CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 SEP. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:31 pm

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL PARA TRABAJADORES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

Los Congresistas de la República que suscriben integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Popular" a iniciativa del congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la Republica
Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL PARA TRABAJADORES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

ARTÍCULO 1.- OBJETO DE LA LEY

La presente ley tiene por objeto desarrollar un marco óptimo y adecuado para la construcción de un nuevo sistema de pensiones previsional, que integre los sistemas de pensiones públicos y privados existentes.

ARTÍCULO 2.- FINALIDAD

La finalidad de la presente ley es crear el Nuevo Régimen de Pensiones para los Trabajadores, como un sistema previsional, que sea gradualmente accesible a las personas y brinde pensiones justas y adecuadas.

ARTÍCULO 3.- AFILIACIÓN

Para la afiliación se tendrá en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Podrá afiliarse al Nuevo Sistema Previsional toda persona natural al cumplir los dieciocho (18) años, las condiciones serán estipuladas en el reglamento de la presente Ley.
b) Los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones y al Sistema Privado de Pensiones, se trasladados al Nuevo Sistema de Pensiones de manera progresiva.
c) Para el traslado de los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones al Nuevo Sistema de Pensiones, se otorgará un bono de reconocimiento en función los aportes realizados.
d) Los afiliados al Sistema Privados de Pensiones, serán trasladados al Nuevo Sistema de Pensiones, con Cuenta Individual Capitalizada (CIC) personal, administrada por la Administradora de Fondos de Pensiones.
e) La transición al nuevo plan de pensiones no afectará por ningún motivo a los fondos que antes tenían los aportantes.
f) Los afiliados podrán escoger libremente la Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales que mayor rentabilidad le ofrezca para sus aportes.

ARTÍCULO 4.- CUENTA INDIVIDUAL DE CAPITALIZACIÓN ACUMULATIVA (CICA)

La Superintendencia Nacional de Aportes Previsional (SUNAAPRE), creara un sistema de cuentas individuales de capitalización acumulativa; que permita los trabajadores elegir libremente su pensión de jubilación en función de su comportamiento previsional e incentivos. La Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa es la cuenta del trabajador, vinculada a su Documento Nacional de Identidad; que registra las contribuciones realizadas por empleadores y empleados.

Los aportes con fines previsionales y los rendimientos generados por las administradoras de fondos deben concentrarse en cuentas de capital personal.

Los fondos en cuentas de capitalización personal son intangibles e inembargables y no están sujetos a cargos adicionales.

Se establece una Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa (CICA) en beneficio de todos los peruanos mayores de edad, ya sean afiliados al Plan Nacional de Pensiones (SNP) o al Plan Privado de Pensiones (SPP).

ARTICULO 5.- APORTES

Para los aportes se tendrá en cuenta las siguientes consideraciones:

g) **APORTES DEL TRABAJADOR DEPENDIENTE:** Los trabajadores pagan contribuciones obligatorias, los cuales son un porcentaje de su remuneración mensual. Estos son retenidos por el empleador y pagados de manera mensual a la Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa de cada trabajador. El porcentaje de aporte será definido en el reglamento de la presente Ley, y no debe ser mayor a 10% de la remuneración mensual bruta. El Reglamento establece las sanciones correspondientes por el incumplimiento de las disposiciones establecidas al respecto.

h) **APORTE DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE:** Los trabajadores, pertinentes a la Renta de Cuarta categoría, afiliados al Nuevo Sistema Previsional aportaran un porcentaje de los ingresos que obtengan a su Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa. Las condiciones, criterios y/o requisitos serán establecidos por reglamento.

i) **APORTES VOLUNTARIOS DE LOS TRABAJADORES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES** Los trabajadores dependientes e independientes pueden contribuir voluntariamente a las cuentas personales capitalizadas con fines previsionales a través de diversas medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago establecidas para tal efecto por los órganos supervisores del régimen de pensiones.

ARTICULO 6.- CREACIÓN DE LOS APORTES COMPLEMENTARIOS DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE CAPITALIZACIÓN ACUMULATIVA (CICA)

La Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), destinará a la Cuenta Individual De Capitalización Acumulativa (CICA), ocho (08) puntos porcentuales del Impuesto General a las Ventas (IGV) en todas las compras que realicen los trabajadores (beneficiario final) utilizando su Documento Nacional de Identidad (DNI) o Registro Único de Contribuyentes (RUC) como persona natural sin negocio. Estos montos serán registrados e ingresados en la Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa (CICA) como aportes adicionales y complementarios a los fondos de pensiones de los socios.

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) deberá establcer procedimientos y mecanismos electrónicos para facilitar el registro y transmisión de los aportes complementarios.

Todas las personas naturales afiliados al Nuevo Régimen de Pensiones para los Trabajadores, son beneficiarios de los aportes complementarios.

ARTÍCULO 7.- DISPONIBILIDAD DE FONDOS

Todo aportante, que se encuentre desempleado o generé ingresos económicos por un periodo igual o mayor a seis (06) meses, podrá optar por el retiro parcial del capital o rentabilidad de sus aportes. Las condiciones y requisitos serán determinados por reglamento de la presente Ley.

ARTICULO 8.- EDAD DE JUBILACIÓN

La edad mínima para recibir una pensión de jubilación es de 60 años. Excepcionalmente, la edad mínima de jubilación es inferior para los regímenes especiales de pensiones que impliquen duras condiciones de trabajo o supongan un peligro para la vida o la salud.

ARTÍCULO 9.- ESCUDO FINANCIERO

El Nuevo Régimen de Pensiones para los Trabajadores, actúa como un escudo para apoyar a las personas cuando sus finanzas o su responsabilidad financiera disminuyen debido a la vejez u otras razones.

ARTÍCULO 10.- LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA

Créese la Superintendencia Nacional de Aportes Previsional (SUNAAPRE) como institución pública con autonomía funcional, sus responsabilidades incluyen velar por el buen funcionamiento del sistema de pensiones, administrar las cuentas de pensiones de las personas, recaudar las cotizaciones, rentabilizar y cuidar a los afiliados. La Supervisión del nuevo Sistema Previsional estará a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Los gestores de fondos de Pensiones son entidades del sistema financiero y AFP que prestan servicios de administración de fondos de pensiones en condiciones de competencia y condiciones equitativas bajo el marco regulatorio establecido por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en beneficio de sus clientes.

Un administrador puede ser una institución financiera pública o privada. Estos incluyen AFP, AFP públicas, compañías de seguros y bancos que brindan garantías de ahorro para el retiro de acuerdo con las normas establecidas por la SBS.

ARTÍCULO 11.- MODALIDADES DEL RETIRO DEL FONDO DE PENSIONES

Al cumplir los sesenta (60) años, los socios pueden optar por recibir una renta vitalicia mensual o solicitar el pago de hasta el 95,5% del saldo total disponible en su cuenta Individual Previsional.

Si aportante, opta por el pago del 95,5%, el 4,5% restante debe ser descontado de la cuenta individual previsional y pago directo a Essalud para garantizar al aportante el acceso a los beneficios de los asegurados generales.

Requisitos que deben tener los afiliados para solicitar la entrega de hasta el 95,5% del fondo de pensiones:

a) Tener sesenta (60) años de edad o más.
b) Acceder al Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados (REJA).
c) Acceder a la jubilación anticipada ordinaria (JAO).
d) Tener la condición de pensionistas bajo la modalidad de Retiro Programado.
e) Encontrase percibiendo una pensión en el tramo de Renta Temporal.
f) Encontrarse percibiendo una pensión bajo la modalidad de Renta Mixta o Renta Combinada (respecto del saldo disponible).

ARTÍCULO 12.- LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA

Para los beneficios del sistema se tendrá en cuenta las siguientes consideraciones:

a) **La pensión, p**ara los dependientes y los trabajadores por cuenta propia, una pensión es un objetivo de pensión al final de la vida laboral y al alcanzar la mayoría de edad, que se logra a través de las contribuciones de los empleadores y las contribuciones voluntarias de los empleados más el capital y otros ingresos generados por cada aporte dentro de una cuenta de capitalización individual. En casos excepcionales, la edad de jubilación puede ser aumentada si está justificado y si el fondo acredita las pensiones con al menos el 40% del salario promedio reciente. Esta excepción a los casos elegibles o años promedio de salario está definida en el Reglamento.

b) **Pensión de invalidez**, Esta es una renta vitalicia que puede recibir un asegurado que tenga una discapacidad física o mental en todo o en parte, certificada por una Junta Medica Calificada. Los requisitos y condiciones se especifican en los reglamentos. La pensión que recibes depende del monto depositado en tu cuenta Individual de Capitalización.

c) **Pensión de sobrevivencia**, los familiares a cargo tienen derecho a una pensión después de la muerte del asegurado o pensionista. En el caso de cónyuge, equivale a una pensión de viudez. La pensión de orfandad se aplica a los niños menores de dieciocho (18) años y a los niños mayores de 18 años con una discapacidad física o mental permanentes según lo determine una junta médica calificada.

d) En otros casos excepcionales, serán determinados en el reglamento de la ley. Los detalles y condiciones de la pensión de viudez y la pensión de orfandad se estipulan en el reglamento.

e) **Gastos de sepelio**, los gastos de sepelio de asegurados o pensionistas se reconocen mediante pago o reembolso. Las condiciones y requisitos se establecen en las disposiciones del Reglamento de la presente ley.

ARTÍCULO 13.- PENSIÓN MÍNIMA DE JUBILACIÓN

Todos los aportantes deben recibir como mínimo una pensión equivalente a una remuneración mínima vital, siempre que tengan al menos sesenta años (60) años y puedan acreditar un mínimo de doscientos cuarenta (240) aportes.

ARTÍCULO 14. - MEDIDAS DE INCLUSIÓN FINANCIERA Y PASARELAS DE PAGO

Las Entidades Financieras Gestoras de Fondos Previsionales, deben ofrecer diversas medidas de inclusión financiera, canales digitales o pasarelas de pago para garantizar que los empleadores o trabajadores tengan a su disposición diversas modalidades de aportes con fines previsionales y reciban información sobre los montos de las pensiones en su caso deberán brindar facilidades para el acceso y/o desarrollo de un fondo basado en una pensión objetivo. Que permita a los afiliados escoger la Gestora de Fondos que más se adecua a sus expectativas.

ARTÍCULO 15. - SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN

Las Gestoras de Fondos Previsionales, están sujetas a las disposiciones reglamentarias de conducta de mercado y a las sanciones establecidas al efecto por la ley de la República, y las normas de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y las normas del Instituto de Defensa de la

Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI; la concentración, la cuestión del poder de mercado, el abuso de posición dominante en el mercado por parte de las instituciones crediticias y la revisión de los acuerdos anticompetitivos en el sistema financiero.

ARTÍCULO 16. - INTEROPERABILIDAD ENTRE SISTEMAS

Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/09/2023 12:55:05-0500

El Reglamento de presente Ley, establece las condiciones bajo las cuales se producirá una transferencia de aportes, para que un aportante pueda cambiarse a otro sistema provisional. Para lo cual, deberá aplicar los principios de celeridad, respeto a la propiedad personal y justicia.

ARTICULO 17.- INAFECTACION DEL IMPUESTO A LA RENTA

Los dividendos, los intereses, comisiones y ganancias de capital percibida en función del fondo que genere cada Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa (CICA), se encuentran inafectas al Impuesto a la Renta (IR).

ARTICULO 18.- CULTURA PREVISIONAL

Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Maneny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/09/2023 11:44:27-0500

El Ministerio de Educación (MINEDU) desarrolla programas sobre cultura previsional en todas las etapas del sistema educativo. Las características serán establecidas en el Reglamento de la presente Ley.

ARTÍCULO 19.- INTANGIBILIDAD DE APORTES

Los aportes de los afiliados con fines previsionales son intangibles, no pueden ser objeto de descuento, embargo, retención, compensación ni cualquier afectación por resolución administrativa o judicial. Las pensiones solo serán embargables hasta el 50% por ciento por deudas provenientes de pensiones alimenticias o un 30% máximo del monto retirado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Firmado digitalmente por: FLORES ANCACHI Jorge Luis FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/09/2023 11:31:55-0500

Firmado digitalmente por: DOROTEO CARBAJO Raul Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/09/2023 11:08:28-0500

PRIMERA. - El Ministerio de Economía y Finanzas se constituye en la Autoridad previsional que se encarga de estudiar, evaluar, fortalecer y normar el nuevo sistema previsional.

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 Aportantes, basados en la libertad y la competencia, de manera tal que se logre los mayores retornos posibles.

TERCERA. - El Poder Ejecutivo 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.

Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/09/2023 15:32:26-0500

Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/09/2023 15:32:12-0500

Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/09/2023 15:34:58-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

1. ANTECEDENTES Y CRISIS DE LOS SISTEMAS DE PENSION

En su artículo, "Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones", Carlos Montoro, describe muy bien la evolución del Sistema Nacional de Pensiones en el Perú, el mismo que *se creó en 1973 durante el gobierno del General Juan Velasco Alvarado mediante el Decreto Ley 19990. El SNP consolida en uno solo los regímenes de pensiones que existían anteriormente: la Caja Nacional del Seguro Social (Leyes 8433 y 13640), el Seguro Social del Empleado (Ley 13724) y el Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares (FEJEP - Ley 17262), a los cuales deroga. La administración del SNP fue encargada al Seguro Social del Perú, labor que asumió luego el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) con su creación en 1980.* [1]

El artículo, señala que el que nuestro sistema previsional, *inicialmente funcionó como un sistema de Capitalización Pura Global, en el que un grupo de trabajadores acumula una parte de sus ingresos en un fondo, el cual se maneja financieramente generando una rentabilidad. En este sistema, cuando una generación de trabajadores llega a la edad de jubilarse, sus pensiones se cubren con los ingresos generados por el fondo, sin distinción del monto individual aportado y del monto de pensión a recibir. Es un sistema de capitalización masivo en el cual, si el manejo del fondo de reserva se hace bien, ese fondo alcanza para cubrir a los pensionistas futuros.*[2]

Sin embargo, esta clase de sistema fracasó *y se descapitalizó el fondo de reserva derivándose a un sistema de reparto, en el cual se establece un compromiso entre una generación y otra. En el sistema de reparto, en un periodo de tiempo hay pensionistas que son cubiertos con los aportes de los trabajadores en edad productiva, los que en el futuro ya no van a existir y serán reemplazados por los de otra generación, mientras que estos trabajadores ya serán jubilados. Existe entonces un compromiso de cada generación de sostener a la anterior.* [3]

En 1992 se creó en el Perú el Sistema Privado de Pensiones (SPP) el cual es complementario al SNP. El SPP se basa en la capitalización individual de los fondos de los aportantes. La pensión que

[1] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas
[2] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas
[3] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas

recibe cada trabajador afiliado a este sistema está directamente relacionada con los aportes que realizó y con la rentabilidad que ha tenido su fondo individual. Cabe mencionar que en el SNP la pensión que recibiría no guarda necesariamente proporción con los aportes que realizó cada individuo durante su vida activa, y que en el sistema de capitalización individual se rompe el compromiso intergeneracional que existe en el sistema de reparto. [4]

La creación del SPP se realizó en el momento en que el SNP entraba en quiebra. Esta se debió a varios factores adversos al sistema, entre ellos que al no haber una relación directa entre lo que uno aporta y el beneficio que va a recibir no existía interés individual de aportar al fondo. La carencia de este interés individual provocó que tanto el empleado como el empleador buscaran medios de evadir la contribución que se había convertido en un impuesto. [5]

Otro elemento fue las deudas del sector privado y del sector público con el IPSS. Cuando el Estado pasaba por una crisis financiera dejaba de pagar las contribuciones de los empleados y su aporte patronal como empleador. [6]

Un factor importante en la gestación de la crisis del SNP fue el alto nivel de desempleo y la informalidad del país. El empleo formal ha disminuido en los últimos años y debido a ello el número de aportantes no ha crecido tanto como el número de pensionistas. También han existido intereses políticos partidarios que han obligado a dar pensiones a grupos de trabajadores que no debieron tener derecho a ellas.. [7]

En el SNP, la proporción de trabajadores activos por trabajador pasivo ha disminuido de 18 en 1980 a 7 en 1992; esta proporción ha pasado a ser de casi 4 en 1996 debido al pase de aportantes del SNP al SPP. La cobertura de aportantes disminuyó del 25 por ciento de la población nacional en edad de aportar en 1980, a 12 por ciento en 1995; mientras que la cobertura de pensionistas aumentó de 16 a 29 por ciento en los mismos años. [8]

Aparte de la disminución de la masa de aportantes, los sueldos reales sobre los que se aporta también se han reducido. El salario implícito promedio real de la base de aportaciones pasó de 1300

[4] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas

[5] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas

[6] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas

[7] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas

[8] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas

nuevos soles constantes de 1996, en 1980, a casi 400 en 1992. Esto ha ocasionado que las contribuciones totales del SNP disminuyan en 57 por ciento en términos reales entre 1980 y 1992.[9]

Finalmente, el artículo de Carlos Montoro señala que, otro factor importante ha sido el mal uso del fondo. Durante los primeros años de un sistema de reparto, la alta relación entre aportantes y pensionistas genera continuos superávits. Estos superávits deberían ser invertidos rentablemente, para el momento en que esta situación se revirtiera debido al envejecimiento de la población como sucede en la mayoría de los países desarrollados con sistemas de pensiones de reparto antiguos. Las administraciones anteriores del SNP no entendieron que ellos eran administradores de un fondo de pensiones y como tales no podían despilfarrar los excedentes financiando las operaciones de salud del IPSS. [10]

Estas administraciones contrataron personal en exceso, el personal se incrementó de 20 mil en 1980 a 31 mil en 1985, y a más de 41 mil en 1989; dispusieron de aumentos de sueldos en forma indiscriminada e hicieron préstamos al gobierno a través de compras de bonos de reconstrucción y de fomento). Todos estos elementos, en combinación con la hiperinflación, confluyeron en la descapitalización del fondo.[11]
Paralelamente a la creación del Sistema Privado de Pensiones, en diciembre de 1992 se creó la Oficina de Normalización Previsional (ONP). La ONP tiene la labor de la administración centralizada del SNP (D.L. 19990), así como de otros sistemas administrados por el Estado. La creación de la ONP separa las funciones del IPSS de salud y pensiones, para darle un mejor manejo y autonomía al fondo de pensiones. La ONP comenzó a funcionar en 1994 como una oficina adscrita al IPSS y a partir de 1995 funciona completamente independiente de él.[12]

Habiendo revisado la evolución del sistema previsional peruano a través del tiempo, es necesario conocer como función específicamente el sistema público de pensione, que da claridad a la necesidad de una reforma integral que plantea la presente iniciativa.

2. EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

2.1.- EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEY NO. 19990 O SNP

[9] [9] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas
[10] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas
[11] Pérez Rodas, 1993; Boloña, 1995
[12] Carlos Montoro, Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas

Este sistema beneficia a los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada (Ley No. 4916 - Decreto Leg. No. 728), a los obreros (Ley No. 8433) y a los funcionarios y servidores públicos bajo el régimen de la actividad pública (Ley No. 11377/ Decreto Leg. No. 276) no incorporados al Régimen del Decreto Ley No. 20530. Es un sistema de reparto, el cual tiene como característica principal el otorgamiento de prestaciones fijas - sobre contribuciones no definidas - en valor suficiente para que la aportación colectiva de los trabajadores financie las pensiones.

En la actualidad, este sistema es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Las prestaciones que otorga el SNP son cinco: (1) jubilación; (2) invalidez; (3) viudez; (4) orfandad; y (5) ascendencia.[13]

2.2.- EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEY 20530

Tiene su origen en leyes muy antiguas que concedían pensiones vitalicias a cargo del Tesoro Público a un grupo muy reducido de funcionarios del Estado, como recompensa por los servicios prestados. Con los años, el ámbito de aplicación de este régimen se fue ampliando, incluyendo más beneficiarios y con mayores beneficios. Así, fue convirtiéndose en una preocupación fiscal, no sólo porque en este sistema las aportaciones a lo largo de la vida no financian el beneficio de la pensión, sino porque la brecha entre aportaciones acumuladas y pagos de pensiones se incrementa. [14]

Cabe señalar que desde el 12 de julio de 19627 se intentó cerrar este régimen, de manera que se extinguiera cuando falleciera el último beneficiario. En tal sentido, el Decreto Ley No. 20530, promulgado el 26 de febrero de 1974, fue expedido para ordenar y restringir este sistema, en el que quedaron comprendidos únicamente los servidores públicos que se encontraban trabajando dentro de la carrera administrativa hasta el 11 de julio de 1962. Se estima que, a esa fecha, los pensionistas y afiliados activos comprendidos en este régimen no eran más de treinta mil. Sin embargo, éste no se extinguió y, por el contrario, fue creciendo debido tanto a las leyes posteriores que ampliaron el número de personas comprendidas y beneficios otorgados.[15]

---

[13] Los sistemas de pensiones en el Perú, Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004

[14] Los sistemas de pensiones en el Perú Ministerio de Economía y Finanzas ,Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004

[15]Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004

Si bien el régimen original establecía pensiones renovables a partir de los treinta años de servicios, la Octava Disposición Transitoria de la Constitución de 1979 introdujo una nivelación progresiva a partir de los veinte años de servicios, no prevista en el Art. 49º del Decreto Ley No. 20530, el cual fijaba en 30 años el requisito para acceder a una pensión renovable. Esta Disposición Constitucional fue desarrollada por la Ley No. 23495, del 20/11/1982, indicando que: "*cualquier incremento posterior a la nivelación que se otorgue a los servidores públicos en actividad que desempeñen el cargo u otro similar al último cargo en que prestó servicios el cesante o jubilado, dará lugar al incremento de la pensión en igual monto que corresponde al servidor en actividad*".[16]

3. SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

El 6 de diciembre 1992, el gobierno promulgó el Decreto Ley No. 25897 que crea el Sistema Privado de Pensiones (SPP) como alternativa a los regímenes de previsionales administrados por el Estado. El SPP, a diferencia del Sistema Público de Pensiones, es un régimen de capitalización individual, donde los aportes que realiza el trabajador se depositan en su cuenta personal, denominada Cuenta Individual de Capitalización (CIC), la misma que se incrementa mes a mes con los nuevos aportes y la rentabilidad generada por las inversiones del fondo acumulado.[17]

En una coyuntura de inminente quiebra de los sistemas de pensiones administrados por el Estado, con la creación del SPP se buscó establecer un modelo previsional autofinanciado que asegure el bienestar de los trabajadores y sus familias, cuando éstos alcanzaran la edad de jubilación o en la eventualidad de un siniestro como la invalidez o el fallecimiento. [18]

En el SPP, la incorporación de un trabajador es voluntaria, es decir que cada afiliado elige libremente la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) que maneje sus aportes. Para ello, se suscribe el Contrato de Afiliación, el mismo que entra en vigencia con el otorgamiento del Código Único de Identificación del SPP (CUSPP). A través de dicho contrato, el afiliado encarga a la AFP la administración de su Fondo de Pensiones y obtiene el derecho de recibir las prestaciones comprendidas en este sistema [2].

---

[16] Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004

[17] Los sistemas de pensiones en el Perú Ministerio de Economía y Finanzas ,Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004

[18] Los sistemas de pensiones en el Perú Ministerio de Economía y Finanzas ,Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004

Las prestaciones que otorga el SPP, al igual que el SNP, se orientan a la cobertura de los riesgos de: (i) vejez, a través de pensiones de jubilación, (ii) invalidez, a través de pensiones de invalidez y, (iii) muerte, mediante pensiones de sobrevivencia y pagos por gastos de sepelio.[19]

Las modalidades de pensión, en el Sistema Privado de Pensiones, existen 3 modalidades básicas bajo las cuales se otorgan las prestaciones: (i) Retiro Programado, (ii) Renta Vitalicia Familiar y (iii) Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida. Cada una de ellas está en función de las preferencias del trabajador, se entiende por Retiro Programado (RP) a aquella modalidad de pensión mediante la cual el afiliado, manteniendo propiedad sobre los fondos acumulados en su CIC, efectúa retiros mensuales contra el saldo de dicha cuenta hasta que la misma se extinga. El afiliado recibe una pensión -a cargo de la AFP- hasta que no queden más recursos para el financiamiento de la misma. Si el saldo es reducido, entonces la pensión se pagará por un período corto de tiempo, mientras que si es significativo, la pensión será elevada y además le permitirá gozar de una pensión por mucho más tiempo. Normalmente, bajo esta modalidad recaen aquellos afiliados cuyos saldos CIC no les permiten acceder a una Renta Vitalicia Familiar, la cual es por lo general la preferida por los afiliados. [20]

La Renta Vitalicia familiar (RVF) es aquélla en la que el afiliado o los beneficiarios contratan directamente con una Empresa de Seguros el pago de una renta mensual hasta el fallecimiento del afiliado y, luego de ello, el pago de pensiones de sobrevivencia en favor de los beneficiarios. Es así, que La última modalidad básica que ofrece el SPP es la Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida (RTVD), que es una mezcla de las dos anteriores. El afiliado que la elige retiene en su CIC los fondos suficientes para obtener de la AFP una Renta Temporal (cuyas características son similares a las del RP) y, adicionalmente, contrata una RVF, con la finalidad de recibir pagos mensuales a partir de una fecha determinada. La Renta Vitalicia que se contrate no puede ser inferior al 50% del primer pago mensual de la Renta Temporal ni superior al 100% del mismo.[21]

LAS APORTACIONES Y LA IMPORTANCIA DE LA COBERTURA DEL SEGURO PREVISIONAL

Con relación a la aportación que efectúa cada afiliado en el SPP, debe destacarse la importancia que éstos se acumulen en el tiempo y vayan creciendo de acuerdo a la rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones. Una acumulación continua junto a una buena rentabilidad permitirá a los afiliados tener mejores niveles de pensión al momento de su jubilación.

---

[19] Los sistemas de pensiones en el Perú Ministerio de Economía y Finanzas ,Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004

[20] Los sistemas de pensiones en el Perú Ministerio de Economía y Finanzas ,Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004

[21] Los sistemas de pensiones en el Perú Ministerio de Economía y Finanzas ,Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004

- *Aporte al Fondo de Pensiones: Es un % de la remuneración del trabajador y es el que se acumula en la CIC del afiliado.*
- *Prima de seguros: es pagado a la Empresa de Seguros que cubre los riegos de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.*
- *Comisión: Este porcentaje es pagado a la AFP en retribución por la administración del fondo de pensiones.*[22]

En el caso de trabajadores dependientes, los empleadores son los que retienen y pagan los aportes obligatorios a las AFP, mientras que en el de los trabajadores independientes, éstos los realizan por cuenta propia. Se asume que el aporte del trabajador independiente es equivalente al que un trabajador asalariado hubiera realizado. Ello debido a que, el salario de estos trabajadores independientes es determinado a partir de un convenio entre el trabajador y la AFP.[23]

En ambos casos, los trabajadores tienen la posibilidad de realizar aportes voluntarios a su CIC, con la finalidad de acumular mayores recursos y así acceder a una jubilación anticipada o a un mayor nivel de pensión. Esta aportación voluntaria no está sujeta al pago de comisiones adicionales ya que se efectúa una vez que el aporte obligatorio ha sido efectuado. [24]

4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Durante muchos años, diversas iniciativas legislativas han pretendido reformar el sistema nacional de pensiones, algunas a favor de los aportantes, otro favor de la AFFs, está iniciativa reconoce los intentos de anteriores legisladores por la busca de un sistema de pensiones dignas para los peruanos, y recoge algunas ideas en la busca de una reforma integral y universal que llegue a todos los ciudadanos.

En los dos siguientes cuadros, mencionamos diversas propuestas legislativas referidas a la reforma del sistema actual de pensiones:

Proyectos de Ley sobre reforma del sistema de pensiones

[22] Los sistemas de pensiones en el Perú Ministerio de Economía y Finanzas ,Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004
[23] Los sistemas de pensiones en el Perú Ministerio de Economía y Finanzas ,Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004
[24] Los sistemas de pensiones en el Perú Ministerio de Economía y Finanzas ,Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales Los Sistemas de Pensiones en Perú, mayo 2004

PROYECTO DE LEY	FECHA DE PRESENTACION	ESTADO	TITULO
1306/2021-CR	14/02/22	En agenda del Pleno	LEY QUE PROPONE CREAR EL FONDO PREVISIONAL PARA RECIÉN NACIDOS FINANCIADO CON APORTES ALTERNATIVOS
1356/2021-CR	22/02/2022	En agenda del Pleno	LEY QUE AUTORIZA A ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO LA APERTURA DE CUENTAS PREVISIONALES
1513/2021-CR	23/03/2022	En agenda del Pleno	LEY QUE AUTORIZA A ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO LA APERTURA DE CUENTAS PREVISIONALES
1595/2021-CR	01/04/2022	En agenda del Pleno	LEY QUE CREA EL FONDO PREVISIONAL DE LOS TRABAJADORES MOTOTAXISTAS PARA INCORPORARLOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES
1922/2021-CR	3/05/2022	En agenda del Pleno	LEY QUE CREA EL SISTEMA DE CUENTAS DE CAPITALIZACIÓN CON FINES PREVISIONALES PARA TRANSPORTISTAS PÚBLICOS INDEPENDIENTES EN BASE A SU CONSUMO DE COMBUSTIBLE
2047/2021-CR	17/05/2022	En agenda del Pleno	LEY QUE REGULA EL COBRO DE LA RETRIBUCIÓN EN EL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, SUJETAS AL DESEMPEÑO Y RENTABILIDAD A FAVOR DEL AFILIADO
2110/2021-CR	25/05/2022	En agenda del Pleno	LEY QUE REGULA EL COBRO DE LA RETRIBUCIÓN EN EL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, SUJETAS AL DESEMPEÑO Y RENTABILIDAD A FAVOR DEL AFILIADO
2659/2021-CR	19/07/2022	En agenda del Pleno	LEY DE REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL QUE FORTALECE, TRANSPARENTA Y CREA EL SISTEMA ÚNICO DE PENSIONES – SUP
2718/2021-CR	27/04/2022	En agenda del Pleno	LEY QUE MODIFICA LA LEY 25897, A FIN DE PROMOVER QUE LOS FONDOS DE LOS AFILIADOS SIN HEREDEROS DE LAS AFPS, SEAN TRANSFERIDOS AL ESTADO
2728/2021-CR	26/07/2023	En agenda del Pleno	LEY QUE MODIFICA LA LEY 25897, A FIN DE PROMOVER QUE LOS FONDOS DE LOS AFILIADOS SIN HEREDEROS DE LAS AFPS, SEAN TRANSFERIDOS AL ESTADO

2880/2021-CR	23/08/2022	En agenda del Pleno	LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 24 DEL DECRETO LEY N° 25897, QUE CREA EL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES CONFORMADO POR LAS ADMINISTRADORAS PRIVADAS DE FONDOS DE PENSIONES, PARA ESTABLECER LAS PÉRDIDAS ENTRE AFILIADOS Y AFP
3133/2022-CR	21/09/2022	En agenda del Pleno	LEY PROPONE INCORPORAR PRECISIONES AL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N° 30478, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 40 Y LA VIGÉSIMA CUARTA DISPOSICIÓN FINAL Y TRANSITORIA DEL TUG DE LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES
3227/2022-CR	06/10/2022	En agenda del Pleno	LEY QUE MODIFICA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES Y ESTABLECE LA RETRIBUCIÓN POR PRODUCTIVIDAD
4087/2022-CR	27/01/2023	En agenda del Pleno	LEY QUE MODIFICA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES Y ESTABLECE LA RETRIBUCIÓN POR PRODUCTIVIDAD
4200/2022-CR	08/02/2023	En agenda del Pleno	LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 40 DEL TUO DE LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES, AUTORIZANDO LA DISPONIBILIDAD DE HASTA EL CINCUENTA POR CIENTO (50%) DE LOS FONDOS DE AFP
4366/2022-CR	02/03/2023	En agenda del Pleno	LEY QUE PROMUEVE LA EQUIDAD EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES- AFP
4528/2022-CR	22/03/2023	En agenda del Pleno	LEY QUE FACULTA A LOS AFILIADOS AL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES A DISPONER DE HASTA EL 50% DEL FONDO ACUMULADO EN SU CUENTA INDIVIDUAL PARA LA COMPARA O EL PAGO DEL CRÉDITO HIPOTECARIO DE UNA ÚNICA VIVIENDA O INMUEBLE
4743/2022-CR	17/04/2023	En agenda del Pleno	LEY DE REFORMA Y UNIVERSALIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO
4864/2022-CR	03/05/2023	En agenda del Pleno	LEY QUE PRECISA LA LEY 31670, "LEY QUE CREA LAS PENSIONES MÍNIMAS Y PROMUEVE LOS APORTES VOLUNTARIOS ALTERNATIVOS CON FINES PREVISIONALES

4921/2022-CR	08/05/2023	En agenda del Pleno	LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY 30003, A FIN DE GARANTIZAR LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO DE ACCESO A LA PENSIÓN DE LOS TRABAJADORES Y PENSIONISTAS PESQUEROS
5150/2022-CR	23/05/2023	En agenda del Pleno	LEY DE REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO
912/2021-CR	7/12/2021	En agenda del Pleno	LEY QUE MODIFICA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE IPENSIONES PARA OPTIMIZAR LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD
866/2021-CR	30/11/2021	En agenda del Pleno	LEY QUE CREA UN SISTEMA DE BENEFICIOS PARA PERSONAL QUE REALIZAN SERVICIOS DE REPARTO, MENSAJERÍA Y MOVILIDAD POR MEDIÓ DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES
551/2021-CR	26/10/2021	Publicado El Peruano	LEY MARCO DE CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO UNIVERSAL DE PENSIONES
344/2021-CR	01/10/2021	Publicado El Peruano	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO POR CONSUMO
118/2021-CR	02/09/2021	Publicado El Peruano	LEY QUE CREA EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y ASEGURAMIENTO PREVISIONAL MIXTO
06114/2020-PE	02/09/2020	Publicado El Peruano	LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS A FAVOR DE LAS/OS ASEGURADAS/OS DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES POR MOTIVO DEL IMPACTO DEL COVID-19 EN LA ECONOMÍA PERUANA
05972/2020-CR	13/08/2020	Al Archivo	LEY DE REFORMA FUNCIONAL, INCLUSIVA Y SOSTENIBLE DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES
05861/2020-CR	27/07/2020	Al Archivo	LEY QUE CREA LA PENSIÓN UNIVERSAL NO CONTRIBUTIVA PARA EL ADULTO MAYOR
05572/2020-CR	22/06/2020	Al Archivo	LEY QUE ESTABLECE LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DEL DECRETO LEY 19990 Y REGÍMENES ESPECIALES
05570/2020-CR	22/06/2020	Al Archivo	LEY DE REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES
05405/2020-CR	02/06/2020	Al Archivo	LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y CREA EL SISTEMA UNIVERSAL DE PENSIONES

05248/2020-CR	18/05/2020	Al Archivo	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL ÚNICO DEL FONDO DE PENSIONES (SIUFP) Y SU UNIDAD OPERATIVA, LA GERENCIA NACIONAL DE SUPERVISIÓN DE FONDOS PREVISIONALES DE PENSIONES
05244/20220-CR	18/05/2020	Publicado El Peruano	LEY QUE REFORMA LAS AFP
04133/2018-CR	03/04/2019	Al Archivo	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES
02775/2017-CR	24/04/2018	Al Archivo	LEY DE JUSTICIA PENSIONARIA
04077/2018-CR	20/03/2019	Presentado	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO POR CONSUMO
01476/2016-CR	07/06/2017	Al Archivo	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL, ELABORAR UNA POLÍTICA NACIONAL CON SU PROPUESTA LEGISLATIVA CORRESPONDIENTE, DE UN SISTEMA PREVISIONAL MULTIPILAR PÚBLICO Y PRIVADO PARA ATENDER LAS PENSIONES DE LA POBLACIÓN, EL CUAL DISEÑARÁ LA RESTRUCTURACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA PREVISIONAL

Proyectos de Ley sobre regímenes pensionarios

PROYECTO DE LEY	FECHA DE PRESENTACION	ESTADO	TITULO
06293/2020-CR	29/09/2020	Al Archivo	LEY DE ACCESO AL SEGURO SOCIAL DE SALUD, AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES O AL SEGURO INTEGRAL DE SALUD PARA LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO DE TAXI Y VEHÍCULOS MENORES MOTOTAXIS Y A LOS DERECHOHABIENTES, A FIN DE GARANTIZARLES SU DERECHO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA SALUD Y A LA PREVENSIÓN SOCIAL
05615/2020-CR	25/06/2020	En comisión	LEY QUE CREA UN RÉGIMEN PREVISIONAL ESPECIAL DE PENSIONES PARA LOS AGRICULTORES
05112/2020-CR	05/05/2020	Al Archivo	LEY QUE CREA EL SISTEMA DE PENSIÓN SOLIDARIO AGROPECUARIO

05082/2020-CR	27/04/2020	Al Archivo	LEY QUE CREA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD Y EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES A LOS TAXISTAS Y MOTOTAXISTAS
04973/2020-CR	31/03/2020	Al Archivo	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL RECONOCIMIENTO DE UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN PARA EL AGRICULTOR JORNALERO EVENTUAL
04901/2020-CR	26/03/2020	En comisión	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE UN FONDO ESPECIAL PARA EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN AL AGRICULTOR FAMILIAR INDEPENDIENTE
04600/2018-CR	23/07/2019	Al Archivo	LEY QUE INCORPORA A LOS CONDUCTORES PRESTADORES DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN LA MODALIDAD DE TAXI Y MOTO TAXISTAS AL SEGURO SOCIAL DE SALUD Y AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES
04119/2018-CR	02/04/2019	Al Archivo	LEY QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE JUBILACIÓN PARA LOS TRABAJADORES DEL RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL DE CONSTRUCCIÓN CIVIL EN EL SISTENA NACIONAL DE PENSIONES
04096/2018-CR	22/03/2019	Publicado El Peruano	LEY QUE RECONOCE DERECHOS EN IGUALDAD Y ACCESO A SALUD Y PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS PARA TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DEL HOGAR
03967/2018-CR	05/03/2019	Al Archivo	PENSIONES: DE GRACIA L. 27747/LEY QUE REGULA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE GRACIA: CONSIDERA CASOS DE PERSONAS A LAS QUE SE OTORGARÁN PENSIONES DE GRACIA, POR CASOS RELACIONADOS A COMPLEJOS ESTADOS DE SALUD; ADEMÁS SE INCORPORA TRES MIEMBROS A LA COMISIÓN CALIFICADORA DE MERECIMIENTOS DE PENSIONES DE GRACIAS.
03529/2018-CR	09/10/2018	Al Archivo	LEY QUE PRECISA EL ACCESO AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO ESPECIAL DE PASAJEROS EN VEHÍCULOS MENORES-MOTOTAXI

02782/2017-CR	02/05/2018	Al Archivo	LEY QUE INCORPORA AL SEGURO SOCIAL DE SALUD Y AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES A LOS TRANSPORTISTAS DE PERSONAS Y CARGA, ASÍ COMO A LOS TAXISTAS Y MOTOTAXISTAS
02577/2017-CR	15/03/2018	Al Archivo	LEY DE COBERTURA DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES A CONDUCTROPRES PRESTADORES DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA MODALIDAD TAXI Y MOTOTAXI
02519/2017-CR	08/03/2018	Al Archivo	LEY QUE RECONOCE EL TRABAJO DE LAS AMAS DE CASA
02191/2017-CR	30/11/2017	Al Archivo	LEY QUE IMPLEMENTA MEDIDAS PARA LA INCORPORACIÓN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES A LOS TRABAJADORES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE TAXI Y MOTOTAXI, Y A SUS DERECHOHABIENTES
02046/2017-CR	26/10/2017	Al Archivo	LEY QUE INCORPORA OBLIGATORIAMENTE A LOS TAXISTAS Y MOTOTAXISTAS AL SEGURO SOCIAL DE SALUD Y AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES
02021/2017-CR	18/10/2017	Al Archivo	LEY DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES A LOS TAXISTAS, MOTOTAXISTAS Y TRANSPORTISTAS
01804/2017-CR	23/08/2017	Al Archivo	LEY QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL EN EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
00999/2016-CR	01/03/2017	Al Archivo	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE PENSIONES DEL TRABAJADOR MOTOTAXISTA
00124/2016-CR	24/08/2016	Al Archivo	LEY DE PENSIÓN DEL TRABAJADOR (A) Y VENDEDOR (A) DE DIARIOS, REVISTAS Y BILLETES DE LOTERÍAS

II .- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

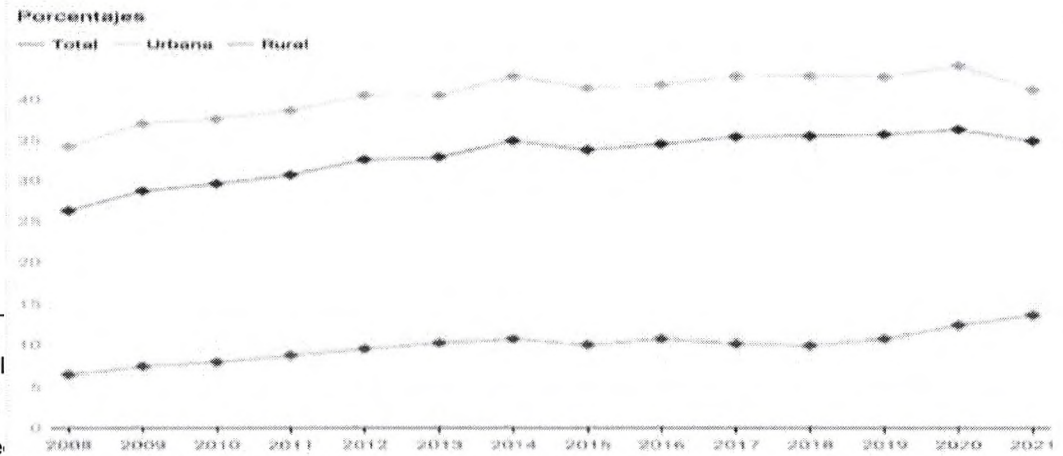
1. INCREMENTO DE LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES CONTRIBUTIVOS

Según observatorio de CEPLAN, para 2050, se prevé que algunos países de América Latina y el Caribe van a superar los niveles de gasto en pensiones y atención de salud de la OCDE en personas mayores de 65 años y más a medida que su población envejece. Sin embrago, tendrán menores

niveles de cobertura y calidad. [25] . Es preciso, mencionar, que hasta 2021, el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada afiliada a un sistema de pensiones era de 34,9 % y había presentado una tendencia creciente comparada con los datos reportados en el año 2088, de 26,3 %. .[26]

Los sistemas previsionales contributivos son sistemas de transferencias de recursos, jubilaciones o pensiones para las personas adultas mayores de 65 años, siendo el monto pensionario proporcional al aporte de las personas en el período productivo, o equivalente a los aportes de los jóvenes en el mismo año. De esta manera, los sistemas de pensiones contribuyen a que las personas puedan contar con ingresos durante la vejez a cambio de realizar aportes durante su vida laboral, además, evitar situaciones de pobreza reduciendo niveles de desigualdad de ingresos entre adultos mayores con un impacto significativo en las condiciones de vida de los grupos más vulnerables.[27]

Ahora bien, el Perú cuenta con dos sistemas de pensiones contributivas no integrados entre sí, uno de carácter público (Sistema Nacional de Pensiones - SNP) basado en un modelo de reparto con obligatoriedad de un mínimo de años de aporte, y el otro privado (Sistema Privado de Pensiones - SPP) basado en un modelo de capitalización individual.[28] En el Perú, el aumento del grupo etario de 65 años, viene atravesando un lento pero progresivo crecimiento, producto del envejecimiento demográfico. Lo cual supondrá un desafío para las políticas públicas relacionadas a la demanda de recursos fiscales asociados a gastos sociales como, por ejemplo, las pensiones.[29]
Sobre el tema según estadísticas del INEI, el porcentaje de la población ocupada afiliada a algún sistema de pensiones a nivel nacional ha mostrado una tendencia ascendente en el periodo 2008-2021, como se presenta, evidenciándose una ligera disminución en 2021 a causa del impacto de la Covid-19.[30]



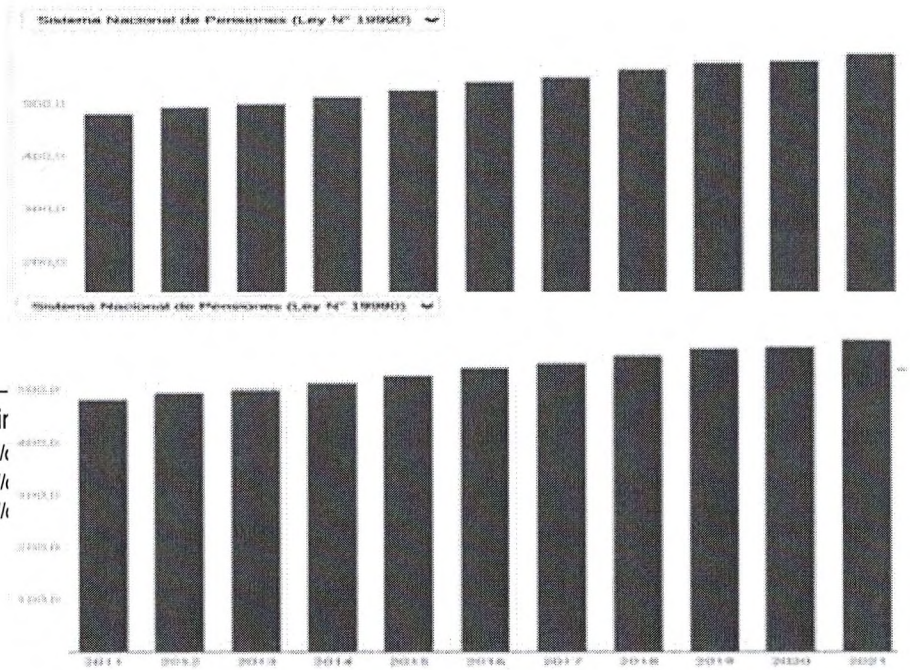
25
y l
26
27
te
28 https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28
29 https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28
30 https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28

Fuente Superintendencia de Banca y Seguros

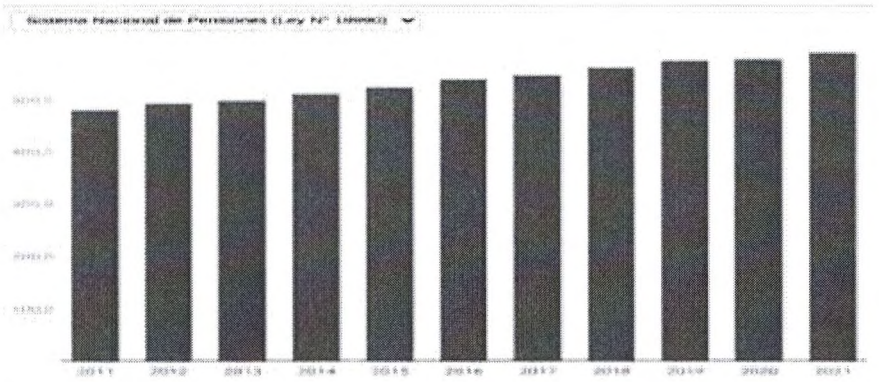
De la figura anterior, se puede advertir que el Perú logró en 2021 que el 34,9 % de la PEA ocupada esté afiliada a algún sistema de pensiones[31], comparado con el 26,3 % en el año 2008 (la población afiliada se ha multiplicado en 1,6 veces). Sin embargo, el aumento de la PEA ocupada afiliada a un seguro de pensiones presenta todavía un nivel de cobertura bajo. Este incremento resulta insuficiente dado que, en un panorama futuro, como producto de los cambios en la estructura de la población y las transformaciones del mercado de trabajo, se incrementaría la dependencia demográfica en adultos mayores y, con ello, la vulnerabilidad asociada a la vejez.[32]

Es preciso tener en cuenta, que la participación de los afiliados según varia según el lugar de residencia, siendo que la PEA rural se encuentra históricamente por debajo del área urbana. Es así que el año 2008, En 2008, la PEA del área rural fue de 6,5 %, mientras que en el área urbana fue el 34,2 %. En 2021 se mejoró la situación, pues los afiliados del área rural se incrementaron a 13,7 %, aproximadamente, 7,2 puntos porcentuales más respecto al año 2008, mientras que, los afiliados en la zona urbana llegaron a 41,2 %, aproximadamente 7 puntos porcentuales más que el valor en 2008.[33]

Por otro lado, la evolución de la población afiliada al sistema privado de pensiones se ha ido incrementando, pues pasó de 4 928 298 afiliados en 2011 a 8 251 977 afiliados en 2021 (+ 67 %). Con respecto a la población pensionista en el sistema nacional de pensiones, el sistema de la Ley 19990 se ha ido incrementando en el periodo de estudio, a comparación del sistema de la Ley 18846 que se ha mantenido casi constante a lo largo del periodo, es decir, el primero aumentó de 480 591 a 592 580 pensionistas (+23 %), y el segundo se redujo ligeramente de 20 341 a 18 389 pensionistas (-10 %); se muestra en la siguiente figura:[34]



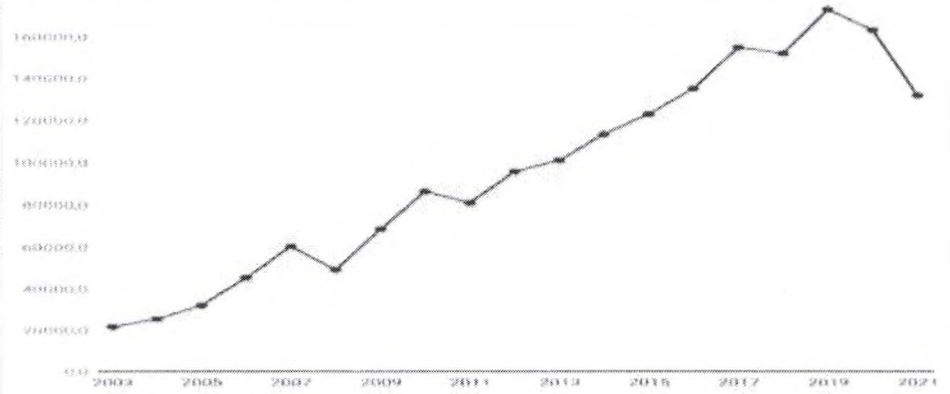
[31] Aproxir
[32] https://
[33] https://
[34] https://



Perú: evolución de la población pensionista en el Sistema Nacional de Pensiones y afiliados en el Sistema Privado de Pensiones, en el periodo 2011 - 2021 (Elaborado por Ceplan a partir del INEI y BCRP)

Cabe mencionar que, el valor del fondo del sistema privado de pensiones mostró una tendencia creciente en el periodo 2003-2019. En 2019, alcanzó un valor de 173 327,7 millones de soles, un incremento cerca de 8 veces el valor del fondo registrado en 2003 (21 843,9 millones de soles). Sin embargo, en 2021 (131 918,2 millones de soles) el valor del fondo disminuyó en 24 % respecto a lo reportado en 2019, debido principalmente a las series de medidas que autorizaron el retiro del fondo previsional privado. De acuerdo al BCRP, el retiro de los fondos ayudará a recuperar el consumo de los hogares en el corto plazo, pero en el largo plazo reduciría la cobertura del sistema previsional.[35]

Perú: evolución del va



[37] https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28

lor del fondo de pensiones privado, en el periodo 2003 - 2021 (Elaborado por CEPLAN a partir del BCRP).

La evolución del porcentaje de la población económicamente activa ocupada afiliada a un sistema de pensiones a nivel departamental, de los 24 departamentos del Perú y la Provincia Constitucional del Callao, en el periodo 2008-2020, Ica (56,7 %), Moquegua (56,5 %), Callao (51,7 %), Lima (46,2 %), Arequipa (43,1 %) y Tacna (41,2 %) fueron los departamentos con un mayor porcentaje promedio de PEA ocupada afiliada a un sistema de pensiones. [36]

En contraste, los departamentos con menor porcentaje de PEA ocupada afiliada fueron Huancavelica (12,4 %), Amazonas (13,1 %), Apurímac (13,4 %), Cajamarca (13,3 %) y Huánuco (15,2 %). Se destaca Moquegua como el departamento con mayor aumento del porcentaje de la PEA ocupada afiliada, pues pasó de 46,3 % en 2008, a 63,4 % en 2020, un aumento de 17,1 puntos porcentuales. En cambio, Cusco fue el departamento con menor aumento, pues pasó de 16,7 % en 2008 a 18,5 % en 2020, es decir, un aumento de 1,8 puntos porcentuales.

El constante incremento de la población adulta mayor constituye un reto para los sistemas previsionales, principalmente para el SNP. En el Perú, antes de la Covid-19, se esperaba que el costo de mantener la ONP tienda a crecer a partir del año 2040, pasando de 0,6 % del PBI a 1,2 % del PBI en 2063; además, a nivel de América Latina, se proyectaba que el gasto en los sistemas de pensiones alcanzaría el 4,3 % del PBI en 2030 y el 6,9 % del PBI en 2065. Por otro lado, se esperaba que al año 2040, al menos el 60 % de la población de 65 años a más cuente con acceso a pensiones (contributivas y no contributivas); el resto no lo alcanzaría debido a la agravante informalidad, a los individuos por cuenta propia y afiliados que no alcanzarían el mínimo de años de aporte en el SNP, para mayor claridad, ver la siguiente figura:[37]

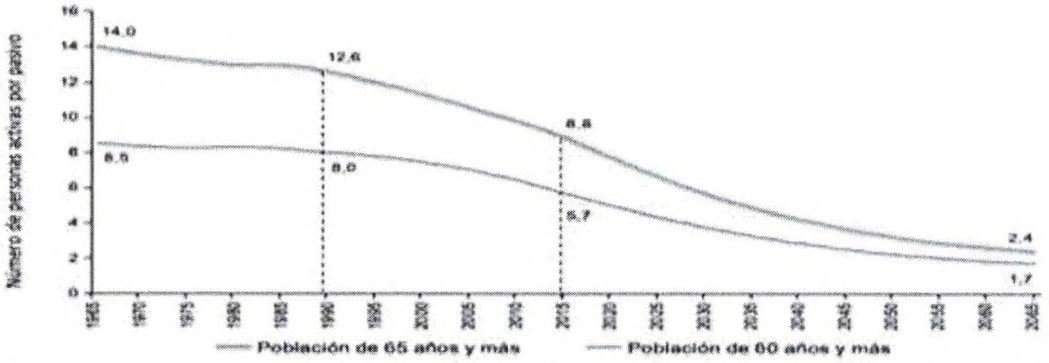
[36] https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28

[37] https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28

Departamentos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Amazonas	8,3	9,4	11,8	11,5	14,3	13,1	12,3
Áncash	21,8	23,2	24,7	25,0	27,3	30,5	30,3
Apurímac	8,4	8,1	9,2	11,0	13,5	14,3	14,9
Arequipa	38,0	40,3	41,6	39,3	41,5	42,0	43,5
Ayacucho	8,7	11,8	15,4	14,0	15,6	14,4	14,4
Cajamarca	8,5	10,2	14,1	13,1	13,9	12,1	14,7
Prov. Const. Callao	44,7	52,6	51,8	46,5	49,0	53,0	55,8
Cusco	16,7	18,8	17,4	21,3	25,0	26,7	26,5
Huancavelica	6,7	7,9	9,3	12,5	13,9	14,7	12,7
Huánuco	11,7	11,1	12,5	13,5	16,4	17,0	16,1
Ica	51,7	55,5	54,4	57,2	57,4	56,8	58,5
Junín	22,6	22,8	22,8	25,8	24,0	23,7	26,7
La Libertad	23,8	27,8	27,6	27,5	29,6	32,4	34,6
Lambayeque	21,6	23,7	22,0	23,0	24,2	26,7	27,3
Lima	37,8	40,1	41,1	43,4	45,7	45,7	49,5
Lima Metropolitana 1/	39,2	41,4	41,9	44,1	46,5	46,6	51,0
Lima 2/	25,4	28,6	33,3	36,5	38,0	37,4	35,7
Loreto	23,1	22,3	23,9	24,7	25,0	24,5	27,3
Madre de Dios	15,0	17,0	16,3	22,6	30,5	31,6	30,1
Moquegua	46,3	52,7	53,9	54,2	58,9	60,0	59,6

Perú: población económicamente activa ocupada afiliada a un sistema de pensiones, según departamentos, en el periodo 2008 - 2020 (porcentajes). (Elaborado por Ceplan a partir INEI).

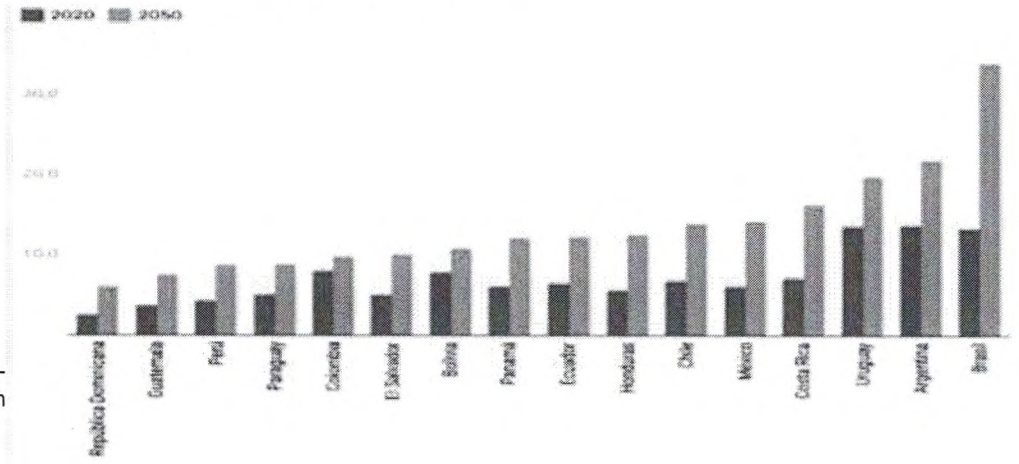
En concordancia, aspirar a un sistema previsional que garantice una fuente de ingresos adecuada durante la vejez se torna preponderante debido a que la relación de apoyo potencial (proporción de la



población en edad activa respecto a las personas de 60 años a más) disminuye progresivamente para los países de América Latina, como se observa en la Figura 4. En 2015, la relación de apoyo potencial respecto a las personas de 60 y 65 años y más era de 5,7 y 8,8 número de personas activas por pasivo; empero para, el año 2065, la relación de apoyo potencial se espera que pase a ser 1,7 y 2,4 potenciales trabajadores por cada persona de 60 y 65 años y más, respectivamente.[38]

América Latina: relación de apoyo potencial respecto de las personas de 60 y 65 años y más, en el periodo 1965-2065 (Adaptado de "Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina)

Es importante reconocer que en América Latina y el Caribe existen notorias desigualdades entre los países respecto al gasto público en pensiones y atención médica en el año 2020 para adultos mayores como porcentaje del PBI. Brasil, Argentina y Uruguay presentaron niveles alrededor del 13 % del PBI y en el otro extremo República Dominicana, Guatemala, Perú y Paraguay con niveles alrededor del 4 %, como se observa en la Figura 5. Para el año 2050, el BID prevé que el gasto aumente en más del 8% del PIB en los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, el BID sostiene que "si se mantienen las tendencias actuales, algunos países de América Latina y el Caribe están en camino de superar los niveles de gasto de la OCDE a medida que su población envejece, pero con menores niveles de cobertura y calidad"



[38] h

América Latina y el Caribe: gasto actual y futuro en pensiones, salud y atención a la dependencia para personas mayores de 65 años, 2020 y 2050 (porcentaje del PBI). (Adaptado de "Envejecimiento en América Latina y el Caribe: protección social y calidad de vida de las personas mayores).

A nivel global, la cobertura del sistema de protección social en la vejez en el año 2020 fue del 68,0 % de la población mundial cuando hace un poco más de cien años atrás el porcentaje era casi cero; sin embargo, aún falta cubrir de protección y seguridad al resto de la población en la vejez.

Sistema pensionario nacional que sopesen los cambios demográficos debido al impacto sobre el bienestar futuro de los adultos mayores. Además, será relevante avanzar en una mayor cobertura de activos, en relación a la población económicamente activa, incentivando los aportes previsionales. Finalmente, es importante tener en cuenta que cualquier reforma requerirá una participación consensual en la dimensión política.[39]

2. LA INFORMALIDAD Y SUS EFECTOS EN LAS PENSIONES EN EL PERÚ

Para obtener pensiones que permitan a los futuros jubilados una vida decorosa luego de su retiro es la suma de los ahorros previsionales de los trabajadores a lo largo de toda su vida laboral. Para ello, se necesita que los trabajadores puedan mantenerse empleados dentro del sistema laboral formal y estén afiliados al sistema de pensiones por un tiempo prolongado, a fin de que puedan acumular un fondo suficientemente grande como para que éste genere pensiones razonables al momento de su jubilación.

Por ello, el ahorro previsional es un proceso similar a una competición en una carrera de maratón: un maratonista debe correr muchos kilómetros y manejar sus tiempos para alcanzar la meta. Lo mismo ocurre con un trabajador que piensa en su futura jubilación: debe recorrer un largo camino con disciplina de ahorro y mucha paciencia para acumular un fondo suficiente que le permita, llegar a la meta de obtener una pensión digna al momento de su jubilación. En este capítulo, analizaremos las causas que impiden el desarrollo saludable de los sistemas de pensiones en el Perú. El principal problema que dificulta a los peruanos alcanzar pensiones dignas es la informalidad laboral.[40]

Lamentablemente, la informalidad es un fenómeno estructural de la economía peruana, la cual hace que la mayor parte de la población económicamente activa (PEA) se encuentre fuera del sistema de contratación laboral formal y, por lo tanto, no pueda ahorrar estructuradamente para su jubilación a largo plazo a través de algún sistema de pensiones tradicional. A pesar de que los sistemas

[39] https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t28

[40] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

previsionales permiten aportes voluntarios, la mayoría de las personas optan por no realizarlos debido a sus salarios bajos, así como a la poca educación financiera y escasa cultura del ahorro que poseen los trabajadores informales[41]. En consecuencia, la capacidad de generar un ahorro a largo plazo destinado a su fondo de pensiones es mínima. .En este contexto, ninguna reforma del sistema de pensiones podrá funcionar si no se ataca el problema central: la informalidad del mercado laboral.[42]

Entre las principales consecuencias de operar fuera de la formalidad se encuentra la omisión de las normas legales y laborales; es decir, no se contrata a los trabajadores de manera formal a través de las planillas. Asimismo, los trabajadores que se encuentran en la informalidad no acceden a los mecanismos de protección social, ni a la supervisión de las condiciones de salud, seguridad e higiene ocupacional en los centros laborales. Esta situación provoca que los trabajadores sujetos a reglas informales de contratación sean excluidos del acceso a servicios públicos clave, así como de los sistemas de pensiones. Por ello, el correcto funcionamiento del mercado laboral resulta relevante para generar una mayor *inclusión* de trabajadores a los sistemas previsionales.[43]

El tamaño del sector informal en el Perú es alarmante. Según el reciente "Informe Técnico del Mercado Laboral" que publica el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Perú cuenta con casi un 80% de su PEA en la informalidad luego de la crisis económica ocasionada por la pandemia del COVID-19[44]. Las principales razones que explican este alto grado de informalidad laboral son (i) los problemas estructurales de desarrollo de la economía peruana, (ii) los problemas estructurales e institucionales (i.e., bajo desarrollo económico, corrupción e ineficiencia del gasto público) que le impiden al Estado ofrecer servicios públicos de calidad, (iii) la baja productividad de las empresas medianas y pequeñas, (iv) un marco legal poco amigable para la contratación formal de trabajadores y, (v) el bajo nivel de fiscalización laboral Izquierdo.[45]

3. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES, UNA TAREA PENDIENTE

Debido a la pandemia del COVID-19, tanto el Congreso de la República como el Poder Ejecutivo plantearon medidas de corto plazo para que los afiliados al sistema privado de pensiones (SPP), quienes son mayoritariamente trabajadores formales registrados en las planillas de las empresas y entidades públicas, dispongan de una parte de sus fondos.

---

[41] Observatorio CEPLAN, agosto 2022 Incremento de la cobertura de los sistemas previsionales contributivos
[42] Loayza, 2007, pág. 44 y De Soto, 1989.
[43] Ñopo, 2022.
[44] INEI, 2022
[45] **Pessino, & Vuletin, 2018, Loayza, 2007, Vásquez, Gallardo, Bendezú, Salvador, & Amésquita, 2004.**

Todas estas políticas de corto plazo responden a la necesidad de que los afiliados a estos regímenes pensionarios puedan contar con dinero rápidamente para atender sus necesidades urgentes, pues muchas de estas personas han quedado desempleadas y desamparadas en un mercado laboral dañado y contraído por los efectos negativos colaterales en la economía peruana provenientes de la cuarentena y el estado de emergencia decretados por el Gobierno. El INEI calcula que, solo en Lima, entre dependientes e independientes, se han perdido más de 2 millones y medio de empleos (INEI, 2020). Algunas empresas consultoras privadas en el Perú indican que fácilmente esta cifra podría ascender en realidad a 6 millones de personas que han perdido su trabajo.[46]

Si bien estas medidas de corto plazo pueden resultar razonables desde la perspectiva de la crisis sanitaria del COVID-19 que estamos viviendo ahora, lo que queda claro es que la pandemia ha puesto al desnudo las falencias de un sistema que tiene múltiples fallas y problemas para brindar un servicio clave que debe garantizar el Estado por mandato constitucional

Las fallas del sistema de pensiones son diversas y han sido documentadas en trabajos técnicos y académicos de la OCDE en el 20189 y Altamirano en el mismo año. Los resultados de este conjunto de fallas en los sistemas de pensiones, se puede resumir en lo siguiente: [47]

- **Baja tasa de reemplazo**. La tasa de reemplazo se entiende como la cantidad que cobra un pensionista en comparación con el último sueldo que ha tenido como trabajador activo. Es un indicador del poder adquisitivo que el futuro pensionista perderá cuando se jubile. En el SPP esta tasa es baja debido a la poca aportación que, en general, hacen los trabajadores al sistema. Por el lado, del sistema de la ONP, las jubilaciones se estructuran en base a un esquema de "fondo solidario de reparto" que requiere subsidios estatales. Por ello, las pensiones públicas son fijadas en función de la disponibilidad presupuestaria del Gobierno a valores mínimos que no necesariamente se asocian a una tasa de reposición salarial.[48]

- **Baja cobertura.** Solo los trabajadores asalariados formales (es decir, aquellos que reciben un sueldo de la planilla de una empresa) acceden a algún tipo de pensión. Los trabajadores en el sector informal o los trabajadores independientes están excluidos de los sistemas de pensiones, por lo que no reciben una pensión desde el punto de vista "tradicional" (o sea, una suma de dinero todos los meses hasta el

[46] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

[47] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

[48] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

momento de su fallecimiento). En efecto, en el Perú la tasa de cobertura de pasivos, la proporción de personas mayores de 65 años que recibe una pensión, es de sólo 49%, mientras que en Chile es de 87%, y el promedio latinoamericano de 76%. [49]

- **Bajos niveles de pensiones.** Los sistemas de pensiones en el Perú brindan montos muy bajos, los cuales oscilan desde los 125 soles mensuales (programa Pensión 65 para ancianos en extrema pobreza que entrega 250 soles bimestralmente) hasta los 1,500 soles mensuales en promedio. Estos montos no alcanzan para cubrir dignamente el costo de vida de una persona, y muchas veces las pensiones ni siquiera alcanzan a cubrir el costo de una canasta básica de alimentos y mucho menos el costo de una vivienda.[50]

- **Insostenibilidad económica:** Al reducirse la base de aportantes y al precarizarse el empleo, los fondos no serán suficientes en un futuro para pagar las pensiones de las personas que pueden acceder a alguna modalidad de jubilación. Otro problema es el envejecimiento de la población. Algunos estudios señalan que el "bono demográfico" peruano podría acabarse entre los años de 2040 y 2050, lo que significa que el Perú tendrá una mayor cantidad de personas adultas mayores que necesitarán servicios previsionales. Aquí puede darse una afectación a la estabilidad de la caja fiscal del Estado porque, en el extremo, es el Estado el responsable de dar protección social durante la jubilación.[51]

Sin embargo, la provisión de una pensión es un problema económico más sencillo de lo que parece, y se basa en el concepto básico de ahorro. Esto implica que una persona que quiera recibir una pensión al final de su vida laboral debería aportar disciplinadamente, a lo largo de su vida, sumando mes a mes una porción de sus ingresos a un fondo que acumule estos ahorros y le genere una ganancia suficiente para que, con el paso del tiempo, la magia de las finanzas genere los recursos para que la persona reciba una pensión suficiente cuando se jubile.[52]

En ese sentido, no existe sistema de pensiones en el mundo que pueda dar pensiones dignas con bajas tasas de ahorro previsional. Si no sumamos aportes previsionales de forma continua a lo largo

---

[49] Arenas, 2019

[50] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

[51] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

[52] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

de nuestra vida laboral, no gozaremos de pensiones dignas en nuestra vejez. No hay magia financiera ni "reforma integral milagrosa" que pueda aplicar el Poder Ejecutivo o el Congreso para cambiar este resultado, si es que no se piensa primero en cómo hacer para que la gente pueda ahorra más para su jubilación.

Para que tengan una idea más dramática de cómo estamos en el Perú respecto al ahorro para fines previsionales, les doy un ejemplo comparativo. La tasa de aportación para la jubilación en los países escandinavos [53]es muy elevada y asciende a cerca del 30% de las remuneraciones de los trabajadores, por lo cual cuando se jubilan estas personas tienen pensiones considerables. Incluso, muchos trabajadores de estos países durante su vida laboral complementan estos aportes obligatorios con contribuciones voluntarias para recibir una pensión mayor. [54]

Asimismo, los estados escandinavos contribuyen con aportes públicos para garantizar la sostenibilidad de las pensiones a largo plazo. Por ello, los jubilados de estos países se puedan dar el lujo de viajar por todo el mundo y disfrutar de una vejez sin mayores preocupaciones. Como anécdota, podemos observar frecuentemente a varios de ellos paseando muy tranquilos por Cusco y Machu Picchu haciendo turismo.

En el Perú, es todo lo contrario. La tasa de ahorro obligatoria según la normativa vigente es baja y fluctúa entre 10% y 13% de la remuneración mensual de los trabajadores formales. Dados los bajos ingresos de esta clase de trabajadores en el Perú[55] es inviable, en la práctica, que las tasas de contribución a los sistemas de pensiones se puedan incrementar en el mediano plazo, pues subirlas podría constituir una carga económica muy grande para las familias de muchos peruanos trabajadores que tienen presupuestos muy ajustados.

Peor aún, la situación de la mayoría de las familias peruanas se ha deteriorado a un nivel insostenible debido a la pandemia del COVID-19, por lo cual pensar en un incremento en las tasas de aportes a las pensiones es impensable en el corto y mediano plazo.[56]

El trabajador peruano promedio en la formalidad, de acuerdo con el INEI, percibe alrededor de S/ 1,646 mensualmente. Esto significa que este trabajador podría ahorrar alrededor de S/ 214[57] para su fondo de pensiones, lo cual se traduce en S/ 2,568 anuales de contribución a su fondo de pensiones.

---

[53] Noruega, Suecia, Finlandia

[54] La gente en estos países tiene una cultura del ahorro muy fuerte y planifica su vida a futuro; además, casi todos los trabajadores son formales y reciben ingresos mensuales cercanos a los US$ 3,000 dólares mensuales como mínimo, en promedio

[55]De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares del 2019 elaborada por el INEI, fluctúan en promedio entre S/ 485 y S/ 3,751 mensuales por quintiles

[56] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

[57] 13% de sus ingresos mensuales

Según cálculos, estos ahorros anuales durante 42 años[58], permitirían acumular lo suficiente para una pensión promedio de S/ 1,381. No obstante, al ser esta pensión altamente afectada por los montos ahorrados, dicha pensión será menor para los quintiles de ingreso más bajos.[59]

Por ejemplo, para el caso del quintil 2, donde el trabajador promedio recibe S/ 948 mensualmente (valor cercano a la remuneración mínima vital a la fecha), su pensión mensual sería en promedio de tan solo S/ 795. En contraste, para el quintil 5 (el más alto), donde el trabajador promedio recibe S/ 3,751 mensualmente, la pensión mensual ascendería a S/ 3,146 (más información puede apreciarse en la Tabla 1). Como es evidente, los ingresos mensuales y la cantidad ahorrada influyen directamente sobre el monto de la pensión. En el caso peruano, donde el grueso de la población se encuentra en el quintil 1 y 2, es casi imposible percibir una pensión de S/ 3,146.[60]

Tabla 1: Ingresos promedio por quintil y pensión promedio

Quintil	Número de trabajadores formales *	Ingreso mensual promedio	Pensión mensual promedio **
1	1,264,060	485	407
2	1,232,569	948	795
3	1,484,829	1,297	1,088
4	1,057,279	1,923	1,613
5	1,200,501	3,751	3,146

*Fuente: *ENAHO 2019 – INEI. **Pensión mensual promedio calculada. Nota: La pensión promedio ha sido calculada bajo el esquema de retiro programado considerando que el trabajador ahorra 13% de su salario mensual y que aporta durante toda su vida laboral (42 años). Asimismo, los intereses han sido calculados a 5% anual para los aportes y 2.5% anual para el fondo acumulado. Para más información, véase la Nota Técnica al final del artículo.*

Subir las tasas de ahorro en un contexto de severa crisis económica en un entorno de pandemia incluso podría ser considerado como una medida confiscatoria, pues las familias necesitan ahora toda la liquidez que puedan juntar para poder sobrevivir. La prioridad ahora para la mayoría de los trabajadores (que enfrentan situaciones extremas de despido, suspensión perfecta de labores y

[58] Asumiendo que el trabajador ahorra todos los meses y considerando una tasa efectiva anual de interés promedio de mercado de 5%)

[59] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

[60] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

reducción de salarios) es sobrevivir a la pandemia del COVID-19, no ahorrar para una jubilación que es muy lejana e incierta.[61]

Por ello, la gran mayoría de estudios económicos y técnicos sobre el tema de las pensiones, con algunas pocas excepciones, fallan en identificar este problema de fondo, por lo cual algunas recomendaciones de reforma que salen de estos estudios son, defectuosas y limitadas, porque arrastran problemas de diagnóstico en su origen. Por ello, uno de los aspectos de sentido común que debería considerar cualquier debate sobre reformas de los sistemas de pensiones es saber si la población a la cual se va a aplicar la política previsional va a tener capacidad de ahorro o no.[62]

Existen otros problemas que se deriva de esta situación. ¿Y los trabajadores informales o subempleados que no reciben un ingreso mensual por planilla y que subsistente día a día con su trabajo en las calles o en los mercados vendiendo emoliente, reparando zapatos, o comerciando productos de pan llevar? ¿Y los trabajadores independientes que reciben ingresos eventuales y que tampoco están en planilla? Debemos recordar las cifras del propio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo respecto a la cantidad de personas que están en la informalidad.[63] Sólo el 28% de los trabajadores tiene la suerte de estar en una planilla de pagos de alguna institución o empresa formal. Por lo tanto, el sistema de pensiones en el Perú es básicamente elitista.

Por ello, el sistema de pensiones existente constituye un esquema pensado para otra realidad que no es el Perú. Es un sistema exclusivo para los pocos trabajadores que están en planilla y, por ello, contribuye a exacerbar las grandes desigualdades sociales que existen en el país. Y dentro de este grupo exclusivo de personas que puede acceder a este sistema, pocos trabajadores reciben una pensión digna. Por ello, no sorprende que casi toda la población esté en contra del sistema existente, y por ello se busca una reforma. En efecto, un sistema de pensiones debería incluir a todos los ciudadanos y no solo los trabajadores formales; es decir, debería ser universal, a través de la portación voluntaria, donde los trabajadores dependientes e independientes pueden contribuir voluntariamente a las cuentas personales capitalizadas con fines previsionales a través de diversas

[61] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

[62] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

[63] Cerca del 72% de la población trabajadora en el Perú se encontraría en la informalidad (MTPE, 2018).

medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago establecidas para tal efecto por los órganos supervisores del régimen de pensiones.[64]

Es así, que la presente iniciativa, pretende desarrollar un marco óptimo para la construcción de un nuevo sistema de pensiones previsional, que integre los sistemas de pensiones públicos y privados existentes, con la ceración de un Nuevo Régimen de Pensiones para los Trabajadores que sea gradualmente accesible a las personas y brinde pensiones justas y dignas a todas las personas con trabajos dependientes o independientes.

De este modo, una de la más importe innovaciones al régimen actual de pensiones, es que la presente iniciativa plantea que toda persona mayor de 18 años puede afiliarse al Nuevo Régimen de Pensiones sean trabajadores o no, es decir hace al sistema universal , a través de los aportes complementarios, mediante el cual en todas las compras que realicen los trabajadores, utilizando su Documento Nacional de Identidad (DNI) o Registro Único de Contribuyentes (RUC) como persona natural sin negocio, serán registrados e ingresados en la Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa (CICA) como aportes adicionales y complementarios a los fondos de pensiones de los aportantes. Por lo que la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), destinará a la Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa (CICA), el ocho (08) puntos porcentuales del Impuesto General a las Ventas (IGV) de todas las compras que realicen los trabajadores.

Asimismo, la presente Ley dispone que el paso al sistema previsional sea progresivo y sin que el trabajador vea disminuido sus fondos, por lo que el caso de traslado del sistema privado de pensiones, el aportante reciba un bono de reconocimiento y pueda escoger libremente la entidad financiera que le otorgue mayor rentabilidad para sus fondos.

En esa misma línea el Nuevo Régimen de Pensiones planteado para los Trabajadores, plantea la creación de cuentas individuales de capitalización acumulativa; que permite a los trabajadores elegir libremente su pensión de jubilación en función de su comportamiento previsional e incentivos, la misma que estará vinculada a su Documento Nacional de Identidad y registrará las contribuciones realizadas por empleadores y empleados[1].

[64] Arturo Vásquez Cordano, "El problema de la informalidad y sus efectos para garantizar pensiones dignas en el Perú," Reforma de los Sistemas de Pensiones en el Perú. Aspectos de Sentido Común, Centro de Investigación de la Escuela de Postgrado GĚRENS, Mayo 25, 2022

De igual manera, la iniciativa establece que, que todo aportante que se encuentre desempleado o no generé ingresos económicos por un periodo igual o mayor a seis (06) meses, podrá optar por el retiro parcial del capital o rentabilidad de sus aportes, sirviendo como un escudo para apoyar a las personas cuando sus finanzas o su responsabilidad financiera disminuyen debido al desempleo.

Para la implementación del nuevo sistema, la presente iniciativa, crea la Superintendencia Nacional de Aportes Previsional (SUNAAPRE) como institución pública con autonomía funcional, encargada de velar por el buen funcionamiento del sistema de pensiones, administrar las cuentas de pensiones de las personas, recaudar las cotizaciones, rentabilizar y cuidar a los afiliados. Asimismo, encarga la Supervisión del nuevo Sistema Previsional a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) [1].

III. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa crea un Nuevo Régimen de Pensiones para los Trabajadores, que integre los sistemas de pensiones públicos y privados existentes, que brinde pensiones justas y dignas a todas las personas con trabajos dependientes o independientes, estableciendo que toda persona mayor de 18 años puede afiliarse al Nuevo Régimen de Pensiones sean trabajadores o no, es decir hace al sistema universal , a través de los aportes complementarios, mediante el cual en todas las compras que realicen los trabajadores, utilizando su Documento Nacional de Identidad (DNI) o Registro Único de Contribuyentes (RUC) como persona natural sin negocio, serán registrados e ingresados en la Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa (CICA) como aportes adicionales y complementarios a los fondos de pensiones permitiendo escoger a los aportantes libremente la entidad financiera que le ofrezca mayor rentabilidad para sus fondos.

Al crear in nuevo sistema previsional, que se encuentra enmarcada en lo previsto en la legislación vigente y en atención a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, la promulgación de la iniciativa no colisiona con otras leyes vigentes.

La vigencia de esta ley afecta al ordenamiento jurídico vigente. Por lo tanto, en las disposiciones complementarias de la fórmula legal propuesta, se establece plazos prudenciales para la reglamentación de las disposiciones normativas.

---

1 GERENS (2022) reforma de los sistemas de pensiones en el Perú

IV. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación del presente Proyecto de Ley no genera un gasto para el Erario Nacional, porque que su cumplimiento no requiere gasto adicional a los sectores encargados de su aplicación; Sin embrago su aprobación crearía un nuevo régimen pensionario, que promueve la universalización del régimen pensionario y la posibilidad de una pensión justa y digna para todas las personas, con la generación de marco óptimo que integre los sistemas de pensiones públicos y privados existentes.

V. VINCULACION CON LAS POLITICAS DEL ACUERDO NACIONAL Y AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa tiene relación con las políticas del Estado referida Equidad y Justicia Social, enmarcada en la política 13 sobre Acceso Universal a los servicios de Salud y a la Seguridad Social, cuyo desarrollo plantea la reforma de sistema nacional de pensiones.