



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Secretaría General

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Lima, 05 JUN. 2026

OFICIO N° 2535 -2026-EF/13.01

Señor

ALEX PAREDES GONZALES

Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Oficina 306, Piso 3, Lima

Presente. -

Asunto : Proyecto de Ley N° 13361/2025-CR

Referencia : Oficio N° 0774-2025-2026-P-CTSS-CR (HR 250422-2025)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Ministro de Economía y Finanzas, en atención al documento de la referencia mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13361/2025-CR, Ley que crea la Caja de Asistencia y Promoción de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú "CAPTE Perú".

Al respecto, se remite el Informe N° 0198-2026-EF/46.01 elaborado por la Oficina General de Enlace de este Ministerio, a través del cual se formula observación al citado Proyecto de Ley.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,


GINO MARIO MARTIN ROLLERI ALVARADO
Secretario General
Ministerio de Economía y Finanzas



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

INFORME N° 0198-2026-EF/46.01

Para : Señor
GINO MARIO MARTÍN ROLLERI ALVARADO
Secretario General

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13361/2025-CR

Referencia : **Hoja de Ruta N° 250422-2025**
a) Oficio N° 0775-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR
b) Oficio N° 0774-2025-2026-P-CTSS-CR
c) Informe N° 0059-2026-EF/65.02
d) Informe N° 0130-2026-EF/50.04

Fecha : Lima, 4 de junio de 2026

Me dirijo a usted con relación a lo indicado en el asunto, a fin de remitir a su Despacho el informe de respuesta al pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13361/2025-CR, Ley que crea la Caja de Asistencia y Promoción de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú "CAPTE Perú"; haciendo de su conocimiento lo siguiente:

I. ANTECEDENTES. -

- 1.1 Mediante documento de la referencia a), la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, solicita que se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13361/2025-CR, Ley que crea la Caja de Asistencia y Promoción de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú "CAPTE Perú".
- 1.2 A través del documento de la referencia b), la Presidencia de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, solicita que se emita opinión sobre el referido Proyecto de Ley.
- 1.3 Con el documento de la referencia c), la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado, emite opinión al citado Proyecto de Ley.
- 1.4 La Dirección General de Presupuesto Público, mediante documento de la referencia d), emite opinión al citado Proyecto de Ley.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1 El Proyecto de Ley propone la creación de la Caja de Promoción y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú – CAPTE Perú, destinada a brindar asistencia socioeconómica, servicios de protección laboral, promoción productiva e inclusión social a los trabajadores emolienteros y actividades afines.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

- 2.2 Asimismo, el proyecto normativo dispone que CAPTE Perú, es una entidad pública adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con personería jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, funcional y presupuestal y que es aplicable a todos los trabajadores dedicados a la preparación y expendio de emolientes, bebidas tradicionales y productos afines, en espacios públicos o privados.
- 2.3 En cuanto al financiamiento se plantea que CAPTE Perú obtendrá recursos mediante: i) aportes voluntarios de los trabajadores emolienteros, ii) donaciones y cooperación de entidades públicas y privadas, iii) subvenciones del Estado, iv) convenios y proyectos institucionales.

III. ANÁLISIS. -

Mediante el presente informe, consolidando las opiniones técnicas remitidas por parte de las Direcciones Generales de Mercados Financieros y Previsional Privado y Presupuesto Público, se procede a señalar lo siguiente:

En materia de Mercados Financieros

Creación de mecanismos sectoriales de financiamiento frente a instrumentos financieros existentes

- 3.1 La creación de un programa sectorial orientado a brindar apoyo financiero y acceso a microcréditos a tasas preferenciales podría generar una duplicidad innecesaria de funciones, así como potenciales ineficiencias en el uso de los recursos públicos, considerando que el Estado ya dispone de instrumentos financieros vigentes, de alcance transversal y multisectorial, orientados a atender las necesidades de financiamiento en distintos sectores de la economía. En tal sentido, la propuesta carece de idoneidad en tanto no evidencia un valor agregado respecto de los mecanismos actualmente disponibles.
- 3.2 Asimismo, la propuesta normativa ni su exposición de motivos acreditan la inexistencia o insuficiencia de alternativas de financiamiento privado, ni demuestran que el sistema financiero carezca de capacidad para canalizar créditos a los comerciantes emolienteros y afines. De igual manera, no se establecen las condiciones mínimas para la operatividad del CAPTE Perú, tales como: plazos, monto, destino de los recursos, criterios de elegibilidad, entre otros.

Esta omisión resulta particularmente relevante, toda vez que la ausencia de parámetros técnicos y mecanismos adecuados de focalización podría generar distorsiones en la asignación del crédito, propiciando comportamientos oportunistas por parte de potenciales beneficiarios que no cumplen con condiciones mínimas de acceso.

- 3.3 Ello no implica desconocer las dificultades que determinados sectores pueden enfrentar en el acceso al financiamiento formal, sino que las medidas orientadas





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

a atender dichas limitaciones deben sustentarse en evidencia objetiva, mecanismos adecuados de focalización y criterios consistentes con la estabilidad del sistema financiero y la eficiencia de las intervenciones públicas.

3.4 En esa misma línea, corresponde precisar que la decisión de otorgar créditos en condiciones preferenciales -como tasas especiales, plazos más largos, mayor monto de financiamiento-, no se sustenta en la participación del Estado mediante programas de garantía u otros mejoradores, sino en la evaluación integral de la capacidad de pago del solicitante. Para ello, las Entidades del Sistema Financiero – ESF, aplican procesos de análisis crediticio que consideran diversos factores cuantitativos y cualitativos, tales como el nivel de endeudamiento, el historial crediticio, la acumulación patrimonial, la generación de ingresos y la sostenibilidad de los flujos de caja.

3.5 En ese sentido, la propuesta de establecer tasas de interés preferenciales sin un adecuado sustento técnico ni mecanismos robustos de evaluación crediticia puede generar riesgos de carácter prudencial. En particular, el otorgamiento de tasas artificialmente reducidas puede distorsionar la adecuada valoración del riesgo, así como debilita los incentivos para una adecuada creación y monitoreo del crédito.

Ello puede derivar en problemas de riesgo moral, al atraer a prestatarios que no pertenecen al segmento objetivo hacia el acceso a los beneficios propuestos, y de selección adversa, al atraer a prestatarios con mayor probabilidad de incumplimiento, lo que podría deteriorar la calidad de la cartera de las ESF.

Asimismo, la ausencia de mecanismos efectivos de focalización puede propiciar una asignación ineficiente de recursos. En conjunto, estos efectos pueden traducirse en mayores niveles de morosidad, incremento de provisiones y presión sobre los indicadores de solvencia y liquidez de las ESF, comprometiendo la adecuada gestión del riesgo crediticio y la estabilidad del sistema financiero.

3.6 Adicionalmente, la implementación de mecanismos de financiamiento preferencial sin adecuados criterios de evaluación y cobertura de riesgos podría generar contingencias fiscales indirectas o presiones futuras para el otorgamiento de apoyos estatales adicionales frente a eventuales deterioros de cartera.

3.7 Por otro lado, la creación de un mecanismo de financiamiento exclusivo para un grupo específico no resulta compatible con el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que consagra el principio de generalidad de la ley, permitiendo la aprobación de leyes especiales únicamente cuando la naturaleza objetiva de la situación lo justifique. La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no acredita la existencia de una falla de mercado específica que afecte al sector de los trabajadores emolienteros y afines, ni sustenta la necesidad de establecer un mecanismo de financiamiento diferenciado. En esa línea, no resulta suficiente invocar condiciones de vulnerabilidad o informalidad, sino que se requiere demostrar que los instrumentos financieros vigentes son insuficientes o inadecuados para atender dicha problemática. En consecuencia, la propuesta





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

introduce un trato preferencial injustificado en el acceso al financiamiento, lo cual no es compatible con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el inciso 2 del artículo 2¹ de la Constitución Política del Perú.

3.8 Si bien la economía social de mercado admite la intervención del Estado únicamente cuando se sustenta criterios de neutralidad y generalidad, y se orienta a corregir fallas de mercado claramente identificables, la propuesta normativa no garantiza el acceso al mercado en igualdad de condiciones. Asimismo, si bien el objetivo del Proyecto de Ley es apoyar a los trabajadores emolienteros puede resultar legítimo, el instrumento propuesto resulta redundante frente a mecanismos financieros existentes, presenta limitaciones en su focalización y carece de sustento técnico que justifique su implementación.

3.9 Por lo antes señalado, la propuesta normativa no acredita la existencia de una situación excepcional que justifique la creación de la CAPTE Perú, y en la exposición de motivos no se identifica la presencia de una falla de mercado específica que sustente un tratamiento diferenciado. Asimismo, no demuestra que los instrumentos financieros vigentes sean insuficientes para atender la problemática identificada. En consecuencia, la propuesta carece de una justificación objetiva, razonable y proporcional, y resulta redundante frente a mecanismos actualmente disponibles.

3.10 Desde una perspectiva de calidad regulatoria y gestión pública, la propuesta no evidencia un análisis suficiente sobre los costos institucionales, operativos y presupuestales asociados a la creación de una nueva entidad sectorial, ni desarrolla mecanismos que permitan justificar su sostenibilidad, diferenciación funcional o valor agregado respecto de instrumentos financieros ya existentes.

Cobertura de las necesidades de financiamiento mediante instrumentos públicos vigentes

3.11 En el marco de la Constitución Política de Perú, específicamente en lo dispuesto por el artículo 59², que reconoce el rol del Estado en garantizar la libertad de trabajo y empresa, así como la promoción de pequeñas empresas, el Estado ha desarrollado e implementado diversos instrumentos de financiamiento, entre estos, destaca el Fondo CRECER, el cual es un instrumento financiero que tiene un enfoque transversal y multisectorial orientado a impulsar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), en todos los sectores de la economía, dentro del cual se encuentran los trabajadores emolienteros y actividades afines.

¹ Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...)

2. 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. (...)

² Constitución Política del Perú

Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

- 3.12 El Fondo CRECER fue creado por Decreto Legislativo N° 1399³ con el objeto de impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las MIPYME de todos los sectores económicos, así como de las empresas exportadoras, por su alto impacto en la economía nacional. Este fondo se constituyó como un programa de largo plazo, con una duración de 30 años que inició en el año 2019 y está estructurado como un instrumento financiero multiproducto y transversal para atender diversas necesidades de financiamiento en distintos sectores de la economía.
- 3.13 Sus instrumentos financieros se canalizan a través de: (i) empresas supervisadas y/o autorizadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) o la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV); (ii) cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público inscritas en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público a cargo de la SBS (COOPAC), conforme lo establecido en la Ley N° 30822 y la Resolución SBS N° 480-2019, y (iii) empresas de arrendamiento financiero (EAF) y empresas de factoring que no están comprendidas en el ámbito de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (EF).
- 3.14 La administración fiduciaria del Fondo CRECER está a cargo de COFIDE, entidad encargada de operativizar sus instrumentos a través de las entidades referidas en el párrafo anterior. En la actualidad, el fondo dispone de dos instrumentos operativos que presentan las siguientes características:
- Instrumento de garantía: Consiste en un mecanismo de colateralización utilizado por las ESF y las EF para reducir su exposición al riesgo crediticio en el financiamiento dirigido a las MIPYME y empresas exportadoras. A través de este instrumento, el fondo garantiza entre el 50% al 75% del monto financiado. El monto máximo que garantiza el fondo es hasta S/ 10 millones (o su equivalente en dólares) para las MIPYME y hasta US\$ 6 millones para los créditos de exportación.
 - Instrumento de crédito: Mediante este instrumento, COFIDE canaliza recursos del Fondo CRECER hacia las ESF, las cuales a su vez otorgan subpréstamos a las MIPYME. Entre sus principales características, destacan: el monto del subpréstamo es determinado por la ESF, el plazo del crédito es hasta 5 años,

³ Decreto Legislativo N° 1399, Decreto Legislativo que impulsa el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa y crea el Fondo CRECER.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

incluyendo hasta 6 meses de gracia; y se contempla un Bono del Buen Pagador, que premia al beneficiario final con un monto máximo equivalente al menor valor entre el 15% del monto desembolsado y S/ 15 mil soles.

- 3.15 Sus beneficiarios, son las MIPYME clasificadas por su tamaño empresarial de acuerdo con los parámetros establecidos por la SBS, incluyendo, (i) a las empresas comprendidas en el Programa Nacional "Tu Empresa" contempladas en el Decreto Supremo N° 012-2017-PRODUCE, y (ii) a las asociaciones u otras formas asociativas de MIPYME, y cooperativas a las que se refiere la Ley General de Cooperativas, cuyo TUO fue aprobado por Decreto Supremo N° 074-90-TR. El fondo también incluye como beneficiario a las empresas exportadoras señaladas en el Decreto de Urgencia N° 050-2002⁴ y el Decreto Supremo N° 171-2002-EF⁵.
- 3.16 Desde su creación hasta marzo de 2026, ha otorgado garantías a operaciones de crédito por S/ 9 783 millones en favor de 40 394 beneficiarios. Asimismo, ha brindado garantías a operaciones de factoring por S/ 77 millones en favor de 402 beneficiarios. Adicionalmente, mediante su instrumento de crédito, el fondo ha canalizado S/ 387 millones hacia las ESF, las cuales, a su vez, han colocado subpréstamos a más de 16 mil beneficiarios.
- 3.17 De acuerdo con lo expuesto, el Estado ya dispone de instrumentos financieros de carácter transversal y multisectorial, como el Fondo CRECER que, a través de sus instrumentos de coberturas y créditos, atiende las necesidades de financiamiento de las MIPYME, contribuyendo a su fortalecimiento productivo y formalización en los distintos sectores económicos.

En ese contexto, los trabajadores emolienteros y actividades afines califican como MIPYME u otras formas asociativas, cumplen con las condiciones necesarias para acceder al Fondo CRECER, sin que resulte necesario crear un nuevo mecanismo financiero, como la CAPTE Perú.

Articulación con la Política Nacional de Inclusión Financiera y mecanismos de inclusión financiera para mujeres

- 3.18 En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se señala como uno de los principales fundamentos para la creación del CAPTE Perú la necesidad de incorporar una línea prioritaria de apoyo dirigida a mujeres en situación de vulnerabilidad, a través de acciones de capacitación y acceso a financiamiento en condiciones preferenciales. Esta justificación se sustenta en la persistencia de brechas de género en el acceso y uso de servicios financieros.
- 3.19 En efecto, de acuerdo con el INEI (2024), el 33.1% de las mujeres adultas cuenta con algún crédito en el sistema financiero, cifra ligeramente inferior a la de los hombres (33.5%). Sin embargo, la brecha se acentúa al analizar el monto de

⁴ Constitución del Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa – Fondo de Respaldo para la PYME.
⁵ Establecen disposiciones referida a cobertura de créditos de exportaciones de Fondo de Respaldo constituido mediante D.U. N° 050-2002.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

crédito promedio, donde las mujeres acceden a S/ 22.7 mil en promedio, mientras que los hombres alcanzan S/ 32 mil. Asimismo, en términos de educación financiera⁶, solo el 11% de las mujeres presenta un nivel alto, frente al 15% de los hombres, mientras que el 44% de las mujeres registra un nivel mínimo, lo que evidenciaría la necesidad de implementar medidas que aborden estas brechas.

- 3.20 No obstante, las problemáticas identificadas ya vienen siendo abordadas a través de políticas públicas vigentes. En particular, las acciones que el MEF viene impulsando en el marco de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF)⁷. Dentro del Plan Estratégico Multisectorial (PEM)⁸ de la PNIF, se viene implementando la medida de política 5.2: Comités Consultivos de Inclusión Financiera (CCIF), orientados a fortalecer la articulación y la coordinación entre los sectores público y privado.
- 3.21 En ese marco, se aprobó el Comité Consultivo de Inclusión Financiera para mujeres, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades financieras de las mujeres, así como mejorar su acceso y uso de servicios financieros en condiciones de calidad e igualdad de oportunidades, contribuyendo a su empoderamiento económico. Desde su creación en 2021, este comité ha priorizado tres líneas de trabajo: (i) generación de data desagregada por sexo, (ii) educación financiera y (iii) acceso al financiamiento.
- 3.22 Asimismo, desde el MEF se viene diseñando un mecanismo orientado a facilitar el acceso al financiamiento para las mujeres, con especial énfasis en aquellas emprendedoras y en situación de ruralidad. Este esfuerzo se desarrolla en el marco del CCIF para mujeres y de la Estrategia Nacional Mujer Emprendedora, liderada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, de la cual el MEF forma parte.
- 3.23 En ese sentido, si bien resulta pertinente promover medidas orientadas a reducir las brechas de género en el acceso al financiamiento, tal como se señala en la justificación del Proyecto de Ley, estas ya vienen siendo atendidas por la PNIF, el PEM y el CCIF para mujeres, por lo que no se justifica crear una nueva caja sectorial.

Evaluación de las disposiciones previsionales del Proyecto de Ley frente al marco establecido por la Ley N° 32123

⁶ Encuesta de medición de capacidades financieras Perú 2022: https://www.sbs.gob.pe/Portals/4/jer/CIFRAS-ENCUESTA/2022/Brochure_ENCUESTA_CAPACIDADES%20FINANCIERAS%202022_vr.pdf

⁷ Aprobada mediante Decreto Supremo N° 255-2019-EF

⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 112-2021-EF





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

3.24 El Estado peruano tiene la obligación de garantizar el libre acceso a las pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, de acuerdo con lo señalado en el artículo 11 de la Constitución Política. Además, dicho cuerpo normativo reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que señala la ley y para elevar su calidad de vida; por lo tanto, es una obligación del Estado establecer medidas progresivas con el propósito de ampliar la cobertura previsional para generar una pensión en su vejez.

3.25 A efectos de regular el citado derecho a la seguridad social, con fecha 24 de setiembre de 2024 se publicó la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, la cual crea un sistema previsional único, universal, igualitario, inclusivo e integrado bajo una estructura multipilar, con administración pública y privada.

3.26 Es así como, a fin de implementar las disposiciones de la Ley N° 32123 mediante Decreto Supremo N° 189-2025-EF⁹, se aprobaron las normas reglamentarias aplicables a los afiliados del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y del Sistema Privado de Pensiones (SPP) y a todas las personas, naturales o jurídicas, entidades del sector público y privado, conformantes del Sistema Integral Previsional Privado y que tiene por finalidad los siguientes aspectos:¹⁰

- Implementar el nuevo proceso de afiliación de los ciudadanos a partir de los 18 años al sistema.
- Generar el acceso progresivo a una prestación previsional para los afiliados al Sistema a través de los pilares que lo conforman.
- Promover el ingreso de nuevos gestores de administración de fondos de pensiones, bajo estándares de eficiencia y competencia.
- Facilitar el libre traslado de los afiliados del SNP al SPP y viceversa.
- Impulsar el ahorro voluntario con fin previsional a través de incentivos y aportes complementarios a cargo del Estado.
- Garantizar la sostenibilidad del sistema.
- Fortalecer la interoperabilidad e intercambio de información entre las entidades que participan en la gestión del sistema.

3.27 De esta manera, el nuevo Sistema prevé otorgar pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia, incorporando bajo una sola estructura y como parte del pilar contributivo a los regímenes previsionales del SNP y del SPP. Asimismo, a través del pilar semicontributivo, se establece que los afiliados al Sistema podrán acceder una pensión mínima o una pensión proporcional siempre que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en la referida ley.

3.28 Ahora bien, el SNP se basa en un esquema de reparto y es administrado por la

⁹ Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, publicado el 05 de setiembre del 2025 en el Diario Oficial El Peruano.

¹⁰ Artículo 2 del Reglamento de la Ley.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

Oficina de Normalización Previsional (ONP); mientras que el SPP opera a través de Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), gestionadas por las Empresas Administradoras de Fondos (EAF)¹¹. Como ya se explicó, ambos sistemas comparten el objetivo de proteger a los trabajadores frente a los riesgos de longevidad, invalidez y sobrevivencia.

- 3.29 De este modo, a partir de los 18 años, las personas deben afiliarse al sistema previsional eligiendo entre el SNP o SPP. No obstante, en tanto se implementen los procesos de afiliación y elección dispuestos en la Ley y su Reglamento, continúan vigentes los mecanismos que permiten la afiliación al SNP o al SPP para cualquier persona¹², lo cual incluye a aquellos afiliados que puedan tener la condición de trabajadores emolienteros y afines.
- 3.30 En ese sentido, los trabajadores emolienteros y afines ya cuentan con el marco normativo necesario para incorporarse al Sistema y pertenecer a un régimen previsional como es el caso del SPP, procesos que deben realizarse de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 32123, su Reglamento y normas complementarias.
- 3.31 Al respecto, la incorporación de mecanismos paralelos o sectoriales vinculados a afiliación previsional podría generar superposición institucional, duplicidad operativa y desalineamiento respecto del modelo previsional integrado establecido por la Ley N° 32123.
- 3.32 Por esta razón, resultan redundantes e innecesarias las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley que establecen como función y finalidad de la CAPTE Perú, facilitar la incorporación al sistema previsional e incorporar progresivamente al sector en el sistema de pensiones. Asimismo, en la exposición de motivos no se aprecia el sustento que justifique que la denominada CAPTE Perú realice este tipo de función y finalidad, pues como ya se explicó, el proceso de incorporación y afiliación previsional al sistema de todas las personas mayores de 18 años se

¹¹ El numeral 14.2 del artículo 14 de la Ley N° 32123 señala lo siguiente:

"Artículo 14. Administración de fondos en el sistema (...)

14.2. El SPP es un régimen de capitalización individual que es administrado por:

a) Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las empresas del sistema financiero (ESF) establecidas en los literales a), c) y d) del artículo 16 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, en igualdad de condiciones de competencia y bajo las disposiciones y salvaguardas establecidas en el TUO de la Ley del Sistema Privado de Pensiones y normas complementarias, y que se acogen a todas las obligaciones, responsabilidades y derechos que establece dicho TUO. (...)"

¹² De acuerdo con lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley, cuyo texto es el siguiente:

"SEGUNDA. Aplicación de las normas sobre elección, afiliación y traslado

2.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley, la implementación de los procesos de elección y afiliación determinadas en el presente reglamento no puede exceder del 31 de mayo de 2027. En tanto, transitoriamente continúa aplicándose lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley N° 28991, Ley de libre desafiliación informada, pensiones mínimas y complementarias, y régimen especial de jubilación anticipada y las normas del SNP y SPP en materia de elección y afiliación. (...)"





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

realizará en el marco de las disposiciones de la Ley y su Reglamento.

3.33 Sin perjuicio de lo señalado, toda iniciativa legislativa que contenga propuestas con incidencia en materia previsional debe mantener armonía con el marco normativo establecido por la Ley N° 32123 y su Reglamento a fin de evitar contradicciones o superposiciones que puedan generar inconsistencias normativas al momento de su implementación.

En materia presupuestaria

3.34 Desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación al Proyecto de Ley N° 13361/2025-CR, dado que en relación al financiamiento, se dispone que el CAPTE Perú se financiará, entre otros, mediante subvenciones del Estado; sin embargo, en el Análisis Costo- Beneficio de la Exposición de Motivos solo se señala sobre la medida que "su financiamiento provendrá de aportes voluntarios, donaciones y convenios", sin incluir ni mencionar a las subvenciones, ni los otros medios de financiamiento. En ese sentido, no queda claro el esquema de financiamiento propuesto para el CAPTE Perú.

3.35 Asimismo, se advierte que, si bien el Análisis Costo-Beneficio señala que "la ley no genera obligaciones directas al Tesoro Público", no presenta el análisis de la dimensión del costo que se genera a partir de la implementación del Proyecto de Ley, es decir, no incluye un análisis cualitativo y cuantitativo de la propuesta normativa, asimismo, no presenta una evaluación presupuestaria que demuestre la disponibilidad de créditos presupuestarios para su implementación en el presente año fiscal y su sostenibilidad en el tiempo, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En consecuencia, el Proyecto de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas por los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 32514, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026¹³, reglas que establecen que todo proyecto normativo que genere gasto debe precisar sobre el esquema de financiamiento y estar acompañado de dicho análisis que muestre el impacto de su aplicación en el Presupuesto del Sector Público.

3.36 En ese sentido, la creación de la Caja de Protección y Asistencia de los Trabajadores Emolienteros y Afines del Perú – CAPTE Perú, el desarrollo de

¹³ "Artículo 2.- Estabilidad presupuestaria (...)

2.2. Durante el Año Fiscal 2026, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas: (...)

3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.

4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

programas sociales, la asistencia económica, las capacitaciones, la incorporación al sistema previsional y de aseguramiento en salud y el otorgamiento de subvenciones, conllevaría la necesidad de recursos adicionales para cubrir los gastos que irrogue su implementación, lo que implica una demanda de recursos al Tesoro Público, los cuales no se encuentran previstos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, aprobado por la Ley N° 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.

En consecuencia, de implementarse el Proyecto de Ley se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2¹⁴ del Decreto Legislativo N° 1440 y por el artículo 78¹⁵ de la Constitución Política del Perú.

- 3.37 Adicionalmente, sobre la inclusión de los trabajadores emolienteros en el sistema previsional, cabe señalar que en la Exposición de Motivos no se hace un análisis costo beneficio debidamente cuantificado que permita identificar los recursos con los cuales se financiará dicha medida, así como tampoco, se cuenta con un dimensionamiento de los costos ni el universo al cual se aplicará la medida, a fin de que se acredite que el financiamiento con los aportes voluntarios se encuentra cubierto en el Año Fiscal 2026, así como en los años subsiguientes, sin que se demande recursos al Tesoro Público.

Asimismo, se observa que la propuesta normativa, contraviene lo dispuesto en Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, que dispone que: "(...) *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. (...)*", lo cual no se ha sustentado en la Exposición de Motivos.

- 3.38 Respecto al otorgamiento de subvenciones, cabe señalar que el artículo 71 del Decreto Legislativo N° 1440 establece lo siguiente:

"Artículo 71. De las Subvenciones a Personas Jurídicas

71.1 Las subvenciones que se otorguen a personas jurídicas, no pertenecientes al Sector Público en los años fiscales correspondientes, deben estar consideradas en el anexo de la Ley de Presupuesto del Sector Público, debiendo contar con el financiamiento respectivo y el informe técnico sustentatorio de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en la Entidad subsidiaria

¹⁴ "Artículo 2. Principios

2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

1. Equilibrio presupuestario: *Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente. (...)*

¹⁵ "Artículo 78.- (...)

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. (...)





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

correspondiente.

71.2 *Mediante Resolución de Titular, los pliegos que otorgan dichas subvenciones deben establecer los mecanismos para la rendición de cuentas, así como para la evaluación de los resultados alcanzados y los beneficios generados.*

71.3 *Sólo por decreto supremo y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros se pueden otorgar subvenciones adicionales, exclusivamente para fines sociales, a las contenidas en el citado anexo, debiendo para tal efecto contar con el informe técnico de la Oficina de Presupuesto del pliego o la que haga sus veces y el financiamiento correspondiente en el Presupuesto Institucional respectivo. En el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales las subvenciones se sujetan, estrictamente, a sus recursos directamente recaudados, debiendo ser aprobadas mediante el Acuerdo respectivo, previo informe favorable de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en la Entidad.*

71.4 *Los documentos sustentatorios de las subvenciones con cargo a cualquier fuente de financiamiento, a favor de personas jurídicas nacionales del sector privado, deben ser presentados anualmente, al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, dentro de los primeros treinta (30) días de entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto del Sector Público. Los documentos son los siguientes:*

1. *Declaración Jurada de las subvenciones que recibe del sector público.*
2. *Rendición de Cuenta correspondiente a la asignación percibida en el año fiscal anterior, cuando corresponda.*
3. *Metas y presupuestos de gastos debidamente fundamentados.*
4. *Evaluación y análisis costo beneficio de la subvención.*

71.5 *La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en la Entidad debe informar dentro de los cuarenta y cinco (45) días de finalizado el año fiscal, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección General del Presupuesto Público, los resultados alcanzados y el costo beneficio de las subvenciones otorgadas. En el caso de la Dirección General de Presupuesto Público dicha presentación se efectúa a través de los medios que ésta determine."*

En esa línea, la citada norma presupuestaria autoriza la entrega de subvenciones sólo a personas jurídicas no pertenecientes al sector público, para fines sociales, y conforme a los procedimientos que se especifican en el artículo 71 del Decreto Legislativo N° 1440.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ENLACE

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA ESPERANZA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA"

3.39 De otro lado, el Proyecto de Ley vulnera lo establecido en los artículos 7 y 8 del Decreto Legislativo N° 1440¹⁶, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, puesto que, es responsabilidad del Titular y de las Oficinas de Presupuesto de cada Pliego la conducción del presupuesto institucional de la Entidad en todas las fases del proceso presupuestario, así como de priorizar el gasto en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales establecidos en el Plan Estratégico Institucional, las Leyes Anuales de Presupuesto y la normatividad vigente.

3.40 Finalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es de iniciativa congresal es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece: *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)".*

IV. CONCLUSIÓN. -

De acuerdo con las opiniones emitidas por las Direcciones Generales de Mercados Financieros y Previsional Privado y Presupuesto Público, se formulan observaciones al Proyecto de Ley, en los términos expuestos en el análisis del presente informe.

Se remiten dos (02) proyectos de oficio para el trámite correspondiente, de considerarlo pertinente su Despacho.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
JUAN CARLOS ZECENARRO MONGE
Jefe de la Oficina General de Enlace
Ministerio de Economía y Finanzas

¹⁶ "Artículo 7. Titular de la Entidad (...)

7.3 El Titular de la Entidad es responsable de:

1. Efectuar la gestión presupuestaria (...)

2. Conducir la gestión presupuestaria hacia el logro de las metas de productos y resultados priorizados (...).

3. Determinar las prioridades de gasto de la Entidad en el marco de sus objetivos estratégicos institucionales que conforman su Plan Estratégico Institucional (PEI), y sujetándose a la normatividad vigente."

"Artículo 8. Oficina de Presupuesto de la Entidad

La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces es responsable de conducir el Proceso Presupuestario de la Entidad (...)"



Lima, 28 de noviembre de 2025

OFICIO-0774-2025-2026-P-CTSS-CR

Señora
DENISSE MIRALLES MIRALLES
Ministra de Economía y Finanzas
Presente. –

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo personal e Institucional, en mi condición de presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, y, a la vez, solicitarle se sirva remitir la opinión técnica-legal sobre el **Proyecto de Ley 13361/2025-CR “Ley que crea la caja de asistencia y promoción de los trabajadores emolienteros y afines del Perú -CAPTE- Perú”**.

Cabe señalar que la presente solicitud se formula de conformidad con lo establecido en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República.

El enlace para acceder al texto de mencionado proyecto de ley es el siguiente:
<https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzUyMjQ1/pdf>

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

ALEX PAREDES GONZALES
Presidente
Comisión de Trabajo y Seguridad Social