Proyecto de Ley N° 344/2021-CR

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
LUIS GALARRETA VELARDE

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción e impunidad"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
20 MAR 2019
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:21pm

Proyecto de Ley N° 4077/2018-CR

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO POR CONSUMO

Los Congresistas miembros del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de los Congresistas **MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES** y **LUIS FERNANDO GALARRETA VELARDE**, y demás Congresistas firmantes, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política, en concordancia con lo que establecen los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
01 OCT 2021
RECIBIDO
Hora: 9:10 a.m.
Firma:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO POR CONSUMO

Artículo Único. Declaración de necesidad pública e interés nacional
Declárase de necesidad pública e interés nacional la creación de un Sistema Complementario de Pensión por Consumo que sea accesible a todas las personas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Constitución Política del Perú que establece que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social; cuyo texto podrá tener el articulado siguiente:

"LEY QUE CREA EL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO POR CONSUMO

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto
La presente Ley tiene por objeto la creación del Sistema Previsional Complementario por Consumo, el cual es financiado con un porcentaje del Impuesto General a las Ventas que paguen los consumidores finales por la adquisición de bienes y servicios, y tiene el propósito de contribuir al otorgamiento de una pensión para todas aquellas personas naturales que cumplan los requisitos que establece la presente Ley, y que otorgue protección ante los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento.

Artículo 2. Finalidad
La presente Ley tiene por finalidad:

1. Ofrecer a las personas una pensión que otorgue protección ante los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento, siempre que cumplan con los requisitos que establece la presente Ley.

309656/ATD

4

2. Apoyar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las ventas en el país, tanto del IGV como del Impuesto a la Renta, y la formalización tributaria en general.

Artículo 3 Ámbito de aplicación
Las disposiciones contenidas en la presente Ley son aplicables a toda persona natural, tenga o no vínculo laboral, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la misma.

Artículo 4. Acrónimos y Definiciones
4.1 En la presente Ley se utilizan los siguientes acrónimos:

1. **AFP**: Administradora Privada de Fondos de Pensiones regulada por la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF.

2. **FONCOMUN**: Fondo de Compensación Municipal creado por el Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, modificado por el artículo 31° del Decreto Legislativo N° 952.

3. **IGV**: Impuesto General a las Ventas.

4. **ONP**: Oficina de Normalización Previsional.

5. **SBS**: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

6. **SUNAT**: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

7. **UIT**: Unidad Impositiva Tributaria.

4.2 Para efectos de la aplicación de la presente Ley se utilizan las siguientes definiciones:

1. **Sistema Previsional Complementario por Consumo:** Es un sistema financiado con un porcentaje del Impuesto General a las Ventas de los consumos por la adquisición de bienes y servicios con el propósito de contribuir al otorgamiento de una pensión de jubilación y las demás prestaciones a que se refiere el Capítulo II del Título III para todas aquellas personas que cumplan los requisitos que establece la presente Ley.

2. **Cuenta Individual de Pensiones (CIP):** Es un fondo de carácter público e intangible que se obtiene con parte del IGV en la forma establecida en la presente Ley, que se genera con los consumos del afiliado gravados con el IGV y que se destina a la pensión individual complementaria de cada afiliado.

3. **Afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo"** Persona registrada e incorporada al Sistema Previsional Complementario por Consumo de manera voluntaria, a través de los mecanismos electrónicos que ponga a su disposición la SUNAT, de acuerdo a la forma, plazos y otras condiciones que disponga la presente Ley y sus normas reglamentarias.

4. **Tasa de Rendimiento Mínima (TRM):** Se refiere a la tasa de rendimiento anual del fondo creado en la presente Ley.

Artículo 5. Principios
Para la aplicación de la presente Ley rigen los siguientes principios y criterios:

1. **Financiamiento fiscal**: El sistema establecido se financia con una parte porcentual del IGV dispuesta en la presente Ley.
2. **Autonomía**: El sistema de pensiones dispuesto en la presente Ley es independiente y autónomo de los regímenes pensionarios existentes a la fecha.
3. **Complementariedad pensionaria**: El Sistema Previsional por Consumo es complementario al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), al Sistema Privado de Pensiones (SPP) y a los demás regímenes previsionales, y no los excluye ni modifica.
4. **Universalidad**: Comprende a todas las personas naturales, hayan tenido o no vínculo laboral, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley.
5. **Igualdad y no discriminación**: Principio y derecho fundamental que reconoce a los afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo" el respeto de sus derechos en condiciones de igualdad, así como en el cumplimiento de las condiciones que establece el sistema.
6. **Intangibilidad**: El fondo creado por la presente Ley tiene carácter de intangible.
7. **Confidencialidad**: Se debe mantener la reserva debida de la información correspondiente a los procedimientos de la "Pensión Complementaria por Consumo". Dicha información sólo puede ser utilizada para los fines establecidos en el presente marco normativo. Sin perjuicio de las atribuciones y facultades de la SUNAT, esta entidad, así como la entidad adjudicataria de la licitación que administre el fondo y la base de datos de la "Pensión Complementaria por Consumo" no deben divulgar la información, ni compartirla, ni utilizarla para otros fines.
8. **Sostenibilidad Financiera**: El sistema debe buscar que los ingresos puedan cubrir los gastos que generen el pago de las pensiones, así como su gestión.
9. **Responsabilidad Fiscal**: La "Pensión Complementaria por Consumo" busca asegurar que el fondo creado por la presente Ley esté en concordancia con el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes.
10. **Eficiencia**: La administración y gestión del fondo debe ser efectuada procurando obtener los mejores resultados económicos, cautelando el mayor rendimiento financiero y al menor costo posibles.
11. **Responsabilidad en la gestión**: Los titulares y funcionarios de las entidades que administren el fondo creado por la presente Ley asumen

las responsabilidades administrativa, civil y penal por las acciones que pudieran afectar dicho fondo.

TÍTULO II

DE LA CREACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO POR CONSUMO

Artículo 6. Sistema Previsional Complementario por Consumo
Créase el Sistema Previsional Complementario por Consumo para todas las personas, sobre la base de los aportes que se destinen para los fines previsionales que establece la presente Ley, obtenidos de una parte del IGV de las operaciones afectas a tal impuesto realizadas por los consumidores finales.

Su fin es otorgar una pensión con la finalidad de coadyuvar en la protección ante los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento, siempre que cumplan con los requisitos que establece la presente Ley.

Artículo 7. Registro y afiliación a la "Pensión Complementaria por Consumo"
Las personas tienen derecho al registro y afiliación a la "Pensión Complementaria por Consumo" a través de los mecanismos electrónicos que pongan a su disposición la SUNAT, conforme a la forma, plazos y otras condiciones que dispongan las normas reglamentarias. El registro y afiliación se realiza de manera voluntaria ante la SUNAT.

La SUNAT debe compartir la información referida al registro y afiliación de las personas a la "Pensión Complementaria por Consumo" con los administradores de éste y con los demás organismos responsables dispuestos por la presente Ley.

Artículo 8. Estructura, sostenibilidad financiera e inembargabilidad de la "Pensión Complementaria por Consumo"

8.1. La sostenibilidad financiera de la "Pensión Complementaria por Consumo" comprende la creación de un fondo de naturaleza pública, intangible y de uso exclusivo para lo dispuesto en la presente Ley. El fondo público está compuesto por la Cuenta Individual de Pensión (CIP), que es una cuenta de carácter público y de beneficio individual que se obtiene con los puntos porcentuales del IGV señalados en la presente Ley, que se genera con las adquisiciones de los consumos gravados del afiliado. Este fondo se destina a la pensión individual de cada afiliado. Cada CIP debe generar rentabilidad, a efectos de incrementar el monto de la pensión que recibe el afiliado.

8.2. Los bienes que integran el fondo de la CIP de cada afiliado, garantías y otros conceptos que determine la SBS, son inembargables.

Artículo 9. Mecanismo de sostenibilidad financiera de la "Pensión Complementaria por Consumo"

La sostenibilidad financiera de la "Pensión Complementaria por Consumo" se obtiene a través de los consumos habituales gravados con IGV de los respectivos afiliados y siempre que exijan comprobante de pago a su nombre para estos efectos. Están comprendidas todas las operaciones de enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios gravados con el IGV efectuadas en favor de los afiliados.

Artículo 10. Limitaciones en el empleo de los puntos porcentuales del IGV

10.1. La magnitud del IGV dispuesto en la presente Ley para el financiamiento sostenible de la "Pensión Complementaria por Consumo", no puede ser deducido para la determinación del Impuesto a la Renta de personas naturales.

10.2. La magnitud del IGV dispuesto en la presente ley para el financiamiento sostenible de la "Pensión Complementaria por Consumo", a través de los consumos gravados con IGV de los respectivos afiliados siempre que exijan comprobante de pago a su nombre, no pueden ser empleados simultáneamente como crédito fiscal del IGV por parte de algún contribuyente.

10.3. La SUNAT es la responsable en la determinación y verificación de la correcta aplicación de la presente disposición.

Artículo 11. Del derecho a la afiliación a la "Pensión Complementaria por Consumo"

Toda persona natural que tenga a su nombre la adquisición de bienes o servicios a través de operaciones afectas al régimen del IGV, debidamente sustentados con comprobantes de pago, tiene derecho a la afiliación de manera indefinida a la "Pensión Complementaria por Consumo".

Artículo 12. Beneficiarios de la "Pensión Complementaria por Consumo"

Son beneficiarios de la "Pensión Complementaria por Consumo" los siguientes:

1. Los afiliados, en su calidad de pensionistas, a través de la prestación de pensión de jubilación, a quienes se les haya generado la Cuenta Individual de Pensión (CIP) con las retenciones periódicas del porcentaje del IGV respectivo, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la Ley.
2. Las personas señaladas en el Capítulo II sobre Prestaciones de pensión de viudez, orfandad, invalidez y sobrevivencia, en la forma y condiciones dispuestas por la presente Ley.

TÍTULO III

DEL FUNCIONAMIENTO, ADMINISTRACIÓN, SUPERVISIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO POR CONSUMO

CAPÍTULO I

DE LA AFILIACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA "PENSIÓN COMPLEMENTARIA POR CONSUMO"

Artículo 13. De la Incorporación a la "Pensión Complementaria por Consumo"

13.1. La afiliación a la "Pensión Complementaria por Consumo" a que se refiere la presente Ley está permitida a toda persona natural, sin ninguna exigencia o calificación subjetiva adicional.

13.2. La afiliación de la persona queda perfeccionada con la inscripción en el Registro de la "Pensión Complementaria por Consumo". El Registro es administrado por la SUNAT, quien a su vez coordina con la entidad encargada de la administración del fondo. Todos los derechos y obligaciones correspondientes a su afiliación a la "Pensión Complementaria por Consumo" rigen desde el otorgamiento, por parte de la SUNAT en coordinación con la entidad encargada de la administración del fondo, de un código de identificación que se denomina "Código Único de Identificación - Pensión Complementaria por Consumo". Este código se mantiene durante la vida de la persona.

13.3. En el caso de menores de edad y de los incapaces, de conformidad con el Código Civil, la inscripción puede ser realizada por parte de los padres, tutores o curadores, según el caso.

Artículo 14. Limitaciones para el empleo de información de afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo"

La información referida a la incorporación a la "Pensión Complementaria por Consumo" sólo puede ser utilizada para los fines establecidos en la presente Ley. Sin perjuicio de las atribuciones y facultades de la SUNAT, esta última entidad, así como la entidad adjudicataria de la licitación que administre el fondo y la base de datos de la "Pensión Complementaria por Consumo" no deben divulgar la información, ni compartirla, ni utilizarla para otros fines, bajo las responsabilidades a que hubiere lugar.

La información respecto de las adquisiciones de bienes y servicios que establece la presente Ley no puede ser empleada por la SUNAT para los efectos de la determinación de obligaciones tributarias sobre base presunta.

Artículo 15. De la magnitud del IGV destinado a la CIP

La magnitud del IGV destinada a la CIP es la siguiente:

15.1. Siempre que el comprobante de pago este a nombre del afiliado se destina a la CIP de cada afiliado, dos (2) puntos porcentuales del IGV de las adquisiciones de dicho afiliado gravadas con IGV.

15.2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, a partir del cuarto año posterior a la vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo puede

proponer el aumento de hasta dos (2) puntos porcentuales adicionales del IGV de las adquisiciones gravadas con dicho impuesto, previo informe técnico favorable del Ministerio de Economía y Finanzas que sustente en forma suficiente la reducción de la evasión tributaria y la viabilidad de la medida.

15.3 Los dos (2) puntos porcentuales del IGV al que se hace referencia en el párrafo 15.1 no comprenden el porcentaje que es destinado al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

Artículo 16. Constitución de la Cuenta Individual de Pensiones

16.1. Producida la afiliación al sistema en los términos previstos por el artículo 13, la entidad encargada de la administración del Fondo debe abrir una cuenta por afiliado denominada "Cuenta Individual de Pensión (CIP)".

16.2. La CIP debe identificar las aportaciones al Sistema Previsional Complementario por Consumo en favor de los afiliados, que se realizan sobre la base del porcentaje del IGV que se destina a dicho fondo por los consumos de bienes y servicios que realicen los afiliados. Asimismo, registra la rentabilidad del monto acumulado en dicha cuenta.

16.3. Los afiliados tienen derecho a acceder a un reporte mensual de los fondos acumulados en su CIP a través del portal electrónico de la entidad encargada de administrar el fondo.

16.4. La totalidad de los aportes al CIP son destinados única y exclusivamente para las pensiones individuales de los afiliados y para las demás prestaciones a las que se refiere el Capítulo II del Título III, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la presente Ley.

Artículo 17. Del acceso a la pensión

Los afiliados al Sistema Previsional Complementario por Consumo pueden acceder a una pensión de jubilación siempre que cumplan con los requisitos y condiciones siguientes:

a) Estar debidamente inscrito en el Registro del Sistema de Pensión Complementaria por Consumo, de conformidad con el artículo 13 de la presente Ley; y
b) Haber cumplido por lo menos sesenta y cinco (65) años de edad.

Artículo 18. Complementariedad de la "Pensión Complementaria por Consumo"

La "Pensión Complementaria por Consumo" es de carácter complementario, y no alternativo o excluyente del Sistema Privado de Pensiones, del Sistema Nacional de Pensiones, o de otros regímenes previsionales, cuyo propósito es contribuir al desarrollo de una pensión con la finalidad de coadyuvar en la protección ante los riesgos de vejez, siempre que cumplan con los requisitos que establece la presente Ley.

10

En el caso de las prestaciones de pensión de invalidez, sobrevivencia, viudez y orfandad el Sistema Previsional Complementario por Consumo es de carácter alternativo, en caso no tengan derecho a acceder a dichas prestaciones en los demás regímenes previsionales a los cuales estuvieran los afiliados adscritos.

CAPITULO II

DE LAS PRESTACIONES

Artículo 19. Alcances

Las prestaciones que ofrece la "Pensión Complementaria por Consumo" son las de jubilación para todas las personas afiliadas, independientemente de su pertenencia o no a algún régimen previsional; así como las de pensión de invalidez, sobrevivencia, viudez y orfandad para aquellos afiliados que no tengan acceso a estas prestaciones en los regímenes previsionales a los cuales estuvieran adscritos, y siempre que cumplan los requisitos exigidos por la Ley.

SUBCAPÍTULO I

PENSIÓN DE JUBILACIÓN

Artículo 20. Pensión de Jubilación

20.1. Tienen derecho a percibir la pensión de jubilación los afiliados a "Pensión Complementaria por Consumo" cuando cumplan 65 años de edad y siempre que estén debidamente inscritos en el Registro a cargo de la Sunat de conformidad con la presente Ley.

20.2. La pensión de jubilación es mensual, otorgándose hasta el fallecimiento del pensionista o hasta que se agote el monto acumulado que tenga en su CIP, lo que ocurra primero.

20.3. La pensión de jubilación se calcula en base al saldo acumulado que arroje la Cuenta Individual de Pensiones del afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" al momento que le corresponde la prestación, sobre la base de la fórmula que se determine en el Reglamento de la presente Ley.

20.4. Los beneficiarios de la "Pensión Complementaria por Consumo" que cumplan los requisitos para acceder a la pensión, pueden seguir destinando a su Cuenta Individual de Pensiones dos (2) puntos porcentuales del IGV de sus adquisiciones gravadas con IGV, a partir del mes siguiente en el cual empiezan a gozar de dicha pensión, y siempre que el comprobante de pago esté a nombre del beneficiario.
En este caso, la pensión se puede incrementar anual o bianualmente, según corresponda, conforme lo establezca el Reglamento.

20.5 Excepcionalmente, el afiliado al Sistema Previsional Complementario por Consumo que, al cumplir los sesenta y cinco (65) años de edad, no registre en su CIP un monto acumulado superior a una (1) Unidad Impositiva Tributaria, puede retirar el íntegro del monto acumulado en el

CIP. La decisión de retiro debe ejercerse en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario posteriores a la fecha en la que el afiliado cumpla sesenta y cinco (65) años de edad.

SUBCAPÍTULO II

PENSIÓN DE INVALIDEZ

Artículo 21. Pensión de invalidez. Cobertura y condiciones aplicables
Tienen derecho a la pensión de invalidez los afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo" que queden en condición de invalidez total o parcial, no originada por accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, actos voluntarios o como consecuencia del uso de sustancias alcohólicas o estupefacientes, conforme a la reglamentación de la materia, y que no estén gozando de pensión de jubilación. Quedan excluidos de acceder al goce de este derecho los afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo" que tengan derecho a esta prestación en algún otro régimen previsional.

Para efectos de la pensión de invalidez son aplicables las siguientes condiciones:

a. Invalidez Parcial: el afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" que se encuentre en incapacidad física o mental de naturaleza prolongada, de acuerdo a la evaluación que la entidad encargada de administrar el fondo realice conforme al reglamento de la presente ley, por la cual quede impedido en un cincuenta por ciento (50%) o más de su capacidad de trabajo, siempre y cuando ésta no alcance las dos terceras partes (2/3) de la misma.

b. Invalidez Total: el afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" que se encuentre en incapacidad física o mental que se presume de naturaleza permanente, de acuerdo a lo que establezca el comité médico competente, de acuerdo a la evaluación que la entidad encargada de administrar los fondos disponga realizar conforme al reglamento de la presente ley, por la cual quede impedido para el trabajo cuando menos en dos terceras partes (2/3) de su capacidad de trabajo.

Artículo 22. Pensión de invalidez. Devengo.
La pensión de invalidez que corresponda se devenga desde la fecha de presentación de la respectiva solicitud de evaluación y calificación de invalidez.

SUBCAPÍTULO III

PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA

12

Artículo 23. Pensión de sobrevivencia

Tienen derecho a la pensión de sobrevivencia los beneficiarios del afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" que no se hubiere jubilado, siempre que su muerte no resulte consecuencia de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, actos voluntarios o del uso de sustancias alcohólicas o estupefacientes. El orden de prelación es el siguiente:

a) El cónyuge o concubino, conforme a lo establecido por el Artículo 326 del Código Civil;
b) Los hijos que cumplan con los requisitos previstos conforme al reglamento de la presente ley; y
c) El padre y/o madre del afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" siempre y cuando cumplan con las condiciones previstas en el reglamento de la presente Ley.

La pensión de sobrevivencia que corresponda se devenga desde la fecha de la muerte del afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" o desde la fecha de la declaración judicial de muerte presunta.

Quedan excluidos de acceder al goce de este derecho los beneficiarios legales del afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" que tengan derecho a esta prestación en algún otro régimen previsional al cual estuviera adscrito el causante afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo".

Los términos y condiciones para la presentación de los beneficiarios de la pensión de sobrevivencia con el objeto de obtener su otorgamiento se establecen mediante el reglamento, de conformidad con la presente Ley.

SUBCAPÍTULO IV

DE LA PÉRDIDA DE DERECHO A LA PENSIÓN DE INVALIDEZ O DE SOBREVIVENCIA

Artículo 24. Pérdida de derecho a una pensión

El afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" que, gozando de una pensión de invalidez o, en su caso, de sobrevivencia, experimente una recuperación en su condición de salud suficiente para motivar un cambio en su nivel o condición de invalidez, o se declare la nulidad de la muerte presunta del afiliado, según corresponda, debe comunicar dicha circunstancia a la entidad encargada de administrar el fondo, en un plazo no mayor de veinte (20) días calendario de haberse producido tal circunstancia, con el fin de proceder a una nueva evaluación.

La omisión o demora en el cumplimiento de la referida obligación da lugar a la pérdida de las pensiones indebidamente percibidas por el beneficiario del afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo", sin perjuicio de su derecho a percibir pensiones en el futuro, de ser el caso.

SUBCAPÍTULO V

PENSIÓN DE VIUDEZ

Artículo 25. Pensión de viudez
Tiene derecho a pensión de viudez el cónyuge o integrante sobreviviente de la unión de hecho del pensionista fallecido, siempre que sea mayor de sesenta años, y que el matrimonio o unión de hecho se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que éste cumpla sesenta años de edad, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio o unión de hecho debidamente inscrito a edad mayor de las indicadas.

Se exceptúan de los requisitos relativos a la fecha de celebración del matrimonio los casos siguientes:

a) Que el fallecimiento del causante se haya producido por accidente;
b) Que tengan o hayan tenido uno o más hijos comunes; y,
c) Que la cónyuge o integrante de la unión de hecho se encuentre en estado grávido a la fecha de fallecimiento del pensionista.

La pensión de viudez la percibe la persona beneficiaria mientras no realice actividad laboral como trabajador dependiente o independiente bajo cualquier régimen o modalidad contractual, y se mantiene hasta que tenga derecho a percibir su pensión de jubilación conforme a los artículos 18 y 20, momento en el cual el monto restante de la CIP del pensionista fallecido puede ser entregado íntegramente a sus herederos legales, conforme al procedimiento que regule el Reglamento de la presente Ley.

Quedan excluidos de acceder al goce de este derecho los beneficiarios del afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" que tengan derecho a esta prestación en algún otro régimen previsional al cual estuviera adscrito el causante afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo".

Artículo 26. Del monto de la pensión de viudez
El monto máximo de la pensión de viudez es igual al cien por ciento de la pensión de jubilación que percibía o hubiera tenido derecho a percibir el causante conforme al artículo 20.

SUBCAPÍTULO VI

PENSIÓN DE ORFANDAD

Artículo 27. Pensión de Orfandad
27.1. Tienen derecho a pensión de orfandad los hijos menores de dieciocho años del pensionista fallecido.

27.2. Subsiste el derecho a pensión de orfandad:
a) Siempre que siga en forma ininterrumpida estudios del nivel básico o superior de educación; y,
b) En el caso de los hijos mayores de dieciocho años con capacidad restringida, y los que se encuentran incapacitados para el trabajo de conformidad con las normas sobre la material.

27.3. Quedan excluidos de acceder al goce de este derecho los beneficiarios del afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" que tengan derecho a esta prestación en algún otro régimen previsional al cual estuviera adscrito el causante afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo".

Artículo 28. Monto de la pensión de orfandad
El monto de la pensión de orfandad de cada hijo es igual al ochenta por ciento del monto de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera podido percibir el causante, conforme al artículo 20. En caso de huérfanos de padre y madre pensionistas, la pensión máxima es equivalente al cien por ciento sobre la base del cálculo de la pensión más alta de alguno de los padres.

CAPÍTULO III

DEL ADMINISTRADOR DE LOS FONDOS DE PENSIONES

Artículo 29. De la instancia administradora de fondos de pensiones
La entidad adjudicataria de la licitación, según lo establecido en el artículo 33, es la encargada de administrar la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" que establece la presente ley, a fin de velar por lo siguiente:

a) El uso eficiente y oportuno del fondo destinado a dicho proceso.
b) La calidad, puntualidad, eficiencia y eficacia de la provisión de las prestaciones de pensión de jubilación, invalidez, sobrevivencia, viudez y orfandad a quienes corresponda.
c) La transparencia y accesibilidad de la información en resguardo de los derechos de los afiliados.
d) Otras que se le asigne por ley, para el mejor cumplimiento de la administración de los procesos de otorgamiento de las diversas prestaciones de la "Pensión Complementaria por Consumo" que establece el Capítulo II del Título III de la presente Ley.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, ejerce las funciones de regulación y supervisión señaladas en la presente Ley, de conformidad con su Ley Orgánica.

Artículo 30. Licitación del servicio de administración de la CIP de la "Pensión Complementaria por Consumo"
30.1. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones licita el servicio de administración del fondo que

integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo".

30.2. En cada licitación se adjudica el servicio a la Administradora Privada de Fondos de Pensiones, Empresa de Seguros, Empresa del Sistema Financiero, o Sociedad Administradora de Fondos de Inversión que, cumpliendo con los requisitos establecidos por el reglamento de la presente Ley y las normas reglamentarias que emita la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, ofrezca la menor comisión de administración en los términos que para dichos efectos dicta la SBS.

30.3. La SBS licita el servicio de administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" cada cuarenta y ocho (48) meses. Durante este período, la entidad adjudicataria no podrá aumentar la comisión a que se refiere el párrafo anterior.

30.4. La entidad adjudicataria de la licitación acepta a todas las personas que se incorporen como afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo", bajo las condiciones estipuladas en la oferta en virtud de la cual se adjudicó la licitación.

30.5. En caso la entidad adjudicataria incumpla con la obligación a que se refiere el párrafo anterior, la SBS aplica la sanción de cancelación de la licencia de funcionamiento de la respectiva entidad, debiendo convocar a una nueva licitación. En tal caso, el fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" pasa a ser administrado por otra entidad, según como lo determine la Superintendencia.

30.6. El plazo máximo para que se realice la primera licitación y adjudicación a que se refieren los párrafos anteriores es a los 120 días contados a partir del 1 de enero del 2021.

Artículo 31. Bases de licitación y participación de postores

31.1. En el proceso de licitación pueden participar las siguientes empresas:

i. Las AFP existentes que se encuentren debidamente registradas en la Superintendencia;
ii. Las Empresas de Seguros;
iii. Las Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión; y,
iv. Las Empresas del Sistema Financiero.

Las empresas que participen deben cumplir los requisitos mínimos de años de existencia, riesgo y capital, entre otros, que establezca el Reglamento.

31.2. Las normas referidas al proceso de licitación en cuanto a la determinación de la publicidad de su convocatoria, plazos, modos de participación, compromisos de los postores, mecanismo de adjudicación y

16

transparencia de información a los afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo", entre otros aspectos, son establecidas en las respectivas Bases de la Licitación, las que son aprobadas y publicadas por la SBS. Las bases de la licitación deben contener como mínimo la siguiente información:

i. Plazo y forma de presentación de las ofertas.
ii. Monto de la garantía de la seriedad de la oferta.
iii. Monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato.
iv. Período de permanencia en la empresa adjudicataria y período de mantención de la comisión licitada.
v. Procesos y mecanismos de adjudicación y desempate.
vi. Forma y plazo de comunicación de los resultados de la licitación.
vii. Estándar mínimo del servicio que debe ofrecer la Administradora.

Artículo 32. Proceso de adjudicación
La comisión ofrecida en la licitación para la administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo", debe ser inferior o igual a la comisión tope por administración de dicho fondo que establezca la SBS.

El Reglamento establece la modalidad de comisión por administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo". Dicha comisión puede ser determinada y pagada sobre la base del aporte a la CIP y/o su rentabilidad, según lo establezca el Reglamento.

La entidad adjudicataria de la licitación debe aplicar y mantener la misma comisión a todos los afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo" durante el período a que se refiere el párrafo 30.3 del artículo 30.

Artículo 33. Situación especial de prórroga de nueva licitación
La SBS, por razones debidamente justificadas en razón de los criterios técnicos que lo ameriten, puede prorrogar la fecha de realización de una nueva licitación del servicio de administración de los fondos que integran la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo". Para tal efecto, la SBS emite las disposiciones reglamentarias determinando las causales por las cuales esta prórroga podría ser implementada. La prórroga de la fecha de la nueva licitación en ningún caso supone ampliar el plazo de adjudicación a la entidad que resulte ganadora de la licitación a que se refiere el artículo 30.

Artículo 34. Transferencia de cartera de afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo"
En caso la entidad adjudicataria de la licitación transfiera la cartera de afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo" como producto de un proceso de reorganización societaria o bajo cualquier otro título, la entidad adquirente debe cumplir los mismos requisitos exigidos para la entidad adjudicataria de la licitación y respetar los términos ofrecidos en la licitación, los que deben hacerse extensivos a todos los afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo" que queden comprendidos bajo su administración.

Artículo 35. Situación de los afiliados a otros sistemas pensionarios
Las personas que se encuentren afiliadas al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), al Sistema Privado de Pensiones (SPP) o a otros regímenes previsionales, mantienen su afiliación bajo las condiciones legales de dichos sistemas, y adicionalmente pueden registrarse y afiliarse a la "Pensión Complementaria por Consumo", constituyéndose este último en un sistema pensionario complementario a los mencionados.

Artículo 36. Administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo"

36.1. Encárgase a la entidad adjudicataria de la licitación a la que se refiere el artículo 30 la función de administrar el fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" en las condiciones, forma y plazos que establece la presente Ley y sus normas reglamentarias.

36.2. La entidad adjudicataria de la licitación administra obligatoriamente el fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" bajo un esquema de protección, orientado al crecimiento estable del patrimonio de dicho fondo, a través de instrumentos cuyo retorno, medido hasta el término de su vigencia, está previamente fijado o es determinable desde el momento de su emisión, de acuerdo a las disposiciones que emitan el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), según corresponda.

36.3. La rentabilidad obtenida por el crecimiento del patrimonio del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo", a través del retorno que otorguen los diversos instrumentos adquiridos, se destina única y exclusivamente a cada CIP.

36.4. Las inversiones que se realicen en ejercicio de la función de administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" deben generar una rentabilidad cuyo resultado neto es materia de una adecuada difusión hacia los afiliados y público en general.

36.5. Mediante resolución de la SBS, con opinión previa del Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo máximo de noventa (90) días calendarios contados a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial de la presente Ley, se determinan los criterios aplicables a la rentabilidad mínima.

36.6. Las garantías u otros mecanismos que establezca la SBS sirven para cubrir los potenciales perjuicios que la entidad adjudicataria de la licitación y administradora del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" genere a dicho fondo, por el incumplimiento de las obligaciones de la presente Ley y sus normas reglamentarias.

36.7. La SBS, SUNAT y ONP; las entidades públicas a cargo de la administración de bancos de datos personales o bases de datos; y las entidades privadas a cargo de la administración de fondos de pensiones, proporcionan información a la entidad encargada de la administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" estrictamente para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el artículo 30, sin necesidad de suscribir convenios o contratos de cualquier tipo. El titular o responsable del órgano, área o unidad designada de dichas entidades es responsable administrativamente del cumplimiento de dicha obligación.

Artículo 37. Patrimonios y contabilidades separadas
El fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" administrado por la entidad adjudicataria de la licitación constituye un patrimonio independiente y distinto del presupuesto y bienes de dicha entidad y su contabilidad debe ser llevada por separado.

La entidad encargada de la administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" no tiene derecho de propiedad sobre los bienes que componen o que se generan por efecto de dicho fondo, siendo responsable únicamente de la administración del mismo y por el otorgamiento de la pensión de jubilación y las demás prestaciones establecidas en el Capítulo II del Título III en los términos autorizados por la presente Ley.

CAPÍTULO IV

DE LA SUPERVISIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO POR CONSUMO

Artículo 38. Del control y la supervisión
Incorpórase bajo el control y supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP a las empresas postoras y adjudicatarias de la licitación para la administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo".

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP ejerce el control de las empresas postoras y adjudicatarias de la licitación para la administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" con arreglo a las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo Nº 054-97-EF, sus normas complementarias, reglamentarias y demás normatividad, en lo que fuere aplicable.

En las funciones de supervisión, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP actúa, adicionalmente, con todas las prerrogativas que su Ley Orgánica le reconoce, y otras que prevean mediante normas reglamentarias.

19

TÍTULO IV

DISPOSICIONES TRIBUTARIAS

Artículo 39. Aportes y Rendimiento de Inversiones
No constituyen renta de los afiliados a la "Pensión Complementaria por Consumo", ni de la entidad encargada de administrar el fondo, los aportes al fondo que integran la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" y el rendimiento de las inversiones realizadas con cargo a dicho fondo.

Artículo 40. Inafectación del Impuesto a la Renta
Se encuentran inafectos al Impuesto a la Renta los dividendos, intereses, comisiones y las ganancias de capital percibidas por el fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo".

Artículo 41. Inafectación Tributaria. Patrimonio del Fondo
El patrimonio del fondo que integra las CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" y las operaciones que se realicen con cargo a este, se encuentran inafectas al pago de todo tributo creado o por crearse.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Disposiciones aplicables
Son de aplicación a las entidades postoras y adjudicatarias de la licitación para la administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo", en lo que fuera pertinente, las disposiciones de la Sección Primera de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

SEGUNDA. De la reglamentación
Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley en el diario oficial, se dictan las normas reglamentarias mediante las cuales se establece el alcance, procedimiento y otros aspectos necesarios para la mejor aplicación de la "Pensión Complementaria por Consumo".

La SUNAT y la SBS, mediante Resolución de Superintendencia, dictan las normas que sean necesarias para la mejor aplicación y control de lo dispuesto en la presente Ley.

TERCERA. Informes de evaluación e impacto
El Ministerio de Economía y Finanzas presenta, a los tres (03) años de vigencia de la presente Ley, ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, un informe de evaluación sobre las medidas establecidas por la presente Ley, así como sobre el impacto en la recaudación tributaria. En el mismo plazo y ante la misma instancia, la

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP presenta un informe de evaluación e impacto de las medidas establecidas por la presente Ley, así como sobre su rol de supervisión, fiscalización y control.

CUARTA. Prohibición de cobro de comisiones
Cualquier entidad pública que desempeñe funciones en virtud de la presente Ley se encuentra impedida de cobrar comisiones, tasas o cualquier otro concepto.

QUINTA. De la vigencia
El Título I de la presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial El Peruano. Los Títulos II y IV entran en vigencia a partir del 1 de enero del 2021. El Título III entra en vigencia al día siguiente de la primera adjudicación de la licitación para la administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo"."

Lima, 19 de marzo del 2019

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Congresista de la República

LUIS GALARRETA VELARDE
Congresista de la República

Carlos Tubino Arias Schreiber
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

21

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 22 de MARZO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 4077 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.-

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 27 de marzo de 2019.

Visto el Oficio 144-2018-2019-CTAS-CR, suscrito por el señor Congresista CARLOS MARIO DEL CARMEN TUBINO ARIAS SECHREIBER, considérese adherente de la Proposición Nro. 4077/2018-CR al Congresista peticionario.

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PERÚ
CONGRESO
de la
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **octubre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 344** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.

2. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **01** de **octubre** del **2021**

De conformidad con lo acordado por el Consejo Directivo en su sesión realizada el 28 de setiembre de 2021, actualícese el proyecto de ley N°4077/2018-CR **asignándole el N°344/2021-CR**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El deber constitucional del Estado de salvaguardar el principio-derecho de dignidad de las personas adultas mayores a través de la promoción del ahorro con fines previsionales

El principio-derecho de dignidad de la persona humana no solo se constituye el fundamento de todos los derechos fundamentales, sino también en el objeto y fin de la existencia de todo Estado. El artículo 1 de nuestra Constitución Política consagra que "*La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*".

Lo antes señalado implica que la existencia de un Estado se justifica en la medida que salvaguarden los derechos fundamentales de la persona y de su dignidad, siendo que dicha defensa no solo debe predicarse respecto de las propias autoridades y funcionarios públicos, sino también de todos los particulares.

Ahora bien, en un Estado Constitucional y Democrático en el cual los derechos son considerados como mandatos de optimización, es decir, más como principios que como normas-regla, el rol del Estado debe ser más activo.

Expresado en otros términos, el Estado tiene el deber no solo de defender o salvaguardar los derechos fundamentales respecto de la intervención de terceros; no solo debe abstenerse de vulnerar derechos de las personas: también tiene la obligación constitucional de promover su ejercicio.

Ello supone que el Estado fomente el ejercicio de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad (material más que formal), para lo cual debe eliminar barreras y acercarse a la ciudadanía para orientarla sobre cómo ejercer y defender sus derechos.

El Estado, por sí mismo, al ser una entelequia jurídica, no cuenta con recursos. Para que pueda ejercer sus funciones y cumplir con su deber constitucional de promover el bienestar general (artículo 44 de la Constitución Política del Perú) el Estado necesita recursos. En ese contexto, se tiene que los impuestos, de acuerdo con el Código Tributario, son los tributos "*(...) cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado*"; y las contribuciones son los tributos *"(...) cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales".*

Ahora bien, aunque todas las personas, por su sola condición de seres humanos, son titulares del principio-derecho de dignidad, el cual irradia en todos los derechos fundamentales; no se puede desconocer que no todos se encuentran en la misma condición o con las mismas facilidades para ejercerlos.

Efectivamente, hay personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y que, por tanto, requieren de una especial protección por parte del Estado. No nos referimos única y exclusivamente a las personas históricamente discriminadas, por lo que se exige la adopción de medidas de acción afirmativa; sino a personas que por su sola condición de vulnerabilidad, requieren de un cuidado especial para que no sean vulneradas y puedan seguir ejerciendo su derechos fundamentales.

Dentro de esos colectivos vulnerables se encuentran las personas adultas mayores. Así lo ha reconocido el Poder Constituyente, ya que el artículo 4 de la Constitución Política de 1993 dispone que "*La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono*".

Con relación al citado deber constitucional no solo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto, de brindar especial protección a los adultos mayores, se tiene que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 5157-2014-PA/TC, ha mencionado lo siguiente:

> "8. El Tribunal advierte que el deber que el Estado peruano ha asumido en relación con la tutela de los derechos de las personas adultas mayores obedece a la especial condición en la que ellas se encuentran. En efecto, **las personas adultas mayores se caracterizan por vivir, en general, en un contexto de vulnerabilidad, es decir, en una exposición constante a riesgos de difícil enfrentamiento, que son producidos, en la mayoría de los casos, por diversos obstáculos que la sociedad les impone**.
>
> 9. En efecto, existen distintos factores que comprueban la especial situación en la que se encuentran los adultos mayores. **Uno de los mayores flagelos radica en la asignación de estereotipos vinculados a la vejez**. Muchas veces se piensa que una avanzada edad es sinónimo de inoperancia o falta de capacidad para emprender actividad o proyectos. Del mismo modo, se le suele asociar con un estado de constante dependencia, y que **termina por generar en el adulto mayor la sensación respecto de su falta de autonomía para el desarrollo de sus actividades diarias. Ello resulta contrario a las ideas de autonomía e independencia que se vienen implementando y fomentando a favor de este colectivo**, más aún si se considera los valiosos aportes que ellos realizan a la sociedad y al Estado.
>
> 10. Tampoco puede dejarse de lado el hecho de que **la vejez, en distintas etapas, genera un deterioro de la salud de la persona, lo que ha ocasionado que, tanto para su familia como para la sociedad, se le entienda más como una carga que como una persona que se encuentra en condiciones de desenvolverse de manera autónoma**. Esta clase de estereotipos se han condensado en el contexto de una sociedad en el que las oportunidades no eran las mismas para las personas adultas mayores. La situación es considerablemente distinta en la actualidad. **Se ha empezado a resaltar la idea relativa a su progresiva autorrealización personal, lo cual no solo se vincula con el diseño particular de vida, sino también con la posibilidad de ser determinantes en la vida de los demás**.
>
> 11. Finalmente, esta vulnerabilidad se ve acentuada por las **bajas probabilidades que este colectivo padece en relación con el acceso a distintos medios de realización personal, y que terminan por generar dependencia, como ocurre con las dificultades para generar ingresos económicos o las dificultades para desempeñarse en ciertos empleos**. El Tribunal nota que, en estos casos, el Estado peruano debe velar porque se mantengan las condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de la vida de la persona adulta mayor, y que ello le permita ejercer sus actividades cotidianas, en la medida de lo posible, sin dependencia de terceros" (Énfasis agregado).

Como puede apreciarse, en la medida que las personas adultas mayores, por el hecho de haber ingresado a dicha etapa de la vida, evidentemente no dejan de ser titulares de derechos fundamentales. En ese sentido, el Estado debe no solo garantizar sino también promover y facilitar el ejercicio de tales derechos.

Para coadyuvar al mantenimiento de la salud y la salvaguarda de la autonomía de las personas adultas mayores, resulta necesario e imprescindible que a nivel normativo, así como de políticas públicas, el Estado debe garantizar que, alcanzada dicha edad, las personas cuenten con un mínimo nivel de ingresos, esto es, que tengan recursos. Sin ellos (entiéndase, sin recursos), la dependencia de las personas adultas mayores, sea del Estado, de sus familiares o de terceros es inevitable.

El Estado peruano, si bien reconoce y promueve el ejercicio de los derechos fundamentales y, desde luego, reconoce y salvaguarda el principio-derecho de dignidad, no puede en modo alguno implica legitimar un asistencialismo. Utilizando términos de doctrina constitucional clásica, el Estado peruano no es un "*Estado de bienestar*", es un "*Estado social y democrático de Derecho*"[1].

En ese contexto, se tiene que el Estado debe promover el ahorro, es decir, que las personas, responsablemente, velen por su futuro y para la realización de sus proyectos personales, para que sus decisiones sean tomadas con libertad y autonomía, sin dependencia del asistencialismo estatal. De ahí que, por ejemplo, se tenga que el artículo 87 de la Constitución Política dispone que "*El Estado fomenta y garantiza el ahorro*", precepto constitucional que ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia recaída en el Expediente 410-2002-PA/TC, en la que indicó lo siguiente:

> "2. (...). A juicio del Tribunal Constitucional, a través de dicha cláusula de la Norma Suprema, se ha reconocido el ahorro en cuanto derecho constitucional y como garantía institucional.
>
> En cuanto derecho subjetivo constitucional tiene, prima facie, una estructura semejante a lo que sucede con cualquier derecho de carácter reaccional: garantiza que el Estado no se apropie arbitrariamente del ahorro de los privados. Sin embargo, también participa de una faz positiva, por cuanto garantiza **que el Estado realice todas aquellas medidas necesarias y acordes con los deberes de fomento y garantía del ahorro**. Si en su vertiente de derecho reaccional, el derecho de ahorro tiene directamente como sujeto obligado al Estado, en forma indirecta, el mismo derecho constitucional tiene también por sujeto pasivo u obligado a las "empresas que reciben ahorros del público".
>
> Y, como garantía institucional, esto es, en cuanto instituto constitucionalmente garantizado, impide que el Estado pueda legislativamente suprimirla o vaciarla de contenido. Tal garantía no sólo tiene una vertiente negativa, en el sentido de prohibir su supresión o vaciamiento de contenido, sino también una vertiente positiva, pues, como expresa la primera parte del artículo 87° de la Constitución, **impone al Estado el deber de fomentarla y garantizarla**.
> (...)" (Énfasis agregado).

A efectos de salvaguardar no solo la autonomía, sino fundamentalmente una vida digna y saludable, de las personas adultas mayores; el Estado ha previsto que desde el inicio de su vida laboral primero, y de manera libre luego, las personas puedan realizar "*aportes*" al Estado o entidades privadas, con la finalidad de que puedan asegurarse en su vejez un mínimo nivel de ingresos. Nos referimos a las pensiones.

---

[1] La Constitución Política del Perú establece en su artículo 43 que L*a República del Perú es democrática, social, independiente y soberana*".

El derecho a la pensión, en abstracto, surge en la medida que una persona haya efectuado durante un periodo de tiempo (especialmente durante el periodo en que tuvo la condición de trabajador activo) aportes; y luego de que esta persona haya adquirido una determinada edad, siendo que ella coincide con el ingreso a la denominada adultez mayor.

Con relación a las pensiones, el artículo 11 de la Constitución Política de 1993 establece que "*El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas*", mientras que el artículo 12 de la Norma Fundamental precisa que "*Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles*".

Con relación a la seguridad social, es preciso indicar que el Tribunal Constitucional ha resaltado su naturaleza de garantía institucional, ello sustentado, precisamente, en la dimensión social del Estado (esto es, en la medida que nos encontramos en un Estado Social y Democrático). Efectivamente, en la sentencia recaída en los Expedientes 0050-2004-AI/TC, 0051-2004-AI/TC, 0004-2005-PI/TC, 0007-2005-PI/TC y 0009-2005-PI/TC (Acumulados), el intérprete final de la Constitución Política ha indicado lo siguiente:

> "**54. La seguridad social como garantía institucional**
> **La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado**. Se concreta en un complejo normativo estructurado -por imperio del artículo 10 de la Constitución- al amparo de la 'doctrina de la contingencia' y la calidad de vida; por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una **presunción de estado de necesidad** (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) **que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en 'la elevación de la calidad de vida'.**
> (...)
> Esta **ineludible vinculación de la seguridad social con el principio de dignidad se expresa en un sistema institucionalizado**, imprescindible para la defensa de diversos principios constitucionales, lo que permite reconocerla como una garantía institucional.
> El Tribunal Constitucional español, en criterio aplicable al contexto constitucional peruano, *mutatis mutandis,* ha señalado en el fundamento 3 de la Sentencia 37/1994, que la seguridad social es una garantía institucional
>
> > ´(...) cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador (...), de tal suerte que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar´.
>
> En consecuencia, como garantía institucional que la Constitución reconoce, la seguridad social está blindada contra una reforma legislativa -incluso constitucional- que la anule o la vacíe de contenido" (Énfasis agregado).

Como puede apreciarse, el Tribunal Constitucional asocia directamente la seguridad social, esto es, las pensiones en general, con el principio-derecho de dignidad y la calidad de vida; ya que ello reafirma nuestra apreciación de que las pensiones tienen por objeto asegurar o, por lo menos, facilitar una calidad de vida mínima[2] y digna a las

[2] Tan es así que en dicha sentencia, el Tribunal Constitucional señala expresamente lo siguiente:
"76. El derecho fundamental a la pensión y la búsqueda de una digna calidad de vida

personas adultas mayores, para lo cual se dispone que se efectúen aportes desde una edad laboralmente activa.

En ese orden de ideas, es posible concluir que constituye deber constitucional del Estado promover el ahorro de las personas con miras a futuro y, más específicamente, a su vejez. Asimismo, dicho deber del Estado implica que este deba ofrecer una diversidad de regímenes, sistemas o modalidades a través de los cuales las personas pueden realizar aportes para cuando lleguen a la edad adulta mayor.

En ese contexto, y como se señala ampliamente en la exposición de motivos, reconociendo que no todas las personas económicamente activas tienen la condición de trabajadoras dependientes, ni todas las personas se encuentran en el mercado formal, debido a que trabajan en condiciones precarias y fuera del marco legal; el Estado no solo debe adoptar acciones con miras a los trabajadores "independientes" ni a la "formalización", sino también ofrecer la posibilidad de que cualquier persona pueda decidir ahorrar y realizar aportes con miras a su futuro desde muy pequeños montos, de manera no fija o periódica .

Esto último es lo que se pretende materializar con la presente iniciativa legislativa: implementar un sistema complementario (que podría ser el único para un considerable número de personas que no se encuentre o decida afiliarse a uno de los regímenes públicos o privados de pensiones vigente actualmente) de pensiones que se sustente en un elemento tan cotidiano como lo es el consumo que cada persona realiza. Ello permitirá obtener un mínimo nivel de ingresos (o un monto mayor, si es que la persona ya se encuentra afiliada a un régimen pensionario ya existente) cuando la persona llegue a la edad adulta mayor.

En la medida que el registro en este sistema complementario no será obligatorio sino opcional, no se incide ni afecta en modo alguno el libre desarrollo de la personalidad ni la autonomía privada de las personas. Por el contrario, la presente iniciativa legislativa se sustenta en el reconocimiento que el principio-derecho de dignidad implica la garantía de la autonomía de las personas.

Un ingreso adicional o mínimo a las personas adultas mayores que se haya originado en actividades realizadas por estas (en el presente caso, en el consumo) coadyuvará

Este derecho es una concreción del derecho a la vida, en su sentido material, en atención al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y al *telos* constitucional orientado a la protección de la dignidad de la persona humana, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

"(...) la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado".

De esta forma, **nuestro texto constitucional consagra la promoción de una digna calidad de vida entre sus ciudadanos como un auténtico deber jurídico**, lo que comporta al mismo tiempo una definida opción en favor de un modelo cualitativo de Estado que encuentre en la persona humana su presupuesto ontológico, de expreso rechazo a una forma de mero desarrollo social y económico cuantitativo.

Es de esta forma **como el derecho fundamental a la pensión permite alcanzar el desarrollo de la dignidad de los pensionistas**. De ello se deriva su carácter de derecho fundamental específico, que supera las posiciones liberales que no aceptan un concepto de igualdad como diferenciación, pero que tampoco supone privilegios medievales que tengan por objeto un trato diferenciado estático a determinado colectivo para conseguir y mantener la desigualdad.

En la definición del contenido de este derecho fundamental es factor gravitante el esfuerzo económico que el proceso pensionario exige de los poderes públicos y de la capacidad presupuestaria" (Énfasis agregado)

en la optimización de su autonomía, habida cuenta que tales ingresos, aunque pequeños, le darán un margen de libertad o, por lo menos, de posibilidades de destinar tales ingreso en sus cuidados básicos.

En síntesis, la iniciativa legislativa está destinada a coadyuvar a que las personas adultas mayores tengan una calidad de vida digna mínima, menos dependiente, más autónoma.

Introducción a la temática de pensiones en la actualidad

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE en su "Estudio Multidimensional del Perú", Volumen 2 (2016) señala que nuestro país ha tenido un destacado progreso socioeconómico en los últimos 20 años, a través del cual se redujo la pobreza y se incrementó la clase media, la cual asciende hoy a un 38% de la población.

De acuerdo con lo señalado por la OCDE[3], el progreso que se ha experimentado es el resultado de una combinación de condiciones externas favorables y de implementación de políticas internas efectivas. No obstante, señalan que para que el Perú pueda ser un país de renta alta en un futuro cercano, es necesario realizar **reformas estructurales** que nos puedan llevar a una siguiente etapa de desarrollo inclusivo y sostenible saliendo de lo que es conocido como "trampa del ingreso medio"[4].

Entre las recomendaciones efectuadas por la OCDE (2016) para lograr un crecimiento inclusivo se encuentran la diversificación económica y productividad, la mejora de la conectividad del transporte, y la reducción del empleo informal.

Sobre esta última, señalan que ante la alarmante cifra del 70% de informalidad laboral se requiere implementar un paquete integral de reformas en el ámbito laboral, tributario, de **protección social** y de desarrollo productivo. Dentro de los mecanismos que deberían ser parte de estas reformas destaca la propuesta de la **extensión de pensiones** no contributivas con miras a lograr la cobertura universal de manera gradual (OCDE, 2016).

Con respecto de la protección social, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala en su documento titulado "La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad" que "(...) se requiere avanzar hacia la unificación de los sistemas de pensiones ya que la coexistencia de regímenes especiales suele transformarse en una importante fuente de inequidad, así como en una presión

[3] http://www.oecd.org/dev/americas/RESUMEN_EJECUTIVO_MDCR_Peru.pdf
[4] "La Trampa del Ingreso Medio se define como un período de prolongada desaceleración una vez el país alcanza un cierto nivel de ingreso (OCDE/Banco de Desarrollo de América Latina [CAF]/Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2014; OCDE, 2014). Esta situación se produce cuando un país ya no puede seguir dependiendo de los que tradicionalmente han sido sus motores de crecimiento para seguir progresando". Fuente: http://www.oecd.org/dev/americas/RESUMEN_EJECUTIVO_MDCR_Peru.pdf.

financiera adicional, ya que éstos absorben importantes recursos y benefician a fracciones relativamente pequeñas de la población (...)"[5].

En el Perú se han llevado a cabo algunas acciones orientadas a analizar la situación de la protección social en el Perú con miras a proponer reformas económicas referidas al financiamiento de la cobertura universal de aseguramiento en salud y protección previsional. Una de ellas fue en el año 2001, cuando se creó, mediante Decreto Supremo N°003-2001-TR, la Comisión Especial encargada de estudiar la situación de los regímenes pensionarios de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530 y otros[6]. Ya en ese entonces, se hablaba de una profunda crisis ocasionada por el desfinanciamiento del sistema pensionario existente[7].

Más recientemente, en el año 2017 se creó el Grupo de Trabajo denominado "Comisión de Protección Social - CPS"[8] cuya principal conclusión sobre el sistema de pensiones en el Perú fue que es un modelo altamente fragmentado (Sistema Nacional de Pensiones – SNP, Sistema Privado de Pensiones – SPP, y Pensión 65), con un nivel de cobertura bajo y decreciente, cuyas pensiones son insuficientes e inequitativas.

En el mismo orden de ideas, especialistas en análisis económico como Macroconsult, coinciden con el diagnóstico de la CPS. Al respecto, señalan que el sistema previsional peruano presenta diversas fallas, siendo la principal la baja tasa de cobertura (solo 1 de cada 4 personas aporta regularmente al sistema sea público o privado).[9]

Cabe mencionar que este problema no es propio de nuestro país únicamente, sino que se configura como el principal desafío de la política de pensiones en los diversos países de América Latina y el Caribe, de acuerdo con lo señalado por un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo – BID.[10]

En un análisis efectuado por Macroconsult[11], se destaca también que la existencia de un sistema público que financia las pensiones de los actuales jubilados a través de los aportes de los afiliados en edad laboral y/o los del tesoro público se configura en una falla de origen ya que con el natural proceso de envejecimiento la cantidad de personas

---

[5] http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/viewFile/13347/13974

[6] GOBIERNO DEL PERU. Informe de la Comisión Especial creada mediante Decreto Supremo N° 003-2001 -TR encargada de estudiar la situación de los regímenes pensionarios de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530 y otros a cargo del Estado. Depósito Legal de la Biblioteca Nacional. Lima- Perú, 2001. Pág. 7 Extraído de: Echajaya, J. L. L. La Problemática Pensionaria: Su Panorama Actual y una Propuesta de Solución para su Viabilidad en el Futuro. Derecho & Sociedad, (34), 267-276

7 Echajaya, J. L. L. La Problemática Pensionaria: Su Panorama Actual y una Propuesta de Solución para su Viabilidad en el Futuro. Derecho & Sociedad, (34), 267-276.

8 Creado a través de Resolución Ministerial N°017-2017-EF/10. Ver: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/260433/233047_file20181218-16260-1p7j7up.pdf

[9] Sistema Previsional Peruano. enero 24, 2019, de Macroconsult S.A. Sitio web: https://sim.macroconsult.pe/wp-content/uploads/2016/01/REM-12-2015.pdf

10 Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe. Bogotá: OCDE, BANCO MUNDIAL Y BID.

11 Reporte Económico Mensual, Sistema Previsional Peruano, 2015. Macroconsult. Sistema Previsional Peruano. enero 24, 2019, de Macroconsult S.A. Sitio web: https://sim.macroconsult.pe/wp-content/uploads/2016/01/REM-12-2015.pdf

en edad laboral disminuye, mientras que el número de jubilados se incrementa generando que el sistema se desfinancie.

Ante este contexto la CPS propuso como alternativa: *"**un sistema de pensiones** de afiliación automática, integrado, eficiente e **independiente de la condición laboral**, que fomente el ahorro con solidaridad para la vejez y que fortalezca y estabilice el ingreso en la etapa de jubilación sujeto a la disponibilidad de recursos fiscales, de modo que **ningún peruano se quede sin una pensión básica**"*[12] **[Resaltado nuestro]**.

En este orden de ideas, habiendo tomado en cuenta las dificultades que atraviesa el sistema previsional en el Perú, la presente iniciativa legislativa propone la creación del Sistema Previsional Complementario por Consumo - "Pensión por Consumo", el cual será financiado con un porcentaje del IGV que paguen los consumidores finales en la adquisición de bienes y servicios. El objeto es ofrecer a las personas una pensión que otorgue protección ante los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento, siempre que cumplan con los requisitos que establece la presente propuesta legislativa. Es importante señalar que "Pensión por Consumo" es un sistema complementario a los demás regímenes previsionales, y no los excluye ni modifica.

Para explicar esta propuesta a continuación se desarrolla el diagnóstico del problema. Posteriormente, se detalla la propuesta. A continuación, se efectúa el análisis costo beneficio de la norma y se concluye con el análisis de su vinculación con el Acuerdo Nacional, así como de sus efectos sobre la legislación nacional.

Diagnóstico del problema

a. El sistema de pensiones en América Latina

Según un estudio del OCDE[13] sobre el panorama de las pensiones en América Latina y el Caribe, los sistemas de pensiones pueden clasificarse en tres niveles. Un primer nivel obligatorio, promovido principalmente por el sector público, que tiene como objetivo asignar una pensión a quienes contribuyeron con el sistema de pensiones. Un segundo nivel, también obligatorio, con participación privada y pública, cuyo objetivo es asignar una pensión "mínima" a las personas que contribuyeron al sistema en función del ahorro que lograron acumular a lo largo de su vida laboral. Y un tercer nivel que es completamente voluntario y con participación únicamente del sector privado, centrado en quienes voluntariamente desean ahorrar un monto mayor para afrontar la vejez.

En el primer nivel existen tres tipos de programas promovidos desde el sector púbico. Como señalamos, el **principal objetivo de este nivel es prevenir la pobreza en la vejez**. El primer programa, denominado "planes focalizados", consiste en asignar un

12 Arrieta, A., Jaramillo, M., Prieto, L., Seinfeld, J., De la Torre, A., & Tuesta, D.. (Setiembre, 2017). Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. enero 31, 2019, de Comisión de Protección Social Sitio web: trabajodigno.pe/wp-content/.../2017/11/Informe_Final_ComisiónProtecciónSocial.pdf

13 Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe/OCDE, Banco Mundial, BID, 2015.

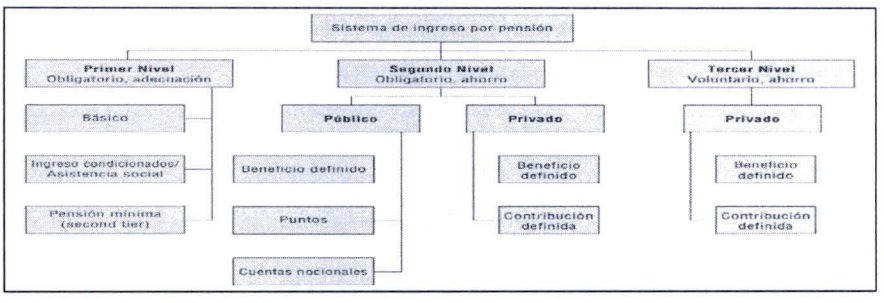
beneficio más alto en la pensión a quienes perciben pensiones bajas y, viceversa, un beneficio más bajo a quienes perciben pensiones más altas. El segundo programa se denomina "sistemas básicos" y consisten en el pago de una tarifa fija a las personas jubiladas; en este sistema también es posible otorgar un monto que depende únicamente de los años trabajados. Finalmente, el tercer tipo de programa es el sistema de pensiones mínimas (OCDE, 2015).

En el segundo nivel, obligatorio, con participación del sector público y del sector privado, existen tres tipos de planes que **asignan una pensión en función al ahorro de la persona**. Dichos planes son: prestaciones definidas, contribución definida y cuentas nocionales. En el primero de ellos, los planes de prestaciones definidas, la pensión se determina en función de los años de contribución y de los ingresos individuales. En el segundo, los planes de contribución definida, los aportes se realizan en una cuenta individual, siendo este el principal criterio para determinar el monto pensión; en tal sentido, la pensión está en función de los montos de las contribuciones y los rendimientos logrados. En el caso de los planes de cuentas nocionales, que están diseñados para imitar el plan de contribución definida, la pensión no se encuentra necesariamente en función de las contribuciones, sino en función de la esperanza de vida (OCDE, 2015).

Finalmente, en el tercer nivel, en el que participa el sector privado, **cuyo objetivo es permitir un ahorro mayor para la vejez**, los planes de pensión que existen son las prestaciones definidas y contribución definida. Este nivel, como señalamos antes, es completamente voluntario, a diferencia del primer y segundo nivel que son generalmente obligatorios y con participación del sector público.

El grafico que se muestra a continuación resume lo señalado, siempre tomando como referencia el estudio realizado por el estudio de la OCDE, y muestra la clasificación en base a niveles de los sistemas de pensión en América Latina y el Caribe.

GRÁFICO A: Clasificación de los sistemas de ingreso por pensión



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe. OCDE, Banco Mundial, BID, 2015.

Se debe tener presente que, en el caso del segundo y tercer nivel, el sistema de pensiones funciona necesariamente en base a las contribuciones de las personas que aportan a lo largo de su vida laboral a un sistema de pensiones privado o público. Sin embargo, es conocido que en la región un porcentaje importante de las personas no realiza esta contribución, por lo que queda desprotegida una vez que llega a la vejez. Ante este escenario, el Estado desarrolla sistemas de protección que aseguran su mantenimiento en ciertos niveles de bienestar. No se debe olvidar que el sistema de pensiones funciona en aquellos supuestos en los que haya una pensión que recibir y que la ayuda estatal se focaliza en aquellas pensiones que son demasiado bajas y que requieren de beneficios del sector público para alcanzar un nivel mínimo, pero difícilmente alcanzan a quienes hayan participado de la vida económica y por encontrarse en una situación de informalidad, no contribuyeron al sistema de pensiones.

Tal como se señaló con respecto al documento denominado "Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe", se debe tener presente que actualmente el número de personas que accede a una pensión de jubilación es bajo, pero la cobertura puede aumentarse a través de otros mecanismos.

Precisamente, refiriéndose a este hecho, un estudio de Bosch, Melguizo y Pagés[14], refiere que en la región en promedio tan solo cuatro de cada diez adultos mayores disfrutan de una pensión. Los referidos autores señalan lo siguiente: *"En la región coexisten diversas realidades previsionales. En países como El Salvador, Honduras o República Dominicana el porcentaje de adultos mayores con una pensión está por debajo del 15%. En otro grupo de países (Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela) entre el 20% y el 40% de la población adulta recibe una pensión. Solo países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay tienen una cobertura contributiva superior al 50% de la población adulta mayor"* (Bosch et al.,2015).

Los autores citados en el párrafo anterior mencionan que, para combatir la poca cobertura, diversos países de la región **están utilizando mecanismos no contributivos para elevar el acceso de adultos mayores a una pensión**. Así, a manera de ejemplo, se cita a Uruguay, donde el 11% de los adultos mayores recibe una pensión no contributiva, en Argentina este porcentaje llega incluso al 25%, en Chile asciende a 26%; asimismo, un caso que se destaca en la referida investigación es el de Bolivia en el que existe un sistema de aseguramiento universal donde el 97% de los adultos mayores recibe una pensión (Bosch et al., 2015).

Es por ello que los referidos autores concluyen en la investigación que **la manera más rápida de asegurar la cobertura es la creación de programas no contributivos que aseguren el acceso a personas que no aportaron a un sistema de pensiones debido a diversas causas, entre las que destacan la informalidad laboral**.

[14] Mariano Bosch, Ángel Melguizo y Carmen Palgués, Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, (2013).

Por ello, si el objetivo es prevenir la pobreza durante la vejez, es necesario pensar en mecanismos innovadores que permitan tener acceso a una pensión a las personas que durante su vida económicamente activa no contribuyeron en el sistema de pensiones.

Este criterio es el punto de partida de la presente propuesta legislativa.

b. El sistema de pensiones en el Perú

Antecedentes

Los antecedentes del sistema de pensiones en el Perú se remontan al año 1936 cuando se dio la Ley N° 8433 mediante la cual los obreros gozaban de una pensión de vejez, la que estaba a cargo de la Caja Nacional del Seguro Social Obrero[15].

Años después, hacia el inicio de la década de los setenta, se crearon los sistemas de reparto contenidos en el Decreto Ley 19990 (1973), y el Decreto Ley 20530 (1997). Dichos sistemas, que inicialmente respondían a las necesidades del momento, colapsaron hacia inicios de la década de los noventa debido a la suma de políticas inadecuadas de manejo y falta de adecuación a los cambios demográficos, entre otros[16].

En este contexto, se abre paso la reforma de 1992, cuando paralelamente al Sistema Nacional de Pensiones, se establece la creación del Sistema Privado de Pensiones – SPP, que opera a través de Administradoras de Fondos de Pensiones, las cuales son empresas que administran Cuentas de Capitalización Individual.

De esta manera, tal como señalan Bernal, N., Muñoz, A., Perea, H., Tejada, J., & Tuesta, D. (2008) se crea un "*sistema pensionario alternativo sustentado en el autofinanciamiento de la pensión mediante la acumulación de los aportes individuales rentabilizados*"[17]. En otras palabras, por primera vez se crea un sistema en el que la cuantía de la pensión es directamente proporcional a los aportes que realiza un ciudadano durante su vida laboral.

En los años siguientes se realizaron diversas modificaciones y ajustes que han dado forma al esquema actual del sistema de pensiones.

Una de las reformas más resaltantes es la que se llevó a cabo en el año 2012, mediante la Ley N° 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, la cual tuvo como objetivos centrales fomentar la competencia entre Administradoras de Fondos de

---

[15] De la Vega Zavala, D. (2018). La necesaria reforma del sistema previsional en el Perú. e-Revista Internacional de la Protección Social, 3(1), 135-149.
[16] Bernal, N., Muñoz, A., Perea, H., Tejada, J., & Tuesta, D.. (2008). Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. enero 31, 2019, de BBVA Sitio web: https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/Unamiradaalsistemaperuanodepensiones_tcm346-189603.pdf
[17] Ibídem.

Pensiones (AFP) al interior del SPP, mejorar la alineación de intereses entre afiliados y las AFPs, así como ampliar la cobertura previsional.

Componentes del actual sistema de pensiones en Perú

Actualmente, nuestro sistema previsional tiene dos componentes principales:

i. **Componente contributivo:** Está conformado por el Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Pensiones, y otros 16 sistemas contributivos que incluyen alrededor del 2.4% de la PEA, entre los cuales destacan el D.L. N° 20530 (Cédula Viva), la Caja de Pensiones Militar Policial; y el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.
ii. **Componente no contributivo:** Conformado por el Programa Social denominado comúnmente Pensión 65.

A continuación, se describen brevemente los componentes señalados.

i. Componente contributivo:

Sistema Nacional de Pensiones - SNP

El SNP es un sistema administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), que se configura como un sistema de reparto, que consiste en "(...) el otorgamiento de prestaciones fijas y contribuciones no definidas en valor suficiente para que la aportación colectiva financie las pensiones de los actuales jubilados (...).[18]

Los asegurados aportan el 13% de sus salarios y al jubilarse (65 años) y con al menos 20 años de aportes, reciben un monto fijo que se encuentra entre niveles mínimos y máximos de S/ 415 y S/ 857 respectivamente[19].

Debido a este esquema, los trabajadores con ingresos menores obtienen una pensión mayor que la que hubieran obtenido mediante un ahorro personal, mientras que para los trabajadores de ingresos altos ocurre lo contrario ya que obtienen una prestación menor a la que les corresponde por su contribución. Adicionalmente, este sistema otorga prestaciones por invalidez, viudez, orfandad y ascendencia.[20]

Tal como señalan Bernal et al. (2008), en el momento de su concepción se creyó que el SNP no debía enfrentar serios problemas en su funcionamiento; sin embargo, , diversos problemas originados en la falta de adecuación oportuna del sistema a los cambios

[18] Bernal, N., Muñoz, A., Perea, H., Tejada, J., & Tuesta, D.. (2008). Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. enero 31, 2019, de BBVA Sitio web: https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/Unamiradaalsistemaperuanodepensiones_tcm346-189603.pdf

[19] ONP, 2019. Recuperado de: https://www.onp.gob.pe/pensiones_peru_onp/sistema_previsional

[20] Bernal, N., Muñoz, A., Perea, H., Tejada, J., & Tuesta, D.. (2008). Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. enero 31, 2019, de BBVA Sitio web: https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/Unamiradaalsistemaperuanodepensiones_tcm346-189603.pdf

demográficos, laborales y económicos, así como inadecuados manejos económicos terminaron convirtiéndolo en una carga para el Estado.

De acuerdo con información provista por la ONP: "(...) *las aportaciones de los actuales asegurados son insuficientes para financiar las obligaciones del SNP*" (Bernal et al. 2008). Así, la falta de sostenibilidad financiera se convierte en uno de los principales focos de atención del Estado ya que pese a las diversas reformas adoptadas, el subsidio que asume con el SNP continúa siendo importante.[21]

En el siguiente gráfico se observa cómo la recaudación ha tenido un crecimiento promedio de 2% entre 1995 y el 2006, mientras que la planilla de pensiones fue incrementándose a una tasa promedio de 14% en el mismo periodo:



Fuente: Recuperado de Bernal, N., Muñoz, A., Perea, H., Tejada, J., & Tuesta, D. (2008). Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. enero 31, 2019, de BBVA Sitio web: https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/Unamiradaalsistemaperuanodepensiones_tcm346-189603.pdf, p. 30.

En el mismo orden de ideas, un informe del Instituto Peruano de Economía-IPE y El Comercio (2018) [22] señala que entre el 2011 y el 2017 el Estado transfirió anualmente en promedio la suma de S/ 2 034 millones, lo que equivale a un costo promedio anual de 0.4% del PBI.

Otra debilidad de este sistema es que aquellas personas que no logran alcanzar los 20 años de aporte no reciben una pensión. Estimaciones de IPE señalan que este es el caso para dos tercios de los afiliados, que no acceden a una pensión a pesar de haber contribuido por años. En ese contexto, la Oficina de Normalización Previsional (ONP)

[21] Ibídem
[22] Redacción Economía. (2018). Dos de cada tres afiliados a la ONP se quedarían sin pensión. febrero 12, 2019, de Diario El Comercio Sitio web: https://elcomercio.pe/economia/peru/dos-tres-afiliados-onp-quedarian-pension-noticia-543717

tiene cerca de 70 mil procesos judiciales relacionados a la obtención de una pensión, debido principalmente al requisito de validar 20 años de aporte efectivo.[23]

Asimismo, según señala Rafael Puyol, Director del Observatorio de Demografía del Instituto de Empresa Business School, en el futuro el Perú no tendrá la cantidad suficiente de trabajadores en actividad para cubrir las pensiones de los jubilados (tal y como funciona el sistema de reparto), cuyo número seguirá en aumento debido a la mejora en las expectativas de vida, obligando al Estado a recurrir a otras fuentes para poder cubrir el costo.[24]

De lo anterior se desprende que algunos de los principales problemas del SNP son:

iii. Insuficiencia de la pensión: Existe la posibilidad que una persona que aportó al sistema no reciba una pensión a causa de no haber alcanzado a contribuir los veinte años necesarios. Según el informe de la CPS, la probabilidad de no recibir una pensión por no alcanzar los veinte años es de 24%. Debido a ello, Cuba (2019)[25] señala que se trata de una norma regresiva.

iv. Problemas de sostenibilidad financiera: Tal como lo señalan Bernal et al. las aportaciones de los actuales asegurados son insuficientes para financiar las obligaciones del SNP. A esto se suma lo señalado por Puyol acerca del impacto de los cambios en la composición demográfica ya que, a causa del incremento en la esperanza de vida, en pocas décadas el país no contará con la cantidad suficiente de trabajadores en edad laboral de modo que se puedan cubrir las pensiones de los jubilados.

El Sistema Privado de Pensiones - SPP

Bernal et al. (2008) señalan que, ante la crisis del SNP se buscó establecer un sistema pensionario alternativo autofinanciado mediante la acumulación de los aportes individuales rentabilizados. Es así que en 1992 se crea el Sistema Privado de Pensiones (SPP), caracterizado por ser un régimen de capitalización individual en el cual los aportes de cada trabajador se depositan en su cuenta personal, acumulando recursos para su pensión. En este esquema el valor de la pensión de cada persona depende de los aportes realizados en su vida laboral.

Tal como se señala en el documento elaborado por Macroconsult (2015)[26], las cuentas individuales son administradas por empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones. En este sistema la contribución es obligatoria y a diferencia del SNP, no se exigen períodos mínimos de aportes. El monto del beneficio al momento de

[23] Redacción Economía. (2018). Dos de cada tres afiliados a la ONP se quedarían sin pensión. febrero 12, 2019, de Diario El Comercio Sitio web: https://elcomercio.pe/economia/peru/dos-tres-afiliados-onp-quedarian-pension-noticia-543717

[24] La Razón. (2018). Alertan sobre futuro de las pensiones de la ONP. febrero 12, 2019, de Diario La Razón Sitio web: http://larazon.pe/2018/09/24/alertan-sobre-futuro-de-las-pensiones-de-la-onp/

[25] https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/onp-afp-pensiones-peru-elmer-cuba-noticia-612113

[26] Sistema Previsional Peruano. enero 24, 2019, de Macroconsult S.A. Sitio web: https://sim.macroconsult.pe/wp-content/uploads/2016/01/REM-12-2015.pdf

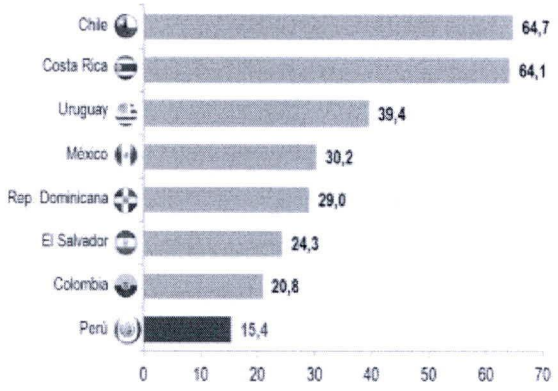
jubilarse es calculado sobre la base de los aportes realizados y la rentabilidad generada en la cuenta individual.

Actualmente, un trabajador afiliado al SPP aporta el 10% de su sueldo mensual durante su vida laboral a su cuenta individual de capitalización, administrada por la AFP. A ese monto se le agrega la comisión que cobra la AFP y una prima por seguro de invalidez, en total el monto descontado es de alrededor de 12.5% del sueldo de cada trabajador afiliado al sistema.

A noviembre del 2016, el número de afiliados al SPP ascendía a 6.2 millones de personas, lo que representaba el 36% de la población económicamente activa (PEA). Por el lado de los cotizantes, éstos alcanzaron 2.7 millones de trabajadores (16% de la PEA) y según la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), el SPP en Perú presenta una taza de cotizantes de 15% de la PEA para el componente privado, muy por debajo de otros países de la Alianza del Pacífico, reflejando de manera directa los problemas del mercado laboral peruano caracterizado por un alto nivel de informalidad.[27]

El siguiente gráfico elaborado por la CPS nos muestra que el nivel de cotizantes al SPP en el Perú es bajo en comparación con otros países de la región.

Cotizantes del SPP, en relación a otros países de América Latina
(% de la PEA)



Fuente: Recuperado de Arrieta, A., Jaramillo, M., Prieto, L., Seinfeld, J., De la Torre, A., & Tuesta, D.. (Setiembre, 2017). Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. enero 31, 2019, de Comisión de Protección Social Sitio web: trabajodigno.pe/wp-content/.../2017/11/Informe_Final_ComisiónProtecciónSocial.pdf, p.187.

[27] Arrieta, A., Jaramillo, M., Prieto, L., Seinfeld, J., De la Torre, A., & Tuesta, D.. (Setiembre, 2017). Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. enero 31, 2019, de Comisión de Protección Social Sitio web: trabajodigno.pe/wp-content/.../2017/11/Informe_Final_ComisiónProtecciónSocial.pdf

Recientes cambios en la legislación han tenido un impacto directo sobre el SPP. Por ejemplo, desde junio del 2016, se establece que los afiliados al SPP podrán disponer de hasta el 25% del fondo acumulado en su CIC de aportes obligatorios para amortizar un préstamo hipotecario por la compra de un primer inmueble o para pagar la cuota inicial del mismo. Es así que a diciembre del mismo año había 33 677 afiliados acogidos a este beneficio, habilitando la disposición de S/ 1 297 millones, mientras que, al primer semestre de 2017, los beneficiarios fueron 47 786 afiliados, que dispusieron de S/ 1 689 millones.[28]

Asimismo, en abril del 2016, se estableció que los afiliados en edad legal de jubilación y los que cumplan con acceder a través de mecanismos de jubilación anticipada, tengan la posibilidad de retirar hasta el 95.5% de su CIC. Con esta medida se traslada la responsabilidad de administrar su fondo al afiliado próximo a jubilarse y nuevamente surgen las diversas opiniones acerca de si esta medida es válida para un sistema creado para proveer protección social contra los riesgos en la etapa de jubilación.

A noviembre del 2016, el SPP proveía pensiones de jubilación a 87 158 personas, de los cuales el 80% (69 538) son mayores de 65 años. Si bien estos últimos representan actualmente el 3% de la población adulta mayor nacional, se estima que a partir del 2030, el SPP esté ofreciendo pensiones a aproximadamente 40% de la población; esto debido a que los afiliados activos entre los 30 y 50 años de edad representan alrededor del 40% de la población actualmente.

De lo anterior se desprende que entre los principales problemas del SPP tenemos los siguientes:

- Suficiencia de la pensión: se estima que la pensión de un jubilado en el SPP dependerá del número de años de aporte, el nivel de rentabilidad, entre otros. Debido a la diversidad de estas condiciones, la pensión podría ser baja.
- Los cambios legislativos que han permitido el retiro del 25% del fondo acumulado para la adquisición de inmuebles, y de hasta el 95,5% de los fondos, con lo cual se desnaturaliza la finalidad previsional del sistema.
- Como señala Cuba (2019)[29], la estructura de mercado que se ha formado en el sector de las AFP ha generado diversos problemas, los cuales han resultado en un rechazo contra las AFP. En el mismo orden de ideas, la CPS señaló en su informe final que el mercado oligopólico de las AFP no permite mejoras en las comisiones de los afiliados y no se aprovechan economías de escala para generar una mayor rentabilidad que beneficie al afiliado.

[28] Ibídem.
[29] https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/onp-afp-pensiones-peru-elmer-cuba-noticia-612113

ii. Componente no contributivo: Pensión 65

Sus antecedentes se remontan al año 2010, cuando se creó el Programa Piloto de Asistencia Solidaria llamado Gratitud, el cual originalmente se otorgaría solamente en ese año y constaba de una subvención mensual de S/ 100 a adultos a partir de 75 años de edad en extrema pobreza de las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Lima Metropolitana[30]. Posteriormente fue reemplazado por el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, el cual amplió la cobertura y el monto de subsidio.

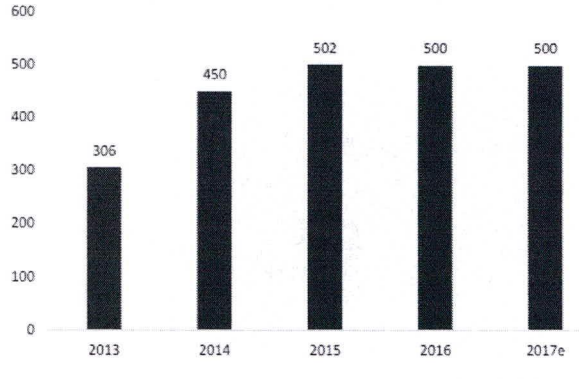
Hoy en día Pensión 65 es un programa social que consiste en la entrega de un monto bimensual de S/250 (S/125 por mes) a adultos mayores (de 65 a más años) en situación de extrema pobreza, con la finalidad de otorgarles seguridad económica que contribuya a mejorar sus condiciones de vida y bienestar[31].

Según se menciona en el informe de la CPS, el programa Pensión 65 beneficia aproximadamente al 24% del total de adultos mayores a 65 años[32].

Desde el 2013, cuando empezó a tener alcance nacional, los beneficiarios de este programa se incrementaron de 306 mil a 500 mil en 2016, cifra que de acuerdo con estimados del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, se mantendrá en los próximos años[33].

En el siguiente gráfico se aprecia la evolución del número de beneficiarios de Pensión 65 entre los años 2013 y 2017.

Perú, evolución del número de beneficiarios de Pensión 65, 2013 – 2017
(en miles)



[30] Arrieta, A., Jaramillo, M., Prieto, L., Seinfeld, J., De la Torre, A., & Tuesta, D.. (Setiembre, 2017). Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. enero 31, 2019, de Comisión de Protección Social Sitio web: trabajodigno.pe/wp-content/.../2017/11/Informe_Final_ComisiónProtecciónSocial.pdf
[31] https://www.pension65.gob.pe/nuestros-usuarios/
[32] Arrieta, A., Jaramillo, M., Prieto, L., Seinfeld, J., De la Torre, A., & Tuesta, D.. (Setiembre, 2017). Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. enero 31, 2019, de Comisión de Protección Social Sitio web: trabajodigno.pe/wp-
[33] Ibídem.

39

Fuente: Arrieta, A., Jaramillo, M., Prieto, L., Seinfeld, J., De la Torre, A., & Tuesta, D.. (Setiembre, 2017). Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. enero 31, 2019, de Comisión de Protección Social Sitio web: trabajodigno.pe/wp-content/.../2017/11/Informe_Final_ComisiónProtecciónSocial.pdf, p. 217.

En lo referente al costo fiscal, el informe de la CPS señala que el presupuesto de este programa creció en un 78% entre 2013 y 2016, es decir pasó de S/ 444 millones a S/ 792 millones y alcanzó S/ 801 millones en 2017. Según las proyecciones, manteniendo la actual estructura del programa, se observa que el gasto que en el 2015 representaba 0.12% del PBI pasaría a 0.77% del PBI en el 2050 y a 1.65% del PBI en el 2065.

De acuerdo con lo mencionado, se observa que a futuro deben tomarse acciones para garantizar la sostenibilidad financiera de este programa.

El siguiente gráfico refleja claramente el incremento de presupuesto destinado a Pensión 65 entre los años 2013 al 2017.

Presupuesto Público de Pensión 65, 2013 – 2017
(S/ millones)

	2013	2014	2015	2016	2017 1/
Total Presupuesto Pensión 65	**444**	**659**	**758**	**792**	**802**
Subvención monetaria	439	644	748	785	793
Gestión del programa	5	15	10	7	8
N° de Beneficiarios (en Miles)	*306*	*450*	*502*	*500*	*500*

1/ Corresponde al Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)

Fuente: Arrieta, A., Jaramillo, M., Prieto, L., Seinfeld, J., De la Torre, A., & Tuesta, D.. (Setiembre, 2017). Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. enero 31, 2019, de Comisión de Protección Social Sitio web: trabajodigno.pe/wp-content/.../2017/11/Informe_Final_ComisiónProtecciónSocial.pdf, p. 218.

Habiendo revisado brevemente los sistemas existentes, resulta necesario entender la situación actual en cuanto a los aportantes, así como de los pensionistas.

Situación actual de los afiliados, cotizantes y pensionistas

Los afiliados

De acuerdo con el informe de la CPS, a noviembre de 2016 el número de afiliados al SPP ascendió a 6.2 millones de personas, que equivale a un 36% de la PEA, de los cuales el 62% son hombres y el 38% son mujeres.

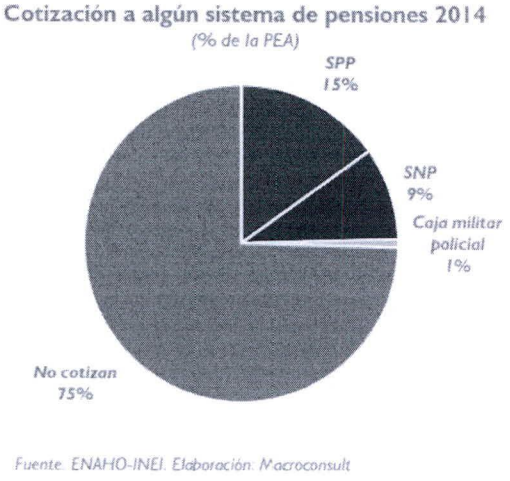
40

En lo que respecta al SNP, se sabe que ascienden aproximadamente a 4.5 millones de afiliados[34].

Los cotizantes

Cuba (2019)[35] señala que los actuales cotizantes del SNP y SPP rondan el 10% y 15% de la población económicamente activa empleada, respectivamente. Es decir, el 75% de la PEA no pertenece a ningún sistema previsional.

En el siguiente gráfico se aprecia el porcentaje de aportantes a los sistemas de pensiones al año 2014.



Fuente: Recuperado de Macroconsult. (2015). Sistema Previsional Peruano. enero 24, 2019, de Macroconsult S.A. Sitio web: https://sim.macroconsult.pe/wp-content/uploads/2016/01/REM-12-2015.pdf, p. 3.

De acuerdo con esta información, se observa que actualmente **el sistema de pensiones funciona sólo para un sector reducido de la población.** La situación se agrava al considerar que, tal como fue mencionado previamente, un 24% de los actuales aportantes al SNP no llegarán a recibir pensión por no cumplir los 20 años de aporte.

Los pensionistas

Con respecto de los pensionistas, un informe de Macroconsult en el año 2015 señaló que, en dicho año, existían alrededor de 2,1 millones de peruanos mayores de 65 años, de los cuales cerca del 47% contaba con una pensión y un 53% no tenía pensión.

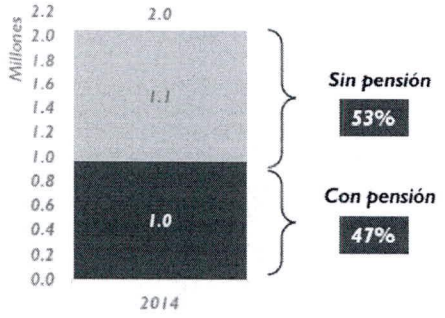
34 https://gestion.pe/tu-dinero/aafp-26-trabajadores-afiliados-sistema-pensiones-financiar-vejez-142912
35 https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/onp-afp-pensiones-peru-elmer-cuba-noticia-612113

Según la data consultada, existían 362 880 aportantes en el SNP y 86,830 pertenecían al SPP. Asimismo, alrededor de 482 mil formaban parte del programa Pensión 65 y 34 mil pertenecían a la Caja Militar Policial.

De acuerdo con esta data, Pensión 65 era el mayor proveedor de pensiones en el año 2015.

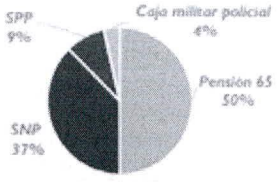
Esta información puede ser observada en los siguientes gráficos elaborados por Macroconsult:

Población en edad de jubilación 2015
(Millones de personas)



Fuente: INEI, Memoria Caja Militar 2014, ONP. Elaboración: Macroconsult
Datos: ONP y AFP a agosto 2015, Caja Militar a diciembre 2014, Pensión 65 a octubre 2015.

Número de pensionistas por tipo de sistema
(Millones de personas)



N° de pensionistas por jubilación	
Pensión 65	482,862
SNP	362,880
SPP	86,830
Caja militar policial	34,381
Total	966,953

Fuentes: INEI, Memoria Caja Militar 2014 y ONP. Elaboración: Macroconsult

Fuente: Recuperado de Macroconsult. (2015). Sistema Previsional Peruano. enero 24, 2019, de Macroconsult S.A. Sitio web: https://sim.macroconsult.pe/wp-content/uploads/2016/01/REM-12-2015.pdf, p. 30.

En una reciente declaración,[36] el economista Elmer Cuba hizo referencia a las mismas cifras con data actualizada y se puede ver un ligero incremento frente a los números del 2015. Señaló que actualmente existen 2,5 millones de peruanos mayores de 65 años, de los cuales alrededor de 629 mil tienen una pensión fruto de un esfuerzo pensionario. Según el especialista, 543 mil aportantes pertenecen al SNP y 86 mil pertenecen al SPP. Asimismo, alrededor de 544 mil forman parte del programa Pensión 65.

Principales problemas y amenazas identificados

Los problemas críticos que han sido identificados con respecto al sistema previsional en el Perú son el bajo nivel de cobertura y la reducida suficiencia de la pensión. Asimismo, de acuerdo con lo señalado previamente, se han identificado como principales amenazas al sistema los cambios demográficos futuros, la informalidad laboral y la evasión tributaria.

- Bajo nivel de cobertura:

Los sistemas están enfocados únicamente en el sector laboral formal, por lo tanto, considerando que sólo el 25% de la PEA forma parte de algún sistema previsional, el resultado es un sistema en el cual el nivel de cobertura es bajo y decreciente. Un informe de Macroconsult (2015) **señala que sólo 1 de cada 4 personas aporta regularmente al sistema**. Asimismo, señalan que sólo el 47% de los ciudadanos mayores de 65 años cuenta con una pensión.

Asimismo, la CPS destaca que la fragmentación que existe en el pilar contributivo genera que los sistemas compitan por la misma población objetivo, **que son los trabajadores del sector formal**. Por su parte, el pilar no contributivo funciona de manera aislada bajo el esquema de un programa social que tiene un impacto marginal y focalizado.

- (In)Suficiencia de la pensión:

En comparación con países de la región, en el Perú la pensión promedio es baja y además existe un gran nivel de inequidad causada por la fragmentación y características intrínsecas de los sistemas.

Por ejemplo, se sabe que sólo el 25% de la fuerza laboral está afiliada al sistema contributivo de pensiones (SNP y SPP); de los afiliados al SNP se estima que el 60% no calificará para acceder a una pensión de jubilación debido a que no contribuye ni en los montos ni por los períodos mínimos requeridos por ley. De los afiliados al SPP, el 60% no ha acumulado ahorros suficientes para una renta vitalicia.[37]

---

[36] En: https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/onp-afp-pensiones-peru-elmer-cuba-noticia-612113. Fecha de última consulta: 14 de marzo 2019.

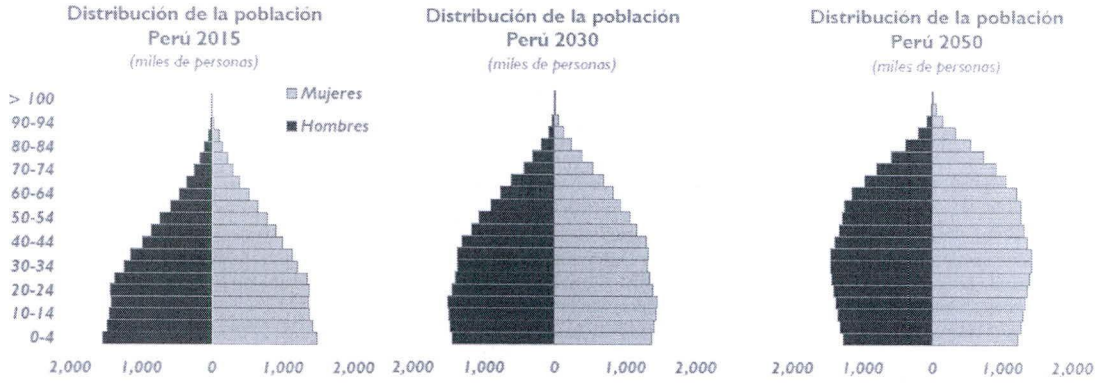
[37] Arrieta, A., Jaramillo, M., Prieto, L., Seinfeld, J., De la Torre, A., & Tuesta, D. (Setiembre, 2017). Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. enero 31, 2019, de Comisión de Protección Social Sitio web: trabajodigno.pe/wp-content/.../2017/11/Informe_Final_ComisiónProtecciónSocial.pdf

Al respecto, es importante comentar que el Perú ocupó el puesto 16 de un total de 34 en el Índice Global de Pensiones de Melbourne de Mercer. Según dicho estudio[38], nuestro país obtuvo una calificación de C+, la cual refleja que a pesar de existir algunas características positivas, existen importantes riesgos y/o deficiencias que requieren atención y reformas integrales con miras a convertirse en sistemas sostenibles.

- Cambios demográficos

En concordancia con la tendencia regional de envejecimiento de la población, diversos estudios señalan que la pirámide poblacional en nuestro país se irá invirtiendo hacia el año 2050. Es decir, la cantidad de adultos mayores será mayor a la población en edad de trabajar. En este contexto, tal como lo señala Macroconsult (2015) **un sistema de reparto no es sostenible**.[39]

En el siguiente gráfico se puede observar la proyección de la distribución etaria de la población hacia el futuro:



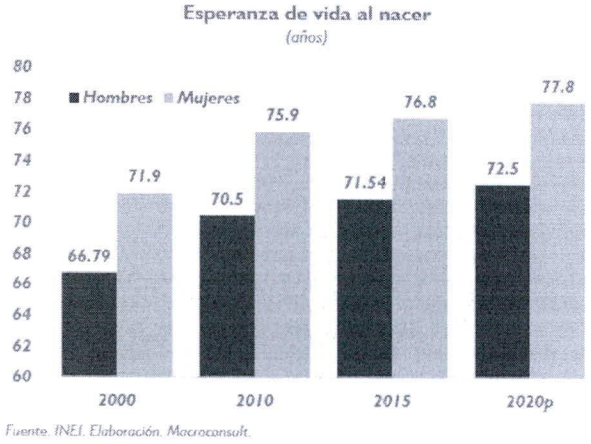
Fuente: Recuperado de Macroconsult. (2015). Sistema Previsional Peruano. enero 24, 2019, de Macroconsult S.A. Sitio web: https://sim.macroconsult.pe/wp-content/uploads/2016/01/REM-12-2015.pdf, p. 18.

Igual de importante es el factor de la esperanza de vida que en los últimos años se viene incrementando, creando así un impacto importante en el sistema de pensiones ya que al ser mayor el tiempo de vida de una persona, sus beneficios se reducirán, ya que se repartirán entre un número mayor de años. La situación para las mujeres se agrava ya que su esperanza de vida es más alta que la de los hombres (Macroconsult, 2015).

[38] https://elcomercio.pe/economia/peru/sistema-pensiones-peru-obtiene-baja-calificacion-indice-mercer-noticia-570303

[39] Macroconsult. (2015). Sistema Previsional Peruano. enero 24, 2019, de Macroconsult S.A. Sitio web: https://sim.macroconsult.pe/wp-content/uploads/2016/01/REM-12-2015.pdf

A continuación, el gráfico permite ver la proyección de la esperanza de vida en el Perú para ambos sexos, la cual sigue creciendo progresivamente:



Fuente: Recuperado de Macroconsult. (2015). Sistema Previsional Peruano. enero 24, 2019, de Macroconsult S.A. Sitio web: https://sim.macroconsult.pe/wp-content/uploads/2016/01/REM-12-2015.pdf, p.20.

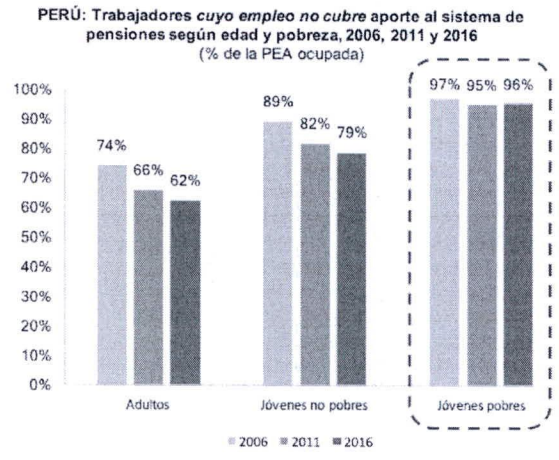
Otro criterio importante a considerar es la cantidad de jóvenes que se integran a la población económica activa anualmente. Según cálculos de IPE[40], son alrededor de 300 mil cada año, sin embargo pocos tienen acceso a trabajos formales, por lo tanto están fuera del sistema previsional actual.

En el mismo sentido, Hugo Ñopo señaló que en el 2016, el 96 % de jóvenes de bajos recursos que trabajaban no tenían acceso a un sistema de pensiones. [41]

[40] Fuente: https://www.esan.edu.pe/sala-de-prensa/2018/10/esan-y-la-asociacion-de-afp-organizaron-conferencia-sobre-la-informalidad-y-su-impacto-en-el-sistema/

[41] Nopo. H. (2018), Más allá de las buenas intenciones, Recuperado de https://www.slideshare.net/HugoNopo/hugo-nopo-presenta-mas-all-de-las-buenas-intenciones-sep-2018

Lo anteriormente señalado se ilustra en el siguiente gráfico, elaborado por Grade:



Elaboración: GRADE
Fuente: Nopo. H. (2018), Más allá de las buenas intenciones, Recuperado de https://www.slideshare.net/HugoNopo/hugo-nopo-presenta-mas-all-de-las-buenas-intenciones-sep-2018

A partir de esta información podemos afirmar que los jóvenes son la población con menor cobertura del sistema previsional, lo cual representa una seria amenaza a futuro.

- Informalidad laboral

La informalidad laboral puede ser definida como aquel sector de la masa laboral que opera fuera de las normas legales, por lo que quienes se desempeñan en ella no son beneficiarios de los derechos sociales reconocidos en la legislación sobre la materia, y no cumplen con las obligaciones tributarias por lo que no contribuyen al sostenimiento del fisco.

GRAFICO: DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA

	FORMAL	INFORMAL	TOTAL
Empleados en microempresas	1, 379, 400 (11.4%)	10, 720, 600 (88.6%)	12, 100, 000
Empleados en pequeñas empresas	856, 800 (50.4%)	843, 200 (49.6%)	1, 700, 000
Empleados en empresas medianas y grandes	2, 192, 400 (79.3%)	607, 600 (21.7%)	2, 800, 000
			PEA TOTAL 16, 500, 000

Fuente: Elaboración propia
Datos: Informe de Competitividad, 2019

c/6

Según el Informe de Competitividad 2019[42], actualmente existe 16.5 millones de personas en la población económicamente activa (PEA). De esa cifra, 12.1 millones se encuentran empleados en microempresas (73%); 1.7 millones se encuentran empleados en pequeñas empresas (10.3%); y 2.8 millones se encuentran en medianas y grandes empresas (16.9%). Es decir, la gran mayoría de trabajadores se encuentra empleada en microempresas.

Adicionalmente, se debe tener presente que de los 12.1 millones de trabajadores que trabajan en microempresas, 10.72 millones (88.6%) trabajan en el sector informal y tan solo 1.37 millones trabajan en el sector formal. Asimismo, del 1.7 millones de trabajadores que laboran en pequeñas empresas, 856 mil trabajadores (50.4%) trabajan en el sector formal y 843 mil (49.6%) se encuentran en el sector informal. Finalmente, de los 2.8 millones de trabajadores empleados en medianas y grandes empresas, 2.19 millones se encuentran en el sector formal y 600 mil empleados se encuentran en el sector informal (Informe de Competitividad, 2019).[43]

Adicionalmente *"(...) se estima que existen 3.69 millones de empresas de las cuales 3.65 millones son microempresas. El 53,5% del total de empresas son informales, y la mayor proporción (99%) se concentra en el segmento de microempresas (1,95 millones). Este fenómeno se da a pesar de los esfuerzos previos para incentivar la formalización de las microempresas"* (Informe de competitividad, 2019)[44].

Es decir, existe un gran porcentaje de la economía que opera en la informalidad. Estos datos son coincidentes con la información contenida en la Política Nacional de Competitividad y Productividad, aprobada mediante Decreto Supremo N° 345-2018-EF, que menciona que: *"el mercado laboral peruano se caracteriza por la elevada proliferación de empleos informales. En efecto, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO) 2017, la informalidad asciende a aproximadamente 72.5% de la población económicamente activa ocupada, y se encuentra mayormente concentrada en empresas de 1 a 10 trabajadores (88.6%), en jóvenes (86.5%) y trabajadores independientes (83.8%)"* (Informe de competitividad, 2019)[45]

Según un estudio del Observatorio Económico Perú del Banco BBVA[46], los factores que producen informalidad son, entre otros: (i) una legislación sin incentivos adecuados, (ii) una débil fiscalización laboral, (iii) baja productividad, (iv) percepción de que no resulta beneficioso ser un trabajador formal, e (v) insuficiente demanda laboral.

---

[42] Recuperado de: http://www.compite.pe/publicacion/informe-de-competitividad-2019/
[43] Recuperado de: http://www.compite.pe/publicacion/informe-de-competitividad-2019/
[44] Ibídem
[45] Ibídem
[46] BBVA Research. *Informalidad laboral y algunas propuestas para reducirla.* Elaborado por: Observatorio Económico Perú, BBVA. 2017. Disponible en: "https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/01/Observatorio-informalidad-laboral1.pdf"

Asimismo, con respecto a las consecuencias de la informalidad laboral, el referido estudio menciona que destacan, entre otros, una menor recaudación tributaria que afecta la provisión de bienes y servicios públicos y la generación de una sobrecarga sobre el sector formal; de igual manera identifica como otra consecuencia importante de la informalidad, a la ausencia de protección social, que sí se encuentra dentro del empleo formal.

En el Perú actualmente la informalidad laboral representa aproximadamente un 70% del total de la población económicamente activa (esto equivale a decir que, por cada 10 personas activas en PEA, 7 se encuentran en la economía informal y tan solo 3 son parte de la economía formal). Como bien menciona el estudio, una consecuencia de la informalidad laboral claramente identificada es el no acceso a un sistema de pensiones que permita el sostenimiento -mediante la garantía de un ingreso mínimo y adecuado- de la persona, una vez que por razón de la edad deba salir de la población económicamente activa. Esto es más grave si se tiene en cuenta que durante el tiempo de actividad del trabajador en la economía informal, este no cumplió con sus obligaciones tributarias, generando de esta manera un perjuicio al fisco al reducir sus ingresos.

Dicho de una manera más sencilla, por cada 10 personas, durante el tiempo que dure la vida útil económica de una persona, solo 3 contribuirán al sostenimiento del fisco y tendrán derecho a percibir una pensión durante su vejez. Las otras 7 personas no contribuirán tributariamente, porque no tienen los incentivos para hacerlo al significarle un costo que no revertirá en un beneficio individualizable, y tampoco tendrán derecho a una pensión a través del sistema de pensiones, pues durante su vida económica útil no habrán realizado los aportes necesarios.

Entonces, si bien es necesario corregir el problema de la informalidad laboral mediante la solución de sus principales causas; también es necesario, paralelamente, combatir sus consecuencias nocivas en el fisco y el sistema previsional. Por ello, el presente Proyecto de Ley presenta un sistema complementario de pensión por consumo, el cual busca ofrecer a las personas una pensión que otorgue protección ante los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento, siempre que cumplan con los requisitos que establece la presente Ley. Así, en primer lugar, aumentan la recaudación tributaria al generar incentivos para que el propio contribuyente exija el pago del Impuesto General a las Ventas y, en segundo lugar, permite la creación de una fuente de financiamiento para poder afrontar las necesidades de personas que no tienen actualmente pensión o expectativa o necesidad de pensión.

- Cambios tecnológicos

Vivimos en una era de profundos cambios tecnológicos que tienen impacto en la mayoría de aspectos de la vida de las personas. El avance de la tecnología también debe ser considerado en la planificación de políticas públicas ya que, tal como lo señala

un reciente estudio del Banco Mundial[47], la ola de digitalización y automatización está alterando rápidamente las estructuras de las economías a nivel mundial.

A futuro los procesos de automatización van a generar profundos cambios en el mercado laboral tales como el desempleo estructural y el incremento de los empleos independientes[48]. Sin embargo, estos cambios traerán consigo nuevas oportunidades laborales siempre que existan políticas que permitan sacar provecho al nuevo contexto laboral. En este orden de ideas, un esquema pensionario basado únicamente en el empleo formal asalariado es proclive a quedar obsoleto si no se considera el impacto de la tecnología en el mercado laboral.

- Evasión tributaria

La evasión tributaria es uno de los grandes problemas que tiene nuestro país, debido a que apenas 12 700 empresas aportan el 75% de la recaudación total y 1.8 millones de empresas y pequeños negocios aportan el 25% restante, es decir un pequeño porcentaje de contribuyentes aportan la gran mayoría del dinero recaudado.

Tenemos en el país 2 tributos importantes, el impuesto general a las ventas o IGV, en el cual la evasión alcanza el 36.3% de la recaudación potencial, y el impuesto a la renta o IR, donde la situación es más compleja y cuya evasión representa el 57.3% de la recaudación potencial. El monto de evasión del IGV al año 2017 es de aproximadamente S/ 23 306 millones, lo que equivale a aproximadamente 3.4% del PBI nacional, considerando como referencia un PBI anual de S/ 689 277 millones ese mismo año. Al comparar esta cifra con el año anterior (2016) vemos que el porcentaje de incumplimiento se elevó en 1.0pp (puntos porcentuales). [49]

La evasión de impuestos se esconde dentro de la formalidad. Al menos 3 de cada 10 empresas registradas como formales no cumplen con sus obligaciones tributarias y el otro 70% de los contribuyentes registrados cumple parcialmente ya que pueden tener declaraciones disímiles, pueden estar declarando un porcentaje de sus ingresos facturados y otros no.[50]

Los contribuyentes utilizan diversas formas de evasión, siendo una de ellas la omisión de ventas, que es cuando no se declara la totalidad del monto correspondiente a una operación de venta efectuada en un periodo determinado, lo que origina a su vez un

---

[47] Dutz, M. A., Almeida, R. K., & Packard, T. G. (2018). *The Jobs of Tomorrow: Technology, Productivity, and Prosperity in Latin America and the Caribbean*. The World Bank.

[48] Arrieta, A., Jaramillo, M., Prieto, L., Seinfeld, J., De la Torre, A., & Tuesta, D. (Setiembre, 2017). Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo. enero 31, 2019, de Comisión de Protección Social Sitio web: trabajodigno.pe/wp-content/.../2017/11/Informe_Final_ComisiónProtecciónSocial.pdf

[49] SUNAT. (2018). Incumplimiento del IGV. diciembre 26, 2018, de MEF Sitio web: https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/incumplimiento_IGV.pdf

[50] Avila, R.. (2017). Sunat: Al menos 3 de cada 10 empresas formales no paga impuestos. febrero 8, 2019, de Grupo Verona Sitio web: https://www.grupoverona.pe/sunat-al-menos-3-de-cada-10-empresas-formales-no-paga-impuestos/

mayor incumplimiento si se considera que se deja de pagar el Impuesto a la Renta - IR también. Según cifras de la SUNAT[51], se estima que la evasión del IGV en el sector comercio minorista asciende a los S/ 1000 millones y la evasión correspondiente a IR por rentas de tercera categoría vinculada al sector comercio minorista asciende a S/ 873 Mil soles.

Otro método utilizado es el del uso de facturas falsas, clonándolas o constituyendo otras empresas para emitir estas facturas (ficticias) y así reducir el pago del IGV. Según información de la SUNAT mediante esta modalidad se ha calculado una evasión por un monto de S/ 4 400 millones.[52]

Según el denominado Grupo de Justicia Fiscal (GJF), colectivo que agrupa diversas entidades, con estos niveles de evasión y elusión tributaria el año 2018, el país habría perdido un aproximado de S/ 66 mil millones que equivale al presupuesto a la inversión social en Salud, Educación, Saneamiento, Agro y Protección Social.[53]

Comparando nuestra realidad con la de otros países, se observa que el promedio de evasión fiscal del IGV en Europa es de 15.2% mientras que en Chile llega al 21%, siendo esta última una meta razonable de alcanzar, considerando que sería una disminución de 15 puntos, lo que implica entre S/ 10 000 a S/ 12 000 millones al año.

Un elemento importante de análisis de la evasión fiscal está relacionado con el hecho de que los consumidores peruanos no exigen comprobantes de pago, es así que una estrategia para reducir el alto grado de evasión de nuestro país es la promoción del uso masivo del comprobante de pago electrónico. A través de ello, se genera un círculo virtuoso de formalización en toda la cadena de pagos. En este orden de ideas, la presente propuesta legislativa se configura como un mecanismo de incentivo para que las personas soliciten comprobante de pago por sus adquisiciones de bienes o servicios. Este mecanismo será detallado más adelante.

En conclusión, tal como ya lo han señalado diversos especialistas, podemos señalar que el sistema previsional de nuestro país requiere la adopción de una reforma estructural que permita hacer frente a los puntos críticos actuales, así como a los riesgos y amenazas futuras al sistema ya que, de no hacerlo, el Perú enfrentará graves problemas de estabilidad financiera de los sistemas actuales, además de enfrentar grandes retos en lo referido a la provisión de protección social para sus ciudadanos.

---

[51] Fuente: SUNAT 2018, Recuperado de: http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota_tributaria/cdro_A7.xls

[52] Carrillo, M.. (2018). Sunat detecta evasión del IGV por S/ 4,400 millones vía facturas falsas. febrero 8, 2019, de PUCP Sitio web: http://blog.pucp.edu.pe/blog/miguelcarrillo/2018/11/21/sunat-detecta-evasion-del-igv-por-s-4400-millones-via-facturas-falsas/

[53] Diario Gestión. (2018). Perú perdería S/ 66 mil millones de mantenerse niveles de evasión tributaria en 2018. febrero 8, 2019, de Diario Gestión Sitio web: https://gestion.pe/economia/peru-perderia-s-66-mil-millones-mantenerse-niveles-evasion-tributaria-2018-243614

En ese mismo orden de ideas, la CPS (2017:18) señalaba entre los argumentos que sustentan su propuesta de reforma de la protección social que es necesario proponer *"(...) un nuevo contrato social para el Estado Peruano donde la protección social ya no dependa de la condición laboral de las personas, sino de su condición de ciudadanos".*

Es bajo esta premisa que surge la presente propuesta legislativa que propone una nueva estructura pensionaria basada en el consumo y no en la condición laboral.

Una de las fuentes de inspiración para esta propuesta se encuentra en lo señalado por el economista Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimientos del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, quien propone una innovadora propuesta de reforma, la que describiremos a continuación, después de lo cual explicamos con profundidad nuestra propuesta.

El modelo Levy

Santiago Levy, destacado economista mexicano, señalaba en su ensayo denominado "Buenas intenciones, Malos resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México" del año 2008, que el principal problema económico que tiene México es "*la baja tasa de crecimiento del PIB y la generación de empleos productivos con cobertura de seguridad social*"[54]. Al respecto, señalaba que el problema no se resolvería a menos que hubiera un cambio drástico que incentive tanto a empresas como a los trabajadores a optar por la productividad y la extensión de la seguridad social.

En este contexto, planteó una reforma económica y social para México, la cual consistía en la creación de un Sistema de Seguridad Social Universal en el cual se cambia el lugar de cobro de las contribuciones a la seguridad social de la "puerta de la fábrica" a la "puerta de la tienda" ya que no todos los trabajadores son asalariados y contratados formalmente, pero todos los trabajadores sean asalariados o no, efectúan consumos en los establecimientos comerciales o tiendas[55]. En estricto, su propuesta consistía en tres partes:

Primera parte: otorga a todos los trabajadores:

- Seguro de salud.
- Una contribución a la cuenta individual de retiro igual a la que hoy recibe un trabajador que gana 2 salarios mínimos, pero durante toda su vida laboral (no sólo cuando es asalariado).
- Seguro de invalidez y de vida también con cobertura de 2 salarios mínimos.

Segunda parte: para los trabajadores asalariados:

- Seguro de riesgo de trabajo y otro de guarderías.
- Contribuciones complementarias para pensiones de retiro y para el seguro de invalidez y vida.

---

[54] Levy, S. (2008). "Buenas intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México" Recuperado de: http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/165/Buenas_intenciones_SLevy_Resumen.pdf

[55] Levy, 2012. Recuperado de: https://www.slideshare.net/elnidodelseguro/propuesta-de-reforma-en-seguridadsocial-de-santiago-levy

- Garantía de pensión mínima de retiro después de 25 años de trabajo.
- Reemplazo de indemnizaciones por despido por un seguro de desempleo.
- Conversión de la prima de antigüedad de un pago contingente a un flujo depositado a la cuenta individual del trabajador.

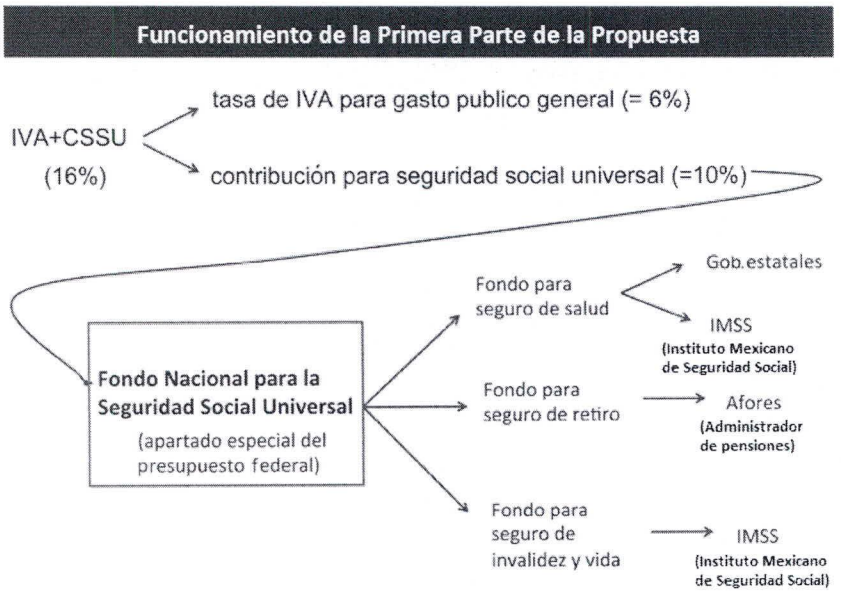
Tercera parte: medidas complementarias:

- Transferencias directas a las familias pobres para compensar el impacto de los impuestos al consumo con que se financiará el sistema (29 mil millones de pesos). Programa Oportunidades.
- Compensación a los gobiernos estatales por las menores participaciones que recibirían dado que parte de los impuestos al consumo estarían destinados para seguridad social (21 mil millones de pesos).
- Terminar con el impuesto a la nómina para la vivienda (Infonavit).
- Absorber el pasivo laboral del IMSS (Instituto Mexicano de Seguridad Social) por el gobierno federal (27 mil millones de pesos). [56]

En el mismo documento, el economista señala que, para financiar la primera parte, se propone crear una nueva contribución para la seguridad social universal con el pago de un impuesto común que no dependa de la condición laboral, con la misma mecánica que el IVA, aplicando ambos tributos sobre el consumo, sin exenciones, con una tasa total de 16%, de la cual 10% sería para el Fondo Nacional de Seguridad Social Universal y 6% sería el IVA para el gasto público general[57].

El siguiente gráfico nos permite entender la estructura de financiamiento del Seguro Social Universal propuesto por Levy:

[56] Ibídem.
[57] Levy, 2012. Recuperado de: https://www.slideshare.net/elnidodelseguro/propuesta-de-reforma-en-seguridadsocial-de-santiago-levy



Fuente: Levy, 2012. Recuperado de: https://www.slideshare.net/elnidodelseguro/propuesta-de-reforma-en-seguridadsocial-de-santiago-levy Pág. 17.

Mediante esta propuesta, Levy perseguía lograr el otorgamiento de una pensión de retiro, seguro de salud, seguro de invalidez y seguro de vida a casi el 90% de trabajadores de dicho país. Asimismo, buscaba otorgar acceso a servicios médicos para todos los trabajadores, facilitar la formalización de las empresas que evaden las leyes laborales, de seguridad social y fiscales, así como reducir gradualmente los costos de transacción para el acceso a la formalidad mediante el cumplimiento de las obligaciones fiscales, laborales y de seguridad social.

La propuesta de Levy ha sido ampliamente discutida en diversos países de la región; sin embargo, aún no ha sido implementada. No obstante, sus postulados sirven como punto de partida para iniciar la necesaria discusión de la reforma estructural del sistema de pensiones.

Nuestra propuesta

Para la elaboración de esta propuesta, además de tomar como punto de inicio el reconocido trabajo de Santiago Levy, se revisaron las propuestas elaboradas por diversos especialistas de nuestro país que han hecho énfasis en la necesidad de reformar el sistema previsional peruano.

Por ejemplo, en el año 2014, el portal Lampadia[58] señalaba como indispensable para la consolidación del éxito del SPP que se incorpore a todos los trabajadores independientes. El mecanismo propuesto para ello sería la implementación de una medida que "(...) permita que los trabajadores puedan efectivizar parte de sus aportes

[58] Lampadia (2014), El IGV como aporte al Fondo de Pensiones y formalización del empleo. Recuperado de https://lampadia.com/economia/el-igv-como-aporte-al-fondo-de-pensiones-y-formalizacion-del-empleo

a sus fondos individuales canjeando una parte de sus gastos en IGV (interno)". El portal indicaba que, de dicha manera, todos los trabajadores entrarían a la base tributaria, y que la reducción de la evasión del IGV se convierta en aportes a los fondos de pensiones privados de los trabajadores.

En el 2017, el portal Lampadia enfatiza los beneficios de la propuesta que hiciera en el año 2014:

- *Registrar y formalizar a toda la clase trabajadora, pues sería muy extraño que alguien dejara de canjear su IGV por ahorro previsional privado bien remunerado.*
- *Establecer un sistema universal de pensiones al que se podría aportar desde los 18 años y que podría permitir acumular un fondo adecuado, por lo menos para una pensión base o mínima de buen nivel, dado el período de aportes de 47 años (18 a 65) con el efecto de la tasa de interés compuesta. Por ejemplo, un aporte de 10 soles después de 47 años con un rendimiento de 7% anual generaría 240 soles, y en 24 años, el promedio del período sugerido de aportes, 51 soles por cada 10.*
- *Se podría disminuir la evasión de pagos del IGV.*
- *Se podría cerrar la ONP y poner coto al forado fiscal que conlleva, así como Pensión 65.*
- *Se podría ir eliminando las exoneraciones e inafectaciones al IGV y tener un sistema plano y universal.*
- *Aumentaría la recaudación de IGV, lo que junto con el ahorro generado al cerrar el déficit de la ONP, podría compensar (total o parcialmente) los puntos que se usen en los canjes individuales.*[59] *(Lampadia, 2017)*

Como colofón de su propuesta señalan que los puntos a tomar del IGV estarían en el rango de 3 a 5, y enfatizan que este cálculo debería revisarse en función de los periodos de aporte y otros. Asimismo, proponen establecer una pensión mínima mediante aportes del Estado a modo de complemento de lo que el trabajador acumule por su cuenta.

Es oportuno destacar que, complementando ello, Jaime de Althaus (2017) señaló que la propuesta de Lampadia, funcionaría gracias a los comprobantes de pago electrónicos[60].

En el mismo orden de ideas, Hugo Ñopo (2018)[61] destacaba la importancia de repensar en el contrato social, ya que ello unificaría la seguridad social, haciéndola universal, el derecho a ella sería del ciudadano independientemente de su vínculo laboral, y que sería financiada por los impuestos generales y no por planilla. En este contexto hacía referencia al modelo de Levy, y a la propuesta del Premio Nobel en Economía Jean Tirole que proponía que "Hay que proteger a los trabajadores y no a los empleos".

---

[59] Lampadia. (2017), La reforma de las pensiones, Recuperado de https://www.lampadia.com/analisis/regulacion/la-reforma-de-las-pensiones/

[60] Jaime de Althaus (2017), Ambiciosa propuesta de reforma social. Recuperado de https://elcomercio.pe/politica/ambiciosa-propuesta-reforma-social-jaime-althaus-noticia-476287

[61] Ñopo. H. (2018), Más allá de las buenas intenciones, Recuperado de https://www.slideshare.net/HugoNopo/hugo-nopo-presenta-mas-all-de-las-buenas-intenciones-sep-2018

Asimismo, Ñopo señalaba como beneficios de la implementación de un modelo similar al de Levy la reducción de la informalidad a través de la eliminación de los costos de seguridad social en la contratación formal, y la eliminación del subsidio a la contratación informal. Además, señalaba que se incrementaría la productividad debido a una mejora en la asignación de recursos, y se mejoraría notablemente la cobertura de la seguridad social llegando, a través del modelo, a los trabajadores independientes e informales. Finalmente, destacaba como beneficio el incremento en la recaudación tributaria.

Otra propuesta vinculada a las anteriores es la del ex Jefe de la Sunat, Víctor Shiguiyama, quien en el 2018 propuso, a manera de idea para discusión, que se incentive la demanda a través de la exigencia de comprobantes de pago bajo un sistema de aportes a cuentas individuales en el que se devuelva un (01) punto porcentual del IGV pagado a cada consumidor (mecanismo conocido como cash back) o que permita una reducción inmediata para los pagos efectuados a través de medio electrónico -tal como sucede en Uruguay-, dos (02) puntos porcentuales destinados al fondo de salud y cuatro (04) puntos porcentuales destinados a un fondo de pensiones[62].

Por su parte, el economista Elmer Cuba (2019) ha señalado en reiteradas ocasiones la importancia de reformar el sistema previsional[63]. Recientemente, señaló que el problema central de las pensiones es la cobertura, situación que se debe revertir en pro del bienestar de los jubilados[64].

Asimismo, señaló que el sistema de pensiones "Ha desaparecido como tal". Esto en alusión a la posibilidad de retirar el 95.5% del fondo de pensiones pues: "(...) *hace tres años se le dio a la gente la posibilidad de tener o no tener pensiones. El trabajador es obligado a ahorrar por 40 años pensando en su jubilación, pero, al cumplirse ese plazo, se le entrega su fondo y se le dice que haga lo que quiera con él, lo que desnaturaliza el real sentido del fondo.* Asimismo, enfatizó que *no tiene sentido que el 70% de los trabajadores no cuenten con derecho laboral alguno* y es por ello que invito a que se piense *en normas para reducir la informalidad*[65]. (Andina, 2019)

A su turno, la ex ministra de Economía y Finanzas, Claudia Cooper (2019), señaló que hoy en día una reforma en pensiones es impopular y cara, y que por lo tanto, constituye un reto para los políticos[66], pero que a pesar de ello era necesario reformular el sistema

---

[62] Lampadia (2018) Un balance de dos años por Víctor Shiguiyama. Recuperado de: https://www.lampadia.com/assets/uploads_documentos/194c0-un-balance-de-dos-anos.pdf

[63] Diario Gestión (2019), Trabajadores independientes deberían estar obligados a aportar para sus pensiones, Recuperado de https://gestion.pe/tu-dinero/trabajadores-independientes-deberian-obligados-aportar-pensiones-propone-elmer-cuba-255939

[64] Ibídem.

[65] Andina (2019), Elmer Cuba: Quellaveco será fundamental en crecimiento de la inversión privada. Recuperado de https://andina.pe/agencia/noticia-elmer-cuba-quellaveco-sera-fundamental-crecimiento-de-inversion-privada-739462.asp

[66] Claudia Cooper (2019), El envejecimiento hay que enfrentarlo. Recuperado de https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/envejecimiento-hay-enfrentarlo-claudia-cooper-noticia-574706

de pensiones[67]. Asimismo, enfatizó que desmantelar el sistema, con retiros y jubilaciones adelantadas, no viene siendo opción en ninguna parte y que los efectos de ello se verán en el lapso de una década aproximadamente una vez concluido el bono demográfico[68].

Por su parte, el Instituto Peruano de Economía – IPE, ya en el 2006 enfatizaba que el sistema previsional requería una reforma con la finalidad de lograr sostenibilidad e incrementar su cobertura[69]. Recientemente, Diego Macera, gerente del Instituto Peruano de Economía – IPE, ha señalado que el SNP es insostenible y que hacia el 2055, el subsidio equivaldría al 2.5% del PBI[70].

Otro elemento importante que sirvió como insumo para la elaboración de esta propuesta legislativa es la Resolución N°00010-2019[71] de la Superintendencia de Banca y Seguros que permite a los afiliados a las AFP aportar a cuentas de aportes voluntarios sin fin previsional los montos correspondientes a descuentos en los precios de ciertos productos adquiridos en establecimientos comerciales. Esta norma abre las posibilidades a nuevos mecanismos de contribución para los afiliados.

En este contexto, para la elaboración de la propuesta materia de sustento, se llevaron a cabo diversas reuniones técnicas con especialistas destacados tales como Claudia Cooper, Diego Macera, Elmer Cuba, Víctor Shiguiyama, entre otros, lo cual permitió enriquecer sustancialmente la discusión y los elementos de análisis que nos permitieron elaborar la presente propuesta a través de la cual proponemos el Sistema Previsional Complementario por Consumo - "Pensión Complementaria por Consumo".

Este sistema debe ser financiado con un porcentaje del IGV que paguen los consumidores finales en la adquisición de bienes y servicios.

El propósito es contribuir al otorgamiento de una pensión para para todas aquellas personas que cumplan los requisitos que establezca la Ley, con la finalidad de coadyuvar en la protección ante los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento.

"Pensión Complementaria por Consumo" es un sistema complementario a los demás regímenes previsionales, y no los excluye ni modifica.

La afiliación a la "Pensión Complementaria por Consumo" está permitida a toda persona natural, sin ninguna exigencia o calificación subjetiva adicional vía la inscripción por intermedio del Registro que administra la SUNAT. En el caso de menores de edad y de

---

[67] Diario Correo (2017), MEF: Un año de pensión requiere 10 de aportes, Recuperado de https://diariocorreo.pe/economia/mef-pension-requiere-10-de-aportes-785892/

[68] Claudia Cooper (2019), El envejecimiento hay que enfrentarlo. Recuperado de https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/envejecimiento-hay-enfrentarlo-claudia-cooper-noticia-574706

[69] IPE (2006), Reforma de pensiones debe aumentar cobertura y lograr sostenibilidad del sistema. Recuperado de http://www.ipe.org.pe/portal/comentario-diario-13-9-2006-reforma-de-pensiones-debe-aumentar-cobertura-y-lograr-sostenibilidad-del/

[70] Recuperado de https://peru21.pe/economia/sistema-pensiones-seria-insostenible-380459

71https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-el-titulo-v-del-compendio-de-normas-de-superintend-resolucion-no-00010-2019-1728363-1/

los incapaces, la inscripción podrá ser realizada por parte de los padres, tutores o curadores, según el caso.

El Sistema Previsional Complementario por Consumo implica crear un fondo de naturaleza pública, intangible y de uso exclusivo para fines previsionales. Este fondo público estaría compuesto por la Cuenta Individual de Pensión (CIP) de beneficio individual que se obtiene de 2 puntos porcentuales del IGV en las adquisiciones de bienes y servicios por consumos gravados del afiliado; monto que se destinará a la pensión individual de cada afiliado.

Las prestaciones que ofrece la "Pensión Complementaria por Consumo" serían las de jubilación para las personas afiliadas, independientemente de su pertenencia o no a algún régimen previsional; así como las de pensión de invalidez, sobrevivencia, viudez y orfandad para aquellos afiliados que no tengan acceso a estas prestaciones en favor de sus beneficiarios en los regímenes previsionales a los cuales estuvieran adscritos, y siempre que cumplan los requisitos exigidos por la Ley.

Para acceder a la pensión de jubilación en esta propuesta se requiere estar inscrito en el Registro del Sistema de Pensión Complementaria por Consumo, a cargo de Sunat, y haber cumplido por lo menos sesenta y cinco (65) años de edad. Asimismo, se propone que excepcionalmente, si alcanzada dicha edad, el afiliado no tuviese acumulado dicho monto, podrá optar entre retirar el íntegro del monto acumulado o seguir aportando hasta llegar a una (1) Unidad Impositiva Tributaria.

En ese contexto, mediante la presente iniciativa legislativa se pretende ofrecer una pensión a los ciudadanos, sobretodo quienes no se encuentren en un régimen pensionario y con especial énfasis en los jóvenes quienes son hoy en día el segmento con menor cobertura en el sistema previsional.

Pueden ser adjudicatarias las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, Empresas de Seguros, Empresas del Sistema Financiero, o Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión que, cumplan con los requisitos establecidos por el reglamento.

Esta entidad deberá administrar la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" a fin de velar por: a) el uso eficiente y oportuno de los fondos destinados a dicho proceso; b) la calidad, puntualidad, eficiencia y eficacia de la provisión de las prestaciones de pensión de jubilación, invalidez, sobrevivencia, viudez y orfandad a quienes corresponda; c) la transparencia y accesibilidad de la información en resguardo de los derechos de los afiliados; y d) otras que se le asigne por ley.

El fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo" administrado por la entidad adjudicataria de la licitación constituye un patrimonio independiente y distinto del presupuesto y bienes de dicha entidad y su contabilidad debe ser llevada por separado.

Consideramos, asimismo, como una importante disposición para el nuevo sistema de pensión por consumo, que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP ejercería en el ámbito de sus atribuciones, el control y la supervisión de las empresas postoras y adjudicataria de la licitación para la administración de los fondos que integran la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo", de conformidad con la Ley 26702.

Expuestos hasta aquí los elementos y disposiciones principales de la presente iniciativa legislativa, a continuación, se presenta en análisis costo beneficio de la propuesta, en la que se encontrará interesante reflexiones y cifras de sustento, que esperamos contribuyan decididamente al debate sobre el nuevo sistema de pensiones en nuestro país.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Sobre el particular, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, que establece lo siguiente:

> "**Artículo 3.- Análisis costo beneficio**.
> 3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y 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 posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos. (...)."

A continuación, presentamos los elementos esenciales del análisis costo beneficio, el análisis de ganadores y perdedores, y se incluyen comentarios finales que son de utilidad para el análisis de la propuesta.

a) Análisis Costo Beneficio

BENEFICIOS

Al realizar el análisis situacional del sistema previsional en el Perú, observamos que la creación del SNP fue necesaria y adecuada para el momento que vivía el país en aquel momento; sin embargo, debido a un inadecuado planeamiento a largo plazo, este sistema colapsó. En ese contexto se dio paso al SPP, con la finalidad de dar un respiro al SNP. Sin perjuicio de los aspectos positivos que inicialmente trajo consigo la implementación del SPP, vemos actualmente que el problema de fondo no ha sido solucionado. Una muestra de ello es la necesidad de crear un programa social (Pensión 65) para ayudar a las personas en extrema pobreza en edad de jubilación. A ello se

suman recientes mecanismos para disponer de los fondos previsionales de forma anticipada, desnaturalizando de esta manera su propio fin.

En este contexto, la presente propuesta propone la creación del Sistema Previsional Complementario por Consumo, el cual será financiado con un porcentaje del IGV que paguen los consumidores finales en la adquisición de bienes y servicios. Su objeto es contribuir con el otorgamiento de una pensión no basada en el estatus laboral sino en los consumos que todos realizamos habitualmente, incentivando de esta manera que las personas pidan comprobantes de pago electrónicos, lo cual generará una cadena virtuosa de formalización de las obligaciones tributarias.

A continuación, se describen los beneficios de esta propuesta:

Beneficios para los ciudadanos:

Esta iniciativa permitirá que, por cada adquisición de bienes o servicios, realizada por el consumidor final que exija comprobante de pago electrónico, se destinen dos (2) puntos porcentuales del IGV cobrado en cada compra para su Cuenta Individual de Pensiones – CIP. En esta cuenta se irá acumulando un fondo en función de las compras que la persona realice a lo largo de su vida, generando también una rentabilidad.

Los ciudadanos, a la edad de sesenta y cinco (65) años, recibirán la pensión que les corresponda de manera mensual hasta su fallecimiento o hasta que se agote el monto acumulado que tengan en su CIP. Excepcionalmente los ciudadanos que a los sesenta y cinco (65) años tengan un monto acumulado menor a una (01) UIT, tendrán la posibilidad de disponer del monto acumulado en su CIP íntegramente.

Para cuantificar el beneficio económico que recibirían los ciudadanos se ha efectuado una proyección en el tiempo de los fondos individuales que obtendría cada individuo por rango de edad y salario al llegar a la edad de jubilación. Para ello, se utilizaron estimaciones del Instituto Peruano de Economía – IPE sobre el valor que podría alcanzar un fondo financiado con devoluciones de IGV.

La Tabla 1, que se aprecia a continuación, muestra las estimaciones del IPE, que considera los siguientes supuestos:

- Devolución de dos puntos del IGV;
- Una rentabilidad de 4% real para el fondo individual;
- Un ratio de evolución de los salarios vinculados al crecimiento del PBI estimado en 3% real;
- Adicionalmente se ha considerado una prima por experiencia: a mayor edad, mayor salario;
- Asimismo, se considera una disminución gradual de la evasión del pago del IGV de 36% a 20% a razón de 2 puntos porcentuales por año aproximadamente.

- La información se estima a nivel de individuos para todos los trabajadores actuales (PEA ocupada) y se presenta según rangos de edad y nivel de salario.

Tabla 1: Fondo individual promedio a la edad de jubilación, según edad y salario

	Fondo individual promedio a la edad de jubilación, según edad y salario (S/)									
Salario promedio (S/)/Rango de edad (años)	15-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65
Hasta 750	21,935	18,704	12,335	8,209	5,488	3,564	2,257	1,299	617	163
750 - 1,500	39,743	29,077	20,389	13,823	9,304	6,203	3,868	2,234	1,072	296
1,500 - 3,000	64,523	47,597	34,089	23,643	16,020	10,632	6,733	3,929	1,911	541
3,000 - 4,500	112,318	75,275	53,886	37,866	25,873	16,901	10,657	6,348	3,051	839
Más de 4,500	198,528	111,156	85,883	64,324	47,343	34,456	23,313	13,252	6,375	1,933
Total	**27,821**	**26,336**	**21,487**	**15,814**	**11,050**	**7,389**	**4,771**	**2,693**	**1,242**	**325**

Fuente y elaboración: IPE, 2019.

El gráfico permite observar la estimación del fondo individual promedio de cada individuo según su edad y salario al llegar a la edad de jubilación. Tal como se aprecia existe una diferencia sustancial entre los fondos individuales de las personas más jóvenes y aquellos que están más cercanos a la edad de jubilación. Esto demuestra que esta propuesta tiene un gran impacto positivo en el segmento que hoy en día se encuentra más desprotegido, que son los jóvenes.

Asimismo, el gráfico permite entender que el beneficio del sistema se acrecienta en función de los años de aporte. Sin embargo, no debemos olvidar que para que el monto se incremente es necesario hacer consumos formales ya que es la única forma en la que el fondo crezca. Vale decir, a mayores consumos, el monto de la pensión es mayor, por lo tanto, se evidencia la creación de un estímulo para migrar hacia el consumo formal. Cabe mencionar que es de vital importancia que el sistema propuesto sea acompañado por una campaña de comunicación masiva que explique claramente el beneficio a los ciudadanos.

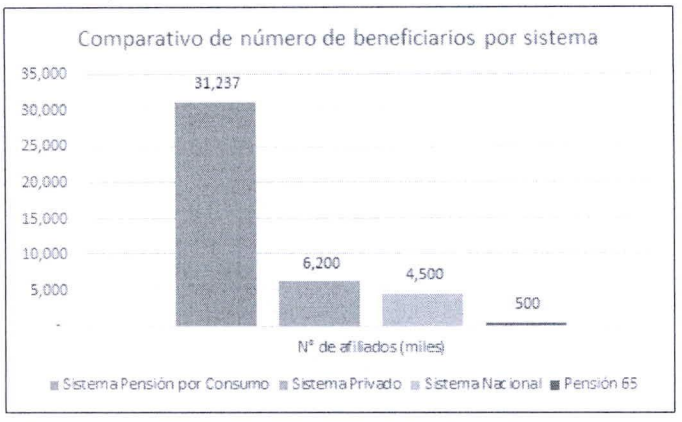
El sistema también permite de manera excepcional, retirar el total del fondo si es que este no supera el monto equivalente a una (01) UIT. Para mayor ilustración, en el gráfico se encuentran sombreados aquellos segmentos que no lograrían cubrir el requisito mínimo para acceder a la pensión considerando el valor de la UIT en el año 2019. Para ellos existe la posibilidad de retirar la totalidad de su fondo.

En la exposición de motivos se señalaba que uno de los principales problemas del sistema de pensiones era la cobertura. Este problema se resuelve mediante este mecanismo ya que la totalidad de los ciudadanos podrán acceder al beneficio y contar con una pensión que los protegerá de los riesgos de la vejez, invalidez y fallecimiento.

Tal como fue señalado previamente, hoy en día, el 75%[72] de la PEA no cuenta con ningún sistema previsional. De acuerdo con información del INEI (2018) [73] la PEA asciende a 17 215 741 personas. Por lo tanto, mediante esta propuesta aproximadamente 13 millones de personas integrantes de la PEA que hoy en día no cuentan con ningún sistema previsional, serán beneficiadas con una pensión. Asimismo, al no ser un sistema excluyente sino complementario, se beneficiarán también las personas que pertenecen al SPP, al SNP, a Pensión 65, u otros sistemas. Por lo tanto, el número de beneficiarios de esta propuesta asciende a los 31 millones de peruanos.

El siguiente gráfico nos muestra un comparativo del número de beneficiarios por sistema en el cual se observa que nuestra propuesta supera largamente en cobertura a los demás sistemas existentes:

Gráfico: Comparativo de número de beneficiarios por sistema



Elaboración propia. Datos citados a lo largo de la Exposición de motivos.

Evidentemente, el principal beneficio para los ciudadanos que al contar con una pensión podrán gozar de una vejez digna y por lo tanto mejorar su calidad de vida.

Asimismo, el incremento de la formalidad creará un entorno favorable para todos los ciudadanos ya que los productos que adquirirá serán provenientes del mercado formal y por tanto tendrán más garantía en cuanto a calidad.

De igual modo, al incrementarse la recaudación tributaria, el ciudadano podrá disfrutar de mejores servicios públicos ya que tendrán un Estado con mayores recursos para proveer mejore calidad de vida a sus ciudadanos.

[72] Macroconsult. (2015). Sistema Previsional Peruano. Sitio web: https://sim.macroconsult.pe/wp-content/uploads/2016/01/REM-12-2015.pdf
[73] INEI. (2018). Población Económicamente Activa, Según Ámbito Geográfico. Sitio web: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/cd7_1.xls

Beneficios para la SUNAT:

En lo referido a SUNAT, esta institución se ve beneficiada con esta propuesta ya que el incentivo descrito estimulará la inserción de más contribuyentes en las operaciones formales mediante los sistemas de emisión electrónica con lo cual se incrementará la base tributaria y, a la vez, se optimizarán los sistemas de control de obligaciones tributarias ya que el uso del sistema electrónico permite mejorar y facilitar los procesos de fiscalización y control en tiempo real. Asimismo, los miles de consumidores que exigirán el comprobante de pago para insertarse al sistema propuesto, harán las veces de "auditores" ya que solicitarán constantemente que se les entregue un comprobante de pago.

Si bien en un primer momento se formalizarán las compras realizadas por el consumidor final, éste será el inicio de una cadena virtuosa que llevará a formalizar la cadena productiva en su totalidad.

Actualmente el porcentaje de evasión en el pago del IGV publicado por SUNAT es de 36%, porcentaje que como se señala a continuación, se estima vaya disminuyendo a razón de 2 puntos porcentuales por año, hasta llegar a estabilizarse en 20%.

En este orden de ideas, se ha efectuado el siguiente análisis para hacer una estimación del beneficio por reducción de la evasión:

Según datos de SUNAT al 2018[74] la recaudación del IGV en el sector comercio, sector principal al cual está dirigido la propuesta, ascendió a S/ 1800 millones al año. Entonces, si consideramos que existe un 36% de evasión, y que la presente propuesta busca reducirla gradualmente a razón de 2 puntos porcentuales por año aproximadamente hasta estabilizarse en 20%, tenemos que el monto a recaudar bajo este supuesto sería de S/480 millones. Lo antes señalado puede ser observado en la siguiente tabla:

Tabla: Cálculo estimado de reducción de evasión del IGV

Descripción	Monto
Ingresos recaudados IGV sector comercio 2018 S/	1,877,174,438
Evasión IGV (36.3%) S/	1,069,724,209
Propuesta plantea reducir evasión a 20% S/	589,379,729
Monto que se recaudaría S/	480,344,480

Fuente: SUNAT 2018
Elaboración propia

[74] Fuente: SUNAT 2018, Recuperado de: http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota_tributaria/cdro_A7.xls

62

Asimismo, se ha estimado que la norma tendría un impacto secundario en la reducción de la evasión del Impuesto a la Renta por el entorno favorable a la formalización que se creará como consecuencia de la implementación de la propuesta. Al respecto, sabemos que, según data de SUNAT[75], los ingresos recaudados por renta de tercera categoría vinculados al sector comercio minorista ascienden a S/650 millones al año. Por lo tanto, en un escenario en el cual la evasión se reduzca a 50% (hoy es 57,3%) la recaudación ascendería a S/111 millones. Lo antes señalado puede ser observado en la siguiente tabla:

Descripción	Monto
Ingresos recaudados IR 3ra categoría 2018 S/	650,610,673
Evasión IR (57.3%) S/	873,067,718
Propuesta plantea reducir evasión a 50% S/	761,839,196
Monto total a recaudar S/	111,228,523

Fuente: SUNAT 2018
Elaboración propia

Con estos datos, y bajo los supuestos mencionados, determinamos que el fisco tendría un beneficio total de la reducción en la evasión del pago del IGV de S/ 480 millones anuales aproximadamente cuando se logre bajar la evasión tributaria por IGV en 16 puntos porcentuales.

En lo correspondiente al Impuesto a la Renta, en un escenario donde la evasión se reduzca en 7 puntos porcentuales, se lograría recaudar S/111 millones. Es importante señalar que este monto solo corresponde a la evasión en el sector comercio minorista.

Estimamos que los otros sectores económicos también serán formalizados con lo cual el incremento en recaudación será mayor como consecuencia del efecto positivo de esta norma. No menos importante es considerar el incremento de la recaudación producto del cumplimiento de otras obligaciones tributarias.

Finalmente, el incentivo propuesto por esta iniciativa legislativa coadyuva al fortalecimiento de la estrategia de transformación digital de la SUNAT y masificación del uso de comprobante electrónico, lo cual va en concordancia con los objetivos citados en el Marco Macroeconómico Multianual 2019-2022.

[75] Fuente: SUNAT 2018. Recuperado de: http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota_tributaria/cdro_A8.xls

Beneficios para el Estado:

Gracias a la iniciativa propuesta, se incentivaría una cultura de ahorro en la población, otorgando un beneficio monetario que complementará a los actuales sistemas previsionales con todas sus deficiencias.

Asimismo, generará un incremento en el cumplimiento de obligaciones tributarias formales y por ende se permitirá la incorporación de más contribuyentes a la formalidad.

De igual modo, a medida que se masifique el uso del sistema de emisión electrónica, se contará con información tributaria actualizada y en tiempo real, lo cual permitirá una mejora en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas.

El incremento en la recaudación permitirá al Estado contar con mayores recursos para proveer servicios públicos de calidad. Asimismo, la productividad nacional se verá beneficiada a través de la creación de puestos de trabajo formales los cuales se generarán como consecuencia del entorno formal que se creará a través de la formalización del consumo final.

Beneficios para el Tesoro Público:

Tal como fue mencionado previamente, mediante el sistema propuesto, se estima un incremento importante en la recaudación tributaria a través de una reducción en la evasión en el pago del IGV de 36% a 20%, lo cual significará un aumento en la recaudación fiscal de S/ 480 millones. De la misma manera, se estima una reducción en la evasión del pago del Impuesto a la Renta de tercera categoría de 57% a 50%, con lo cual se calcula un aumento en la recaudación de S/ 111 millones. De lo anterior se obtiene un total de S/591 millones de soles anuales. Esto se lograría ya que el acceso al beneficio propuesto está sujeto a que los ciudadanos efectúen compras formales.

Es importante mencionar que también se reducirá la informalidad por impuesto a la renta y otras obligaciones tributarias que tendrán que ser cumplidas en un entorno favorable para la economía formal.

Por tanto, existirán más recursos para el fisco que podrán ser destinados a la provisión de mejores servicios públicos.

Se presenta a continuación un cuadro que consolida los beneficios que acarrearía la implementación de la presente norma:

Cuadro: Beneficios de la propuesta

Actor beneficiado	Efectos positivos
Ciudadano	- Pensión conformada por sus aportes realizados a través de compras formales de las cuales se destinarán dos puntos porcentuales del IGV de cada adquisición del consumidor final. - Protección ante los riesgos de la vejez, invalidez y fallecimiento. - Mejor calidad de vida. - Vejez digna.
SUNAT	- Incremento de la base tributaria. - Incremento de la recaudación por disminución de la evasión del IGV, IR y de otras obligaciones tributarias. - Acceso a mayor información para un mejor control y fiscalización. - Reducción del uso de comprobantes de pago falsos, operaciones ficticias, doble facturación, así como de operaciones no declaradas. - Formalización de la cadena productiva. - Fortalecimiento de la estrategia de transformación digital de la SUNAT. - Fortalecimiento de la masificación del uso del comprobante de pago electrónico.
Estado	- Incremento del nivel de formalización. - Mejora en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas vinculadas al sistema tributario. - Mayores recursos. - Incremento de la productividad. - Reducción de la evasión tributaria y cumplimiento de otras obligaciones tributarias.
Tesoro Público	- Incremento de la recaudación mediante la reducción de la evasión en el pago del IGV lo cual equivaldría aproximadamente a S/480 millones de soles en un escenario en el que se reduce la evasión de 36% a 20%. - Incremento de la recaudación mediante la reducción de la evasión en el pago del IR lo cual equivaldría aproximadamente a S/11

	millones de soles en un escenario en el que se reduce la evasión de 57% a 50%. - Cumplimiento de otras obligaciones tributarias. - Adicionalmente, incremento de la recaudación por la formalización de la cadena productiva y su impacto en el IR.

COSTOS

Con la finalidad de efectuar una estimación del costo fiscal del sistema propuesto en esta iniciativa legislativa, se han tomado en cuenta los siguientes supuestos:

- De acuerdo con información del INEI, obtenemos que el gasto real promedio per cápita mensual a nivel nacional es de S/ 732. [76]
- Consideramos la evasión en el pago del IGV proporcionado por SUNAT de 36%.[77]
- La estimación considera un porcentaje de gastos gravables equivalente al 48%[78]
- Según el sistema propuesto, se considera tomar 2 puntos porcentuales del IGV que es 18%.
- Se considera a toda la población como beneficiarios de esta propuesta, que según el último censo es de 31 237 385 habitantes.[79]

Utilizando estos datos tenemos lo siguiente:

Cuadro: Consideraciones para cálculo del costo

Consideraciones	Promedio
Gasto real promedio per cápita mensual 2017	S/ 732
Gastos formales (64%)	S/ 467
Gastos gravables (48%)	S/ 222
IGV (18%)	S/ 40
2 pp del IGV	S/ 4.4

Fuente: INEI
Elaboración propia.

Costo fiscal mensual de la propuesta = 2 pp del IGV x total habitantes

[76] INEI. (2018). Evolución de la Pobreza Monetaria. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_tecnico_pobreza_monetaria_2007-2017.pdf
[77] SUNAT. (2018). INFORME N° 39-2018-SUNAT/1V3000. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/incumplimiento_IGV.pdf
[78] Chávez, A. (2012). La incidencia económica del sistema de exoneraciones del IGV. Recuperado de: https://www.econlink.com.ar/impuesto-igv-incidencia
[79] INEI. (2018). Censos Nacionales de Población y Vivienda. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap01.pdf

Costo fiscal mensual de la propuesta = S/ 4.4 x 31 237 385
Costo fiscal mensual de la propuesta = S/ 138 721 754

→ Costo fiscal anual de la propuesta = S/ 1 664 661 044

Este monto es un cálculo promedio que costaría la propuesta considerando los 2 puntos porcentuales del IGV que serían destinados al fondo individual de cada contribuyente, por lo que el fisco dejaría de percibirlos.

Cabe mencionar, que si bien estos son los costos de la propuesta, los beneficios que se obtendrían son de un alcance mayor al ya explicado, por ejemplo, adicionalmente a los beneficios ya mencionados en la parte pertinente, esta propuesta permitirá reducir el monto que destina el tesoro para sostener la ONP y hasta Pensión 65. En este orden de ideas, vale decir que con esta propuesta los recursos utilizados deben entenderse más que como un costo, como una inversión.

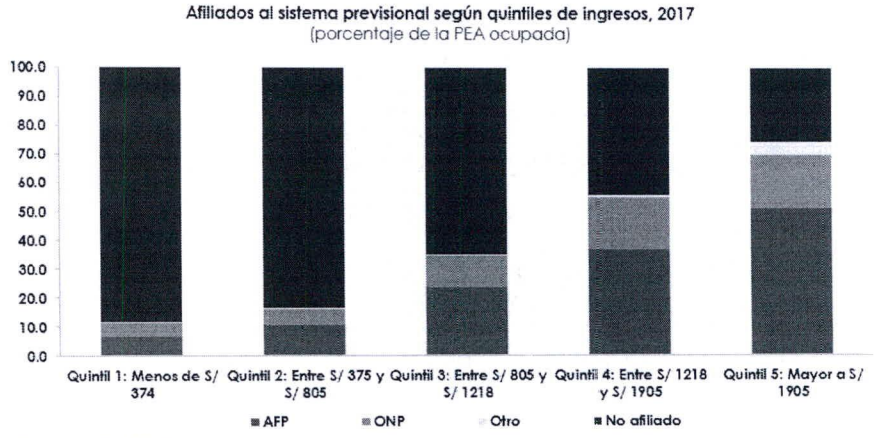
b) Análisis de actores principales: ganadores y perdedores

Ganadores:

- Los ciudadanos, sin distinción alguna, contarán con una pensión, en algunos casos complementaria a otro sistema previsional con el que cuenten, pero que en el caso de las personas que no aporten a ningún otro sistema previsional, el beneficio a recibir configurará su única fuente de pensión.

  En el mismo orden de ideas, el siguiente gráfico permite apreciar que en el quintil más bajo de la PEA ocupada, alrededor del 90% de ciudadanos no se encuentra afiliado a ningún sistema previsional. Este porcentaje es muy parecido al del siguiente quintil donde la cifra decrece ligeramente a 80%. De lo anterior se desprende que la presente propuesta beneficia a las personas de todos los quintiles, pero en mayor medida a las personas que más lo necesitan, por lo que consideramos tendría un impacto muy positivo en la economía nacional.

Gráfico: Afiliados al sistema previsional según quintiles de ingresos, 2017.



Fuente: ENAHO
Elaboración: IPE

- La SUNAT, porque logrará optimizar y fortalecer los sistemas de control, siguiendo su estrategia de transformación digital al incentivar este sistema el uso del comprobante de pago electrónico. Además, habrá un incremento en la base tributaria, así como una disminución en las ratios de evasión en el pago del IGV por ventas no declaradas. De acuerdo con los estimados efectuados para el presente análisis, en el supuesto de que la evasión por IGV se reduciría a un 20% anual, aumentaría la recaudación en S/ 480 millones; de la misma manera, reduciendo la evasión por IR a 50%, la recaudación se incrementaría en S/ 111 millones, haciendo un monto estimado total entre ambos impuestos de S/ 591 millones anuales. Asimismo, la propuesta coadyuva al fortalecimiento de su estrategia de transformación digital.

- El Estado, porque mediante el beneficio propuesto se podrá incrementar el nivel de formalización y, a la vez, el nivel de competitividad del país. Asimismo, si bien es cierto tendrá que hacer una inversión inicial al dejar de recaudar alrededor de S/1600 millones de soles al año, esta inversión será largamente superada por los beneficios de la formalización de la economía nacional. Asimismo, tendrá mayores ingresos que le permitirán proveer mejores servicios públicos.

- El fisco, ya que a mediano plazo se producirá un incremento en la recaudación tributaria debido a la disminución de la evasión del IGV por ventas no declaradas, al formalizar todas las operaciones de compra mediante el uso del comprobante de pago electrónico, requisito básico para acceder a los beneficios del sistema propuesto, el cual está dirigido al consumidor final pero el cual originará la formalización en esta cadena productiva a todo nivel.

Perdedores:

- A corto plazo, los comercios, ya que en muchos casos tendrán que adaptar sus sistemas para poder emitir el comprobante de pago electrónico, generando un necesario nivel de inversión inicial.

- El fisco, ya que al hacer una redistribución de 2 puntos porcentuales del IGV para destinarlos a la cuenta individual, dejará de percibir un estimado de S/ 1 600 millones al año aproximadamente.

- Las imprentas y otras empresas vinculadas, ya que, sin la necesidad de impresión de los comprobantes de pago, disminuirá el requerimiento por parte de las empresas para sus facturas y boletas.

COMENTARIOS FINALES

Durante el análisis técnico llevado a cabo para la elaboración del presente proyecto, se observó la importancia que tiene para el incremento de la base tributaria, la adopción de medidas para reducir la informalidad, disminuyendo en este caso la evasión en el pago del IGV y otras obligaciones tributarias. Sin embargo, también creemos conveniente referirnos a las exoneraciones tributarias, las cuales deberían ser evaluadas para revisar si cumplen su objetivo de ayudar a los sectores de más bajos ingresos o si solo favorecen sólo a unos pocos.

Según la SUNAT existe alrededor de 200 beneficios tributarios en el país, los que suman S/ 16 497 millones para el año 2018. Además, de estos beneficios, casi la mitad corresponden a las exoneraciones tributarias.[80] (ver gráfico)

Gráfico: Gastos tributarios por tipo (2018)

GASTOS TRIBUTARIOS POR TIPO - PROYECCIÓN 2018

En miles de nuevos soles y porcentajes

TRIBUTO	POTENCIAL 2018		Participación %
	(Miles de S/)	% PBI	Total Gasto
Exoneración	8,034,351	1.07%	48.70%
Inafectación	5,831,692	0.77%	35.35%
Devolución	1,274,731	0.17%	7.73%
Diferimiento	871,834	0.12%	5.28%
Tasas Diferenciadas	360,317	0.05%	2.18%
Deducción	75,552	0.01%	0.46%
Crédito	49,195	0.01%	0.30%
Total	**16 497 671**	**2.19%**	**100.00%**

Fuente: Gestión, 10.04.2018. Recuperado de: https://gestion.pe/economia/exoneraciones-tributarias-modelo-villanueva-aplico-san-martin-repetirse-231115

[80] Melgarejo, V. (2018). Exoneraciones tributarias: El modelo que Villanueva aplicó en San Martín podría repetirse. Recuperado: https://gestion.pe/economia/exoneraciones-tributarias-modelo-villanueva-aplico-san-martin-repetirse-231115

Asimismo, SUNAT informó que las exoneraciones tributarias vigentes en el Perú, tendrán un costo valorizado en S/. 17 240 millones para el 2019, representando el 2.1% del PBI. En ese sentido se calculó que las exoneraciones tributarias costaron alrededor de S/ 130 000 millones en los últimos 10 años (2010– 2019).[81]

Las exoneraciones son medidas temporales que se vuelven permanentes, y por eso es necesario revisarlas cada cierto tiempo, para ver si cumplen su objetivo y tal vez en lugar de eliminarlas, sustituirlas. A manera de ejemplo, podemos citar lo que sucedió el año 2003, cuando se tomó la decisión de eliminar las exoneraciones tributarias en San Martín a cambio del compromiso del Gobierno de transferir al Gobierno Regional de San Martín S/ 45 millones al año para proyectos de inversión prioritarios de la región y crear un fideicomiso con el saldo.[82]

Así, tal como señala un estudio de Grade, realizado por el investigador Javier Escobal, en caso que la Región San Martín hubiese mantenido sus exoneraciones tributarias su crecimiento hubiera sido de 4.6% anual (entre los años 2006 y 2015), sin embargo al ser reemplazadas las exoneraciones, el crecimiento fue de 6.8% de promedio anual, debido a transferencias directas para inversión pública.[83]

Con el ejemplo anterior podemos ver que el reemplazo de las exoneraciones por mayores recursos fiscales para inversión pública podría ser una opción a tener en cuenta para contribuir a la inversión en las regiones.

Si bien no se pueden eliminar todas las exoneraciones tributarias, al menos si se pudiera reducir este gasto tributario en 10%, entonces se podrían sumar S/ 1 724 millones a la recaudación del 2019[84], monto que podría ser destinado a financiar otras obras públicas o servicios públicos prioritarios. De la misma manera, esta reducción podría utilizarse para financiar los dos puntos porcentuales del IGV necesarios para el sustento de la propuesta presentada.

Siguiendo con esta línea de evaluar opciones para financiar la presente propuesta, revisamos las cifras destinadas por el Gobierno Nacional al gasto público social, donde vemos que el año 2017 se destinaron S/ 14 281 millones a gastos previsionales.

---

[81] Gestión. (2018). SUNAT: Exoneraciones tributarias costarán S/ 17,240 millones a la recaudación en el 2019. Recuperado de: https://gestion.pe/economia/sunat-exoneraciones-tributarias-costaran-s-17-240-millones-recaudacion-2019-244096

[82] Melgarejo, V. (2018). Exoneraciones tributarias: El modelo que Villanueva aplicó en San Martín podría repetirse. Recuperado de: https://gestion.pe/economia/exoneraciones-tributarias-modelo-villanueva-aplico-san-martin-repetirse-231115

[83] Ibídem

[84] Gestión. (2018). SUNAT: Exoneraciones tributarias costarán S/ 17,240 millones a la recaudación en el 2019. Recuperado de: https://gestion.pe/economia/sunat-exoneraciones-tributarias-costaran-s-17-240-millones-recaudacion-2019-244096

70

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

La presente norma, de ser aprobada, constituirá una nueva Ley que tendrá impacto en el sistema previsional al crear un sistema de pensiones sobre la base, no del aporte del trabajador sino del consumo de las personas naturales.

Dicho nuevo sistema es complementario, no alternativo, respecto de los sistemas previsionales vigentes. Es decir, que no es excluyente de los otros sistemas. Asimismo, tampoco deroga ni modifica ninguna norma de ningún sistema previsional existente. Constituye, más bien, una nueva opción para obtener una pensión de jubilación.

Cabe mencionar, asimismo, que si bien la presente propuesta alude a las competencias de supervisión, control y regulación de la Superintendencia de Banca, Finanzas y AFP, no modifica expresamente su Ley Orgánica, pero materialmente expresa su competencia sobre este nuevo sistema previsional complementario, por lo que dichas disposiciones deberán ser aprobadas con los requisitos de aprobación y modificación de las leyes orgánicas, es decir, 66 votos.

De otro lado, la presente propuesta alude a la SUNAT, como encargada del registro de los afiliados del nuevo sistema pensionario complementario, y en general como parte esencial del Sistema. Sin embargo, incidimos aquí en que no se efectúan modificaciones expresas a sus leyes de organización y funciones, complementarias o conexas. Por el contrario, la ley, de ser aprobada, compatibiliza sus atribuciones como entidad estatal especializada administradora de tributos.

Es muy importante señalar que la Ley, de ser aprobada, no incide de ninguna manera, ni modifica ni recorta el porcentaje que es destinado al Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN de los niveles de gobierno descentralizados que correspondan.

Finalmente, cabe precisar que el inicio de vigencia de la ley, de ser aprobada, será por etapas. Salvo sus disposiciones generales que entrarán en vigencia al día siguiente de la publicación de la Ley en el diario oficial El Peruano, la Ley entrará en vigencia a partir del 1 de enero del 2021 y las disposiciones correspondientes operación y funcionamiento en sí del sistema entrará en vigencia al día siguiente de la primera adjudicación de la licitación para la administración del fondo que integra la CIP de cada afiliado a la "Pensión Complementaria por Consumo".

La presente iniciativa legislativa y las posibles objeciones en relación con el destino de los tributos y la prohibición de iniciativa de gasto por parte del Parlamento.

El artículo 79 de la Constitución Política dispone que "*Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto*"; asimismo, en su segundo párrafo indica que "*El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo*".

Dicho precepto normativo ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia recaída en el Expediente 0007-2012-PI/TC, en la cual indicó lo siguiente:

> "30. (...). Ello significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, **no tiene competencia para, *ex novo*, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública**. (...)
>
> *Contrario sensu*, **el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo**, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, **el Gobierno autorizó o consintió su dación**.
>
> En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero **en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno**. Esta iniciativa en el seno del Congreso, queda constitucionalmente reducida solo a lo atinente a su propio pliego presupuestal.
>
> 31. Así, **la dación de una ley por parte del Congreso que origine un nuevo gasto público y que no respete las mencionadas exigencias constitucionales, incurriría en una inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo**. Incurriría en una inconstitucionalidad de forma, dado que la ausencia de una coordinación previa con el Poder Ejecutivo, constituiría la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79° de la Constitución, necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que anteceda a la expedición de dicha ley. Incurriría en una inconstitucionalidad de fondo, toda vez que el contenido de la ley, así expedida, será violatorio de la prohibición de que el Congreso tenga iniciativa en la generación de gasto público, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto.
>
> 32. Por otra parte, **incluso si una ley generadora de gasto público es avalada previamente por el Poder Ejecutivo, también resulta inconstitucional si, por vía de tal ley, la habilitación de dicho gasto pretende ser imputada a la ya vigente Ley de Presupuesto**, escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos. (...)" (Énfasis agregado).

No obstante, desde nuestro punto de vista, queremos destacar que consideramos que la presente iniciativa legislativa no contraviene, en sí misma, el citado artículo 79 de la Constitución Política del Perú debido, fundamentalmente, por las siguientes razones:

- La prohibición, en estricto, está dirigida o circunscrita a la aprobación de leyes, no así a la presentación de iniciativas legislativas. Tan es así que el propio Tribunal Constitucional reconoce que es posible la intervención del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas con su opinión técnica. Así ocurre, por ejemplo, con las leyes referidas a beneficios y exoneraciones tributarias (artículo 79 de la Constitución Política).
- En el presente caso nos encontramos solo ante una iniciativa legislativa, no ante una ley que ya fue aprobada por el Parlamento. Expresado en otros términos, el presente proyecto de ley tiene por finalidad generar o profundizar el debate sobre la reforma del régimen pensionario y los distintos regímenes actualmente existentes, así como sobre las medidas que debe implementar el Estado para promover y salvaguardar la autonomía y el principio-derecho de dignidad de las

personas adultas mayores, sin que ello implique un régimen exclusivamente asistencialista que implique una afectación al principio de equilibrio presupuestal.

- La presente iniciativa legislativa, lejos de excluir del debate al Poder Ejecutivo, lo que pretende es que se pueda contar en el marco del desarrollo del procedimiento legislativo, con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas con relación al proyecto de ley. No se está desconociendo en modo alguno la necesidad de contar con opiniones técnicas por parte del Estado (entiéndase, del Poder Ejecutivo y los organismos constitucionales autónomos que sean competentes en la materia).
- En estricto, no se está creando ni modificando la tasa de las operaciones gravadas que representa el Impuesto General a las Ventas (IGV). Únicamente se pretende disponer que un mínimo porcentaje de dicha tasa sea destinado al sistema complementario previsional que se propone evaluar e implementar.
- De aprobarse la iniciativa legislativa, su aprobación no supondría una afectación al principio de equilibrio presupuestal, en la medida que no entraría en vigencia al día siguiente de su publicación o este año, sino más bien en el año 2021, siendo que el proyecto de ley de presupuesto correspondiente a dicho año fiscal recién será presentado en el 2020.
- El acogimiento al sistema complementario previsional no será obligatorio, sino opcional, y no está asociado a todas las compras que realice el afiliado luego de su ingreso al sistema, sino solo aquellas compras que el mismo afiliado decida.

Por lo expuesto, por su disposición declarativa señalada en el artículo único, y en la medida que nos encontramos ante una iniciativa legislativa que incluso de ser aprobada con la opinión técnica favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, la ley no afectaría el principio de equilibrio presupuestal porque no supondría la modificación de la Ley de Presupuesto correspondiente al año fiscal 2019 y ni siquiera tendría que ser considerada o presupuestada con miras al año 2020; tenemos la convicción de que el presente proyecto de ley es un aporte a un necesario debate técnico y que contará con la retroalimentación, informes y aportes necesarios del Ejecutivo.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 19:21:01-0500

(3)

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA
GRUPO PARLAMENTARIO FUERZA POPULAR

7/9/2021

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lima, 06 de setiembre del 2021

(4)

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ MORALES Jeny Luz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 09:21:42-0500

OFICIO N.° 027-2021-2022/GPFP-CR

Señora Congresista
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Presente. -

Asunto: Actualización del Proyecto de Ley N° 04077/2018-CR

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted con el propósito de saludarla y a la vez solicitarle tenga a bien agendar para la próxima sesión del Consejo Directivo la actualización del proyecto de ley N° 04077/2018-CR que propone la "LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO POR CONSUMO", el cual fue decretado el 22 de marzo del 2019 a la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera y la Comisión de Trabajo y Seguridad Social respectivamente, el mismo que al término de la legislatura del periodo parlamentario anterior quedó pendiente de los dictámenes de dichas comisiones.

Cabe precisar que resulta de importancia continuar con el trámite de dicha iniciativa legislativa en la medida que, ante la problemática actual del sistema previsional, propone un sistema complementario financiado con un porcentaje del Impuesto General a las Ventas (IGV) que paguen los consumidores finales por la adquisición de bienes y servicios.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 13:09:01-0500

(1)

HERNANDO GUERRA-GARCÍA CAMPOS
Congresista de la República
Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

(2)

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2021 16:36:31-0500

R.V. 684693

(5)

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: [illegible] Lesile Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 17:13:55-0500

(6)

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 18:31:59-0500

(7)

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MURATA FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 17:24:30-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 28 **de** Setiembre **de** 2021

Con acuerdo del Consejo Directivo, Se actualizó el Proyecto Ley N0774/2018-CR.-

JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley N° 626/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
14 NOV 2016
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:38

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
01 OCT 2021
RECIBIDO
Hora: 9:19 a.m.
Firma:

Proyecto de Ley N° 343/2021-CR

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE "ALERTAS EDUCATIVAS" PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS - MYPE

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista Miguel Ángel Torres Morales, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE "ALERTAS EDUCATIVAS" PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS - MYPE

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las sanciones negativas y positivas en el ordenamiento jurídico

La sanción, en términos genéricos, es la respuesta de un orden normativo frente al cumplimiento o incumplimiento de una norma; viene a ser la consecuencia de la verificación en la realidad de la prescripción de la norma[1]. En similar sentido opina Alzamora Valdez al considerar que el concepto de sanción "comprende tanto el premio como el castigo, tanto la sanción represiva como la preventiva"[2].

Como señala Herrera Guerra, la sanción en términos estrictos y en negativo es el más usado (sanción como castigo), pues así se busca garantizar de manera más efectiva el cumplimiento de las normas jurídicas.[3] Pero –prosigue el autor- las sanciones positivas o premios también pueden cumplir la función garantizadora, ya que "el no-cumplimiento de normas provistas con este tipo de sanciones trae consigo consecuencias negativas para quien realiza tal conducta, ya que no recibir los premios otorgados por las normas le significará un menoscabo en sus intereses."[4] (el subrayado es nuestro)

Así:

> "(...) la sanción, no puede ser tomada como sinónimo de coacción. La coacción es una forma en que puede presentarse la sanción. Como vimos, puede haber sanciones positivas que signifiquen premios y, por otro lado, existen sanciones negativas no

[1]HERRERA GUERRA, Jorge Luis. Las sanciones del derecho internacional. 1998. Agenda Internacional; Vol. 4, No. 10 (1998); Pág. 114
[2] ALZAMORA VALDEZ, Mario. Introducción a la ciencia del Derecho. Lima Tipografía Sesator, 1980. p. 148.
[3]HERRERA GUERRA, Jorge Luis. Op. Cit. Pág. 114
[4]HERRERA GUERRA, Op. Cit. Pág. 114.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 19:22:22-0500

(3)

CONGRESO de la REPÚBLICA
GRUPO PARLAMENTARIO FUERZA POPULAR

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lima, 06 de setiembre del 2021

(4)

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: LOPEZ MORALES Jeny Luz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2021 09:25:37-0500

OFICIO N.° 028-2021-2022/GPFP-CR

Señora Congresista
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Presente. -

Asunto: Actualización del Proyecto de Ley N° 00626/2016-CR

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted con el propósito de saludarla y a la vez solicitarle tenga a bien agendar para la próxima sesión del Consejo Directivo la actualización del proyecto de ley N° 00626/2016-CR que propone la "LEY QUE ESTABLECE "ALERTAS EDUCATIVAS" PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS-MYPE", el cual fue aprobado por el Pleno del Congreso el 20 de setiembre de 2017 y posteriormente observado por el Poder Ejecutivo, el mismo que al término de la legislatura del periodo parlamentario anterior cuenta con Dictamen de Insistencia aprobado por Unanimidad, el 12 de setiembre de 2017, por la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa.

Cabe precisar que resulta de importancia continuar con el trámite de dicha iniciativa legislativa en la medida que tiene como finalidad reducir el incumplimiento tributario mediante aprendizajes específicos, y promover la cultura tributaria, para ello propone establecer sanciones denominadas "Alertas Educativas" para las micro y pequeñas empresas reguladas de conformidad con el artículo 11 de la Ley 30056, que se encuentren en los regímenes tributarios RUS, RER o Régimen General.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 17:15:03-0500

(5)

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 13:09:54-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 16:34:39-0500

(2)

(1)

HERNANDO GUERRA-GARCÍA CAMPOS
Congresista de la República
Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

R.V. 684698

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: TUDANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 17:25:19-0500

(7)

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2021 18:32:54-0500

(6)

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 28 **de** Setiembre **de** 2021

Con acuerdo del Consejo Directivo, se actualizó el Proyecto de Ley 626/2016-CR.-

JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 29 de setiembre de 2021

Oficio 080-2021-2022-ADP-CD/CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
GRUPO PARLAMENTARIO
FUERZA POPULAR
30 SEP 2021
RECIBIDO
Firma _____ Hora 4:39 p.m.

Señor congresista
HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS
Portavoz del Grupo Parlamentario Fuerza Popular

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. VILLENA
DESPACHO PARLAMENTARIO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DAVILA
Jefe del Departamento de Relatoría y Agenda

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. ANGELES
Director General Parlamentario

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la señora Presidenta del Congreso de la República, para hacer de su conocimiento que el Consejo Directivo del Congreso, en su sesión semipresencial realizada el 28 de setiembre de 2021, con la dispensa del trámite de sanción del acta, en atención a su petición formulada con los oficios 027 y 028-2021-2022/GPFP-CR, acordó actualizar los siguientes proyectos de ley:

- 626/2016-CR, por el que se propone establecer alertas educativas para las micro y pequeñas empresas (MYPE).

- 4077/2018-CR, por el que se propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un Sistema Complementario de Pensión por Consumo que sea accesible a todas las personas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Constitución Política del Perú que establece que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social.

Con esta oportunidad reitero a usted, señor congresista, la expresión de mi especial consideración.

Atentamente,

HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor del Congreso de la República

c.c. Área de Trámite y Digitalización de Documentos

JVC/cvd.