Proyecto de Ley N°..6634/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ELVA EDHIT JULON IRIGOIN

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
12 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 13:45

PROYECTO DE LEY N° _____

LEY QUE CREA LOS APORTES PREVISIONALES INDIVIDUALES CON CARGO AL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS POR EL USO DE BILLETERAS ELECTRÓNICAS.

Los Congresistas de la República que suscriben integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa de la Congresista **ELVA EDHIT JULÓN IRIGOIN**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75°y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa.

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE CREA LOS APORTES PREVISIONALES INDIVIDUALES CON CARGO AL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS POR EL USO DE BILLETERAS ELECTRÓNICAS

Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto crear las cuentas individuales de capitalización para ciudadanos que no perciben rentas de cuarta o quinta categoría. Estas cuentas reciben aportes individuales con fines previsionales, con cargo al Impuesto a las Transacciones Financieras – ITF generados por el uso de las billeteras electrónicas y adaptar la legislación vigente a su correcta implementación.

Artículo 2. Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad fortalecer los sistemas de pensiones existentes, ampliando su alcance a ciudadanos que no perciben renta de cuarta o quinta categoría.

Artículo 3. Creación del Impuesto a las Transacciones Financieras para las billeteras electrónicas

Se faculta al Ministerio de Economía a aplicar el Impuesto a las Transacciones Financieras por el uso de las billeteras electrónicas, con las siguientes consideraciones:

3.1. La alícuota aplicable para el uso de billeteras electrónicas, es diferente al valor de la alícuota establecido para el Impuesto a las Transacciones Financieras en el artículo 10 de la Ley 28194, Ley para la lucha contra la evasión y para la formalización económica. La alícuota establecida en el artículo 10 de la Ley 28194, Ley para la lucha contra la evasión y para la formalización económica, no aplica al uso de billeteras electrónicas.

3.2. La alícuota aplicable para el uso de billeteras electrónicas tiene un valor no mayor a cinco veces el valor establecido en el texto original del artículo 10 de la Ley 28194, Ley para la lucha contra la evasión y para la formalización económica.

3.3. El Estado Peruano realiza un aporte proporcional a los aportes individuales de cada ciudadano, que complemente estos aportes de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la presente Ley.

Artículo 4. Impuesto a las Transacciones Financieras para billeteras electrónicas aplicado a personas naturales

El Impuesto a las Transacciones Financieras para billeteras electrónicas aplicado a personas naturales, se destina automáticamente a sus cuentas individuales de capitalización.

Los ciudadanos que tienen la edad legal de jubilación, están exonerados del pago de este impuesto.

Artículo 5. Impuesto a las Transacciones Financieras para billeteras electrónicas aplicado a personas jurídicas.

El Impuesto a las Transacciones Financieras para billeteras electrónicas aplicado a personas jurídicas, se destina a:

5.1. Los aportes complementarios contemplados en el numeral 3.3. del artículo 3 de la presente ley;

5.2. la cobertura de programas previsionales como Pensión 65; y

5.3. otros dispuestos en el reglamento de la presente ley.

Artículo 6. Retención de aportes menores a un centavo de Sol.

En el caso que las alícuotas aplicadas, generen impuestos menores a un centavo de Sol, se realizará la retención correspondiente de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la presente ley. Cuando la suma total de las retenciones sea mayor o igual al valor de un centavo, se realizará el abono a la Cuenta Individual de Capitalización con cargo a los fondos disponibles en la billetera electrónica de cada usuario, en los términos establecidos en el reglamento de la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Primera. Ampliación del alcance de los Sistemas de Pensiones vigentes.

Se faculta a la Oficina de Normalización Previsional – ONP, a crear progresivamente, Cuentas Individuales de Capitalización para sus afiliados, en el marco de la Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado y el Decreto Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP).

Se faculta al Ministerio de Economía y Finanzas a destinar los recursos necesarios para viabilizar que la Oficina de Normalización Previsional – ONP – efectúe el tránsito progresivo de la administración de un fondo colectivo a Cuentas Individuales de Capitalización para cada uno de sus afiliados.

Segunda. Reglamento

Se faculta al Poder Ejecutivo a reglamentar la presente ley en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Primera. Modificación de los artículos 2, 7 y 29 de la Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP).

Se modifican los artículos 2, 7 y 29 de la Ley 25987, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), en los siguientes términos:

> *"Artículo 2. Corresponde a los trabajadores, cualquiera que sea la modalidad del trabajo que realicen, afiliarse a las AFP en los términos establecidos por la presente Ley, sus reglamentos y las disposiciones generales que para dicho efecto dicte la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (La Superintendencia)*
>
> ***Corresponde a los proveedores de servicios de billeteras electrónicas consultar a sus usuarios la AFP que eligen para administrar los aportes generados por el Impuesto a las Transacciones Financieras de las Billeteras Electrónicas.***
>
> *Artículo 3 (...)*
>
> *[...]*
>
> *Artículo 7. Las AFP tienen la obligación de afiliar a cualquier trabajador que lo solicite* ***y a todos los usuarios de billeteras electrónicas*** *establecidas*

en la presente ley, sus reglamentos y las disposiciones generales que emita la Superintendencia.

(...)

Artículo 8. (...)

[...]

Artículo 29. Los aportes al Fondo pueden provenir de los trabajadores dependiente, de los trabajadores independientes, ***de los usuarios de billeteras electrónicas*** *o de lo empleadores. En el primer caso, los empleadores actúan como agentes retenedores* ***y en el caso de los usuarios de billeteras electrónicas, las empresas proveedoras del servicio de billeteras electrónicas,*** *actúan como agentes retenedores.*

Segunda. Incorporación de los artículos 4-A, el literal d) del Artículo 24 y el artículo 33-A de la Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP).

Se incorpora el artículo 4-A a la Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), en los siguientes términos:

Artículo 4-A. Incorporación de los usuarios de billeteras electrónicas

La incorporación para usuarios de billeteras electrónicas es inmediata, e inicia con el uso de la billetera electrónica, a fin de administrar los aportes generados por el Impuesto a las Transacciones Financieras por el uso de Billeteras Electrónicas.

Se incorpora el literal d) al Artículo 24 de la Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), en los siguientes términos:

Artículo 24. Las AFP perciben por la prestación de todos sus servicios una retribución compuesta por uno o por la combinación de los siguientes rubros:

(...)

d) Una comisión establecida en el reglamento por la administración de los fondos provenientes del Impuesto a las Transacciones Financieras por el Uso de las Billeteras Electrónicas.

Se incorpora el artículo 33-A a la Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), en los siguientes términos:

Artículo 33-A. Aportes de los usuarios de las billeteras electrónicas

Los aportes de los usuarios de las billeteras electrónicas se realizan con cargo a los Impuestos a las Transacciones Financieras por el uso de las Billeteras Electrónicas y los aportes complementarios a éstos, proporcionados por el Estado Peruano.

Los aportes establecidos en el presente artículo, no tienen un monto mínimo, pueden hacerse desde el primer día de afiliación del usuario y se realizan de acuerdo a lo establecido en el reglamento.

Lima, 05 de diciembre de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 15:20:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/12/2023 19:09:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 15:38:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HEIDINGER BALLESTEROS Nelcy Lidia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 12:59:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 15:33:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 11:46:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 11:52:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 11:01:18-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 11:01:29-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con el Título I de la Constitución Política del Perú[1], se desarrollan en los cuatro primeros capítulos los temas referentes a la persona y la sociedad, en el Capítulo II de la Constitución Política del Perú, que aborda los temas referentes a los Derechos Económicos y Sociales, más específicamente entre los artículos 10 y 12, se desarrolla la materia referente a la Seguridad Social, al respecto, los capítulos citados indican:

> *Artículo 10.- El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.*
>
> *JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA*
>
> *Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones*
>
> *Artículo 11.- El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.*
>
> *"La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado" .(*)*
>
> *(*) Segundo párrafo agregado por el Artículo 1 de la Ley N° 28389, publicada el 17 noviembre 2004.*
>
> *JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA*
>
> *PROCESOS CONSTITUCIONALES*
>
> *Fondos de la Seguridad Social*
>
> *Artículo 12.- Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.*

En ese sentido, se han trabajado diversos sistemas de seguridad social, muchos de los cuales se han querido transformar, disolver, fusionar o reformar, pero dada la variedad existente, no se ha logrado un consenso. En lo que a atención de la jubilación concierne, los que tienen una mayor participación en la ciudadanía son

[1] https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678

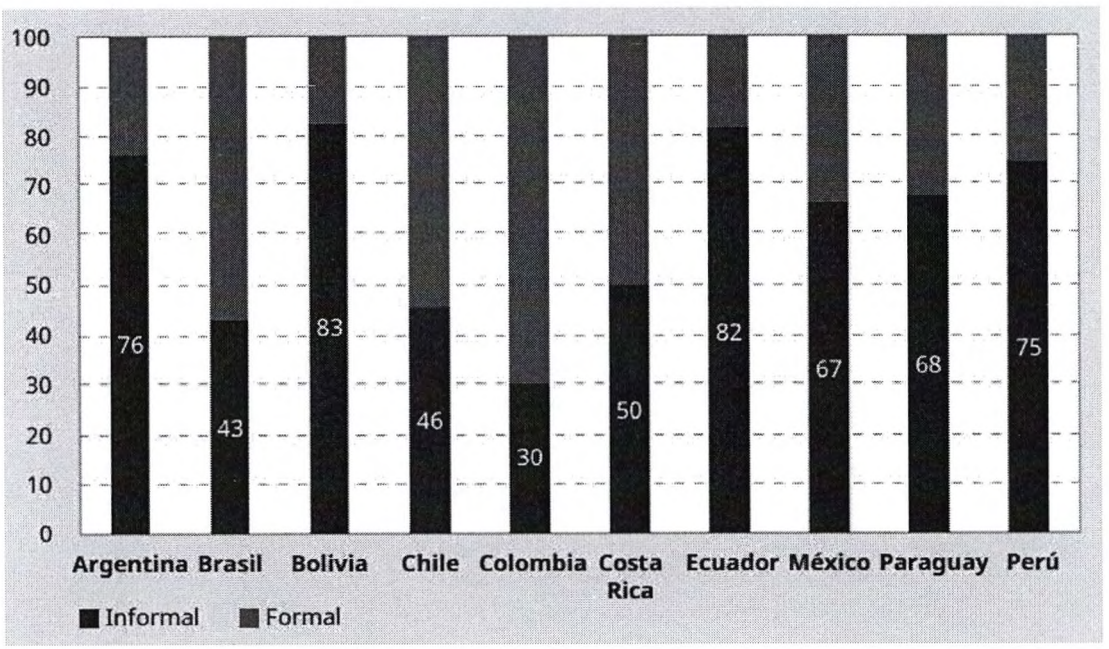
los correspondientes al Sistema Privado de Pensiones y el de la Oficina de Normalización Previsional, ambos con muchas reformas pendientes, y que apenas y dan cobertura al 30% de la población objetivo.

Desde hace unos años, se han dado intentos tanto desde el Poder Ejecutivo como desde el Poder Legislativo, pero no se ha podido llegar a un consenso para lograr una reforma total del sistema de jubilaciones.

- **Sobre la situación de los sistemas de pensiones.**

De acuerdo con la publicación *Panorama Laboral 2022*, publicado por la Organización Internacional del Trabajo – OIT – en febrero de 2023; entre el III trimestre de 2020 y el III trimestre de 2022, en el Perú, la recuperación del empleo tuvo un aporte del 75% de la informalidad, siendo el cuarto lugar donde predomina la informalidad entre los países de América Latina, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1: Contribución del empleo formal y del empleo informal a la recuperación del empleo total. Países seleccionados de América Latina. III trimestre 2020-III trimestre 2022

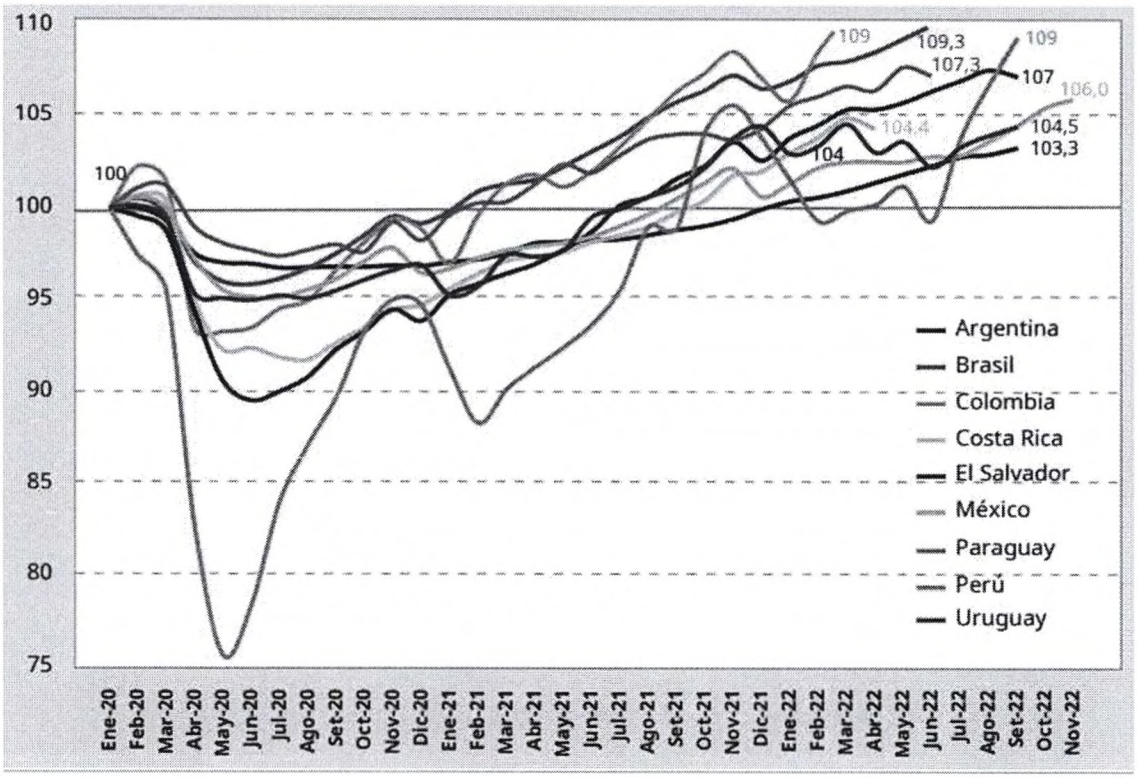


Fuente: OIT[2]

[2] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_867497.pdf

De la misma fuente, como se muestra en la Tabla 2, la evolución mensual del empleo formal en América Latina muestra que Perú tiene tasas negativas, salvo por el periodo comprendido entre octubre de 2021 y febrero de 2022, y un ligero repunte entre junio 2022 y noviembre de 2022.

Tabla 2: Evolución mensual del empleo formal del sector privado. Países seleccionados de América Latina. Índice 100=enero 2020



Fuente: OIT[3]

En ese contexto, y con los sistemas previsionales vigentes en Perú solo el 30% de los peruanos están en la posibilidad de generar ahorros con fines previsionales. Dentro de los sistemas previsionales que existen en el Perú, destacan, por la cantidad de afiliados con los que cuentan, los siguientes:

- Sistema Privado de Pensiones, un sistema pensionario que administra los fondos de jubilación de los trabajadores de forma individual; es decir, solo depende de los aportes que individualmente realicen los trabajadores. Éstos son cargados a sus sueldos y son gestionados por las Administradoras de

[3] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_867497.pdf

Fondos de Pensiones (AFP). Inicialmente, se esperaba que el fondo que los trabajadores acumulen durante su vida laboral, se retire de forma prorrateada a partir de la edad de jubilación, pero se han realizado diversas modificaciones al marco legal que rige al sistema privado de pensiones, destacando el retiro del 95.5% al cumplir la edad de jubilación, con lo que el sistema de jubilación, se convirtió en un sistema de ahorro, donde los ciudadanos que llegan a la edad de jubilación, retiran sus fondos para administrarlos personalmente. Otro cambio significativo, se dio con el Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA), que permite que los trabajadores que cumplan con ciertas condiciones de continuidad durante sus aportes, opten por solicitar los beneficios de la jubilación antes de tiempo. Desde la época de la pandemia, se han venido aprobando distintos retiros de los fondos para poder mitigar los efectos que las crisis económicas han venido generando en el Perú.

- El Sistema Nacional de Pensiones, gestionado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), funciona desde los años 70 y administra los aportes dentro de un fondo colectivo, que funcionaba bajo el supuesto de que en el tiempo habrían más ciudadanos en edad de aportar, que ciudadanos en edad de jubilación. Por ello, se esperaba que los gastos de la jubilación pudieran afrontarse con los aportes que los ciudadanos en edad de trabajar realizaran. Pero la evolución demográfica de la población, ha resultado en grupos etarios en los que predominan los ciudadanos en edad de jubilación, puesto que, gracias a los avances de la medicina, los peruanos hoy son más longevos, y las tendencias en cuanto a estilos de vida, ha llevado a que muchos jóvenes no establezcan una familia, como se puede apreciar en la Tabla 3, donde se muestra la evolución de os grupos etarios según CEPLAN[4] desde 2007 hasta 2023. En ella se ve que en el año 2007, la población menor de 19 años representaba en promedio, el 20% de la población, mientras que el segmento de 40 a más, era de 13% en promedio,

[4] https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t4

mientras que en 2023, el grupo de menos de 19 es de 15% y el grupo de 40 a más, es cerca del 19% de la población.

Imagen 3: Estructura de los grupos etarios del Perú

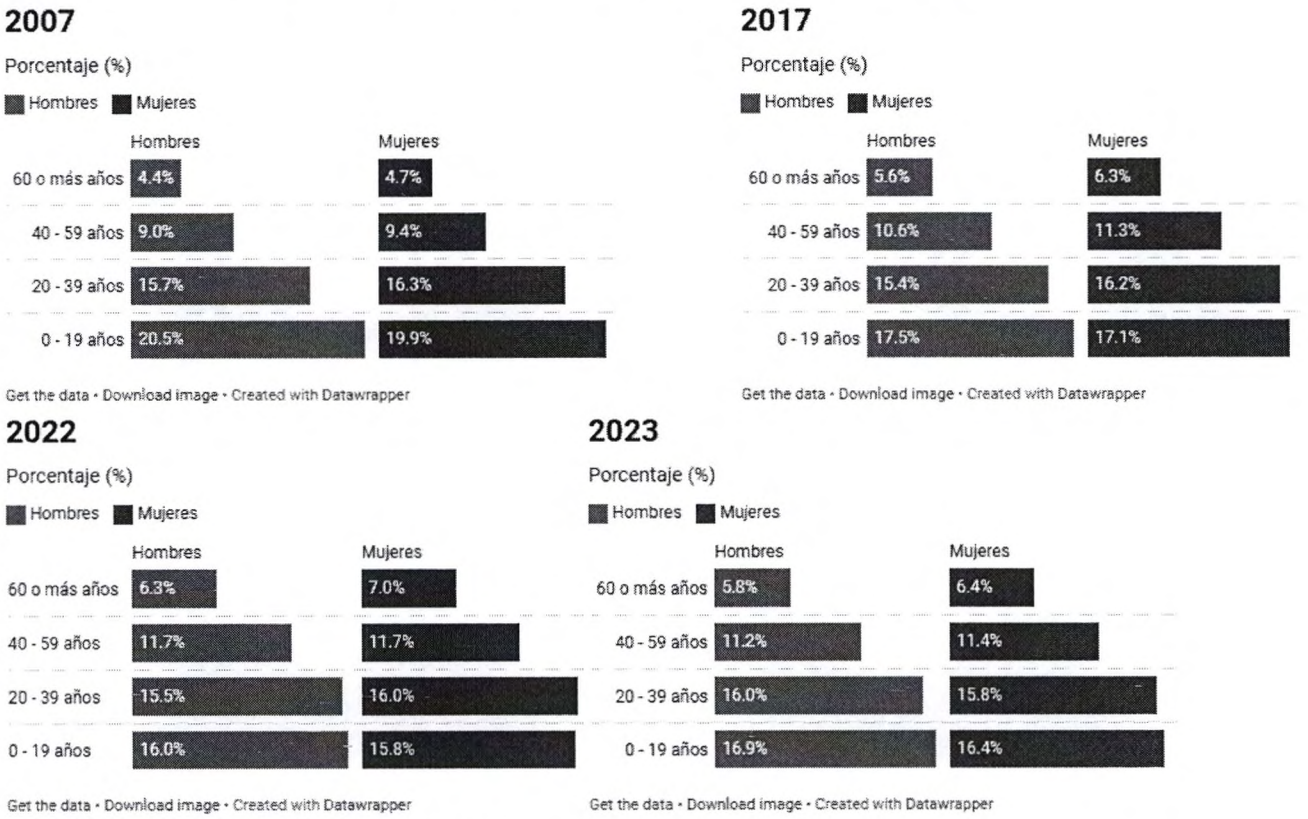


Figura 1. Perú: Pirámides de población, 2007, 2017, 2022 y 2023.

Nota. Elaboración Ceplan a partir de las bases de datos de la página web del MINSA.

Fuente: CEPLAN[5]

Por lo que el Sistema Nacional de Pensiones, administrado por la Oficina de Normalización Previsional, resulta siendo insostenible como un fondo colectivo. Así lo manifiesta el Instituto Peruano de Economía[6], en la siguiente cita:

—Insostenibilidad—

Actualmente, el aporte de los afiliados a la ONP resulta insuficiente para financiar el pago de las pensiones y, por ende, el Estado debe transferir recursos a la ONP para cubrir este déficit. Entre el 2011 y el 2017, se transfirieron anualmente en promedio S/2.034 millones, lo que representa

[5] https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t4
[6] https://www.ipe.org.pe/portal/onp-no-solo-son-juicios/

un costo promedio anual de 0,4% del PBI. Estas transferencias aumentarían significativamente con el fin del bono demográfico en un par de décadas. En la actualidad, existen aproximadamente 2,9 aportantes por cada pensionista. Se espera que esa proporción caiga a solo 0,4 al 2050.

En este sentido, el IPE proyectó las transferencias del Estado necesarias para cubrir las pensiones en el período 2018-2063. El costo de mantener la ONP tendría una tendencia creciente a partir del 2044 ante el deterioro de las condiciones demográficas que obliga al Estado a transferir mayores recursos a la ONP. Así, el costo promedio anual alcanza un máximo de 0,6% del PBI hacia el 2060. Sin embargo, este costo no incluye los costos indirectos para el Estado de que dos tercios no accedan a una pensión ONP a pesar de haber aportado. Además, dicho costo resulta artificialmente más bajo porque los afiliados que no recibirían una pensión financiarían las pensiones de los que sí la recibirían.

Si se considerase que este grupo de afiliados recibiese una pensión mínima proporcional a los años de aporte efectivo, el costo total para el Estado de mantener la ONP aumentaría significativamente y alcanzaría un pico en el 2060 de 1,4% del PBI.

- **<u>Sobre la reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina</u>**

En los últimos años se ha dado una serie de reformas en América Latina, en lo concerniente a sistemas pensionarios, al respecto, CEPAL publicó en 2022[7], indica que dos denominadores comúnmente recurrentes en las reformas que se han dado, son: un incremento del rol del Estado en desmedro de las AFP y el paso de un sistema privado a un sistema mixto de reparto. Respecto de estos factores, se desarrollan las siguientes citas:

1. Incremento del rol del Estado y declive de las AFP

Todas las reformas aumentan el papel del gobierno ya sea con la transferencia del sistema privado al sistema público y/o la creación/ampliación de prestaciones financiadas por el Estado unidas a

[7] https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c973ffd4-2bf6-4c4c-912b-49c3c8d5cedd/content

nuevas entidades gestoras públicas. El Estado financia las pensiones no contributivas, así como aportes solidarios para mejorar las pensiones bajas o garantizar pensiones mínimas, compensa en algo la desigualdad de género financiando aportes por hijo a las madres, elimina o restringe las comisiones, crea administradoras públicas u ordena licitaciones para fomentar la competencia y hace transferencias para mantener el sostenimiento financiero-actuarial. ***En la Argentina*** *se estableció una Comisión Bicameral en el Congreso que supervisa los fondos del sistema público y su evolución, recibe informes anuales de ANSES y puede dar recomendaciones, aunque no vinculantes; un consejo asesor del fondo público (también sin poder vinculante) y otros organismos públicos ejercen supervisión externa, por lo que no hay una superintendencia autónoma unificada.* ***La Gestora Pública en el Estado Plurinacional de Bolivia*** *es autónoma, aunque bajo la tuición de una entidad gubernativa; ya administra y paga la pensión universal no contributiva y otras prestaciones y debe tomar la administración de las AFP en 2022. Además, la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) es el órgano de supervisión de todo el sistema, aunque está supeditada al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en cuanto a los nombramientos de su personal y en los hechos no es realmente autónoma.* ***En Chile*** *se reemplazó la previa Superintendencia autónoma que vigilaba el sistema/pilar privado por una Superintendencia de Pensiones, autónoma, que unificó su control sobre todo el sistema de pensiones, excepto las fuerzas armadas y la policía.* ***En El Salvador****, el rol del Estado como financiador de prestaciones se contrajo, traspasando a trabajadores, empleadores y pensionados la carga financiera de las antiguas prestaciones de beneficio definido y las agregadas por la re-reforma (BET, BEP y BL), pero hay un aporte fiscal a la CGS que es de reparto y administración pública.* ***En el Uruguay*** *se propone una superintendencia paraestatal única e independiente que regule y supervise todo el sistema incluyendo a los cinco regímenes separados sin excluir a las fuerzas armadas y la policía.* ***En Costa Rica,*** *desde la reforma estructural, hay una Superintendencia pública, unificada e independiente sobre todo el sistema*

*(no hay fuerzas armadas en el país). A pesar de **su sistema muy fragmentado**, o quizás debido a esto, **México carece de una Superintendencia unificada** que regule y controle todo el sistema. Sólo la propuesta del Uruguay propone unificar los sistemas separados.*

Es importante en el caso chileno, pionero y modelo para el resto de la región, ahondar en el rol estatal.

(...)

Es revelador que una de las promesas de la reforma estructural fue que la propiedad de la cuenta individual y la administración privada de las cuentas individuales en el sistema privado impedirían la intervención del Estado y la manipulación política de los fondos, pero como demuestran los casos anteriores esto no ocurrió. Un supuesto de dicha promesa fue que el Estado siempre jugaría un papel positivo y que, debido a la administración privada y las cuentas individuales, dejaría de intervenir en el sistema de pensiones, pero ese no fue el caso en algunos países. Todo ello demuestra la necesidad de crear sistemas o supervisoras independientes del Estado, política, administrativa y económicamente, así como la participación de los trabajadores en la administración y/o la supervisión de los sistemas, cualquiera que sea la naturaleza de estos.

2. Movimiento del sistema privado a uno mixto con un componente público de reparto

*La propuesta en el **Uruguay** declara que, cuando la gran mayoría de los países implantaba el modelo substitutivo exclusivo, dicha nación se apartó de esa tendencia y adoptó el modelo mixto y ratifica que fue una decisión acertada; además amplía el modelo mixto actual con cuatro pilares. En el Estado Plurinacional de **Bolivia** se pasó a los asegurados que estaban en el modelo substitutivo a un pilar público de reparto, pero mantuvo las cuentas individuales para los antiguos asegurados y los nuevos ingresantes en el mercado de trabajo, además se da el caso único en la región que las referidas cuentas transitan hacia una administración por una entidad pública. En **Costa Rica** se ha mantenido y reforzado el modelo mixto, mediante una reforma paramétrica del pilar público para extender su período de equilibrio.*

*En **El Salvador** se movió de su modelo substitutivo a un modelo mixto que combina el antiguo sistema de cuentas individuales con un componente público de reparto. **La reforma en México**, aunque no ha formalizado un pilar de reparto, introdujo una serie de medidas para mejorar las prestaciones que son financiadas por el fisco y administradas por el gobierno por lo que es virtualmente un sistema mixto. **Por último, las propuestas en los sistemas paralelos de Colombia y el Perú se orientan a integrar los sistemas público y privado en un sistema mixto,** donde el antiguo sistema de reparto se convierte en el pilar público y el antiguo sistema privado en uno complementario privado de cuentas individuales. Al momento de cerrar este documento, el Diálogo Nacional por la CSS parecía encaminarse a una reforma paramétrica para reforzar su sostenibilidad, pero transformando su estructura.*

***En la República Dominicana,** uno de los proyectos de reforma promovía el sistema mixto pero el proceso de debate actual es incipiente. El nuevo gobierno (...) **elegido en Chile**, propuso en su programa de gobierno crear un sistema que permita aumentar las pensiones de los actuales y futuros jubilados, sin AFP, y que materialice el derecho a la seguridad social. Se ha indicado que será un sistema moderno, tripartito, solidario, público y con suficiencia en sus prestaciones, diseñado bajo estándares internacionales y sostenible en el tiempo, generado a través de una discusión técnica transversal para darle sostenibilidad y legitimidad en el futuro. Además, en la fase de transición, se mantendría la propiedad sobre los fondos ahorrados, mientras que, una vez que el sistema estuviese plenamente implementado se compondría de un pilar no contributivo, con una Pensión Básica Universal; un pilar contributivo, a través de un nuevo sistema de cuentas de registro individual previsional con rentabilidad colectiva administrado por un órgano público autónomo y técnicamente idóneo, y que reconozca el trabajo de cuidados no remunerado y los períodos de desempleo, con tablas unisex, y un aumento gradual de 6% de la cotización a cargo del empleador; y un pilar de ahorro voluntario. **En la Argentina** se continúa con su sistema público, así como otros nueve países de la región. Solo en el Brasil se intentó sin*

éxito cambiar el sistema público por uno privado y, finalmente, optó por una reforma paramétrica.

En conclusión las reformas planteadas en los países vecinos de América Latina, empiezan a tener una tendencia de valorar aportes mixtos, en el caso de Perú, si bien los programas asistenciales como Pensión 65, no pueden considerados planes de jubilación como tales, programas como ése permiten que se cumpla con la expectativa que se tiene sobre el Estado, respecto a garantizar la seguridad social de los peruanos de acuerdo a lo que establece la Constitución Política del Perú.

- **Sobre el debate de la reforma del Sistema de Pensiones en Perú**

En el Congreso de la República se han desarrollado diversos debates en los últimos años alrededor de la reforma del sistema de pensiones. Predominando en el debate los siguientes puntos:

1. Si la administración de los fondos debe ser individual o a través de un fondo contributivo. Frente a ello se ha planteado que el sistema debe ser multi pilar, es decir, que de forma gradual, los sistemas de pensiones deben ser contributivos (fondos colectivos, donde se reparte de la forma más equitativa posible los fondos recaudados de forma colectiva) o no contributivos (cuentas individuales).
2. Si los aportes deben tener un aporte complementario por parte del gobierno, lo que se conoce en otros modelos como *matching contribution*, o contribución emparejada, a lo que el Poder Ejecutivo ha mostrado una buena predisposición a través del Proyecto de Ley presentado al Congreso de la República, en el que busca unificar el Sistema de Pensiones. Cabe observar en este punto, que la política planteada por el Poder Ejecutivo ofrece aportes complementarios que son directamente proporcionales a los aportes individuales, es decir, quien esté en capacidad de aportar más, recibirá una mayor retribución por parte del Estado.
3. Si la administración debe ser pública o privada.
4. Cómo deben plantearse los modelos tarifarios de los servicios de administración de fondos de pensiones.
5. El planteamiento de una pensión mínima.

6. Si los planes de pensiones deben estar vinculados únicamente a quienes cuentan con un empleo formal.

Inevitablemente, la variable ideológica o política entra a tallar dentro del debate, y mientras tanto, el Perú sigue con un sistema de pensiones fraccionado, subsidiado por el Estado y politizado en torno a distintas ofertas sobre liberación de los fondos, entre otras.

- **Sobre el Impuesto a las Transacciones Financieras**

El Proyecto de Ley 5626/2020-CR, Ley que elimina el Impuesto a las Transferencias Financieras – ITF, fue presentado el 26 de junio de 2020. La Comisión de Economía, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso Complementario del 2020, dictaminó de forma favorable el proyecto el 14 de julio de 2021, posteriormente, el Congreso archivó el proyecto con la representación el 2021. El archivo del Proyecto de Ley estaba justificado ante las observaciones planteadas en el informe del Ministerio de Economía y Finanzas, pero el mismo informe, remitido al Congreso de la República a través del Oficio 0433-2020-EF/10.01[8], muestra los siguientes hallazgos:

> *"Del Propósito del ITF*
>
> *2.5. El ITF se encuentra vigente desde el 27 de marzo de 2004 y tiene como objeto gravar determinadas transacciones financieras sobre el monto total de la operación y permite identificar la bancarización de las operaciones económicas que realizan las personas naturales y jurídicas a través de las empresas del sistema financiera utilizando los medios de pago que la ley permite. La tasa vigente del impuesto es del 0.005%. El impuesto se determina aplicando la tasa sobre el valor de la operación afecta.*
>
> *2.6. en diversos países de Latinoamérica se aplican impuestos equivalentes con la misma finalidad que en nuestro. Al respecto, González (2009) indica que la implementación de este tipo de impuestos ha contribuido a obtener información que de otra manera sería de difícil acceso y también ha permitido cruzar dicha*

[8] https://www.mef.gob.pe/contenidos/inf_congreso/oficios/OFICIO433_2020DM.pdf

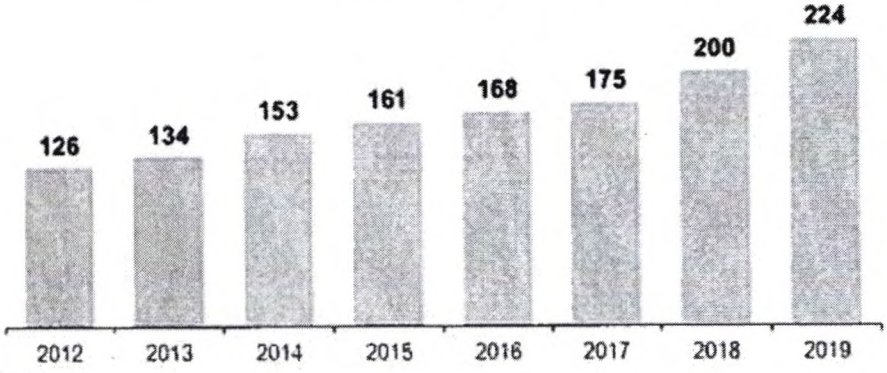
información, contribuyendo a la dirección de múltiples supuestos de evasión fiscal.

2.7. En cuanto a su aplicación en otros países de la región, en Colombia el impuesto se denomina gravamen a los movimientos financieros, y se aplica una alícuota de 0.2% sobre la base imponible, en Argentina es el impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias, con una tasa máxima de 0.6% y en Bolivia también se denomina impuesto a las transacciones financieras y tiene una alícuota de 0.3%. De este modo, Perú tiene la alícuota más baja de la región.

2.8. Según el FMI (2011), quienes pagan este impuesto son las personas más adineradas debido a que poseen la capacidad de realizar movimientos de mayor tamaño en el sistema financiero. Esto implica que este impuesto es progresivo por lo que cuanto mayor sea la frecuencia de las transacciones y mayor el monto, mayor será la contribución a la recaudación.

2.9. En lo que se refiere a la recaudación del impuesto, según lo reportados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), el ITF ha tenido una tendencia creciente desde su creación. Esto implica que en nuestra economía se han incrementado las operaciones financieras, lo cual es un indicador relevante de desarrollo y contribuye a evaluar su desempeño.

Impuesto a las transacciones financieras, 2012 – 2019
(En millones de S/)



Fuente: SUNAT
Elaboración: MEF

Con relación al análisis de la propuesta legislativa, en la exposición de motivos se menciona que el costo de la administración del impuesto es mayor que la recaudación del mismo. Al respecto, corresponde señalar que el ITF no tiene fines recaudatorios, sino fines extrafiscales. Su relevancia radica en que constituye un mecanismo para la lucha contra la evasión tributaria, el lavado de activos y otros delitos. Esto implica que, a pesar de los costos de administración de impuesto, este tiene un efecto neto positivo sobre la labor fiscalizadora de la administración tributaria.

Al respecto, según información reportada por la SUNAT, se detecta en promedio cerca de 200 mil contribuyentes que realizan operaciones financieras por más de 10 UIT (S/43 000 para el 2020) sin encontrarse inscritos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC), segmento sobre el cual se efectuó un conjunto de acciones que iniciaron con labores de asistencia y orientación, a fin de que el contribuyente regularice voluntariamente la omisión a la inscripción, para pasar luego a ejecutar acciones de control sobre aquellos que continúan siendo omisos a pesar de las primeras comunicaciones a la regularización.

La información del ITF permite apalancar significativamente la mayor formalización (en cerca del 40%), dado que el número total de

contribuyentes inscritos y activos en el RUC anualmente se incrementa en promedio a razón de 500 mil contribuyentes.

Siendo así, la ausencia de información generada por la eventual eliminación del indicado impuesto a las transacciones financieras debilitaría de forma importante el avance de la formalización y sobre todo imposibilitaría el actuar de la Administración Tributaria sobre dicho segmento que es el más reacio al cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Ello mantendría en muchos mercados el status quo de informalidad y con ello la competencia desleal que motivaría a los cumplidos a alejarse de la formalidad.

Por otro lado, las acciones de control masivas realizadas por la Administración Tributaria tienen en gran parte como fuente de información principal la generada por el ITF, lo que ha permitido entre el 2016 y 2019 obtener los siguientes resultados de la gestión del cumplimiento tributario, a través de acciones inductivas, verificaciones y fiscalizaciones en la que participa el análisis de las operaciones afectas por el mencionado impuesto

N° de actuaciones	*Monto de Incumplimiento detectado*
79 125	*S/433 millones*

Fuente: SUNAT

Según lo indicado por la SUNAT, el ITF es un insumo importante en el control de esquemas complejos de evasión tributaria vinculados a grandes operaciones debido a que ha permitido detectar los movimientos de dinero realizados por las personas y empresas, convirtiéndose es una herramienta potente para analizar la trazabilidad del dinero e identificar a los beneficiarios reales.

Para dicho fin, el uso del ITF y otras fuentes de información han posibilitado llegar a establecer redes y vinculaciones de operaciones de alta complejidad que de otra manera sería imposible detectar.

Agrega la Administración Tributaria que entre los casos especiales, actuaods o bajo investigación, más importantes tenemos:

a) Los vinculados a organizaciones creadas para defraudar al fisco a través de la exportación de oro proveniente de la minería ilegal, sobre este tema en los últimos dos años se han detectado casos con un onto de inconsistencias cercano a S/1,000 millones;

b) La realización de operaciones no reales (facturas falsas) para otorgar crédito fiscal falso, por cerca de S/40 millones durante el mismo lapso de tiempo;

c) Transferencia de acciones fuera de los mecanismos supervisados y realizada por personas naturales sin presunto respaldo económico, las que involucran operaciones por más de S/1,300 millones;

d) Triangulación de rentas para ocultarlas, por más de S/5 millones, realizada por contribuyentes con registro de asociación e inclusión exoneradas;

e) Omisión de declarar rentas de fuentes extranjera a pesar de registrar remesas de dinero desde exterior por más de S/400 millones; y

f) Grandes patrimonios que registran desbalance y/o incremento patrimonial no justificado por más de S/2,500 millones.

Como puede verse el movimiento y seguimiento del dinero proporcionado por el ITF permite identificar las verdaderas operaciones realizadas, que difieren de los documentos informados a la Administración Tributaria. Con ello se sumarían más de S/5,500 millones de rentas, probablemente, no declaradas.

(...)

III. Conclusión

(...)

El ITF es un tributo con fines extrafiscales: combatir la evasión y elusión tributaria, el lavado de activos y otros delitos. Se utiliza en varios países tales como Colombia, Argentina y Bolivia, siendo el Perú el que tiene una tasa significativamente menor.

El ITF no constituye una carga tributaria relevante para los contribuyentes y tiene una tasa de 0.005% , el cual se utiliza

posteriormente contra el pago del impuesto a la renta. Por ejemplo, en una transacción de S/2,000 apenas hay una retención de S/0.1.

La retención de este impuesto es inmediata y no requiere realizar transacción adicional alguna, por lo que su aplicación no genera que se pierda eficiencia económica.

(...)

La ausencia de la información generada a través del ITF imposibilita gran parte del actuar de la SUNAT, posibilitando con ello el incremento de la evasión tributaria:

- *A través del ITF se detecta anualmente en promedio cerca de 200 mil contribuyentes que realizan operaciones financieras significativas sin encontrarse inscritos en el Registro Único de Contribuyente (RUC)*
- *El ITF es una herramienta para las acciones de control masivas. Entre el 2016 y 2019 se realizaron más de S/79 mil actuaciones detectando un incumplimiento tributario de S/433 millones.*
- *El ITF es también un insumo importante en el control de esquemas complejos de evasión tributaria vinculados a grandes operaciones, tales como minería ilegal, desbalance patrimonial, facturas falsas, entre otros.*

Como lo plantea el mismo Ministerio de Economía y Finanzas, las aportaciones generadas por el Impuesto a las Transacciones Financieras, no tienen una naturaleza contributiva, no genera una mayor carga contributiva para los usuarios, cumple un rol informativo que permite detectar defraudaciones y evasiones por montos mayores a 5 mil millones de Soles.

- **<u>Sobre las billeteras electrónicas</u>**

De acuerdo con la definición que ofrece el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en su publicación oficial referente a sistemas de pagos en el Perú[9], se indica lo siguiente:

Billeteras Digitales. Una billetera digital es una aplicación móvil instalada en un celular que utiliza un proceso de enmascaramiento (por ejemplo, el

[9] https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-189/moneda-189-03.pdf

número de celular como representativo de una cuenta de depósito u otra) para facilitar las transferencias entre usuarios de dicha billetera, que pueden ser clientes de la empresa del sistema financiero que la emitió o clientes de diferentes empresas, si se encuentran en el mismo esquema de pago; por ejemplo, Yape y Plin. Debido a

que las transferencias o pagos se realizan en tiempo casi real, todas las billeteras establecen un límite máximo por transacción, para prevenir casos de fraude.

Recientemente se unificaron los medios de pago, logrando la interconectividad entre los distintos proveedores del servicio de billeteras digitales, como se muestra en la siguiente cita del Diario Oficial El Peruano, de acuerdo con la Circular 0024-2022-BCRP[10], que Aprueban el Reglamento de Interoperabilidad de los Servicios de Pago provistos por los Proveedores, Acuerdos y Sistemas de Pagos.

Finalmente, en setiembre de 2023, el Instituto Peruano de Economía[11], publicó una estadística sobre las tasas de crecimiento, superiores al 1300%, en el uso de billeteras digitales en los últimos tres años.

Las billeteras digitales (como Yape o Plin) han revolucionado cómo los peruanos pagan sus compras diarias.

Mensualmente, unos 11 millones de personas utilizan de forma activa estas billeteras y mueven más de S/12 mil millones, con lo que se convierte en el principal medio de pago digital minorista. Aprovechar la revolución digital requiere continuar impulsando este tipo de tecnologías innovadoras, ya que no solo contribuye a la inclusión financiera, sino que también promueve una mayor formalización.

—Evolución reciente —

Antes de la pandemia, el principal medio de pago minorista (además del efectivo) eran las tarjetas de crédito y débito. En enero del 2020, por ejemplo, se realizaron cerca de 47 millones de transacciones a través de tarjetas, lo cual representó más de la mitad de las operaciones digitales

[10] https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2113366-1

[11] https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2023/09/2023-09-03-La-tenencia-de-billeteras-digitales-se-multiplico-por-13-en-los-ultimos-3-anos-Informe-IPE-El-Comercio.pdf

(57% al cierre del primer trimestre del 2019). En contraste, en ese mes, apenas se realizaron tres millones de transacciones utilizando billeteras digitales, una cifra 15 veces menor.

Desde entonces, el uso de las billeteras digitales se ha expandido rápidamente, y tiene a Yape y Plin como los jugadores más importantes del mercado. Según datos de Yape, en julio del 2023 se realizaron cerca de 250 millones de transacciones a través de este medio, más de 90 veces el número realizado a inicios del 2020. Con ello, las billeteras representan más de la mitad del total de transacciones digitales (52% al cierre del primer trimestre del 2023). En contraste, las operaciones con tarjetas apenas se multiplicaron 2,5 veces, por lo que redujeron su participación y representan ahora solo el 22% del total de operaciones digitales del país. Ello significa que, por cada transacción con tarjetas, se realizan más de dos en billeteras móviles.

El despegue en el uso de las billeteras digitales ha significado que el porcentaje de adultos que las usan haya pasado de 3% en enero del 2020 a 38% al cierre de julio del 2023, lo que equivale a más de ocho millones de nuevos usuarios desde el inicio de la pandemia. En Lima y Arequipa, más de la mitad de los adultos utilizan frecuentemente billeteras digitales. Sin embargo, el uso de estas billeteras también ha crecido significativamente en otras regiones. A principios del 2020, el uso de billeteras móviles se ubicaba por debajo de 5% en todas las regiones. Sin embargo, a julio último, al menos el 11% de la población en cualquier región accede a una billetera digital. Además, en 10 regiones, más del 30% de adultos utilizan activamente estos medios de pago.

—Impactos positivos —

La adopción de las billeteras digitales es relevante para la economía del país porque promueve la inclusión financiera y puede tener un efecto positivo sobre la formalidad y la recaudación fiscal. Por un lado, las billeteras digitales incentivan la apertura y uso de cuentas de depósito en entidades financieras. Desde el 2020, con el rápido aumento en el uso de billeteras digitales, la tenencia de cuentas entre la población adulta se ha

acelerado, al pasar de 38,1% en el 2018 a 42,3% en el 2020 y a 51,7% en el 2022. Esto es más de 2,5 millones de nuevos usuarios en los dos últimos años.

Esa tendencia permite a un mayor porcentaje de la población acceder a servicios financieros básicos –como ahorros, créditos y pagos– y explorar servicios más sofisticados tales como seguros y operaciones con tipo de cambio, contribuyendo con la educación financiera.

Por otro lado, la adopción de billeteras digitales tiene un potencial significativo para incentivar la formalización en el país. Con su uso, los pagos se vuelven más transparentes y trazables, al permitir que los negocios y trabajadores independientes puedan tener un registro más preciso de sus ingresos, lo que es útil luego para acceder a financiamiento formal.

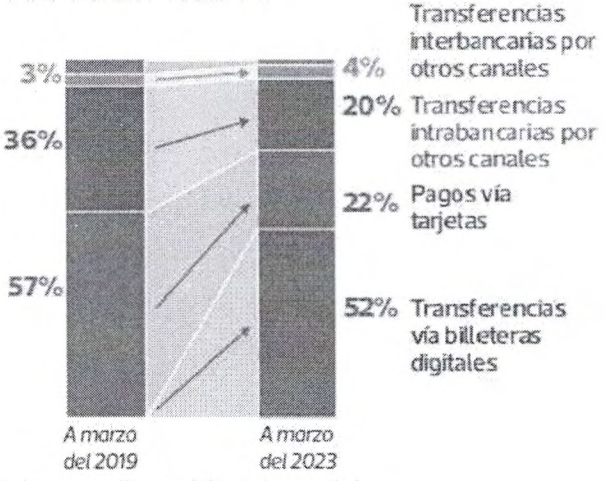
En el 2022, según cifras de la Enaho, solo el 41% de los trabajadores informales tenía una cuenta de depósito, a diferencia del 93% de los formales. Además, la masificación del uso de billeteras digitales facilita a las autoridades tributarias obtener un mejor conocimiento de las transacciones financieras, lo cual les permite adoptar mejores estrategias para disminuir la evasión fiscal.

Operaciones con billeteras electrónicas y tarjetas, 2020-2023*
(millones de operaciones)

*La data de billeteras electrónicas corresponde a Yape, información a julio del 2023. La data de tarjetas de crédito y débito está a junio del 2023.

Fuentes: Yape, BCR.

Participación en el número de pagos de minoristas digitales
(%; promedio 12 meses)



*En gris, se incluye al resto de pagos digitales.

Fuente: BCR.

—Las limitaciones—

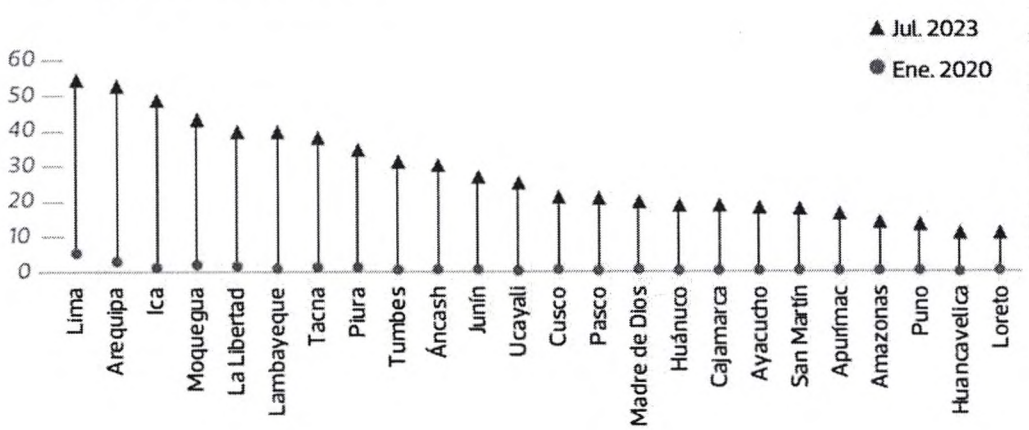
Una de las principales limitaciones para la adopción de billeteras digitales es el limitado acceso a Internet en algunas regiones del país, especialmente en áreas rurales. Las regiones con mayor acceso a Internet móvil han mostrado un incremento en el uso de billeteras que más que duplica su uso en regiones con menor acceso a Internet.

Por ejemplo, las regiones de la costa sur –Moquegua, Tacna y Arequipa– con un acceso a Internet móvil de entre 96 y 104 líneas por habitante han visto un incremento promedio de 45% en el uso de billeteras móviles entre inicios del 2020 y julio del 2023. Por otro lado, en las regiones de la selva – Loreto, Amazonas y Ucayali– con un acceso a Internet de entre 54 y 64 líneas por habitante, el incremento ha sido solo de 17% en promedio. Adicionalmente, el nivel educativo de la población puede ser una limitante para la adopción del uso de billeteras electrónicas. Según la SBS, en el 2022, solo el 36% de peruanos superó los niveles mínimos de conocimiento en temas financieros.

Así, el uso de las billeteras digitales se configura como un factor relevante para una mayor inclusión financiera y formalización. Impulsar su mayor uso involucra priorizar el cierre de brechas de acceso a Internet móvil y a una educación de mayor calidad.

Usuarios activos de billeteras digitales según región, ene. 2020-jul. 2023*

(% de la población de 18 años o más)

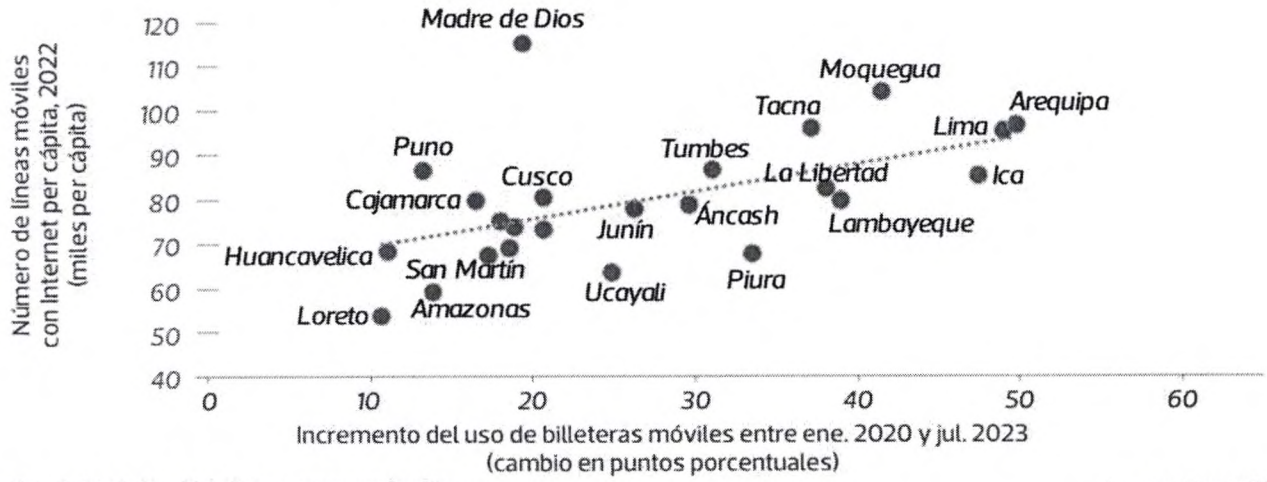


*La data de billeteras electrónicas corresponde a Yape. Los usuarios activos se consideran a aquellos que utilizaron la aplicación por lo menos una vez en los últimos 30 días durante el período analizado.

Fuente: Yape, INEI.

Ambos aspectos forman parte de la agenda pendiente para elevar la competitividad, necesaria para retomar tasas mayores de crecimiento y reducción de la pobreza

Relación entre el incremento en el uso de billeteras electrónicas e Internet móvil*



*La data de billeteras electrónicas corresponde a Yape.

Fuentes: Yape, MTC, IPE.

En conclusión, el pago a través de las billeteras digitales, ha ganado una participación de mercado mayor al 52%, en desmedro de los pagos con tarjetas y los pagos con transferencias, comparándolo con el escenario pre pandemia. Mensualmente las billeteras digitales son utilizadas por 11 millones de peruanos, generando transacciones por más de 12 mil millones de Soles, lo que pone el ticket promedio de uso de billeteras digitales por encima de los mil Soles mensuales.

II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

- **<u>Planteamiento de la propuesta</u>**

La propuesta plantea específicamente lo siguiente:

1. Ampliar el alcance de la ley del Sistema Privado de Pensiones para que los aportantes no estén sujetos, exclusivamente, a las personas que están contratadas bajo algún régimen laboral.
2. Permitir que la Oficina de Normalización Previsional – ONP – administre Cuentas Individuales de Capitalización, para que los aportes puedan manejarse fuera del modelo contributivo que hoy por hoy, no es sostenible, dada la estructura demográfica de la población.

3. A manera de generar el aporte asociado al consumo y que permita ser identificado plenamente con el uso de las billeteras electrónicas, facilitando así su registro y recaudación, se toma como herramienta a las billeteras digitales, para poder identificar los aportes a manera de impuestos que se utilizarán de forma específica para registrar los aportes de cada ciudadano.
4. Considerando que la tasa aplicada al ITF en el Perú es de 0.005% de acuerdo a la información provista por el Ministerio de Economía y Finanzas, y que en otros países de la región la tasa llega a ser de 0.6%, se descarta el argumento de que la tasa pueda generar un desincentivo al uso de las billeteras digitales.
5. Se toma la buena predisposición del Poder Ejecutivo, expresada en el Proyecto de Ley 6120/2023-PE, Ley de creación del nuevo sistema previsional. Para generar los aportes complementarios del Estado Peruano, para ofrecer mejores aportes para cada ciudadano.

Cambios propuestos a la legislación vigente

Se proponen los siguientes cambios al Decreto Ley 25897[12], que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones AFP

LEGISLACIÓN VIGENTE	CAMBIOS PROPUESTOS	EXPLICACIÓN
Artículo 2.- Corresponde a los trabajadores, cualquiera que sea la modalidad del trabajo que realicen, afiliarse a las AFP en los términos establecidos por la presente Ley, sus reglamentos y las disposiciones generales que para dicho efecto dicte la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (la Superintendencia).	*Artículo 2. Corresponde a los trabajadores, cualquiera que sea la modalidad del trabajo que realicen, afiliarse a las AFP en los términos establecidos por la presente Ley, sus reglamentos y las disposiciones generales que para dicho efecto dicte la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (La Superintendencia)* ***Corresponde a los proveedores de servicios de billeteras electrónicas consultar a sus usuarios la AFP que eligen para***	Como se puede apreciar en el texto original, la ley se enmarca en el texto "corresponde a los trabajadores, cualquiera que sea la modalidad del trabajo que realicen" el sistema de pensiones se supedita solo a quienes desarrollan un trabajo. El texto propuesto amplía el universo el concepto de aportante no solo a quien tiene un trabajo (que es muy inestable en el Perú) sino también a los

[12] https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H756992

	administrar los aportes generados por el Impuesto a las Transacciones Financieras de las Billeteras Electrónicas.	usuarios de las billeteras electrónicas. Aunque el presente artículo no establece la ampliación del universo de trabajadores propiamente, sí establece que se generará un aporte con cargo al uso de las billeteras electrónicas. Lo establecido en el presente artículo obedece a los cambios que se plantean para el artículo 4A, donde sí se establece específicamente que se incorpora al Sistema de Pensiones a los usuarios de las billeteras electrónicas.
Artículo 4.- La incorporación al SPP se efectúa a través de la afiliación a una AFP. Tal afiliación es voluntaria para todos los trabajadores dependientes o independientes. Los trabajadores pueden desafiliarse de la respectiva AFP a fin de afiliarse al IPSS en un plazo que no puede exceder de 2 años a partir de la vigencia de la presente ley. Las condiciones de desafiliación de una AFP y consecuente afiliación al IPSS son establecidas por la Superintendencia. *(...)*	*Artículo 4.- La incorporación al SPP se efectúa a través de la afiliación a una AFP. Tal afiliación es voluntaria para todos los trabajadores dependientes o independientes. Los trabajadores pueden desafiliarse de la respectiva AFP a fin de afiliarse al IPSS en un plazo que no puede exceder de 2 años a partir de la vigencia de la presente ley. Las condiciones de desafiliación de una AFP y consecuente afiliación al IPSS son establecidas por la Superintendencia.* *(...)* ***Artículo 4-A. Incorporación de los usuarios de billeteras electrónicas*** ***La incorporación para usuarios de billeteras electrónicas es inmediata, e inicia con el uso de la billetera electrónica, a fin de administrar los aportes generados por el Impuesto a las Transacciones Financieras por el uso de Billeteras Electrónicas.***	A diferencia del artículo anterior, el artículo 4 ya aborda la materia de incorporación al sistema de pensiones, circunscribiéndolo a los términos de "trabajadores formales o informales", que en términos tributarios aborda a los perceptores de renta de cuarta o quinta categoría (tal vez incluso tercera categoría), asumiendo que el trabajo independientemente de ser dependiente o no, es formal. Por ello, la presente propuesta legislativa establece en un nuevo artículo donde se incorpora a los usuarios de las billeteras electrónicas dentro del alcance del Sistema de Pensiones.

Artículo 7.- Las AFP tienen la obligación de afiliar a cualquier trabajador que lo solicite, en las condiciones establecidas en la presente ley, sus reglamentos y las disposiciones generales que emita la Superintendencia. (...) Artículo 8. (...)	*Artículo 7. Las AFP tienen la obligación de afiliar a cualquier trabajador que lo solicite* ***y a todos los usuarios de billeteras electrónicas*** *establecidas en la presente ley, sus reglamentos y las disposiciones generales que emita la Superintendencia.* *(...)* *Artículo 8. (...)*	Lo planteado en el presente artículo es consecuencia de lo establecido en el artículo 4A.
Artículo 24.- Las AFP perciben por la prestación de todos sus servicios una retribución establecida libremente, de acuerdo al siguiente detalle: a) Por el aporte obligatorio a que se hace referencia en el inciso a) del Artículo 30 de la presente Ley, una comisión porcentual calculada sobre la Remuneración Asegurable del afiliado. La retribución debe ser aplicada por la AFP por igual a todos sus afiliados. Sin embargo, cada AFP podrá ofrecer reducciones en la retribución de los afiliados en función de su tiempo de permanencia o regularidad de cotización en la AFP. La Superintendencia dictará las normas reglamentarias sobre la materia; b) Por los aportes voluntarios, una comisión porcentual calculada sobre los referidos aportes voluntarios, en el caso de retiro de los mismos; c) Para el caso de los afiliados pasivos que hubieran optado por percibir pensiones bajo modalidad de renta temporal y retiro programado, una comisión fija o porcentual sobre la pensión.	*Artículo 24. Las AFP perciben por la prestación de todos sus servicios una retribución compuesta por uno o por la combinación de los siguientes rubros:* *(...)* ***d) Una comisión establecida en el reglamento por la administración de los fondos provenientes del Impuesto a las Transacciones Financieras por el Uso de las Billeteras Electrónicas.***	El presente artículo incorpora al Impuesto a las Transacciones Financieras, dentro de los conceptos a los que se puede cargar la comisión por el servicio de administración de estos recursos, y faculta a las autoridades pertinentes a especificar los términos de esta disposición a través del reglamento.

Artículo 29.- Los aportes al Fondo pueden provenir de los trabajadores dependientes, de los trabajadores independientes o de los empleadores. En el primer caso, los empleadores actúan como agentes retenedores.	*Artículo 29. Los aportes al Fondo pueden provenir de los trabajadores dependiente, de los trabajadores independientes,* ***de los usuarios de billeteras electrónicas*** *o de lo empleadores. En el primer caso, los empleadores actúan como agentes retenedores* ***y en el caso de los usuarios de billeteras electrónicas, las empresas proveedoras del servicio de billeteras electrónicas,*** *actúan como agentes retenedores*	El artículo 29, nuevamente es uno de los que circunscribe la pertenencia al sistema de pensiones a solo a los trabajadores, excluyendo a millones de ciudadanos. Con el cambio, se incorpora a los usuarios de las billeteras electrónicas y otros miembros de su ecosistema al Sistema de Pensiones.
Artículo 33.- Los aportes del trabajador independiente que opte por incorporarse al SPP son de exclusivo cargo, siendo de aplicación a los mismos lo establecido en el Artículo 30 precedente, según corresponda.	***Artículo 33-A. Aportes de los usuarios de las billeteras electrónicas*** ***Los aportes de los usuarios de las billeteras electrónicas se realizan con cargo a los Impuestos a las Transacciones Financieras por el uso de las Billeteras Electrónicas y los aportes complementarios a éstos, proporcionados por el Estado Peruano.*** ***Los aportes establecidos en el presente artículo, no tienen un monto mínimo, pueden hacerse desde el primer día de afiliación del usuario y se realizan de acuerdo a lo establecido en el reglamento.***	En el artículo 33, se establecen los aspectos particulares para los trabajadores independientes, en ese sentido, el artículo 33A, especifica que los aportes de los usuarios de las billeteras electrónicas con cargo al ITF por el uso de éstas, no cuentan con un monto mínimo y pueden realizarse aportes desde el primer día de afiliación a este sistema. Establece también que el reglamento puede abordar otros aspectos que sean necesarios.

Como se ha podido ver en el desarrollo de los cambios a la legislación, éstos se han realizado en el marco del Sistema Privado de Pensiones, principalmente porque éste contempla el tratamiento individual de los fondos de pensiones. Por ello en la primera disposición complementaria final, se está facultando a la Oficina de Normalización Previsional y al Ministerio de Economía y Finanzas, a que tomen las medidas pertinentes para implementar las cuentas individuales de capitalización dentro la administración de pensiones en la Oficina de Normalización Previsional, para que la presente ley no sea de aplicación exclusiva del sector privado, sino que el Estado también tenga la alternativa de ofrecer este servicio y dar a los usuarios la libertad de elegir entre el sector público o el privado.

Simulaciones de la propuesta

En el desarrollo de la exposición de motivos se hallaron los siguientes datos:

- 11 millones de usuarios han realizado transacciones por billeteras electrónicas por un monto de más de 12 mil millones de Soles mensuales.
- La tasa de impuesto a transacciones financieras más alta registrada en América Latina de acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, es de 0.6% en Argentina, en Bolivia es del 0.3% y en Colombia del 0.2% y la tasa aplicada en el Perú es de 0.005%.

La aplicación de estas alícuotas no ha sido una restricción para el afianzamiento de la inclusión financiera en Argentina, donde se pasó de una cobertura del 48.3% de las localidades con puntos de acceso a servicios financieros a 52.3% en solo un año[13], ni en Colombia donde los indicadores de bancarización pasaron del 55% al 67% en 5 años[14].

La Tabla 4 muestra los cargos que podrían generarse por la aplicación de distintas alícuotas y las pensiones que podrían generar

Tabla 4. Simulación de cargos por uso de billetera electrónica y pensión potencial

	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
ALICUOTA ITF A BILL. ELECTR.	0.20%	0.50%	0.60%
FLUJO PER CÁPITA MENSUAL	S/ 1,100.00	S/ 1,100.00	S/ 1,100.00
APORTE MENSUAL PROMEDIO	S/ 2.20	S/ 5.50	S/ 6.60
TREA DE LOS FONDOS	5%	5%	5%
APORTANDO POR 40 AÑOS			
FONDO OBTENIDO (*)	S/ 6,523.11	S/ 16,307.77	S/ 19,569.32
PENSION A PERPETUIDAD (**)	S/ 27.18	S/ 67.95	S/ 81.54
APORTANDO POR 30 AÑOS			
FONDO OBTENIDO (*)	S/ 3,587.65	S/ 8,969.13	S/ 10,762.96
PENSION A PERPETUIDAD (**)	S/ 14.95	S/ 37.37	S/ 44.85
APORTANDO POR 20 AÑOS			
FONDO OBTENIDO (*)	S/ 1,785.54	S/ 4,463.85	S/ 5,356.62
PENSION A PERPETUIDAD (**)	S/ 7.44	S/ 18.60	S/ 22.32
APORTANDO POR 10 AÑOS			
FONDO OBTENIDO (*)	S/ 679.20	S/ 1,697.99	S/ 2,037.59
PENSION A PERPETUIDAD (**)	S/ 2.83	S/ 7.07	S/ 8.49
(*) Considerando el aporte complementario del Gobierno (**) Considerando la misma TREA de capitalización			

Fuente: Elaboración Propia

[13] https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/informe-inclusion-financiera-022021.asp
[14] https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_357.pdf

Como se puede apreciar, los cargos generados por el uso de las billeteras electrónicas serían mínimos (50 céntimos por cada 100 Soles) y como se establece en la fórmula legal, podrían generarse de una forma atomizada, tal que cargarían un centavo por cada 2 Soles acumulados de consumo.

Los efectos generados son perceptibles a partir de los 30 años de aportes, que pueden cubrir una pensión 65 trimestralmente.

Como recomendación final, si se considera que la aplicación de un Impuesto a las Transferencias Financieras por el uso de las billeteras electrónicas puede generar un desincentivo a la uso de éstas, se pueden ofrecer beneficios a corto plazo como ser incorporados a EsSalud u otros, que merecen ser evaluados por las autoridades pertinentes para su implementación.

2.1 MARCO NORMATIVO.

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento Del Congreso de la República
- Ley 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.
- Ley 28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía,

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La dación de la presente Ley no colisiona con la Carta Magna, ni contraviene norma alguna en la legislación peruana, por el contrario se fortalece el sentido del deber del Estado de garantizar la seguridad social, ya que la presente ley extiende el alcance del derecho a una pensión no solo a los ciudadanos que se encuentran empleados bajo algún régimen, sino también a quienes no tienen estabilidad laboral, de igual manera, refuerza las funciones de la Oficina de Normalización Previsional – ONP – otorgándoles el derecho de trabajar con cuentas individuales de capitalización. Además extiende el alcance de la ley 28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía, puesto que permitirá identificar la informalidad del empleo, que en el caso peruano, está por encima del 75%.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Tabla 4: BENEFICIARIOS DE LA PROPUESTA DE LEY

ACTORES	BENEFICIOS DIRECTOS	BENEFICIOS INDIRECTOS	COSTOS
Empleados informales	Fortalecimiento de la capacidad de ahorro para poder acceder a una pensión en su vejez. Fortalecimiento de sus aportes con los aportes complementarios del Estado.	Una mayor seguridad social en los años de mayor vulnerabilidad.	Descuento de sus flujos menor a 0.6%, con retenciones de centavos para no afectar los montos presupuestados
Empleados formales	Una mayor estabilidad en los aportes realizados, considerando la inestabilidad laboral que podría afectar la continuidad de los aportes a sus planes de jubilación	Una mayor seguridad social en los años de mayor vulnerabilidad.	Descuento de sus flujos menor a 0.6%, con retenciones de centavos para no afectar los montos presupuestados
Estado Peruano	Fortalecimiento de los planes previsionales y reducción de los costos de programas asistenciales.	Mayor predictibilidad de las necesidades de la población en su etapa de jubilación.	Aportes complementarios para fortalecer los aportes de los ciudadanos de menos recursos.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional[15]:

[15] Véase el siguiente enlace: https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/

- Política de Estado N° 05: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

  Con este objetivo el Estado busca impulsar la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes; igualmente, pretende promover que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de pensiones que trabaje de forma mejor articulada con el Gobierno Central.

- Política de Estado N° 14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.

  Con este objetivo el Estado busca contar con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; así como fomentar la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; garantizar la aplicación del principio de una mayor estabilidad laboral y una mayor seguridad social para los ciudadanos en su etapa de jubilación.

- Política de Estado N° 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

  Con este objetivo el Estado busca incrementar la cobertura, calidad y celeridad de la atención de las poblaciones que ya no se encuentran en edad de trabajar, permitiendo que no se interrumpan la percepción de sus ingresos.

Lima, 24 de noviembre de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2023 12:37:09-0500