perú

(A) Productividad laboral



(B) Productividad total de los factores



**NOTAS:** panel (a): PBI en US\$ de 1990 sobre horas trabajadas. Panel (b): PTF a precios constantes (índice 2005=1).

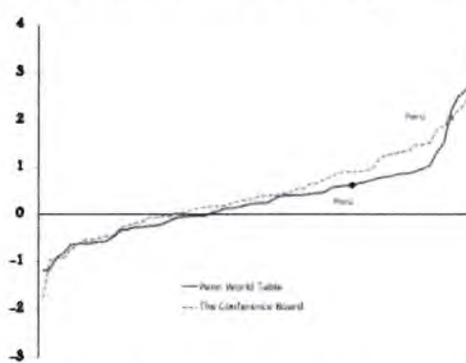
**FUENTE:** elaboración propia.

**GRÁFICO 1.2** Crecimiento de la productividad a nivel mundial, 1990-2010

(A) Productividad laboral



(B) Productividad total de los factores



**NOTAS:** se reporta la tasa de crecimiento promedio anual de los indicadores de productividad en el periodo 1990-2010. Se presenta a todos los países con datos disponibles en el periodo considerado. Para fines de ilustración, se ordenan los países de menor a mayor tasa de crecimiento de la productividad. Se omite el nombre de los países en el eje de abscisas.

**FUENTE:** elaboración propia.

El experto en competitividad de las economías, Michael Porter visitó nuestro país en 2011 y sus palabras fueron muy aleccionadoras:

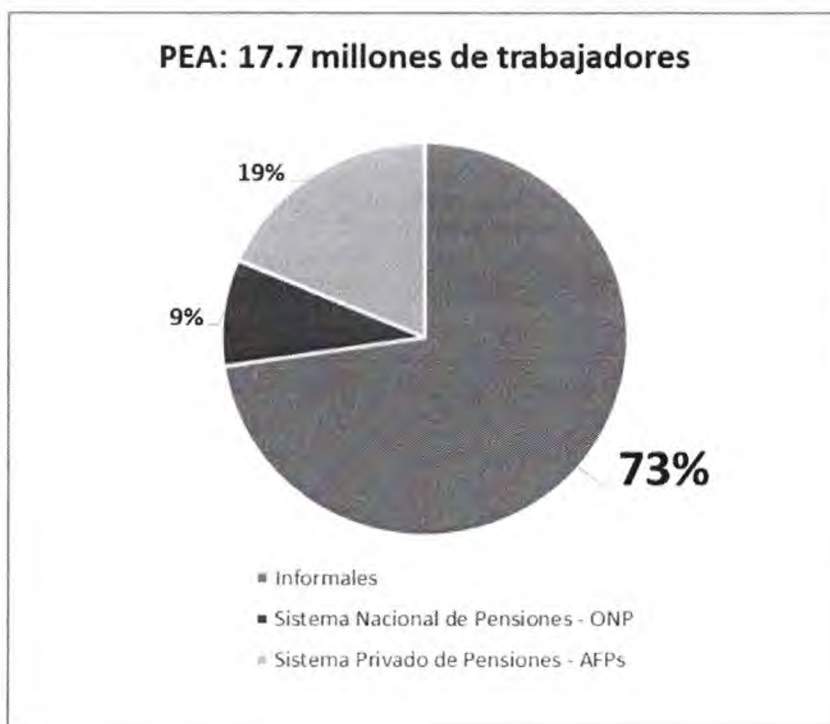
- *La competitividad de una economía depende de la productividad con que una nación utilice sus recursos humanos, de capital y naturales.*
- *La productividad establece el nivel de vida sostenible (salarios, rendimientos de capital, rendimientos de los recursos naturales)*
- *No es "¿En qué industrias compite una nación?" lo que importa para la prosperidad, sino qué tan productivamente compite en esas industrias*
- *La productividad en una economía nacional surge de una combinación de Empresas nacionales y extranjeras*

Los estudios actuales relacionan la escasa productividad con varios factores, pero casi todos coinciden que la creciente informalidad y consecuente atomización de las unidades productivas, hace muy difícil el empleo de niveles de tecnología que mejoren la productividad.

En casi todos los países de elevada informalidad, el nivel de capacitación y de empleo de tecnologías es muy bajo, por lo tanto, el PBI y el Ingreso nacional son igualmente reducidos.

#### NIVELES DE TRABAJO INFORMAL EN NUESTRA PEA OCUPADA

La gran informalidad de nuestra economía se refleja en el empleo, y por consiguiente en las afiliaciones en los sistemas previsionales, tal como se muestra en el siguiente gráfico:



El gráfico anterior nos permite efectuar algunas afirmaciones:

- a) La gran mayoría de trabajadores (73%) tiene trabajos en la economía informal, por lo tanto, en promedio sus ingresos son reducidos, no tienen protección de leyes laborales y no están incluidos en ningún sistema previsional
- b) La cantidad de afiliados a los actuales sistemas previsionales es muy reducida, por lo que, en el caso que nuestras propuestas se orienten únicamente a los sistemas vigentes, estaríamos beneficiando solo al 28% de nuestros trabajadores, justamente aquellos favorecidos con empleos en la economía formal, dejando de lado a la gran mayoría de trabajadores de nuestro país, los cuales son informales.
- c) Cabe mencionar que existe otra condición preocupante: la Informalidad laboral es mayor en las Regiones con mayor población pobre de nuestro país, por lo tanto, la carencia de una alternativa previsional para la vejez de estos ciudadanos, empeorará su ya difícil condición.

### Tipología de trabajadores de la Economía No Formal

A pesar de la importancia que tiene en nuestro país del empleo informal, no existen muchos estudios actualizados sobre las diferentes características y modalidades de sus trabajadores, sin embargo, si podemos por aproximación indicar algunos elementos:

**Cantidad:** Los trabajadores de la economía no formal el 73% de la PEA ocupada, y actualmente hay una tendencia al incremento de este porcentaje.

**Sectores Económicos:** el Trabajo informal se encuentra en casi todos los sectores económicos, con preponderancia en el Sector Servicios.

**Tamaño de las Unidades Productivas:** Son unidades de poco tamaño, y un gran número de ellas son emprendimientos unipersonales.

**Protección laboral:** Los trabajadores de la Economía informal no son sujetos de protección de nuestras normas laborales, las cuales en su gran mayoría son diseñadas para trabajadores formales.

**Tecnología y productividad:** La atomización de las Unidades Productivas impide el uso intensivo de tecnologías, que es la manera como se eleva la productividad en las economías desarrolladas.

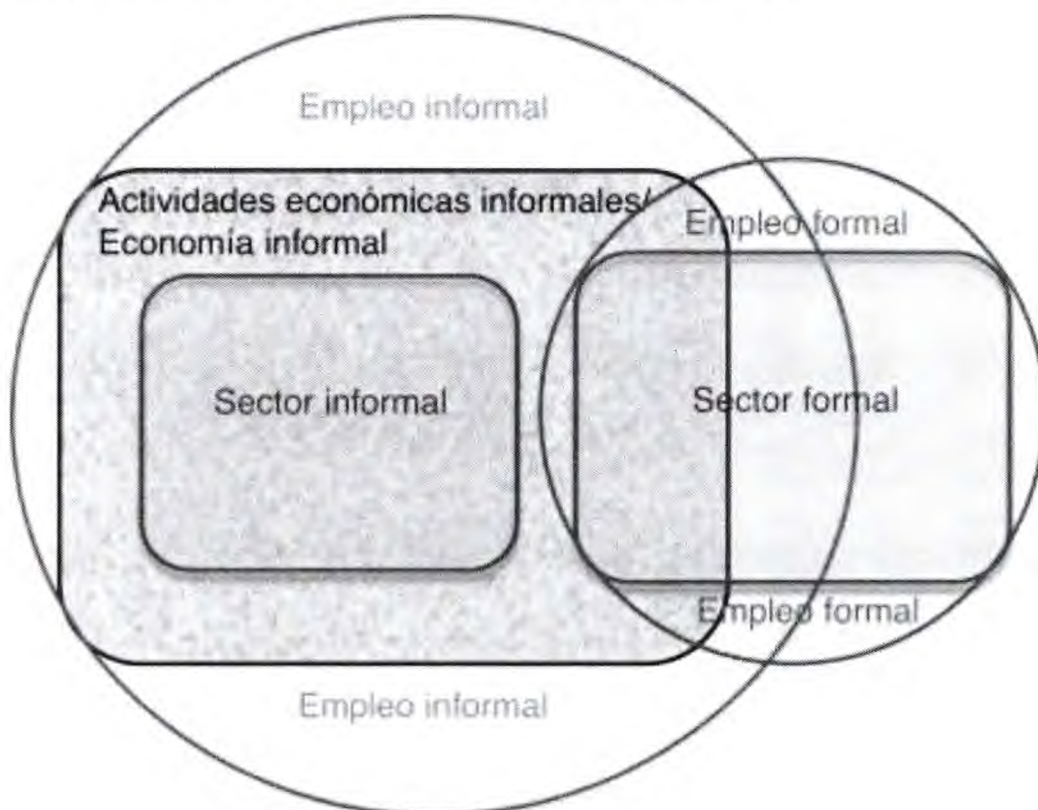
**Ingresos:** La mayoría de los trabajadores tiene bajos ingresos, eventuales, con variable periodicidad, no tributarios y por lo general no bancarizados, sin embargo, en los últimos años la disponibilidad de plataformas digitales está elevando la bancarización de los flujos de dinero tanto en ingresos, como en gastos.

Un tema importante es que también hay modalidades de trabajo no remunerado, como son los emprendimientos familiares en que todos los integrantes de una familia participan.

**Ubicación geográfica:** El trabajo informal se ubica en todo el Perú, con una mayor prevalencia en las regiones más pobres del Sur andino y la selva.

**Capacitación:** Los trabajadores no disponen de capacitación laboral y su nivel educativo en promedio, es bajo.

Según el documento de trabajo del BCR, *"El Perfil del Trabajador Informal y el Retorno de la Educación"* de Daniel Barco y Paola Vargas, hay diferentes interacciones entre el trabajo formal e informal, como se puede apreciar a continuación:



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, el citado trabajo plantea algunas características del sector informal urbano:

**Características socioeconómicas según categoría ocupacional (PEA Ocupada sector urbano)**

|                                                     | Asalariado |        | Independiente |        | TFNR  |
|-----------------------------------------------------|------------|--------|---------------|--------|-------|
|                                                     | Informal   | Formal | Informal      | Formal |       |
| <i>Características individuales</i>                 |            |        |               |        |       |
| Edad                                                | 31,4       | 37,4   | 43,0          | 45,4   | 31,9  |
| Soltero                                             | 49,6%      | 33,4%  | 18,1%         | 15,2%  | 53,0% |
| Hombre                                              | 57,1%      | 59,4%  | 50,7%         | 60,8%  | 36,8% |
| Escolaridad                                         | 9,6        | 12,8   | 8,9           | 12,2   | 9,2   |
| Experiencia laboral                                 | 2,5        | 6,6    | 8,3           | 9,6    | 5,4   |
| Ingreso laboral mensual                             | 515,1      | 1498,5 | 554,0         | 1978,3 | 0,0   |
| Ingreso laboral por hora                            | 3,2        | 9,1    | 4,7           | 13,3   | 0,0   |
| <i>Características del hogar y regionales</i>       |            |        |               |        |       |
| Familia pobre                                       | 30,1%      | 9,7%   | 27,9%         | 5,9%   | 30,8% |
| Zona geografica                                     |            |        |               |        |       |
| Costa                                               | 26,6%      | 22,2%  | 31,5%         | 22,4%  | 26,3% |
| Sierra                                              | 16,1%      | 16,7%  | 20,8%         | 19,6%  | 29,8% |
| Selva                                               | 8,5%       | 5,8%   | 11,5%         | 7,8%   | 16,7% |
| Lima metropolitana                                  | 48,9%      | 55,2%  | 36,3%         | 50,3%  | 27,2% |
| <i>Caracterisiticas de la actividad ocupacional</i> |            |        |               |        |       |
| Sector Económico                                    |            |        |               |        |       |
| Agropecuario                                        | 8,3%       | 2,2%   | 10,9%         | 0,4%   | 20,0% |
| Manufactura                                         | 17,5%      | 15,8%  | 10,9%         | 13,9%  | 11,4% |
| Construccion                                        | 10,7%      | 3,3%   | 4,5%          | 5,1%   | 0,6%  |
| Comercio                                            | 17,0%      | 10,9%  | 34,7%         | 42,8%  | 45,4% |
| Servicios                                           | 44,7%      | 64,9%  | 37,9%         | 37,7%  | 22,5% |
| Otro (minería, pesca)                               | 1,8%       | 3,0%   | 1,2%          | 0,1%   | 0,1%  |
| Tipo de empresa                                     |            |        |               |        |       |
| Unipersonal                                         | 14,1%      | 2,0%   | 63,5%         | 31,3%  | 0,0%  |
| Microempresa                                        | 66,3%      | 14,4%  | 36,2%         | 65,2%  | 99,6% |
| Pequeña empresa                                     | 15,8%      | 24,3%  | 0,3%          | 3,3%   | 0,4%  |
| No Mype                                             | 3,8%       | 59,3%  | 0,0%          | 0,2%   | 0,0%  |

Fuente: ENAHO 2007

Elaboración: Propia

### **Conclusiones del Análisis de factores que influyen en las Pensiones**

Revisando la conjunción de factores demográficos y económicos, así como las proyecciones en el largo plazo podemos afirmar que:

- a) En los próximos años, la variable demográfica se constituirá en el principal factor que influirá en las demandas del bien público previsional.
- b) Nuestro país tiene una de las economías más informales del mundo, lo cual implica que el empleo informal llegue a ser el 73% de nuestra PEA, con una tendencia incremental.
- c) La altamente informalizada economía de nuestro país, genera bajos niveles de salarios, por lo tanto, es muy difícil proyectar pensiones adecuadas para una población con altos requerimientos de cuidados de salud y bienestar.
- d) Lamentablemente ni la población, ni el Gobierno tienen conciencia de la importancia del ahorro previsional, por lo cual solo existe ahorro en los sistemas obligatorios, pero los cuales tienen una cobertura muy baja y no alcanzan a las grandes mayorías nacionales.
- e) Es difícil mantener información actualizada de los trabajadores de la economía no formal, pues es un segmento heterogéneo, muy dinámico, muchas veces estacional y geográficamente indeterminado.

### **Recomendaciones del Grupo de Trabajo**

Considerando el análisis efectuado, el Grupo de Trabajo recomendó a la Comisión de Economía que se priorice la creación de un Sistema previsional para trabajadores de la economía no formal, a fin de enfocarnos en la población mayoritaria en nuestro país, con altos niveles de pobreza, casi nula protección de leyes laborales, muy escasa capacitación, alto porcentaje de ancianos, mujeres y menores de edad, bajo niveles salariales, y muy vulnerable a contingencias de salud, convulsiones sociales, desastres naturales o conflictos, los cuales los afectan prioritariamente.

### **EL DISEÑO DEL SISTEMA PREVISIONAL PARA LOS TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA NO FORMAL**

#### **Los Principios**

De acuerdo a la literatura revisada y a la experiencia obtenida del análisis de los sistemas previsionales peruanos, se estima que un buen sistema de pensiones, para su óptimo funcionamiento requiere de los siguientes factores:

1. Una economía estable, y de ser posible, en crecimiento
2. Evitar modelos económicos estatistas que generan riesgos macroeconómicos, como los observados en Argentina, Bolivia, o Venezuela.
3. Largos periodos de aportes, pues no hay manera de tener pensiones con pocos aportes, o aportes menores al establecido por estudios actuariales.

4. Óptimas decisiones de inversión del capital ahorrado, pues vale mucho más un sol entregado como capital semilla, o colocado en un Fondo Soberano, que cada sol gastado en Pensión 65 u otro programa social.

De acuerdo a lo evaluado por el Grupo de Trabajo en su informe, el sistema previsional para trabajadores de la economía informal debe ser abierto, muy flexible y progresivo, de acuerdo a las características de los principales grupos de trabajadores y sus familiares.

En función de lo expresado, consideramos que los siguientes principios deben guiar el diseño del sistema:

1. **Diseñado desde el trabajador en situación de pobreza.** - El sistema debe ser diseñado considerando las modalidades de trabajo, nivel de ingresos, dinámica, temporalidades, y capacidad de ahorro de los trabajadores de la economía no formal, los cuales en su mayoría se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad.
2. **Innovación en procesos.** - El sistema debe ser diseñado con procesos innovadores, y operar con el uso intensivo de las nuevas tecnologías.
3. **Enfocado en la realidad nacional:** El diseño del sistema debe partir del conocimiento de las principales características de nuestra realidad social, económica, demográfica y cultural.
4. **Progresividad.** – El sistema debe considerar una progresividad horizontal, en el sentido de que diversos grupos de trabajadores de la economía no formal se irán incorporando paulatinamente, así mismo considera una progresividad horizontal, pues ofrecerá al aportante, diversos incentivos de acuerdo a la etapa de su vida laboral y familiar
5. **Potestativo:** Debe ser potestad del aportante su afiliación o retiro del Sistema. El Estado y los empleadores, ofrecerán incentivos para un adecuado comportamiento previsional que asegure su permanencia.

El sistema debe tener ciertas características fundamentales:

1. Simple, transparente, inmediato.
2. Adaptable, progresivo.
3. Basado en la actitud del aportante.
4. Inscripción voluntaria.
5. Opciones de incentivos progresivos de acuerdo a su permanencia y su aporte.
6. Uso de billeteras electrónicas o sistemas más desarrollados.
7. El afiliado establece su pensión-meta.
8. Programas intensivos de educación financiera.
9. Aportes del Estado y el afiliado.
10. Fiscalmente sostenible.

#### a) Población Objetivo

La población objetivo del nuevo sistema previsional son los trabajadores de la economía informal. Al establecer este objetivo somos conscientes de su gran magnitud y del esfuerzo fiscal que es necesario para implementar este sistema, sin embargo, también hemos llegado a la conclusión que, de no implementar este sistema, estaríamos condenando a millones de peruanos a una vejez de pobreza y dependencia de los Programas sociales, con un costo fiscal mucho mayor.

#### b) Productos

Se han considerado tres productos básicos, en el entendido que se irán implementando otros productos a medida que el sistema vaya madurando:

##### 1. Pensión para jóvenes que trabajan en la economía informal.

Este producto se genera con el siguiente proceso:

- Cuando los jóvenes peruanos cumplen 18 años, el Estado le abre una cuenta DNI en el Banco de la Nación, con un depósito de 100 soles o el monto que el MEF disponga, lo cual constituye un primer aporte para el ahorro previsional.
- El trabajador de la economía informal se afilia a una entidad gestora de fondos previsionales y fija una pensión-meta previsional.
- El trabajador se afilia a un sistema de billetera digital, o un software dedicado, en la cual dispone de la opción de ahorro previsional por cada ingreso remunerativo que percibe por su trabajo.
- Por cada monto que el trabajador destine a su ahorro previsional, el MEF realiza un copago por la misma cantidad o superior, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, con el tope de un porcentaje anual sobre 12 RMV vigentes.
- El sistema considera **incentivos progresivos**, como un seguro de básico de salud al segundo año, préstamos para primera vivienda, y deducción del Impuesto a la Renta para aquellos empleadores o particulares que efectúen aportes al fondo previsional de los trabajadores.
- El trabajador puede retirar sus aportes si así lo considera conveniente, sin embargo, perderá los copagos efectuados por el Estado.
- La evolución del sistema podrá ofrecer pensiones grupales, en las cuales los integrantes de un gremio, o asociación de trabajadores puedan gestionar una pensión grupal.

##### 2. Renta para Adultos mayores propietarios de casas:

La evaluación efectuada por el Grupo de trabajo nos lleva a determinar que muchos no formales ahorran durante toda su vida laboral, fundamentalmente, para construcción, ampliación y mejora de su vivienda, y en la educación técnica y superior de sus hijos.

Este factor nos lleva a plantear la Hipoteca Inversa, un producto financiero ya vigente, el cual es definido por el artículo 2 de la Ley N° 30741, de la siguiente manera:

*"Por la hipoteca inversa, una entidad autorizada, comprendida en el artículo 5 de la presente ley, otorga un crédito a favor del titular o titulares del derecho de propiedad sobre un inmueble contra la afectación en garantía hipotecaria del*

*referido inmueble, siendo el reembolso del crédito exigible y la garantía ejecutable al fallecimiento del referido titular o titulares.*

*El monto del crédito será determinado en función al valor del inmueble, la esperanza de vida del titular o titulares y la tasa de interés aplicable, entre otros. El desembolso del crédito por la entidad autorizada se efectuará en una sola armada o mediante abonos o disposiciones periódicas durante el plazo pactado en el respectivo contrato.*

*Las partes podrán acordar la contratación de un seguro que permita al titular o titulares recibir una renta vitalicia luego de que se haya desembolsado íntegramente el crédito pactado, la misma que estará inafecta del impuesto a la renta. Las condiciones y características mínimas del referido contrato de seguro serán establecidas en el reglamento de la presente ley".*

Si bien es cierto que este producto ya está disponible en el mercado financiero peruano, es necesario perfeccionar la norma para que pueda ser masificado, pues por diversos motivos, el mismo no es muy empleado, con lo cual, muchos propietarios deben vivir con magros ingresos a pesar de tener una propiedad que puede producirles una renta.

#### **Aportes Voluntarios de los hijos**

Existen también casos en que los adultos tienen hijos que aportan a su sistema previsional, los cuales podrían aportar para la pensión del padre, en caso sea necesario y de forma voluntaria. Esta modalidad ya está considerada en la Ley, sin embargo, es necesario facilitar el medio de aporte, pues a la fecha es muy engorroso

#### **c) Aportes para el fondo previsional:**

##### **Aportes del Estado**

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) determina en el presupuesto anual presentado ante el Congreso de la República, la partida presupuestal que financia el capital semilla y copago propuesto en el sistema previsional para trabajadores de la economía no formal.

Los aportes del Estado para el Sistema Previsional para trabajadores de la Economía no Formal (SP-TENF) son de dos tipos:

**Capital de apertura cuenta previsional.** – O también llamado **Capital Semilla**, es el depósito inicial que el Estado efectúa a favor de cada ciudadano al cumplir 18 años. Este depósito se realiza en una cuenta DNI que se le abre en el Banco de la Nación a favor del trabajador, pero solo aplicable para ser transferida a la CIC, en el momento que el trabajador decida afiliarse.

**Copago para ahorro previsional.** – Es el aporte del Estado para el Fondo Previsional del trabajador, cuyo monto estará en función del aporte del trabajador en cantidades variables a determinarse por el MEF. En ningún caso, el aporte del Estado debe superar el 10% de 12 Remuneraciones Mínimas Vitales.

### **Aportes voluntarios del empleador, organizaciones, o particulares**

Los aportes que el empleador, organizaciones, o particulares deseen efectuar en forma voluntaria a la CIC de los trabajadores generarán beneficios tributarios en el pago Impuesto a la Renta y serán definidos por el MEF.

### **Aportes voluntarios de los trabajadores de la economía no formal**

Los trabajadores no formales pueden efectuar aportes voluntarios con fin previsional en su Cuenta Individual de Capitalización a través de las diversas medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago que para este fin se establezcan por parte de la entidad pública que brinda los servicios de administración de fondos previsionales.

Inicialmente el sistema debe considerar opciones para tres tasas de aportes del orden de 3-5 o 7%, si se hace por intermedio de una billetera electrónica, se proporcionará un procedimiento atractivo y barato.

Incluso, como parte de los incentivos, se debe ofrecer al aportante no solo información del capital necesario que debe haber formado al final de su vida laboral, sino el monto mensual y anual que debería tener en promedio para alcanzar la meta que se ha fijado. Considerando la modalidad de trabajo, temporalidad, y la eventualidad de los ingresos del trabajador de la economía no formal, sus aportes para su fondo previsional deberán ser eventuales, en función de su trabajo y los ingresos correspondientes.

Posiblemente estos aportes eventuales de diversos montos son muy difíciles de gestionar en una administración pública tradicional, sin embargo, en la actualidad con el amplio uso de las billeteras electrónicas en las transacciones comerciales, ya es posible considerar aportes de acuerdo a ingresos variados, con un costo de transacción sumamente bajo.

### **d) Pensiones**

El trabajador deberá elegir una pensión-meta, la cual podría ser una, dos o tres Remuneraciones Mínimas Vitales- RMV (Actualmente 1,045.00 soles), o una pensión meta expresada en una divisa extranjera, de acuerdo a su libre elección.

### **e) Gobernanza**

Se estima que el sistema debería funcionar con bajos costos administrativos, y con una mayor cantidad de opciones de las que los afiliados tienen hoy en día.

A continuación, se incluye las competencias de las entidades participantes:

**Regulador y supervisor:** La SBS crea las reglas comunes bajo las cuales operaran las Gestoras de fondos de pensiones y supervisa su funcionamiento.

### **Gestoras de fondos de pensiones:**

Las entidades "Gestoras de Fondos de Pensiones" son aquellas entidades financieras que pueden brindar servicios de administración de fondos previsionales en el marco de igualdad de condiciones, bajo la supervisión de la SBS

Algunas entidades podrían ser:

- AFPs privadas.
- AFP Pública.
- Compañías de Seguros
- Bancos
- Otros, a ser autorizados por la Autoridad Previsional.

**f) Cuentas de Capitalización Individual.**

Los trabajadores tendrán cuantas individuales de capitalización, las cuales mantendrán los aportes tanto del aportante como los copagos efectuados por el Estado

**g) Los Comportamientos Previsionales y la educación**

En un sistema previsional basado en incentivos, es muy importante que los aportantes tenga un adecuado conocimiento de las características del sistema en el cual van a confiar su dinero, sin embargo, debido a los bajos resultados obtenidos por nuestros sistema educativo en razonamiento matemático y comprensión lectora, es necesario empezar un proceso educativo en las etapas iniciales, y que a través de sistemas de la capacitación continua, así como la formación de docentes, se pueda difundir el conocimiento que genere comportamientos responsables.

## **II. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa se ha formulado considerando lo previsto en la legislación vigente y en el marco de la Constitución Política del Perú, y crea un marco jurídico para alternativas previsionales al 73% de la PEA, los cuales actualmente no están considerados en ningún sistema, Ley o norma vigente. El MEF será encargado de reglamentar la Ley.

## **III. ANALISIS COSTO BENEFICIO**

La ratio del costo de implementación de la norma, en relación al beneficio recibido es altamente positivo, pues:

- Se ofrece una alternativa de pensión para una gran cantidad de trabajadores que actualmente no poseen ninguna alternativa previsional, con lo cual se evitará una vejez en situación de pobreza.
- Los trabajadores con pensión ya no necesitarán ayuda de Programas Sociales como Pensión 65 y otros para la extrema pobreza, librando al Presupuesto Fiscal de una contingencia que eventualmente alcanzaría montos elevados.
- Se crea un ahorro de largo plazo, tangibilizado en el Fondo Previsional, que se transformará en inversión a través de diversas actividades económicas
- Mejorará la calidad del gasto público, pues se destinará una cantidad al Ahorro previsional, en vez de destinarla en su totalidad al Gasto Previsional, como es actualmente.
- La información que se recoja sobre los trabajadores de la economía no formal, servirá para las Políticas Públicas laborales, salariales, productivas, etc.

La incidencia presupuestal será reducida y progresiva, pues el sistema considera solamente a aquellos jóvenes que vayan cumpliendo 18 años.

#### **IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL**

La propuesta está relacionada con la Política de Estado N° 10:

##### **10. Reducción de la pobreza**

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado:

(...)

(g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil;