

Proyecto de Ley N° 2659/2021-CR



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
DEL SISTEMA PREVISIONAL QUE
FORTALECE, TRANSPARENTE Y
CREA EL SISTEMA ÚNICO DE
PENSIONES - SUP.**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, integrantes del **Grupo Parlamentario "Perú Democrático"**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c) 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

1

**LEY DE REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL QUE FORTALECE,
TRANSPARENTE Y CREA EL SISTEMA ÚNICO DE PENSIONES - SUP.**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La Ley tiene por objeto crear el Sistema Único de Pensiones – SUP, que garantice una pensión de jubilación, invalidez, y sobrevivencia digna y universal; y un gasto de sepelio acorde con la realidad, constituida por aportes contributivos y no contributivos. Asimismo, fortalecer y transparentar el Sistema Nacional de Pensiones, y el Sistema Privado de Pensiones, regulados por los Decretos Ley N° 19990, y N° 25897, respectivamente; con participación activa de los afiliados y jubilados, para construir confianza que promueva una mayor contribución y rentabilidad de las Cuentas Individuales de Capitalización con fines pensionables.

Artículo 2.- Finalidad

Proteger a todo peruano desde que nace hasta que muera, garantizándole una pensión de jubilación, invalidez y sobrevivencia justa, que le permita una vida digna y tranquila; así como, promover una cultura de ahorro previsional con fines pensionable; favorecer el ahorro

interno; la formalización de la actividad económica; el incremento de la recaudación tributaria por IGV; la promoción de la inversión pública y privada; un mejorar el clima social para la inversión; y fortalecer la construcción del Estado – Nación, con inclusión e integración social.

Artículo 3.- Creación

Créase el Sistema Único de Pensiones (SUP), que incorpore al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), y el Sistema Privado de Pensiones (SPP); como la encargada de velar por la transparencia del Sistema Previsional Peruano, en beneficio de los afiliados y jubilados.

El SUP garantiza el adecuado funcionamiento del SNP y del SPP de conformidad a las normas que las crearon, disponiendo algunas medidas para transparentar y mejorar su funcionamiento.

Artículo 4.- Gestión del SUP

El Sistema Único de Pensiones – SUP, será gestionado por la Autoridad del Sistema Único de Pensiones - ASUP, como un organismo público técnico, con autonomía funcional, económica, administrativa, y financiera; y estará integrada por representantes de los afiliados y jubilados en un 50%; el Estado con el 30%, y representantes de las empresas con el 20%. La conformación, número y condiciones será establecida por el Reglamento de la presente Ley.

2

Artículo 5.- Funciones del ASUP

La Autoridad del Sistema Único de Pensiones – ASUP, es competente para planificar, gestionar, supervisa, fiscalizar y promover el SUP. Así como, garantizar la absoluta transparencia y óptimo funcionamiento del Sistema Único de Pensiones - SUP, en salvaguarda de los intereses de los afiliados y dueños de las Cuentas Individuales de Capitalización. Asegurar la máxima rentabilidad individual de las cuentas y las más altas pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia; y cobertura de gasto de sepelio, de todo peruano desde que nace hasta que muera.

Artículo 6.- Registro en el SUP

Todo peruano desde que nace es registrado en el Sistema Único de Pensiones – SUP, recibiendo un código y número de Cuenta Individual de Capitalización, dónde se le depositará sus aportes contributivos y no contributivos, los mismos que constituyen el fondo individual de aportaciones con fines previsionales. El Estado garantiza el derecho fundamental de todo peruano de acceder al Sistema Único de Pensiones; así como, a la acumulación de ahorros suficientes para cubrir sus necesidades cuando por Ley les corresponda acceder a una pensión de jubilación.

Artículo 7.- Modalidad de Cuentas para el Sistema Público y Privado

El Sistema Único de Pensiones está constituido por el Sistema Nacional de Pensiones, y el Sistema Privado de Pensiones; los mismos que se regulan de la siguiente manera:

7.1 Sistema Nacional de Pensiones: Se otorga Cuentas Individuales de Capitalización para aportes contributivos y no contributivos sólo a los nuevos afiliados. Para el caso de los afiliados vigentes, mantendrán su fondo único para aportes contributivos, y adicionalmente, se les apertura una Cuenta Individual de Capitalización para aportes no contributivos.

7.2 Sistema Privado de Pensiones: Tanto los actuales afiliados como los nuevos, poseen Cuenta Individual de Capitalización para aportes contributivos y no contributivos.

7.3 Jubilados del SNP y SPP: Se les habilitará una Cuenta Individual para el depósito de aportes no contributivos, de libre disponibilidad cada seis meses.

Artículo 8.- Fuente de Financiamiento No Contributivo

Constitúyanse como fuentes adicionales de financiamiento no contributivo a los afiliados a los SPP y SNP, lo siguiente:

8.1 El 3% del IGV recaudado, el mismo que serán depositado dos veces al año, de manera proporcional en las Cuentas Individuales de Capitalización de cada uno de los afiliados y jubilados del Sistema Único de Pensiones – SUP. Sólo para el caso de los jubilados será de libre disponibilidad.

8.2 El 10% del impuesto a la renta como producto de las sobre ganancias como resultado de altos precios internacionales de los minerales, el mismo que se depositará dos veces al año en Cuentas Individuales de Capitalización de los afiliados y jubilados del SUP. Sólo para el caso de los jubilados será de libre disponibilidad.

Artículo 9.- Periodo de adecuación

Establézcase como periodo de adecuación de los aportes no contributivo que se indica en el Artículo 8°, lo siguiente:

9.1 IGV: 1% el primer año, 2% el segundo año, y 3% desde el tercer año para adelante desde la entrada en vigencia de la Ley.

9.2 Impuesto a la Renta de la sobre ganancia de las mineras por los altos precios internacionales: 10% desde la entrada en vigencia de la Ley.

Artículo 10.- Fondos Pensionables

El carácter universal y transparente del SUP, contribuirá para que cada peruano mejore su fondo individual, el que estará en función a sus aportes contributivos y no contributivos transferidos por el Estado de conformidad a los Artículos 8° y 9° de la presente Ley; así como, por la alta rentabilidad obtenida.

Los afiliados vigentes a la ONP, mantendrán su sistema de fondo único para sus aportes contributivos; y una cuenta individual para sus aportes no contributivos; ambas modalidades de cuentas servirán para el cálculo de su pensión de jubilación, invalidez y sobrevivencia, cual fuera el caso.

Para el caso de los jubilados del SPP y SNP, gozarán del depósito de aportes no contributivos en una cuenta individual de libre disponibilidad, dos veces al año.

La modalidad y característica de los depósitos contributivos y no contributivos, así como los montos de jubilación y cuentas de libre disponibilidad serán establecidas en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 11.- Administradores de los Fondos de Pensiones

Declárese el libre ingreso de Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones del SUP, que incluye al SNP y SPP; los que podrán ser, AFP, Bancos, Financieras, y Cajas Municipales de Crédito y Ahorro; todos ellos bajo la supervisión de la SBS y del SUP, en ese orden de prelación.

Se establece que las comisiones o cualquier otro pago por administración o gestión de fondos se determinará en función a la rentabilidad. Asimismo, estos índices se deben regular en función a las mejores experiencias de otros países, y tasas promedio. El índice de comisión será establecido en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 12.- Beneficios del SUP y edad de jubilación

Según sea el caso, los aportantes y beneficiarios del SUP, sean estos, pensión de jubilación, invalidez, y sobrevivencia, recibirán una pensión y un seguro de salud. Estos beneficios deberán ser reconocidos dentro de un plazo no mayor a 30 días, desde el momento que se presenta la solicitud, de conformidad a los Decretos Ley N° 19990, y N° 25897, según sea el caso.

Establézcase equidad en la edad para acceder a la jubilación entre hombre y mujer, el mismo que será de 60 años.

Artículo 13.- Incentivo del Capital Semilla

Establézcase como incentivo al fortalecimiento del Sistema Único de Pensiones, a la universalización del sistema previsional, el ahorro interno y la formalización de las actividades económicas y tributarias, al Fondo Nacional de Capital Semilla - FNCS.

Todo afiliado al Sistema Único de Pensiones – SUP, mayor de dieciocho (18) años, puede acceder al FNCS, que asciende al 10% del fondo individual acumulado, con una periodicidad de cada cinco (5) años, con fines de capital de trabajo, financiamiento de una nueva vivienda o ampliación de vivienda. La condición para el otorgamiento del Capital Semilla será establecida en el Reglamento de la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. – Derogatoria

Establézcase la derogatoria de toda norma o artículo, que se oponga a la presente Ley.

SEGUNDA. - Adecuación y Vigencia de la Ley

Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas la adecuación de la Ley en un plazo no mayor a 90 días. Asimismo, dispóngase la vigencia de la presente Ley a partir del 1 de enero del año 2023.



Firmado digitalmente por:
KAWICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/07/2022 13:37:19-0500

Lima, 14 de julio de 2022

5



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/07/2022 11:28:08-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/07/2022 11:25:02-0500



Firmado digitalmente por:
CHAVEZ CHINO Betssy
Betzabet FAU 201817491
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/07/2022 10:00:

Jirón Ancash N° 569-Ofic. 128 Cercado de Lima
01-3117777 Anexo N° 7360 - Cel N° 976787723

Av. Jorge Basadre, ex Circunvalación, Mz D Tel.
Lt 5, Primer Piso – Costado de Compañía de
Bomberos de Pocollay / Cel N° 976784051



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/07/2022 11:32:03-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/07/2022 13:25:22-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA
Javier FAU 20181749126
Motivo: Por encargo
Fecha: 15/07/2022 13:26:



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **julio** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2659-2021-CR** 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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú de 1993, establece como fin supremo de la sociedad y el Estado a la persona humana, por lo que asegura el pleno respeto a su dignidad. Asimismo, y siempre en ese orden de acciones, el Artículo 10° de la Constitución Política del Perú señala con precisión lo siguiente: ***"El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la Ley y para la elevación de su calidad de vida"***; además, el Artículo 11° indica, que el ***"Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento"***. Asimismo, en el Artículo 12° ratifica que los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Además, los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la Ley.

Asimismo, se puede considerar como un derecho humano la seguridad previsional, por lo que siempre fue prioritario la acumulación de ahorros para estos fines. En ese sentido, en 1859 en el Perú se crea el primer sistema de pensiones, mediante la publicación de la Ley conocida como la Ley Goces, beneficiando a un pequeño grupo de funcionarios del Estado, a quienes se les otorgaba una pensión vitalicia con fondos del tesoro público.

6

Sistema Nacional de Pensiones, SNP – ONP:

El año 1973 se crea el Sistema Nacional de Pensiones del Perú, a través del Decreto Ley 19990, que reúne tres tipos de regímenes de pensiones: 1) el Seguro Social del Empleado, creado con Ley 13724; 2) el Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares, creado con Ley 17262; y la Caja Nacional del Seguro Social, creado mediante las Leyes 8433 y 13640. El modelo de este Sistema de Pensiones establece un aporte del 13% de las remuneraciones de los trabajadores por un periodo no menor de 20 años, los mismo que van a un fondo común de carácter solidario e intangible. Los afiliados pueden hacer uso de su derecho de una pensión de jubilación a partir de los 65 años.

Las características del Sistema Nacional e Pensión – SNP, administrado por la ONP, es el siguiente¹:

- Fue creado por el Decreto Ley N° 19990, entró en vigencia el 1 de mayo de 1973.

¹ Revisar el portal institucional de la ONP,
https://www.onp.gob.pe/pensiones_peru_onp/sistema_previsional

- El SNP es administrado por la Oficina de Normalización Previsional – ONP.
- Los aportes de los afiliados van a un fondo común, de carácter solidario e intangible.
- El asegurado debe aportar como mínimo 20 años para tener acceso a la pensión de jubilación.
- La edad mínima para jubilarse y gozar de una pensión es de 65 años.
- Los asegurados también pueden acceder a una pensión de jubilación adelantada, a partir de los 50 años para las mujeres y los 65 años para los hombres. Los solicitantes deben tener un mínimo de 25 y 30 años de aportaciones respectivamente.
- El SNP otorga pensiones por invalidez, viudez, orfandad y ascendencia, y capital de defunción.
- El monto máximo de pensión es de S/ 893.00, y un monto mínimo de pensión de S/ 500.00.

Asimismo, dentro del SNP se cuenta con regímenes especiales de jubilación para diversos grupos de la sociedad. Esto se detalla en el siguiente cuadro²:

² Informe temático N° 36/2015-2016, Sistemas previsionales en países de América Latina: Regímenes pensionarios generales y especiales. Ruth I. Lévano Acosta, 11/05/2016, Congreso de la República.

Regímenes Especiales de Jubilación de la ONP

Modalidad	Edad		D.L. 19990 (1)			D.L. 25967 (2)		
	Hombres	Mujeres	Aportes requeridos para pensión			Aportes requeridos para pensión		
Amas de Casa (4) <u>Ley 24705</u>	-----	55 años	05 años de aportación.			20 años de aporte como mínimo a partir del 19 de diciembre de 1992 (fecha de entrada en vigencia del D.L. 25967).		
Construcción Civil (3) <u>Decreto Supremo 018-82-TR</u>	55 años		15 años de aportación en la modalidad o 05 años en la modalidad efectuados en los últimos 10 años anteriores a la fecha de cese.			20 años de aportación de los 15 años deben haberse efectuado en la modalidad o 05 años en los últimos 10 años anteriores a la fecha de cese.		
Industrias del cuero <u>Ley 25173</u>	55 años	50 años	15 o 13 años de aportación, de los cuales por lo menos 05 años deben haberse efectuado en la modalidad			20 años de aportación de los cuales por lo menos 05 años deben haberse efectuado en la modalidad.		
Marítimos, Fluviales y Lacustres <u>Decreto Ley 21952</u>	55 años		15 años de aportación, de los cuales 05 años deben haberse efectuado en la modalidad.			Mínimo 20 años de aportación de los cuales 05 años deben haberse efectuado en la modalidad.		
Mineros (5) <u>Ley 25009</u>			Años en la modalidad: Trabajo efectivo	Años de aportación: Pensión Completa	Años de aportación: Pensión Proporcional	Años en la modalidad: Trabajo efectivo	Años de aportación: Pensión Completa	Años de aportación: Pensión Proporcional
Modalidad Socavón	45 años		10 años	20 años	10 años	10 años	20 años	
Modalidad Tajo abierto	50 años		10 años	25 años	10 años	10 años	25 años	20 años
Centros Mineros, metalúrgicos y Siderúrgicos	50-55años		15 años	30 años	15 años	15 años	30 años	20 años
Pilotos y Copilotos	55 años		15 años de aportación, de los			20 años de aportación		
			cuales 05 años deben haberse efectuado en la modalidad.			debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. 19990.		
	56 años		15 años de aportación, de los cuales 04 años deben haberse efectuado en la modalidad.			20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. 19990.		
	57 años		15 años de aportación, de los cuales 03 años deben haberse efectuado en la modalidad.			20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. 19990.		
	58 años		15 años de aportación, de los cuales 02 años deben haberse efectuado en la modalidad.			20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. 19990.		
	59 años		15 años de aportación, de los cuales 01 año deben haberse efectuado en la modalidad.			20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. 19990.		
Periodistas <u>Ley 24527</u>	55 años	50 años	15 o 13 años de aportación en la modalidad o 05 años en la modalidad efectuados en los últimos 10 años anteriores a la fecha de cese.			20 años de aportación, de los cuales 15 o 13 años deben haberse efectuado en la modalidad o 05 años en la modalidad en los últimos 10 años anteriores a la fecha de cese.		

Fuente: Área de Servicio de Investigación del Congreso de la República.

Jirón Ancash N° 569-Ofic. 128 Cercado de Lima
 01-3117777 Anexo N° 7360 - Cel N° 976787723

Av. Jorge Basadre, ex Circunvalación, Mz D Tel.
 Lt 5, Primer Piso – Costado de Compañía de Bomberos de Pocollay / Cel N° 976784051

Sin embargo, existen otros regímenes especiales que se dieron adicionalmente, en el marco de la Ley N° 19990, como, por ejemplo: 1) el Fondo del Retiro del Chofer al Fondo de Jubilación Obrera, Ley 16124, el mismo que fue derogada con la Ley 24827; 2) inclusión dentro del Régimen Especial de Jubilación a las sociedades conyugales y las uniones de hecho, mediante la Ley N° 29451; 3) Ley N° 30003 crea el Régimen Especial de Seguridad Social para los Trabajadores y Pensionistas Pesqueros.

Otros regímenes públicos no comprendidos en el Decreto Ley 19990, son el Régimen de Pensiones y Compensaciones por servicios civiles prestados al estado, DL 20530, Ley de la Cédula Viva; el régimen que unifica las pensiones del personal militar y policías, DL 19846, incorporándolo a la Caja de Pensiones Militar – Policial.

Sistema Privado de Pensiones, SPP – AFP:

El SPP fue creada mediante el Decreto Ley 25897, que fue promulgado el 6 de diciembre de 1992. El Sistema es operado por las Administradoras de Fondos de Pensiones – AFP, además, es regulada y fiscalizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

La tasa obligatoria de aporte es del 10% del total de remuneraciones, además de una prima de seguro y de una comisión por administración de los fondos. Asimismo, el afiliado para acogerse a una pensión de jubilación debe tener 65 años de edad, sin considerar el periodo mínimo de aportes. El cálculo del monto de las pensiones se realiza tomando en cuenta el fondo individual acumulado en las cuentas de capitalización.

9

Relación de AFPs a Julio - 2022

AFP	COMISIÓN FIJA ^{2/}	COMISIÓN SOBRE FLUJO (% Remuneración Bruta Mensual)	COMISIÓN MIXTA ^{5/}		PRIMA DE SEGUROS (%) ^{4/} (% Remuneración Bruta Mensual)	APORTE OBLIGATORIO AL FONDO DE PENSIONES (% Remuneración Bruta Mensual)	REMUNERACIÓN MÁXIMA ASEGURABLE
			COMISIÓN SOBRE FLUJO (% Remuneración Bruta Mensual)	COMISIÓN ANUAL SOBRE SALDO ^{3/}			
HABITAT		1.47%	0.23%	1.25%	1.74%	10.00%	11,002.84
INTEGRA		1.55%	0.00%	0.79%	1.74%	10.00%	11,002.84
PRIMA		1.60%	0.18%	1.25%	1.74%	10.00%	11,002.84
PROFUTURO		1.69%	0.28%	1.20%	1.74%	10.00%	11,002.84

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP – Perú.

Actualmente, intervienen en el mercado de administradoras de los fondos de pensiones cuatro (4) AFPs: Habitat, Integra, Prima y Profuturo; quienes registran diferentes comisiones

Jirón Ancash N° 569-Ofic. 128 Cercado de Lima
01-3117777 Anexo N° 7360 - Cel N° 976787723

Av. Jorge Basadre, ex Circunvalación, Mz D Tel.
Lt 5, Primer Piso – Costado de Compañía de
Bomberos de Pucallpa / Cel N° 976784051

sobre flujo; o por comisión mixta, sean estos por comisión sobre el flujo, y comisión anual sobre el saldo.

Pensión 65 - MIDIS:

El 19 de octubre de 2011, se publicó el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, por el que se crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"; igualmente, mediante el Decreto de Urgencia N° 056-2011, se dictan disposiciones económicas y financieras para la ejecución del indicado programa.

El programa se encarga de entregar subvenciones económicas a los adultos mayores en situación de pobreza extrema desde los 65 años y que cumplan con los requisitos para ser admitidos en el programa.

El Programa Pensión 65 presenta los siguientes requisitos, el mismos que se especifica en el Artículo 3° del DS 081-2011-PCM³:

- Adultos a partir de 65 años, que se encuentren en situación de extrema pobreza, de acuerdo a los criterios del SISFOH.
- No percibir ningún tipo de pensión o subvención proveniente del ámbito público o privado, o de ESSALUD.
- No ser beneficiario de algún programa social, excepto el Seguro Integral de Salud – SIS, y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA.
- Identificarse ante el programa con su DNI.
- Presentación de pedido de elegibilidad del SISAFOH.

10

Problemática de cobertura y calidad de vida de las personas de la tercera edad:

A pesar del esfuerzo puesto de manifiesto por el Estado peruano, las empresas, y los trabajadores, como integrantes del Sistema Previsional, estas acciones no fueron lo suficiente para dar solución real y de manera integral a la problemática de fondo, el cual tiene que ver, con la baja cobertura de la seguridad social en la población peruana en edad de trabajar; los reducidos fondos con fines previsionales; las bajas pensiones de jubilación; la escasa cultura de ahorro previsional.

Ante esta realidad incuestionable, el Estado peruano en la década de 1999 realizó una reforma estructural con el fin de liberalizar la economía, así como, aliviar la carga fiscal que

³ Informe temático N° 7/2011-2012; Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65, y programas similares en América Latina. Óscar Jiménez Gonzáles, Congreso de la República.

representa mantener un sistema de pensión solidario de reparto de un fondo común. Es así que el año 1993 se establece un sistema privado previsional paralelo al Sistema Nacional de Pensiones, gestionada por la ONP. El Sistema Privado de Pensiones, apertura cuentas individuales administradas por instituciones privadas – AFPs. De esta manera, el Sistema Peruano de Pensiones cuenta con un sistema mixto que abarca un Sistema Nacional de Pensiones, creado con el DL 19990, el cual es administrado por el Estado, ONP; y un Sistema Privado de Pensiones, administradas por entidades privadas, AFPs.

Sin embargo, los resultados obtenidos como fruto de todos estos esfuerzos materializados en reformas y contra reformas, desde el año 1859, donde se crea la Ley de Goces para dar una pensión vitalicia a un reducido grupo de funcionarios públicos con fondos del tesoro público, no fue auspicioso. Esto se puede apreciar con precisión en el siguiente cuadro:

Afiliados al Sistema de Pensiones - Perú (2013 - 2022)							
Año	Integra	Habitat	Profuturo	Prima	Total SPP - AFP (1)	Afiliado SNP - ONP (2)	Total Afiliados al Sistema de Pensiones (1 + 2 = 3)
2013	2 048 904	110 385	1 849 285	1 473 196	5 481 770	3 704 153	9 185 923
2014	2 033 292	400 388	1 834 170	1 460 015	5 727 865	4 001 521	9 729 386
2015	2 016 467	672 273	1 819 563	1 454 766	5 963 069	4 255 686	10 218 755
2016	2 005 476	981 248	1 809 803	1 467 576	6 264 103	4 428 233	10 692 336
2017	2 002 562	1 113 971	1 805 185	1 683 123	6 604 841	4 539 859	11 144 700
2018	2 010 372	1 076 055	1 794 638	2 137 604	7 018 669	4 633 967	11 652 636
2019	2 272 956	1 023 505	1 771 693	2 358 554	7 426 708	4 716 085	12 142 793
2020	2 642 230	1 018 549	1 760 246	2 359 696	7 780 721	4 771 195	12 551 916
2021	3 135 688	1 016 413	1 749 975	2 349 901	8 251 977	4 726 039	12 978 016
2022	3 183 919	1 015 850	1 749 555	2 349 475	8 298 799	4 730 261	13 029 060

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs

Según el cuadro anterior, en los últimos diez (10) años la cobertura de afiliados al Sistema de Pensión pasó de 9'185,923 a 13'029,060, con un incremento de 41.8%. Sin embargo, el Sistema Privado de Pensiones logró un mayor crecimiento, 51.4%; mientras que el Sistema Nacional de Pensiones sólo tuvo un incrementó en diez (10) años de 27.7%. En ese sentido, la cobertura de afiliación a un Sistema de Pensiones es baja, representa sólo a 13'029,060 peruanos de un total de poco más de 32 millones, es decir sólo el 40.7% de la población está afiliado al Sistema de Pensiones, sea público o privado.

Sin embargo, la problemática no sólo se da por el lado de la cobertura, sino fundamentalmente por la condición de afiliado activo, es decir, por el hecho que el afiliado se encuentre cotizando de manera regular. En este punto se aprecia una significativa disminución en relación al número de afiliados al SPP y SNP. De los 13'029,060 afiliados al Sistema de Pensiones, al 2021 sólo mantuvieron regularidad en sus contribuciones 4'809,164 millones de personas. El número de afiliados con calidad de activos, que son poco más de 4 millones 809 mil personas, sólo representan el 15% de la población total.

A la hora de profundizar el análisis para determinar el porcentaje de cotizantes activos de los Sistemas Privado de Pensiones y Sistema Público de Pensiones, tenemos que para el primero el número de cotizantes activos es el 40%, existiendo un 60% que no viene cotizando; igualmente en el caso del SNP el número de cotizantes activos sólo llega al 31.7%, existiendo un 68.3% que no cotiza, en ambos casos respecto al año 2021.

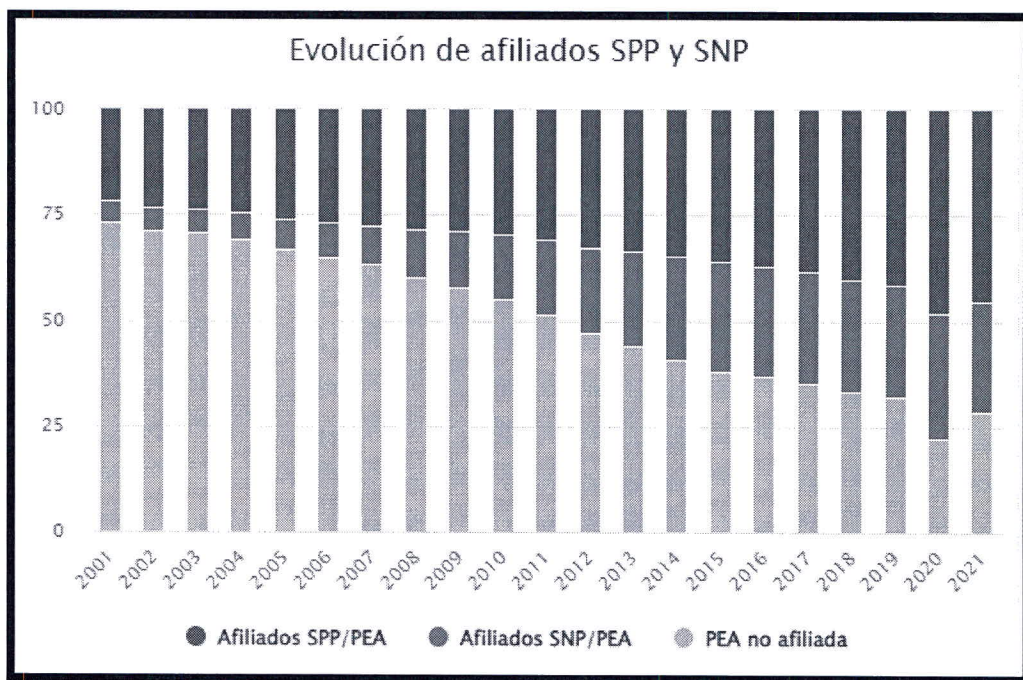
Cotizantes Activos al Sistema de Pensiones - Perú (2013 - 2022)							
Año	Integra	Habitat	Profuturo	Prima	Total SPP - AFP (1)	Afiliado SNP - ONP (2)	Total Afiliados al Sistema de Pensiones (1 + 2 = 3)
2013	972 026	59 795	737 147	750 355	2 519 323	1 555 727	4 075 050
2014	918 978	206 269	700 975	694 333	2 520 555	1 577 002	4 097 557
2015	891 847	334 813	686 837	675 010	2 588 507	1 640 198	4 228 705
2016	830 508	486 823	632 029	644 063	2 593 423	1 627 047	4 220 470
2017	927 801	491 827	707 557	849 005	2 976 190	1 603 855	4 580 045
2018	879 198	456 221	669 850	1 069 260	3 074 529	1 607 542	4 682 071
2019	1 095 506	418 815	672 817	1 081 233	3 268 371	1 654 962	4 923 333
2020	1 121 440	377 525	567 754	972 545	3 039 264	1 377 096	4 416 360
2021	1 386 602	393 044	561 122	970 264	3 311 032	1 498 132	4 809 164

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs

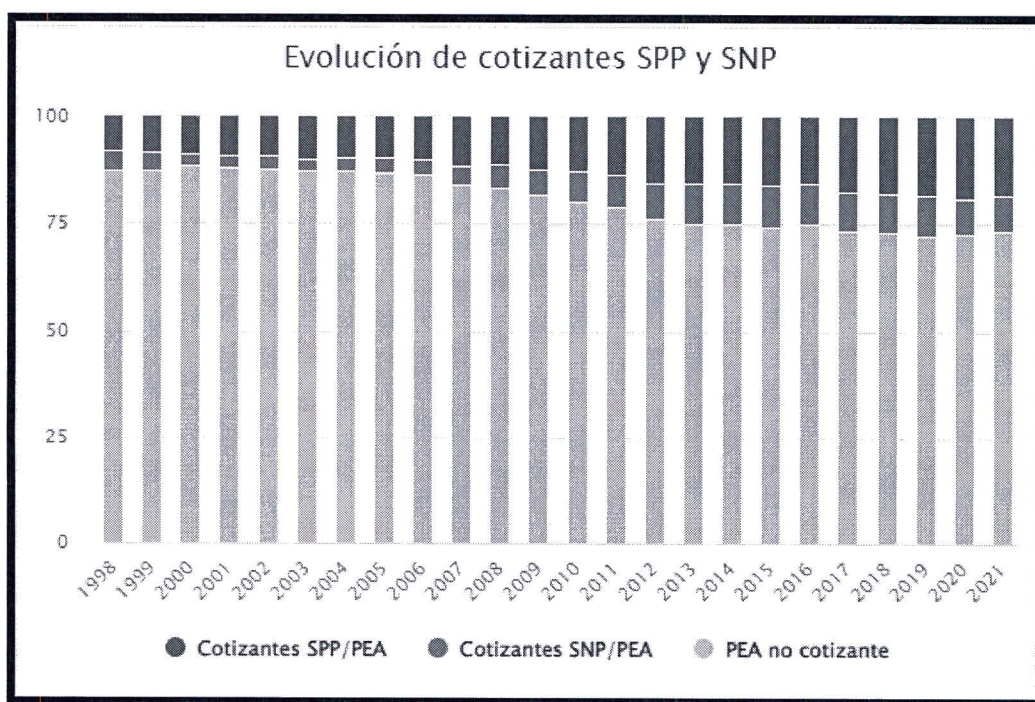
En relación a la Población Económicamente Activa, se tiene que el año 2021 esta fue de 18'149,400 personas; siendo que para el caso del SPP y SNP, se tiene lo siguiente: i) afiliados, 71.5% de la PEA; ii) cotizantes, 26.5% de la PEA. Esto lo podemos apreciar en el siguiente cuadro.

PEA VS AFILIADOS Y COTIZANTES EN SPP Y SNP (2012 - 2021)					
Fecha	SPP		SNP		PEA
	Afiliados	Cotizantes	Afiliados	Cotizantes	
2012	5 268 457	2 495 000	3 269 152	1 350 284	16 143 079
2013	5 481 770	2 519 323	3 704 153	1 555 727	16 326 451
2014	5 727 865	2 520 555	4 001 521	1 577 002	16 396 350
2015	5 963 069	2 588 507	4 255 686	1 640 198	16 498 365
2016	6 264 103	2 593 423	4 428 233	1 627 047	16 903 680
2017	6 604 841	2 976 190	4 539 859	1 603 855	17 215 741
2018	7 018 669	3 074 529	4 633 967	1 607 542	17 462 752
2019	7 426 708	3 268 371	4 716 085	1 654 962	17 830 500
2020	7 780 721	3 039 264	4 771 195	1 377 096	16 09 5000
2021	8 251 977	3 311 032	4 726 039	1 498 132	18 149 400

Fuente: SBS, Elaboración Propia.



Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs



Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs

A pesar del esfuerzo desarrollado desde dentro y fuera del Estado por incorporar a más peruanos al Sistema de Pensiones pública o privada, los resultados evidenciado por el bajo nivel de cobertura tanto por el número de afiliados, 40.7% de la población peruana, y 71.5% de la PEA; y por el número de cotizantes activos, 15% de la población peruana; y el 26.5% de la PEA.

Al respecto el presente Proyecto de Ley, tiene como su principal objetivo llegar al 100% de la cobertura de afiliados y cotizantes activos, de tal manera que se garantice una pensión de jubilación universal y digna.

Problemática adicional a resolver con el Proyecto de Ley:

- **Informalidad de la actividad económica:** El sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades, que se desarrollan fuera de los marcos legales y normativos que dirigen la actividad económica.
- **Informalidad de la actividad laboral:** Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INE, el año 2021 la tasa de peruanos con empleo informal es de 76.8%, es decir empleos sin beneficios sociales.

- **Baja presión tributaria:** Según el Ministerio de Economía, el año 2020 el Perú registro una presión tributaria del 13% del PBI. Muy bajo en comparación a los países de la zona sudamericana, y miembros del OCDE.
- **Conflictos sociales:** Según la Defensoría del Pueblo⁴, a junio de 2022 se presentaron 207 conflictos sociales. De los cuales 131 responden a motivos socioambiental; 22 a temas comunales; 15 a asuntos de gobierno nacional; 14 a asuntos de gobierno regional; 8 a temas de gobierno local; 6 a temas laborales; 4 a temas de demarcación territorial, entre otros.
- **Bajo nivel de ahorro interno:** Según el BCR, el 2019 el porcentaje del ahorro interno del sector privado sólo representó el 16.9 del PBI.

Propuesta del Proyecto de Ley:

El presente Proyecto de ley propone la universalización del seguro previsional con fines pensionables, de todo peruano desde que nace hasta que muera; mediante cuentas individuales de capitalización con aportes contributivos y no contributivos (3% del IGV, y 10% del impuesto a la renta de las actividades mineras como resultado del incremento de la recaudación por mejoras de los precios internacionales de los minerales). Asimismo, el Proyecto de Ley propone la entrega, cada cinco años, a los afiliados al Sistema Previsional de un Fondo de Incentivo de Capital Semilla, el mismo que estará constituido por el 10% del fondo acumulado. Este fondo podrá ser utilizado como capital de trabajo, o para la compra de una vivienda nueva o la ampliación de vivienda.

En ese sentido, la iniciativa legislativa, propone la creación del Sistema Único de Pensiones – CUP, el que será gestionada por la Autoridad del Sistema Único de Pensiones – ASUP, el mismo que estará integrado en un 50% por representantes de los afiliados al SPP y SNP, 30% por representantes del Estado, y 20% por representantes de las empresas. El SUP tendrá el encargo de fiscalizar y asegurar un manejo prolijo y responsable de las administradoras de los fondos de pensiones públicos y privados, garantizando la máxima transparencia y efectividad.

Los Sistemas Previsionales con aportes no contributivos no es nuevo, al respecto existe abundante experiencia exitosa, que ha permitido mejorar los volúmenes de los fondos de

⁴ <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-220-Junio-2022.pdf>

ahorros con fines previsionales, a fin de garantizar mejora en las pensiones de jubilación, permitiendo una vida digna ante la ocurrencia de un accidente o la llegada de la vejez.

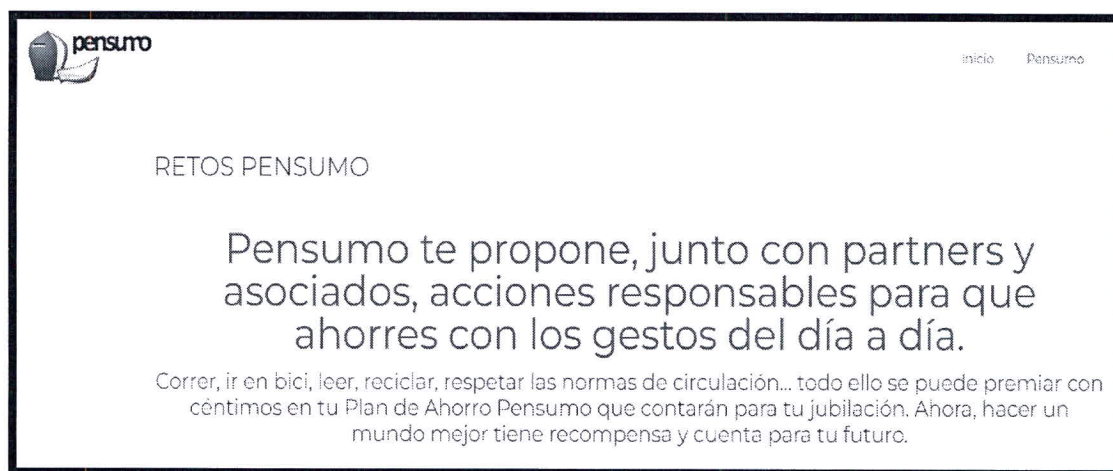
Experiencia exitosa del ahorro a través del consumo:

Una de las experiencias del sistema de ahorro por consumo, se tiene en España. Al respecto, a través del programa Pensumo⁵, se desarrolla múltiples servicios que relacionan el ahorro, la responsabilidad social y la fidelización. Pensumo es un programa avalado por la Comunidad Europea, que les permite a las personas incrementar sus ahorros con fines previsionales para su posterior jubilación en función a sus compras. En ese sentido, se destina un porcentaje de las compras que realizan de manera física y online en un producto de ahorro con fines previsionales⁶.

El modelo de ahorro con fines previsionales a partir de un porcentaje de tus compras físicas y online, se creó en España el 2013. Este innovador modelo de ahorro funciona de la siguiente manera: "a través de una aplicación gratuita, un porcentaje de las compras que se realizan en tiendas asociadas, sean física u online, se acumulan en un producto de ahorro asegurado para que la persona pueda disponer de él y complementar su pensión. Cada comercio asociado decide qué porcentaje de cada compra realizada por un usuario de Pensumo quiere asignar. Pensumo recibe el 1% de ese porcentaje asignado y el resto se destina al plan de ahorro del usuario. El ahorro gestionado a través del consumo gestionado por una aseguradora, Allianz, que no tiene gastos de mantenimiento y no requiere de una cuenta corriente hasta el momento de rescatar el dinero. Se garantiza una rentabilidad mínima del 0.5% en cada cuenta, aunque la media de los últimos siete (7) años se encuentra en 4.9%. No hay trato de permanencia por parte del usuario en Pensumo, pero se realiza a quienes quieran rescatar los fondos acumulados en un periodo inferior a los cinco años, pudiendo llegar a incurrir en un 20% de lo acumulado. En el comercio físico Pensumo funciona haciendo foto del ticket de compra, a través de una aplicación. En el comercio online, todas las compras deben ser realizadas a través de <https://compraspensumo.com/>. Una vez finalizada la compra se envía la información al correo de la empresa".

⁵ <https://pensumo.com/>

⁶ <https://pensumo.com/areas-de-negocio/app-pensumo/>



En esa misma línea, el destinar parte del impuesto al consumo al ahorro previsional individual, se presenta en Chile. Al respecto el centro de estudios Horizonte, propuso la creación de un Valor Previsional Agregado (VPA), que compromete el 1% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a fin de que al final de cada mes, los comercios trasladen dicho monto a la Tesorería General de la República (TGR), para desde ahí se trasladados a las cuentas individuales que cada aportante posee en las AFP. Para hacer más equitativo la distribución en beneficio de aquellas personas con menores ingresos, y por ende con menos capacidad de consumo, se establece un subsidio de aquellos trabajadores que se encuentren en los cuatro menores quintiles de ingreso. El modelo estima elevar los ahorros con fines previsionales en alrededor del 30%, para las personas con mayores periodos sin cotizaciones, con un costo fiscal asociado que podría estar alrededor de 0.18% y 0.45% del PBI⁷.

Asimismo, en México se implementó la plataforma “Millas para el Retiro”, con el objetivo de incentivar el ahorro previsional entre personas de bajos ingresos y trabajadores independientes. Transformar el comportamiento de gasto en hábitos de ahorro, no es nuevo, y mucho menos desconocido. Por ejemplo, en Chile se cuenta con la plataforma U-Zave, que posibilita a los afiliados al Sistema Previsional ahorrar a través de compras en comercios asociados, porcentajes que van a engrosar directamente a sus fondos mutuos personales. Igualmente, en España un start-up desarrolló una aplicación móvil llamada Pensumo, siendo la pionera en este tipo; el que permite a sus usuarios incrementar sus fondos pensionables a través de compras en comercios asociados, y en acciones positivas

⁷ El ahorro través del consumo como una fuente complementaria para financiar las pensiones: propuestas y experiencias a la fecha. Notas de Pensiones. Página 1 y 2, N° 56- agosto 2021, Notas de Pensiones, FIAP – Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.

con su entorno y medio ambiente, como reciclaje y seguridad vial⁸. Otro claro ejemplo de experiencia exitosa es China, desde el año 2019 se cuenta con el sistema de pensiones de una parte de lo consumido.

Proyecto de Ley y su relación con los objetivos con el Desarrollo Sostenible 2030:

El Perú se encuentra inmerso en un mundo globalizado, al punto que fue un actor protagónico en la elaboración de la Agenda 2030, impulsada por las Naciones Unidas. En ese sentido, el Perú lideró la segunda ronda para la implementación del Monitoreo Participativo para la Rendición de Cuentas. Asimismo, formó parte del Grupo de Trabajo abierto que definió los diecisiete Objetivos del Desarrollo Sostenible.

En ese sentido, y siguiendo la ruta de los acuerdos antes señalados, el presente Proyecto de Ley se alinea con varios de ellos, como es el caso del objetivo 1, Fin de la pobreza; objetivo 2, Hambre cero; así como, el objetivo 3, Bienestar y Salud; objetivo 8, Trabajo decente y crecimiento económico; objetivo 10, Reducción de las desigualdades; y objetivo 16, Paz e instituciones sólidas⁹.



18

8

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A7C54CE6907A5AC20525876E001224E0/\\$FILE/32.NP_56_Pension_a_traves_del_consumo_esp.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A7C54CE6907A5AC20525876E001224E0/$FILE/32.NP_56_Pension_a_traves_del_consumo_esp.pdf)

⁹ <https://peru.un.org/es/sdgs>

II. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente Proyecto de Ley se encuentra alineada con la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2021 – 2022, aprobada con la Resolución Legislativa 02-2021-2022-CR; y con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. La iniciativa legislativa responde al punto treintaicuatro (34), Reforma de las Leyes que regulan los regímenes de pensiones; punto cuarentaicinco (45), Promoción de la libre competencia; punto veintiuno (21), Lucha contra la pobreza. Seguimiento al Programa Hambre Cero. Además, se relaciona con las Políticas de Estado: 13, Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social; 17, Afirmación de la Economía Social de Mercado; 10, Reducción de la pobreza.

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

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto fortalecer y transparentar el Sistema Previsional a fin de garantizar una pensión de jubilación, invalidez, y de sobrevivencia digna y universal, y un reconocimiento a los gastos de sepelio acorde a la realidad. De esta manera todo peruano desde que nace y hasta que muera, estará protegido ante cualquier circunstancia u ocurrencia durante toda su vida.

La iniciativa responde a la necesidad de coberturar a todo peruano, incorporándolo al Sistema Previsional con fines pensionables; así como, garantizar una pensión adecuada que le permita cubrir sus necesidades, y llevar una vida digna hasta el último minuto de su existencia, mediante un fondo individual de capitalización sólido con aportes contributivos y no contributivos. Además, el Proyecto de Ley permitirá estimular una cultura previsional favoreciendo el ahorro interno, la formalización de la economía, la mayor recaudación por IGV, y un mayor estímulo a la inversión pública y privada que impulse el crecimiento económico con desarrollo.

En ese sentido, la iniciativa legislativa está alineada con la Constitución Política del Perú, que en su Artículo 1° señala, "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado"; asimismo, Artículo 2 incisos 1, que indica que toda persona tiene derecho a la vida... a su libre desarrollo y bienestar. En ese sentido, en el Artículo 4°, se afirma, que "la Comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono...". Por lo tanto, y de manera directa, el Presente Proyecto de Ley se relaciona directamente con los Artículos 10°, 11° y 12°, para consolidar en la práctica el derecho universal de todo peruano a la seguridad social; asegurando de esta manera su libre acceso a las prestaciones de salud y de pensiones, desde que nace, y durante toda su vida.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO (CUALITATIVO)

La presente propuesta legislativa fortalecerá el Sistema Previsional con fines pensionables y de salud, de todo peruano desde que nace y hasta que muera. Es decir, permite garantizar a todo peruano una vida y vejez digna, sin importar la presencia de algún suceso que pueda afectar su salud, y su integridad física.

La iniciativa legislativa no tiene iniciativa de gasto, si consideramos los efectos favorables de la norma al permitir que cada peruano esté coberturado por el Sistema Previsional con fines pensionables y de salud, lo que reducirá la carga de gasto público del Estado para otorgar subvenciones económicas y de atención de salud a poblaciones vulnerables.

Asimismo, el Proyecto de Ley contribuirá con el fortalecimiento de una cultura de ahorro, posibilitando crear el mayor fondo de ahorro interno, a fin de promover la inversión pública y privada. Igualmente, la iniciativa legislativa contribuirá con la formalización de la actividad económica, al favorecer una mayor conciencia ciudadana para solicitar boletas y facturas por sus compras; pero, además permitirá mejorar el clima social, reduciendo los conflictos sociales, al permitir que los peruanos reciban como aportes no contributivos con fines previsionales, un porcentaje del IGV y de las sobre utilidades mineras como resultado de altos precios internacionales. Finalmente, el PL contribuirá con la construcción del Estado – Nación, con inclusión e integración social, al percibir beneficios directos del Estado a favor de una mejor calidad de vida cuando más lo necesite.

20

V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

- Política 10.- Reducción de la pobreza.
- Política 11.- Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- Política 13.- Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social.
- Política 24.- Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
- Política 14.- Acceso al empleo pleno, digno y productivo.

Lima, 14 de julio de 2022