Proyecto de Ley N° 2697/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

BETSSY BETZABET CHAVEZ CHINO
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional""

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
21 JUL. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 2:45 pm

Proyecto de Ley Marco que establece el aseguramiento universal de pensiones.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista BETSSY BETZABET CHAVEZ CHINO, miembro del Grupo Parlamentario "Perú Democrático", en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 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:

LEY MARCO QUE ESTABLECE EL ASEGURAMIENTO UNIVERSAL DE PENSIONES

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. - Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo del aseguramiento universal de pensiones, a fin de garantizar el derecho al acceso progresivo y universal de una pensión digna para todos los ciudadanos, así como normar su implementación a través de la Cuenta de Ahorro Previsional, mediante un financiamiento mixto, y un porcentaje del Impuesto General a las Ventas (IGV).

La recaudación del porcentaje del IGV es complementaria a los sistemas previsionales existentes a la fecha.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación
La presente Ley es aplicable a todas las entidades públicas, privadas o mixtas vinculadas al acceso a pensiones, y a todos los ciudadanos peruanos residentes en el país que cumplan con los requisitos establecidos en la presente Ley.

Artículo 3.- Del aseguramiento universal de pensiones
El aseguramiento universal de pensiones es un proceso orientado a lograr que todo ciudadano peruano residente en nuestro país, disponga del derecho a una pensión digna, a partir de los 65 años de edad en aplicación a los principios de universalidad, progresividad

y sostenibilidad fiscal. Su implementación es acorde a los aportes acumulados en su Cuenta de Ahorro Previsional y al tipo de régimen pensionario: contributivo, no contributivo y voluntario.

Artículo 4.- De la apertura de la Cuenta de Ahorro Previsional

La Cuenta de Ahorro Previsional es aperturado para cada peruano nacido dentro del territorio de la República desde la fecha de su nacimiento. Es una cuenta solo para fines pensionarios, es intangible y genera rentabilidad en el tiempo. Son administrados por una de las instituciones previsionales determinada por cada usuario. En el caso de los menores de edad son representados por sus padres o tutores hasta cumplir su mayoría de edad y/o iniciar sus actividades laborales.

Articulo 5.- Definiciones

Para efectos de la presente Ley se considera las siguientes definiciones:

a) **Cuenta de Ahorro Previsional:** Es la cuenta personal intangible que mantienen los peruanos solo para fines pensionarios, su capitalización es a largo plazo. Su apertura se realiza desde su nacimiento o al momento de cumplir los dieciocho (18) años de edad; en el caso que un adulto no cuente con dicha cuenta podrá aperturar en la fecha que determine. Tiene como fin, generar rentabilidad en el tiempo. Son administrados por una de las instituciones previsionales determinada por cada usuario. En el caso de los menores de edad serán representados por sus padres o tutores hasta cumplir su mayoría de edad.

b) **Rentabilidad de la Cuenta de Ahorro Previsional:** La rentabilidad generada en el tiempo es administrada por una entidad del sistema previsional designada por el usuario. Cada usuario tendrá derecho a ser informado mensualmente sobre la rentabilidad y movimiento de su cuenta de ahorro previsional.

c) **Capital Semilla:** Es un capital inicial que se le otorga a cada niño peruano al momento de su nacimiento y se deposita en la Cuenta de Ahorro Previsional con fines previsionales y capitalizables en el tiempo. Su regulación se realiza mediante Decreto Supremo.

d) **Fondo Nacional Pensionario Solidario:** Es un fondo que tiene por finalidad otorgar protección a los grupos sociales especialmente vulnerables que carezcan condiciones básicas para su subsistencia, y establecer una pensión universal a favor de los ciudadanos peruanos residentes en el país.

e) **Fondo Individual por Consumo:** Es un fondo que se genera por un porcentaje del IGV de los consumos por la adquisición de bienes o servicios y son destinados a la Cuenta de Ahorro Previsional de cada usuario, solo tiene fines previsionales.

f) **Cultura de ahorro:** El Estado promueve la cultura del ahorro en la población, a fin de evitar prevenir periodos de crisis en la vejez.

Artículo 6.- Principios
La presente ley tiene como principios los siguientes:

a) **Universalidad. -** El Estado garantiza el libre acceso a las pensiones, a través de las entidades públicas, privadas o mixtas según nuestra Constitución Política del Perú. Comprende a todas las personas naturales con o sin vínculo laboral.
b) **Progresividad. -** El acceso a las pensiones se desarrolla de manera progresiva en función a los recursos disponibles.
c) **Sostenibilidad fiscal. -** El Estado garantiza el libre acceso a las pensiones, los recursos de la Cuenta de Ahorro Previsional garantizan la sostenibilidad y permanencia en el tiempo.
d) **Transparente.** -Todos los ciudadanos que cuenten con una Cuenta de Ahorro Previsional, tienen derecho a una información oportuna y transparente.
e) **Intangibilidad. -** Los fondos destinados al sistema previsional tienen carácter intangible**,** no pueden ser objeto de embargo, retención mediante una acción legal. Los recursos financieros y fondos de la Cuenta de Ahorro Previsional son usados única y exclusivamente para el pago de las pensiones.
f) **Responsabilidad Fiscal. -** Los fondos vinculados a la Cuenta de Ahorro Previsional están en concordancia con las reglas fiscales de nuestro país. Y se financia con un porcentaje del IGV establecido en la presente ley.
g) **Igualdad y no discriminación. -** Todas las personas tienen derecho al acceso a una pensión de jubilación digna en igualdad de condiciones y sin discriminación.
h) **Solidaridad. -** Garantiza la solidaridad y redistribución, en caso sea necesario, a favor de la población adulta mayor con discapacidad o en extrema pobreza.

Artículo 7.- Características
El aseguramiento universal de pensiones tiene las siguientes características:

a) **Obligatorio. -** La apertura de la Cuenta de Ahorro Previsional y su afiliación a algún régimen previsional u otro sistema de ahorro previsional similar, es obligatoria para toda la población.
b) **Progresivo. -** El proceso de aseguramiento universal de las pensiones es progresivo y contínuo**.** Su implementación se inicia a partir de las zonas más vulnerables y pobres del país.

c) **Garantizado.** - El Estado garantiza el libre acceso a las pensiones tal como señala el artículo 11 de la Constitución Política del Perú.
d) **Regulado.** - La regulación para el aseguramiento universal de las pensiones para la obtención de una pensión digna es regulada por la entidad según su competencia y lo establecido en la presente ley.
e) **Transparente.** - El proceso de aseguramiento universal de las pensiones cuenta con los mecanismos de transparencia e información a la ciudadanía.
f) **Sostenible.** - Las pensiones tienen garantía y están protegidas por el Estado, son sostenibles en el tiempo. Además, el Estado supervisa su eficaz funcionamiento.

CAPÍTULO II
DE LAS ENTIDADES VINCULADAS AL PROCESO DE ASEGURAMIENTO UNIVERSAL DE PENSIONES

Artículo 8.- De la entidad responsable
El Ministerio de Economía y Finanzas, en ejercicio de su competencia tiene la responsabilidad de implementar acciones relacionadas al fortalecimiento de la universalización del sistema previsional.

Artículo 9.- De las instituciones administradoras del fondo de pensiones
Las instituciones administradoras del fondo de pensiones son aquellas públicas, privadas o mixtas, creadas o por crearse, y son las encargadas de administrar los fondos de la Cuenta de Ahorro Previsional destinados al sistema previsional, entre ellas tenemos:

a) Oficina de Normalización Previsional (ONP)
b) Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP)
c) Caja de Pensiones Militar Policial
d) Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador
e) Otras instituciones públicas o privadas vinculadas al sistema previsional.

Artículo 10.- De la instancia supervisora
Declárase de Interés Nacional y Necesidad Pública la creación de la Superintendencia Nacional de Pensiones, como organismo público técnico especializado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía técnica, funcional, administrativa económica y financiera, encargada de supervisar y regular a las instituciones administradoras de los fondos de pensiones a fin de garantizar el aseguramiento universal de pensiones y una pensión digna.

Artículo 11.- De la conformación de los miembros de la Superintendencia Nacional de Pensiones

a) Dos (2) representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros.
b) Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
c) Un (1) representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).
d) Un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
e) Un (1) representante de Banco Central de Reserva del Perú.
f) Un (1) representante de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).
g) Un (1) representante de los trabajadores.

El Presidente y los miembros son nombrados por decreto supremo.

Artículo 12.- De la implementación del plan de aseguramiento universal de pensiones
La Presidencia del Consejo de Ministros en coordinación con las entidades encargadas de la administración del fondo de pensiones, elaboran el Plan Nacional de Aseguramiento del Sistema Previsional.

CAPÍTULO III
DEL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA PREVISIONAL UNIVERSAL

Artículo 13.- De las fuentes de financiamiento y régimen pensionario
Las fuentes de financiamiento que establece el aseguramiento universal de pensiones son las siguientes:

1. Régimen Contributivo: Comprende los aportes del trabajador dependiente, aporte del empleador, aporte del trabajador independiente y aporte de los incentivos.
2. Régimen no Contributivo Subsidiario: Se financia con recursos del Tesoro Público regulado por el Estado y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.
3. Otros regímenes del sistema previsional voluntarios: Corresponde los aportes que realiza el asegurado de forma voluntaria.

Artículo 14.- Fondo Nacional Pensionario Solidario y Capital Semilla
Declárase de interés nacional y necesidad pública la creación de un Fondo Nacional Pensionario Solidario y Capital Semilla, con la finalidad de otorgar protección a los grupos sociales especialmente vulnerables que carezcan condiciones básicas para su subsistencia, y establecer una pensión universal a favor de los ciudadanos peruanos residentes en el país.

Artículo 15.- Fondo de Ahorro Previsional
Establézcase los siguientes fondos de capitalización individual a favor de los usuarios como complemento a los demás aportes:

a) El 2 % del Impuesto General a las Ventas de las compras por consumo de bienes o servicios a favor de la Cuenta de Ahorro Previsional. El Poder Ejecutivo regula su implementación mediante reglamentación de la presente ley.
b) El 2 % del Impuesto a la Renta de cuarta y quinta categoría del ejercicio fiscal, su regulación se determina mediante la reglamentación de la presente ley.
c) Aporte del Estado de un bono de Capital Semilla para cada niño recién nacido se deposita en la Cuenta de Ahorro Previsional con fines previsionales y capitalizables en el tiempo. Su regulación se realiza mediante Decreto Supremo.
d) Aportes voluntarios del usuario con fines previsionales, su regulación se establece mediante reglamento, según la presente ley.

CAPÍTULO IV
DE LA ARTICULACIÓN DE LAS INSTITUCIONES VINCULADAS AL SISTEMA PREVISIONAL

Artículo 16.- Criterios para la articulación de las instituciones vinculadas al sistema previsional.
Las instituciones vinculadas al sistema previsional, bajo la dirección del Ministerio de Economía y Finanzas, articulan sus servicios de acuerdo a los siguientes criterios.

a) Estandarizan los manuales de afiliación a las entidades del sistema previsional.
b) Aplicación de guías de información para el seguimiento de las cuentas de capitalización individual.
c) Sistema de identificación sobre la base del Documento Nacional de Identidad, que permita la condición de aportante o jubilado.
d) La SUNAT mediante un procedimiento electrónico y de manera articulada implementa la aplicación del artículo 15 de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. - Conformación de una Comisión Técnica
Dispóngase mediante Decreto Supremo la conformación de una Comisión Técnica responsable de la conducción del proceso de implementación de un plan de aseguramiento universal de pensiones y de la Cuenta de Ahorro Previsional en el marco de la universalización del sistema previsional.

SEGUNDA. - Plazo de plan de Implementación
El Poder Ejecutivo elabora en coordinación con las entidades encargadas de la administración del fondo de pensiones, el Plan Nacional de Aseguramiento Universal de

Pensiones e implementa la Cuenta de Ahorro Previsional en un plazo de noventa (90) días a partir de la vigencia de la presente ley.

TERCERO. – Plazo de implementación de la Cuenta de Ahorro Previsional
La implementación de la apertura de la Cuenta de Ahorro de Previsional, es de manera progresiva hasta un plazo máximo de dos (2) años desde la vigencia de la presente ley. En el caso de los menores de edad que no aperturaron su cuenta será realizado por sus padres o tutores antes de cumplir su mayoría de edad. Y en el caso de los mayores de edad deberán ser aperturados en un máximo de dos (2) años de la entrada en vigencia de la presente ley.
El Poder Ejecutivo regula su implementación mediante Decreto Supremo según la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Reglamentación
El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley, en el marco de su competencia en un plazo de noventa (90) días calendario a partir de su publicación.

SEGUNDA. – Información al Congreso de la República
El Presidente del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas informan anualmente a la Comisión de Economía y Finanzas del Congreso de la República los avances de la implementación del Plan Nacional de Universalización del Sistema Previsional.

TERCERA. – Incremento progresivo de pensiones
Declárase de interés nacional el incremento progresivo de la pensión mínima para los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones, a fin que, su pensión mensual, no sea menor al monto equivalente a una remuneración mínima vital (RMV).

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. – Derogatoria
Derógase o modifícase las normas legales, reglamentarias que se opongan o limiten a la presente ley.

Proyecto de Ley Marco que establece el aseguramiento universal de pensiones

Lima, julio de 2022.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/07/2022 14:11:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHAVEZ CHINO Betssy Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/07/2022 16:26:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/07/2022 10:07:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/07/2022 18:04:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 s
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/07/2022 10:44:28-

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 20/07/2022 17:13:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 20/07/2022 18:05:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/07/2022 18:18:29-0

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **25** 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° 2697-2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LEY MARCO QUE ESTABLECE EL ASEGURAMIENTO UNIVERSAL DE PENSIONES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Según nuestra Constitución, en el artículo 1 establece que: *"la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*. Es esencial el respeto a la dignidad de las personas, en esa línea consideramos el derecho a la pensión como un elemento esencial que contribuye a garantizar una vida digna a las personas. Tal como indica el Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28389, de reforma constitucional de régimen pensionario, y contra la Ley N° 28449, señaló lo siguiente:

> *"La seguridad social y el derecho a la pensión son elementos esenciales que configuran el mínimo existencial necesario para garantizar una vida no sólo plena en su faz formal o existencial, sino también en su dimensión sustancial o material; o, en otras palabras, para garantizar una vida digna".*

Por otro lado, nuestra Constitución en el artículo 2 inciso 2 señala que toda persona tiene derecho a: *"A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".*

Asimismo, según la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución señala que *"el Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional".*

En ese sentido, el Tribunal Constitucional en su fundamento 44 según el Expediente 009-2005-PI/TC indica:

> *[...] no es posible olvidar que, si la economía social implica, entre otros factores, una racionalización del gasto público en la legislación social en favor de los más desamparados (ancianos, enfermos, niños y minusválidos, como en cierta forma lo reconoce el artículo 4 de la Constitución), no será facultad, sino deber del Estado, remover todos los obstáculos jurídico-constitucionales que impiden efectivizar dichas medidas. Éste es el sentido que hace de la reforma constitucional del sistema pensionario un mandato*

> *constituyente fundado en el modelo económico constitucional. (El subrayado es nuestro)*

Por ello, en nuestro país, existe la necesidad de consolidar una política pensionaria que permita promover la protección de los derechos a la igualdad y el bienestar de las personas, por tal motivo, es esencial establecer sistemas integrales de protección social para el aseguramiento universal del sistema previsional en nuestro país.

Por otro lado, según la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en su Objetivo de Desarrollo del Milenio 10 señala:

> *("Reducir la desigualdad en los países y entre ellos") se hace un llamado a "Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad".*

Además, se reconoce como una agenda esencial la acción a los sistemas de protección social universales e integrales para erradicar y reducir la pobreza y la desigualdad. Y entre los acuerdos para el año 2030 fueron los siguientes:

> *En el marco de la Agenda de los ODS, los gobiernos han acordado que para 2030 habrán logrado un avance significativo hacia el establecimiento a nivel nacional de un sistema de protección social apropiado para todos, incluidos los pisos de protección social. Los Estados tienen la obligación legal de proteger y promover los derechos humanos, incluido el derecho a la protección social o a la seguridad social. Muchos países han recorrido un largo camino en el fortalecimiento de sus sistemas de protección social, y han establecido pisos de protección social adaptados al contexto nacional, que garanticen al menos un nivel básico de seguridad social para todos. En muchos países, este proceso ha sido eficaz e incluyente, y ha sido fruto de un amplio diálogo social a escala nacional en el que han participado el gobierno, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, para trazar el camino a seguir en la extensión de la protección social[1]. (El subrayado es nuestro).*

Es por ello, proponemos la presente iniciativa legislativa desde un enfoque de derechos para una protección social inclusiva y sostenible, a fin de garantizar el

[1] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf, Informe Mundial de sobre la protección social 2017-2019

derecho al acceso progresivo y universal de una pensión digna para todos los ciudadanos y mejorar su cobertura pensionaria.

Fundamento jurídico

Según el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala que: *"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional y en conformidad con la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".* (El subrayado es nuestro).

En la 89 Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) desarrollada en el año 2001 en la conclusión 13 relativa a la seguridad social menciona lo siguiente:

> *"En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento, pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones. Los interlocutores sociales tienen una importante función que desempeñar con respecto a los regímenes complementarios y otros planes negociados, mientras que la función del Estado es proporcionar un marco reglamentario eficaz y mecanismos de control y aplicación. Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para esos regímenes debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos. Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes, teniendo en cuenta las conclusiones de* la presente discusión general y las normas sobre seguridad social de la OIT pertinentes". (El subrayado es nuestro).

Por otro lado, en la conferencia del año 2007 se mencionó que los sistemas de seguridad social son una necesidad económica y declaró lo siguiente:

> *[...] un modelo de seguridad social universal sostenible basado en los impuestos o cualquier otro modelo nacional [...] es fundamental para mejorar la productividad y propiciar las transiciones a la economía formal [...] los esfuerzos por ampliar gradualmente la cobertura mediante regímenes contributivos deben combinarse con la introducción de pensiones no contributivas, que pueden proporcionar un apoyo inmediato a los ingresos de aquellos que ya se encuentran en las franjas de edad avanzada, para que la cobertura pueda llegar a todos —o por lo menos la mayoría— de los necesitados. (*El subrayado es nuestro).

Según el Acuerdo Nacional, nuestro país se comprometió a asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, contínua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas en las que se concentra la pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Asimismo, se comprometió a promover el acceso universal a la seguridad social y fortalecer un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes, consolidando un modelo de aseguramiento universal, sostenible, equitativo y solidario sobre la base del Seguro Social de Salud (ESSALUD), el Seguro Integral de Salud (SIS) y la participación del sector privado[2]. Además, en la décima cuarta política de Estado también se refiere (...) *y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna.*

De acuerdo al artículo 10 de la Constitución Política del Perú establece que:

> ***"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". (El resaltado es nuestro).*

Por otro lado, el artículo 11 de la Constitución Política menciona 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.*
> *La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado". (El resaltado es nuestro).*

Asimismo, en lo referido a la base financiera de la seguridad social en el artículo 12 señala que, "***Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles**.*

[2] http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_493810.pdf pag.4

Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley". (El resaltado es nuestro).

Además, en su artículo 44 de nuestra Constitución señala que *"Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación".* (El subrayado es nuestro).

Por otro lado, según, la Primera Disposición Final Transitoria señala*: "Por razones de interés social, las nuevas reglas pensionarias establecidas por ley se aplicarán inmediatamente a los trabajadores y pensionistas de los regímenes pensionarios a cargo del Estado, según corresponda" (...).* Además, en el penúltimo párrafo considera que *"El ahorro presupuestal que provenga de la aplicación de nuevas reglas pensionarias será destinado a incrementar las pensiones más bajas, conforme a ley. Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación".* (El subrayado es nuestro).

La reforma de pensiones según la legislación comparada

En América Latina existe, diversas reformas estructurales de los sistemas de pensiones 1981-2017[3] como se puede mostrar en el cuadro.

País	Año	Modelo
Chile	1981 y 2008	Sustitutivo (1981) e Integrado (2008)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997 y 2010	Sustitutivo (1997) y Sustitutivo estatizado (2010)
México	1997	Sustitutivo
El Salvador	1998	Sustitutivo
República Dominicana	2003	Sustitutivo
Perú	1993	Paralelo
Colombia	1994	Paralelo
Argentina	1994 y 2008	Paralelo integrado (1994) y de Reparto (2008)
Uruguay	1996	Mixto
Costa Rica	2001	Mixto
Panamá	2008	Mixto

[3] https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/oit_comreforma_pensiones_per%C3%BA_pcasal%C3%AD_vf.pdf

Fuente: A. Arenas de Mesa y F. Bertranou, "Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina", World Development, vol. 25, Nº 3, Amsterdam, Elsevier, 1997; C. Mesa-Lago, Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America, Nueva York, Oxford University Press, 2008; "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", serie Financiamiento del Desarrollo, Nº 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004; I. Gill, T. Packard y J. Yermo, Keeping the Promise of Social Security in Latin America, Washington, D.C, Banco Mundial, 2005; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago, 2006.

En el caso de México, la Presidenta de la Asociación de AFP, Giovanna Priale en su exposición en el Foro: "Hacia la reforma del sistema de pensiones en el Perú" mencionó: "*En la reforma exitosa de México, para formar el ahorro para la jubilación de un trabajador, existe un* ***aporte tripartito*** *a la cuenta de capitalización*":

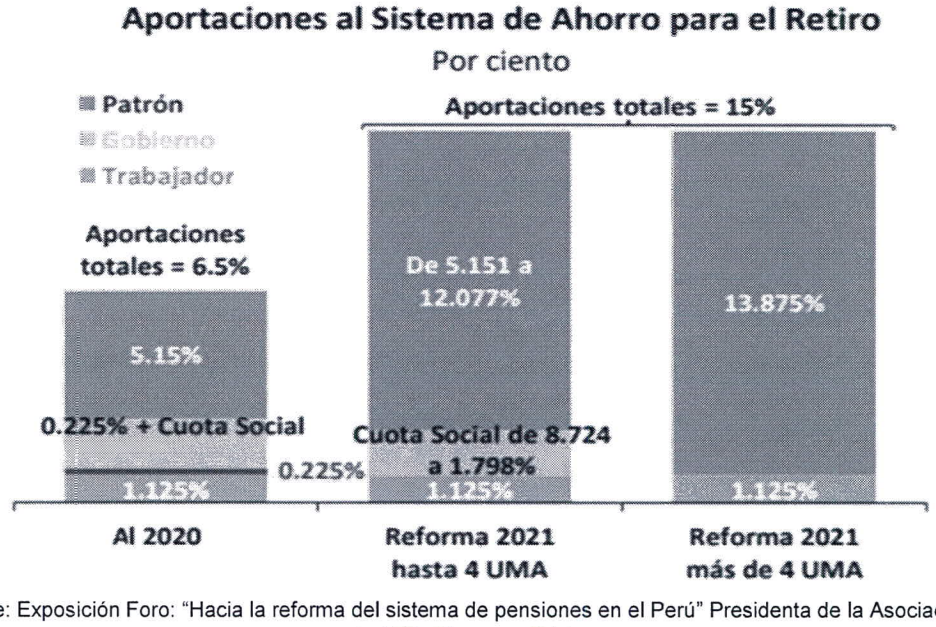
Aporte Tripartito

- 5.15% del salario por el empleador
- 0.225% por el Estado
- 1.125% por el trabajador

} 6.5%

Fuente: AFP Giovanna Priale

Además, indicó que: *"en la reciente reforma del Ejecutivo (2020), se establece un* ***incremento gradual de 6.5% a 15% hacia el año 2030****, manteniendo intacto el aporte de 1.125% del trabajador, pero modificando el aporte estatal y del empleador".*



Fuente: Exposición Foro: "Hacia la reforma del sistema de pensiones en el Perú" Presidenta de la Asociación de la AFP, Giovanna Priale

Además, la presidente de la AFP, mencionó que en Europa. *"Con el fin de restar presión a las finanzas públicas frente al fuerte envejecimiento poblacional y ante la necesidad de lograr pensiones adecuadas y sostenibles, a fines de marzo 2022 entraron en vigor los* ***Planes de Pensiones Personales Paneuropeos (PEPP)****. Estos constituyen un mercado común de ahorro voluntario transfronterizo a través de la capitalización individual dentro del Espacio Económico Europeo (EEA), que permite a todos los ciudadanos ahorrar para la jubilación de manera activa y como complemento al ahorro tradicional de pensiones. La Comisión Europea calcula que este producto impulsará el ahorro a largo plazo, llegando a triplicar el ahorro individual mantenido hacia el año 2030"*[4].

Según, la Organización Internacional del Trabajo mencionó los principios normativos para la reforma a las pensiones[5], y señala lo siguiente:

1. *La seguridad social como derecho humano: universalidad de la cobertura basada en la solidaridad social (Constitución de la OIT y varios instrumentos de la ONU)*
2. *Solidaridad y financiamiento colectivo (C.102)*
3. *Derecho a las prestaciones en virtud de la ley (C.102)*
4. *Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones (C.102)*
5. *No discriminación, igualdad de género y capacidad de respuesta a las necesidades especiales (R.202)*
6. *Responsabilidad total y primaria del Estado (CIT n. 89 2001)*
7. *Transparencia y buena gestión financiera y administrativa (R.202)*
8. *Participación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas (R.202 y varios convenios de seguridad social)*
9. *Sostenibilidad financiera, fiscal y económica (R.202; CIT n. 89, 2001). 10.Responsabilidad del Estado (administración y financiamiento).*

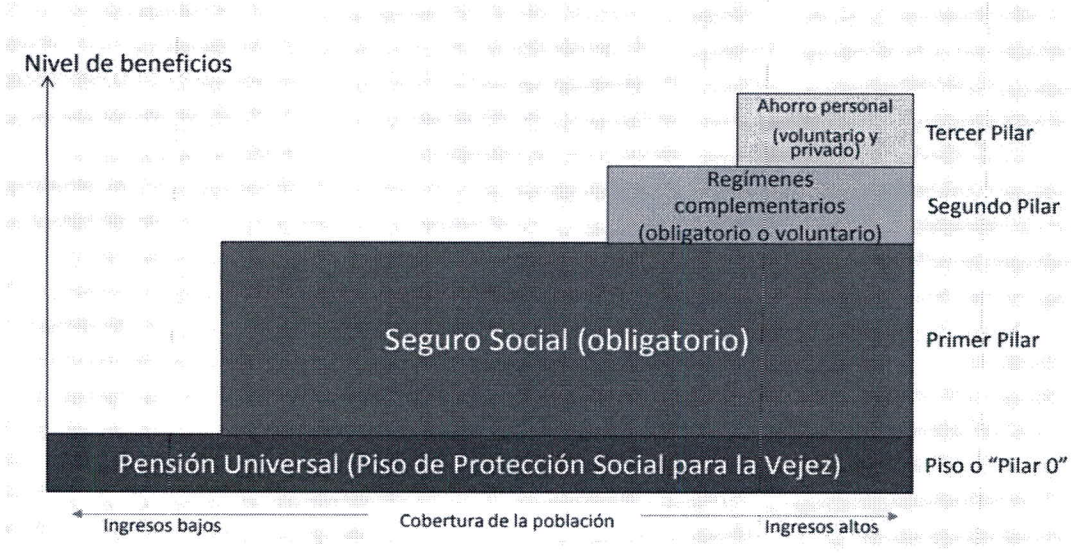
Por otro lado, según la OIT señala el modelo multipolar compuesto por cuatro pilares:

[4] https://www.fiapinternacional.org/notas-de-pensiones-no-62-europa-profundiza-la-capitalizacion-individual-para-mejorar-las-pensiones-la-implementacion-de-los-planes-de-pensiones-personales-paneuropeos-pep

[5] https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/oit_comreforma_pensiones_per%C3%BA_pcasal%C3%AD_vf.pdf, pág. 19

Proyecto de Ley Marco que establece el aseguramiento universal de pensiones

El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT[6]



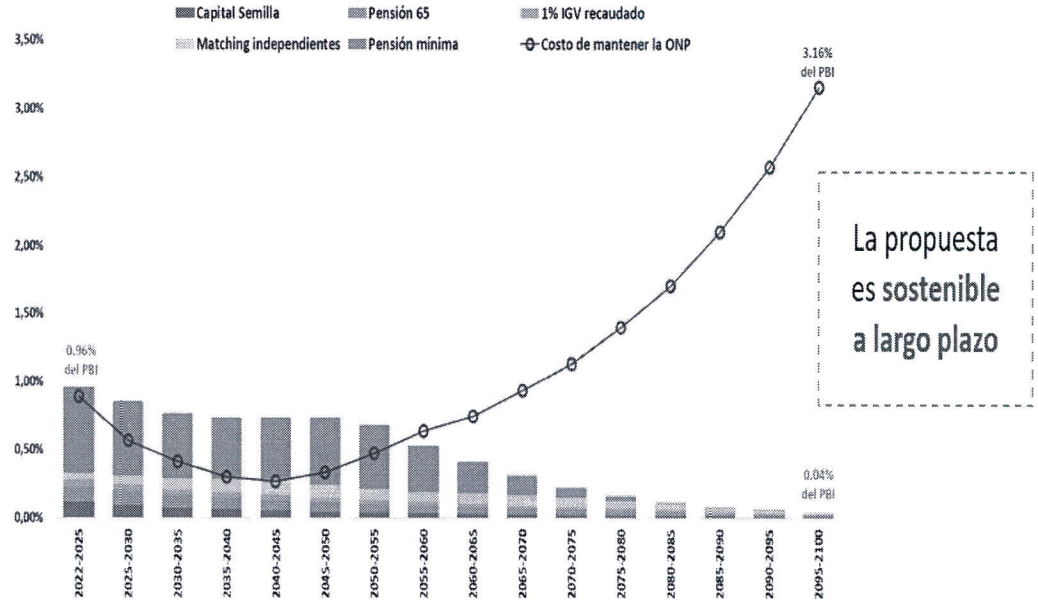
Fuente: OIT

Por otro lado, la presidenta de la AFP, Giovanna Priale, mencionó respecto a la propuesta del Sistema multipilar lo siguiente:

> *"Proponemos una **reforma gradual**, priorizando la pensión mínima y la pensión no contributiva, así como el impacto en el gasto público, el cual se mitigaría mediante incentivos al ahorro a nivel de afiliados y empleadores.*
>
> ***TODOS** los peruanos tendrán una pensión, sin importar su condición laboral o su nivel de ingresos".*

Según la Asociación de AFP, un Sistema multipilar sería sostenible a largo plazo que alcanzaría al 3.16% del PBI.

[6] https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/oit_comreforma_pensiones_per%C3%BA_pcasal%C3%AD_vf.pdf. Pág. 20



Fuentes: SBS, ONP, ENAHO, INEI y CEPAL-CELADE.
Elaboración: Estudios Económicos y Previsionales de las Asociación de AFP.

1. La situación del sistema de pensiones en el Perú

La problemática actual de las pensiones en nuestro país es la baja cobertura del sistema de pensiones, en los últimos años ha venido creciendo en su cobertura, sin embargo, a la fecha es bastante bajo.

Según la Presidente de la Asociación de AFP Giovanna Priale[7] señaló que:

> *Más del 60% de las personas mayores de 60 años en el Perú no cuentan con un sistema de pensiones; cifra que empeora dramáticamente en el área rural, pues 93 de 100 ancianos no tienen cobertura. El número restante seguramente está en la ONP, AFP o Pensión 65. En el caso de los dos primeros, la gran mayoría son aquellos que han tenido la suerte de ser trabajadores formales por algún periodo, pero ¿les fue suficiente para cumplir los 20 años que solicita la ONP para tener pensión o lograron acumular un fondo que les provea la pensión deseada en el sistema privado de pensiones?* ***Las consecuencias de la informalidad laboral en el Perú***

[7] https://www.asociacionafp.pe/wp-content/uploads/2019/12/Gestion-Giovanna-Priale_Capital-semilla_Matching-Contributions.pdf

no son menores. Perfora la seguridad social de los peruanos y muy poco se hace por resolverla. (El Resaltado en nuestro).

Asimismo, la Presidenta de la Asociación de AFP Giovanna Priale, en la exposición La reforma del sistema de pensiones y los principales desafíos, organizado por el despacho de la Congresista Betssy Chavez en el Foro: "Hacia la reforma del sistema de pensiones en el Perú", señaló que: "*1 de cada 10 peruanos es mayor de 65 años de edad y a la fecha 4 de cada 10 adultos mayores no tiene pensión, asimismo señaló:*

> *"Todo lo anterior, sumado a la ausencia de una pensión mínima universal, impacta el monto final de las pensiones y el adecuado desarrollo y sostenibilidad del sistema previsional".*

Por otro lado, la Ing. Helda Carrión Velásquez, Directora General de Producción de la ONP el Foro: "Hacia la reforma del sistema de pensiones en el Perú" sobre el Modelo de intervención pública previsional señaló que: *"La intervención sistematiza da inició en los años 60. Fue constitucionalizada en 1979 y volvió a ser regulada en 1993 (artículo11delaConstitución) y Ahora existen alrededor de 20 regímenes".*

Modelo de intervención pública previsional

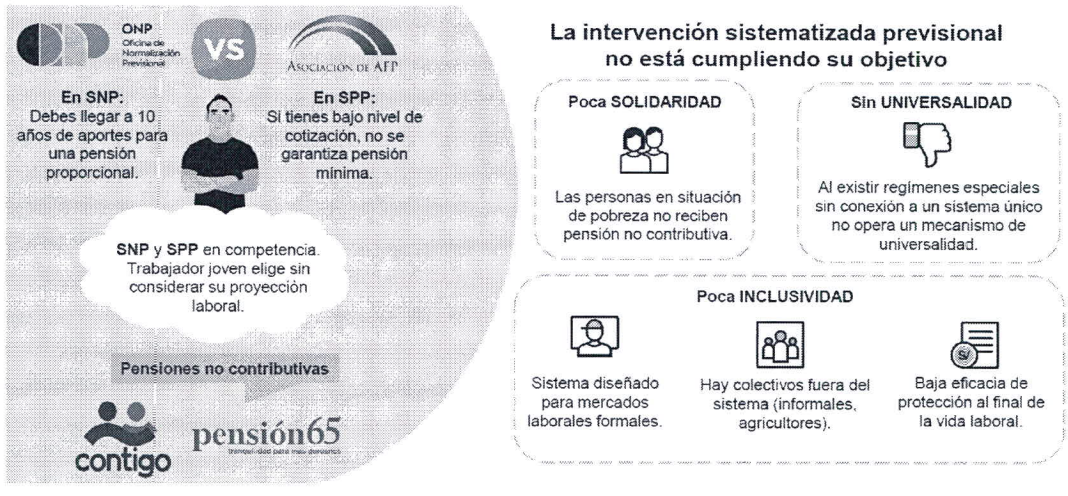


Fuente. ONP, exposición de la Ing. Helda Carrión Velásquez, Directora General de Producción de la ONP el Foro: "Hacia la reforma del sistema de pensiones en el Perú".

Proyecto de Ley Marco que establece el aseguramiento universal de pensiones

Según, la Ing. Helda Carrión Velásquez, Directora General de Producción de la ONP señaló que la intervención sistematizada previsional no está cumpliendo su objetivo, porque en la ONP debes llegar a 10 años de aporte para una pensión proporcional y en el SPP si tienes bajo nivel de cotización, no se garantiza pensión mínima. Además, existe poca solidaridad, no hay universalidad, existe poca inclusividad.

Problemas de la actual intervención pública previsional



Fuente: ONP, Helda Carrión Velásquez, Directora General de Producción de la ONP

La demografía poblacional



Esperanza de vida	Hombres	Mujeres	Total
2020	73.7	79.2	76.5
2050	77.2	82.3	79.8

Fuente: ONP

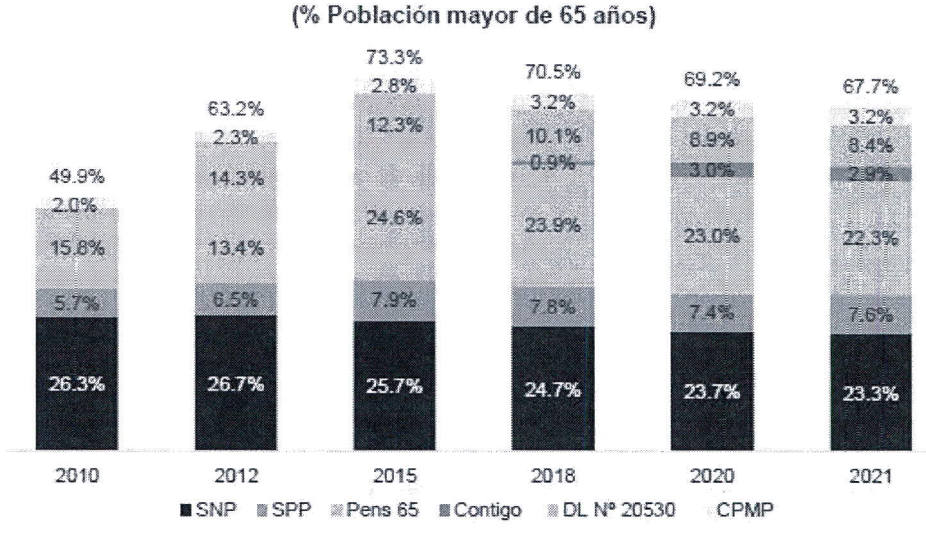
Proyecto de Ley Marco que establece el aseguramiento universal de pensiones

Pensionistas por sistema previsional

Régimen Policial y Militar	Pensionistas: 81 mil Pensión máxima 19846: 100% remuneración Pensión máxima 1133: 2 UIT
SNP	Pensionistas. 593 mil. Requisitos: 65 años y 10 años de aporte. Determinación de pensión: promedio 60 últimas remuneraciones x 40% (tasa reemplazo) hasta pensión máxima. Pensión mínima y máxima (x14): S/ 500 - S/ 893. Proporcionales (x12): S/ 250 y S/ 350.
SPP	Pensionistas: 193 mil Requisito: 65 años Determinación de pensión: según saldo CIC y modalidad.
Pensión 65	Pensionistas: 569 mil Pensión: S/. 125 mensual Abono bimensual. Programa social (MIDIS).
Contigo	Pensionistas: 74 mil Pensión: S/. 150 mensual Abono bimensual. Programa social (MIDIS).
Otros regímenes	Decreto Ley 18846 (ONP): 18 mil Régimen Pesquero (ONP): 8 mil beneficiarios. Otros (ONP): 34 mil pensionistas.

Notas: Información a Diciembre 2021,excepto se indique lo contrario.
Fuente: ONP, SBS, MIDIS

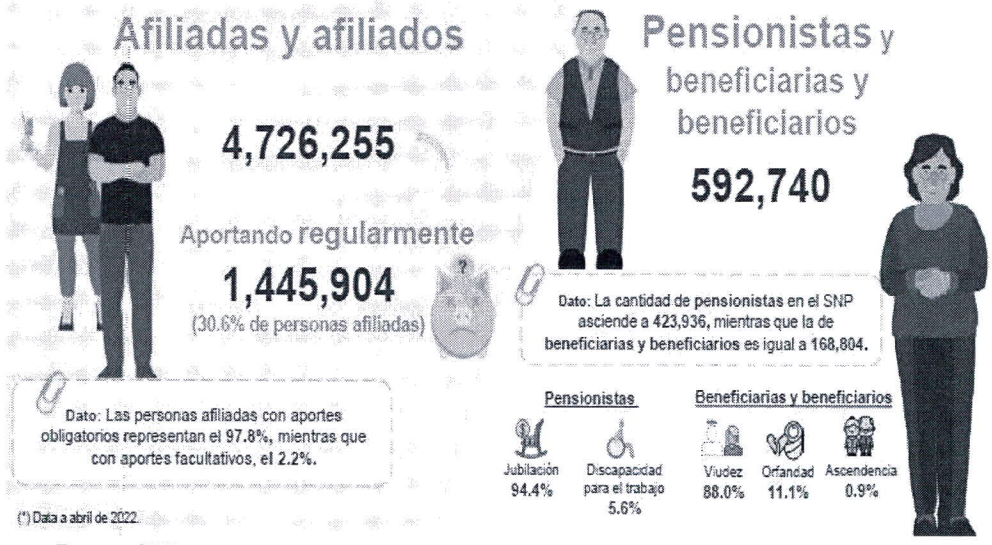
Según, la ONP en el 2021, el 32.3% de la población mayor a 65 años no tuvo pensión



Fuente: ONP

Proyecto de Ley Marco que establece el aseguramiento universal de pensiones

El Sistema Nacional de Pensiones en Cifras



Fuente: ONP

La Organización Internacional del Trabajo en su publicación el Futuro de las Pensiones en el Perú, Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo, escrito por Pablo Casalí y Hernan Pena menciona respecto a la cobertura contributiva de pensiones lo siguiente:

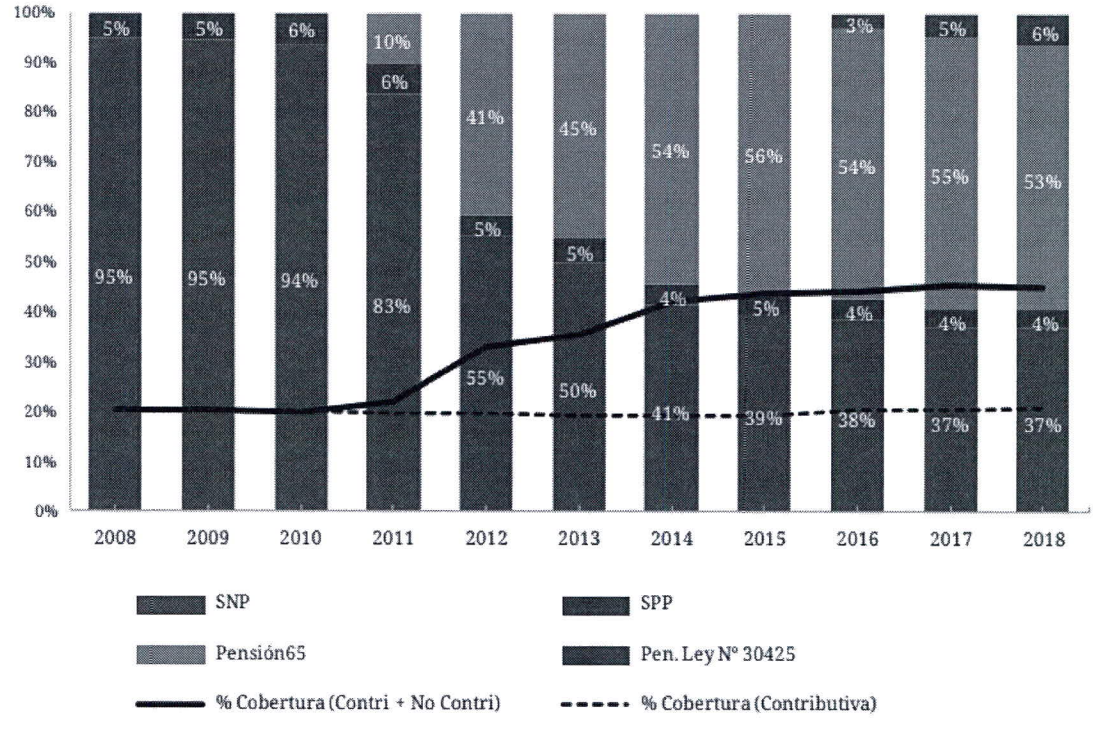
> *La desigualdad y la persistente brecha de género en el acceso a los sistemas de pensiones están estrechamente vinculadas a las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y en el empleo. Entre los años 2008 y 2018, la participación de la mujer en la población ocupada fue, en promedio, del 44%. Así pues, la brecha se traslada a la composición de cotizantes, donde la participación de la mujer no supera el 36%.*
> *En cuanto a la evolución de la cobertura entre 2008 y 2018, el gráfico permite observar que en el caso de los hombres pasó del 19% al 29%, mientras que en las mujeres fue del 13% al 23%. Es así como la cobertura de los hombres es superior a la de las mujeres y se aprecia una brecha de 7 puntos porcentuales en todo el periodo de observación.*

Por otro lado, respecto a las pensiones en dicha publicación de Casalí, mencionó que:

> *La implementación del Programa Pensión 65 —no contributivo— en 2011 dio una solución parcial a los bajos niveles de cobertura del sistema de pensiones. A partir de entonces, la cobertura del programa mostró una*

tendencia ascendente que permitió, para 2015, una cobertura contributiva y no contributiva de aproximadamente el 44% de adultos mayores que superan la edad legal de jubilación.

Cobertura del sistema de pensiones. Población de 65 años que recibe una pensión, por régimen (periodo 2008-2018)[8]



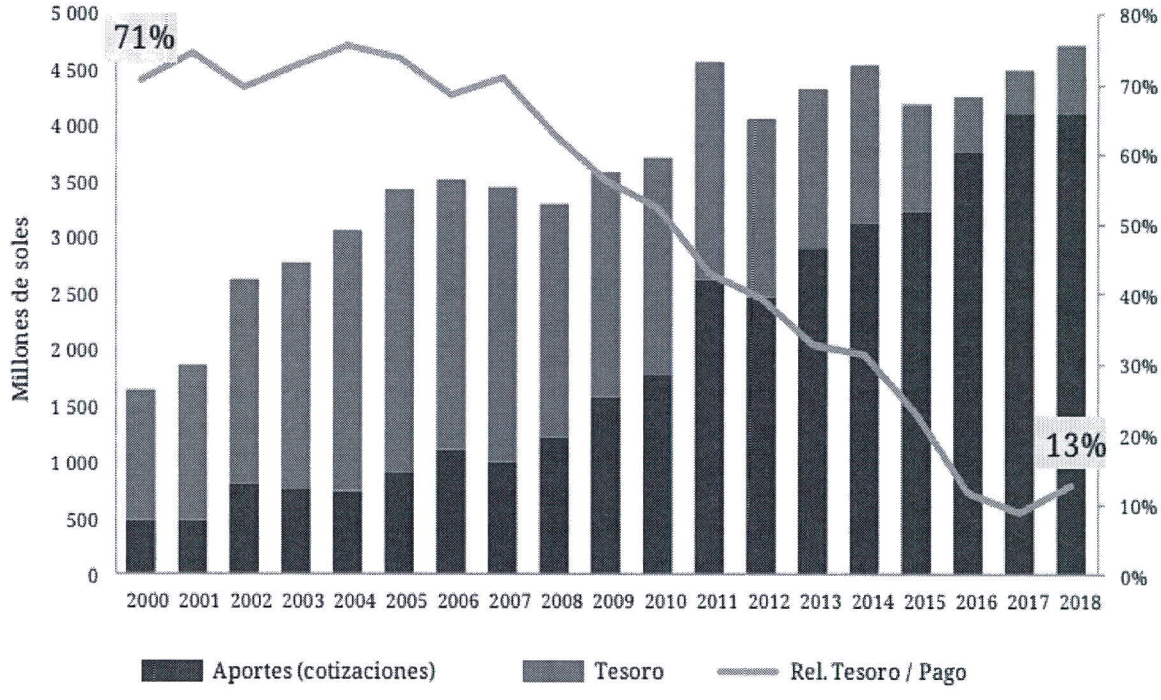
Fuente: elaboración propia sobre la base de INEI (2018), ONP (2018), SBS (2018) y Pensión 65 (2018)

Por otro lado, según el análisis El futuro de las pensiones en el Perú, hace la referencia sobre el gasto pensional del SNP y señala: *El incremento del número de cotizantes en los años posteriores permitió que el SNP dependiera menos del Tesoro Público. De este modo, en 2018 el pago de pensiones del SNP ascendió a S/ 4737 millones, el cual fue financiado en un 87% con aportes de los cotizantes (S/ 4126 millones); por tanto, el Tesoro Público financió el 13% del gasto pensional del SNP (S/ 611 millones).*

8

https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/96C4103F2D5627A20525860E00749E5A/$FILE/wcms_741409.pdf, pag. 24

Gasto pensional del SNP según fuente de financiamiento (periodo 2000-2018)



Fuente: elaboración propia en base a ONP (2018).

El Sistema Nacional de pensiones y el Sistema Privado de Pensiones coexisten

El Sistema Nacional de Pensiones es un sistema de reparto administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), cuyo funcionamiento se basa en los aportes de los trabajadores en actividad, quienes financian las pensiones de los trabajadores en retiro y sus derechohabientes. El objetivo principal de la ONP es la administración centralizada del SNP y el Fondo de Pensiones al que se refieren el decreto ley 19990 y otros sistemas de pensiones administrados por el Estado[9].

Mientras el Sistema privado de Pensiones es un sistema de capitalización individual administrado por las AFP y su funcionamiento se basa en los aportes que cada persona realiza individualmente a su cuenta individual de capitalización (CIC) más los intereses capitalizados a su favor durante todo este periodo. Para los impulsores

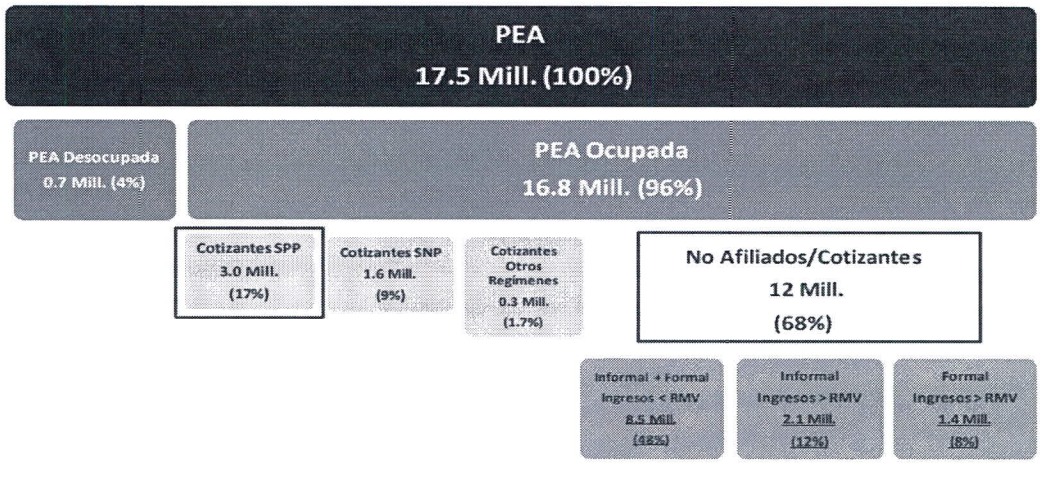
[9] https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/sbs_propuesta_de_reforma_del_sistema_de_pensiones_(26.06.2020).pdf

de este tipo de sistemas, su principal objetivo es promover la estabilidad macroeconómica, incentivar el ahorro en el país, canalizar recursos financieros a las personas y empresas e impulsar el desarrollo del mercado de capitales y el crecimiento económico (Schmidt-Hebbel, 1998).

	SPP	SNP
Régimen	Capitalización individual	Reparto
Tasa de aporte	10%	13%
Financiamiento de las pensiones	Aportes + rentabilidad generada	Aportes de los trabajadores + Aporte del Tesoro Público
Tipos de Fondos de Pensiones	Fondos 0, 1, 2 y 3; según edad y apetito al riesgo del afiliado	Fondo común
Pensiones (tipo de moneda)/ Retiro	Pensiones en soles/dólares ajustados / Retiro del 95.5%	Soles nominales
Tope de la pensión	No existe tope	Pensión Máx. S/ 893
Pensión Mínima	No tiene	14 pagos de S/ 500
Edad de jubilación	65 años	65 años con 20 años de aportes completos
Regímenes Especiales de Jubilación	Anticipada, REJA, regímenes especiales	Anticipada, regímenes especiales.

Fuente: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/sbs_propuesta_de_reforma_del_sistema_de_pensiones_(26.06.2020).pdf

Un grupo importante de trabajadores no tendrá acceso a una pensión: no cotiza o ya ha retirado su fondo



Fuente: ENAHO 2018, SBS y ONP.

2. Marco legal y constitucional de los regímenes pensionarios en el país

En nuestro país, existe una gran variedad de regímenes, en algunos casos no existe articulación, el marco legal de los siguientes regímenes:

Militares y Policías (Decreto Ley N° 19846 y Decreto Legislativo N° 1133), Servicios civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley Nº 19990 (Decreto Ley N° 20530), Pescadores (Ley N° 30003), Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos (Ley N° 25009), Trabajadores Marítimos, Fluviales y Lacustres (Decreto Ley N° 21952), Trabajadores de Construcción Civil (D.S. N° 018-82-TR), Pilotos y copilotos de la aviación comercial (Decreto Supremo N° 04-78-TR), Periodistas de empresas periodísticas o de agencias noticiosas (Ley N° 24527), Trabajadores de la industria de cueros (Ley N° 25173) y Trabajadores de Microempresas (Decreto Legislativo N° 1086)[10].

Estos regímenes se caracterizan por contener condiciones de acceso más beneficiosas a las prestaciones (respecto de los regímenes generales), las cuales han sido justificadas en las características especiales, básicamente laborales, de su población objetivo.

3. Del aseguramiento universal de pensiones

En nuestro país, tenemos un avance importante respecto a la cobertura universal de salud, que contribuye por lo menos la atención esencial de la salud.
Es una base importante para implementar el proceso de implementación de nuevas pensiones universales como en Kenya, Uganda, Tanzania:

> *En 2016, Zanzíbar (República Unida de Tanzanía) puso en marcha un régimen de pensiones universal que proporciona seguridad de los ingresos a los adultos mayores. Abarca a todos los residentes en Zanzíbar que tengan 70 o más años de edad a condición de que hayan sido residentes durante un mínimo de diez años entre los 18 años de edad y la edad de jubilación. [...]*
> *En Kenya, el Ministro de Finanzas, Henry Rotich, anunció en su discurso sobre el presupuesto de 30 de marzo de 2017 el establecimiento de una pensión universal en Kenya a partir de enero*

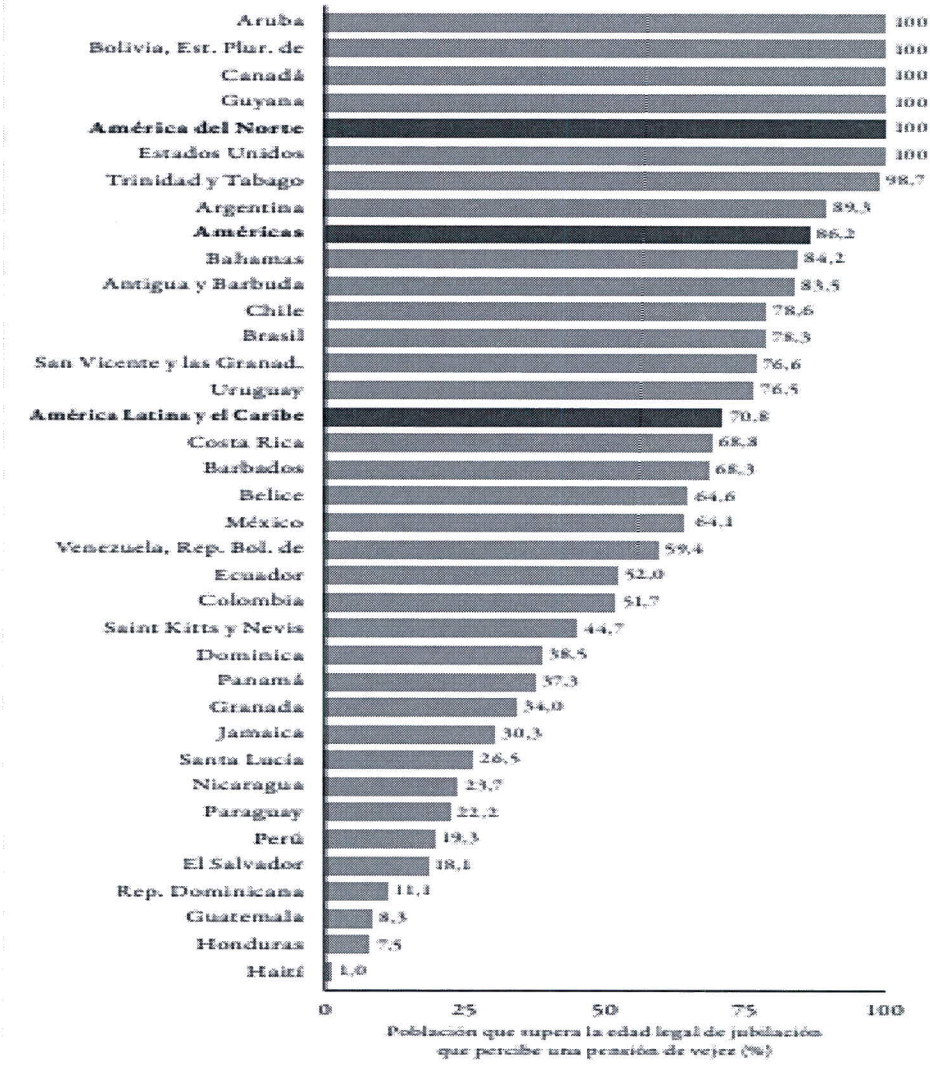
[10] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/02/DOCUMENTO-DE-TRABAJO-001-2014-DP-AAE-SEGURIDAD-SOCIAL.pdf

> *de 2018. Las personas mayores de 70 años percibirán una pensión mensual. La iniciativa funcionará paralelamente al régimen existente que abarca a las personas mayores de 65 años pobres y vulnerables. Las personas de 70 o más años de edad tendrán derecho a la cobertura del seguro de salud, por medio del Fondo Nacional del Seguro de Salud administrado por el Estado. [...]*
>
> *En Uganda, el Subsidio para Adultos Mayores es una pensión universal que abarca a todas las personas de 65 o más años de edad (límite que se reduce a los 60 años en el caso de la región más vulnerable de Karamojong). Inicialmente, el programa se puso en marcha como experiencia piloto en 15 distritos. Por otra parte, existe el Subsidio para Familias Vulnerables, dirigido a los hogares pobres y vulnerables con incapacidad para trabajar. En el marco de ese programa, se conceden 25 000 chelines ugandeses por mes a todos los adultos mayores que reúnen las condiciones, y 123 000 adultos mayores (65 o más años de edad) percibieron el subsidio en la fase piloto. [...]*

Por otro lado, en Canadá y Estados Unidos la pensión de vejez es universal, según fuentes de la OIT base de dato mundial, basada en la Encuesta de Seguridad Social ILOSTAT señala lo siguiente:

> *En América Latina y el Caribe, la cobertura de las pensiones de vejez es de alrededor del 71 por ciento, un porcentaje ligeramente superior a la media mundial (el 67 por ciento). No obstante, en la región sigue habiendo importantes desigualdades. En Aruba, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guyana, la cobertura alcanza el 100 por ciento, y los adultos mayores perciben prestaciones monetarias periódicas. En muchos países de la subregión (23 países), al menos el 50 por ciento de los adultos mayores perciben efectivamente pensiones de vejez, lo que les proporciona un cierto grado de seguridad de los ingresos en ese período de la vida. Sin embargo, los regímenes de pensiones de vejez en América Latina y el Caribe todavía están en una etapa relativamente temprana de desarrollo en comparación con América del Norte. Por ejemplo, en Nicaragua, aproximadamente una cuarta parte de los adultos mayores perciben pensiones de vejez; en Perú, menos de una quinta parte de los adultos mayores (el 19 por ciento)*

perciben una pensión; y, en Haití, solo 1 de cada 100 adultos mayores percibe una pensión de vejez[11].



Nota: Proporción de adultos mayores que perciben una pensión: relación entre personas que superan la edad legal de jubilación y perciben una pensión de vejez, y personas que superan la edad legal de jubilación. Véase también el anexo II. Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; y fuentes nacionales. Véanse también los cuadros B.3 y B.12 del anexo IV. Enlace: http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54693

[11] Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Organización Internacional del Trabajo

4. Los Principios de universalidad en materia pensionaria

Respecto a la universalidad de pensiones, el Tribunal Constitucional precisó que la universalidad como principio busca la inclusión de otros sectores de la colectividad de su marco protector y señaló:

> *"El Tribunal Constitucional precisó que la universalidad como principio de la seguridad social moderna, busca la inclusión de otros sectores de la colectividad en su marco protector. Es por ello que el proceso evolutivo de este principio ha llevado a que se brinden medidas protectoras no solo a los trabajadores dependientes sino a sus familiares, a los trabajadores y profesionales independientes. Dicha característica ha sido recogida por la Ley 26790, estableciendo que la seguridad social se orienta hacia el logro de la universalidad en el acceso a los servicios de salud a fin de cubrir a toda la población"*[12].

Por otro lado, de acuerdo al Expediente 0009-2015-PI/TC el Tribunal Constitucional en su fundamento 28 respecto al principio de universalidad señala lo siguiente:

> *"Corresponde comenzar señalando que el principio de universalidad supone que el Estado peruano despliegue todas las medidas que le sean posibles, en términos objetivos, para lograr que, progresivamente, todos los ciudadanos del país accedan a una pensión digna*[13]*".*

5. De la apertura de Cuenta de Ahorro Previsional e incremento de la rentabilidad

En nuestro país solo las AFPs usan la cuenta de individual de capitalización (CIC) es una cuenta donde se registran los aportes que hacen todos los meses y se muestra la rentabilidad, es administrada por la AFPs, es una inversión a largo plazo. Esta cuenta es capitalizable e inembargable tiene un propósito pensionable, además, posibilita la herencia en el caso que uno fallece mediante un testamento o una sucesión intestada. Cada persona puede conocer el fondo de sus pensiones y su rentabilidad en el tiempo.

---

[12] https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/not-a828609365bb58696ae911d7db0cfd83/
[13] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00009-2015-AI.pdf

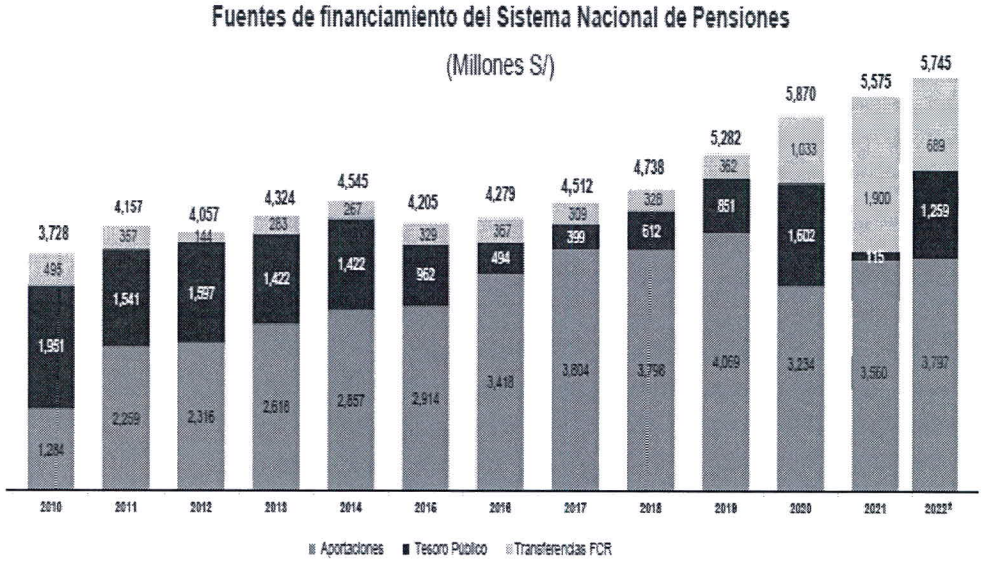
La propuesta que se plantea con la Cuenta de capitalización Individual es similar a la Cuenta de Ahorro Previsional.

En la Conferencia Internacional del trabajo (CIT) de 2001, en la conclusión 13 referido a la seguridad social menciona:

> *[...] En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento, pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones. Los interlocutores sociales tienen una importante función que desempeñar con respecto a los regímenes complementarios y otros planes negociados, mientras que la función del Estado es proporcionar un marco reglamentario eficaz y mecanismos de control y aplicación. Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para esos regímenes debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos. Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes, teniendo en cuenta las conclusiones de la presente discusión general y las normas sobre seguridad social de la OIT pertinentes.*

6. Del financiamiento del sistema previsional

Las fuentes de financiamiento del Sistema Nacional de Pensiones proyectadas para el año 2022 es de 5,745 millones.



Fuente: ONP.
Nota: S/ 98 millones corresponden a corresponden a los bonos entregados a los pensionistas del SNP y S/ 17 millones de planilla de pensiones.
* Fuentes de financiamiento proyectadas, año 2022.

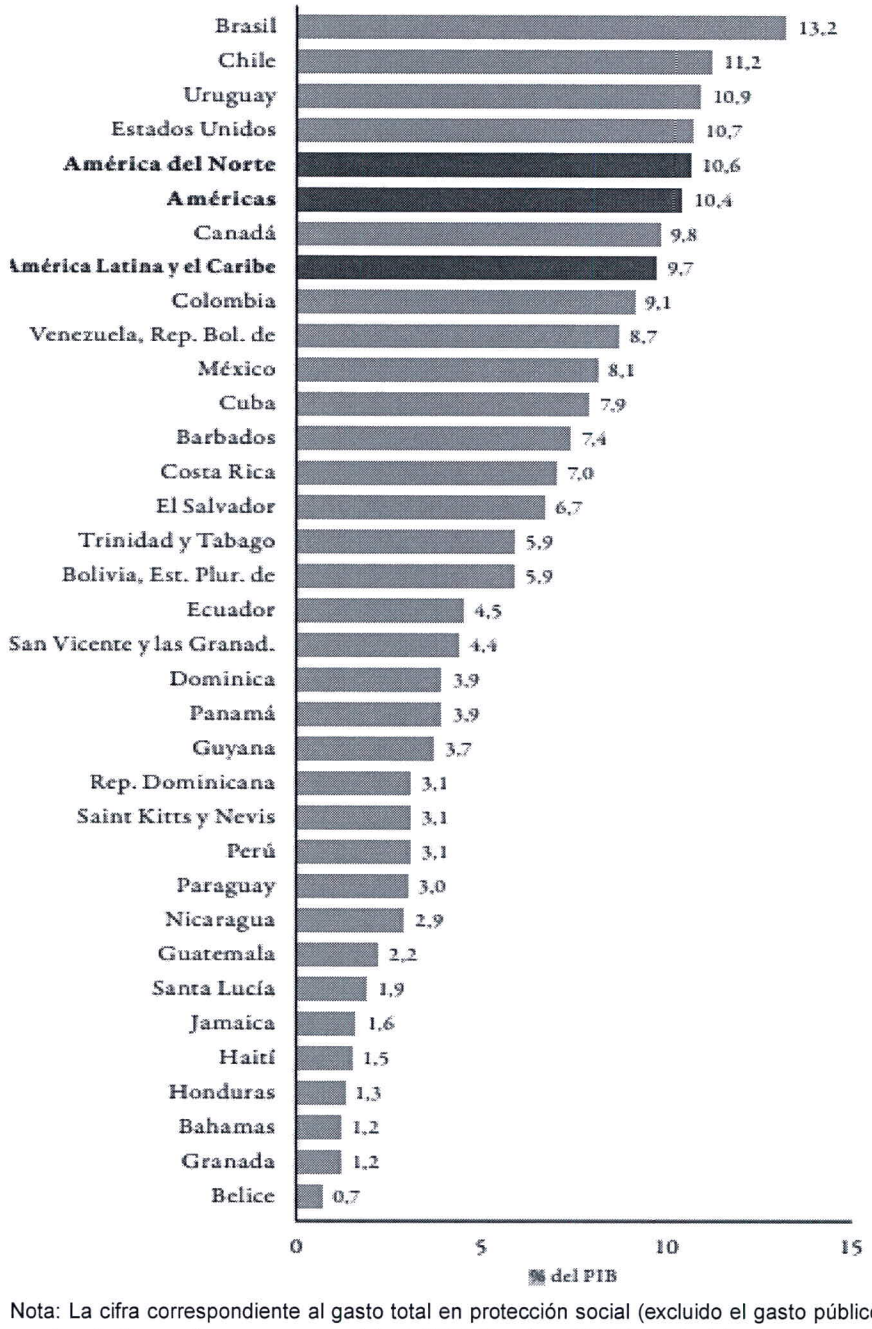
El gasto de protección social en américa latina, según fuentes de la OIT sobre protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Socia, señala que:

> *[...] los países son considerables. Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y Uruguay figuran entre los países que presentan mayores niveles de cobertura y de gasto en protección social. En el otro extremo, algunos países de ingreso más alto y mediano, como Bahamas, Granada y Guatemala, dedican menos del 3 por ciento del PIB al gasto en protección social, es decir, un porcentaje inferior al de algunos países de ingreso bajo*[14]*.*

[14] Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019

Proyecto de Ley Marco que establece el aseguramiento universal de pensiones

Gasto público en protección social en las Américas (excluida la salud), año más reciente con datos disponibles (porcentaje del PIB)



Nota: La cifra correspondiente al gasto total en protección social (excluido el gasto público relacionado con la salud) se estima como porcentaje del PIB. Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social. Véanse también los cuadros B.16 y B.17 del anexo IV.

Enlace:http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54695, Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019

De las fuentes de financiamiento

El financiamiento se implementará bajo el principio del equilibrio y estabilidad presupuestal y la iniciativa legislativa establece: el régimen contributivo, el régimen no contributivo y otros regímenes previsionales voluntarios.

Además, propone declarar de interés nacional y necesidad pública la creación de un Fondo Nacional Pensionario Solidario y Capital Semilla, con la finalidad de otorgar protección a los grupos sociales especialmente vulnerables que carezcan condiciones básicas para su subsistencia, y establecer una pensión universal a favor de los ciudadanos peruanos residentes en el país.

Por otro lado, establece el fondo de ahorro previsional compuesto por: El 2% del Impuesto General a las Ventas de las compras por consumo de bienes o servicios a favor de la Cuenta de Ahorro Previsional, el 2% del Impuesto a la Renta de cuarta y quinta categoría del ejercicio fiscal, su regulación se determina mediante la reglamentación de la presente ley, Aporte del Estado de un bono de Capital Semilla para cada niño recién nacido se deposita en la Cuenta de Ahorro Previsional con fines previsionales y capitalizables en el tiempo, y los aportes voluntarios del usuario con fines previsionales.

Por otro lado, la ex Congresista Carmen Omonte indicó, *es a través del consumo por IGV podría favorecer a muchos agricultores que hoy están fuera del sistema previsional y que por medio de sus compras podrían destinar un porcentaje de su consumo para su fondo previsional*[15].

7. De la Intangibilidad de los fondos previsionales

Los fondos previsionales son intangibles, con ellos, se permite garantizar la calidad de vida y, esencialmente, la subsistencia de la persona. El Banco Mundial en el informe de 1994 Envejecimiento sin crisis, da cuenta de los peligros existentes en el manejo de los recursos de la seguridad social[16] señaló que:

[15] https://andina.pe/agencia/noticia-reforma-del-sistema-previsional-considera-un-capital-semilla-para-cuenta-personal-

[16] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/04/El-camino-de-la-Constitucio%CC%81n-para-la-protecci%C3%B3n-eficaz-de-las-personas.pdf

> *"Cuando la seguridad social tiene reservas es mejor mantenerlas separadas del resto del presupuesto, encomendar su administración a una institución autónoma e invertirlas en valores públicos y privados. Pero esto puede producir falta de responsabilidad, manipulación política, nacionalizaci6n encubierta de sector privado, en especial si las reservas son cuantiosas. No obstante, el hecho de que esto se hace rara vez sugiere que esa opción no es viable políticamente"*

Según nuestra Constitución, en el artículo 12 señala que: *"Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley".*

El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 0013-2012-PI/TC en los fundamentos 83 y 84 señala:

> *"La intangibilidad de los fondos previsionales se entiende como una garantía institucional del derecho fundamental a la pensión (...) En tanto posee una eficacia reforzada (...) su preservación es indispensable para asegurar los principios constitucionales estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador, de tal manera que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, además de estar blindada contra una reforma legislativa - incluso constitucional- que la anule o la vacíe de contenido".*
>
> *"Entenderla como garantía institucional, por tanto, posibilita que la intangibilidad de fondos previsionales tenga como objeto último proteger el derecho a la pensión de quienes se jubilen, en tanto y en cuanto se persiga el aseguramiento y la garantía del pago"*

8. Sobre el Fondo Nacional Pensionario y Capital Semilla

a) Del fondo de ahorro previsional basado en impuestos

En el año 2007, en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT señaló que los sistemas de seguridad social son una necesidad económica y declaró que:

"[...] un modelo de seguridad social universal sostenible basado en los impuestos o cualquier otro modelo nacional [...] es fundamental para

mejorar la productividad y propiciar las transiciones a la economía formal [...] los esfuerzos por ampliar gradualmente la cobertura mediante regímenes contributivos deben combinarse con la introducción de pensiones no contributivas, que pueden proporcionar un apoyo inmediato a los ingresos de aquellos que ya se encuentran en las franjas de edad avanzada, para que la cobertura pueda llegar a todos —o por lo menos la mayoría— de los necesitados"[17]

b) Capital semilla

La presidenta de la Asociación de la AFP Giovanna Prialé sobre reforma de pensiones: capital semilla y matching contributions señaló:

> *[...] El matching contributions es la herramienta en la que por cada sol que ahorra el trabajador recibe una contribución adicional en su fondo, está diseñado para aquellos que ya se encuentran trabajando y tienen dificultades para aportar. Parte de ese 70% de peruanos que laboran en la informalidad tendrían el incentivo para aportar y el acompañamiento para construir sus pensiones, lo que costaría 0.22% del PBI anual en su primera etapa.*
>
> *[...] el capital semilla está diseñado para que cada peruano al nacer, lo haga con un fondo para su jubilación de al menos s/ 1,650, este se capitalice en al menos tasas similares a las provistas por el SPP en el largo plazo, para que así logre acumular un fondo que le provea una pensión mínima a partir de los 65 años. Si esta medida fuese tomada para iniciar en el 2021, el costo para que los nuevos peruanos cuenten con este beneficio, sería equivalente a 0.15% del PBI anual hasta el 2025, y luego iría reduciéndose por los menores nacimientos, llegando a 0.04% a partir del 2056. Todo esto se puede lograr en un trabajo conjunto, entre Estado, empresa y trabajador*[18].

Por otro lado, el ministro de Economía y Finanzas, Óscar Graham manifestó estar dispuestos a participar en una comisión que discuta el tema, sobre todo porque muchos de los planteamientos, como una pensión mínima o un capital "semilla", buscan ser financiados por el fisco[19].

---

[17] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_741409.pdf, pág.9

[18] https://www.asociacionafp.pe/wp-content/uploads/2019/12/Gestion-Giovanna-Priale_Capital-semilla_Matching-Contributions.pdf

[19] https://mineriaenergia.com/mef-plantean-reconstruir-sistema-de-pensiones

Asimismo, la Ex congresista Carmen Omonte (APP), presidenta de la Comisión de Reforma del Sistema de Pensiones.

> *"Esa es la propuesta, probablemente después se determine que sea a los 18 años, pero está aprobado inicialmente que sea desde el nacimiento. Esto supone que el Estado abra una cuenta con un capital semilla con un monto, por determinar, que se habrá rentabilizado hasta que el beneficiario tenga edad de laborar y aportar[20]".*
>
> *"Estado aporta 100 soles por cada recién nacido y si se tiene en cuenta que cada año nacen aproximadamente 500,000 niños en el país, se hablaría de una inversión de poco más de 50 millones de soles en el primer año de implementación del nuevo sistema".*

9. De la instancia supervisora del fondo de pensiones y la superintendencia de pensiones.

La propuesta plantea declarar de interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Pensiones, como organismo público técnico especializado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, encargada de supervisar y regular a las instituciones administradoras de los fondos de pensiones a fin de garantizar el aseguramiento universal de pensiones y una pensión digna.

Al respecto, Carmelo Mesa-Lago en sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú señaló que:

> *"Antes existía en el Perú una Superintendencia de Pensiones independiente, luego se fusionó por razones de ahorro en la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), lo cual es inadecuado porque en ella hay tres sectores con intereses diversos. Por esto sería mejor retornar a la Superintendencia de Pensiones sola, que también incluiría a la ONP (hasta que se unifique el*

[20] https://andina.pe/agencia/noticia-reforma-del-sistema-previsional-considera-un-capital-semilla-para-cuenta-personal-820628.aspx

sistema), con un personal técnico y especializado en pensiones y evitando todo posible conflicto de intereses[..]".

La presente iniciativa, propone la conformación de la superintedencia Nacional de Pensiones integrada por: Dos (2) representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un (1) representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), un (1) representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un (1) representante de Banco Central de Reserva del Perú, un (1) representante de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y un (1) representante de los trabajadores.

10. La Informalidad de la economía y las pensiones

La propuesta que se plantea, promoverá la formalidad de economía y como consecuencia se mejorará la cobertura de las pensiones.

Según, la Conferencia Internacional del Trabajo 2007 señaló que los sistemas de seguridad social son una necesidad económica y declaró que:

> *"[...] un modelo de seguridad social universal sostenible basado en los impuestos o cualquier otro modelo nacional [...] es fundamental para mejorar la productividad y propiciar las transiciones a la economía formal [...] los esfuerzos por ampliar gradualmente la cobertura mediante regímenes contributivos deben combinarse con la introducción de pensiones no contributivas, que pueden proporcionar un apoyo inmediato a los ingresos de aquellos que ya se encuentran en las franjas de edad avanzada, para que la cobertura pueda llegar a todos -o por lo menos la mayoría- de los necesitados".*

Con esta propuesta se pretende ampliar la cobertura para la protección social a todos los trabajadores de la economía informal.

11. Del incremento progresivo de pensiones y la pensión mínima

De acuerdo a la Jurisprudencia Constitucional señala que. *"La pensión mínima se estableció originalmente en un monto equivalente a tres sueldos mínimos vitales; pero, posteriormente, las modificaciones legales que regularon los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores la*

transformaron en el Ingreso Mínimo Legal, el mismo que, sólo a estos efectos, debe entenderse vigente hasta el 18 de diciembre de 1992"[21].

Según, la Ley 23908 estableció un beneficio con la finalidad de mejorar el monto de inicio -pensión inicial- de aquellas pensiones que resultasen inferiores a la pensión mínima legal. Es decir, si efectuado el cálculo establecido en el Decreto Ley N.º 19990 se obtenía un monto inferior a la pensión mínima legal, se debía abonar ésta última[22].

Por otro lado, según la Ley 23908 la pensión mínima se determinaba en base a uno de los tres componentes de la remuneración mínima de los trabajadores (denominado Sueldo Mínimo Vital), durante su vigencia, su aumento o el aumento de su sustitutorio (el Ingreso Mínimo Legal), suponía el aumento de la pensión mínima legal y, por tanto, el aumento de todas aquellas pensiones que, por efecto de dicho incremento, resultarán inferiores al nuevo monto mínimo de la pensión[23].

Asimismo, el Tribunal Constitucional según el expediente EXP. N.O 5189-2005-PAITC, en su fundamento 11 señala:

> *"La pensión mínima legal es la base inicial mínima a partir de la cual comienza la percepción de las pensiones de jubilación e invalidez beneficiadas con la aplicación de la Ley. Es decir, esta base inicial es aplicable sólo a aquellos pensionistas que, por los ingresos percibidos durante su actividad laboral, no alcancen, por lo menos, el monto de la pensión mínima legal".*

12. Antecedentes de la propuesta de reforma integral de pensiones

- Congreso de la República: Comisión especial multipartidaria para la formulación de la propuesta de la reforma del sistema de pensiones privadas y públicas.
- Poder Ejecutivo: Comisión de protección social conformada en 2017, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.

[21] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/principal-jurisprudencia/?action=categoria_detalle&id_post=143788

[22] EXP. N.O 5189-2005-PAITC, fundamento 9

[23] Expediente N º 05189-2005-AA/TC

- Defensoría del Pueblo: Informe de Adjuntía N° 026-2017-DP/AAE, Opinión sobre PL en materia de seguridad social y pensiones y la necesidad de una reforma integral.
- Consejo Evaluador de Pensiones: Informe final del Consejo Evaluador de Pensiones, febrero 2020.
- Banco Interamericano de Desarrollo: Diagnóstico del Sistema de Pensiones peruano y avenidas de reforma, octubre 2019.
- Organización Internacional del Trabajo: El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales de Trabajo.
- OECD: Estudio de la OECD sobre el Sistema de Pensiones. Perú, septiembre 2019.

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

La presente iniciativa legislativa no colisiona con el marco constitucional ni con la legislación vigente; por el contrario, busca establecer una ley marco para promover el aseguramiento universal de pensiones.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa de ley permite contar con una ley marco para el aseguramiento universal de pensiones sobre la base de un sistema contributivo, no contributivo y mixtos y plantea los siguientes beneficios:

El Estado garantiza una mayor cobertura de las pensiones, a través de la implementación de la cuenta de ahorro previsional. Con ello se permite cubrir a la población con bajos recursos económicos bajo a través del pilar no contributivo. Llegando a cubrir una pensión universal.

Por otro lado, el Estado garantiza el acceso a una pensión digna en igualdad de condiciones y sin discriminación, para ello, se contará con un Plan Nacional de Aseguramiento Universal en nuestro país.

Asimismo, dispone la conformación de una comisión técnica responsable de la conducción del proceso de implementación del plan de aseguramiento, con ello, se pretende el incremento progresivo de número de afiliados al sistema previsional hasta lograr la universalidad.

Además, esta iniciativa contribuye en la mejora las prestaciones, con pensiones dignas que permita la cobertura de los sistemas previsionales y de salud en el primer pilar y segundo pilar contributivo.

Mejora el régimen de inversiones del fondo de pensiones, a través de la recaudación de impuestos que permitirá el incremento de la pensión con ingreso del 2% del IGV de cada compra que realice el usuario, cuya trasferencia se realizará en cada cuenta de ahorro previsional, de ello se capitalizará en el tiempo hasta cumplir los 65 años, con esta medida se pretende contribuir en la formalización de la economía del país.

El otro aspecto esencial que se pretende con la presente norma es promover la cultura de ahorro en la población y ayuda a proteger de la crisis en la vejez, de esta manera permite en la mejorar la calidad de vida de la población garantizando una pensión mínima, para mejorar la condición de vida de los pensionistas, con ello mitiga el riesgo de la pobreza en la vejez.

Esta iniciativa legislativa contribuirá en la mejora de la eficiencia del sistema previsional a través de la implementación de la cuenta de ahorro previsional, con un sistema articulado entre las entidades administradoras de fondo de pensiones, además contará con una instancia supervisora.

La propuesta de ley referido al gasto conllevara a la reformulación del sistema de pensiones, cuyo financiamiento del sistema previsional como el fondo de nacional pensionario y capital semilla que origina es gasto, se ha propuesto como una norma declarativa, con la finalidad de otorgar protección a los grupos sociales especialmente vulnerables que carezcan condiciones para su subsistencia.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene relación con la siguiente política de Estado del Acuerdo Nacional:

11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de

oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población. (El subrayado es nuestro).

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente.

14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible. (El subrayado es nuestro)

17. Acceso Universal a los servicios de salud y a la Seguridad Social

Según el Acuerdo Nacional señala el compromiso del Estado respecto asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud.