Proyecto de Ley N° 9061/2024-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SIGRID BAZÁN NARRO

"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
01 OCT. 2024
RECIBIDO
HORA 2:51 p.m.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES

El Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE REFORMA DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley establece disposiciones que configuran el derecho a la seguridad social en pensiones que le asiste a la persona como un medio necesario para garantizar una vida plena en condiciones de dignidad.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene como fin proteger a la población de las contingencias sociales y los estados de necesidad mediante el acceso a una pensión digna, equitativa y justa de jubilación, discapacidad laboral y sobrevivencia, así como los gastos por sepelio, considerando el cumplimiento de los requisitos legales y la diversidad socioeconómica de la persona.

TÍTULO PRIMERO

SISTEMA INTEGRADO UNIVERSAL DE PENSIONES (SIUP)

Artículo 3. Creación del SIUP

Se crea el Sistema Integrado Universal de Pensiones (SIUP), basado en un sistema multipilar que estructura las pensiones y coberturas de contingencias sociales descritas en el artículo 2, en sustitución del actual Sistema Público de Pensiones, Sistema de Pensiones Sociales, Sistema Privado de Pensiones, Pensión 65 y Programa Contigo.

Artículo 4.- Principios rectores

Los principios rectores que rigen el SIUP son los siguientes:

a) Principios de cobertura

1. Universalidad: Toda persona sin ninguna distinción tiene derecho a recibir una pensión por vejez, jubilación, discapacidad laboral y sobrevivencia, conforme a las disposiciones de la presente ley.

b) Principios de financiamiento

1. Solidaridad: El SIUP se sostiene en una base solidaria o redistributiva que le permite en su oportunidad a la persona contar con una pensión suficiente garantizada.
2. Sostenibilidad: El SIUP debe contar con los recursos económicos, financieros y fiscales necesarios en el corto, mediano y largo plazo, que garanticen su permanencia en el tiempo.
3. Intangibilidad: Los recursos y fondos del SIUP son utilizados única y exclusivamente para el pago de pensiones de vejez, jubilación, discapacidad y sobrevivencia, así como para los gastos por sepelio del asegurado, en la oportunidad que corresponda a cada caso.

c) Principios de prestaciones

1. Suficiencia: Las pensiones deben ser suficientes en cuanto al importe y duración, además deben ser reajustadas periódicamente.
2. Igualdad y no discriminación. Todo pensionista tiene derecho a acceder a una pensión de jubilación, discapacidad o sobrevivencia en igualdad de condiciones y sin discriminación, conforme a las disposiciones de la presente ley.

d) Principios de gestión

1. Unidad y coordinación: Las instituciones que participan en el SIUP deben actuar de manera conjunta y coordinada a favor de los asegurados y pensionistas, evitando la duplicidad de funciones y compartiendo la información necesaria para su adecuado funcionamiento.
2. Transparencia y participación. Los asegurados y pensionistas tienen derecho a contar con información oportuna, veraz y transparente, que les permita conocer de manera adecuada y previsible la forma en que acceden a las prestaciones establecidas en la presente ley, así como la gestión y desempeño de los fondos y recursos del SIUP. Asimismo, participan en la gestión y supervisión de los fondos previsionales.

Artículo 5. Características del SIUP

El SIUP funciona bajo la modalidad del sistema multipilar, conformado por:

a) Primer pilar: no contributivo universal.
b) Segundo pilar: contributivo.
c) Tercer pilar: complementario.

Artículo 6. Pilar no contributivo universal

El pilar no contributivo constituye un régimen que busca la protección universal de las contingencias de vejez y discapacidad.

Artículo 7. Pilar contributivo

El pilar contributivo es un régimen para la protección de las contingencias de vejez, discapacidad laboral y fallecimiento del asegurado, así como los gastos de sepelio. Puede ser obligatorio o voluntario, conforme a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 8. Pilar complementario

El pilar complementario es un régimen para la protección adicional de la contingencia de vejez, conforme a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 9. Cuenta Personal Previsional

9.1 Cada asegurado tiene una Cuenta Personal Previsional (CPP). Esta es una cuenta nocional que expresa de forma virtual las cotizaciones, rendimiento y configuración del derecho a la pensión del asegurado.

9.2 La CPP está asociada al Documento Nacional de Identidad (DNI) u otro equivalente del asegurado.

9.3 La CPP de cada asegurado consta de dos subcuentas capitalizables:

a) Una subcuenta rentabilizada en el Fondo de Riesgo Compartido (FRC), que proviene del piar contributivo.
b) Una subcuenta rentabilizada en el Fondo de Riesgo Individual (FRI), que proviene del pilar complementario.

9.4 La información y administración de la CPP será fijada por el reglamento de la presente ley.

TÍTULO SEGUNDO

COBERTURA Y ASEGURAMIENTO

Artículo 10. Cobertura

10.1 El pilar no contributivo protege a las personas adultas mayores de sesenta y cinco años, así como a las personas con discapacidad.

10.2 El pilar contributivo protege las contingencias de vejez, discapacidad laboral, sobrevivencia y gastos de sepelio del asegurado. Solo por ley y con arreglo a las previsiones presupuestarias y a las posibilidades de la economía nacional, se podrán prever otras contingencias.

10.3 El pilar complementario protege adicionalmente la contingencia de vejez.

Artículo 11. Afiliación al SIUP

11.1 Toda persona es asegurada al SIUP, en los términos y condiciones establecidas en la presente ley, su reglamento y demás normas que emita el ente rector.

11.2 Los aportes adeudados por el empleador al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al Sistema Privado de Pensiones (SPP) son comunicados al ente rector del SIUP para la evaluación de las acciones de cobro respectivas.

TÍTULO TERCERO

PRESTACIONES PREVISIONALES

CAPÍTULO I

PRESTACIONES DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO

Artículo 12. Pensión Básica Universal de Vejez

La Pensión Básica Universal de Vejez (PBUV) es el monto que percibe la persona a partir de los 65 años de edad. Su otorgamiento es universal.

Artículo 13. Pensión Básica Universal por Discapacidad

La Pensión Básica Universal por Discapacidad (PBUD) es el monto que percibe la personas con discapacidad absoluta y permanente mayor de 18 años reconocida por una Comisión Médica del Estado, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la presente ley.

Artículo 14. Montos de las Pensiones Básicas Universales

El monto de la PBUV y de la PBUD se establecen en el reglamento de la presente ley cumpliendo con los principios de suficiencia, sostenibilidad, igualdad y no discriminación. Estas pensiones no generan prestaciones de sobrevivencia, ni gastos de sepelio.

CAPÍTULO II

PRESTACIONES DEL PILAR CONTRIBUTIVO

Artículo 15. Prestaciones del pilar contributivo

Las prestaciones del pilar contributivo son:

a) Pensión de jubilación
b) Pensión de discapacidad laboral
c) Pensión de sobrevivencia
d) Gastos de sepelio

Artículo 16. Pensión de jubilación

16.1 Tiene derecho a percibir pensión de jubilación el asegurado a partir de los 65 años de edad que cuente con aportes por un mínimo de 15 años completos o 180 unidades mensuales.

16.2 El monto de la pensión que se otorgue a los asegurados comprendidos en el párrafo 16.1 no será inferior al 40% de la remuneración o ingreso de referencia, ni menor a la Canasta Básica

Individual, establecida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

16.3 El porcentaje señalado en el párrafo 16.2 se incrementa en 2,5 puntos porcentuales por el aporte de cada año adicional completo o de 12 unidades mensuales.

16.4. La pensión se calcula tomando como referencia la remuneración promedio de los últimos tres años o de los últimos cinco años o de toda la historia laboral del asegurado. Se tomará en cuenta el promedio más beneficioso para el asegurado.

Artículo 17. Jubilación anticipada

De forma excepcional, se permite la pensión de jubilación adelantada para los casos en los cuales el asegurado con al menos 50 años de edad cuente con los aportes y fondos necesarios para cubrir una pensión con una tasa de reemplazo no menor al 40%.

Artículo 18. Pensión de discapacidad laboral

18.1 El asegurado con discapacidad física o mental, parcial o absoluta, temporal o permanente, reconocida por una Comisión Médica del Estado, tiene derecho a acceder a una pensión de discapacidad laboral, siempre que acredite los requisitos y condiciones que se establecen en el reglamento de la presente ley.

18.2 Periódicamente, se puede practicar evaluaciones médicas con la finalidad de actualizar la situación médica del asegurado con discapacidad laboral. El reglamento establece los criterios de evaluación médica.

18.3 La pensión queda sin efecto si el asegurado recupera su capacidad física o mental.

18.4 Si la documentación que origina el derecho a percibir una pensión de discapacidad laboral contiene datos falsos o inexactos, se suspenderá inmediatamente el pago de la pensión, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales que correspondan contra los que resulten responsables.

Artículo 19. Pensión de sobrevivencia

19.1 Al fallecimiento del pensionista o del asegurado que cuente con aportes por un mínimo de 15 años completos o 180 unidades mensuales se otorga pensión a favor de los familiares que cumplan los requisitos establecidos en la presente ley y su reglamento.

19.2 Las pensiones de sobrevivencia son la pensión de viudez y la pensión de orfandad. Para acceder a la pensión de sobrevivencia se determina el cumplimiento de los requisitos a la fecha del fallecimiento del asegurado o pensionista.

19.3. La pensión de viudez se otorga a la cónyuge o el cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho del asegurado o pensionista fallecido, que no cuenten con ingresos regulares superiores a la PBG.

19.4 La pensión de orfandad se otorga a los hijos menores de 18 años; a los hijos mayores de 18 años con discapacidad severa y permanente, reconocida por una Comisión Médica del Estado; y

a los hijos mayores de 18 años que cursen estudios básicos o superiores hasta los 26 años de edad.

19.5 La pensión de viudez equivale al 70% de la pensión del que hubiera accedido el asegurado o la que percibía el pensionista.

19.6 La pensión de orfandad equivale al 70% de la pensión del que hubiera accedido el asegurado o la que percibía el pensionista. En caso concurre más de un huérfano, este monto es distribuido proporcionalmente.

19.7 En caso concurran viuda o viudo o integrante de la unión de hecho y huérfanos, la pensión de viudez asciende a un 50% de la pensión originaria y el 50% restante se distribuirá entre los huérfanos proporcionalmente.

Artículo 20. Gastos de sepelio

Al fallecimiento del asegurado o pensionista se reconoce una prestación por gastos de sepelio, mediante el pago o reembolso de una suma de dinero equivalente al tipo referencial de sepelio vigente al momento de la ocurrencia del fallecimiento.

Artículo 21. Pensión Básica Garantizada

Las pensiones de jubilación, discapacidad y sobrevivencia no podrán ser menores a la Pensión Básica Garantizada (PBG), la cual no es menor a la canasta básica de consumo individual establecida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Artículo 22. Pensión proporcional de jubilación

22.1 La pensión proporcional de jubilación es aquella que corresponde al asegurado que, como mínimo, cuente con 65 años de edad, aporta por al menos 10 años o 120 unidades de aporte, pero menos de 15 años o 180 unidades de aporte.

22.2 El monto de esta pensión se calcula en forma proporcional tomando como referencia la PBG.

Artículo 23. Indemnización

En caso de que el asegurado cuenta con al menos 5 años o 60 unidades de aporte pero menos de 10 años o 120 unidades de aporte, le corresponderá una indemnización, conforme a los criterios establecidos en el reglamento de la presente ley.

TÍTULO CUARTO

FINANCIAMIENTO

Artículo 24. Fuentes de financiamiento del pilar no contributivo universal

24.1 El pilar no contributivo universal se financia con recursos públicos, incluidas las partidas presupuestales correspondientes al Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" y al Programa Contigo.

24.2 Los recursos públicos necesarios para financiar este pilar son establecidos en las leyes de presupuesto correspondientes.

Artículo 25. Fuentes de financiamiento del segundo pilar contributivo

25.1 El segundo pilar contributivo se financia con las aportaciones de los trabajadores, de los empleadores y del Estado, según corresponda.

25.2 En el caso del asegurado dependiente, de los sectores público y privado, aporta el 9% de la remuneración mensual. El empleador, el 4% de la remuneración mensual del trabajador. El Estado, el 1% de la remuneración mensual del trabajador. Estos porcentajes de aporte se aplican hasta el monto equivalente a cinco remuneraciones mínimas vitales vigentes. El exceso de este monto, estará afecto a una retención del 9%, el cual constituye aporte obligatorio al tercer pilar complementario. En este último caso, el asegurado aporta el 10% de dichos ingresos en exceso.

25.3 En el caso del asegurado independiente con Registro Único de Contribuyente con continuidad de servicios, el aporte del asegurado equivale al 5% de los ingresos percibidos. El beneficiario del servicio aporta el 5% de los ingresos percibidos por el asegurado. Se entiende por continuidad por servicios cuando el asegurado percibe ingresos del mismo beneficiario del servicio durante 6 meses continuos o discontinuos durante un año. El exceso de 5 Remuneración Mínimas Vitales de los ingresos percibidos por el asegurado serán base de contribución al tercer pilar complementario.

25.4 En el caso del asegurado independiente con Registro Único de Contribuyente sin continuidad de servicios y las personas naturales con negocio, los aportes del asegurado equivalen al 5% de los ingresos percibidos. El Estado cofinancia con un monto equivalente al aportado por el asegurado, siempre que los ingresos percibidos por éste en el año correspondiente no excedan las 24 remuneraciones mínimas vitales. En caso los ingresos percibidos por el asegurado superen este monto, el aporte del asegurado es del 10% de los ingresos percibidos, sin cofinanciamiento estatal, siempre el exceso no supere las 5 remuneraciones mínimas vitales mensuales. El exceso del ingreso mensual equivalente a 5 remuneraciones mínimas vitales mensuales es base de aportes al tercer pilar complementario.

25.5 En los casos no considerados en los numerales anteriores, podrán asegurarse y aportar voluntariamente. Tiene derecho a la pensión al acreditar, por lo menos, 180 unidades de aporte mínimos. Una Unidad de Aporte Mínimo equivale al 10% de una Remuneración Mínima Vital. El aporte del asegurado equivale al 5% de los ingresos percibidos. El Estado cofinancia con un monto equivalente al aportado por el asegurado, siempre que los ingresos percibidos por éste en el año correspondiente no excedan las 24 remuneraciones mínimas vitales.

Artículo 26. Fuentes de financiamiento del tercer pilar complementario

El tercer pilar complementario se financia exclusivamente con las aportaciones correspondientes a los asegurados, según lo establecido en los artículos precedentes.

Artículo 27. Intangibilidad de los aportes

Los aportes realizados al pilar contributivo y al pilar complementario son intangibles. Los aportes y su realización no pueden ser objeto de descuento, embargo, retención, compensación contractual o legal y/o cualquier afectación por orden administrativa y/o judicial.

Artículo 28. Recaudación de los aportes

La recaudación de los aportes está a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Los mecanismos de cobranza y sanciones son establecidos en el reglamento de la presente ley, así como el plazo para la transferencia de los aportes a los gestores de inversiones de los fondos previsionales.

Artículo 29. Imprescriptibilidad de la cobranza

Las pretensiones que buscan recuperar y/o materializar los aportes efectivamente descontados a los trabajadores y no abonados o depositados por el empleador o por el aportante obligado en forma oportuna son imprescriptibles.

Artículo 30. Gestión de fondos

30.1 La gestión de los fondos de pensiones del pilar no contributivo universal, contributivo y complementario lo realiza el Gestor Autónomo Nacional de Pensiones. Es un órgano técnico especializado adscrito al Sector Trabajo y Promoción del Empleo.

30.2 La gestión de los fondos del pilar complementario lo realizan el gestor público o los gestores privados, a elección del asegurado.

Artículo 31. Cobro de comisiones en el pilar complementario

Las comisiones, retribuciones o cualquier otro concepto que el gestor público o los gestores privados cobren por administración o gestión de fondos deberán ser determinadas en función de la rentabilidad generada para el asegurado en un período mensual, sus características, condiciones, particularidades y topes serán establecidas en el reglamento de la presente ley. En caso la rentabilidad mensual sea cero o negativa, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) establece una comisión máxima de 0,5% sobre los ingresos del asegurado concernientes al tercer pilar complementario para financiar los gastos operativos de los gestores. El diseño de estas comisiones debe recoger las mejores prácticas internacionales en beneficio de los asegurados.

Artículo 32. Transparencia e integridad

32.1 El Gestor Autónomo Nacional de Pensiones brinda información mensual a los asegurados y pensionistas, sobre sus aportes y los aportes del empleador, saldos y rentabilidad y lo que corresponda, utilizando las tecnologías de información y comunicación.

32.2 Los funcionarios del Gestor Autónomo Nacional de Pensiones deben cumplir con los principios de probidad y transparencia, y estar exentos de conflicto de interés.

TÍTULO QUINTO

INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN

Artículo 33. Ente Rector del SIUP

El ente rector del SIUP está constituido por el Ministerio Trabajo y Promoción del Empleo y es competente para formular y aprobar la política nacional de seguridad social, así como planificar y promover el eficiente funcionamiento del sistema y articular sus componentes.

Artículo 34. Gestor de fondos del pilar complementario

34.1 Se entiende por gestor de fondos del pilar complementario al gestor público o los gestores privados nacionales o extranjeros involucrados en la inversión de los aportes de todos los asegurados del SIUP en el tercer pilar complementario. Sus acciones se realizan promoviendo una gestión eficiente, flexible y oportuna del portafolio de inversiones, que incentive la diversificación del riesgo y se base en las reglas de la prudencia y transparencia. Los indicadores de referencia de rentabilidad mínima son fijados por el reglamento de la presente ley.

34.2 El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ejerce el control de los límites de inversiones en el exterior de los gestores de fondos del pilar complementario, dentro del ámbito de su competencia.

34.3 Los gestores de fondos privados del pilar complementario son aquellos que cumplan con los parámetros establecidos por la SBS para la gestión de los fondos previsionales.

TÍTULO SEXTO

ÓRGANO DE SUPERVISIÓN

Artículo 35. Del rol de los entes supervisores

35.1. La SBS ejerce las funciones de control, supervisión y sanción del manejo financiero y de inversiones del Gestor Autónomo Nacional de Pensiones y de los gestores de fondos privados en el marco de sus funciones establecidas, en la forma determinada por la ley, sus reglamentos y por las disposiciones que emita.

35.2. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) ejerce las funciones de supervisión, control y sanción del cumplimiento de la retención y transferencia de aportes, así como de la correcta y oportuna provisión de las prestaciones previsionales en el marco de sus funciones establecidas, en la forma determinada por la ley, sus reglamentos y por las disposiciones que emita.

TÍTULO SÉPTIMO

INCENTIVOS Y CULTURA PREVISIONAL

Artículo 36. Incentivos para el acceso al SIUP

El asegurado comprendido en los párrafos 25.2, 25.3 y 25.4 del artículo 25 de la presente ley, puede adquirir la condición de asegurado regular al Seguro Social de Salud (Essalud) siempre

que aporte el 9% de sus ingresos mensuales, que en ningún caso podrá ser menor al 9% de la Remuneración Mínima Vital vigente.

Artículo 37. Oficina de Promoción de Cultura Previsional (OPCP)

37.1. Se crea la Oficina de Promoción de Cultura Previsional (OPCP), con el fin de fomentar y promover valores, principios y lineamientos fundamentales del SIUP.

37.2. Esta oficina orgánica es parte del Ente Rector del SIUP y para el cumplimiento de su misión presenta un plan de trabajo anual.

Artículo 38. Fondo para el Fomento Educativo del Sistema Previsional (FESIP)

38.1. Se crea el Fondo para el Fomento Educativo del Sistema Previsional (FESIP), el cual está a cargo de la OPCP, para el financiamiento de proyectos educativos a fin de promover cultura previsional.

38.2 El Ministerio de Educación (MINEDU) coadyuva al Ente Rector del SIUP en la elaboración de los proyectos educativos del FESIP.

38.3. Los recursos del FESIP provienen de donaciones de gestores privados de fondo de pensiones y de seguros, de instituciones privadas, de cooperación internacional, así como de un porcentaje de las multas que cobren los organismos supervisores (SBS y SUNAFIL), cuyas características y mecanismos son determinados en el reglamento de la presente ley.

Artículo 39. Plan curricular en la educación básica

39.1 El Ministerio de Educación orienta los aprendizajes de los alumnos a fin de promover la cultura en seguridad social en todas las etapas, modalidades y niveles del sistema educativo peruano.

39.2 Los principios y lineamientos fundamentales del SIUP forman parte de los contenidos curriculares de la educación básica; mostrando una progresión a lo largo de toda la escolaridad que permita un aprendizaje reflexivo, analítico y colaborativo.

39.3 El MINEDU presenta un informe anual sobre los objetivos y logros obtenidos en la materia.

Artículo 40. Defensoría del Asegurado

40.1 La Defensoría del Asegurado es el órgano responsable de atender consultas, reclamos o solicitudes de mediación de los asegurados del SIUP, con el fin de garantizar los derechos del asegurado y coadyuvar con la mejora de los procesos de atención y la calidad de los servicios brindados por el Gestor Nacional de Pensiones o los gestores privados. Tiene autonomía en el ejercicio de sus funciones y depende administrativamente del ente redor del SIUP.

40.2 La conformación, atribuciones y funciones de la Defensoría del Asegurado, y los mecanismos de consulta, reclamo o solicitud de mediación de los asegurados, así como su atención y resolución, son establecidos por las normas emitidas por el ente rector del SIUP.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Creación del Viceministerio de Seguridad Social en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Se conforma una comisión que evaluará la creación del Viceministerio de Seguridad Social en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En un plazo de 180 días elabora un informe y formula una propuesta que será remitida a la Presidencia del Consejo de Ministros para ser elevada al Congreso de la República.

SEGUNDA. Reestructuración de la Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones

Se reestructura la Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Esta incluirá un Consejo Directivo integrado por el Superintendente Adjunto de Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, quien lo preside; un representante de la SBS; un representante designado por las organizaciones de empleadores; un representante de las organizaciones de asegurados al Gestor de Fondos público; un representante de las organizaciones de asegurados a los gestores de fondos privados; un representante de los pensionistas; un representante del Ministerio de Economía y Finanzas; y un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Las reglas de funcionamiento y gestión interna son definidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en un plazo de 180 días.

TERCERA. Creación del Gestor Autónomo Nacional de Pensiones

Se crea el Gestor Autónomo Nacional de Pensiones (Ganapen) como órgano técnico especializado adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa, para el ejercicio de sus funciones. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal.

El Ganapen está conformado por un Consejo Directivo integrado por dos representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, uno de los cuales lo preside; un representante del Banco Central de Reserva del Perú; un representante de los asegurados activos; un representante de los pensionistas; un representante del Ministerio de Economía y Finanzas; y un representante de los empleadores.

El Ganapen administra los fondos del pilar no contributivo universal, el pilar contributivo y ofrece planes previsionales del pilar complementario.

CUARTA. Sobre los gestores privados

Dentro del Directorio de cada gestor privado cuenta con dos representantes de sus afiliados. Los gestores privados pueden ser las Administradoras Fondos de Pensiones, entidades financieras, con excepciones de las microfinancieras, conforme a los parámetros establecidos por la SBS.

QUINTA. Reglamentación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales contados desde la vigencia de la presente ley, emite las disposiciones reglamentarias correspondientes.

SEXTA. Los Regímenes Pensionarios Especiales

Los regímenes pensionarios especiales mantienen su regulación vigente.

SÉPTIMA. Incorporación al pilar no contributivo universal

Los beneficiarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" y del Programa Contigo son incorporados al pilar no contributivo universal.

En caso el aporte realizado sea menor a 5 años completos o 60 unidades mensuales de aporte, el asegurado tiene derecho a ser priorizado para recibir una pensión de vejez del pilar no contributivo universal, según el esquema establecido en el reglamento de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS Y MODIFICATORIAS

PRIMERA. Progresividad de aportes del Estado y no regresividad

El Estado cubre el pilar no contributivo universal teniendo en cuenta los criterios de necesidad, disponibilidad financiera, y considerando los aportes a los sistemas contributivos de los que no alcanzaron una pensión, de acuerdo al artículo 25 de la presente ley. Se prohíben medidas de regresividad.

El aporte estatal referido en los numerales 25.4 y 25.5 del artículo 25 de la presente ley, equivalentes al 5%, se incrementa 1 punto porcentual por cada año fiscal desde la entrada en vigencia de la ley.

SEGUNDA. Progresividad de aportes del empleador o beneficiario del servicio

El aporte del empleador referido en el párrafo 25.2 del artículo 25 de la presente ley, es del 2% en el primer año de entrada en vigencia de la ley y se incrementa en 1 punto porcentual por cada año fiscal hasta llegar al 4%.

El aporte del beneficiario del servicio referido párrafo 25.3 del artículo 25 de la presente ley, es del 2% en el primer año de entrada en vigencia de la ley y se incrementa en 1 punto porcentual por cada año fiscal hasta llegar al 5%.

TERCERA. Moratoria para las empresas del Régimen Laboral de las microempresas

Se establece la moratoria de tres años para el aporte del empleador establecido en los artículos 25.2 y 25.3 del artículo 25 de la presente ley, cuando este se haya acogido al Régimen Laboral de las microempresas, regulado por la Ley 30056, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa.

Concluido el periodo de moratoria, se aplica la progresividad de los aportes prevista en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Modificatoria.

CUARTA. Período de transición

Los asegurados al Sistema Público de Pensiones pasan obligatoriamente al SIUP, desde la vigencia de la presente ley, con reconocimiento de los aportes y derechos adquiridos. En ningún caso, percibirán una pensión o beneficio menor al establecido en el Decreto Ley 19990 y sus modificatorias.

Los afiliados a las Administradoras Privadas de Pensiones, menores de 45 años, a la entrada en vigencia de la presente ley, se consideran asegurados al SIUP. En el caso de los afiliados con 45 años a más, la incorporación al SIUP es voluntaria. En ningún caso, la incorporación al SIUP o permanencia en la Administradora Privada de Pensiones implica la pérdida de la propiedad individual sobre sus fondos de pensiones acumuladas.

QUINTA. Absorción de la Oficina de Normalización Previsional

El Ganapen absorbe de manera integral a la Oficina de Normalización Previsional (ONP). El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, contando desde el día de publicada la presente norma, aprobará la absorción de la ONP al Ganapen, y la transferencia de su pliego presupuestal.

SEXTA. Ahorro de Comisiones

El ahorro de 1% de las comisiones cobradas por las AFP a sus afiliados se transfiere al fondo previsional de estos contenidos en el pilar contributivo y pilar complementario.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

PRIMERA. Derogatoria

Quedan derogadas la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, así como todas las normas legales, reglamentarias e infralegales que se opongan a la presente norma, con excepción de las referidas al periodo de transición que prevea el Reglamento de la presente Ley.

Lima, setiembre de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2024 14:30:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/09/2024 13:01:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2024 14:30:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REYMUNDO MERCADO Edgard Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/10/2024 12:49:53-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Antecedentes históricos

Un primer acercamiento hacia el régimen de pensiones en el Perú, puede encontrarse en la Ley de Goces del año 1850, a través de la cual, se otorgaba el derecho a la pensión para los servidores públicos, ante supuestos de edad avanzada o enfermedad crónica, señalando para tales efectos, en su artículo 1°, lo siguiente:

> *"Todos los empleados públicos con título de Gobierno legítimo, tienen derecho a jubilación en el caso de que una edad avanzada o enfermedad crónica legalmente comprobada les impida continuar en el desempeño de sus destinos. La edad avanzada de que habla este artículo se entenderá de setenta años para arriba".*

Dicha normativa, restringió el acceso a la pensión, solamente a los empleados públicos del Gobierno, para lo cual, conforme lo establece su artículo 2°, debían acreditar, al menos, siete años de servicios. Como lo reseña César Gonzales Hunt[1], citando a Rendón Vasquez, la citada norma resultó ser excesivamente generosa, en tanto que, fue elaborada sin sustento técnico; sin perjuicio de que, la misma se constituyó como el primer acercamiento hacia un sistema de pensiones en nuestro país:

> *"Según el profesor Rendón Vásquez, la Ley de Goces de 1850 fue excesivamente generosa y elaborada sin sustento técnico alguno, puesto que posibilitaba pensiones de cesantía con solo siete años de aportes, siendo que las modificaciones habidas en el tiempo tampoco tuvieron base técnica, pues se dictaron sin estudios económicos ni matemáticos actuariales, además de carecer del natural sistema de reserva previsional determinándose que sea el erario nacional el llamado a cubrir las pensiones que dimanaban de él."*

Posteriormente, el 12 de agosto de 1936, se promulgó la Ley 8433, la cual, extendió la seguridad social en pensiones a favor de los trabajadores obreros, señalando lo siguiente en artículo 46°:

> *"Artículo 46°- El asegurado que haya cumplido 60 años de edad y que tenga por lo menos 1,040 imposiciones semanales tendrá derecho a una pensión de vejez cuyo monto será igual al 40% de su salario o renta medios obtenidos durante los últimos cinco años."*

De acuerdo con César Abanto[2], citando a Rendón Vásquez, la norma tuvo como motivo serios matices políticos:

---

[1] Gonzales, C (2016) El Régimen Previsional del Estado Peruano: Un repaso desde sus antecedentes hasta su cierre definitivo. España: Universidad Pablo de Olavide. Trabajo de Fin de Master. p.11.

[2] Abanto, C (2014) Manual del Sistema Nacional de Pensiones. Perú: Gaceta Jurídica. p. 46.

> *"Para Rendón (68), la norma no incluyó a los empleados para no juntarlos con los obreros, a quienes consideraban un estrato social inferior, y fue dictada –junto a las Leyes Nº 8435(69) y Nº 8439(70)– con un efecto propagandístico, para favorecer a los candidatos del gobierno (Jorge Prado y Manuel Villarán) (...)"*

No fue hasta diez años después, el 10 de julio de 1946, fecha en la cual se promulgó la Ley 10624 que se otorgó la protección social en materia de pensiones a los empleados, señalando Abanto[3], lo siguiente:

> *"La protección de los empleados particulares –frente a la vejez– se inició el 10 de julio de 1946, cuando fue promulgada la Ley Nº 10624, que estableció en su artículo único el derecho al pago –por cuenta del empleador– de una pensión de jubilación, equivalente a un sueldo íntegro, para los empleados con 40 años de servicio en entidades bancarias, comerciales, industriales, agrícolas y mineras, con capital mayor a dos millones de Soles Oro (78). Tal medida excluía implícitamente a la mayoría de empleados, que trabajaban en pequeñas y medianas empresas (79)."*

Como se aprecia, la pensión establecida a través de la Ley N° 10624 se encontraba a cargo del propio empleador, no siendo hasta 18 de noviembre de 1961 con la Ley 13724, que se implementó un régimen de pensiones estatal a favor de los empleados particulares, a través de la Caja de Enfermedad, Maternidad y de Pensiones, coexistiendo ambas modalidades hasta el año 1969.

A buenas cuentas, como lo señala Gonzales Hunt[4], la Ley 13274 dispuso lo siguiente:

> *"En resumen, mediante la Ley Nº 13724 y el Reglamento de la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado: i) se unifica los regímenes de pensiones alternativos, ii) se cierra el régimen de la "Ley de Goces", vigente sólo para servidores y funcionarios públicos nombrados hasta el 11 de julio de 1962, y iii) los trabajadores que ingresaron a prestar servicios al Estado luego del 11 de julio de 1962 debían cotizar a la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado."*

En el año 1969 y mediante el Decreto Ley N° 17262, se creó el Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares, el mismo que, como señala Abanto[5], tuvo como finalidad proteger al empleado respecto de los incumplimientos por parte de los empleadores que se encontraban a cargo de las pensiones previstas por la Ley 10624:

> *"(...) con la finalidad que el Seguro Social del Empleado acogiera a los trabajadores comprendidos por la Ley Nº 10624(89), entre otras razones,*

---

[3] Abanto, C (2014). Op. Cit. P. 48.

[4] Gonzales, C (2016). Op. Cit. P. 15.

[5] Abanto, C (2014). Op. Cit. P. 50.

> *para protegerlos frente el incumplimiento sistemático de algunos empleadores."*

Sin perjuicio de ello, como lo señala Jorge Rojas[6], tanto el régimen de pensiones obrero, como el régimen de pensiones del empleado, coexistieron con otros sistemas de pensiones particulares:

> *"Paralelamente a la Caja Nacional de Seguro Social Obrero y el Seguro Social del Empleado, llegaron a existir una serie de sistemas autónomos de relativa importancia, entre los que podemos mencionar los siguientes, con sus respectivos años de creación legal:*
> *• El Sistema Asistencial de los Estibadores (1934)*
> *• El Fondo de jubilación de los Empleados Particulares (1946)*
> *• La Caja de protección y Asistencia Social (1946)*
> *• El Fondo de Retiro del Chofer Profesional Independiente (1958)*
> *• La Derrama Magisterial (1965)*
> *• La Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador (1965)*
> *• La Caja de Pensiones Militar-Policial (1974)*
> *• El Fondo de previsión Social de los Servidores del Jockey Club del Perú (1981)"*

Tal como se advierte, hasta por lo menos la segunda mitad del siglo XX, en nuestro país, coexistieron una serie de regímenes pensionarios, encontrándose una diferenciación clara entre los regímenes pensionarios de obreros y empleados, la misma que carecía de sustento alguno, como lo señala Abanto[7]:

> *"(...) existía una regulación normativa diferenciada –en materia pensionaria– entre los trabajadores particulares obreros y empleados, que carecía de sustento alguno, a la luz del principio de igualdad, razón por la cual, resultaba indispensable que fueran integrados en un solo cuerpo legal ambos ordenamientos jurídicos."*

El fin de la diversidad de regímenes pensionarios, los mismos que, englobaban una diferenciación sin sustento alguno entre obreros y empleados, se dio, recién, con el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, con la promulgación del Decreto Ley N° 19990, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, el cual mantenía, entre sus objetivos, la unificación progresiva de los regímenes pensionarios.

En este marco, el Decreto Ley N° 19990, promulgado el 24 de abril de 1973 estableció un sistema único de pago de aportaciones para los trabajadores como para los empleadores, siendo reglamentado a través del Decreto Supremo N° 011-74-TR y publicándose un Texto Único Ordenado a través del Decreto Supremo N° 014-74-TR.

Este sistema único de pensiones se encontró a cargo del Seguro Social del Perú hasta el 28 de diciembre de 1987, fecha en la cual, se creó el Instituto Peruano de Seguridad Social, el cual tuvo

---

[6] Rojas, J (2014) El Sistema Privado de Pensiones en el Perú, Perú Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 58.

[7] Abanto, C (2014) Ob. Cit. P. 51.

a su cargo la administración tanto de las prestaciones de salud que otorga el seguro social, como de las pensiones previstas por el citado Decreto Ley.

Conforme lo establecen los artículos 24°, 38° y 50°, el Sistema Nacional de Pensiones creado por el Decreto Ley N° 19990, implementa tres tipos de pensiones, a efectos de cubrir la invalidez, la jubilación y sobrevivencia en caso de fallecimiento del asegurado, otorgando protección social a sus herederos.

Diversos problemas, entre ellos la elevada inflación y la consecuente caída de las remuneraciones de los trabajadores, vieron mermados el éxito inicial del Sistema Nacional creado por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas[8]:

> *"Si bien los esfuerzos del gobierno militar por reformar el sistema parecen haber rendido inicialmente algunos frutos –Mesa-Lago (1985) reporta un incremento de 25% entre 1972 y 1976 en la pensión real promedio pagada por el SNP–, los problemas de la seguridad social en el Perú fueron en aumento durante la segunda mitad de la década del 70, como resultado del aumento de la inflación, la caída de los salarios reales, y el crecimiento del desempleo y la informalidad, de tal manera que el mismo autor reporta una caída de 50% en las pensiones reales entre 1976 y 1982. Pero el problema no se originaba únicamente en la caída de la masa salarial, de la cual dependían directamente los ingresos de la seguridad social, sino que la situación se complicó aún más por el crecimiento de los problemas de evasión y mora: (...)"*

A ello debe sumarse una deficiente administración del sistema por parte del Seguro Social, lo cual terminó por consolidar serios problemas de mora, los cuales tuvieron su origen en el propio estado peruano, como bien reseña Rojas[9]:

> *"(...) la situación terminó de complicarse por la mala administración del sistema y por los problemas de evasión y mora, con el estado a la cabeza. Reconociendo este problema, la Constitución de 1979 señala que la seguridad social debe estar a cargo de "una institución autónoma y descentralizada, con personería de derecho público y con fondos y reservas propios aportados obligatoriamente por el Estado, empleadores y asegurados" (Art. 14)."*

A buenas cuentas, el Sistema Nacional de Pensiones, por lo menos hasta la Constitución de 1979, se vio mermado por su propio administrador, siendo que, el Estado Peruano resultaba ser, el principal responsable en la evasión y mora de los aportes al mismo, lo cual dejó en evidencia la necesidad de implementar un organismo autónomo que se encargase de su administración.

---

[8] Rojas, J (2003) Rojas, J. (2003). El sistema privado de pensiones y su rol en la economía peruana. CIES. Lima-Perú. P.9.

[9] Rojas, J (2003) Op. Cit. p.10

Es en mérito a ello que, la Constitución de 1979 da origen a la creación del Instituto Peruano de Seguridad Social, sin embargo, principalmente, los continuos problemas de inflación significaron el fracaso de la administración a cargo del Instituto Peruano de Seguridad Social[10]:

> *"Esta situación se complicó aún más ante el aumento de la inflación, que acarreó un rendimiento real fuertemente negativo de los fondos manejados por el IPSS. Mesa-Lago (1991) estima tal rendimiento en -40.0% anual para el periodo 1982-85, y en -25.0% para el periodo 1981-87, lo cual colocaba al IPSS en el último lugar entre un grupo de países latinoamericanos. Muy probablemente, esta situación empeoró aún más durante el periodo de la hiperinflación a fines de los 80."*

Así, dicha unificación de las pensiones a cargo del estado, no supuso la solución a los problemas en la materia, dando origen a la creación del Sistema Privado de Pensiones, como lo señala Jorge Rojas[11]:

> *"La decisión de crear el SPP —como una manera de darle solución a los problemas que presentaba el sistema público (SNP)— surge de manera más o menos súbita pues, tal como hemos señalado en el punto anterior, esta opción no parece haber sido considerada seriamente antes de 1990."*

Consecuentemente, un primer intento por crear un Sistema Privado de Pensiones, encontró sus bases durante el primer gobierno de Alberto Fujimori, a través de la promulgación del Decreto Legislativo N° 724, implementando el sistema de cuentas de capitalización individual, como bien lo señaló su artículo 2°:

> *"Artículo 2.- Las Administradoras de Fondos de Pensiones, a quienes en lo sucesivo se denominarán las AFP, administran el Sistema Privado de Pensiones establecido por el presente Decreto Legislativo, bajo la modalidad de cuenta de capitalización individual."*

En función a ello, conviene señalar que, a diferencia del Sistema Nacional de Pensiones, la idea del Sistema Privado de Pensiones trajo consigo una serie de aristas, las cuales son descritas por Jorge Rojas[12] de la siguiente manera:

> *"Las cuatro disposiciones adicionales de mayor importancia fueron que la tasa de aportación obligatoria de los trabajadores sería de 8% de sus remuneraciones; que no se cerraría el Sistema Nacional de Pensiones a cargo del IPSS, al cual los trabajadores podrán afiliarse todavía; que se otorgarían bonos de reconocimiento a los trabajadores afiliados al SNP que decidieran trasladarse al SPP; y que los bancos y compañías de seguros quedarían prohibidos de constituir y administrar directamente AFP, con lo cual también se restringiría fuertemente la posibilidad de que lo hicieran sus accionistas.*

---

[10] Rojas, J (2003) Op. Cit. p.11

[11] Rojas, J (2014) Op. Cit. P. 70.

[12] Rojas, J (2014) Op. Cit. P. 70.

No obstante, de acuerdo con Jorge Rojas[13], en un primer momento, dicho sistema no se pudo implementar debido a desavenencias entre sus propios ideólogos, los cuales cuestionaban, entre otras cosas, la permanencia del Sistema Nacional de Pensiones paralelo:

> *"De hecho, hubo algunos puntos de desacuerdo por parte de algunos promotores de la reforma dentro del mismo gobierno, quienes criticaban la permanencia del sistema público (SNP) y consideraban insuficiente la tasa de aportación de 8% e inapropiada la restricción impuesta a los bancos y empresas de seguros para conformar AFP."*

No fue hasta el autogolpe del 5 de abril de 1992 en el que, Alberto Fujimori vio propicia la oportunidad de implementar la nueva modalidad de sistema pensionario[14]:

> *"En todo caso, luego del autogolpe y el cierre del Congreso, el 5 de abril de 1992, y una vez conformado el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional de Alberto Fujimori, este se sintió con la libertad y con la suficiente fuerza para emprender una reforma más radical, y el actual Sistema Privado de administración de Fondos de Pensiones (SPP) peruano fue creado en noviembre de 1992 por DL 25897 e inicio sus operaciones en el mes de junio de 1993, cuando la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SAFP) otorgo licencia de funcionamiento a las primeras cinco administradoras de fondos de pensiones (AFP)."*

Cabe señalar que, la reforma estructural de las pensiones en nuestro país, no solamente se vio ceñida a la creación del nuevo Sistema Privado de Pensiones, sino que, la misma vino acompañada de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones, a través de la creación de la Oficina de Normalización Previsional antes citada y diversas medidas consecuentes[15]:

> *"De todas maneras, paralelamente a la creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP), fueron llevados adelante algunos de los cambios al sistema público previamente sugeridos. Así, de manera prácticamente simultánea a la creación del SPP, en diciembre de 1992 se dio el Decreto Ley 25967, restringiendo el acceso al goce de pensiones –requiriendo haber efectuado aportaciones por no menos de 20 años– y limitando el monto máximo de dichas pensiones a 600 nuevos soles (unos US$ 370 al cambio de la fecha). También autorizó al IPSS a fijar montos mínimos de aportación y creó la Oficina de Normalización Previsional (ONP), que debía hacerse cargo de administrar el Sistema Nacional de Pensiones del DL 19990, hasta entonces a cargo del IPSS."*

---

[13] Rojas, J (2014) Op. Cit. P. 70.

[14] Rojas, J (2014) Op. Cit. P. 71.

[15] Rojas, J (2003) Op. Cit. p.13

Dicho cambio en la regulación, obedece, a criterio de Abanto[16], a la importancia brindada por el Estado a las prestaciones pensionarias:

> *"A diferencia del Seguro Social del Perú y el IPSS –EsSalud, desde 1999(104)–, entidades que estaban vinculadas a los Ministerios de Trabajo y de Salud, la ONP es una institución pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas, lo que –a nuestro entender– nos demuestra no solo la importancia que el Estado le asigna a un manejo ordenado de las prestaciones pensionarias, sino que ratifica el nexo inescindible entre lo previsional y la sostenibilidad financiera, al tratarse de un derecho económico, social y cultural."*

Por otro lado, y retomando la discusión en torno al Sistema Privado de Pensiones, el mismo tiene su origen en la corriente de liberalización de las economías de América Latina, encontrándose como parte de las reformas liberales de los años 1990, las cuales incluían las reformas laborales, la apertura de los mercados, privatizaciones de empresas que, en su momento, fueron de exclusivo control estatal, entre otros[17]:

> *"La reforma del sistema de pensiones fue uno de los elementos básicos de la liberalización del sistema financiero, el cual a su vez fue uno de los principales ingredientes del paquete de reformas económicas llevadas a cabo en el país a partir de 1990 bajo el "Consenso de Washington" y que, junto con la apertura comercial, la eliminación de los controles de cambio, la privatización de las empresas públicas, y la reforma del mercado de trabajo, tenía como objetivo básico reducir la intervención del estado en la economía, con el fin de alcanzar una economía de libre mercado."*

Si bien el nuevo sistema se posicionó como una alternativa viable frente a un Sistema Nacional de Pensiones problemático, este no estuvo exento de sufrir variaciones a lo largo de su historia, con la finalidad de tornarlo atractivo para los aportantes[18]:

> *"Dada esta situación, en julio de 1995 —sólo dos años después de que empezara a operar el SPP— el gobierno de Fujimori, accediendo a la presión de las AFP, introduce una reforma de gran importancia con el propósito básico de igualar el costo de las aportaciones de los trabajadores afiliados al sistema privado con las de los afiliados al sistema público. En efecto, con la ley 26504 las AFP obtuvieron la reducción de la aportación de sus afiliados del 10% al 8%; la eliminación de la contribución de solidaridad de 1% con el IPSS y del aporte de 1% al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI); así como también la eliminación del impuesto general a las ventas (IGV) a las comisiones y primas de seguros. De esta manera, las deducciones por planilla a los trabajadores afiliados al SPP (incluyendo las comisiones cobradas por las AFP) se redujeron —al menos*

---

[16] Abanto, C (2014) Ob. Cit. P. 52.

[17] Rojas, J (2003) Ob. Cit. p.16

[18] Rojas, J (2014) Ob. Cit. P. 88.

> *temporalmente— de alrededor de 16% de las remuneraciones totales a poco más de 11% para agosto de 1995.*
>
> *Aunque la norma estipulaba que la reducción de la aportación de 10% a 8% sería solo temporal —hasta diciembre de 1996—, su vigencia se mantuvo hasta diciembre del 2005. Sin embargo, parte de esta reducción del costo de estar afiliado al SPP se perdió poco más de un año más tarde, al incrementar las AFP sus comisiones variables, de tal manera que el IGV que se pagaba antes al Estado terminó siendo captado por ellas."*

Evidentemente, reducir el porcentaje de aportación para los afiliados, supone, una propuesta mucho más atractiva para los trabajadores, siendo para tales efectos la reforma más importante del Sistema Privado de Pensiones, en por lo menos, el gobierno de Alberto Fujimori, debiéndonos remitir al gobierno de Alejandro Toledo, para verificar modificaciones en el sistema[19]:

> *"El cambio más importante durante el gobierno de Toledo fue aprobado por la ley 27988 de junio de 2003, que introdujo el régimen de multífidos, que solicitaba a las AFP que ofrecieran a sus afiliados por lo menos dos tipos de fondos: de preservación y de apreciación de capital, además de fondos mixtos. Sin embargo, este régimen recién empezó a operar en enero de 2006 con tres tipos de fondo: fondo de preservación de capital (tipo 1), fondo mixto (tipo 2), y fondo de crecimiento (tipo 3)."*

En esa misma línea, con la finalidad de aumentar la competencia entre las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), el gobierno de Alejandro Toledo, propicio a través de la Superintendencia de Banca y Seguros, la posibilidad que los afiliados pudiesen trasladarse entre las referidas AFP, así como también acordar la reducción de comisiones[20]:

> *"Al año siguiente, en septiembre de 2004, con el fin de abrir canales que permitieran reducir las comisiones cobradas por las AFP, la SBS emitió dos resoluciones. Una de ellas buscaba facilitar el traslado de los afiliados de una AFP a una distinta y la otra, regular la reducción de comisiones que las AFP pudieran acordar a sus afiliados, con las cuales se esperaba aumentar la competencia entre las AFP. La legislación sobre este asunto había sido originalmente aprobada en 1996, pero no había sido llevada a la práctica."*

Siguiendo esta corriente reformista, el segundo Gobierno de Alan García, no estuvo ajeno a la implementación de modificaciones al régimen, para lo cual, reparó en un problema que pudo ser advertido desde la creación del nuevo Sistema Privado de Pensiones, esto es, la imposibilidad de los afiliados de mayor edad de realizar aportes suficientes al fondo de capitalización individual, propiciando la posibilidad que, el afiliado pueda trasladarse al Sistema Nacional de Pensiones a cargo de la Oficina de Normalización Previsional[21]:

---

[19] Rojas, J (2014) Ob. Cit. P. 90.

[20] Rojas, J (2014) Ob. Cit. P. 90.

[21] Rojas, J (2014) Ob. Cit. P. 91-92.

> *"Una primera norma de importancia durante este periodo fue la ley 28991 de marzo de 2007, que renovaba algunos aspectos de los beneficios de la jubilación anticipada y de la pensión mínima, e introducía como novedad la opción de desafiliación al SPP y el retorno al SNP de los trabajadores de mayor edad que —estando afiliados al SNP— se trasladaron al SPP. Un primer aspecto notable de la desafiliación es de tipo simbólico, ya que puede considerarse como la corrección de un «error» cometido al momento de crearse el SPP, que consiste en no haber advertido a los trabajadores de mayor edad, por entonces afiliados al SNP, sobre la inconveniencia de trasladarse al SPP, dado que no tendrían posibilidad de acumular un fondo individual que les permitiese una pensión de jubilación adecuada, pues no contarían con tiempo suficiente para lograr dicho propósito. La otra cuestión de importancia es el hecho de que unos cien mil trabajadores (un 2% del total de afiliados al SPP) optaron por retornar al SNP."*

Dicha medida no resultó ser la única de importancia del gobierno de García, en tanto que, a continuación, se dispuso, a través de la Ley N° 29351 que las gratificaciones por fiestas patrias y navidad otorgadas a los trabajadores no estuviesen afectas a aportes previsionales. A fin de entender los alcances de la medida, conviene citar a Rojas[22]:

> *"Para entender la importancia de esta medida debemos empezar distinguiendo entre la tasa de aporte (10%) y la tasa de contribución total (tasa de aporte + Comisión) de un afiliado al SPP; y hacer notar que —en lo que al afiliado concierne— su tasa de ahorro es medida por su contribución total. De esta manera, bajo las reglas de juego iniciales, en la que se hacía un aporte de 10% y se pagaba una Comisión de aproximadamente 2% sobre 14 sueldos, la tasa de ahorro correspondiente es de 12%. Al realizarse el aporte y pagarse la Comisión solamente sobre 12 de los 14 sueldos anuales, la reforma de Garcia en la práctica redujo la tasa de ahorro de 12% a 10.3%, y la podemos interpretar como una manera más de reducir el costo que el SPP representa para los trabajadores, para así atraer a un mayor número de afiliados, con los consecuentes efectos que eso debe tener sobre las pensiones."*

La citada medida, como es señalado por el referido autor, tuvo el objetivo de afiliar a más trabajadores al sistema privado, estando de la mano, con la reforma implementada por el gobierno de Ollanta Humala, a través de la Ley N° 29903[23]:

> *"(...) primero, un mecanismo explícito para reducir las comisiones cobradas por las AFP a sus afiliados; segundo, hace obligatoria la afiliación a un sistema de pensiones (el SNP o el SPP) de trabajadores independientes y de microempresas, no mayores de 40 años de edad; y, tercero, cambia el tipo de comisiones cobradas por las AFP de un porcentaje de sus remuneraciones (Comisión por flujo) a un porcentaje del valor de su fondo*

---

[22] Rojas, J (2014) Ob. Cit. P. 92.

[23] Rojas, J (2014) Ob. Cit. P. 93.

individual (Comisión por saldo), y establece un periodo de transición de diez años con comisiones mixtas."

La primera medida resulta de especial importancia para el Sistema Privado de Pensiones, en tanto que, supone la implementación de una licitación con la finalidad de que la AFP ganadora, afilie a los nuevos trabajadores que se incorporen al sistema privado de pensiones por un periodo mínimo de dos años, la condición para obtener dicha licitación a favor, es ofertar la menor comisión del mercado para la administración de los fondos.

Siendo ello así, el panorama actual de las pensiones en nuestro país, se encuentra regido por dos modalidades de ahorro: el Sistema Nacional de Pensiones a cargo de la ONP, basado en un fondo común de aportes, del cual, los jubilados recibirán la pensión y de otro lado, un Sistema Privado de Pensiones que prevé fondos individuales, con cargo a cobrar comisiones para la administración de los mismos.

No obstante, ambos sistemas engloban una serie de falencias, las cuales, las múltiples reformas a las cuales se han encontrado sujetos no han logrado revertir en favor de los trabajadores aportantes, ni de los pensionistas, lo cual hace necesaria una reforma profunda de ambos sistemas.

2. Diagnóstico: el modelo actual de pensiones[24]

El modelo actual contiene dos sistemas de pensiones, el Sistema Privado de Pensiones (SPP) -conformado por las Administradoras Privadas de Fondos (AFP)- y el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) -conformado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP). La diferencia principal entre ambos sistemas es la forma de administración de las pensiones: en el primer caso, se trata de un fondo común que es repartido entre los beneficiarios y tiene como pilar que los más jóvenes financien a las generaciones longevas; en cuanto al segundo, se utilizan cuentas individuales de capitalización (CIC), en las cuales se rentabilizan los aportes del afiliado, para luego recibir una pensión individual de jubilación. Cabe resaltar que la afiliación es obligatoria, la potestad del usuario es elegir el sistema pensionario.

En paralelo, existen dos programas sociales de carácter pensionario que tienen como objetivo subvencionar económicamente a grupos focalizados que no son beneficiarios de los dos sistemas anteriores: el Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza - CONTIGO y el Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65. Para acceder a ser beneficiario de estos programas se requiere cumplir con una serie de requisitos, siendo los más importantes, tener una clasificación socioeconómica de extrema pobreza -y pobreza en el caso del programa CONTIGO- y no recibir pensión del sector privado o público, así como prestaciones económicas del Seguro Social de Salud.

Por otro lado, cabe señalar que el sistema previsional está compuesto por tres pilares: adecuación, sostenibilidad e integridad[25]. A partir de esta estructura se puede realizar un diagnóstico sobre el actual modelo, para determinar si resulta eficiente y se desarrollan de manera ecuánime los componentes; o, al contrario, no se cumple con el carácter protector de la seguridad social.

- **Adecuación[26]**

  Como se desprende de los párrafos anteriores, el modelo actual solo ofrece cobertura pensionaria para el sector de habitantes que se encuentra afiliado a un sistema de pensiones, sin contar a quienes son beneficiarios de los programas sociales Pensión 65 y CONTIGO.

  Se entiende que dentro del universo de la Población Económicamente Activa (PEA), una parte corresponde al grupo de afiliados a cualquiera de los dos sistemas de pensiones -SPP o SNP; el resto representa a los informales o independientes, que no están obligados a realizar aportes y, por lo tanto, no pueden ser considerados como beneficiarios del

---

[24] Para efectos de esta sección se emplearon los datos recolectados en el Proyecto de Ley Nro. 0551/2021-CR, de la Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el Proyecto de Ley para la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano.

[25] Comex (noviembre, 2022). Sistema pensionario peruano ocupa el puesto 30 de 44 en el Global Pension Index: ¿Cómo lo mejoramos?

https://www.comexperu.org.pe/articulo/sistema-pensionario-peruano-ocupa-el-puesto-30-de-44-en-el-global-pension-index-como-lo-mejoramos

[26] En este pilar se analizan los beneficios y el diseño del sistema, lo cual incluye su capacidad de cobertura.

sistema previsional. Este dato es importante para determinar la cobertura real que tiene el modelo.

En cuanto a cifras, la PEA se situó en 18,149.4 millones de personas en el año 2021, de las cuales un 65.1% no estaba afiliado a ningún sistema de pensiones según cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)[27].

Según cifras del 2020, se registraron 12,3 millones de personas afiliadas a los sistemas de pensiones, de los cuales 4,9 millones pertenecían al SNP y 7,4 millones al SPP. En comparación a ello, el INEI registró en octubre de 2021 una cantidad de 6.5 millones de afiliados al SPP, es decir, la cobertura disminuyó.

Utilizando las mismas cifras del 2020, se encuentra que solo el 29% de la PEA, es decir, 5,1 millones de personas aporta al sistema previsional. Lo cual indica que el sistema de cobertura es bajo, ya que el universo total de la PEA no recibe cobertura, además de quienes no se encuentran afiliados y por lo tanto no recibirán una pensión pasada la edad de jubilación.

A esto debe sumarse que la cantidad de Personas en Edad de Trabajar (PET) afiliadas a los sistemas de pensiones es baja: en el 2020 se registró menos del 40%[28]. Es decir, la debilidad de la cultura previsional pone en peligro la estructura del sistema, porque no hay incentivos para que los jóvenes -que representan una renovación de los aportes en los sistemas, especialmente en el SNP-, se afilien y de esa manera aumente progresivamente la cobertura.

El sistema previsional actual se basa en una aportación obligatoria, lo cual resulta limitante para el desarrollo y diseño de políticas, pues eso lo limita a factores del mercado laboral como se demostró durante la época de la COVID-19. Principalmente, la obligatoriedad se enfoca en que exista una cantidad asegurada de aportantes al SNP, que se sostiene por el ingreso de nuevos aportantes.

No obstante, se debe considerar, además, que en el 2020 la tasa de informalidad representó un 72,7% de la PEA y que en el 2021 82% de los independientes no se encontraban afiliados a ningún sistema de pensiones[29]; lo cual deja en evidencia que la cobertura del sistema previsional es limitada e incluso ineficiente, porque la cantidad de aportantes es poca.

---

[27] Comex (noviembre, 2022). Sistema pensionario peruano ocupa el puesto 30 de 44 en el Global Pension Index: ¿Cómo lo mejoramos?

https://www.comexperu.org.pe/articulo/sistema-pensionario-peruano-ocupa-el-puesto-30-de-44-en-el-global-pension-index-como-lo-mejoramos

[28] Instituto Peruano de Economía (febrero, 2020). ¿Qué pasa con nuestras pensiones?

https://www.ipe.org.pe/portal/que-pasa-con-nuestras-pensiones/

[29] Comex (mayo, 2021). Problemas dentro y fuera del sistema de pensiones peruanos.

https://www.comexperu.org.pe/articulo/problemas-dentro-y-fuera-del-sistema-de-pensiones-peruano

Para que la cobertura aumente es necesario que se incluyan a los independientes dentro del esquema de aportes obligatorios; sin embargo, también hay otra arista que analizar y son las condiciones precarias de los trabajadores asalariados: remuneración baja o el incumplimiento del pago de aportes por pago del empleador.

Por otro lado, de acuerdo con el diagnóstico del Banco Interamericano de Desarrollo (2019), hay una tendencia a que la tasa de dependencia de adultos mayores aumente, aunque su progresividad sea lenta tendrá como consecuencia un impacto en la cobertura[30]. A la baja cobertura se le denomina cobertura pasiva.

Finalmente, es importante señalar que contrario a como se cree, las pensiones a adultos mayores de 65 años afiliados al SPP son bajas, pues en el 2018 se registró que sólo un 6,2% recibió una pensión[31]. A esto se suma otro problema que es el retiro adelantado de los fondos de pensiones, pues esto disminuye la capacidad de cobertura del sistema.

- **Sostenibilidad[32]**

El modelo actual es contributivo y obligatorio, esto quiere decir que cada trabajador aportará obligatoriamente al sistema al que elija afiliarse: SPP o SNP. Cada uno de estos organismos se administra a través de sus propios órganos, en el caso del SNP, existe la ONP; y en el caso de la SPP, mediante las AFP.

Se hace énfasis en que, al tratarse de un sistema contributivo obligatorio, los aportes se realizarán en un tiempo promedio, desde la edad promedio de inicio de la PEA (considerando la data de la Población en Edad de Trabajar – PET) hasta la edad actual de jubilación, 65 años. De acuerdo con el INEI, en el 2020 aumentó a un 64,3% el grupo etario de jóvenes menores de 25 años pertenecientes a la PEA, seguido por el aumento en 62%% del grupo de 25 a 44 años. A partir de lo anterior, se debe considerar que cada afiliado hace un estimado de 45 años de aportes.

El financiamiento de cada sistema dependerá de los factores que consideren los entes administradores. En el caso del SPP, se cuenta con un régimen de capitalización individual, es decir, el beneficiario recibirá una pensión que consiste en los montos que aportó durante los años que laboró más los intereses de la rentabilidad que le brinda la AFP. No hay un monto mínimo ni máximo de aportes, así como tampoco del monto de la pensión. Esto es un problema para el beneficiario, a pesar de resultar atractivo, puesto que si no hay un monto mínimo en cuanto a la pensión no se garantiza que efectivamente contribuya una protección del beneficiario en los niveles que exige el derecho a la seguridad social.

Como se deduce, el afiliado es quien financia el sistema con sus aportaciones, por esa razón se realiza un aporte obligatorio de 10% de la remuneración bruta y el descuento de

---

[30] Banco Interamericano de Desarrollo (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones peruano y avenidas de reformas. p. 28.

[31] Ídem, p. 30.

[32] Este pilar se refiere al financiamiento de cada sistema.

3% en pagos de comisiones[33]. Por su parte, la Superintendencia de Banca y Seguros AFP (SBS), es el organismo que se encarga de la supervisión y regulación del SPP.

En el caso de la SNP, la ONP es la entidad que administra el fondo de pensión de acuerdo con el Decreto Ley Nro. 19990. Se trata de un fondo común que se reparte entre los afiliados, se debe aportar el 13% obligatoriamente, así como se requiere de una cantidad de años -10 o 15 años[34]- de aporte para poder acceder a este beneficio.

La obligatoriedad del sistema de pensiones está dirigida a este sistema, porque mantiene una afluencia en el aporte: si hay una mayor cantidad de jóvenes aportantes, habrá una mayor cantidad de personas mayores beneficiadas.

Sin embargo, el diseño de este sistema tiene fallas para mantenerse vigente. Para empezar, la creación del SPP en el mercado en 1992 y la posibilidad de transferir fondos hacia este sistema desde el SNP lo debilitó, pues optaron por esta medida quienes realizaban aportes con mayores ingresos. Esto provocó un desbalance financiero en el sistema[35].

Por otro lado, a diferencia de las AFP, la ONP[36] tiene a su cargo distintos regímenes pensionarios además del SNP, como el Fondo de Pensiones, el Régimen Especial de Seguridad Social para Trabajadores y Pensionistas Pesqueros, el Fondo Complementario de Jubilación Minera Metalúrgico y Siderúrgica, el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, el Régimen del Decreto Legislativo Nro. 18846 y el Régimen del Decreto Legislativo Nro. 20530.

Siendo así, además de los fondos que debe destinar al SNP, la ONP es responsable de la administración de otros regímenes. La recaudación se da a través la SUNAT, mediante un convenio interinstitucional que establece un tope de 2% anual[37]. Sin embargo, a pesar de esta eficiencia, no es autosostenible porque la cantidad de afiliados disminuye -según lo explicado en el pilar de adecuación-. Esto se demostró en el 2019 cuando solo se pudo financiar el 77% con la cantidad de aportes de los afiliados de ese entonces; hay entonces, una tendencia a que disminuya su capacidad de financiamiento[38].

- **Integridad[39]**

---

[33] Proyecto de Ley Nro. 0551/2021. p 71.

[34] En el 2021 se publicó el Decreto Supremo Nro. 282-2021-EF que aprueba la adecuación del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, en el marco de la Ley Nro. 31301, y en otras disposiciones.

[35] Banco Interamericano de Desarrollo (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones peruano y avenidas de reformas. p. 36

[36] A modo de apoyar las obligaciones de los regímenes pensionarios que administra la ONP, se crea el Decreto Legislativo Nro. 817 el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales. De acuerdo con el MEF, los fondos y recursos son intangibles y de carácter previsional.

[37] Proyecto de Ley Nro. 0551/2021. p. 77.

[38] Ídem. p. 77.

[39] Este punto aborda la solidez y confianza del sujeto en el sistema previsional, lo cual incluye la gestión de estos.

Es sabido que el SPP está controlado por el oligopolio de las AFP, es decir, la administración de los fondos de pensiones se concentra en pocas empresas. Las principales son cuatro: Integra, Horizonte, Profuturo y Prima. Esto resta posibilidades a los usuarios de tener opciones para administrar sus fondos de pensiones en caso opten por ser afiliados al SPP.

Las CIC son el atractivo del SPP, pues la individualización ofrece que los aportes sean únicamente para el beneficiario y no esté sujeto a un fondo común como ocurre en el SNP. Sin embargo, en esta lógica también se incluye la rentabilidad de los fondos, que varían según el periodo económico, e inclusive pueden llegar a ser negativas, como ocurrió durante la época de la COVID-19[40].

Acerca de las comisiones, se aplicaron a partir de la aprobación de la Ley Nro. 29903 en julio de 2012. A pesar de tratarse de una reforma poco beneficiosa para los aportantes, porque se reduce el monto acumulado al momento de la jubilación[41], el existente oligopolio impide a los aportantes negarse a esta medida.

Al tratarse de un mercado cautivo por una cantidad determinada de empresas, no hay incentivos para mejorar el sistema, y tampoco se garantiza que los beneficiarios accedan a pensiones dignas como un mínimo estándar, porque esta se medirá por la cantidad de ingresos y años en aporte. Aun así, se estima que el monto promedio de pensión de las AFP es de S/ 1,181.00 soles[42] y el del percentil 50 es de S/ 1,717 soles; lo cual representa un mejor panorama que el del SNP, que otorga una pensión mínima de S/ 500.00 soles y una máxima de S/ 893.00 soles -en el régimen general-.

Sin perjuicio de lo anterior, el diseño del SNP está pensado en que sea progresivo, para otorgar beneficios mayores a menores rangos salariales[43], es decir, busca proteger a quienes tienen menores ingresos. Sin embargo, esto se contrapone con la falta de cobertura, pues la cantidad de aportantes no será suficiente para cotizar las pensiones.

Asimismo, se resuelve la inequidad del SNP con la disminución de la cantidad de años de aporte a los 10 o 15 años; sin embargo, se mantiene el principal problema que es el monto de las pensiones resultan muy bajas. A pesar de eso, otro punto que no se considera, pero genera confianza en el usuario es que la ONP ofrece actividades a la Población Adulta Mayor de modo a que se contribuya con un envejecimiento digno y a su vez, contribuye a la formación de una cultura previsional que no se centre solo en el eje económico.

---

[40] Proyecto de Ley Nro. 0551/2021. p. 70

[41] Ídem, exposición de motivos. p. 72

[42] Comex (mayo, 2021). Problemas dentro y fuera del sistema de pensiones peruanos.

https://www.comexperu.org.pe/articulo/problemas-dentro-y-fuera-del-sistema-de-pensiones-peruano

[43] Banco Interamericano de Desarrollo (2019). Diagnóstico del sistema de pensiones peruano y avenidas de reformas. p. 34.

Es necesario que se realice un seguimiento al pensionista, para que se pueda crear una relación de confianza en el sistema al que se encuentra afiliado[44] y de esa manera, incentivar a que haya una mayor afiliación.

- **Sobre la insuficiencia de los programas asistenciales**

Los programas sociales mencionados previamente, el Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65, creado mediante Decreto Supremo N° 081-2022-PCM y el Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – Contigo, creado por el Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, tienen carácter previsional para grupos vulnerables focalizados y se encuentran bajo el ámbito del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

- **Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65**

Este programa se creó con el objetivo de otorgar protección social a la Población Adulta Mayor (PAM) de edad a partir de los 65 años de edad que viven en condición de pobreza extrema, y, por lo tanto, no tienen las condiciones para subsistir dignamente.

Para ello, el programa cuenta con cuatro ejes de acción: seguridad económica, envejecimiento saludable, envejecimiento productivo y envejecimiento participativo. En estos se desarrollan actividades y se aplican medidas que contribuyen al envejecimiento digno; sin embargo, para efectos del presente texto, el interés recae en el eje de seguridad económica que tiene carácter pensionario.

Este consta en la entrega de una subvención económica bimestral de S/ 250.00 y no genera prestaciones a los sobrevivientes. Acerca de la cobertura, de acuerdo con la Memoria Anual 2022 del Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65, en el 2021 se benefició a 561,349 mil usuarios. Se debe considerar, además, que, en ese mismo año, esa cifra fue equivalente al 22% de la población mayor de 65 años.

- **Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – Contigo**

En este programa se creó con el objetivo de otorgar una pensión bimestral a las personas con discapacidad severa que se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza. Consiste en la entrega de una subvención bimestral de S/ 300 soles. Asimismo, a enero de 2021 la cobertura era de 73,800 mil personas.

El monto de subvención de ambos programas está dirigido a brindar un apoyo económico a los beneficiarios, que contribuya a una vida digna. Sin embargo, no parece que su cálculo haya considerado las variables de línea de pobreza y el costo promedio de la canasta básica alimentaria. A ello se le puede atribuir que el presupuesto designado para su ejecución proviene del presupuesto institucional del MIDIS.

---

[44] Montoya, V (2022). ONP. Reformas en los Sistemas de Pensiones. p. 94.

En cuanto al primero, la línea de pobreza al 2020 según el INEI era de S/ 184.00 soles per cápita al mes; mientras que el costo de la canasta básica alimentaria fue de S/ 338.00 soles en el año 2021 según la misma fuente. En relación a los montos que entrega cada programa, se observa que no resultan suficientes para cubrir una canasta alimentaria y tampoco superan la línea de pobreza, pues su periodicidad es bimestral.

A pesar de que la cobertura de ambos programas ha aumentado desde su creación y ha tenido resultados positivos en el bienestar de los beneficiaros, no se les puede considerar como medidas óptimas para garantizar el derecho a la seguridad social de los beneficiarios, en cuanto a la subvención económica. Además, por el lado de Pensión 65, tampoco puede pensarse en una proyección universal, pues tendría que reestructurarse el diseño a uno que, en el eje económico, ofrezca una subvención digna que permita cubrir con la canasta básica alimentaria.

- **Estándares establecidos por el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo**

La seguridad social se encuentra reconocida como derecho en el artículo 10[45] de la Constitución Política del Perú. Como en toda materia de derechos fundamentales, su desarrollo debe dirigirse a lo establecido en los estándares internacionales que los regulan, en este caso, el Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social.

El Perú ratificó este instrumento internacional en 1961, con lo cual, quedó sujeto a cumplir con las disposiciones que contiene. Es de interés los requisitos mínimos para la cobertura y las tasas mínimas de prestaciones monetarias que establece. A partir de ese esquema podemos observar que el modelo actual es deficiente y no cumple con ofrecer protección en algunas de las ramas que precisa, como es la prestación de desempleo.

---

[45] **Derecho a la Seguridad Social**

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.

Ramas	Cobertura	Prestación (%)
Prestación de enfermedad	Al menos el 50% ciento de todos los asalariados; o	45[1]
	la población económicamente activa, que constituya al menos el 20% de todos los residentes; o	
	todos los residentes con medios por debajo de un límite determinado	
Prestación de desempleo	Al menos el 50% de todos los asalariados; o	45
	todos los residentes cuyos recursos no excedan de límites prescritos	
Prestación de vejez	Al menos el 50% de todo los asalariados; o	40
	la población económicamente activa que constituya al menos el 20 por ciento de todos los residentes; o	
	todos los residentes cuyos recursos no excedan de límites prescritos	
Prestación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Al menos el 50% de todos los asalariados	
➢ Corto plazo		50
➢ Invalidez		50
➢ Sobrevivientes		45
Prestación familiar	Al menos el 50% de todos los asalariados; o	3 (o 1,5)[2]
	al menos el 20% de todos los residentes; o	
	todos los residentes cuyos recursos no excedan de límites prescritos	
Prestación de maternidad	Todas las mujeres de categorías prescritas que constituyan al menos el 50% de todos los asalariados; o	45
	todas las mujeres de categorías prescritas de la población económicamente activa que constituyan al menos el 20% de todos los residentes	
Prestación de invalidez	Al menos el 50 por ciento de todos los asalariados; o	40
	la población económicamente activa que constituya al menos el 20 por ciento de todos los residentes; o	
	todos los residentes cuyos recursos no excedan de límites prescritos	
Prestación de sobrevivientes	Cónyuges e hijos de al menos el 50 por ciento de todos los asalariados; o	40
	Cónyuges e hijos del sostén de familia de las categorías de la población económicamente activa que constituyan al menos el 20 por ciento de todos los residentes; o	
	Todas las viudas residentes o hijos residentes cuyos recursos no excedan de límites prescritos	

[1] Porcentaje del salario de referencia correspondiente, ya sea a las ganancias anteriores (prestaciones relacionadas con las ganancias), ya sea el salario de un trabajador de sexo masculino no calificado (prestaciones de tasa fija). [2] Porcentaje del salario de referencia multiplicado por el número total de hijos de las personas protegidas (de todos los residentes).

- **Impacto de la COVID-19 en el sistema previsional**

A raíz del COVID-19 la PEA ocupada se redujo -13% en el 2020, es decir, se dio un descenso de 2,231,318 millones de personas respecto del 2019. Esto afectó la estructura del sistema previsional, pues su grueso aportante disminuyó y además se aplicaron medidas, como la del retiro anticipado de hasta el 95.5% del fondo de pensiones[46] y hasta S/ 4,300 soles en el caso de la ONP, que desestabilizaron el pilar que contiene el elemento de cobertura.

[46] Otra medida que se empleó fue la exoneración del pago de aportes en el mes de marzo de 2020.

Esto fue efecto de la dependencia al mercado laboral asalariado que tiene el sistema previsional, pues con la medida del retiro disminuyó la capacidad de cobertura y se incrementó la desprotección previsional, además de atentar contra la frágil cultura previsional del país[47]

En el caso del SPP tuvo un mayor impacto por la flexibilidad con la que pueden manejar los usuarios sus CIC, pero, dado que el financiamiento de las AFP se sostiene en la capitalización de los fondos, se generan pérdidas para los afiliados

El retiro de los fondos de pensiones tuvo mayor presencia en el SPP, por la flexibilidad de su estructura. Debido a que su financiamiento se sostiene en la capitalización de los fondos, los retiros pueden afectar esto, por la reducción en las inversiones o acciones que se realicen.

Contrario a como se creía, solo el 15% de afiliados que retiraron sus fondos pertenecía al 40% más pobre de la población[48], es decir, a pesar de haber sido pensada como una medida que buscaba apoyar a los usuarios que quedaron afectados económicamente por la pandemia, se beneficiaron principalmente aquellos que tenían ingresos regulares.

El impacto en el sistema se observa en la cobertura, es decir, a largo plazo, puesto que la posibilidad de retirar varias veces -hasta 6 retiros desde el 2020 hasta el 2022- disminuye el monto de la pensión y a su vez, dificulta a los usuarios recuperar lo retirado. En otras palabras, las pensiones disminuyen y aumenta la vulnerabilidad de los futuros pensionarios.

Finalmente, la propuesta del retiro anticipado representa un peligro para la estabilidad del sistema de pensiones, puesto que no se consideran los efectos que tiene en la cultura previsional: desincentiva a los usuarios a continuar aportando, pues resulta atractivo hacer un uso inmediato de su dinero.

Eso se traduce en la presentación de los proyectos de ley 04190 y 04201, que proponen continuar con el retiro anticipado del fondo de pensiones. Debe observarse detenidamente que durante la crisis de la pandemia sirvió como una solución de apoyo económico para quienes dejaron de percibir ingresos; sin embargo, debe quedarse como una medida excepcional y, en ese sentido, priorizar la educación económica y cultura de ahorro para optimizar la protección del derecho a la seguridad social.

---

[47] Boletín de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (octubre, 2018). SSP: la pandemia y el acceso anticipado a los fondos de pensiones en los años 2020 y 2021. Boletín (38).

https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/1238?title=SPP:%20la%20pandemia%20y%20el%20acceso%20anticipado%20a%20los%20fondos%20de%20pensiones%20en%20los%20a%C3%B1os%202020%20y%202021

[48] Instituto Peruano de Economía (mayo, 2022). Solo el 15% de los que retiraron fondos AFP tenía bajos ingresos.

https://www.ipe.org.pe/portal/solo-el-15-de-los-que-retiraron-fondos-afp-tenia-bajos-ingresos/

3. Desarrollo de la propuesta de reforma

Por todo lo expuesto, la presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer un marco normativo integral que configure el derecho a la seguridad social en pensiones, lo cual le asiste a la población como un medio necesario para garantizar una vida plena en condiciones de dignidad.

En ese sentido, su finalidad es proteger a la población de las contingencias sociales y los estados de necesidad mediante el acceso a una pensión digna, equitativa y justa de jubilación, discapacidad laboral y sobrevivencia, así como los gastos por sepelio, considerando el cumplimiento de los requisitos legales y la diversidad socioeconómica de la población.

Sobre el Sistema Integrado Universal de Pensiones (SIUP)

En ese marco, la presente propuesta plantea una reforma integral del sistema de pensiones mediante la creación de un Sistema Integrado Universal de Pensiones (SIUP), basado en un sistema multipilar que estructura las pensiones y coberturas de contingencias sociales: jubilación, discapacidad laboral, sobrevivencia y gastos por sepelio.

Con esta propuesta se sustituye el actual sistema público de pensiones, sistema privado, así como los Programas Sociales "Pensión 65" y "Contigo". Asimismo, se desarrollan los principios rectores que rigen el sistema en mención, los cuales son clasificados en función a la cobertura, financiamiento, prestaciones y gestión. A continuación, pasamos a desarrollar estos principios:

1. Principios de cobertura

- Universalidad: Todas las personas sin ninguna distinción tienen derecho a recibir una pensión universal por vejez, jubilación, discapacidad laboral y sobrevivencia.

- Progresividad: El derecho a la pensión se otorga progresivamente, en función a los recursos disponibles.

2. Principios Financiamiento

- Solidaridad: El sistema de pensiones se sostiene en una base solidaria o redistributiva que le permite en su oportunidad a la población contar con una pensión suficiente garantizada.

- Sostenibilidad: El sistema de pensiones debe contar con los recursos económicos, financieros y fiscales necesarios en el corto, mediano y largo plazo, que garanticen su permanencia en el tiempo.

- Intangibilidad: Los recursos y fondos del pilar contributivo deben ser utilizados única y exclusivamente para el pago de pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia, así como para los gastos por sepelio del asegurado.

3. Principios de Prestaciones

- Suficiencia: Las pensiones deben ser suficientes en cuanto al importe y duración, además deben ser reajustadas periódicamente para cumplir con el objetivo de cobertura integral.

- Igualdad y no discriminación: Todo pensionista tiene derecho a acceder a una pensión de jubiliación, invalidez y sobrevivencia en igualdad de condiciones y sin discriminación.

4. Principios de Gestión

- Unidad y coordinación: Las instituciones que conforman el SIUP deben actuar de manera conjunta y coordinada a favor de los pensionistas, evitando la duplicidad de funciones y compartiendo la información necesaria para la adecuada prestación de sus servicios.

- Transparencia y participación: Los asegurados y pensionistas tienen derecho a contar con información oportuna, veraz y transparente, que les permita conocer de manera adecuada y previsible la forma en que se accederán a la pensión, así como la gestión y desempeño de los fondos y recursos pensionarios. Asimismo, participan en la supervisión de las entidades gestoras y cuentan con mecanismos de representación que garanticen una adecuada supervisión.

Sobre el modelo multipilar

Según señala la OIT, a lo largo de la historia de la seguridad social, los regímenes públicos de pensiones han demostrado ser el instrumento más eficaz para garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad. En efecto, los regímenes de pensiones de la seguridad social, complementados en su caso con disposiciones para el financiamiento vía impuestos, son los más adecuados para garantizar niveles de prestaciones adecuados y suavizar el consumo a lo largo de toda la vida del individuo, generalmente a través de la solidaridad social e intergeneracional y de las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores. A través de los sistemas de pensiones, los individuos perciben un ingreso (un pago periódico regular) cuando han alcanzado la edad de jubilación y ya no están percibiendo un ingreso estable[49].

El concepto de Sistema Multipilar de Pensiones[50] fue adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y tiene como idea principal la posibilidad de combinar un conjunto de instrumentos de protección social, cada uno de los cuales desempeña una o más funciones, para garantizar toda la gama de objetivos de un sistema nacional de pensiones. A continuación, se muestra un gráfico que detalla los pilares propuestos por OIT.

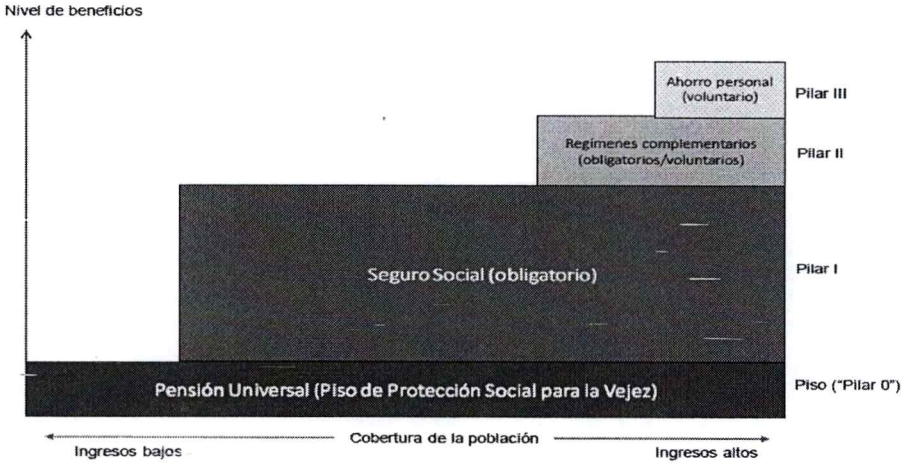
---

[49] OIT (2019). El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles. Nota informativa.

https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action;jsessionid=qNyP_UMDNOkmt2jLldVPEIA76XUc66VJ5edX3f_-s9wLpP88WmCr!-1106332687?id=55495

[50] Ibidem.

Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT



Tomando como referencia el modelo de la OIT y en base a lo señalado por la doctrina, el SIUP regulado en la presente ley funciona bajo la modalidad del sistema multipilar que consta de 3 grandes grupos, el primer pilar no contributivo universal, el segundo pilar contributivo y el tercer pilar complementario. A continuación, pasamos a desarrollar cada uno de estos pilares:

1. **Pilar no contributivo universal**

   El primer pilar constituye un régimen no contributivo universal que busca la protección de las contingencias de vejez y discapacidad. Este pilar da cobertura a todas las personas adultas mayores de sesenta y cinco (65) años, así como a las personas con discapacidad.

   Este pilar universal es fundamental para los países con un gran porcentaje de pobreza o pobreza extrema ya que busca incrementar la calidad de vida de las personas adultas mayores que se verán dificultadas para proveerse de ingresos en esta etapa de su vida.

2. **Pilar contributivo**

   El segundo pilar constituye un régimen contributivo obligatorio que busca la protección de las contingencias de vejez, discapacidad laboral y fallecimiento de la persona asegurada. Así como, asumir los gastos de sepelio.

   Este pilar sigue la lógica del sistema previsional actual, en el cual, se deriva un aporte de las remuneraciones de los trabajadores a un fondo previsional compartido (sistema público) o a una cuenta de capitalización individual (sistema privado). La novedad en la presente propuesta es que la contribución sea tripartita, es decir, también aporta el empleador y el Estado.

3. **Pilar complementario**

El tercer pilar constituye un régimen complementario obligatorio que busca la protección de la contingencia de vejez. Se sustenta en los aportes de los asegurados que deseen mejorar su pensión y busquen rentabilizar sus fondos.

Este pilar complementario está dirigido a las personas con mayores niveles de ingresos, que deseen un ahorro adicional. Generalmente, estos pilares son administrados por empresas privadas, pero cuentan con fiscalización estatal, tal como sucede actualmente con las AFP.

Cada asegurado tiene una Cuenta Personal Previsional (CPP). Esta es una cuenta nocional que expresa de forma virtual las cotizaciones, rendimiento y configuración del derecho a la pensión del asegurado. Dicha cuenta está asociada al Documento Nacional de Identidad (DNI), u otro equivalente, del asegurado.

La CPP de cada afiliado consta de dos subcuentas capitalizables:

- Una subcuenta rentabilizada en el Fondo de Riesgo Compartido (FRC), que proviene del Segundo Pilar.
- Una subcuenta rentabilizada en el Fondo de Riesgo Individual (FRI), que proviene del Tercer Pilar.

Sobre la afiliación al SIUP

A partir de la vigencia de la presente iniciativa de ley, toda persona es asegurada del SIUP. De existir aportes adeudados por el empleador al SNP o al SPP, estos serán comunicados al Ente Rector del SIUP para la evaluación de las acciones de cobro respectivas.

La incorporación al SIUP implica el reconocimiento de todas las aportaciones efectuadas y la rentabilidad obtenida que corresponda. En ningún caso la incorporación al SIUP significará una afectación a los aportes, fondos y recursos aportados o acumulados de las personas aseguradas.

Sobre las prestaciones previsionales

El título tercero aborda las prestaciones previsionales establecidas para los pilares no contributivo y contributivo.

Las pensiones relativas al pilar no contributivo son la Pensión Básica Universal de Vejez (PBUV) y la Pensión Básica Universal por Discapacidad (PBUD). La primera se otorga a los adultos mayores de nacionalidad peruana a partir de los 65 años. La segunda, por otro lado, es percibida por aquellos mayores de 18 años en condición de discapacidad absoluta y permanente acreditada. Al respecto, ambas cumplen con los principios de suficiencia, sostenibilidad, igualdad y no discriminación. Asimismo, no generan sobrevivencia e incluye a los Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" y "Programa Contigo".

Las prestaciones del pilar contributivo de acuerdo con la propuesta normativa son cuatro: (i) pensión de jubilación; (ii) pensión de discapacidad laboral; (iii) pensión de sobrevivencia; y (iv) gastos de sepelio.

La pensión de jubilación, de acuerdo con la propuesta, se otorga al asegurado de 65 años de edad que acredite al menos 15 años completos o 180 unidades mensuales de aporte. Su cuantía

es equivalente al 40% de la remuneración o ingreso de referencia, no pudiendo ser menor de la Canasta Básica Individual y con un incremento de 2.5 puntos porcentuales por cada año adicional completo o 12 unidades mensuales de aporte. El monto de la pensión será el más beneficioso de la revisión de los 3 últimos años, los últimos 5 años o toda la remuneración promedio del histórico laboral. Conviene señalar que la jubilación anticipada se permite para los casos en los cuales los asegurados de 55 años acrediten los aportes y fondos necesarios para cubrir una pensión con una tasa de reemplazo no menor al 40%.

La segunda prestación, la pensión de discapacidad laboral, se otorga al asegurado en estado de discapacidad física o mental, parcial o absoluta, temporal o permanente debidamente acreditado. Su continuidad está sujeta a evaluaciones periódicas sobre la situación médica de la persona y queda sin efecto en caso recupere su capacidad física o mental. De igual manera, en caso la prestación se haya otorgado en base a información falsa o inexacta, se suspenderá el pago sin perjuicio de las acciones administrativas o judiciales que correspondan.

La tercera prestación, la pensión de sobrevivencia, se otorga a los familiares del pensionista o aportante fallecido con al menos 15 años acumulados, y es de dos tipos: viudez y orfandad. En el primer caso, se otorga en tres supuestos: (i) al integrante sobreviviente del matrimonio, unión de hecho o conviviente; (ii) al cónyuge, integrante de la unión de hecho o conviviente del pensionista con discapacidad; y (iii) al cónyuge, integrante de la unión de hecho o conviviente del pensionista mayor de sesenta años o fallecido/a que haya estado a cargo. En los tres casos, la propuesta normativa requiere que el vínculo jurídico tenga cierta antigüedad. Por otro lado, la pensión de orfandad se otorga a los hijos menores de de 18 años; a los hijos mayores de 18 años con discapacidad física o mental, absoluta y permanente, debidamente acreditada; y a los hijos mayores de 18 años que cursen estudios básicos o superiores hasta los 24 años de edad.

Finalmente, la prestación por gastos de sepelio se otorga a los familiares del pensionista o asegurado mediante el pago o reembolso del gasto equivalente al valor referencial de sepelio vigente al momento del fallecimiento.

Es importante resaltar que el SIUP garantiza una pensión básica (PBG) en el caso de las prestaciones de jubilación, discapacidad laboral y sobrevivencia. En ese sentido, en caso que no se cumpla con los requisitos para percibir la pensión de jubilación, el asegurado tiene derecho a una pensión proporcional a la PBG. Asimismo, a partir de los diez años de aportes acumulados o 120 unidades mensuales de aporte, todo asegurado tendrá derecho a ser priorizado para recibir una pensión de vejez del pilar no contributivo.

Sobre el financiamiento del SIUP

El título cuarto aborda los temas de financiamiento del SIUP, la naturaleza jurídica de los aportes, la gestión de los fondos y los deberes de los administradores.

Con relación a las fuentes de financiamiento, la propuesta normativa realiza una distinción en función a los pilares. Así, el primer pilar, que abarca a las prestaciones previsionales no contributivas señaladas en el capítulo I, título cuarto, se financia mediante las partidas presupuestales programadas para las pensiones sociales vigentes como Pensión 65 y el Programa "Contigo", así como por aportes del Estado. Esta última contribución se establece en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal correspondiente.

El segundo pilar se financia con las aportaciones de los trabajadores dependientes e independientes, de los empleadores y del Estado, según corresponda. Los aportes en este, sean obligatorios o voluntarios, son de naturaleza intangible e inembargable. En ese sentido, las contribuciones realizadas como consecuencia a la afiliación al SIUP no podrán ser afectadas por cualquier orden administrativa y/o judicial. La forma de financiamiento dispuesta en la propuesta normativa establece un esquema solidario diferenciado según el tipo de aportante. En ese sentido, se reconocen los sub pilares de dependientes e independientes con las siguientes características:

1. El primer sub pilar abarca a los asalariados formales del sector público y privado que tienen contrato de trabajo y se encuentran registrados en planilla. El financiamiento se conforma de aportes obligatorios, equivalentes al 15% de la remuneración, siendo 9% a cargo del trabajador, 4% del empleador y 1% del Estado. En el caso de los dos últimos, la contribución será progresiva.

2. El segundo sub pilar abarca a las personas naturales con negocio; los independientes con y sin continuidad en la misma empresa, y a quienes todas aquellas personas no incluidas en el pilar anterior. A diferencia del anterior, el financiamiento se conforma del 5% de los ingresos percibidos por el asegurado y 5% por el Estado, hasta por un monto de cinco UITs en un periodo anual.

Por otro lado, la propuesta normativa dispone que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) esté a cargo de la recaudación de los aportes. Las pretensiones que buscan recuperar y/o materializar los aportes efectivamente descontados a los trabajadores y no abonados o depositados por el empleador o por el aportante obligado en forma oportuna son imprescriptibles.

Respecto a la gestión de los fondos, la propuesta normativa establece una administración diferenciada. El Ente Rector del SIUP estará a cargo del fondo común, mientras que el privado será administrado por gestores privados elegidos mediante subasta pública internacional. Con relación a los últimos, la propuesta normativa dispone que las comisiones de administración o gestión de los fondos sean determinadas en función de la rentabilidad generada para el afiliado en un período mensual.

Finalmente, se establecen normas que buscan garantizar la transparencia e integridad de los funcionarios que participen en cargos de dirección del Ente Rector del SIUP. Asimismo, se disponen obligaciones de publicidad sobre la información relativa a los aportes, saldos y rentabilidad.

Sobre la institucionalidad y gestión del SIUP

La presente iniciativa de ley dispone que el ente rector del SIUP está constituido por el Sector Trabajo y Promoción del Empleo y es competente para formular y aprobar la política nacional de seguridad social, así como planificar y promover el eficiente funcionamiento del SIUP y articular sus componentes. Para ello, la ley dispone la creación del Viceministerio de Seguridad Social en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Asimismo, crea el Gestor Autónomo Nacional de Pensiones (GANPEN) como órgano técnico especializado adscrito al Sector Trabajo y Promoción del Empleo, con autonomía funcional,

económica, técnica, financiera y administrativa, para el ejercicio de sus funciones. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal.

El GANPEN tiene un gobierno interno conformado por un miembro representante del Banco Central de Reserva del Perú, por dos miembros representantes del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, un miembro representante de los asegurados activos, un miembro representante de los pensionistas, un miembro representante del Sector Economía y Finanzas y un miembro representante de los empleadores. Lo preside uno de los representantes del Sector Trabajo y Promoción del Empleo. El GANPEN administra los fondos del pilar no contributivo, el pilar contributivo obligatorio y ofrece planes previsionales del pilar complementario obligatorio.

Sobre el tema, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) ha solicitado al Gobierno que tenga a bien estudiar la posibilidad de establecer mecanismos mediante los cuales los representantes de los asegurados puedan participar en la administración de dichas empresas/instituciones o estar asociados a ellas, con carácter consultivo. Ello, sin perjuicio de los mecanismos de vigilancia ciudadana que los gobiernos regionales o locales puedan implantar oportunamente, para así armonizar su legislación con el párrafo 1 del artículo 72 del Convenio N° 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima)[51].

Al respecto, el mencionado artículo del convenio dispone que, cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas. El Estado miembro deberá asumir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios.

Por su parte, la ley también regula a los gestores de fondos del pilar complementario obligatorio, los cuales son entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, involucradas en la inversión de los aportes de todos los asegurados del SIUP en el tercer pilar. Serán seleccionados mediante licitación pública internacional convocada por el Ente Rector del SIUP o la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), según corresponda.

Sus acciones se realizan promoviendo una gestión eficiente, flexible y oportuna del portafolio, que incentive la diversificación del riesgo y se base en las reglas de la prudencia y transparencia.

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), ejerce las funciones de control, supervisión y sanción del manejo financiero y de inversiones del GANPEN y de los gestores de fondos público y privados, mientras que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) ejerce las funciones de supervisión, control y sanción del cumplimiento de la retención y transferencia de aportes, así como de la correcta y oportuna provisión de las prestaciones previsionales.

Sobre los incentivos y cultura previsional

---

[51] Vidal, A. y Velasco, S. (Octubre de 2018). *Lineamientos para una reforma integral de seguridad social considerando estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo*. [Sesión de conferencia]. VIII Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, p. 406.

Dada la importancia de fomentar una cultura previsional en la ciudadanía, la presente ley crea la Oficina de Promoción de Cultura Previsional (OPCP), que formará parte del ente rector del SIUP, con el fin de fomentar y promover valores, principios y lineamientos fundamentales del sistema previsional peruano.

Asimismo, se crea el Fondo para el Fomento Educativo del Sistema Previsional (FESIP), el cual está a cargo de la oficina antes mencionada y cuyo objetivo será el financiamiento de proyectos educativos para promover la cultura previsional. Los recursos de este fondo provienen de donaciones de gestores privados de fondo de pensiones y de seguros, de instituciones privadas, de cooperación internacional, así como de un porcentaje de las multas que cobren los organismos supervisores en materia previsional.

Por su parte, la ley encarga al Ministerio de Educación orientar los aprendizajes de los alumnos a fin de promover la cultura previsional en el sistema educativo peruano, para lo cual, sus principios y lineamientos fundamentales del SIUP forman parte de los contenidos curriculares de la educación básica.

Finalmente, se crea la oficina de Defensoría del Asegurado, que forma parte de la estructura orgánica del ente rector del SIUP y que viene a ser el órgano responsable de acercar las posiciones de los agentes participantes del SIUP, coadyuvando en la mejora de la relación entre estos, constituyéndose en un mediador permanente en situaciones de conflicto frente a casos de vulneración de derechos de los asegurados.

Sobre las disposiciones finales

En las disposiciones finales de la ley se establece que el ente rector del SIUP evaluará la viabilidad del tránsito de los regímenes pensionarios especiales al SIUP, para lo cual, en un plazo de 180 días desde su constitución emitirá un informe que contenga la evaluación y las recomendaciones a las que arriba.

Asimismo, se estipula la creación de la Intendencia de Pensiones en la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la cual estará conformada por un Consejo Directivo presidido por el intendente e integrada por un miembro designado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, un miembro designado por las organizaciones de empleadores, un miembro de las organizaciones de asegurados al Gestor de Fondos público, un miembro de las organizaciones de asegurados a los gestores de fondos privados, un miembro representante de los pensionistas, un miembro representante del Ministerio de Economía y Finanzas y un miembros representante designado del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Por otro lado, se fijan reglas para el periodo de transición e implementación de la ley. Así, el Estado amplía la cobertura del pilar no contributivo universal progresivamente teniendo en cuenta los criterios de necesidad, disponibilidad financiera, y considerando los aportes a los sistemas contributivos a los que no alcanzaron una pensión. Se prohíben medidas de regresividad.

Los asegurados al Sistema Público de Pensiones pasan obligatoriamente al SIUP, desde la entrada en vigencia de la ley, con reconocimiento de los aportes y derechos adquiridos. En ningún caso, percibirán una pensión o beneficio menor al establecido en el Decreto Ley N° 19990.

Por su parte, los afiliados al Sistema Privado de Pensiones, menores de 45 años, a la entrada en vigencia de la ley se consideran asegurados al SIUP. En el caso de los afiliados con 45 años a más, la incorporación al SIUP es voluntaria. En ningún caso, la incorporación al SIUP o permanencia en la Administradora Privada de Pensiones implica la pérdida de la propiedad individual sobre sus fondos de pensiones acumuladas.

Finalmente, la ley establece que el GANPEN absorberá de manera integral a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), para lo cual el Poder Ejecutivo aprobará las normas pertinentes y la transferencia del pliego presupuestal.

Necesidad de una reforma integral del sistema de pensiones

¿Cuál es el propósito de un sistema previsional? Un sistema previsional equitativo y eficiente garantiza la seguridad financiera y el bienestar del adulto mayor en concordancia con la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento acordada por los países miembros de las Naciones Unidas en 2002[52].

Tal como señala un estudio de la Universidad del Pacífico[53], el modelo previsional tradicional consistía en seguros sociales de contribuciones tripartitas, es decir, con los aportes del empleador, trabajador y Estado, los cuales estaban vinculados a los ingresos salariales, administrados en un fondo colectivo y solidario que deviene en un reparto. En el caso peruano, la administración del fondo estaba a cargo de una entidad estatal, denominada Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). Posteriormente, a partir de los 90, más de 29 países implementaron sistemas obligatorios de contribuciones financieras definidas. Chile fue el primer país en 1980; Gran Bretaña, el segundo en 1988; y el Perú, el tercero en 1992.

Es así que, en 1992, se introdujo en el Perú el pilar privado obligatorio de contribuciones financieras definidas con fondos individuales de capitalización financiera, gestionado por una Administradora de Fondo de Pensiones (AFP) y regulado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) -muy semejante al chileno. Continuando con el estudio de la Universidad del Pacífico, la mencionada reforma se justificó por las razones señaladas a continuación[54]:

- Reducir y eliminar la deuda previsional del Estado causada, principalmente, por una ineficiente e inapropiada gestión financiera del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS).

- Adoptar un nuevo sistema previsional de capitalización financiera individual para sustituir el sistema público de reparto o en su defecto, mantener un sistema mixto otorgando preferencia al nuevo sistema privado de pensiones (SPP).

- La nueva industria privada de AFP, dedicada con exclusividad a la administración de pensiones, ampliaría y profundizaría el mercado doméstico de capitales. Al inicio, se

---

[52] CRUZ-SACO, M. et al (2014). Documento de discusión DD/14/11. El sistema previsional del Perú: diagnósticos 1996-2013, proyecciones 2014-2050 y reforma. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, p. 2.

[53] Ibidem.

[54] Ídem, p. 3.

impuso como límite el 10% de inversión del fondo en activos del exterior para evitar la exportación de capital y más bien, contribuir al financiamiento del desarrollo doméstico.

- Eliminar el aporte obligatorio del empleador y del Estado.
- Transferir el riesgo de inversión financiera al trabajador.
- Ampliar la cobertura.
- Uniformizar acceso y condiciones de elegibilidad a fin de eliminar la inequidad imperante hasta 1993 con marcadas diferencias en beneficios, edad de jubilación, tasas de reemplazo y otros.
- Combatir la "miopía previsional".

Sin embargo, el sueño de alcanzar una pensión digna y justa a raíz de la privatización del sistema de pensiones ha quedado en el aire. El modelo iniciado en Chile y luego adoptado por el Banco Mundial ha quedado desfasado ante la heterogeneidad de los países de América latina. Por el contrario, la mayoría de las promesas de la reforma estructural no se han cumplido. "La cobertura de la población económicamente activa (PEA) se extendería por el incentivo de la propiedad de las cuentas individuales, pero se contrajo. Los gastos administrativos disminuirían por la competencia, pero en Bolivia y El Salvador hay solo dos AFP y en la mayoría del resto de países existe un oligopolio, la concentración en las dos o tres mayores AFP ha crecido y los traspasos entre AFP son mínimos; el Perú tiene el segundo costo más alto entre los nueve sistemas privados de América Latina.

El pago de contribuciones mejoraría por el incentivo de la cuenta individual, pero solo la mitad de los afiliados contribuye en promedio, aún menos en el Perú. Las pensiones privadas serían mucho más altas que las públicas, pero en la realidad las tasas de reemplazo son bajas, incluso en Chile. La presunción de que el fondo de capitalización crecería se ha materializado, pero la rentabilidad real, que fue alta al principio, ha descendido en todos los sistemas y se tornó negativa durante la crisis financiera global, aunque se recuperó después. La intromisión del Estado y la política terminarían, pero los sistemas privados de Argentina y Bolivia fueron cerrados sin consultar a los asegurados"[55].

Así, han surgido varias propuestas en torno a la re-reforma del sistema de pensiones. Por ejemplo, Carmelo Mesa-Lago propone un modelo de cuatro pilares[56]: a) pilar básico solidario en Pensión 65, extendida y financiada por el Estado; b) pilar con pensión mínima garantizada en todo el sistema (unificado) financiada en parte por el fisco y sometida a ciertas condiciones; c) pilar de capitalización obligatoria, financiada por los propios asegurados pero con reformas claves, como comisiones inferiores, más competencia, mayor acumulación en la cuenta individual y mejores pensiones; y 4) pilar voluntario de ahorro individual financiado por los asegurados con posibles aportes voluntarios de los empleadores.

---

[55] MESA-LAGO, C. (2016). Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú. *Apuntes* (Vol. XLIII)78, p. 43.

[56] Ídem, p. 45.

De manera similar, una investigación de Álvaro Altamirano y otros, publicada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en octubre de 2019[57], también plantea un esquema multipilar integrado: todos los peruanos compartirían un sistema de pensiones integrado con la misma cobertura de riesgos y el mismo esquema complementario de beneficios e incentivos. En este sentido los subsidios que el sistema de pensiones otorgue, ya sea a través de una pensión no contributiva, una pensión mínima u otro mecanismo serían más transparentes y disponibles (bajo unos criterios de elegibilidad) a todos los afiliados.

Continúan los autores señalando que este nuevo modelo generaría la implantación de una política de pensiones integral[58]: la integración de pilares obliga a la creación de instituciones que los articulen y por lo tanto facilita la implementación de una política pensional integral que tenga en cuenta la interacción entre todos los pilares. Para crear un esquema multi-pilar es necesario poner en marcha lo siguiente: (i) establecer un pilar solidario plenamente integrado en el nuevo esquema multi-pilar; (ii) eliminar la competencia entre el SPP y el SNP.

La necesidad de una reforma debe estar precedida, claro está, de una etapa de diálogo social. "El diálogo social con amplia participación de los sectores relevantes debe preceder a la re-reforma. Las de Argentina y Bolivia no lo hicieron, restando legitimidad al proceso. Por el contrario, la de Chile de 2008 tuvo amplia participación social y 90% de sus recomendaciones fueron aprobadas en debate por el Congreso y la segunda re-reforma, realizada por la Comisión Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, contó con veinticinco miembros que representaban a todos los sectores relevantes del país, incluyendo siete expertos internacionales"[59].

Los grandes retos que afronta una re-reforma del sistema de pensiones son varios y distintos en su naturaleza. A continuación, mencionaremos algunos:

- **Universalizar la pensión mínima:**

Son numerosos los estudios que mencionan la necesidad de contar con una pensión mínima universal, sin ningún tipo de focalización o condición restrictiva para su otorgamiento. En esa línea, la universalización de una pensión no contributiva para todas las personas mayores de 65 años termina siendo una solución al problema de inequidad en el acceso a la seguridad social.

Uno de los objetivos principales del componente no contributivo es la prevención de la pobreza en la vejez, respetando los incentivos al ahorro en el segundo pilar, motivando a la población a mantenerse en el sector formal de la economía y asegurando su sostenibilidad fiscal. Como tal, el diseño debe reemplazar al programa Pensión 65 e integrarse con un nuevo diseño de pensión mínima[60]. Claro está, se podrían ensayar fórmulas en que la pensión universal varíe en función a la capacidad de ingresos de los beneficiarios, y así evitar la generación de desincentivos al ahorro obligatorio en el siguiente pilar que sí sería contributivo.

---

[57] ALTAMIRANO, A. et al. (2019). Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma. Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica N° (IDB-TN-1776), p. 62.

[58] Ídem, p. 63.

[59] MESA-LAGO, C. Op. cit., p. 47.

[60] ALTAMIRANO, A. et al. Op. cit., p. 63.

Ahora, ¿cómo sostener económicamente una pensión no contributiva universal? Se han ensayado numerosas fórmulas, siendo la más relevante la que propone sostener el modelo a través de recursos provenientes del Estado. Ello se debe al reducido tamaño y capacidad del Estado peruano (puesto que no llega a todos los peruanos), por lo cual, en vez de obligar al trabajador a contribuir al sistema a través de la estructura salarial, se obtendrían los recursos necesarios de la obligación de pagar el impuesto general a las ventas (IGV). En el Perú, el mecanismo institucional para recaudar el impuesto al consumo está más desarrollado que el mecanismo que se utiliza para recaudar el impuesto a la renta o las obligaciones a la ONP. En ese sentido, el pilar universal se podría basar en la obligatoriedad de pagos del IGV[61].

- **Incorporar a los "independientes":**

"En el Perú los afiliados que cotizaron en 2014 eran solo 44,4%, menos que el 46% de 1998. Basándose en los cotizantes en los dos sistemas, un 26% de la PEA está cubierto, por lo que el Perú se coloca entre los países con menor cobertura en la región. El problema fundamental de la baja cobertura es el extenso sector informal; además, una disposición legal en 2012 que ordenaba la cobertura gradual de los trabajadores independientes fue posteriormente derogada. Debido a las diferencias entre regiones y grupos de independientes, habría que diseñar diversas estrategias para extender la cobertura de este sector tan importante"[62].

- **Optimizar las prestaciones:**

La tasa de reemplazo es 40% en el SPP y 30% en el SNP, calculada sobre el último salario. Habría que utilizar el promedio de los diez o veinte últimos años de salario o, aún mejor, el salario/ingreso promedio de toda la vida activa. La OIT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fijan una tasa de reemplazo mínima de 45% sobre el salario promedio de la vida activa del trabajador[63].

- **Incluir al trabajo de cuidado:**

El trabajo de cuidado, realizado mayoritariamente por mujeres queda al margen del actual modelo previsional. Es por ello, que la re-reforma del sistema de pensiones tendrá que tomar en cuenta factores de la economía del cuidado y su retribución por una labor no remunerada.

En la región, países como Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay conceden (financiado por el fisco) un bono de maternidad por cada hijo nacido vivo o reducen los años de contribución requeridos para la jubilación a fin de compensar la labor no remunerada de la mujer en la crianza de los hijos. Además de mejorar la pensión de la mujer, esto sería un atractivo para su afiliación al sistema. Para ello, será necesario estimar su costo[64].

- **Contar con un sistema de pensiones unificado:**

---

[61] CRUZ-SACO, M. et al. Op. cit., p. 35.

[62] MESA-LAGO, C. Op. cit., p. 47.

[63] Ídem, p. 48.

[64] Ibidem.

"La reforma estructural de pensiones en el Perú de 1992 siguió un modelo «paralelo», que mantuvo el previo sistema público de administración (en diversas cajas después consolidadas en la Oficina de Normalización Previsional [ONP]) de prestación definida y reparto (SNP) compitiendo con un nuevo sistema de administración privada, contribución definida y cuentas individuales –fully funded– (SPP); los nuevos afiliados pueden escoger entre ambos sistemas. Este modelo, junto con el de Colombia que le siguió, es único en América Latina y en el mundo y ha creado múltiples problemas, por ejemplo, muchos afiliados en el SNP ignoran que deben tener un mínimo de contribuciones por veinte años y probar las mismas, lo cual a menudo no es posible, por lo que se quedan sin pensión y no pueden recuperar lo contribuido"[65].

En este aspecto también se habla de un problema de inequidad al contar con un modelo paralelo. Por ejemplo, tanto el sistema previsional público como privado tienen una cierta uniformidad en las condiciones de elegibilidad del pensionista, como son la edad de jubilación de 65 años para ambos sexos y una nivelación de las tasas de contribución que son 13% en la ONP y de 10% en el SPP más el costo de administración y la prima de seguro. Sin embargo, el beneficio de pensión en la ONP se alcanza con 20 años de aporte y la responsabilidad de prueba de contribución y elegibilidad recae en el trabajador. En el SPP, existe una variedad de opciones para obtener una pensión antes de la edad de jubilación[66].

Un estudio de la Universidad del Pacífico muestra una serie de ejemplos de inequidades en el sistema previsional actual, los cuales reseñamos a continuación[67]:

- Existe obligatoriedad de afiliación para la fuerza laboral empleada y asalariada que representa el 40% de la PEA, pero la afiliación de la PEA tradicional, que representa el 60%, es libre y voluntaria.

- Existe una pensión mínima de 415 nuevos soles mensuales en la ONP, pero en el SPP bajo ciertas condiciones.

- Existen pensiones del Decreto Ley 20530 que pagan el 100% de los sueldos que reciben los trabajadores activos actuales.

- Existe tope salarial en el pago de la prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) pero no para el aporte previsional. La ausencia de un tope máximo de remuneración para la aportación a las AFP implica un exceso forzado de demanda de ahorro previsional para el segmento de altos ingresos. Precisamente, este segmento podría diversificar su demanda por activos financieros de largo plazo en el mercado local que podría permitir un mayor desarrollo del mismo.

- Los jubilados del SPP se afilian obligatoriamente a EsSalud a un costo del 4 por ciento de sus pensiones. Sin embargo, los jubilados del SPP que tienen otras pensiones por las que ya contribuyen el 4 por ciento a EsSalud o quienes tienen su propio seguro privado de salud no pueden exonerarse de dicha afiliación y pago.

---

[65] MESA-LAGO, C. Op.cit., p. 50.

[66] CRUZ-SACO, M. et al. Op. cit., p. 11.

[67] Ídem, pp. 11-12.

- En el SPP, el rol de registro y contabilidad es asumido por la AFP pero en la ONP esta responsabilidad es de los asegurados. Ello dificulta cumplir con el requisito de 20 años de contribuciones por motivo de pérdida de documentación.

Por lo expuesto, se recomienda contar con un sistema unificado y multipilar que incorpore elementos del sistema público y privado en beneficio de los trabajadores.

- **Fomentar la competencia en las AFPs:**

La eficiencia del sistema privado de pensiones está severamente comprometida por su inhabilidad en reducir costos de administración a pesar de numerosas reformas. Ello se debe principalmente a la falta de competencia en la industria. En su oportunidad, por ejemplo, durante "la guerra de traspasos" las reformas generaron una elevación innecesaria de gastos de venta por cotizante que se trasladaron al trabajador. Adicionalmente, los límites de inversión estipuladas por la SBS y las consecuencias punitivas por no garantizar un rendimiento específico, motivan la alineación de los portafolios de inversión de las AFP e inhiben una competencia para elevar la rentabilidad del fondo[68].

Así tenemos que el Perú "tiene el segundo costo mayor, un promedio de 2,78% (1,55% de comisión neta y 1,23% de prima) entre los nueve sistemas privados de pensiones en la región. (...) Según Barr y Diamond (2012), una carga administrativa de 1% a lo largo de la vida activa de un asegurado reduce la acumulación en la cuenta individual en 20%, de forma que en el Perú sería 30%. Por tanto, hay que reducir el costo del sistema peruano y las ganancias de las AFP a través de un incremento de la competencia. A este efecto la ley de 2012 introdujo varias medidas, como la subasta sobre la comisión neta entre las AFP, de forma que la que ofrece la comisión más baja se lleva los nuevos entrantes en el mercado de trabajo; tal comisión también se aplica a los afiliados antiguos en dicha AFP"[69].

Finalmente, podemos señalar que el Perú carece de cultura previsional, y que tanto afiliados como pensionistas desconocen, en su mayoría, el funcionamiento del modelo actual. Por ello, será necesario que una re-refoma vaya de la mano de mayor educación de los asegurados y publicación de información simplificada comparativa en los medios de comunicación sobre comisiones, primas y rentabilidades reales netas. Por mencionar un ejemplo, en el caso de la reforma en Chile, la Comisión Presidencial recomendó que no solo la AFP más barata se adjudique los nuevos afiliados, aparte de los antiguos en ella, sino también una fracción de los afiliados en las otras AFP (salvo que estos soliciten permanecer en las AFP más caras)[70]. Esto con el objetivo de favorecer a los usuarios y de fomentar la competencia.

- **Priorizar la comisión sobre el saldo en vez de la comisión sobre el flujo:**

La comisión sobre la remuneración (flujo) asegura una entrada fija a las AFP que no está relacionada con su desempeño y contribuye al «efecto manada», como similares portafolios de inversión. En 2012 se estableció una comisión mixta: sobre el flujo (remuneración) y sobre el saldo acumulado en la cuenta individual; esta última debería premiar el mejor desempeño de las

---

[68] Ídem, pp. 8-9.

[69] MESA-LAGO, C. Op. cit., pp. 51-52.

[70] Ídem, p. 52.

AFP, por ejemplo, a las que tengan una rentabilidad mayor. Los ya afiliados pueden escoger entre las dos comisiones, mientras que los nuevos entrantes se asignan a la comisión mixta (que deviene progresivamente en comisión sobre saldo)[71].

Sin embargo, la reforma de 2012 no trajo consigo los impactos deseados. "Contra las expectativas del regulador, la SBS, los afiliados han preferido mantener la tasa de administración sobre flujo en vez de sobre el saldo en sus cuentas de capitalización. Ello prolongará la eventual reducción de las tasas de administración en más de cinco años. Por esta razón, el costo transaccional del ahorro previsional del sistema privado peruano continuará entre los más altos de América Latina en el futuro cercano"[72].

- **Transparencia e información:**

"La información pertinente debe ser proporcionada por las AFP de manera clara y transparente, con comparaciones simples entre las variables clave (comisión, rentabilidad real neta, etc.) y debe publicarse en los medios de comunicación; además, los informes periódicos de las cuentas individuales deben simplificarse; y las AFP han de involucrarse en la educación de los asegurados. La re-reforma de Chile en 2008 creó un Fondo de Educación Previsional para mejor informar a los afiliados y la población; asimismo, la Comisión Presidencial ha recomendado cursos sobre educación financiera y previsional en la enseñanza escolar"[73].

- **Creación de un órgano autónomo rector en el ámbito de las pensiones:**

"Antes existía en el Perú una Superintendencia de Pensiones independiente, luego se fusionó por razones de ahorro en la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), lo cual es inadecuado porque en ella hay tres sectores con intereses diversos. Por esto sería mejor retornar a la Superintendencia de Pensiones sola, que también incluiría a la ONP (hasta que se unifique el sistema), con un personal técnico y especializado en pensiones y evitando todo posible conflicto de intereses"[74].

- **Participación de los trabajadores:**

"Los trabajadores son dueños de los fondos de pensiones pero no tienen participación alguna en su administración y tampoco pueden realizar vigilancia sobre ellos. Las re-reformas de Argentina y Chile introdujeron comités que monitorean la implementación de dicha reforma; en Chile estos comités emiten informes anuales evaluando sus avances y problemas y proponiendo medidas para enfrentarlos"[75].

- **Aumentar la rentabilidad de los fondos:**

---

[71] Ídem, p. 53.

[72] CRUZ-SACO, M. et al. Op.cit., p. 10.

[73] MESA-LAGO, C. Op. cit., p. 54.

[74] Ídem, pp. 54-55.

[75] Ídem, pp. 55.

La información con la que se cuenta refleja que el actual sistema arroja el riesgo de la rentabilidad de los fondos enteramente en los afiliados, mientras que las AFPs no ven comprometidos sus ingresos, aun cuando la rentabilidad de los fondos disminuya. "En el SPP, si bien el fondo es inalienable, ello no garantiza el valor de la cuota de los fondos. Este valor es altamente sensible a las crisis sistémicas. Debido a la transferencia del riesgo financiero al afiliado, ello significa que el afiliado enfrenta un alto riesgo de capitalización de su fondo. El rendimiento de las AFP está vinculado estrechamente a las comisiones de administración cuyo pago es independiente de la evolución del valor cuota de los fondos. Ello implica que aún durante situaciones de crisis financiera, las AFP continúan recibiendo ingresos por comisiones mientras que los rendimientos de los fondos podrían ser negativos"[76].

"La rentabilidad real bruta anual del fondo en el periodo 1992-2014 fue 7,5%, pero ha mostrado una tendencia declinante; así en los años 2013 y 2014 fue 4,4%. Esto es preocupante, pues la rentabilidad financia proporcionalmente más que la contribución respecto a la futura pensión. Para ofrecer una cifra más precisa de la rentabilidad, así como una visión a mediano y largo plazo de las alternativas de inversión, habría que elaborar una serie histórica de la rentabilidad neta (descontando las comisiones), conjuntamente con la distribución porcentual de la cartera por instrumentos y la rentabilidad real de cada uno de ellos. (...) Se sugiere que respecto al 41% invertido en emisiones extranjeras, se substituya la rentabilidad mínima por un benchmark usando indicadores externos"[77].

Por el contrario, la rentabilidad de las administradoras de fondos de pensiones, AFPs sí ha ido creciendo. Ello, principalmente, debido a que "la administración privada de pensiones es un oligopolio de cuatro AFP. Las tres AFP que tienen una experiencia más larga en la industria, se han beneficiado de la alta rentabilidad y bajo nivel de capitalización que les ha permitido distribuir sus utilidades netas como dividendos. Nótese que los cotizantes contribuyeron financieramente con transferencias de sus propios ingresos a las AFP para constituir la industria. Ello ocurrió debido al cobro de altas comisiones de administración fijas y variables durante los primeros años de la industria"[78].

- **Establecer la contribución del empleador:**

En el caso chileno, por ejemplo, en la re-reforma de 2008 se fijó cargar al empleador el costo de la prima de discapacidad y sobrevivencia; algo que podría replicarse en nuestro país. "Si esto no se aprobase, el Perú sería el único país en toda América Latina donde el empleador no contribuye (Bolivia estableció dicha contribución en 2010), infringiendo la norma mínima de la OIT que señala que el trabajador no debe pagar más del 50% de la contribución total. Debería haber una discusión informada sobre el posible impacto de la referida contribución en el empleo y el sector formal, teniendo en cuenta que no hay acuerdo sólido entre los economistas sobre dicho efecto, ni tampoco acerca de si la contribución se traspasa al trabajador, al consumidor a través de mayores precios o si realmente la paga el empleador"[79].

---

[76] CRUZ-SACO, M. et al. Op. cit, pp. 33-34.

[77] MESA-LAGO, C. Op. cit., pp. 55.

[78] CRUZ-SACO, M. et al. Op. cit., p. 15.

[79] MESA-LAGO, C. Op. cit., pp. 57.

A modo de conclusión

El Perú en los cincuenta años siguientes experimentará la fase descendente de su transición demográfica representada por un incremento en el número de adultos mayores. Es decir, un incremento de la tasa de dependencia del adulto mayor. Este proceso resta viabilidad a los métodos de reparto que en el caso del país se iniciará en el 2030. En consecuencia, la importancia del cuidado de la vejez será cada día mayor. Por ello, la reforma del sistema previsional debe ser vital en cualquier programa gubernamental. Existe lo que se denomina el dividendo demográfico por los siguientes quince años que permite el diseño de una arquitectura previsional adecuada para enfrentar los retos demográficos y de crecimiento económico en el siglo 21[80].

La reforma estructural peruana ya tiene más de treinta años y ha sido sometida a numerosas correcciones que no han logrado resolver sus fallas fundamentales. Es hora de realizar una re-reforma integral que de una vez por todas forje un sistema mejor que cumpla con los principios esenciales de la seguridad social. El presidente de la Asociación Peruana de Compañías de Seguros alega que el ahorro individual no tiene por qué ajustarse a dichos principios porque «el sistema de AFP está en las antípodas de un sistema de seguridad social». Pero la reforma estructural prometió que mejoraría el antiguo sistema de seguridad social público de reparto ampliando la cobertura poblacional, pagando pensiones adecuadas, reduciendo el costo administrativo a través de la competencia, así como otros de los referidos principios. Estas promesas no se han cumplido en la gran mayoría de los países[81].

Un estudio del 2014 de la Universidad del Pacífico concluye[82], de manera rotunda, que el sistema previsional en el Perú es un fracaso. Solo una de cada cuatro personas se jubila a través del sistema formal. La tasa de reemplazo, definida como la razón promedio entre la pensión y el ingreso, es cercana al 40% en el sistema privado y menos del 30% en el público. Las comisiones son tan elevadas que la rentabilidad de las AFP es más de cuatro veces la de los fondos que administran desde el 2000. Y, decenas de miles de aportantes a la ONP jamás recibirán pensión alguna.

> *"Hay dos errores estructurales en el diseño del sistema previsional. El primer error es la pretensión de financiar las pensiones con impuestos a la planilla en un país en el que más de dos tercios del empleo es informal. Además, muchos trabajadores transitan regularmente entre la formalidad y la informalidad, lo que los hace cotizantes eventuales. De acuerdo a un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo, reportado en Levy (2015), un quinto de los trabajadores en planilla en un año determinado estará en la informalidad después de doce meses. No es de extrañar entonces, debido a esta alta probabilidad de transición de la formalidad a la informalidad, que los cotizantes de las AFP sean menos de la mitad de los afiliados. Peor aún, al ahondar las distorsiones en el mercado laboral, el esquema contributivo actual constituye un obstáculo fundamental a la formalización laboral.*

---

[80] CRUZ-SACO, M. et al. Op. cit., p. 33.

[81] MESA-LAGO, C. Op. cit., pp. 58.

[82] CRUZ-SACO, M. et al. Op. Cit., p. 32.

El segundo error es el ahorro forzoso sin evidencia que respalde la hipótesis de que las personas no ahorran para su vejez. Hemos diseñado un sistema copiando la idea de que hay que obligar a los trabajadores a hacer lo que es bueno para ellos. Si forzamos a las personas a ahorrar ¿por qué no forzamos a las empresas a invertir?

A estos dos errores fundamentales se une una regulación asfixiante que ahoga la iniciativa y la competencia entre las AFP. Ejemplo prístino es el intento de reducir las comisiones a través de la subasta de los nuevos afiliados, como si los trabajadores fuésemos "encomendados"[83].

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones que configuran el derecho a la seguridad social en pensiones que le asiste a la población como un medio necesario para garantizar una vida plena en condiciones de dignidad. Sus disposiciones protegen a la población de las contingencias sociales y los estados de necesidad mediante el acceso a una pensión digna, equitativa y justa de jubilación, discapacidad laboral y sobrevivencia, así como los gastos por sepelio

Lo regulado por la presente iniciativa legislativa tiene como referencia el parámetro y las obligaciones internacionales dispuestas en el Convenio OIT núm. 102 sobre seguridad social, ratificado por el Estado peruano el 23 agosto 1961, así como las observaciones hechas al Estado peruano por parte de su órgano de control, el Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, en lo relativo al financiamiento colectivo (Estado, trabajadores y empleadores), el incumplimiento de los principios básicos de la seguridad social como la universalidad, solidaridad y la gobernanza participativa; la extensión de la cobertura, el combate a la informalidad laboral y a la evasión contributiva.

Asimismo, se fundamenta en el artículo 10 de la Constitución que reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social y el exhorto del Tribunal Constitucional, al Poder Ejecutivo y al Congreso a que se garantice el derecho a la seguridad social a través de una reforma integral del sistema previsional[84].

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Respecto al análisis costo-beneficio, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

"Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

---

[83] Ibidem.

[84] Es importante precisar que el Tribunal Constitucional ha exhortado en más de una ocasión al Poder Ejecutivo y Legislativo. Así, este pedido se ha expresado en las sentencias recaídas en los expedientes 009-2015 AI/TC, Fundamento Jurídico 123; y 020-2021 AI/TC, Fundamento Jurídico 161.

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilidad apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.
9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.
9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

En este sentido, para estimar el análisis costo-beneficio de la presente propuesta se necesita contar con información estadística. Así, la prioridad de las referencias estadísticas es como sigue:

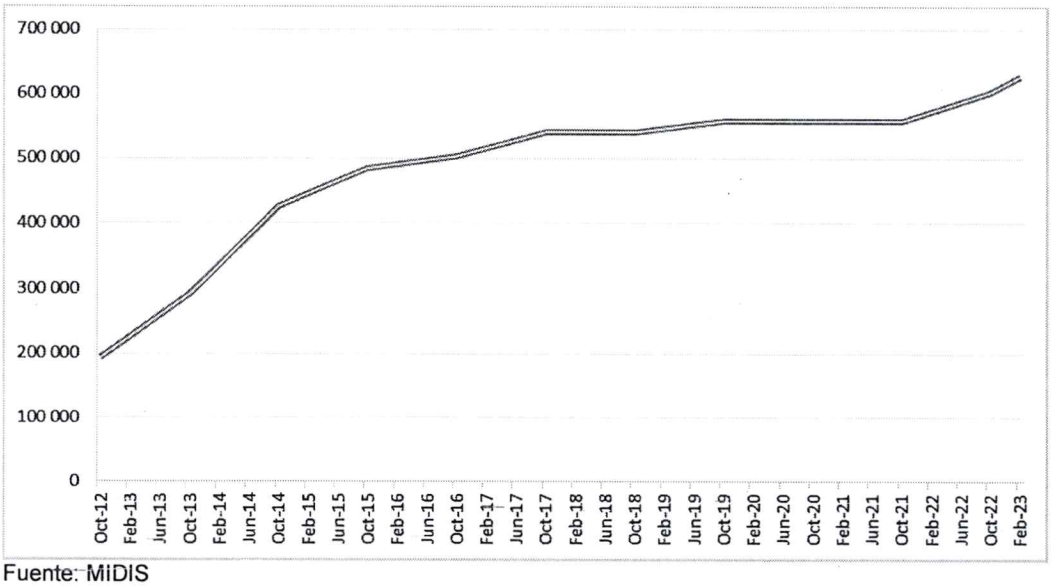
1) Registros administrativos nacionales
2) Encuestas nacionales
3) Estudios empíricos nacionales
4) Estudios empíricos internacionales
5) Artículos de opinión
6) Otros

A continuación, se mostrará el análisis costo-beneficio para cada pilar de la propuesta normativa.

Pilar 1: no contributivo universal

Corto plazo:
En el corto plazo, es decir, en los primeros 5 años, el primer pilar cubrirá con una pensión igual a la otorgada por Pensión 65 a los adultos mayores de 65 años o más y a las personas con discapacidad severa, que se encuentren en condición de pobreza. En este sentido, actualmente, la pensión bimensual otorgada por el Programa Pensión 65 asciende a S/ 250, esto es, S/ 125 mensuales, el cual tiene como beneficiarios a 627 mil 9224 peruanos en condición de pobreza a febrero de 2023.

Gráfico 1. Beneficiarios del Programa Pensión 65, 2012-2023



Fuente: MIDIS
Elaboración: propia.

Asimismo, el Programa "Contigo" otorga una pensión bimensual de S/ 300 a las personas con discapacidad severa registradas en el programa, esto es, S/ 150 mensuales, el cual tiene como usuarios a 106 mil 628 beneficiarios.

Además, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al 2021, el total de peruanos con 65 años o más bajo la condición de pobreza fue de 1 millón 300 mil. Por otro lado, si bien no se puede saber cuántas personas con discapacidad severa bajo condición de pobreza existen a la fecha, se puede asumir que el actual número de usuarios del Programa "Contigo" se encuentran bajo dicha condición.

En este sentido, el costo de implementación del primer pilar en el corto plazo sería la multiplicación de 12 meses por S/ 125 por la suma de 1 millón 300 mil peruanos con 65 años o más y las 106 mil 628 personas con discapacidad severa, ambos grupos bajo la condición de pobreza, esto es, S/ 2 mil 109 millones 942 mil. En este sentido, este porcentaje resulta ser poco más del doble del presupuesto destinado para el pago de Pensión 65 (S/ 932 millones) y el Programa "Contigo" (S/ 15 millones 994 mil 200).

Respecto a los beneficios en el corto plazo, se mejorará la calidad de vida de 1 millón 406 mil 628 peruanos, entre adultos mayores de 65 años o más bajo condición de pobreza y personas con discapacidad severa.

En el caso peruano, sobre las pensiones no contributivas, la OIT (2022) señala que:

> "La experiencia comparada es clara en mostrar los impactos positivos de programas contributivos de esta naturaleza, propiciando el acceso a bienes y servicios considerados necesarios y por tanto con impacto en la reducción de la pobreza de este grupo etario. El análisis cuantitativo realizado por la OIT estima que la universalización podría representar, en promedio, un aumento de 0,86% del PIB en las necesidades de financiamiento actuales. Este indicador está en

concordancia con el costo de programas similares en otros países y su implementación en el Perú, de forma progresiva, puede ser factible".

Asimismo, el otorgamiento de estas pensiones genera un mayor ingreso familiar, que se traduce económicamente en un aumento del consumo privado, lo que genera un crecimiento de la inversión privada, con la posterior creación de empleo formal. Según Sandoval (2019), quien estimó los efectos de recibir una pensión no contributiva en Argentina, encuentra que estas tienen un efecto positivo en la transferencia de recursos para el consumo promedio de la población beneficiada y, con ello, logró la reducción de la escala de beneficios que generaba mayor estratificación de brechas de pobreza. Resultados similares se encuentran para el caso peruano, en el que IPA (2016) concluye que los hogares con un usuario de Pensión 65 aumentaron el consumo en un 40%.

Además, entre los beneficios de la implementación del primer pilar se encuentra la disminución de la indigencia de personas adultas mayores o con discapacidad severa. Según el estudio elaborado por Betranou (2002), el otorgamiento de una pensión no contributiva es una política muy efectiva frente a la indigencia. El Cuadro 1 resume los efectos encontrados por el autor.

Cuadro 1. Efectividad de las Pensiones no contributivas y asistenciales (PNCyA) en reducir la incidencia de la pobreza e indigencia de los hogares de Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile, 1990-2000 (en porcentajes)

	Indigencia (pobreza extrema)			Pobreza		
	Con pensión (1)	Sin pensión (2)	Reducción de la incidencia (3) =[a]	Con pensión (4)	Sin pensión (5)	Reducción de la incidencia (6) =[b]
Argentina (1997)	10,0	30,4	67,1	39,1	56,5	30,8
Brasil [c,d] (1999)	1,2	26,6	95,5	4,6	6,5	29,2
Costa Rica [d] (2000)	32,0	40,7	21,4	18,7	24,7	24,3
Chile (1990)	12,8	20,3	37,1	25,0	27,5	9,2
Chile (2000)	3,7	12,0	69,0	13,0	16,1	18,7

Fuente: Bertranou
Nota: a [(2) – (1)] * 100/ (2).
b [(5) – (4)] * 100/ (5).
c La incidencia es mediada en términos de personas y no de hogares.
d El porcentaje con relación a "con pensión" también incluye el impacto de las pensiones contributivas.

Mediano plazo:

En el mediano plazo, es decir, en los posteriores 10 años, el primer pilar cubrirá a los adultos mayores de 65 años o más que no llegaron a recibir una pensión contributiva y a las personas con discapacidad severa. En este sentido, de los 3 millones 143 mil 535 peruanos y peruanas con 65 años o más, estimado por el INEI para el 2022, 1 millón 436 mil peruanos recibe pensión, según las estimaciones recogidas en el Proyecto de Ley 551/2020-CR, de la Comisión Especial Multipartidaria que planteó la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano.

Siguiendo estas estimaciones, al 2022 existiría un 54% de la población adulta mayor de 65 años a más de edad que no recibe ninguna pensión. En este sentido, considerando las estimaciones del PL 551/2020-CR, en el cual consideran que al 2030 la población con 65 años o más ascenderá a 3 millones 735 mil 225, y que se mantiene constante el porcentaje de personas que no recibe pensión, el total de población sin pensión para el 2030 ascendería a 2 millones 28 mil 935.

Por otro lado, según el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad, del Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS), las personas con discapacidad severa ascienden a 182 mil 475 a abril del 2022. En este sentido, asumiendo una tasa de crecimiento poblacional anual de 2%, las personas con discapacidad severa para el 2030 ascenderían a 213 mil 242.

En este sentido, considerando una inflación de 2% anual, y que la pensión se ajusta a esta, el costo de implementación del primer pilar en el mediano plazo sería la multiplicación de 12 meses por S/ 146 por la suma de los 2 millones 28 mil 935 peruanos con 65 años o más que no tendrían una pensión y las 213 mil 242 personas con discapacidad severa, esto es, S/ 3 mil 940 millones 601 mil 159 del 2023.

Respecto a los beneficios en el mediano plazo, se mejorará la calidad de vida de 2 millones 242 mil 177 peruanos, entre adultos mayores de 65 años o más que no recibirían una pensión y personas con discapacidad severa.

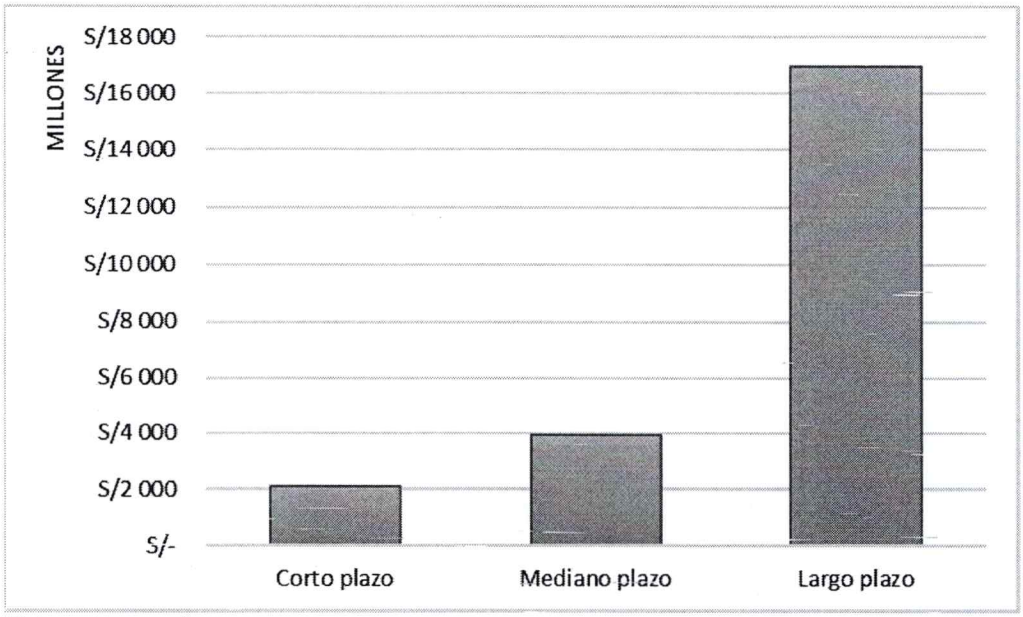
Largo plazo:
En el largo plazo, es decir, en los posteriores 30 años, el primer pilar cubrirá a todos los adultos mayores de 65 años o más y a las personas con discapacidad severa. En este sentido, según las estimaciones recogidas en el Proyecto de Ley 551/2020-CR, al 2050 la población adulta mayor de 65 años o más ascenderá a 6 millones 177 mil 535. Por otro lado, asumiendo una tasa de crecimiento poblacional anual de 2%, las personas con discapacidad severa para el 2050 ascenderían a 313 mil 866.

En este sentido, considerando una inflación de 2% anual, y que la pensión se ajusta a esta, el costo de implementación del primer pilar en el largo plazo sería la multiplicación de 12 meses por S/ 218 por la suma de los 6 millones 177 mil 535 peruanos con 65 años o más y las 313 mil 866 personas con discapacidad severa, esto es, S/ 16 mil 960 millones 365 mil 77 del 2023.

Respecto a los beneficios en el largo plazo, se mejorará la calidad de vida de 6 millones 494 mil 401 peruanos, entre adultos mayores de 65 años o más y personas con discapacidad severa. Asimismo, entre los beneficios también se encuentra la institucionalización de políticas sociales universales de solidaridad para grupos desfavorecidos como es el caso de las personas adultas mayores y personas con discapacidad severa.

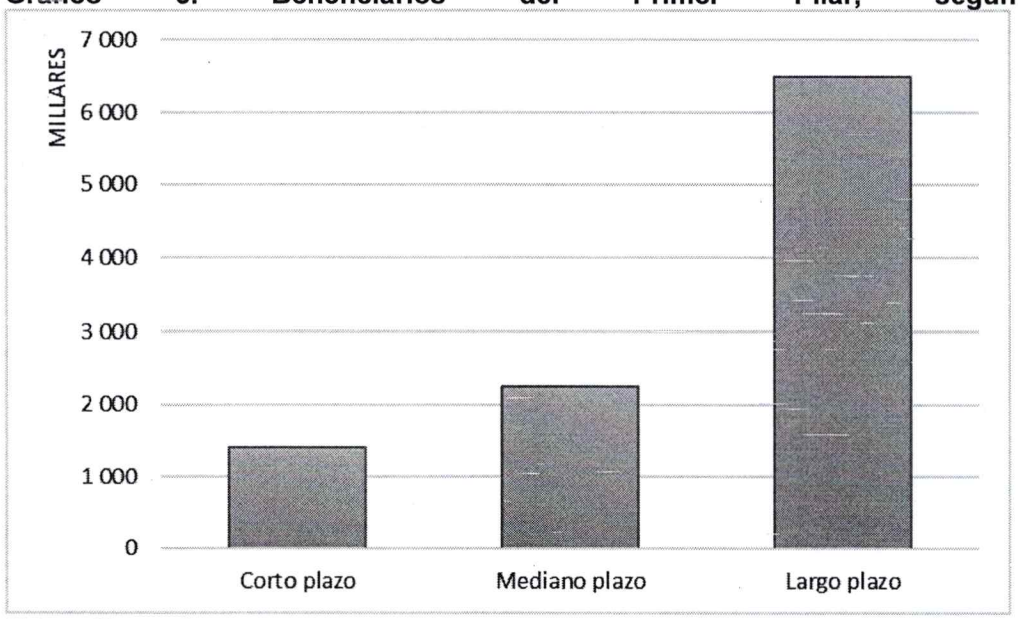
Finalmente, el gráfico 1 y 2 resume el costo fiscal y el total de beneficiarios del primer pilar, según el periodo de tiempo.

Gráfico 2. Costo fiscal del Primer Pilar, según periodo



Elaboración: propia.

Gráfico 3. Beneficiarios del Primer Pilar, según periodo



Elaboración: propia.

Pilar 2: contributivo

Subpilar dependientes:

Corto plazo:

En el corto plazo, es decir, en los primeros 5 años, el subpilar para los trabajadores dependientes del segundo pilar contributivo incluye a todos los asalariados privados y públicos, con un esquema de financiamiento donde el empleador aporta el 2% del salario del trabajador, el Estado aporta el 1% y el porcentaje de aporte del trabajador disminuye de 13% a 9%. Asimismo, producto de la reducción de costos administrativos, se incrementa en 1% el aporte mensual.

Por otro lado, el número total de asalariados privados registrados en Planilla Electrónica, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), ascienden a 4 millones 95 mil 61 trabajadores al 2022, cuyo salario promedio fue de S/ 2 mil 549 mensuales. Asimismo, el número total de asalariados públicos registrados en Planilla Electrónica asciende a 1 millón 488 mil 205, cuyo salario promedio, según la ENAHO, fue de S/ 2 mil 571 para el 2021.

En este sentido, el costo de implementación del subpilar para los trabajadores dependientes del segundo pilar contributivo en el corto plazo sería la multiplicación de 12 meses por la suma del 2% de aporte del empleador y 1% de aporte del Estado, por la suma del producto de 4 millones 95 mil 61 asalariados privados y S/ 2 mil 549 de salario y el producto de 1 millón 488 mil 205 y S/ 2 mil 571 de salario, esto es, S/ 5 mil 135 millones 137 mil 112.

Respecto a los beneficios de corto plazo, estos serían la multiplicación de 12 meses por la suma del 4% por la disminución del aporte del trabajador más el 1% generado por el ahorro de costos administrativos, por la suma del producto de 4 millones 95 mil 61 asalariados privados y S/ 2 mil 549 de salario y el producto de 1 millón 488 mil 205 y S/ 2 mil 571 de salario, esto es, S/ 8 mil 558 millones 561 mil 853. Asimismo, asumiendo que la propensión marginal a consumir es mayor en los trabajadores dependientes que en los empleadores o el Estado, a los beneficios económicos directos se le sumaría el aumento en el consumo privado, lo que genera un crecimiento de la inversión privada, con la posterior creación de empleo formal.

Mediano plazo:
En el mediano plazo, es decir, en los primeros 10 años, el subpilar para los trabajadores dependientes del segundo pilar contributivo eleva el financiamiento del empleador de 2% a 4%. Por otro lado, asumiendo una tasa de crecimiento anual de 2% para los trabajadores dependientes, los trabajadores asalariados privados y públicos registrados en Planilla Electrónica para el 2030 ascenderían a 4 millones 798 mil 17 y 1 millón 743 mil 669, respectivamente.

Asimismo, si los salarios se ajustan de acuerdo a la inflación, y se asume que esta incrementa 2% anualmente, los salarios de los asalariados privados y públicos ascenderían a S/ 2 mil 987 y S/ 3 mil 12, respectivamente, para el 2030.

En este sentido, el costo de implementación del subpilar para los trabajadores dependientes del segundo pilar contributivo en el mediano plazo sería la multiplicación de 12 meses por la suma del 4% de aporte del empleador y 1% de aporte del Estado, por la suma del producto de 4 millones 798 mil 17 asalariados privados y S/ 2 mil 987 de salario y el producto de 1 millón 743 mil 669 y S/ 3 mil 12 de salario, esto es, S/ 11 mil 749 millones 71 mil 367.

Respecto a los beneficios de mediano plazo, estos serían iguales al costo de implementación ya que los porcentajes acumulados son iguales, esto es, S/ 11 mil 749 millones 71 mil 367.

<u>Subpilar independientes:</u>

El subpilar para los trabajadores independientes del segundo pilar contributivo incluye 3 tipos de financiamiento diferenciado. En primer lugar, se encuentran los trabajadores independientes sin dependencia económica con registro tributario que pagan renta de tercera categoría y las personas naturales con negocio. El segundo considera a los trabajadores independientes de cuarta categoría que emiten Recibos por Honorarios, que tengan una relación de dependencia económica. Finalmente, se encuentran las personas que no hayan sido consideradas en ninguno de los dos subpilares.

Trabajadores independientes con registro tributario sin dependencia económica
Para este grupo de trabajadores, el esquema es un cofinanciamiento que se compone de 5% de sus ingresos reportados aportados por el trabajador independiente y otro 5% aportado por el Estado. Asimismo, según la ENAHO el número de trabajadores independientes con estas características al 2021 asciende a 642 mil 601, con un ingreso promedio mensual de S/ 1 mil 721.

En este sentido, el costo fiscal de implementación de esta sección del subpilar de trabajadores independientes sería la multiplicación de 12 meses por el 5% del aporte del Estado multiplicado por la suma del producto de 642 mil 601 independientes y S/ 1 mil 721 de ingreso, esto es, S/ 663 millones 550 mil 639.

Respecto a los beneficios, se mejorará la calidad de vida de 642 mil 601 trabajadores independientes a través de la inclusión en el sistema de pensiones. Actualmente, este grupo de trabajadores no se encuentra obligado a cotizar para recibir una pensión de jubilación. Además, otro beneficio que recibirían estos trabajadores es el cofinanciamiento del Estado de parte de su pensión.

Trabajadores independientes de cuarta categoría
Para este grupo de trabajadores, el esquema es un cofinanciamiento que se compone de 5% de sus ingresos reportados aportados por el trabajador independiente y otro 5% por la persona o institución que lo contrata. Asimismo, según la Planilla Electrónica del MTPE, el número de trabajadores independientes con estas características al 2022 asciende a 668 mil 267, con un ingreso promedio mensual de S/ 1 mil 563, según la ENAHO.

En este sentido, el costo de implementación de esta sección del subpilar de trabajadores independientes sería la multiplicación de 12 meses por el 5% del aporte de la persona o institución que lo contrata, por la suma del producto de 668 mil 267 independientes y S/ 1 mil 563 de ingreso, esto es, S/ 627 millones 63 mil 16.

Respecto a los beneficios, se mejorará la calidad de vida de 668 mil 267 trabajadores independientes a través de la inclusión en el sistema de pensiones. Actualmente, este grupo de trabajadores no se encuentra obligado a cotizar para recibir una pensión de jubilación. Además, otro beneficio que recibirían estos trabajadores es el cofinanciamiento del contratante de parte de su pensión.

Personas naturales que no se encuentran obligadas a cotizar
En este grupo se encuentran todos los trabajadores que no hayan sido considerados en los pilares o subpilares anteriores, como los taxistas, vendedores ambulantes, entre otros; así como las personas mayores de 18 años que no participan productivamente en el mercado laboral, por ejemplo, como las amas de casa o las personas sin empleo. Así, estas personas pueden aportar voluntariamente al sistema de pensiones, y el Estado premiará esto mediante un aporte "espejo",

es decir, del mismo valor del aporte voluntario. La posibilidad de que estas personas puedan aportar a una pensión genera un beneficio social que a la fecha no existía.

En este sentido, si bien no se puede establecer un costo específico para el Estado, ya que no se puede estimar cuántos aportes voluntarios se realizarían, se puede tener un estimado del grupo potencial de personas que se beneficiarían de tener una pensión de jubilación. De esta manera, el número de personas de 18 o más años, según el INEI, asciende a 22 millones 731 mil 592. De esta manera, los beneficiarios potenciales ascenderían a 15 millones 837 mil 457.

Pilar 3: voluntario adicional

El tercer pilar está habilitado para las personas con ingresos superiores a 5 Remuneraciones Mínimas Vitales (RMV's). En este sentido, según la Planilla Electrónica del MTPE, el número de asalariados privados que percibe una remuneración por encima de ese límite es 360 mil 854 al 2022. Asimismo, según la ENAHO, los asalariados públicos que perciben una remuneración por encima de ese límite ascienden a 80 mil 143.

Cuadro 2. Perú: Trabajadores (puestos de trabajo) en el sector formal privado por rango de remuneraciones, según régimen pensionario, diciembre 2022

Trabajadores	Menor o igual a S/1025	Más de S/ 1025 y menor o igual a S/1500	Más de S/ 1500 y menor o igual de S/3000	Más de S/ 3000 y menor o igual a S/5000	Más de 5000	Total
Total	1 124 535	940 297	1 246 831	422 544	360 854	4 095 061

Fuente: MTPE-Planilla Electrónica (PLAME y T-Registro).
Elaboración: Propia.

En este sentido, en tanto la reducción del costo administrativo genera un aumento de 1% de la contribución en las pensiones, los beneficiarios de este pilar ascienden a 440 mil 997. Asimismo, este pilar no genera costos adicionales al Estado, ya que, a diferencia del segundo pilar, no se cofinancian las pensiones.

En síntesis, cómo se ha visto en el análisis costo beneficio presentado, a pesar de que la presente propuesta normativa plantea importantes gastos fiscales, progresivamente, estos podrían manejarse de una mejor manera. Asimismo, los beneficios, tanto económicos como sociales, son considerables y benefician principalmente a una población que durante toda su vida ha aportado directamente a la economía nacional, y que en la parte final de su vida merece un reconocimiento.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, se enmarca en las siguientes políticas de Estado:

- Reducción de la Pobreza (Política 10).
- Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social (Política 13).
- Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo (Política 14).

- Plena vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos (Política 28) [85].

[85] Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/