Proyecto de Ley N° 7821/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra independencia y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
13 MAYO 2024
RECIBIDO
Fecha: Hora: 9:50am

"LEY QUE INCENTIVA EL AHORRO PARA FINES PENSIONARIOS"

La Congresista de la República, que suscribe **MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO**, con la facultad establecida en el artículo 107° de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

FORMULA LEGAL

"LEY QUE INCENTIVA EL AHORRO PARA FINES PENSIONARIOS"

Artículo 1. Objeto de la presente ley
La presente ley tiene por objeto incentivar el ahorro para fines pensionarios, en base al consumo de cada ciudadano, contribuyendo con la recaudación tributaria.

Artículo 2. Alcance
La presente ley comprende a toda persona nacida en el país o naturalizada, que posea el documento nacional de identidad (DNI), cuente con capacidad de ejercicio de sus derechos civiles de acuerdo con la Constitución Política del Perú y el Código Civil y se encuentre afilado a algún régimen pensionario o posea una cuenta documento nacional de identidad (CUENTA-DNI).

Artículo 3. Del ahorro para fines pensionarios
Cada ciudadano que realice cualquier compra de bienes o contrate servicio, debe solicitar el comprobante de pago donde se consigne:

a) Identificación del emisor y del adquirente o usuario (nombre, denominación o razón social y número de RUC);
b) Identificación del comprobante de pago (numeración, serie y fecha de emisión);
c) Descripción y cantidad del bien, servicio o contrato objeto de la operación; y
d) Monto de la operación (precio unitario, valor de venta e importe total de la operación).

Por cada compra o servicio contratado, se le asigna un porcentaje no menor de 1% del IGV o del Impuesto a la Renta para su cuenta de ahorro pensionario.

Artículo 4. De la forma de recaudación del aporte

4.1. El ahorro a que se refiere el artículo 3 de la presente Ley, es transferido al fondo pensionario de las personas que se encuentren afiliados al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones y se constituye un aporte facultativo del afiliado.

4.2. En el caso de personas que no estén afiliados a ningún régimen pensionario, el aporte debe ser depositado a la Cuenta-DNI, el cual es intangible, inembargable, no puede ser objeto de retención o cualquier otra medida que lo afecte y el titular no puede retirar dichos ahorros de la cuenta, dado que el mismo se encuentra destinado para fines pensionarios.

4.3 Los procedimientos operativos, los términos o condiciones de la transferencia de la recaudación del ahorro pensionario, se establecen en el reglamento de la presente ley, con arreglo a las normas dictadas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), en coordinación con la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

Artículo 5. Del tipo de consumo destinado para el fondo pensionario
Los consumos que son destinados para su cuenta de ahorro pensionario, son aquellas adquisiciones de bienes o contratación de servicios que sirvan para la subsistencia de cada ciudadano y que tengan como objeto satisfacer necesidades de alimentación, educación y salud.

Los topes para cada adquisición de bienes o contratación de servicios son determinados en el Reglamento.

Artículo 6. Facultades de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)
La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), es la responsable de la verificación de los montos recaudado por concepto de ahorro pensionario, así como su transferencia al fondo de pensiones del sistema a que se encuentre afiliado el ciudadano o a su Cuenta-DNI, según sea el caso.

Artículo 7. De los aportes en la Cuenta DNI
El reglamento de la presente Ley regula las posibilidades de inversión en las empresas del sistema financiero en general por cada ciudadano de los ahorros para fines pensionarios que se realicen en la Cuenta DNI, en base a inversiones de rentabilidad fija.

Artículo 8. De los consumos de menores de edad
Los padres, tutores o quien ejerza la Patria Potestad del menor, pueden realizar los consumos a nombre de los menores de edad a su cargo a efecto de que estos puedan servir como parte de su ahorro pensionario.

El Reglamento establece el procedimiento para la generación de rentabilidad de estos ahorros, que estará a cargo del responsable del menor de edad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

UNICA. Reglamentación
El Ministerio de Economía y Finanzas, bajo responsabilidad mediante decreto supremo, reglamenta la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles desde el día siguiente de publicada la presente norma.

María del Carmen Alva Prieto
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ALVA PRIETO Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2024 09:41:23-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FINALIDAD DE LA PROPUESTA

- La presente propuesta tiene por objeto incentivar el ahorro para fines pensionarios, en base al consumo que cada ciudadano realiza a través de compras de bienes o contratación de servicios, lo que contribuye con la recaudación tributaria del país.

- En este sentido, la propuesta busca ser una alternativa más para que todo ciudadano pueda contar con una pensión cuando llegue su etapa de jubilación.

II. ANTECEDENTES

En nuestro país, normativamente se ha dispuesto la existencia de dos sistemas de pensiones, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), los cuales conviven de manera paralela. Cabe señalar que, el SNP está basado en una lógica de reparto y es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en tanto que, el SPP se caracteriza por la existencia de Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), las mismas que son administradas por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y están constituidas por los aportes de los trabajadores y la rentabilidad de las inversiones efectuadas por las AFP, sin intervención económica por parte del erario público, por lo que la pensión se determina de manera exclusiva a partir de los fondos disponibles en dicha cuenta.

II. De los regímenes pensionarios

El primero de los sistemas que podemos citar es el Sistema Nacional de Pensiones, el cual según información del Poder Ejecutivo, en diciembre de 2022, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) registró 1'441,674 afiliados con aportes, lo cual representa una disminución significativa en comparación con el año 2019, cuando había 1,654,962 afiliados con aportes, cerrando la recaudación neta de diciembre de 2022 en S/ 3,907 millones, mientras que el pago anual de la planilla de pensiones alcanzó los S/ 5,794 millones. Este déficit se debe al bajo ahorro previsional de los afiliados, lo que ha llevado a recurrir constantemente al Tesoro Público para cubrir los pagos de pensiones. En los últimos años (2021 y 2022), la tasa de aportes del Tesoro Público superó el 21% y se espera que en 2023 supere el 17%.

El problema en cuanto a la sostenibilidad del SNP, el Poder Ejecutivo refiere que no es nuevo y no se resolverá a corto plazo, el cual afectará a las próximas generaciones.

En cuanto al **Sistema Privado de Pensiones** (SPP) se tiene que la edad legal de jubilación es de 65 años; sin embargo, las diversas flexibilizaciones al Régimen Especial de Jubilación Anticipada por Desempleo (REJA) inicialmente con edades de acceso diferenciadas entre hombre y mujeres y la posibilidad de retirar hasta el 95.5% de la CIC, generó que la edad promedio de jubilación efectiva disminuya significativamente desde 65 años registrado en años anteriores al 2016-, hasta ubicarse en 59 años en el 2021.

En el Perú existen cuatro AFP que brindan servicios a 8.8 millones de afiliados activos y 200 mil pensionistas (pensionistas de jubilación, invalidez y sobrevivencia). Cabe señalar que el SNP y SPP compiten por incorporar a nuevos afiliados; lo que genera un menor espacio para el crecimiento de ambos sistemas.

Si bien el fondo de pensiones del SPP se ha constituido como el inversionista institucional más importante de la economía peruana; sin embargo, a tener del propio Poder Ejecutivo, es necesario introducir mejoras que permitan potenciar la performance de los gestores de inversión.

En este sentido, conforme a lo antes señalado se tiene que el sistema peruano de pensiones necesita reformas urgentes en varios aspectos fundamentales, estas reformas deben abordar la cobertura de la población protegida, la suficiencia de las prestaciones, la sostenibilidad financiera y la gobernanza del sistema; cabe señalar que el objetivo principal de estas reformas debe garantizar la seguridad de los ingresos de las personas mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad en la vejez.

III. De las personas que no cuentan con un fondo de pensiones

Como resultado de los grandes cambios demográficos experimentados en las últimas décadas en el país, la estructura por edad y sexo de la población está experimentando cambios significativos. En la década de los años cincuenta, la estructura de la población peruana estaba compuesta básicamente por niños/as; así de cada 100 personas 42 eran menores de 15 años de edad; en el año 2023 son menores de 15 años, 24 de cada 100 habitantes. En este proceso de envejecimiento de la población peruana, aumenta la proporción de la población adulta mayor de 5,7% en el año 1950 a 13,6% en el año 2023.

Gráfico N° 01
Perú: Pirámide de la población en 1950

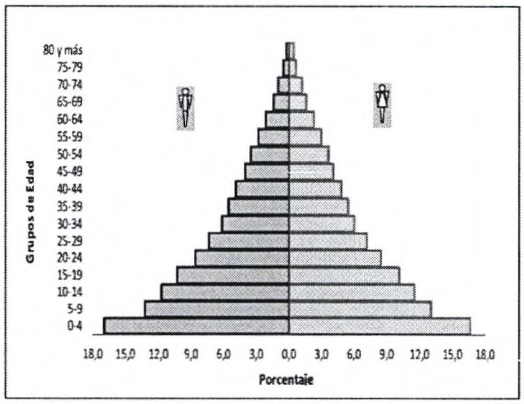
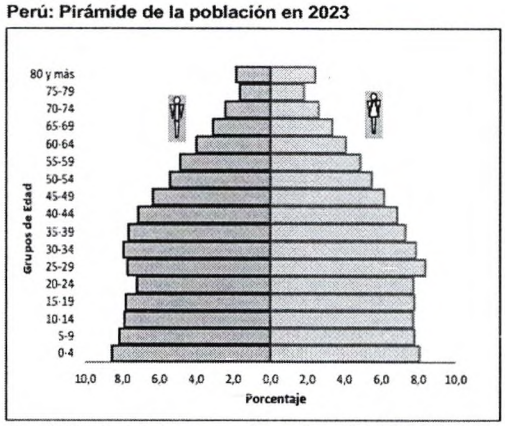


Gráfico N° 02
Perú: Pirámide de la población en 2023



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Boletín de Análisis Demográfico N° 24 - Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, por Año Calendario y Edad Simple, 1950 – 2050.

Como hemos mencionado líneas arribas, en Perú, los adultos mayores tienen la opción de elegir entre dos sistemas de fondo de pensiones: la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Estas entidades se encargan de administrar el dinero que los trabajadores han acumulado durante su vida laboral, con el fin de brindarles una ganancia económica para su vejez.

Sin embargo, de acuerdo al último reporte del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), hasta el cuarto trimestre de *2023 solo un 34 % de los adultos mayores se encontraban afiliados a un sistema de pensiones, El 18,4% está afiliado a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), seguido por el 14,0% de afiliados/as a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el 0,7% a la Cédula viva. (…). Por otro lado, el 66,0% de la población adulta mayor no cuenta con un sistema de pensión; en este caso, son menos los hombres que las mujeres que se encuentran en esta situación, con el 56,7% y 78,8% respectivamente..*[1]

Como se puede apreciar de lo señalado anteriormente el 66% de peruanos en edad laboral no cuenta con fondo de protección es decir no se encuentran dentro del sistema pensionario, por lo que, si bien urge realizar modificaciones urgentes en el sistema peruano de pensiones, también es vital que se legisle a efecto de que este grueso de la población.

Es en este sentido, que esta propuesta legislativa propone un mecanismo paralelo que contribuya a que cada peruano forme parte o no del sistema pensionario, pueda contar con un ahorro que le sirva al momento que deje de laborar.

[1] https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-adulto-mayor-ii-trimestre-2023.pdf

IV. De la necesidad de impulsar el ahorro

Teniendo en cuenta que la presente propuesta legislativa, incentiva el ahorro para fines pensionarios, en base al consumo de cada ciudadano y contribuyendo con la recaudación tributaria.

Al respecto la Superintendencia De Banca, Seguros Y Administradoras Privadas De Fondos De Pensiones (SBS), a través del Documento de Trabajo "Determinantes del Ahorro Voluntario en el Perú : Evidencia de una Encuesta de Demanda", señalan la importancia del ahorro precisando que: "*en cuanto al hábito del ahorro, este resulta importante tanto para el bienestar de las personas y hogares como para la economía en general, así a nivel microeconómico, el ahorro permite a los hogares invertir en educación y bienes duraderos, suavizar el consumo a lo largo del tiempo, hacer frente a emergencias y lidiar con la incertidumbre de los ingresos y gastos. Por otro lado, el ahorro también beneficia a las empresas, ya que les permite invertir y crecer con recursos propios, además de estar preparadas para enfrentar situaciones adversas o aprovechar oportunidades de inversión. Asimismo, a nivel macroeconómico, niveles más altos de ahorro interno favorecen el crecimiento económico a través de la inversión.*
Por las razones antes mencionadas, es importante promover el ahorro y facilitar el acceso de la población a instrumentos y productos de ahorro seguros y adecuados a sus necesidades, lo que debe ser un objetivo tanto para las políticas públicas como para los proveedores de servicios financieros, quienes también pueden obtener beneficios al cumplir este rol.

Para las empresas del Sistema Financiero, contar con una amplia base de ahorros favorece la intermediación financiera y mejora la gestión del riesgo de liquidez, ya que los ahorros representan una fuente de financiamiento de menor costo y mayor estabilidad en comparación con otras fuentes.

Pese a la importancia del ahorro, de acuerdo a la Encuesta Global Findex (2017), a nivel mundial solo el 48% de la población mayor a 15 años ahorra algún dinero y 27% lo hace en una institución financiera. En el caso de Perú, la información es más desalentadora, pues solo el 40% de la población mayor a 15 años ahorra en dinero y apenas el 8% lo hace en el SF. Por su parte, los resultados de la Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera (ENDSF), con información recogida a través de entrevistas presenciales a la población de 18 a 70 años, entre noviembre 2015 y febrero 2016, muestran que el 60% de los peruanos ahorra voluntariamente, sea en dinero o en bienes, pero solo el 32% lo hace dentro del SF. Es posible que aquellos que ahorran fuera del SF constituyan una demanda potencial que bajo las condiciones o incentivos adecuados podría incorporarse al SF.

En relación a las diversas motivaciones de la población para ahorrar voluntariamente en dinero, los resultados de la ENDSF a nivel nacional parecen

apoyar la hipótesis del ahorro precautorio, pues más de la mitad de los que ahorraban indicaron como una de las razones la eventualidad de tener que afrontar gastos inesperados o emergencias. Un porcentaje importante respondió sencillamente que ahorraba, sin indicar una motivación específica. Siguieron en importancia, por número de menciones, los gastos para la vejez, la educación y el pago de deudas."[2]

Gráfico N° 2 - Motivación para el ahorro en dinero

Fuente: ENDSF / Elaboración propia

V. Del contenido de la propuesta y los efectos de la recaudación tributaria.

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente la presente propuesta legislativa busca combinar el ahorro y la recaudación tributaria, siendo que el motivo del ahorro sea a fin de destinarlo a fines pensionarios, en base al consumo de cada ciudadano.

Este tipo de propuesta está dirigida a toda persona nacida en el país o naturalizada, que posea el documento nacional de identidad (DNI), cuente con capacidad de ejercicio de sus derechos civiles de acuerdo con la Constitución Política del Perú y el Código Civil y se encuentre afilado a algún régimen pensionario o posea una cuenta documento nacional de identidad (CUENTA-DNI).

Es decir, esta iniciativa permitirá que desde que nace una persona en forma permanente durante toda su vida pueda generar un ahorro que le permitirá cubrir sus necesidades durante la vejez.

Este ahorro se producirá, a través de la compra de bienes o contratación de servicios que realice el ciudadano y por la cual deberá solicitar el comprobante de pago donde se consigne:

---

[2] Documento de Trabajo Determinantes del Ahorro Voluntario en el Perú: Evidencia de una Encuesta de Demanda, publicado por la SBS, disponible en:https://www.sbs.gob.pe/Portals/4/jer/PUB-ESTUDIOS-INVESTIGACIONES/DT%20Determinantes%20del%20Ahorro%20Voluntario%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf

a) Identificación del emisor y del adquirente o usuario (nombre, denominación o razón social y número de RUC);
b) Identificación del comprobante de pago (numeración, serie y fecha de emisión);
c) Descripción y cantidad del bien, servicio o contrato objeto de la operación; y
d) Monto de la operación (precio unitario, valor de venta e importe total de la operación).

Así la propuesta plantea que, por cada compra o servicio contratado, se le asigna un porcentaje no menor de 1% del IGV o del Impuesto a la Renta para su cuenta de ahorro pensionario.

Cabe señalar, que la presente propuesta no está referida a la devolución de oficio que realiza la SUNAT, en virtud de la Ley N° 30734, la cual dispuso el derecho de las personas naturales contribuyentes que perciben rentas de cuarta y/o quinta categorías, a la devolución de oficio de los pagos en exceso, que se originen por las deducciones del artículo 46 de la LIR, es así que la SUNAT realiza la devolución de lo pagado o retenido en exceso de oficio a dichos contribuyentes, utilizando, entre otros, órdenes de pago del sistema financiero o abono en cuenta, sin que estos tengan la obligación de presentar declaraciones juradas o seguir un procedimiento de devolución luego de presentar su declaración.

En este caso, no se trata de la figura señala anteriormente, dado que no todo contribuyente que obtenga rentas de cuarta o quinta categoría tiene derecho a devolución; la propuesta propone otorgar la devolución de un porcentaje no menor de 1% del IGV o del Impuesto a la Renta para su cuenta de ahorro pensionario, lo que no constituye un pago indebido o en exceso, sino un incentivo por el hecho de solicitar el comprobante de pago el cual a su vez impulsa a que más personas cumplan con ingresar a la formalidad y así el Estado pueda ampliar su base tributaria recaudando un mayor impuesto.

Si bien esta medida de devolución de estos impuestos, representaría que el Estado deje de recibir estos recursos, ello no es del todo cierto en razón a que, al generar interés del ciudadano en solicitar comprobantes de pago, hace que el gran grueso de informales que no emiten comprobantes, busque la formalización ya que el ciudadano dejara de adquirirles productos o contratar servicios a los informales en razón a que nos les genera el beneficio de su ahorro pensionario.

Un problema antiguo que arrastramos desde hace muchas décadas, *es que un gran porcentaje de la economía peruana es informal, así el aumento de 1 % en la presión tributaria en el Perú representa aproximadamente S/9500 millones al año, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). ¿Cuántos recursos tendrían Sunat, la Policía, las Fuerzas Armadas, el Tribunal Fiscal, la Fiscalía, el Poder Judicial y los diferentes organismos del Estado peruano con*

solo un 1 % de aumento en la presión tributaria? Para aumentar la presión tributaria no es necesario crear nuevos impuestos, sino exigir el cumplimiento de los ya existentes, de manera eficiente y técnica[3], lo que se busca con la presente iniciativa legislativa.

La norma busca que este ahorro, pueda ser transferido al fondo pensionario de las personas que se encuentren afiliados al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones y en el caso de las personas que no estén afiliados a ningún régimen pensionario, el aporte debe sea depositado a la Cuenta-DNI, ahorro que no podrá ser retirado, dado que el mismo constituye un fondo pensionario.

Esta norma busca que los ahorros no pueda ser materia de autorización de retiros, dado que los que se busca generar una cultura de ahorro en busca de una vejez digna para cada ciudadano.

Cabe señalar que los procedimientos operativos, los términos o condiciones de la transferencia de la recaudación del ahorro pensionario, se dispone que se establecerán en el reglamento de la ley, con arreglo a las normas dictadas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), en coordinación con la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

Asimismo, la norma busca que los topes de los consumos que son destinados para el ahorro pensionario, respecto de aquellas adquisiciones de bienes o contratación de servicios que sirvan para la subsistencia de cada ciudadano y que tengan como objeto satisfacer necesidades de alimentación, educación y salud, sean determinados en el Reglamento.

Asimismo, se encarga a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la responsabilidad de la verificación de los montos recaudado por concepto de ahorro pensionario, así como su transferencia al fondo de pensiones del sistema a que se encuentre afiliado el ciudadano o a su Cuenta-DNI, según sea el caso.

Una medida que garantiza que estos ahorros no sean retirados y que se rentabilicen con el transcurso del tiempo es que se propone que sea el reglamento de la Ley el que regule las posibilidades de inversión en las empresas del sistema financiero en general por cada ciudadano de los aportes para fines pensionarios que se realicen en la Cuenta DNI, en base a inversiones de rentabilidad fija.

Asimismo, la norma busca que esta cultura pueda instituirse desde que la persona nace, impulsando a los padres, tutores o quien ejerza la Patria Potestad del

[3] Presión tributaria vs. Informalidad | Conexión ESAN, disponible en https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/presion-tributaria-vs-informalidad

menor, pueden realizar los consumos a nombre de los menores de edad a su cargo a efecto de que estos puedan servir como parte de su ahorro pensionario; con lo cual esta medida se arraigará en las personas.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACION NACIONAL

La presente ley tiene por objeto incentivar el ahorro para fines pensionarios, en base al consumo de cada ciudadano, contribuyendo con la recaudación tributaria.

La iniciativa considera impulsar una de las políticas públicas que el Estado está en la obligación de promover como es el ahorro objetivo, esta medida como hemos señalado va de la mano con la ampliación de la base tributaria, al incentivar que cada ciudadano solicite los comprobantes de pago, lo que promueve que el porcentaje de informalidad pueda reducirse.

Asimismo, el efecto de esta iniciativa es asegurar que todos los ciudadanos desde que nacen puedan contar con un ahorro para fines pensionarios.

ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga gastos adicionales al Estado. Esta propuesta tiene diversos beneficios y efectos positivos, que contribuirán en mejora las condiciones de los ciudadanos al concluir su etapa laboral, los beneficios se pueden considerar los siguientes:

	BENEFICIOS	COSTOS
ESTADO	Se busca ampliar la base tributaria, a través de incrementar la formalidad.	Si bien esta medida de devolución de estos impuestos, representaría que el Estado deje de recibir estos recursos, ello no es del todo cierto en razón a que, al generar interés del ciudadano en solicitar comprobantes de pago, hace que el gran grueso de informales que no
	Se contará con mayores ingresos a través de la captación	
CIUDADANIA	Se busca asegurar que todos los ciudadanos puedan contar con un ahorro pensionario al concluir su etapa laboral	Se debe regular a través de reglamento de la Ley los procedimientos operativos, los términos o condiciones de la transferencia de la recaudación del ahorro pensionario, con arreglo a las normas dictadas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), en coordinación con la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).
	Se destina un porcentaje no menos del 1% del IGV o del Impuesto a la Renta para su cuenta de ahorro pensionario.	
	Esta medida permitirá fomentar el ahorro en los ciudadanos en forma permanente.	

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto se encuentra enmarcado en lo establecido en el Acuerdo Nacional 2002 – 2021, en las Políticas siguientes

13° Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social
18° Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica