



**LEY QUE CREA EL SISTEMA PREVISIONAL PARA TRABAJADORES QUE SE INCORPORAN A LA ECONOMÍA NO FORMAL.**

Los Congresistas de la República **JORGE CARLOS MONTOYA MANRIQUE y ESDRAS RICARDO MEDINA ANAYA**, en su calidad de coordinador y miembro, respectivamente, del Grupo de Trabajo encargado del “Estudio de Propuestas para el fortalecimiento y mejora de los Sistemas de Pensiones” y, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa señalado en el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22º, 67º, 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa de proyecto de ley:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE CREA EL SISTEMA PREVISIONAL PARA TRABAJADORES QUE SE INCORPORAN A LA ECONOMÍA NO FORMAL**

**Artículo 1.- Objeto de la ley**

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto crear un sistema previsional para los trabajadores que al cumplir la mayoría de edad se incorporan a la economía no formal y se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad

**Artículo 2.- Finalidad**

Proporcionar a los trabajadores que se incorporan a la economía no formal y se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, una alternativa de ahorro con fines previsionales, basada en incentivos al ahorro previsional.

**Artículo 3.- Principios**

El sistema previsional para trabajadores que se incorporan a la economía no formal se regirá por los siguientes principios:

- **Diseño desde el trabajador en situación de pobreza y vulnerabilidad.** - El sistema ha sido diseñado considerando la edad, la modalidad de trabajo, bajo nivel de ingresos, dinámica, temporalidades, y capacidad de ahorro de los trabajadores que se incorporan a la economía no formal, los cuales en su mayoría se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- **Innovación en procesos.** - El sistema ha sido diseñado con procesos innovadores, y opera con el uso intensivo de las nuevas tecnologías.



- **Enfocado en la realidad nacional:** El diseño del sistema parte del conocimiento de las principales características de nuestra realidad social, económica, demográfica y cultural.
- **Progresividad.** - El sistema considera una progresividad horizontal, en el sentido de que diversos grupos de trabajadores de la economía no formal se irán incorporando paulatinamente. También considera una progresividad vertical, pues ofrecerá al aportante, diversos incentivos de acuerdo a la etapa de su vida laboral y familiar.
- **Potestativo:** Es potestad del aportante su afiliación o retiro del Sistema; sin embargo, el Estado, los empleadores y terceros, ofrecerán incentivos para un adecuado comportamiento previsional que asegure su permanencia.

#### **Artículo 4.- Características del sistema previsional para trabajadores que se incorporan a la economía no formal y se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad**

El sistema previsional es un sistema de cuentas individuales de capitalización, donde el trabajador puede elegir libremente, en función de sus comportamientos previsionales e incentivos, una pensión-meta.

El sistema tiene las siguientes características:

- a) Es simple, transparente y oportuno.
- b) Es fiscalmente sostenible.
- c) Es adaptable y progresivo.
- d) Está basado en la actitud del aportante.
- e) Es de afiliación, aportes y retiro voluntario.
- ç) Es multi-opcional a nivel de incentivos progresivos.
- g) Es abierto a diversos medios de pago electrónicos.
- h) Es abierto a desarrollar competencias y capacidades financieras.
- i) Es mixto para recibir aportes del Estado, empleador, particulares y del trabajador de la economía no formal.

#### **Artículo 5.- Definiciones**

**El sector informal:** se refiere a las unidades productivas no constituidas en sociedad que no se encuentran registradas en la administración tributaria.

**El empleo informal** hace referencia a aquellos empleos que no gozan de beneficios estipulados por Ley como seguridad social, gratificaciones, vacaciones pagadas, etc. Incluye todo trabajo remunerado (p.ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así



como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos.

Los trabajadores no formales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores.

**Trabajadores de la Economía no Formal:** - Debido a que la informalidad no es una característica de la persona, sino de la actividad económica, en esta Ley se empleará la denominación Trabajadores de la Economía no formal, la cual incluye tanto a trabajadores con empleos no formales que laboran en empresas formales, como a trabajadores de la economía no formal.

**Aportes.** - Es la contribución que realiza el trabajador dependiente o independiente a manera de ahorro previsional, y que efectúa de forma obligatoria o voluntaria al Sistema Previsional. Los aportes están destinados para financiar su pensión de jubilación, y/o poder acceder a las prestaciones de invalidez o sobrevivencia.

**Cuenta individual de capitalización (CIC).** -Fondo que mantiene el afiliado al Sistema Privado de Pensiones, donde se acredita los aportes obligatorios y voluntarios que realiza.

El saldo de la cuenta individual incluye la rentabilidad acumulada que se haya generado por las aportaciones.

**Sistema de capitalización individual.** -Sistema Previsional mediante la cual las aportaciones de los trabajadores se depositan en una cuenta personal, la que se incrementa mes a mes con los nuevos aportes y la rentabilidad generada por las inversiones del fondo acumulado.

## **Artículo 6. — Aportes para el funcionamiento del sistema**

### **6.1 Aportes del Estado**

Los aportes del Estado para el Sistema Previsional para trabajadores de la Economía no Formal (SP-TENF) son de dos tipos:

**Capital de apertura cuenta previsional.** - También Llamado Capital - semilla, es el depósito inicial que el Estado efectúa por única vez a favor de cada ciudadano que se incorpora a la economía no formal y se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad al cumplir 18 años.

Este depósito se realiza en una cuenta DNI que se apertura en el Banco de la Nación a favor del trabajador, pero con el único fin de ser transferida a la CIC en el momento que el trabajador decida afiliarse a una Gestora de Fondos Previsionales.

En caso de que el trabajador comunique su deseo de no pertenecer al sistema, o al quinto año de haber sido depositado el fondo y no haberse afiliado a una Gestora de Fondos Previsionales, el Estado recuperará los fondos.



**Copago para ahorro previsional.** — Es el aporte del Estado para el Fondo Previsional del trabajador, cuyo monto será similar al aporte del trabajador, en cantidades variables y eventuales.

En ningún caso, el aporte anual del Estado puede superar el 10% de 12 Remuneraciones Mínimas Vitales.

El Ministerio de Economía y Finanzas considerara en el presupuesto anual presentado ante el Congreso de la República, el crédito presupuestal que financia el capital semilla y el co-pago propuesto en el sistema previsional para trabajadores de la economía no formal.

## **6.2 Aportes voluntarios del empleador, organizaciones y/o particulares**

Los aportes que el empleador, organizaciones y/o particulares deseen efectuar en forma voluntaria a la CIC de los trabajadores generarán beneficios tributarios en el pago Impuesto a la Renta, cuyo monto y aplicación serán establecidos por el MEF.

## **6.3 Aportes voluntarios de los trabajadores de la economía no formal**

Los trabajadores de la economía no formal efectuarán sus aportes en su Cuenta Individual de Capitalización, a través de las diversas medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago que, para este fin se establezcan por parte de la entidad que supervisa el sistema previsional

El sistema considerará tres niveles de tasa de aporte del trabajador, del orden de 3.5%, 5%, o 7%, los cuales serán destinadas únicamente a la CIC del trabajador.

Adicionalmente a la información del aporte, el sistema registra la pensión-meta elegida por el trabajador. Asimismo, muestra información del capital necesario que debe haberse formado al término de su vida laboral, y los montos mensuales y anuales al que se debe llegar para alcanzar la meta fijada.

## **Artículo 7.- Los incentivos para la afiliación y permanencia en el sistema**

En adición al capital semilla y al copago del Estado, el sistema considera incentivos progresivos como los siguientes:

- 7.1. Un seguro básico de salud con costo asumido por el afiliado, al tercer año.
- 7.2. Deducciones del Impuesto a la Renta para aquellos empleadores, organizaciones o particulares que efectúen aportes a la CIC de los trabajadores.
- 7.3. Otros que la autoridad previsional considere conveniente y sean aprobados por Ley.



## **Artículo 8.- La Administración del Sistema:**

**8.1. La autoridad previsional:** Es el organismo público que estudia, evalúa, fortalece y norma el sistema previsional de la economía no formal.

**8.2. La supervisión del Sistema previsional.** La supervisión del Sistema estará a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

### **8.3. Las operadoras del Sistema: Gestoras de Fondos Previsionales**

Las Gestoras de Fondos Previsionales son aquellas entidades del sistema financiero y las AFPs, que brindan servicios de administración de fondos previsionales, en libre competencia y en igualdad de condiciones, de acuerdo al marco regulatorio establecido por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en beneficio de sus afiliados.

Las Gestoras pueden ser entidades financieras, públicas o privadas: AFPs, AFP Pública, Compañías de Seguros, Bancos, o similares, que ofrezcan las seguridades para el ahorro previsional de acuerdo a las normas establecidas por la SBS.

## **Artículo 9.- La operación del Sistema:**

### **9.1. La Afiliación**

La incorporación al sistema previsional para trabajadores de la economía no formal es voluntaria y se efectiviza cuando este último se afilia a una Gestora de Fondos Previsionales.

En el momento de la afiliación, el Banco de la Nación transfiere los fondos de la cuenta DNI del trabajador a la nueva cuenta CIC en el sistema previsional.

### **9.2. Cuenta Individual de Capitalización (CIC)**

La cuenta individual de capitalización es la cuenta del aportante, asociada a su Documento Nacional de Identidad, donde se registran los aportes realizados por el Estado, el empleador, los particulares y el trabajador.

En la cuenta individual de capitalización se debe concentrar los aportes con fin previsional y la rentabilidad que genera una Gestora de Fondos.

Los fondos de la cuenta de capitalización individual son intangibles e inembargables y no están sujetos a cobros adicionales.

## **Artículo 10.- Los Beneficios del Sistema:**

### **10.1. La Pensión-Meta**



En caso de los trabajadores de la economía no formal, la pensión-meta es el objetivo de pensión a alcanzar al fin del periodo laboral y en la edad fijada por el reglamento, el cual se genera a través de los aportes del trabajador, del Estado, y los aportes voluntarios que realicen el empleador, organizaciones, particulares, más el monto por las ganancias de capital y demás rendimientos que se generen por cada aporte en la Cuenta Individual de Capitalización.

### **10.2. Los aportes del Estado**

Tienen derecho a percibir los aportes del Estado los trabajadores de la economía no formal, que se encuentren en condición de vulnerabilidad, pobreza o extrema pobreza según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) a la vigencia de la presente Ley.

Lo aportes del Estado retornan al Tesoro Público en caso el aportante decida retirar los suyos.

### **10.3. Pensión de sobrevivencia y de invalidez**

El sistema considera pensiones de sobrevivencia, longevidad e invalidez, en función de los aportes y seguros correspondientes.

### **Artículo 11. - Medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago**

La Gestora de Fondos Previsionales puede gestionar convenios, bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, con entidades del sistema financiero, empresas y establecimientos o las personas jurídicas que lo soliciten, para el acceso y/o desarrollo de diversas medidas de inclusión financiera, canales digitales o pasarelas de pago, con la finalidad de que el empleador o trabajador disponga libremente de diversas opciones de aporte con fin previsional, así como también, para recibir cuando lo considere conveniente, la información del monto de su fondo en función de la pensión meta.

### **Artículo 12.- Educación Financiera**

El Ministerio de Educación incorpora en el Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB) el área curricular de educación financiera con la finalidad de desarrollar, en coordinación con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y la secretaria de Gobierno y Transformación Digital, el conocimiento sobre nuestro sistema financiero, la importancia del ahorro, la capitalización y el financiamiento de las pensiones.

### **Artículo 13. - Supervisión y fiscalización**

Las Gestoras de Fondos Previsionales se rigen bajo las disposiciones normativas y de sanciones por conductas de mercado que se establezcan para tal fin, por ley de la República y disposiciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, respecto de concentraciones, problemas de poder de mercado,



prácticas de abuso de posición dominante de las instituciones crediticias, así como la revisión de acuerdos restrictivos a la competencia del sistema financiero.

#### **Artículo 14. Interoperabilidad entre Sistemas**

El Reglamento establece las condiciones en que se efectuarán las transferencias de aportes en los casos que un pensionista decida migrar a otro sistema, las cuales se darán en un bajo los principios de celeridad, respeto a la propiedad individual, y equidad.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA.** — EL Ministerio de Economía y Finanzas se constituye en la Autoridad previsional que se encarga de estudiar, evaluar, fortalecer y normar el sistema previsional de la economía no formal.

**SEGUNDO.** — El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) establecerán los criterios para la inversión de los fondos de pensiones de las APS, basados en la libertad y la competencia, de manera tal que se logre los mayores retornos posibles.

**TERCERA.** - El Ministerio de Economía y Finanzas en la sesión extraordinaria convocada para sustentar las leyes de presupuesto, expone los avances y logros obtenidos del sistema previsional para trabajadores no formales y la promoción de la cultura previsional.

Lima, 19 de noviembre 2025.

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. EL PROBLEMA QUE SE DESEA RESOLVER:

Se desea solucionar dos problemas públicos relevantes:

1. En un futuro cercano, la mayoría de la población adulta mayor vivirá en la indigencia, pues actualmente la mayoría de los trabajadores peruanos no disponen de ningún sistema previsional que los proteja.
2. En los siguientes años el Régimen de Pensión 65 no podrá asumir la gran cantidad de trabajadores adultos mayores que a la fecha no tienen un ahorro con fines previsionales, por lo que se genera una fuerte presión hacia el gasto público.

Esta situación afecta fundamentalmente al segmento poblacional más pobre y numeroso, cuyo número se ha incrementado a partir del año 2020 por efecto del confinamiento propio del COVID 19 y la subsiguiente crisis económica.

*Según el IPE<sup>1</sup>: “En el 2023, la tasa de pobreza en el Perú se incrementó a 29.0%, acumulando dos años de aumentos consecutivos y ubicándose en niveles muy cercanos a los alcanzados durante la pandemia del 2020 (30.1%). Esta subida se registró en un contexto de recesión económica, choques climáticos adversos y de presiones inflacionarias aún elevadas en la canasta de básica de alimentos, los cuales perjudicaron significativamente a los hogares de menores recursos en las zonas urbanas del país.*

*Los resultados revelan que la pobreza se ubicó en el 2023 muy por encima de las tasas que se alcanzaron antes de la pandemia (20.2%), lo cual implica un retroceso a niveles que no se registraban desde el 2010. Con ello, 3 millones 290 mil personas han caído en situación de pobreza desde el 2019. Además, la pobreza extrema retrocedió a 5.7%, alcanzando su peor resultado desde 2012, incluso mayor que en la pandemia del 2020 (5.1%).*

*El deterioro en las condiciones de vida registrado el año pasado se concentró nuevamente en el área urbana, donde la tasa de pobreza se incrementó a 26.4%, cifra que supera al pico causado por la pandemia (26.0%) y que representa el nivel más alto desde el 2007. Por el contrario, la pobreza en las zonas rurales registró una caída a 39.8%, luego de haberse incrementado a 41.1% en el 2022. De esta manera, la pobreza continúa reconfigurándose como un fenómeno que afecta cada vez más a los hogares urbanos del país. Así, en 2023 se registran 3.5*

<sup>1</sup> <https://ipe.org.pe/ipe-pobreza-alcanza-a-9-8-millones-de-peruanos/>



*millones más de pobres urbanos que en 2019 y las zonas urbanas pasaron de concentrar el 56.7% de la población pobre al 73% en ese periodo.*

*A nivel regional, durante el 2023 la pobreza se incrementó en 21 de 25 regiones a nivel nacional. En regiones como Ucayali, Tumbes, Lambayeque y Loreto, por ejemplo, las tasas de pobreza aumentaron en casi 4 puntos porcentuales en promedio durante el 2023. Mas aún, en siete regiones la pobreza escaló a niveles inclusive superiores a los registrados durante la pandemia, las cuales incluyen a Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Tacna, Lambayeque, Cajamarca y Lima Metropolitana. Entre estos casos, el más alarmante es el de Loreto, donde la pobreza se ha incrementado desde el 2020 en más de 10 puntos porcentuales a 43.5% en el 2023.*

Asimismo, en un informe del 7 de enero del presente año, Víctor Fuentes Campos, Gerente de Políticas Públicas del IPE comenta que<sup>2</sup>:

*En el 2024, junto con un crecimiento económico de aproximadamente 3.2%, se habría dado una reducción de la pobreza de alrededor de 1 punto o 1.5. Esta cifra es insuficiente ya que es una disminución que aún está a más de una década de retroceso frente a los niveles alcanzados en años previos.*

*Si bien es importante que el crecimiento económico en el 2024 fue positivo, después de un 2023 negativo -en términos económicos y de empleabilidad-, hay que reconocer que la tasa de reducción de la pobreza es aún deficiente.*

*Con una economía peruana caracterizada por ser pequeña y con una población juvenil muy grande, no deberíamos apuntar hacia un crecimiento de 3.2%. En este contexto, una tasa de disminución de la pobreza de hasta 1.5 puntos no debería ser motivo de alegría, sino que debería invitarnos a reflexionar sobre los retos que nos quedan hacia adelante para volver a tener un incremento económico por encima de 4% o 5% y reducciones de la pobreza más importantes y sostenidas en el tiempo.*

*Para poner en perspectiva, entre el 2004 y 2013 es cuando más se redujo la pobreza, disminuyendo cada año 4 puntos porcentuales. En ese período el crecimiento de la economía era de 5%, impulsado principalmente por la inversión privada que crecía a doble dígito.*

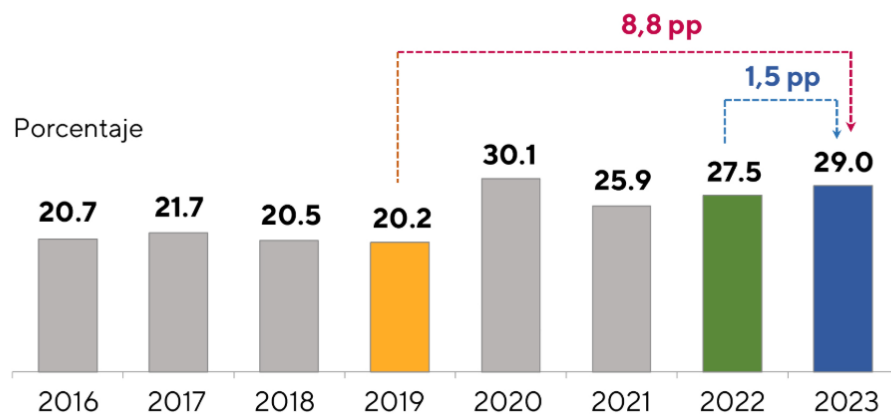
---

<sup>2</sup> : <https://ipe.org.pe/pobreza-monetaria-en-el-2024/Según>

A continuación, se muestra una serie histórica en la que se puede apreciar como la pobreza disminuye entre los años 2016 al 2019, pero sube significativamente como consecuencia de la paralización de nuestra economía durante los años 2020 y 2023.

## **INCIDENCIA DE POBREZA MONETARIA TOTAL, 2016 - 2023**

**Pobres monetarios:** “Personas que viven en hogares que no pueden cubrir el costo de la Canasta Básica de Consumo (alimentos y no alimentos)”.



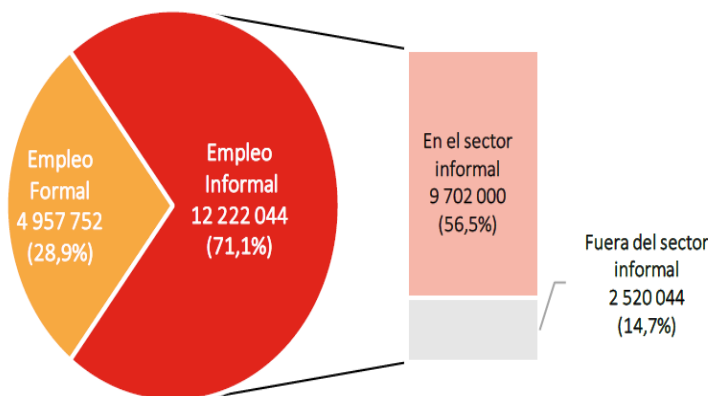
Este incremento de la pobreza, y sus consecuencias como la anemia y la delincuencia son quizás uno de los mayores retos que enfrenta el Estado y estamos seguros de que las propuestas de esta Ley ayudarán a reducir la vulnerabilidad de la población en general, y específicamente de la población adulta mayor, uno de los grupos más afectados por las cíclicas crisis económicas.

Al respecto, es importante tener en cuenta que la estructura laboral en nuestro país es atípica, pues el grueso de la PEA está empleada de manera informal, lo cual impide la protección de las leyes laborales, los salarios que reciben son más bajos que los formales, y se carece de un sistema de ahorro previsional para el término de la etapa laboral.

A continuación, se muestra un gráfico en el que se aprecia la dimensión del empleo informal, el cual da trabajo a cerca de 12 millones de peruanos, sobre una PEA total de alrededor de 17 millones, sin embargo, no existe un sistema previsional que lo proteja.

**PERÚ: PEA OCUPADA CON EMPLEO FORMAL E INFORMAL DENTRO Y FUERA DEL SECTOR INFORMAL, 2023**

(Absolutos y porcentaje)



**Nota:** El empleo informal se calcula en base a la Metodología de la OIT, que comprende a aquellos trabajadores que laboran en unidades productivas no registradas en la administración tributaria (SUNAT), aquellos asalariados que no cuentan con seguro de salud pagado por el empleador y los trabajadores familiares no remunerados.

- La suma de las partes puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

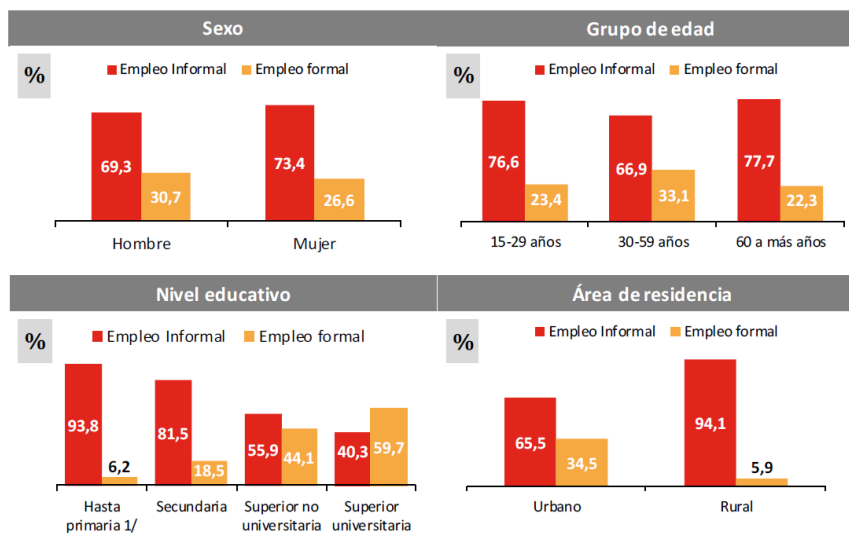
**Fuente:** INEI- Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN), 2023.

**Elaboración:** MTPE-DGPE-Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

*Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Informe anual del empleo 2023.*

**PERÚ: TASA DE EMPLEO INFORMAL POR CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS, 2023**

(Porcentaje)



**Nota:** El empleo informal se calcula en base a la Metodología de la OIT, donde comprende aquellos trabajadores que laboraron en unidades productivas que no cuentan con RUC registrado en la SUNAT o aquellos asalariados que no cuentan con beneficios sociales como seguro de salud.

1/ Incluye sin nivel educativo, educación inicial y educación básica especial.

**Fuente:** INEI- Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN), 2023.

**Elaboración:** MTPE-DGPE-Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

*Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Informe anual del empleo 2023.*

Como se puede observar en los cuadros anteriores, el empleo informal paga los salarios más bajos y afecta fundamentalmente personas con bajo nivel educativo, muy jóvenes o adultos mayores, y particularmente a la población rural. Cabe mencionar que una de las características básicas del este empleo es la precariedad, pues por lo general es temporal, en función de las épocas de cosecha o siembra en el caso de la población rural, o de las campañas comerciales o grandes obras de construcción, en el caso de la población urbana.

## 2. LOS FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

### 2.1. Antecedentes

Actualmente en nuestro país operan dos sistemas previsionales de carácter general y varios otros de carácter específico, para grupos laborales de naturaleza particular.

#### **Sistemas Generales:**

##### **Sistema Nacional de Pensiones (SNP)**

El Sistema Nacional de Pensiones fue creado en el Decreto Ley N° 19990 de fecha primero de mayo de 1973. Este sistema reúne a trabajadores de la actividad privada (Ley N° 4916-Decreto Legislativo N° 728), a los obreros (Ley N.º 8433) y a los funcionarios y servidores públicos bajo el régimen de la actividad pública (Ley N.º11377 y Decreto Legislativo N°276) no incorporados al Régimen del Decreto Ley N° 20530.

Es un sistema de Reparto que se basa en un aporte obligatorio realizado por los trabajadores, con el que se pagan las pensiones del personal que deja su etapa laboral por temas de edad o impedimento laboral.

En el año 1992, inicia sus funciones la Oficina de Normalización Previsional (ONP), asumiendo la administración del Sistema Nacional de Pensiones, la cual opera las pensiones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y capital de defunción, los cuales se otorgan al cumplimiento de determinados requisitos. La pensión de jubilación en la actualidad se otorga con 20 años de aportes y 60/65 años de edad; en el caso de la pensión de invalidez, es el 50% de la remuneración.

##### **Sistema Privado de Pensiones (SPP)**

El Sistema Privado de Pensiones (SPP) es un régimen administrado por entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), donde los aportes que realiza el trabajador se registran en una cuenta personal denominada Cuenta Individual de Capitalización (CIC).

Este sistema fue creado el 6 de diciembre de 1992, a través del Decreto Ley 25897, como alternativa a los regímenes de pensiones administrados por el Estado peruano y concentrados en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Tras 33 años de operación, el SPP cuenta hoy con más de 9.8 millones de personas afiliadas y tiene un rol clave en el sistema previsional peruano <sup>3</sup>.

El aporte es de periodicidad mensual y tiene tres destinos:

- La Cuenta Individual de cada trabajador, (10%),
- Un porcentaje para financiar las prestaciones de invalidez,

<sup>3</sup> <https://www.asociacionafp.pe/sistema-privado-pensiones/sobre-el-sistema/>

- sobrevivencia y gastos de sepelio; y,
- Un porcentaje por Comisiones por la gestión de la administradora.

Existen tres opciones para que los aportantes puedan decidir su perfil de inversión:

- El fondo tipo cero “0”: de muy bajo riesgo y destinado a afiliados que cumplan 65 años o próximos a pensionarse;
- El fondo tipo uno “1” o fondo de preservación del capital, de bajo riesgo y de crecimiento estable, dirigido a afiliados de 60 años;
- El fondo tipo dos “2”, o fondo mixto, de riesgo medio y dirigido a afiliados entre 45 y 60 años; y
- El fondo tipo tres “3” o de apreciación de capital, de alto riesgo y dirigido a afiliados hasta los 45 años

Las leyes N° 30425 y N° 30478, aprobadas el 15 de abril de 2016, abrieron la posibilidad que el afiliado de 65 años puede elegir continuar con el sistema de pensiones, o retirar hasta el 95,5% del total del fondo disponible en su CIC. También se autoriza el retiro de hasta el 25% de la CIC para el pago de la cuota inicial o la amortización de un crédito hipotecario.

Con fecha 24 de septiembre de 2024 fue publicada la Ley 32123, Ley de modernización del Sistema Previsional peruano, la cual crea el Sistema Integral Previsional Peruano (SIPP) a fin de garantizar la protección previsional de todos los ciudadanos, independientemente de su vínculo laboral.

El nuevo SIPP propone un sistema previsional único, universal, igualitario, inclusivo e integrado, gestionado bajo administración pública y privada, y establece mecanismos que permitirán garantizar el pago de una pensión mínima a sus afiliados. A continuación, las disposiciones más relevantes<sup>4</sup>:

#### **Afiliación obligatoria al SIPP:**

Todos los ciudadanos mayores de 18 años deben afiliarse al SIPP. Si una persona no elige entre el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o el Sistema Privado de Pensiones (SPP) será afiliada automáticamente al SNP.

Por su parte, las personas mayores de 18 años y que no estén afiliadas al nuevo SIPP, deberán afiliarse obligatoriamente al SNP o al SPP. En caso de no expresar su elección, serán automáticamente afiliadas al SPP.

#### **Creación de un nuevo aporte obligatorio para los trabajadores independientes:**

Los trabajadores independientes que perciben ingresos de cuarta o quinta categoría estarán obligados a realizar un aporte sobre dichos ingresos. Esta tasa se implementará de manera gradual a partir del tercer año de vigencia de la ley, comenzando en un 2% y alcanzando un máximo del 5%

<sup>4</sup> [https://www.garrigues.com/es\\_ES/noticia/peru-aprobada-reforma-sistema-pensiones-garantizar-pago-pension-minimailiados#:~:text=Con%20fecha%202024](https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/peru-aprobada-reforma-sistema-pensiones-garantizar-pago-pension-minimailiados#:~:text=Con%20fecha%202024)



(incrementándose un punto porcentual cada dos años).

El porcentaje de aportación se calcula sobre los ingresos declarados en cada recibo por honorario emitido por el trabajador independiente. En caso de ingresos no sujetos a retención, el agente retenedor será solidariamente responsable de los aportes no pagados.

#### **Incremento de la pensión mínima para los afiliados:**

Se aumenta la pensión mínima de jubilación e invalidez para el SNP a S/. 600.00 (USD \$ 162.16) mensuales. En cuanto al SPP, se determina que el aporte será definido a través de las disposiciones reglamentarias.

#### **Creación del nuevo aporte por consumo:**

Los afiliados al SIPP podrán efectuar un “aporte por consumo”, que tiene carácter complementario, de naturaleza previsional y proveniente de los gastos por consumo realizados por los afiliados al SIPP, debidamente sustentados en boletas de venta electrónicas. El aporte por consumo se calcula anualmente y equivale al 1% de la sumatoria de los importes de la venta, la cesión en uso y/o del servicio prestado, siendo que el consumo total –y base del cálculo del aporte por consumo- no debe exceder las 8 UIT anuales (para el 2024, es de S/ 41, 200.00 / USD \$ 11,135.14).

#### **Determinación de edad de jubilación:**

Con la implementación del SIPP, la edad para acceder a una pensión adelantada, anticipada ordinaria o anticipada por desempleo, cuando corresponda, es de 55 años (anteriormente era de 50 años).

Respecto de la edad para acceder a una pensión de jubilación, se mantiene en 65 años.

#### **Prohibición de retiros de los fondos del SIPP:**

Con la entrada en vigor de la ley, queda prohibido el retiro total o parcial de los fondos acumulados en las cuentas individuales de aportes obligatorios por parte de los afiliados del SPP.

#### **Los Regímenes especiales:**

Son sistemas previsionales específicos que responden a modalidades de trabajo diferenciadas no incluidas en los regímenes laborales generales. Entre los más importantes tenemos el Régimen Militar Policial y el Régimen Minero.

### **2.2. Roles del Estado, los trabajadores y los empleadores en relación con las pensiones.**

En una sociedad libre, cada persona elige su actividad laboral de acuerdo a

sus preferencias, capacitación y experiencia; sin embargo, el Estado tiene el deber de proteger a los trabajadores y regula las actividades empresariales en función del bien común, por lo que el tema de pensiones cae dentro de aquellas actividades sociales en las que se relacionan Trabajadores, Estado y Mercados, y en tal sentido, es necesario que, sobre una base de diálogo, los actores puedan integrarse en sistemas previsionales de consenso.

### 2.3. Especificidades de nuestra Población y Economía

#### La Población:

##### **Evolución de la población 1950-2070**

“A continuación, mostraremos la dinámica poblacional en nuestro país, de acuerdo con la información del INEI publicada en el documento “Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950-2070”:

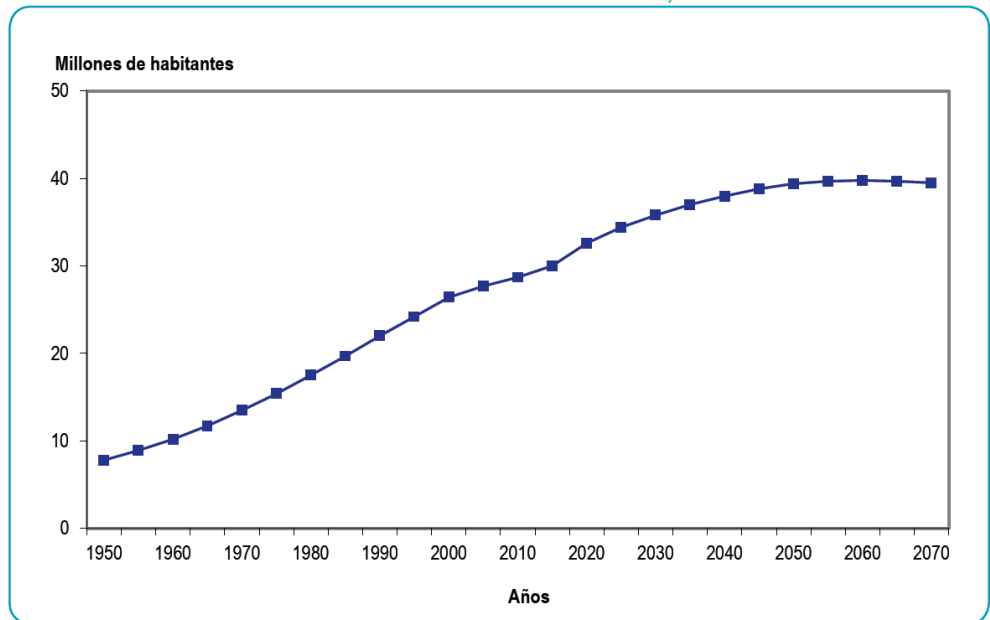
*Al comenzar la segunda mitad del Siglo XX el Perú tenía 7,8 millones de habitantes y crecía a una tasa promedio anual de 2,6%.*

*Esta velocidad de crecimiento demográfico se aceleró a partir de 1955 llegando la tasa de crecimiento a 2,9% en 1965 (el más alto valor registrado en toda la historia) y se mantuvo con pocas vacaciones alrededor de ese valor hasta inicios de la década de los 80 del siglo pasado.*

*Como consecuencia, la población peruana pasó rápidamente de más de 10 millones en 1960 a 17,5 millones en 1980. A partir de ese año la tasa de crecimiento de la población comenzó a disminuir como resultado del descenso del promedio de hijos por mujer, no obstante, el número de habitantes por quinquenio seguía en aumento, debido al mayor número de las mujeres que ingresaban a la edad reproductiva. En el 2000 la población peruana llegó a 26,4 millones y en el 2015 a 30,0 millones.*

*La población peruana en el 2020 será de 32,6 millones de habitantes, en el 2050 de 39,4 millones y en el 2070 de 39,5 millones. La población alcanzará su máximo valor en 2061 con 39,8 millones de habitantes.*

**GRÁFICO N° 09**  
**PERÚ: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN TOTAL, 1950-2070**



Fuente: “Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950-2070”. Boletín de Análisis Demográfico N°38 del INEI.

*A continuación, se muestra la evolución de la estructura de la población por grandes grupos de edad en que el grupo de 0 a 14 años, que en 1950 era 41,5%, se reduce a 34,5% en el 2000, 24,9% en el 2020, hasta descender a 15,5% en el año 2070.*

*Estos cambios en la estructura de la población, se refleja en la edad mediana, indicador sintético que expresa la variación de la estructura por edad. Así, de acuerdo, con los resultados del proceso de estimación y proyección de la población, este indicador aumentó de 19,2 años en 1950 a 22,7 años en el 2000, y será de 30,6 años en 2020 y 44,4 años en 2070, y el porcentaje de población mayor de 65 años, que actualmente es el 10% , alcanzará el alto ratio del 24%.*

“Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950-2070”:

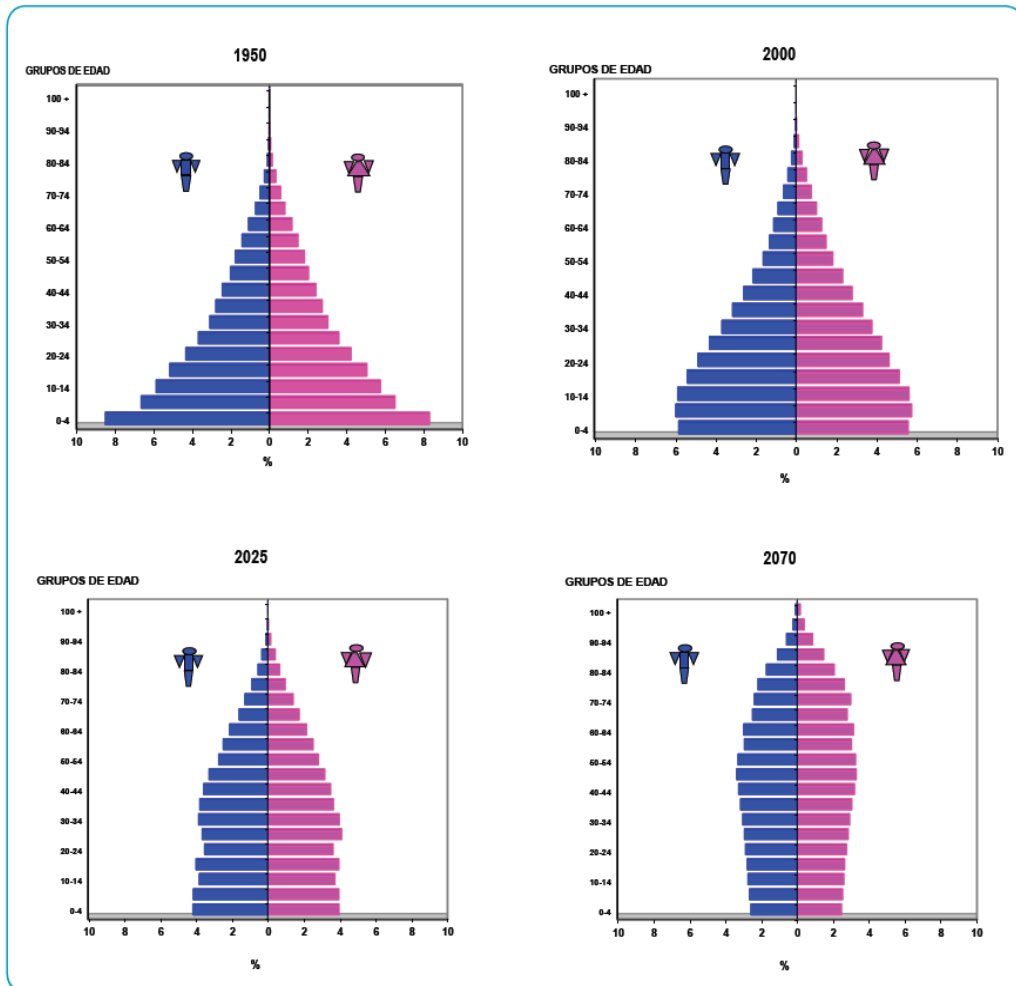
**PERÚ: PORCENTAJE DE POBLACIÓN TOTAL, POR GRUPO ESPECIAL DE EDAD, EDAD MEDIANA Y DE MUJERES EN EDAD REPRODUCTIVA, 1950-2070**

Años	Grupo especial de edad					Edad mediana	Mujeres en edad reproductiva
	0-4	0-14	15-24	15-64	65 Y +		
1950	16,8	41,5	18,7	55,0	3,5	19,2	46,2
1955	17,9	42,5	18,6	54,1	3,4	18,8	45,5
1960	18,0	43,8	18,1	52,8	3,4	18,2	44,6
1965	18,0	44,7	17,8	51,8	3,5	17,7	43,9
1970	17,3	44,6	18,7	52,0	3,5	17,6	44,5
1975	16,7	43,8	19,6	52,6	3,5	17,9	45,3
1980	15,6	42,4	20,2	54,0	3,6	18,5	46,7
1985	14,8	40,7	20,4	55,5	3,7	19,2	48,0
1990	14,1	39,1	20,4	56,9	4,0	20,0	49,2
1995	12,9	37,1	20,1	58,5	4,4	21,2	50,4
2000	11,3	34,5	19,9	60,7	4,9	22,7	51,9
2005	10,6	32,1	19,7	62,4	5,5	24,0	52,9
2010	10,4	30,2	19,1	63,5	6,3	25,4	52,7
2015	9,2	28,2	17,8	64,3	7,5	27,5	52,0
2020	8,5	24,9	15,8	66,1	9,0	30,6	52,4
2025	8,1	23,7	15,1	66,2	10,0	32,2	51,5
2030	7,4	22,9	14,7	65,6	11,5	33,8	49,9
2035	6,8	21,4	14,3	65,5	13,0	35,4	48,7
2040	6,3	19,9	14,4	65,5	14,6	36,6	47,7
2045	6,0	18,6	13,8	65,0	16,4	38,0	46,3
2050	5,7	17,6	13,0	64,0	18,3	39,4	44,6
2055	5,4	16,9	12,3	63,0	20,1	40,6	43,9
2060	5,3	16,3	11,7	61,9	21,8	41,9	42,6
2065	5,2	15,8	11,3	60,9	23,3	43,2	41,7
2070	5,0	15,5	11,0	60,5	24,0	44,4	40,5

**Fuente: “Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950-2070”. Boletín de Análisis Demográfico N°38 del INEI.**

*Los indicadores de la nueva proyección son evidencia de una población en visible proceso de envejecimiento como muestran las pirámides de población para 1950 año inicial de la proyección, 2000, 2025 y 2070 año final de la proyección.*

PERÚ: PÍRAMIDES DE POBLACIÓN



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Fuente: “Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950-2070”. Boletín de Análisis Demográfico N°38 del INEI.

El mensaje que nos deja la información anterior es:

1. El envejecimiento y mayor proporción de la población adulta, nos indica que las necesidades previsionales tendrán un mayor peso dentro de los bienes públicos que nuestra población demandará en el futuro, por lo cual, de no haberse diseñado un sistema previsional financiado con el adecuado ahorro previsional de los trabajadores y el Gobierno, el costo fiscal será muy alto y casi imposible de pagar para el Fisco.
2. Los sistemas de reparto no van a funcionar en el futuro, pues el envejecimiento demográfico los hará imposibles de financiar, ya que no habrá la cantidad suficiente de jóvenes que puedan asumir las pensiones de una elevada cantidad de adultos mayores.



## LA ECONOMIA PERUANA

A continuación, transcribimos las conclusiones relevantes del estudio del Informe de actualización de proyecciones Macroeconómicas 2025-2028 publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas — MEF en setiembre 2024, en el cual se describe la dinámica de crecimiento de la actividad económica, las medidas de política fiscal implementadas y el manejo de las finanzas públicas en los próximos años.

### PROYECCIONES MACROECONÓMICAS

#### *Escenario internacional*

Las proyecciones del contexto económico internacional en el Marco Macroeconómico Multianual 2025-2028 (MMM) consideran un ligero ajuste al alza de la economía global para el año 2024, que pasaría de crecer 3,1% (previsto en el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas, IAPM) a 3,2% en el presente MMM. Esta mejora en las proyecciones de crecimiento de la economía global se debe principalmente a una mayor proyección de crecimiento de las economías emergentes, destacando un mayor dinamismo de la economía china, que crecería 5,0% en 2024 (IAPM: 4,8%), favorecida por el buen desempeño del consumo privado, la mejora de las inversiones, la sólida producción industrial y el repunte de las exportaciones. Por el contrario, el PBI de América Latina y el Caribe crecería 1,7% en 2024, ligeramente inferior a lo previsto en el IAPM (1,8%), afectado por un menor crecimiento económico de los países más grandes del bloque (Brasil, México y Argentina) y atenuado por una mayor actividad económica de Chile, Colombia y Perú. El desempeño diferenciado en la región se da en un escenario de lenta flexibilización de la política monetaria a medida que la inflación converge a los rangos meta de los bancos centrales, junto con un espacio fiscal reducido y una alta incertidumbre política.

Por su parte, el crecimiento de las economías avanzadas y en desarrollo se mantendrían sin cambios respecto a lo previsto en el IAPM (1,6%), siendo Estados Unidos el que registraría un mayor crecimiento (2,3%), impulsado por el fortalecimiento del consumo privado gracias a la solidez del mercado laboral y la recuperación de la inversión privada, pese a la lenta convergencia de la inflación al rango meta que ha condicionado que se prolongue el inicio de la flexibilización de la política monetaria. En el caso específico del bloque de la Zona euro, se registraría un crecimiento del PBI de 0,8% en 2024, similar a lo proyectado en el IAPM y mayor a lo registrado en 2023 (0,4%), favorecido por la recuperación de las exportaciones y el consumo privado ante la resiliencia del mercado laboral en un entorno de política monetaria más flexible. En el horizonte de proyección 2025-2028, el PBI mundial alcanzaría un crecimiento promedio del 3,0% en un escenario de estabilización de la dinámica de la demanda interna asociado a la convergencia de la inflación hacia los rangos metas establecidos por los bancos centrales, la reducción de las tasas de política monetaria y la disipación de contextos de incertidumbre geopolítica.

Respecto a los precios de las materias primas, éstos se revisaron al alza en comparación con las previsiones en el IAPM, principalmente en los metales industriales y metales preciosos, en un entorno de recuperación de la



demanda de los países más grandes del mundo, anuncios de las empresas sobre reducción en sus niveles de producción y la incertidumbre global por el contexto geopolítico. Bajo este contexto, se elevó la proyección de los términos de intercambio para 2024 de 1,0% en el IAPM a 7,2% (la tasa más alta desde 2018), y para el periodo 2025-2028, se proyecta que los términos de intercambio se estabilizarán y convergerán a una tasa promedio de -0,2% en línea con la normalización de la demanda global, la reducción de incertidumbre global, la flexibilización de la política monetaria y la mayor producción minera para el desarrollo de los proyectos de infraestructura verde.

### ***Escenario local***

Respecto al contexto económico local, se proyecta una tasa de crecimiento del PBI de 3,2% en 2024 y 3,1% en 2025, ligeramente superior a lo previsto en el IAPM (2024: 3,1%, 2025: 3,0%). En 2024, la revisión al alza se explica por el buen desempeño de la actividad económica durante el segundo trimestre de 2024, una mayor ejecución de la inversión pública respecto a lo previsto en el IAPM y una recuperación más rápida del consumo privado asociado a la liberación de fondos privados de pensiones.

Además, se proyecta que el crecimiento económico para los años 2024 y 2025 estará sostenido por el mayor dinamismo de la demanda interna, asociada a las mayores inversiones y la mejora del consumo privado en un entorno de baja inflación, condiciones de financiamiento favorables y la consolidación de la mejora de las expectativas de los agentes económicos. En particular, se prevé una mayor inversión pública asociada a la asignación presupuestal prioritaria, la maduración de carteras de proyectos emblemáticos y la adopción de metodologías eficientes. En esa misma línea, se registraría una mayor ejecución en infraestructura por la aceleración de inversiones del Puerto de Chancay y del nuevo terminal de pasajeros del Aeropuerto Jorge Chávez, principalmente en el segundo semestre de 2024. Asimismo, en 2025, la inversión privada será sostenida por nuevos proyectos mineros como Corani y Zafranal, el reinicio de proyectos de infraestructura como el Muelle Norte y la Autopista del Sol, y las inversiones iniciales de los proyectos APP adjudicados en años previos.



## Finanzas públicas

Las proyecciones fiscales del informe MMM 25-28 se han elaborado en consistencia con los principios y lineamientos del marco macro fiscal vigente para el Sector Público No Financiero (SPNF). De acuerdo con dicho marco, el Estado busca asegurar permanentemente la sostenibilidad fiscal, la predictibilidad del gasto público y el manejo transparente de las finanzas públicas. Asimismo, estas proyecciones son consistentes con las reglas fiscales vigentes.

El contexto de menores perspectivas de crecimiento global respecto a niveles históricos y aún elevadas tasas de interés continúa planteando retos para el manejo de las finanzas públicas en todos los países. En general, se observan revisiones al alza del déficit fiscal, con lo que la deuda pública mantiene una tendencia creciente y superior a los niveles prepandemia. En América Latina, las finanzas públicas están expuestas también a factores geográficos, socioeconómicos y ambientales. Así, las finanzas públicas se desarrollan en un contexto de incertidumbre global y choques adversos más frecuentes de lo habitual, lo cual exige acciones para preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas y reconstruir las reservas fiscales.

Perú posee fortalezas macro fiscales favorables, como bajos niveles de inflación y deuda pública, necesarios para mitigar los riesgos actuales. Además, Perú ha registrado una de las menores necesidades de financiamiento (déficit fiscal más amortizaciones de la deuda pública) entre economías emergentes y se espera que dichos niveles bajos se mantengan (promedio de Perú: 3,2% del PBI vs. promedio de emergentes: 14,7% del PBI para 2024-2028). Asimismo, al cierre de 2023, Perú cuenta con una alta proporción de deuda pública a tasa fija (85,2%) y con vencimientos a largo plazo (con una vida media de 12,2 años) que no generan presiones a las necesidades de financiamiento en el corto plazo, mientras prioriza el financiamiento en moneda local (51,9% del total de la deuda pública). Las bajas necesidades de financiamiento del país, sumadas al favorable perfil de la deuda pública, permiten mitigar el impacto del actual contexto de costos de financiamiento elevados a nivel mundial sobre las finanzas públicas de Perú.

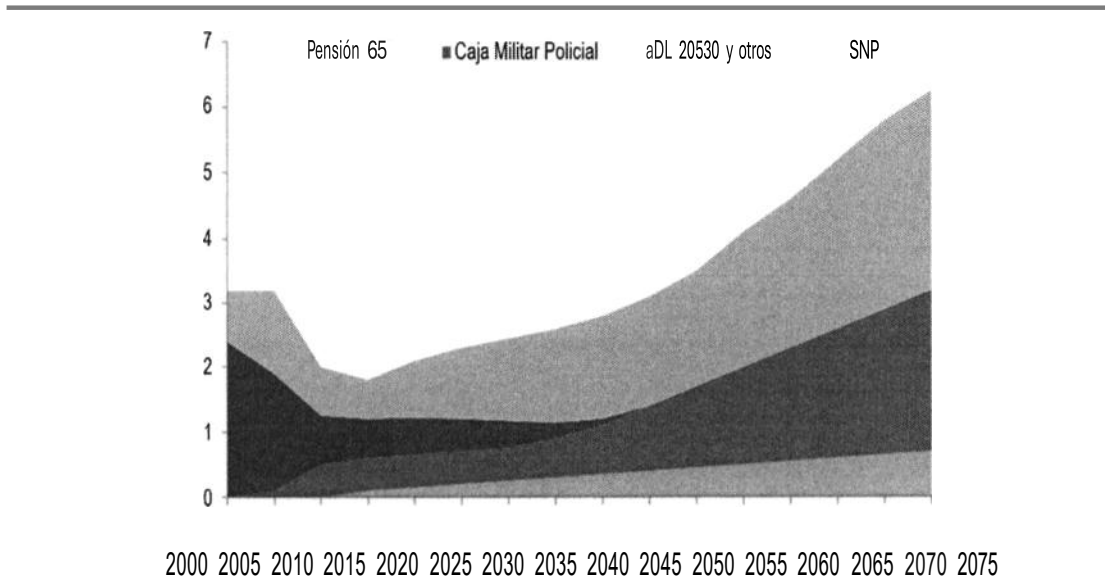
Adicionalmente, el país posee uno de los más bajos riesgo país de la región y entre economías emergentes, lo cual le permite acceder a condiciones favorables de financiamiento en comparación con otros países. Así, el riesgo país de Perú (medido por el EMBIG) fue de 159 puntos básicos (PBS) en promedio durante el primer semestre de 2024, cifra que contrasta con los 311 PBS en promedio de los países emergentes y con los 382 puntos básicos en promedio de países de América Latina para el mismo periodo.

Si bien es cierto que las previsiones del MMM son optimistas, cabe mencionar que por fecha de emisión no analiza temas recientes y de impacto incierto, como la subida de aranceles con las que USA está cambiando las reglas mundiales del comercio, por otro lado, el alcance del MMM es solo a mediano plazo, y el mismo no evalúa contingencias a Largo Plazo, las cuales son particularmente importantes en temas previsionales.

Una proyección presentada por el MEF basada en un estudio del FMI,

muestra una creciente necesidad del gasto fiscal dedicado a pensiones, el cual se puede elevar 3.5 veces al 2075, llegando a ser hasta 6.25% del PBI, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Gasto del Estado en pensiones ente 2015-2075(% del PBI)

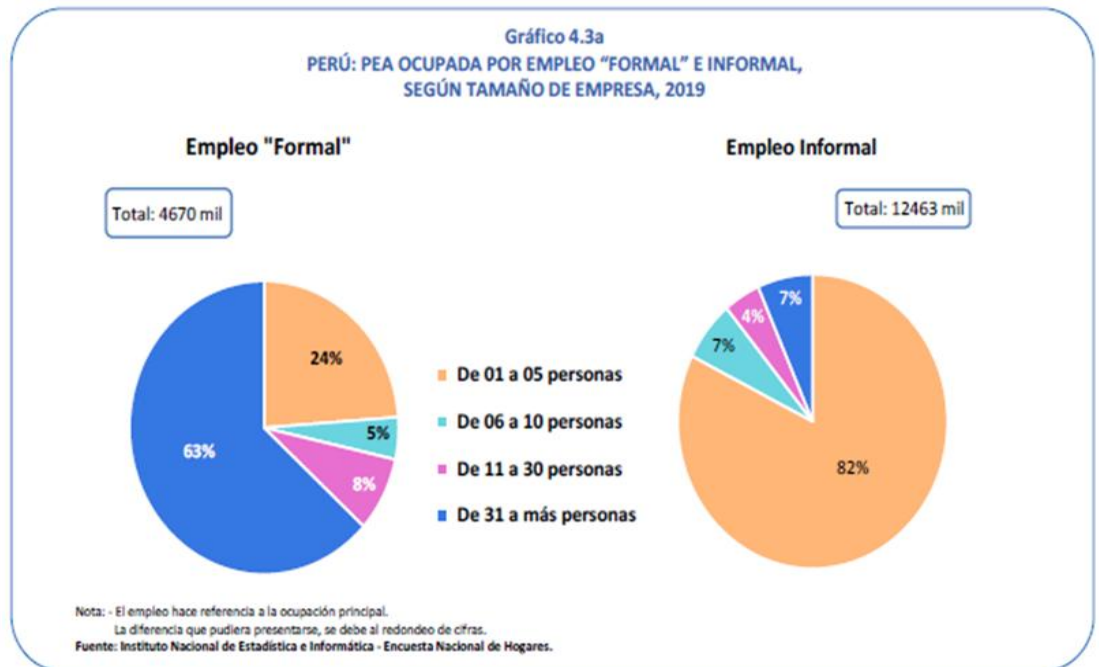


Las proyecciones indican que el gasto el sector pensiones puede llegar a ser 3,5 veces mayor llegando a 6,25%del PBI en el 2075, creciendo a una tasa media anual de 2,1% en los siguientes sesenta años.

Se puede apreciar que, de no tomar medidas correctivas en estos años, en el futuro las presiones fiscales derivadas del creciente gasto previsional serán mucho más elevadas. Cabe mencionar que el MEF actualmente tiene un enfoque de Gasto Público Previsional, el cual es mucho menos eficiente que el de Ahorro Público Previsional, como ampliaremos más adelante.

## NIVELES DE TRABAJO INFORMAL EN NUESTRA PEA OCUPADA

La gran informalidad de nuestra economía se refleja en el empleo, y por consiguiente en las afiliaciones en los sistemas previsionales, tal como se muestra en el siguiente gráfico:



El gráfico anterior nos permite efectuar algunas afirmaciones:

- La gran mayoría de trabajadores (73%) tiene trabajos en la economía informal, por lo tanto, en promedio sus ingresos son reducidos, no tienen protección de leyes laborales y no están incluidos en ningún sistema previsional
- La cantidad de afiliados a los actuales sistemas previsionales es muy reducida, por lo que, en el caso que nuestras propuestas se orienten únicamente a los sistemas vigentes, estaríamos beneficiando solo al 28% de nuestros trabajadores, justamente aquellos favorecidos con empleos en la economía formal, dejando de lado a la gran mayoría de trabajadores de nuestro país, los cuales son informales.
- Cabe mencionar que existe otra condición preocupante: la Informalidad laboral es mayor en las Regiones con mayor población pobre de nuestro país, por lo tanto, la carencia de una alternativa previsional para la vejez de estos ciudadanos empeorará su ya difícil condición.

## Tipología de trabajadores de la economía No Formal

A pesar de la importancia que tiene en nuestro país del empleo informal, no existen muchos estudios actualizados sobre las diferentes características y modalidades de sus trabajadores, sin embargo, si podemos por aproximación indicar algunos elementos:

**Cantidad:** Los trabajadores de la economía no formal el 73% de la PEA ocupada, y actualmente hay una tendencia al incremento de este porcentaje.

**Sectores Económicos:** el Trabajo informal se encuentra en casi todos los sectores económicos, con preponderancia en el Sector Servicios.

**Tamaño de las Unidades Productivas:** Son unidades de poco tamaño, y un gran número de ellas son emprendimientos unipersonales.

**Protección laboral:** Los trabajadores de la Economía informal no son sujetos de protección de nuestras normas laborales, las cuales en su gran mayoría son diseñadas para trabajadores formales.

**Tecnología y productividad:** La atomización de las Unidades Productivas impide el uso intensivo de tecnologías, que es la manera como se eleva la productividad en las economías desarrolladas.

**Ingresos:** La mayoría de los trabajadores tiene bajos ingresos, eventuales, con variable periodicidad, no tributarios y por lo general no bancarizados, sin embargo, en los últimos años la disponibilidad de plataformas digitales está elevando la bancarización de los flujos de dinero tanto en ingresos, como en gastos.

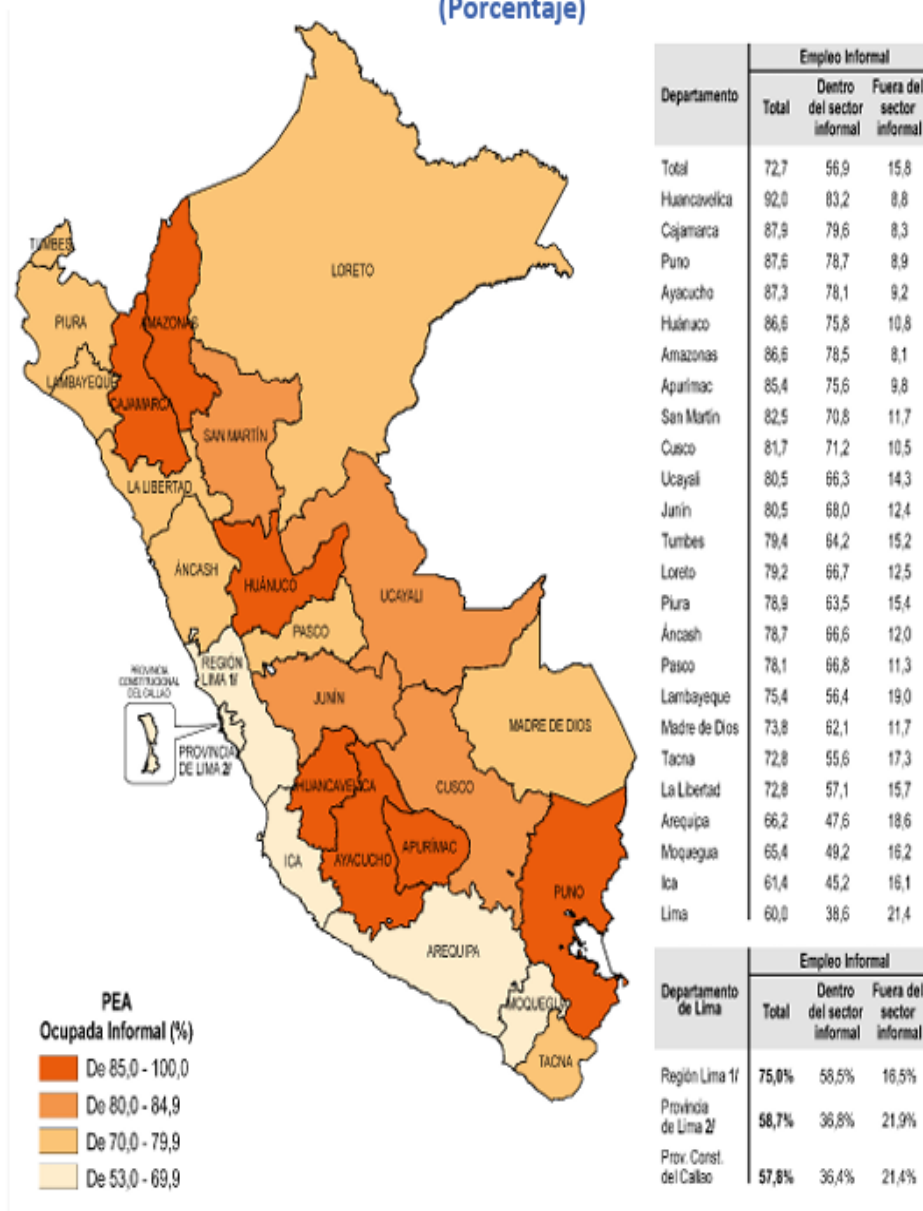
Un tema importante es que también hay modalidades de trabajo no remunerado, como son los emprendimientos familiares en que todos los integrantes de una familia participan.

**Ubicación geográfica:** El trabajo informal se ubica en todo el Perú, con una mayor prevalencia en las regiones más pobres del Sur andino y la selva.

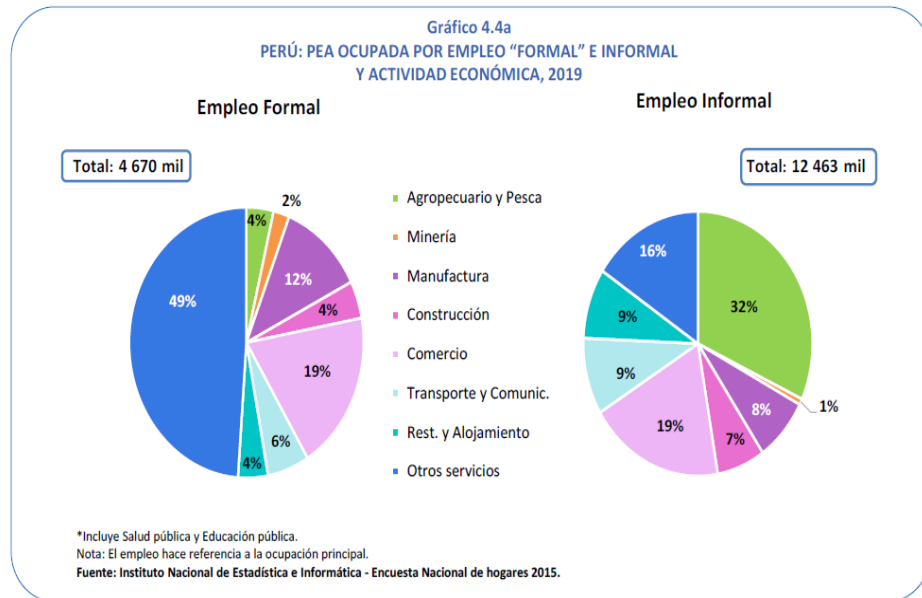
**Capacitación:** Los trabajadores no disponen de capacitación laboral y su nivel educativo en promedio, es bajo.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, a nivel regional existe casi la misma variabilidad que la registrada en los niveles de pobreza, lo que muestra la muy probable relación entre trabajo informal, bajos ingresos y pobreza, la cual en el caso de los adultos mayores se puede transformar en indigencia.

**Mapa 4.1**  
**PERÚ: PEA OCUPADA INFORMAL DENTRO Y FUERA DEL SECTOR INFORMAL,**  
**SEGÚN DEPARTAMENTO, 2019**  
**(Porcentaje)**



Como podemos ver en el siguiente cuadro, la actividad económica mas numerosa dentro de la economía informal es la agricultura, la cual es la actividad tradicional de las zonas más pobres del Perú.



### Conclusiones del Análisis de factores que influyen en las Pensiones

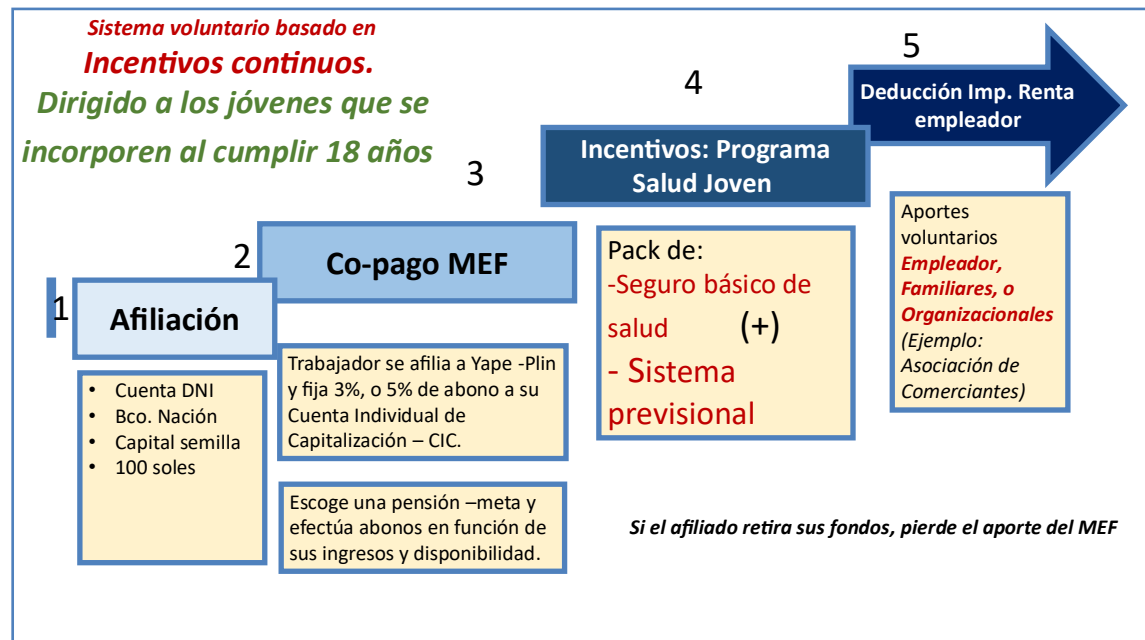
Revisando la conjunción de factores demográficos y económicos, así como las proyecciones en el largo plazo podemos afirmar que:

- En los próximos años, la variable demográfica se constituirá en el principal factor que influirá en las demandas del bien público previsional.
- Nuestro país tiene una de las economías más informales del mundo, lo cual implica que el empleo informal alcance al 73% de nuestra PEA, con una tendencia incremental.
- La altamente informalizada economía de nuestro país, genera bajos niveles de salarios, por lo tanto, es muy difícil proyectar pensiones adecuadas para una población con altos requerimientos de cuidados de salud y bienestar.
- Lamentablemente ni la población, ni el Gobierno tienen conciencia de la importancia del ahorro previsional, por lo cual solo existe ahorro en los sistemas obligatorios, pero los cuales tienen una cobertura muy baja y no alcanzan a las grandes mayorías nacionales.
- Es difícil mantener información actualizada de los trabajadores de la economía no formal, pues es un segmento heterogéneo, muy dinámico, muchas veces estacional y geográficamente indeterminado.

## Recomendaciones del Grupo de Trabajo

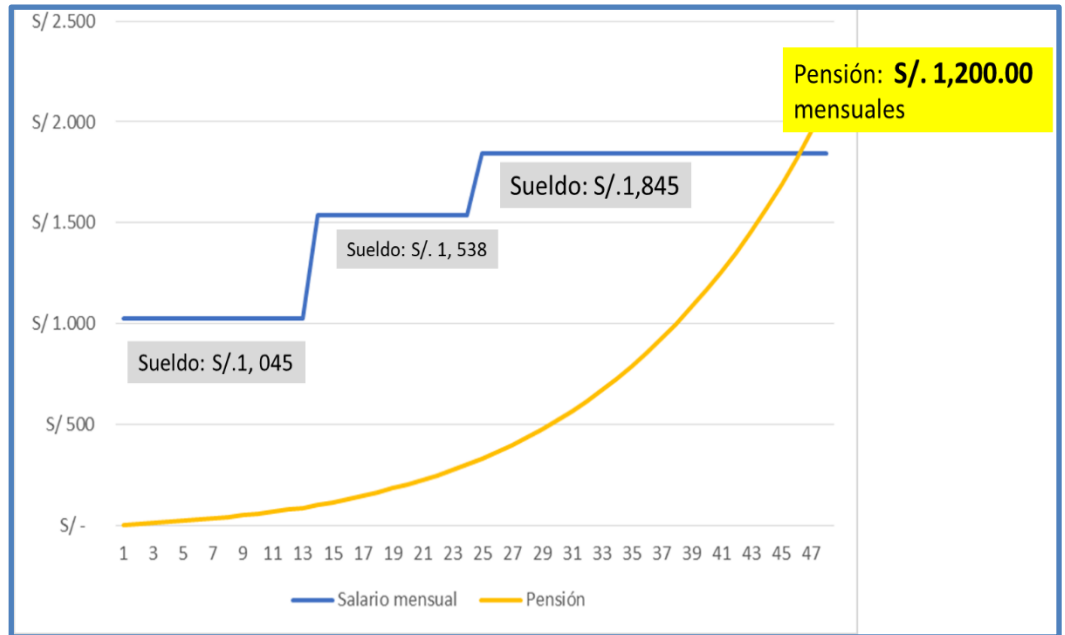
Considerando el análisis efectuado, el Grupo de Trabajo recomienda a la Comisión de Economía que se priorice la creación de un Sistema previsional para jóvenes que cumplan 18 años y sean trabajadores de la economía no formal, a fin de enfocarnos progresivamente en la población mayoritaria en nuestro país, la misma que tiene altos niveles de pobreza, casi nula protección de leyes laborales, muy escasa capacitación, alto porcentaje de ancianos, mujeres y menores de edad, bajo niveles salariales, y muy vulnerable a contingencias de salud, convulsiones sociales, desastres naturales o conflictos, los cuales los afectan más que al resto de la población.

A continuación, se muestra la progresión del sistema el cual se inicia con la afiliación a través de unan cuenta de capitalización individual, continua con el abono previsional del afiliado usando billeteras digitales, con el simultaneo abono de una cantidad similar por parte del MEF y posteriores incentivos de salud, vivienda o aportes de terceros los cuales serán implementados progresivamente.



En cuanto al aspecto financiero, se estima que un trabajador no formal, que

entre los 18 y 70 años aporte el 3,5% de sus ingresos anuales a una Cuenta Individual de Capitalización, con copago del Estado, y que este desempleado un máximo de 30% de su vida laboral, tendrá una pensión aproximada de por lo menos S/. 1,200.00 soles a partir de los 70 años.



## EL DISEÑO DEL SISTEMA PREVISIONAL SISTEMA PREVISIONAL PARA TRABAJADORES QUE SE INCORPORAN A LA ECONOMÍA NO FORMAL.

### Los Principios

De acuerdo con la literatura revisada y a la experiencia obtenida del análisis de los sistemas previsionales peruanos, se estima que un buen sistema de pensiones, para su óptimo funcionamiento requiere de los siguientes factores:

1. Una economía estable, y de ser posible, en crecimiento
2. Evitar modelos económicos estatistas que generan riesgos macroeconómicos, como los observados en Argentina, Bolivia, o Venezuela.
3. Largos periodos de aportes, pues no hay manera de tener pensiones con pocos aportes, o aportes menores al establecido por estudios actuariales.
4. Óptimas decisiones de inversión del capital ahorrado, pues vale mucho más un sol entregado como capital semilla, o colocado en un Fondo Soberano, que cada sol gastado en Pensión 65 u otro programa social.

De acuerdo a lo evaluado por el Grupo de Trabajo en su informe, el sistema previsional para trabajadores de la economía informal debe ser abierto, muy flexible y progresivo, de acuerdo a las características de los principales grupos de trabajadores y sus familiares.

En función de lo expresado, consideramos que los siguientes principios deben guiar el diseño del sistema:

1. **Diseñado desde el trabajador en situación de pobreza.** - El sistema debe ser diseñado considerando las modalidades de trabajo, nivel de ingresos, dinámica, temporalidades, y capacidad de ahorro de los trabajadores de la economía no formal, los cuales en su mayoría se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad.
2. **Innovación en procesos.** - El sistema debe ser diseñado con procesos innovadores, y operar con el uso intensivo de las nuevas tecnologías.
3. **Enfocado en la realidad nacional:** El diseño del sistema debe partir del conocimiento de las principales características de nuestra realidad social, económica, demográfica y cultural.
4. **Progresividad.** - El sistema debe considerar una progresividad horizontal, en el sentido de que diversos grupos de trabajadores de la economía no formal se irán incorporando paulatinamente, así mismo considera una progresividad horizontal, pues ofrecerá al aportante, diversos incentivos de acuerdo a la etapa de su vida laboral y familiar
5. **Potestativo:** Debe ser potestad del aportante su afiliación o retiro del Sistema. El Estado y los empleadores, ofrecerán incentivos para un adecuado comportamiento previsional que asegure su permanencia.

El sistema debe tener ciertas características fundamentales:

1. Simple, transparente, inmediato.
2. Adaptable, progresivo.
3. Basado en la actitud del aportante.
4. Inscripción voluntaria
5. Opciones de incentivos progresivos de acuerdo a su permanencia y su aporte.
6. Uso de billeteras electrónicas o sistemas más desarrollados.
7. El afiliado establece su pensión-meta.
8. Programas intensivos de educación financiera.
9. Aportes del Estado y el afiliado.
10. Fiscalmente sostenible.

#### a) Población Objetivo

La población objetivo del nuevo sistema previsional son los trabajadores de la economía informal. Al establecer este objetivo somos conscientes de su gran magnitud y del esfuerzo fiscal que es necesario para implementar este sistema, sin embargo, también hemos llegado a la conclusión que, de no implementar este sistema, estaríamos condenando a millones de peruanos a una vejez de pobreza y dependencia de los Programas sociales, con un costo fiscal mucho mayor.

#### b) Productos

Se han considerado tres productos básicos, en el entendido que se irán implementando otros productos a medida que el sistema vaya madurando:

##### 1. Pensión para jóvenes que trabajan en la economía informal.

Este producto se genera con el siguiente proceso:

- Cuando los jóvenes peruanos cumplen 18 años, el Estado le abre una cuenta DNI en el Banco de la Nación, con un depósito de 100 soles o el monto que el MEF disponga, lo cual constituye un primer aporte para el ahorro previsional.
- El trabajador de la economía informal se afilia a una entidad gestora de fondos previsionales y fija una pensión-meta previsional.
- El trabajador se afilia a un sistema de billetera digital, o un software dedicado, en la cual dispone de la opción de ahorro previsional por cada ingreso remunerativo que percibe por su trabajo.
- Por cada monto que el trabajador destine a su ahorro previsional, el MEF realiza un copago por la misma cantidad o superior, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, con el tope de un porcentaje anual sobre 12 RMV vigentes.
- El sistema considera **incentivos progresivos**, como un seguro de básico de salud al segundo año, préstamos para primera vivienda, y deducción del Impuesto a la Renta para aquellos empleadores o particulares que efectúen aportes al fondo previsional de los trabajadores.
- El trabajador puede retirar sus aportes si así lo considera conveniente, sin embargo, perderá los copagos efectuados por el Estado.
- La evolución del sistema podrá ofrecer pensiones grupales, en las cuales los integrantes de un gremio, o asociación de trabajadores puedan gestionar

una pensión grupal.

## 2. **Renta para Adultos mayores propietarios de casas:**

La evaluación efectuada por el Grupo de trabajo nos lleva a determinar que muchos no formales ahorran durante toda su vida laboral, fundamentalmente, para construcción, ampliación y mejora de su vivienda, y en la educación técnica y superior de sus hijos.

Este factor nos lleva a plantear la Hipoteca Inversa, un producto financiero ya vigente, el cual es definido por el artículo 2 de la Ley N° 30741, de la siguiente manera:

*“Por la hipoteca inversa, una entidad autorizada, comprendida en el artículo 5 de la presente Ley, otorga un crédito a favor del titular o titulares del derecho de propiedad sobre un inmueble contra la afectación en garantía hipotecaria del referido inmueble, siendo el reembolso del crédito exigible y la garantía ejecutable al fallecimiento del deudo titular o titulares.*

*El monto del crédito será determinado en función al valor del inmueble, la esperanza de vida del titular o titulares y la tasa de interés aplicable, entre otros. El desembolso del crédito por la entidad autorizada se efectuará en una sola armada o mediante abonos o disposiciones periódicas durante el plazo pactado en el respectivo contrato.*

*Las partes podrán acordar la contratación de un seguro que permita al titular o titulares recibir una renta vitalicia luego de que se haya desembolsado íntegramente el crédito pactado, la misma que estará infecta del impuesto a la renta. Las condiciones y características mínimas del referido contrato de seguro serán establecidas en el reglamento de la presente ley”.*

Si bien es cierto que este producto ya está disponible en el mercado financiero peruano, es necesario perfeccionar la norma para que pueda ser masificado, pues por diversos motivos, el mismo no es muy empleado, con lo cual, muchos propietarios deben vivir con magros ingresos a pesar de tener una propiedad que puede producirles una renta.

### **Aportes Voluntarios de los hijos**

Existen también casos en que los adultos tienen hijos que aportan a su sistema previsional, los cuales podrían aportar para la pensión del padre, en caso sea necesario y de forma voluntaria. Esta modalidad ya está considerada en la Ley, sin embargo, es necesario facilitar el medio de aporte, pues a la fecha es muy engorroso

## c) **Aportes para el fondo previsional:**

### **Aportes del Estado**

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) determina en el presupuesto anual presentado ante el Congreso de la República, la partida presupuestal que financia el capital semilla y copago propuesto en el sistema previsional para trabajadores de la economía no formal.



Los aportes del Estado para el Sistema Previsional para trabajadores de la Economía no Formal (SP-TENF) son de dos tipos:

**Capital de apertura cuenta previsional.** — O también llamado **Capital Semilla**, es el depósito inicial que el Estado efectúa a favor de cada ciudadano al cumplir 18 años. Este depósito se realiza en una cuenta DNI que se le abre en el Banco de la Nación a favor del trabajador, pero solo aplicable para ser transferida a la CIC, en el momento que el trabajador decida afiliarse.

**Copago para ahorro previsional.** - Es el aporte del Estado para el Fondo Previsional del trabajador, cuyo monto estará en función del aporte del trabajador en cantidades variables a determinarse por el MEF. En ningún caso, el aporte del Estado debe superar el 10% de 12 Remuneraciones Mínimas

#### **Aportes voluntarios del empleador, organizaciones, o particulares**

Los aportes que el empleador, organizaciones, o particulares deseen efectuar en forma voluntaria a la CIC de los trabajadores generarán beneficios tributarios en el pago Impuesto a la Renta y serán definidos por el MEF.

#### **Aportes voluntarios de los trabajadores de la economía no formal**

Los trabajadores no formales pueden efectuar aportes voluntarios con fin previsional en su Cuenta Individual de Capitalización a través de las diversas medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago que para este fin se establezcan por parte de la entidad pública que brinda los servicios de administración de fondos previsionales.

Inicialmente el sistema debe considerar opciones para tres tasas de aportes del orden de 3 5 o 7%, si se hace por intermedio de una billetera electrónica, se proporcionará un procedimiento atractivo y barato.

Incluso, como parte de los incentivos, se debe ofrecer al aportante no solo información del capital necesario que debe haber formado al final de su vida laboral, sino el monto mensual y anual que debería tener en promedio para alcanzar la meta que se ha fijado. Considerando la modalidad de trabajo, temporalidad, y la eventualidad de los ingresos del trabajador de la economía no formal, sus aportes para su fondo previsional deberán ser eventuales, en función de su trabajo y los ingresos correspondientes.

Posiblemente estos aportes eventuales de diversos montos son muy difíciles de gestionar en una administración pública tradicional, sin embargo, en la actualidad con el amplio uso de las billeteras electrónicas en las transacciones comerciales, ya es posible considerar aportes de acuerdo a ingresos variados, con un costo de transacción sumamente bajo.

#### **d) Pensiones**



El trabajador deberá elegir una pensión-meta, la cual podría ser una, dos o tres Remuneraciones Mínimas Vitales- RMV (Actualmente 1,045.00 soles), o una pensión meta expresada en una divisa extranjera, de acuerdo a su libre elección.

#### e) **Gobernanza**

Se estima que el sistema debería funcionar con bajos costos administrativos, y con una mayor cantidad de opciones de las que los afiliados tienen hoy en día.

A continuación, se incluye las competencias de las entidades participantes:

**Regulador y supervisor:** La SBS crea las reglas comunes bajo las cuales operaran las Gestoras de fondos de pensiones y supervisa su funcionamiento.

#### **Gestoras de fondos de pensiones:**

Las entidades "Gestoras de Fondos de Pensiones" son aquellas entidades financieras que pueden brindar servicios de administración de fondos previsionales en el marco de igualdad de condiciones, bajo la supervisión de la SBS

Algunas entidades podrían ser:

- AFPs privadas.
- AFP Pública.
- Compañías de Seguros
- Bancos
- Otros, a ser autorizados por la Autoridad Previsional.

#### **f) Cuentas de Capitalización Individual.**

Los trabajadores tendrán cuantas individuales de capitalización, las cuales mantendrán los aportes tanto del aportante como los copagos efectuados por el Estado

#### **g) Los Comportamientos Previsionales y la educación**

En un sistema previsional basado en incentivos, es muy importante que los aportantes tenga un adecuado conocimiento de las características del sistema en el cual van a confiar su dinero, sin embargo, debido a los bajos resultados obtenidos por nuestro sistema educativo en razonamiento matemático y comprensión lectora, es necesario empezar un proceso educativo en las etapas iniciales, y que a través de sistemas de la capacitación continua, así como la formación de docentes, se pueda difundir el conocimiento que genere comportamientos responsables.

## **II. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa se ha formulado considerando lo previsto en la legislación vigente y en el marco de la Constitución Política del Perú, y crea un marco jurídico para alternativas previsionales al 73% de la PEA,

los cuales actualmente no están considerados en ningún sistema, Ley o norma vigente. El MEF será encargado de reglamentar la Ley.

### III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La ratio del costo de implementación de la norma, en relación al beneficio recibido es altamente positivo, pues:

- Se ofrece una alternativa de pensión para una gran cantidad de trabajadores que actualmente no poseen ninguna alternativa previsional, con lo cual se evitará una vejez en situación de pobreza.
  - Los trabajadores con pensión ya no necesitarán ayuda de Programas Sociales como Pensión 65 y otros para la extrema pobreza, librando al Presupuesto Fiscal de una contingencia que eventualmente alcanzaría montos elevados.
  - Se crea un ahorro de largo plazo, tangibilizado en el Fondo Previsional, que se transformará en inversión a través de diversas actividades económicas
  - Mejorará la calidad del gasto público, pues se destinará una cantidad al Ahorro previsional, en vez de destinarla en su totalidad al Gasto Previsional, como es actualmente.
  - La información que se recoja sobre los trabajadores de la economía no formal, servirá para las Políticas Públicas laborales, salariales, productiva
- La incidencia presupuestal será reducida y progresiva, pues el sistema considera solamente a aquellos jóvenes que vayan cumpliendo 18 años.

### IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta está relacionada con la Política de Estado N° 10:

#### 10. Reducción de la pobreza

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado:(...)

(g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil.