CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
06 MAYO 2024
RECIBIDO
Fecha: Hora: 12:23 p.m.

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA LEY DE FOMENTO A LA CULTURA DE AHORRO PREVISIONAL

El Congresista de la República que suscribe, **WILSON SOTO PALACIOS** y los Congresistas integrantes del Grupo Parlamentario **Acción Popular**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE FOMENTO A LA CULTURA DE AHORRO PREVISIONAL

Artículo 1. Objeto

Promover mecanismos e incentivos para el ahorro previsional a fin de que toda la población, al llegar a la edad de jubilación, acceda a pensiones dignas.

Artículo 2. Promoción de la cultura de ahorro previsional

El Estado tiene la obligación de desarrollar campañas de información y educación previsional e impulsar formas de incentivo ciudadano en favor del hábito de ahorrar para sus propios fondos de jubilación.

Artículo 3. Creación de cuentas personales para los fondos de pensiones.

El Banco de la Nación, de manera automática, en coordinación con el RENIEC, dentro de los 30 días del nacimiento de las personas, apertura una "*Cuenta Pensión Personal*" en favor del recién nacido y en ella abonará la suma equivalente al 10% de la UIT vigente, con cargo al fondo especial "*Recién Nacido*" proporcionado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Para el resto de personas, el Banco de la Nación habilitará la *"Cuenta Pensión Personal"* a todos quienes lo soliciten. Tratándose de menores de edad serán sus padres o tutores quienes realicen el trámite de apertura de dicha cuenta.

La *"Cuenta Pensión Personal"* podrá ser trasladada a cualquier entidad del sistema financiero o AFP a elección de los padres o tutores, y en su mayoría de edad el propio titular. El dinero depositado en la dicha cuenta y su rentabilidad es intangible y no puede ser retirado sino a la edad de jubilación.

La "*Cuenta Pensión Personal*" y los fondos que se depositen en ella, es complementaria a la que corresponde a su afiliación a los sistemas pensionarios dispuestos en la ley.

Artículo 4. Incentivos al ahorro en la "Cuenta Pensión Personal"

Los titulares de las Cuentas Pensión Personal tienen derecho a los siguientes beneficios:

4.1 El 1% del Impuesto General a la Ventas IGV de cada una de las adquisiciones de bienes y servicios que se realice a su nombre a lo largo de su vida, se destinará automáticamente a su Cuenta Pensión Personal por los medios electrónicos que la SUNAT habilite.

4.2 El 5% del impuesto a la renta que le correspondiera pagar, luego de su declaración anual, el mismo que se depositará a su *Cuenta Pensión Personal.*

4.3 Otros aportes que de manera voluntaria el titular o terceros en su beneficio puedan realizar a través de depósitos, transferencias, aplicativos móviles, entre otros.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA Y FINAL

ÚNICA. Reglamentación

Facúltese al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la elaboración del reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de 60 días calendario.

Lima, mayo de 2024.

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA LEY DE FOMENTO A LA CULTURA DE AHORRO PREVISIONAL

WILSON SOTO PALACIOS
Congresista de la República

Vocero

Luis Aragón C.

Jorge Luis Flores Ancachi

Elvis Vergara M.

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jiro 368, Oficina 301 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **06** de **mayo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7765/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA

Es importante destacar que el Artículo 1 de nuestra Constitución política establece que "*La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*". Esto implica que es responsabilidad del Estado asegurar el bienestar de las personas, especialmente en etapas de la vida en las que merecen descansar y disfrutar de una pensión que les permita vivir con dignidad. Sin embargo, en el Perú, lamentablemente, los sistemas de pensiones, tanto públicos como privados, están experimentando dificultades significativas y requieren ser replanteados bajo nuevos criterios.

El desafío principal que enfrenta nuestro país es la elevada tasa de informalidad laboral, que afecta a aproximadamente el 75% de la población económicamente activa. Esta informalidad se caracteriza por la falta de empleo formal y la ausencia de contribuciones a sistemas de pensiones, lo que deja a la mayoría de los trabajadores sin una red de seguridad financiera para su jubilación. Esta situación no solo expone a la población a condiciones de alta vulnerabilidad económica, sino que también limita su acceso a servicios sociales y beneficios laborales, creando una brecha significativa en el bienestar y la estabilidad económica del país.

En este contexto, programas como Pensión 65 han surgido como una respuesta necesaria para brindar apoyo a las personas en situación de extrema necesidad que carecen de ingresos al alcanzar la edad de jubilación. Sin embargo, es importante reconocer que este tipo de iniciativas no pueden constituir la base de un sistema de pensiones sostenible a largo plazo. Más bien, deben ser consideradas como medidas excepcionales y de ayuda asistencialista destinadas a abordar las necesidades inmediatas de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad extrema.

Para abordar de manera integral el desafío de la informalidad y la falta de cobertura de pensiones, es fundamental implementar políticas que promuevan la formalización del empleo, fomenten el cumplimiento de las obligaciones laborales y faciliten el acceso equitativo a sistemas de seguridad social. Esto requiere un enfoque multifacético que involucre la colaboración entre el gobierno, el

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaunde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 301 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218

sector privado y la sociedad civil para desarrollar soluciones efectivas y sostenibles que garanticen la protección y el bienestar de todos los ciudadanos, especialmente en su etapa de jubilación.

1.1. Problemática

La situación de los sistemas pensionarios en el Perú plantea un desafío significativo, ya que han sido concebidos mayormente para aquellos empleados en planilla, quienes pueden contribuir con un porcentaje de su salario. Sin embargo, este enfoque deja fuera a aproximadamente el 75% de la población, que incluye a pequeños emprendedores, agricultores, amas de casa y numerosos profesionales independientes o trabajadores que reciben pagos por honorarios. Esta exclusión del sistema pensionario condena a estos individuos a llegar a la edad adulta sin contar con ninguna pensión asegurada.

A pesar de las reformas realizadas en los sistemas pensionarios, estas no han abordado el problema central, sino que han sido ajustes superficiales que no han logrado generar un impacto significativo. Por el contrario, la desconfianza en los sistemas de pensiones, tanto públicos como privados, va en aumento día tras día, lo que lleva a que muchas personas prefieran retirar sus fondos antes que confiar en recibir una pensión mínima en el futuro.

Un problema subyacente es la falta de cultura de ahorro previsional en la mayoría de la población peruana. Los jóvenes suelen percibir la vejez como algo lejano y no consideran la importancia de prepararse para ella hasta que alcanzan los 50 años o más, momento en el que se dan cuenta de que no tienen ningún fondo ahorrado ni garantía de una pensión digna. Esta situación debe ser revertida mediante la promoción de una cultura de ahorro previsional desde una edad temprana, educando a la población sobre la importancia de planificar para el futuro y asegurar una jubilación digna y estable.

Bien dice Delgado y Fuertes[1] *"infelizmente en el Perú las condiciones de precariedad en el empleo, la informalidad, el trabajo independiente, la escasa cultura previsional, la falta de eficiencia en la administración de los sistemas públicos de pensiones y la inequidad en la administración de los sistemas privados de pensiones no han contribuido a generar un sistema sólido y suficientemente*

[1] *Delgado Jaime, Fuertes Aldo "LOS FONDOS DE PENSIONES ¿Qué Futuro Nos Espera?" https://www.jaimedelgado.pe/_files/ugd/2282c6_545d59bd77804b9cbfb3b97e874e4a49.pdf*

confiable, lo cual se traduce en una deficitaria situación de protección previsional para la mayoría de peruanos".

En los últimos años se han venido realizando una serie de propuestas con el objeto de garantizar que todas las personas lleguen a la edad de jubilación con una pensión digna, independientemente de las labores u ocupaciones que hayan desarrollado en su vida, especialmente en economías tan informales como la nuestra. Así por ejemplo el ex congresista Jaime Delgado [2] ha propuesto un sistema denominado "Pension Card" que consiste en: i) hacer que todos los habitantes del país, desde la fecha de su nacimiento, cuenten con una "cuenta de ahorro previsional" a su nombre y cuyo número puede coincidir con el de su identificación civil ii) todas las personas contarían con una tarjeta "Pension Card" y/o identificación digital, que les permita adscribirla/asociarla a una entidad financiera, de seguros o administradora de fondos de pensiones, a su entera elección, para que ahí se depositen sus aportes previsionales a lo largo de su vida, iii) las entidades autorizadas para administrar estos fondos sean evaluadas, calificadas y autorizadas por el ente supervisor para asegurar su probidad y seriedad, podrían ser bancos, compañías aseguradoras, administradoras de fondos de pensiones públicas y privadas, entre otras iv) para promover competencia, los afiliados o dueños de los fondos de pensiones tengan derecho a la portabilidad de su "pension card", es decir, podrían pasar su cuenta de una entidad a otra con toda libertad. Eso promovería dinamismo y competencia en el sistema v) cada afiliado tendría derecho a que por cada compra que realice, un porcentaje (1%) del impuesto a las ventas/consumo IGV que se imponga en cada operación le sea acreditado/depositado en su cuenta de ahorro previsional "pension card" de manera automática.

1.2. Antecedentes legislativos

Varios proyectos de ley han incorporado propuestas vinculadas a las ya señaladas, entre las que podemos mencionar:

- **Proyecto de Ley 5032-2015-CR** del congresista Jaime Delgado Zegarra que plantea la implementación de medidas para garantizar pensión universal disponiendo que el 0.5% del IGV de cada compra se destine a su cuenta previsional.
- **Proyecto de Ley 5507-2020-CR** de la congresista María Teresa Céspedes del Frente Popular Agrícola FIA Perú, FREPAP que establece entre otras medidas de incentivo al

[2] *Delgado Jaime. ¿Nos atrevemos a pensar en un nuevo sistema pensionario? Pensión Card: pensión universal, digna y sostenible? https://laley.pe/2020/04/08/nos-atrevemos-a-pensar-en-un-nuevo-sistema-pensionario-pension-card-pension-universal-digna-y-sostenible/*

ahorro previsional que el Estado aporte un Bono Provisional al Recién Nacido depositado en la cuenta de cada recién nacido equivalente al 12% de la UIT, así como destinar el 2% del Impuesto General a las Ventas sobre las compras que realicen los afiliados en favor de sus cuentas individuales de ahorro previsional.

- **Proyecto de Ley 4743-2022** de la congresista Rosangela Barbarán Reyes de Fuerza Popular que destina automáticamente a la cuenta individual de capitalización acumulativa (CICA), tres puntos porcentuales del impuesto general a las ventas (IGV) de todas las adquisiciones que realice el beneficiario con su documento nacional de identidad (DNI) o Registro Único de Contribuyente (RUC) como persona natural sin negocio.
- **Proyecto de Ley 6120-2023-PE** del Poder Ejecutivo, establece algunos incentivos al ahorro previsional en la Décimo Primera Disposición Complementaria Final como que el Ministerio de Economía y Finanzas anualmente y de conformidad con las previsiones presupuestarias, puede asignar recursos del Tesoro Público para el financiamiento de un aporte complementario equivalente al aporte voluntario con fin previsional realizado directamente por las personas afiliadas al Sistema.
- **Proyecto de ley 7674-2023** del congresista José Luna Gálvez del Grupo Podemos Perú que plantea igualmente la creación de un capital semilla por parte del Estado para los recién nacidos y un aporte al consumo equivalente al 1% del IGV sobre las compras que realicen los afiliados.

7

1.3. La necesidad de un sistema pensionario que se adecue a las características del mercado nacional.

La persistencia en la implementación de reformas que únicamente benefician a los trabajadores del sector formal constituye un error que no solo deja desamparada a una gran parte de la población en su etapa de jubilación, sino que también supone una carga social considerable para el Estado.

En este contexto, es imprescindible concebir un nuevo sistema que garantice que todas las personas, independientemente de su condición económica o social, tengan acceso a un sistema pensionario que les asegure una jubilación digna. Esto implica no solo abordar las necesidades de los trabajadores formales, sino también crear mecanismos inclusivos

que atiendan a los trabajadores informales, pequeños emprendedores, agricultores, amas de casa y profesionales independientes, entre otros.

Bajo estas circunstancias, es imperativo desarrollar políticas públicas y estrategias que promuevan la participación de toda la población en el sistema pensionario, garantizando que nadie quede excluido y desprotegido en su vejez. Esto requerirá un enfoque integral que incluya educación financiera, incentivos adecuados y una estructura flexible que se adapte a las diferentes realidades laborales y económicas del país.

Para lograr este objetivo, es esencial no solo brindar formación y educación para fortalecer la cultura previsional, sino también implementar incentivos personales, directos y concretos que motiven a las personas a construir sus propios fondos previsionales.

Los mecanismos de incentivo al ahorro previsional deben estar estrechamente vinculados a las actividades cotidianas de las personas, generando beneficios materiales directos y tangibles. Esto implica crear expectativas sobre cómo su fondo personal crece con el tiempo, cómo aumenta su rentabilidad y cómo se calcula su futura pensión de jubilación. Además, se pueden desarrollar aplicaciones simples y accesibles que envíen alertas a las personas, invitándolas a incrementar sus ahorros para la jubilación e informándolas continuamente sobre los mecanismos de incentivo disponibles, entre otras funciones.

Finamente, se requiere una combinación de educación, incentivos y herramientas tecnológicas para promover activamente el ahorro previsional y garantizar que todas las personas puedan construir un futuro financiero sólido y seguro para su jubilación.

II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

El artículo 10 de la Constitución Política del Estado consagra el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, con el fin de protegerla ante contingencias previstas por la ley y elevar su calidad de vida[3]. Este mandato constitucional

[3] *"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".*

refleja la importancia fundamental que tiene el sistema previsional en el bienestar de la sociedad, y subraya la responsabilidad del Estado en su garantía y fortalecimiento.

Por lo tanto, el sistema previsional no puede ser pasado por alto ni dejado en la precariedad en la que se encuentra actualmente. Es una obligación del Estado abordar este tema de manera integral y efectiva, asegurando que todos los ciudadanos tengan acceso a un sistema de seguridad social que les permita enfrentar las contingencias de la vida y disfrutar de una jubilación digna.

En este sentido, es crucial establecer medidas que garanticen que, desde el nacimiento, todas las personas tengan la oportunidad de comenzar a construir su futuro previsional. Esto implica implementar políticas que promuevan el ahorro desde temprana edad, educación financiera en las escuelas y acceso equitativo a programas de seguridad social.

Al proporcionar a cada individuo los recursos y conocimientos necesarios para planificar su futuro, se fortalecen los mecanismos para asegurar pensiones dignas en la edad de jubilación, cumpliendo así con el mandato constitucional y promoviendo el bienestar de toda la sociedad.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA NORMA

El costo beneficio de la presente ley se mide a partir de la posibilidad real que todas las personas a la edad de jubilación disfruten de la pensión digna, con la que puedan vivir sin sobresaltos ni carestía.

La ausencia de un sistema previsional universal genera que hoy el Estado venga asumiendo un gasto aproximado de 900 millones de soles cada año para atender Pensión 65 con más de 500 mil personas en pobreza y que no acceden a ningún otro ingreso[4]. A esto hay que adicional alrededor S/1.800 millones que el Estado transfiere anualmente a la ONP para cumplir con el pago de pensiones[5].

[4] *PENSION 65, Informe de Evaluación de Implementación Anual del Plan Estratégico Institucional 2021-2025 y Plan Operativo Institucional https://www.pension65.gob.pe/wp-content/uploads/2023/03/EVALUACION-DE-IMPLEMENTACION-ANUAL-DEL-PEI-2021-2025-Y-POI-2022.pdf*

[5] *Instituto Peruano de Economía. Cerrar para no lamentar https://www.ipe.org.pe/portal/cerrar-para-no-lamentar/#:~:text=Esta%20opera%20con%20un%20fuerte,pago%20mensual%20a%20sus%20pensionistas.*

Esto significa que el Estado, por las graves deficiencias del sistema previsional gasta alrededor de 2,700 millones de soles cada año para amortiguar el impacto de la pobreza de las personas que llegan a la edad de jubilación y no tiene una pensión digna.

Es hora entonces de revertir esa situación y en vez que el Estado gaste tanto dinero con las personas adultas mayores, que llegan a esa edad sin fondos de pensiones, el Estado debería comenzar a invertir en las personas desde que nacen, aportándoles un pequeño capital, como una forma de estimulo y fomento a la cultura de ahorro previsional, para que ese pequeño fondo, junto a muchos otros que se produzcan a lo largo de la vida, pueda convertirse en un monto importante para garantizar pensiones dignas.

Estimando que en el Perú se registran alrededor de 1,500 nacimientos por día[6] tendríamos que el Estado podría invertir en como aporte al recién nacido la suma de S/. 515.00 que es equivalente al 10% de la UIT (valor de la UIT para el 2024 es de S/. 5,150.00), lo que significaría un monto de apenas S/. 772,500 diarios y S/. 281 962. 500 anuales. Estos 281 millones de soles de aporte previsional a los recién nacidos recién nacidos apenas representa la el 10% del monto que actualmente el Estado ya está gastando en atender la crisis del sistema previsional peruano. La diferencia es que el aporte al recién nacido es inversión que se va a reproducir con una apropiada rentabilidad.

Veamos, si al recién nacido se le aporta a su cuenta previsional la suma de S/. 515, a una tasa de 8% anual, a los 65 años esa persona tendría asegurado al menos la suma de S/. 76,621.62 , que si bien no es suficiente para garantizar una pensión digna, a ello se sumarían todos los aportes que a lo largo de su vida realice, ya sea por su trabajo como asalariado o el 1% del IGV de cada una de las compras que realice a lo largo de su vida, aportes voluntarios, etc.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

[6] *INEI https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/peru-tiene-una-poblacion-de-32-millones-131-mil-400-habitantes-al-30-de-junio-del-presente-ano-11659/#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202017%2C%20se,nacimientos%20de%20ni%C3%B1as%20y%20ni%C3%B1os.*

Esta propuesta tiene un impacto directo en la legislación nacional y requiere una nueva visión tanto del sistema nacional de pensiones, gestionado por la ONP, como del sistema privado de pensiones administrado por las AFP.

La universalidad del sistema de ahorro previsional y el acceso a pensiones dignas en la edad de jubilación representan contribuciones significativas en esta nueva visión del sistema pensionario.

En consecuencia, esta propuesta implica que tanto la legislación que regula el sistema nacional de pensiones, incluyendo el Decreto Ley N° 25967, la Ley N°26323 y otras normativas complementarias, como el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) y demás dispositivos que rigen el sistema privado de pensiones, deberán ajustarse para asegurar que todas las personas tengan una cuenta individual y que se establezcan mecanismos de incentivo al ahorro previsional con el aporte del Estado y otros incentivos mencionados en la propuesta.

Esta adaptación legal será fundamental para garantizar la efectividad y la equidad del sistema pensionario, asegurando que cada individuo tenga la oportunidad de construir un futuro financiero seguro y estable para su jubilación. Además, alineará la legislación con los principios constitucionales de seguridad social y calidad de vida, promoviendo así el bienestar integral de la población.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA.

El Acuerdo Nacional contempla en el punto 13 el Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.

El compromiso de "asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud".

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 301 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218

Con dicho objetivo el Estado: (a) potenciará la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades transmisibles y crónico degenerativas; (b) promoverá la prevención y el control de enfermedades mentales y de los problemas de drogadicción; (c) ampliará el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlará los principales contaminantes ambientales; (d) desarrollará un plan integral de control de las principales enfermedades emergentes y re-emergentes, de acuerdo con las necesidades de cada región; (e) promoverá hábitos de vida saludables; (f) ampliará y descentralizará los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados; (g) fortalecerá las redes sociales en salud, para lo cual garantizará y facilitará la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, seguimiento, evaluación y control de las políticas de salud, en concordancia con los planes locales y regionales correspondientes; (h) promoverá la maternidad saludable y ofrecerá servicios de planificación familiar, con libre elección de los métodos y sin coerción; (i) promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado; (j) promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes; (k) desarrollará políticas de salud ocupacionales, extendiendo las mismas a la seguridad social; (l) incrementará progresivamente el porcentaje del presupuesto del sector salud; (m) desarrollará una política intensa y sostenida de capacitación oportuna y adecuada de los recursos humanos involucrados en las acciones de salud para asegurar la calidad y calidez de la atención a la población; (n) promoverá la investigación biomédica y operativa, así como la investigación y el uso de la medicina natural y tradicional; y (o) reestablecerá la autonomía del Seguro Social [7]

[7] *ACUERDO NACIONAL* https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/13-acceso-universal-a-los-servicios-de-salud-y-a-la-seguridad-social/

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Edificio Fernando Belaúnde Terry - Jirón Huallaga N° 368, Oficina 301 – Lima
Central Telefónica: 311-7777 Anexo: 7218