Proyecto de Ley N° 3227/2022-CR

PROYECTO DE LEY

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
06 OCT. 2022
RECIBIDO
Firma Hora 11:20

PROYECTO DE LEY DE REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

El Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE** a iniciativa de la Congresista **MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO** y de los congresistas firmantes, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la siguiente Ley:

LEY DE REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

Artículo 1.- Objeto
La presente ley tiene por objeto establecer la reforma integral del sistema de pensiones que integra el sistema nacional de pensiones y el sistema privado de pensiones.

Artículo 2.- Finalidad
La finalidad de la Ley es crear un sistema de pensiones sostenible a partir de un conjunto de mecanismos de aportes, una eficiente y transparente administración con rentabilidad que permita a todos los ciudadanos peruanos gozar de una pensión digna a la edad de jubilación, independiente de su condición económica o social y de la condición laboral que haya tenido durante su vida.

Artículo 3.- Principios de la Reforma Integral del Sistema de Pensiones

3.1. **Principio de Universalidad:** Se brinda cobertura previsional a todos los ciudadanos peruanos.
3.2. **Principio de Integralidad:** Se incluye a todos los sistemas pensionarios vigentes del país en uno solo.
3.3. **Principio de Transparencia**: Se garantiza el derecho a la información del ciudadano afiliado.
3.4. **Principio de Participación**: Se establecen mecanismos para que los ciudadanos afiliados, tengan derecho a ser oídos y puedan fiscalizar la administración de sus fondos previsionales.
3.5. **Principio Pro afiliado**: En caso de duda sobre la interpretación de una norma o acto jurídico previsional, la duda favorece al afiliado.
3.6. **Principio de Primacía de la Realidad**: Los funcionarios aplican el principio de primacía de la realidad ante vacío legal o laguna jurídica.
3.7. **Principio de Rendición de Cuentas**: Se informa a los afiliados de forma periódica la gestión de sus fondos pensionarios.

Artículo 4.- Derecho de jubilación
Se establece que todo ciudadano peruano tiene derecho a recibir una pensión por jubilación. La edad necesaria será de sesenta (60) años. Puede establecerse supuestos y/o sistemas de jubilación anticipada.

Artículo 5.- Pensión mínima universal
Se faculta a la oficina administradora previsional estatal, la realización del ajuste anual de la pensión de jubilación mínima.

Se precisa que la jubilación mínima no será menor al monto correspondiente a la remuneración mínima vital vigente. Para, las jubilaciones no contributivas, se garantiza que el monto de jubilación no sea inferior al 50% de la remuneración mínima vital vigente.

Artículo 6.- Cuenta Individual Previsional
Todas las personas desde su nacimiento contarán con una Cuenta Individual Previsional – CIP asociada a su número del Documento Nacional de Identidad - DNI. Los padres o tutores representarán a los menores de edad hasta su mayoría de edad.
La Cuenta Individual Previsional – CIP está asociada a un seguro que protege el ingreso familiar en caso de invalidez o muerte prematura del aportante.

La Cuenta Individual de Pensiones está constituida por:

a. Los aportes obligatorios del 13% de la remuneración bruta mensual, y/o por los aportes del 5% de los ingresos por ejercicio individual de la actividad.
b. Por el 2% del Impuesto General a las Ventas de cada pago realizado mediante comprobantes electrónicos. Estos mecanismos se determinan en el reglamento de la presente ley.
c. Por la rentabilidad otorgada por la administradora del fondo de pensiones a la Cuenta Individual Previsional – CIP.

Artículo 7.- Jubilación en modalidad contributiva
Se entiende como jubilación en modalidad contributiva cuando:

a. Una persona ha alcanzado los sesenta años, tiene un período mínimo de cotización de veinte años de aportes obligatorios, y puede obtener una pensión vitalicia.
b. La edad mínima puede ser modificada y reglamentada para aquellos grupos o actividades profesionales de naturaleza peligrosa o con índices de morbilidad o mortalidad alta.
c. La pensión de jubilación mínima no es menor al monto correspondiente a la remuneración mínima vital vigente.
d. Las modalidades, requisitos y otros son establecidos en el reglamento de la presente ley.

Artículo 8.- Jubilación en modalidad no contributiva
Se entiende como jubilación en modalidad no contributiva cuando:

a. Una persona ha cumplido los sesenta años, pero no ha alcanzado el mínimo de cotización de veinte años de aportes obligatorios y/o carece de rentas o ingresos que le aseguren una pensión digna.

b. La cuantía de la pensión de jubilación no es menor al 50% del equivalente a una remuneración mínima vital vigente.

Artículo 9.- Superintendencia Nacional Previsional
Se crea la Superintendencia Nacional Previsional - SUNAPRE como un organismo de derecho público con autonomía funcional, encargada de velar por el correcto funcionamiento del sistema pensionario, de la gestión de las cuentas individuales previsionales, la recaudación de aportes, la rentabilidad, la atención a los afiliados, entre otros.

Artículo 10.- Gestores de Inversión
La SUNAPRE sólo podrá encargar la inversión de los ahorros previsionales a gestores de carteras de inversión, previa licitación nacional e internacional pública y abierta.

Los gestores de inversión sólo podrán acceder al cobro de una comisión mientras logren rentabilidad de los fondos de pensiones.

En ningún supuesto, la SUNAPRE podrá encargar la gestión y administración de las cuentas individuales previsionales de los afiliados a los gestores de carteras de inversión.

Artículo 11.- Intangibilidad de los fondos previsionales
Los fondos previsionales de los afiliados son intangibles, por lo tanto, no son sujetos a embargos, retenciones, impuestos u otras medidas.

Si los afiliados retiran parte de sus ahorros previsionales por jubilación anticipada u ordinaria hasta el 95.5% para depositarlos en entidades financieras, estas entidades no podrán aplicar embargos, retenciones, impuestos u otras medidas que afecten su intangibilidad.

Artículo 12.- Fondo Solidario de Contingencia
Se crea el Fondo Solidario de Contingencia con la finalidad de cubrir los recursos económicos necesarios para las pensiones de jubilación de modalidad no contributiva.

Los recursos del Fondo Solidario de Contingencia están constituidos por:

12.1. El Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) creado por el Decreto Legislativo N° 817, Ley del Régimen Previsional a cargo del Estado.
12.2. El 10% del canon minero, canon hidroenergético, canon gasífero, canon pesquero, canon forestal y canon y sobrecanon petrolero.
12.3 Todos los bienes incautados en razón del Decreto Legislativo N° 1104, Decreto Legislativo que modifica la Legislación sobre Pérdida de Dominio.
12.4 Todos los recursos asignados en el marco del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, Decreto Supremo que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65.

Artículo 13.- Modalidades del Retiro del Fondo de Pensiones
El afiliado al cumplir los 60 años de edad podrá elegir entre percibir una pensión mensual o solicitar la entrega de hasta el 95.5% del total de su fondo disponible en su Cuenta Individual Previsional. El afiliado que elija esta segunda opción no tendrá derecho a ningún otro beneficio de pensión mínima estatal.

Firmado digitalmente por: GONZA CASTILLO Américo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2022 11:13:47-0500

Para el caso previsto del retiro del 95.5%, el monto equivalente al 4.5% restante de la Cuenta Individual Previsional, deberá ser retenido y transferido directamente a Essalud, para garantizar el acceso a las prestaciones y beneficios de un asegurado regular.

Artículo 14.- Bono de reconocimiento a los afiliados a la Oficina de Normalización Previsional - ONP
Los afiliados que hayan realizado aportes a la Oficina de Normalización Previsional, antes de la vigencia de la Superintendencia Nacional Previsional – SUNAPRE, tienen derecho a que el Estado transfiera dichos aportes a su Cuenta Individual Previsional aplicando un factor de reajuste equivalente al promedio de rentabilidad acumulado por el Sistema Privado de Pensiones en el respectivo período.

Artículo 15.- Consejo Nacional de Pensionistas - CONAPE
Se crea el Consejo Nacional de Pensionistas – CONAPE, con la finalidad de constituirse como espacio de participación y fiscalización por parte de los aportantes. Su organización, gestión, composición y financiamiento serán establecidos por su Reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Reglamentación de la Ley
Se faculta al Ministerio de Economía y Finanzas la elaboración del reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario, que implica, entre otros, las disposiciones reglamentarias para la implementación de la Superintendencia Nacional Previsional, así como las referidas al cambio del actual sistema privado y público de pensiones por el nuevo sistema integrado de pensiones.

Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2022 09:29:18-0500

Segunda. - Financiamiento para la implementación de la ley
Las disposiciones de la presente ley se financian con cargo a los recursos del Pliego involucrado, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Tercera. - Derogatoria
Se deroga todas aquellas disposiciones que se opongan o limiten la aplicación de lo establecido en la presente ley.

Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/09/2022 12:05:26-0500

Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/09/2022 18:01:03-0500

Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2022 09:28:33-0500

MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO
Congresista de la República del Perú

Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/09/2022 11:05:35-0500

Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2022 10:35:36-0500

Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/10/2022 12:06:55-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **octubre** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3227/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**
2. **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Marco normativo

La Constitución Política peruana, en su artículo 10°, reconoce el derecho a la seguridad social.

> **Artículo 10.-**
> 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.

De igual manera, en su artículo 11 se señala la obligación del Estado de garantizar las pensiones de los ciudadanos.

> **Artículo 11.-**
> 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 Tribunal Constitucional peruano, en su Sentencia dictada en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC, caso Anicama Hernández, de fecha 08 de julio de 2005[1], ha señalado respecto al contenido esencial del derecho fundamental a la pensión que, este derecho tiene una estrecha relación con el derecho a una vida acorde con el principio-derecho de dignidad y los valores de igualdad material y solidaridad.

> §4.2 Determinación del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión
> 36. El análisis sistemático de la disposición constitucional que reconoce el derecho fundamental a la pensión (artículo 11º) con los principios y valores que lo informan, es el que permite determinar los componentes de su contenido esencial. Dichos principios y valores son el principio-derecho de dignidad y los valores de igualdad material y solidaridad.
>
> 37. En base a dicha premisa, sobre la base de los alcances del derecho fundamental a la pensión como derecho de configuración legal y de lo expuesto a propósito del contenido esencial y la estructura de los derechos fundamentales (...)
>
> a) En primer término, forman parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos del libre acceso al sistema de seguridad social consustanciales a la actividad laboral pública o privada, dependiente o independiente, y que permite dar inicio al período de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones.
> (...)

[1] Ver contenido de la Sentencia dictada en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC R, en el siguiente enlace: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01417-2005-AA.html (consultado el 15 de agosto de 2022).

b) En segundo lugar, forma parte del contenido esencial directamente protegido por el derecho fundamental a la pensión, las disposiciones legales que establecen los requisitos para la obtención de un derecho a la pensión.
(...)
c) (...) forman parte de su contenido esencial aquellas pretensiones mediante las cuales se busque preservar el derecho concreto a un `mínimo vital´, es decir,
(...)
d) Asimismo, aún cuando, *prima facie*, las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes, no forman parte del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, en la medida de que el acceso a las prestaciones pensionarias sí lo es, son susceptibles de protección
(...)
e) En tanto el valor de igualdad material informa directamente el derecho fundamental a la pensión, las afectaciones al derecho a la igualdad como consecuencia del distinto tratamiento (en la ley o en la aplicación de la ley) que dicho sistema dispense a personas que se encuentran en situación idéntica o sustancialmente análoga, serán susceptibles de ser protegidos
(...)

1.1. Antecedentes legislativos

En los últimos años se han venido presentando propuestas legislativas referidas a la reforma del sistema actual de pensiones; incluso en el periodo 2020-2021 se aprobó la constitución de una "Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el proyecto para la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano"; sin embargo a la fecha, no se ha creado una verdadera reforma que atienda los reclamos de los pensionistas y que permita a todos los peruanos acceder a una pensión digna.

Cuadro 1: Antecedentes legislativos 2016-2021 sobre reforma al sistema de pensiones

N°	Proyecto de Ley	Iniciativa	Proponente	Ingreso CR	Título
1	06114/2020-PE	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	2/9/2020	LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS A FAVOR DE LAS/OS ASEGURADAS/OS DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES POR MOTIVO DEL IMPACTO DEL COVID-19 EN LA ECONOMÍA PERUANA
2	05972/2020-CR	Pineda Santos, Isaías	Frente Popular Agrícola del Perú	13/8/2020	LEY DE REFORMA FUNCIONAL, INCLUSIVA Y SOSTENIBLE DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES

3	05861/2020-CR	Rivas Ocejo, Perci	Alianza Para el Progreso	27/7/2020	LEY QUE CREA LA PENSIÓN UNIVERSAL NO CONTRIBUTIVA PARA EL ADULTO MAYOR
4	05572/2020-CR	Condori Flores, Julio Fredy	Alianza Para el Progreso	22/6/2020	LEY QUE ESTABLECE LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DEL DECRETO LEY 19990 Y REGÍMENES ESPECIALES
5	05570/2020-CR	Acuña Peralta, Humberto	Alianza Para el Progreso	22/06/2020	LEY DE REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES
6	05507/2020-CR	Céspedes Cárdenas María Teresa	Frente Popular Agrícola del Perú	15/6/2020	LEY QUE CREA EL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES
7	05405/2020-CR	Rubio Gariza, Richard	Frente Popular Agrícola del Perú	2/6/2020	Proyecto de Ley de Reforma Constitucional y Crea el Sistema Universal de Pensiones
8	05248/2020-CR	Flores Villegas, Johan	Podemos Perú	18/5/2020	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL ÚNICO DEL FONDO DE PENSIONES (SIUFP) Y SU UNIDAD OPERATIVA, LA GERENCIA NACIONAL DE SUPERVISIÓN DE FONDOS PREVISIONALES DE PENSIONES
9	05244/2020-CR	Troyes Delgado, Hans	Acción Popular	18/5/2020	LEY QUE REFORMA LAS AFP
10	04133/2018-CR	Gonzales Ardiles Juan Carlos	Fuerza Popular	3/4/2019	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES
11	04077/2018-CR	Torres Morales Miguel Ángel	Fuerza Popular	20/3/2019	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO POR CONSUMO
12	02775/2017-CR	Huilca Flores Indira Isabel	Nuevo Perú	24/4/2018	LEY DE JUSTICIA PENSIONARIA
13	01476/2016-CR	Dammert Ego Aguirre, Manuel Enrique Ernesto	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	7/6/2017	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL, ELABORAR UNA POLÍTICA NACIONAL CON SU PROPUESTA LEGISLATIVA CORRESPONDIENTE, DE UN SISTEMA PREVISIONAL MULTIPILAR PÚBLICO Y PRIVADO PARA ATENDER LAS PENSIONES DE LA POBLACIÓN, EL CUAL DISEÑARÁ LA RESTRUCTURACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA PREVISIONAL

Cuadro 2: Antecedentes legislativos 2016-2021 sobre proyectos de diversos regímenes pensionarios

N°	Proyecto de Ley	Iniciativa	Proponente	Ingreso CR	Título	Síntesis de la Propuesta
1	06293/2020-CR	García Oviedo, Paul Gabriel	Acción Popular	29/9/2020	LEY DE ACCESO AL SEGURO SOCIAL DE SALUD, AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES O AL SEGURO INTEGRAL DE SALUD PARA LOS TRABAJADORES DEL SERVICIO DE TAXI Y VEHÍCULOS MENORES MOTOTAXIS Y A LOS DERECHOHABIENTES, A FIN DE GARANTIZARLES SU DERECHO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA SALUD Y A LA PREVENSIÓN SOCIAL	Proyecto de Ley de acceso al Seguro Social de Salud, al sistema Nacional de Pensiones o al Seguro Integral de Salud para los trabajadores del Servicio de Taxi y Vehículos menores Moto taxis y a sus derechohabientes, a fin de garantizarles su Derecho Constitucional de acceso a la Salud y a la Previsión Social
2	05615/2020-CR	05615/2020-CR	Somos Perú	25/6/2020	LEY QUE CREA UN RÉGIMEN PREVISIONAL ESPECIAL DE PENSIONES PARA LOS AGRICULTORES	Propone crear un Régimen Previsional Especial de Pensiones para los agricultores (REPA) al amparo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Este Proyecto de Ley tiene por finalidad declarar de necesidad pública e interés nacional la regulación de un régimen previsional especial para los agricultores familiares independientes, con la finalidad de facilitar el acceso de los pequeños agricultores independientes a una pensión digna.
3	05112/2020-CR	Vásquez Becerra, Jorge	Acción Popular	5/5/2020	LEY QUE CREA EL SISTEMA DE PENSIÓN SOLIDARIO AGROPECUARIO	Propone crear el Sistema de Pensión Solidario Agropecuario, con la finalidad de proporcionarle al trabajador agropecuario las prestaciones adecuadas en función a criterios y requisitos determinados en su respectivo reglamento, para subvenir sus necesidades vitales, promoviéndole el acceso a su derecho humano a la pensión, en cumplimiento de los artículos 10 y 11de la Constitución Política.
4	05082/2020-CR	Lizana Santos Mártires	Fuerza Popular	27/04/2020	LEY QUE CREA EL SEGURO SOCIAL DE SALUD Y EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES A LOS TAXISTAS Y MOTOTAXISTAS	Propone crear un seguro de salud público y un fondo previsional de jubilación para los trabajadores de los servicios de taxi, mototaxistas y a sus derechohabientes.
5	04973/2020-CR	Almeri Veramendi, Carlos	Podemos Perú	31/3/2020	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL RECONOCIMIENTO DE UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN PARA EL AGRICULTOR JORNALERO EVENTUAL	Propone la creación de la jubilación del agricultor jornalero. Este Proyecto de Ley tiene por objeto que se declare de necesidad pública e interés nacional el reconocimiento de la pensión de jubilación para el agricultor jornalero eventual.
6	04901/2020-CR	Ruiz Pinedo, Rolando Rubén	Acción Popular	26/3/2020	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE UN FONDO ESPECIAL PARA EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSIÓN AL AGRICULTOR FAMILIAR INDEPENDIENTE	Propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un fondo especial para el otorgamiento de una pensión de jubilación para el agricultor familiar independiente, con la finalidad de aliviar su situación de pobreza y mejorar su calidad de vida.
7	04600/2018-CR	Ponce Villarreal De Vargas, Yesenia	No Agrupados	23/7/2019	LEY QUE INCORPORA A LOS CONDUCTORES PRESTADORES DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN LA MODALIDAD DE TAXI Y MOTO TAXISTAS AL SEGURO SOCIAL DE SALUD Y AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES	Propone incorporar a conductores de taxis y moto taxis dedicados a brindar el servicio de transporte público de pasajeros al régimen del Seguro Social de Salud (EsSalud) bajo la modalidad de Asegurados Regulares y al Sistema Nacional de Pensiones. Los entes encargados de realizar el padrón serán las municipalidades distritales y/o provinciales.
8	04119/2018-CR	Huilca Flores, Indira Isabel	Nuevo Perú	2/4/2019	LEY QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE JUBILACIÓN PARA LOS TRABAJADORES DEL RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL DE CONSTRUCCIÓN CIVIL EN EL SISTENA NACIONAL DE PENSIONES	Propone establecer nuevos requisitos de periodo de aportación y forma de cálculo de la remuneración de referencia y pensión de jubilación para los trabajadores del régimen laboral especial de construcción civil. Debe cumplir requisitos mínimos de 15 años de actividad o tener 55 años.
9	04096/2018-CR	Glave Remy Marisa	Nuevo Perú	22/03/2019	LEY QUE RECONOCE DERECHOS EN IGUALDAD Y ACCESO A SALUD Y PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS PARA TRABAJADORAS Y	Propone reconocer iguales derechos a los regulados en el régimen laboral de la actividad privada para las trabajadoras y trabajadores del hogar, así como otorgar pensión no contributiva y acceso a salud gratuita para las trabajadoras y

					TRABAJADORES DEL HOGAR	trabajadores del hogar mayores de 65 años que hayan realizado trabajo del hogar antes de la vigencia de la presente ley. Tendrán derecho a Pensión 65 y al SIS - Gratuito
10	03967/2018-CR	Chihuán Ramos Leyla Felicita	fuerza Popular	5/3/2019	LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 Y 6 DE LA LEY 27747, LEY QUE REGULA EL OTORGAMIENTO DE LAS PENSIONES DE GRACIA	Propone modificar los artículos 2 y 6 de la Ley 27747, Ley que Regula el Otorgamiento de Pensiones de Gracia; considera casos relacionados a complejos estados de salud; además se incorpora tres miembros a la Comisión Calificadora de Merecimientos de Pensiones de Gracias.
11	3529/2018-CR	Andrade Salguero de Álvarez, Gladys Griselda	Fuerza Popular	9/10/2018	LEY QUE PRECISA EL ACCESO AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO ESPECIAL DE PASAJEROS EN VEHÍCULOS MENORES-MOTOTAXI	Propone el acceso al sistema de seguridad social en salud y pensiones de los prestadores de servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores-mototaxi. Este Proyecto de Ley tiene por objeto precisar el acceso al sistema de seguridad social en salud y pensiones de los prestadores de servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores — mototaxi.
12	02782/2017-CR	Martorell Sobero, Guillermo Hernán	Fuerza Popular	2/5/2018	LEY QUE INCORPORA AL SEGURO SOCIAL DE SALUD Y AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES A LOS	Propone tutelar la seguridad social en salud y pensiones de los conductores que realizan al servicio de taxi, moto
					TRANSPORTISTAS DE PERSONAS Y CARGA, ASÍ COMO A LOS TAXISTAS Y MOTOTAXISTAS	taxistas y transportistas de mercancías y sus respectivos derechohabientes. Este Proyecto de Ley tiene por objeto tutelar la seguridad social en salud y pensiones de los conductores que realizan el servicio de taxi, moto taxistas y transportistas de mercancías y sus respectivos derechohabientes.
13	02577/2017-CR	Rios Ocsa, Benicio	Alianza por el Progreso	15/03/2018	LEY DE COBERTURA DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES A CONDUCTROPRES PRESTADORES DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA MODALIDAD TAXI Y MOTOTAXI	Propone la ley que tiene por objeto brindar acceso a la seguridad social y a la pensión, a los conductores prestadores de servicio de transporten público en la modalidad taxi y mototaxi, de conformidad con los artículos 10°, 11° y 12° de la Constitución Política del Estado. Las aportaciones se efectuarán sobre base de 1 RMV.
14	02519/2017-CR	Lescano Ancieta, Yonhy	Acción Popular	8/3/2018	LEY QUE RECONOCE EL TRABAJO DE LAS AMAS DE CASA	Propone reconocer el trabajo que realizan las amas de casa que no perciban ingresos o pensiones que provengan del ámbito público o privado, a través del pago de una contraprestación pecuniaria mensual a cargo del Estado. Pensión equivalente al 50% de la pensión mínima del Sistema de Pensiones
15	02191/2017-CR	Montenegro Figueroa Gloria Edelmira	Alianza por el Progreso	30/11/2017	LEY QUE IMPLEMENTA MEDIDAS PARA LA INCORPORACIÓN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES A LOS TRABAJADORES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE TAXI Y MOTOTAXI, Y A SUS DERECHOHABIENTES	Propone incorporar al sistema de Seguridad Social en Salud a los trabajadores que prestan los servicios de transporte público de taxi y mototaxi, conforme lo establecido en el artículo 3 de la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
16	02046/2017-CR	Del Castillo Gálvez, Jorge Alfonso Alejandro	Célula Parlamentaria Aprista	26/10/2017	LEY QUE INCORPORA OBLIGATORIAMENTE A LOS TAXISTAS Y MOTOTAXISTAS AL SEGURO SOCIAL DE SALUD Y AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES	Propone incorporar obligatoriamente a los trabajadores del servicio de transporte público de taxi y mototaxi y a sus derechohabientes (cónyuge e hijos), al Seguro Social de Salud, en el marco del artículo 3 de la Ley 26790, como asegurados regulares del régimen contributivo del Seguro Social de Salud como trabajadores independientes, incorporados por mandato de una Ley especial y al Sistema Nacional de Pensiones, en el marco del Decreto Ley 19990
17	02021/2017-CR	Ventura Ángel, Roy Ernesto	Fuerza Popular	18/10/2017	LEY DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y PENSIONES A LOS TAXISTAS, MOTOTAXISTAS Y TRANSPORTISTAS	Propone brindar seguridad social en salud y pensiones a los taxistas, mototaxistas y demás trabajadores que prestan servicio público de pasajeros y de carga.

18	01804/2017-CR	Villanueva Mercado Armando	Acción Popular	23/08/2017	LEY QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL EN EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	Propone establecer un régimen de protección especial en beneficio de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad podrán afiliarse a las AFP a través de sus padres o tutor legal, el aporte será el 10% de una RMV.
19	00999/2016-CR	Tubino Arias Schreiber Carlos Mario Del Carmen	Fuerza Popular	1/03/2017	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE PENSIONES DEL TRABAJADOR MOTOTAXISTA	Propone declarar de interés nacional la seguridad social en materia de pensiones del trabajador mototaxista y garantizar el aseguramiento de sus derechohabientes.
20	00124/2016-CR	Lescano Ancieta Yonhy	Acción Popular	24/08/2016	LEY DE PENSIÓN DEL TRABAJADOR (A) Y VENDEDOR (A) DE DIARIOS, REVISTAS Y BILLETES DE LOTERÍAS	Propone otorgar una pensión al trabajador (a) expendedor (a) y vendedor (a) de diarios, revistas y billetes de loterías, denominado "canillita". El aporte proviene de 1% de ventas de diarios a nivel nacional y el 5% de las ventas que se realizan los sábados y domingos, este fondo será administrado por la ONP.

Fuente: Informe Final de la Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el proyecto para la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano, pp. 37-42.

Como **principales antecedentes** que han sido consultados para la presente iniciativa legislativa tenemos dos proyectos de ley del periodo congresal anterior: el Proyecto de Ley **05405/2020-CR**, Ley de Reforma Constitucional y crea el Sistema Universal de Pensiones[2]; y, el Proyecto de Ley **05507/2020-CR,** Ley que crea el Sistema Integral de Pensiones[3].

1.2. Marco legal del actual sistema de pensiones

El sistema de pensiones peruano ha venido sufriendo diversas modificaciones en las últimas décadas. En el año 1992 se creó el sistema privado de pensiones, de tal manera que hasta el día de hoy coexiste con el sistema público de pensiones (Decreto Legislativo 19990 y Decreto Ley 20530). Asimismo, en el año 2011 se creó un sistema público de pensiones no contributivas denominado "Pensión 65".

El sistema previsional peruano tiene dos componentes: contributivo y no contributivo[4].

> El componente contributivo comprende todos aquellos regímenes previsionales bajo los cuales el trabajador debe realizar aportaciones para poder recibir una pensión. Este se subdivide a su vez en el Sistema Público de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones. En el Sistema Público, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) administra los fondos de pensión de los trabajadores civiles incorporados al Decreto Ley No. 19990 (denominado Sistema Nacional de Pensiones —SNP y creado en 1973); mientras que el

[2] Ver contenido del Proyecto de Ley 05405/2020-CR, Ley de Reforma Constitucional y crea el Sistema Universal de Pensiones, en el siguiente enlace: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/05405?opendocument (consultado el 16 de agosto de 2022).

[3] Ver contenido del Proyecto de Ley 05507/2020-CR, Ley que crea el Sistema Integral de Pensiones, en el siguiente enlace: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/05507?opendocument (consultado el 16 de agosto de 2022).

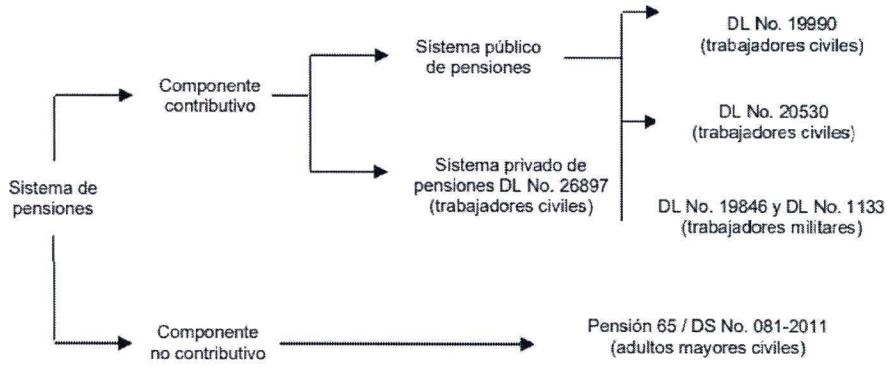
[4] Bernal (2020). El sistema de pensiones en el Perú: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Santiago de Chile: Cepal (p. 11).

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se encarga de hacer lo mismo con aquellos trabajadores civiles pertenecientes al régimen No. 20530 (denominado Cédula Viva y creado en 1974 pero originado en leyes más antiguas). Por otro lado, la Caja de Pensiones Militar Policial es la institución encargada de administrar los fondos destinados al régimen previsional del personal militar y policial, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley No. 19846, creado en 1972. Con respecto al Sistema Privado de Pensiones, este fue creado en 1992 mediante el Decreto Ley No. 26897. Se encuentra administrado por entidades privadas llamadas Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).

El sistema no contributivo lo administra el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y fue creado en el 2011. Este comprende al programa social Pensión 65 y está diseñado para ser recibido por los adultos mayores civiles que no reciben ninguna pensión y, además, viven en condiciones de pobreza extrema[5].

A continuación, un esquema que resume los subsistemas civiles y militares que integran el actual Sistema de Pensiones Peruano.

Diagrama 1
Sistema de pensiones peruano



Fuente: Bernal (2020). El sistema de pensiones en el Perú: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Santiago de Chile: Cepal (p. 12).

1.2.1. Sistema público de pensiones.

En este sistema se incorpora a los trabajadores civiles sujetos al régimen de la actividad privada, así como a los funcionarios y servidores públicos no incorporados al Régimen del Decreto Ley 20530. Es un sistema solidario de reparto. Su característica principal consiste en el otorgamiento de prestaciones fijas y contribuciones en valor suficiente para que la aportación colectiva de los trabajadores financie las pensiones de aquellas personas que alcanzan jubilarse.

Los afiliados realizan una aportación de 13% de sus salarios, y, al momento de su jubilación deben contar con 65 años y 20 años de aportes, para recibir una prestación fija de pensión. Este sistema nacional de pensiones está administrado por la Oficina de Normalización Previsional – ONP, entidad

[5] Bernal (2020). *Op cit.* p. 11.

adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas. A enero de 2019, atendía a 1 560 575 afiliados, que provienen tanto del sector privado como del sector público; y a 550 364 pensionistas.

En el sistema público también se cuenta con los pensionistas del Decreto Ley 20530. En el año 2004 se cerró de forma definitiva este régimen, eliminando así el efecto espejo que consistía que las pensiones se actualizaban a las remuneraciones.

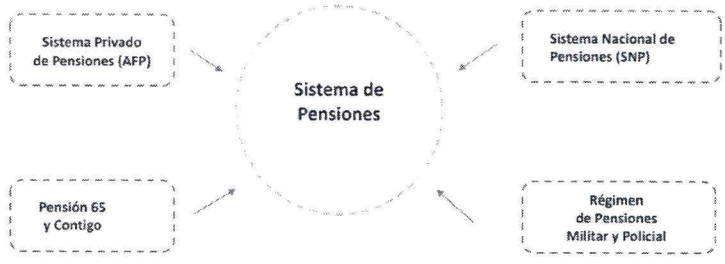
También, en el sistema público se cuenta con la Caja de Pensiones Militar-Policial para el pago de las pensiones y compensaciones de los jubilados policiales y militares.

1.2.2. Sistema privado de pensiones.

En diciembre de 1992 se promulgó el Decreto Ley N° 25897, mediante el cual se creó el Sistema Privado Pensiones. Con esta norma se dio paso a la creación de un régimen de capitalización individual, cuyo funcionamiento es paralelo al Sistema Nacional de Pensiones.
Para su funcionamiento, este sistema cuenta con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que son empresas que tienen como propósito la administración de los fondos que, en forma individual y periódica, aportan sus afiliados[6].

1.2.3. Sistema no contributivo: Pensión 65

En el país se cuenta, también, con un régimen previsional no contributivo, conocido como Pensión 65 (Decreto Supremo No. 081-2011-PCM). Pensión 65 es un programa nacional de asistencia solidaria administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS, creado en el año 2011 y dirigido a personas adultas mayores de 65 años de escasos recursos (pobres extremos) de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que no se encuentren inscritos en ningún sistema de pensiones contributivo. A junio de 2019, otorgaba subvenciones monetarias a 540 043 adultos mayores en condición de pobreza extrema, y estaba presente en 1 874 distritos del país[7].



Coexisten sistemas de capitalización individual, de reparto, no contributivos, dirigidos a personal militar y policial, así como alrededor de 20 regímenes.

Fuente: Exposición "El sistema de pensiones en el Perú: problemas y lineamientos", del Ministerio de Economía y Finanzas, de enero de 2021.

[6] *Op cit.* p. 14.
[7] *Ibidem.*

2. DEFINICIONES

Para una mayor compresión, desarrollamos las siguientes definiciones:

Universalidad: Implica garantizar a todos los ciudadanos peruanos el derecho irrenunciable a la seguridad social, "los derechos humanos se adscriben a todos los seres humanos"[8].

Sistema de capitalización individual: Es aquel sistema pensionario basado en los aportes individuales a una cuenta propia de capitalización. Este sistema permite el ahorro y agregar intereses capitalizados que se obtenga durante el periodo de aportes. La capitalización individual "calcula la pensión en función del capital acumulado y la esperanza de vida al jubilarse, ajustando en la cuantía de la prestación el efecto del incremento de esta expectativa de vida"[9].

Cobertura: La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la cobertura legal como el acceso, la amplitud y la calidad mínima establecidos obligatoriamente por la legislación de la seguridad social. La cobertura efectiva, a diferencia de la legal, refleja la manera en que se implementan realmente las disposiciones legales[10].

Pensiones contributivas: Son prestaciones económicas que, para gozar de ellas, exigen haber cotizado durante un período mínimo[11].

Pensiones no contributivas: Son prestaciones económicas que no exigen haber cotizado durante un período mínimo, sólo cumplir con los requisitos exigidos por la legislación, tales como nivel de pobreza, población focalizada, incapacidad, entre otros.

3. PROBLEMÁTICA

3.1. Cobertura previsional

Los principales desafíos de la protección social, hoy, son la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad. La cobertura hace referencia a la cantidad de la población que tiene acceso efectivo a una pensión. La suficiencia, se vincula al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias. Y, la sostenibilidad, al costo presente y futuro del sistema de pensiones para garantizar las coberturas y las prestaciones comprometidas.

Al año 2017 el nivel de cobertura de activos entre todos los subsistemas existentes es de apenas 22,75% del total de la población entre 14 y 64 años.

---

[8] Vásquez & Serrano (2011), Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma, coords. Miguel Carbonell y Pedro Salazar. México: Universidad Nacional Autónoma de México (p. 140).

[9] Reflexiones sobre las reformas de los Sistemas de pensiones en América Latina. En http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraSS06/Est05.pdf (p. 76).

[10] Arenas (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (p. 139).

[11] Arenas (2019). *Op cit.* (p. 139).

Esto significa que, de cada diez trabajadores en edad de trabajar, solo dos se encuentran aportando a algún sistema de pensiones contributivo.

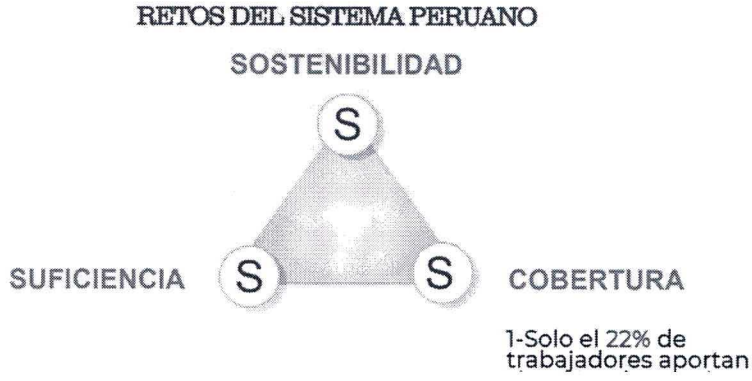
A septiembre de 2019, el número de afiliados a la ONP es de 1 649 485 (un millón seiscientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos ochenta y cinco)[12]. A marzo de 2020, según datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)[13], el Número de Afiliados Activos en las AFPs es de 7 521 917 (siete millones quinientos veintiún mil novecientos diecisiete).

Si bien, para la cobertura se debería considera la cantidad de afiliados respecto a la Población Económicamente Activa (PEA) este indicador no es el más apropiado, porque se estaría asumiendo que todos los trabajadores afiliados gozarán de una pensión en el futuro, lo cual no siempre se da así.

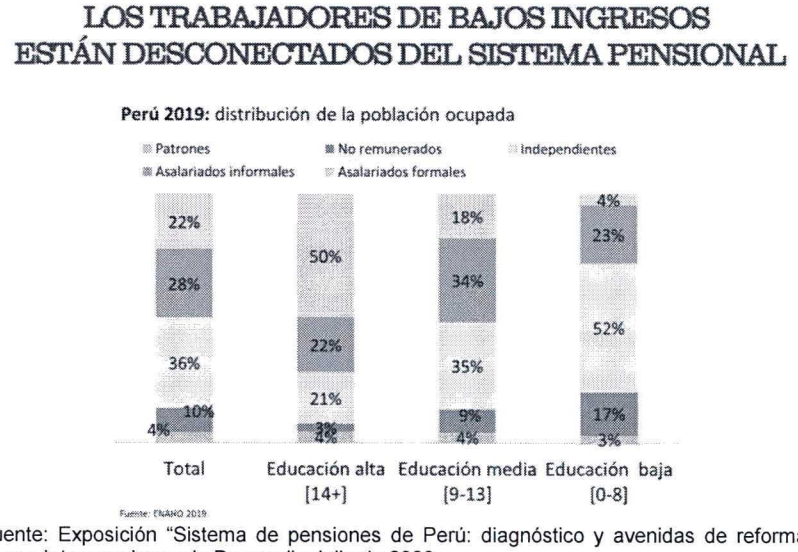
> De todos los subsistemas contributivos, el que más ha aumentado su nivel de cobertura de activos durante el periodo 2000-2017 es el SPP. Esta trayectoria creciente viene desde 1995, en el que se realizaron reformas para hacer más atractivo el SPP. En primer lugar, en julio de dicho año se redujo la aportación al fondo de 10% a 8%, se eliminó la contribución de solidaridad de 1% al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), y se dio una exoneración del pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) a las comisiones y primas de seguro. Asimismo, se dispuso que los trabajadores afiliados al DL No. 19990 incrementaran su aporte mensual de 9% a 11% y, después, en enero de 1997, a 13%. También se estableció un aumento de 3,3% en las remuneraciones de los trabajadores que se afiliaran al SPP. Todo esto incentivó la afiliación al SPP (Bernal et al, 2008). Hoy en día, todos los trabajadores civiles dependientes8, tienen que elegir el sistema de pensiones al cual desean afiliarse al momento de comenzar su vida laboral. Pueden elegir entre el SNP o el SPP. El empleador que va a afiliar altrabajador está en obligación de brindarle el Boletín Informativo Pensionario, para que éste decida cuál es el sistema que más le conviene. Si el trabajador no elige un sistema, este es afiliado por defecto al SPP. Esta elección predefinida ha hecho que la afiliación al SPP continúe al alza desde 2000 en adelante. En cuanto al SNP, este vio su nivel de cobertura algo estancado alrededor de 2,5% entre los años 2000-2006. A partir del 2007, la cobertura activa del SNP comenzó a aumentar, para estancarse nuevamente en 8% a partir del 2013 (Bernal, 2020, p. 16).

Si bien la cobertura ha aumentado desde el año 2000 en adelante, esta continúa siendo muy reducida a comparación de los diferentes países de la región. La mayoría de las personas que no se encuentran cubiertas son los trabajadores de ingresos más bajos y los trabajadores independientes[14].

[12] https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/2967.pdf
[13] https://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=31#
[14] Bernal (2020). *Op cit.* p. 63.



Fuente: Exposición "Sistema de pensiones de Perú: diagnóstico y avenidas de reforma, del Banco Interamericano de Desarrollo, julio de 2020.



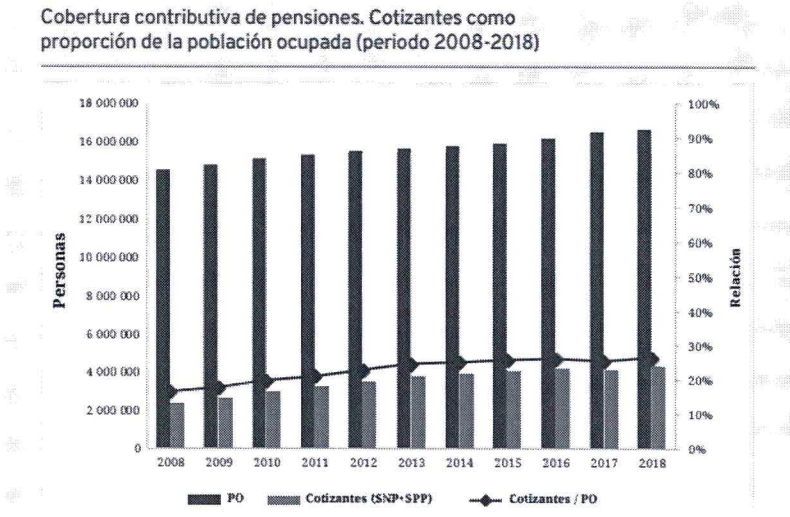
Fuente: Exposición "Sistema de pensiones de Perú: diagnóstico y avenidas de reforma, del Banco Interamericano de Desarrollo, julio de 2020.

Según resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del año 2018, la población ocupada asalariada alcanzó los 7 770 900 (siete millones setecientos setenta mil novecientos personas). La población asalariada representa el 46,4% del total de ocupados[15]. La población ocupada afiliada a algún sistema de pensiones alcanzó el 35,5%[16], lo que equivaldría a 5 millones 958 mil 100 personas; mientras que la gran mayoría 64,5%, equivalente a 10 millones 818 mil 400 personas, no se encuentran afiliados a un sistema de pensión. Asimismo, es importante considerar que no todos quienes están afiliados a un sistema de pensiones se encuentran cotizando.

La baja cobertura es uno de los problemas principales del sistema de pensiones en el Perú. La tasa de cotizantes como proporción de la población ocupada, y que en el futuro accederá a una jubilación es pequeña. En el Perú

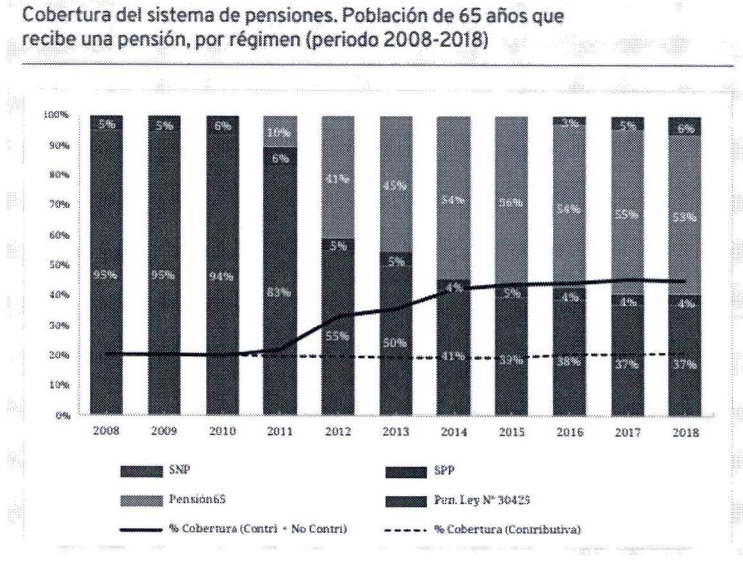
[15] INEI (2018). Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento. Lima: INEI (p. 77).
[16] INEI (2018). Op cit. (p. 92).

la cobertura era de 4,3 millones en 2018. Una cantidad por debajo del promedio alcanzado por los sistemas de pensiones de América Latina, pues, esto implicaba, al año 2018, que más de un 74% de la población peruana ocupada no percibiría una pensión al llegar a la edad de jubilación.



Fuente: Casalí & Pena (2020). El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo. Lima: Organización Internacional de Trabajo. (p. 14).

Al 2018, según la OIT, en el Perú, los beneficiarios de los regímenes contributivos (SNP + SPP) era del 20%, muy por debajo de América Latina, en donde el promedio de mayores de 65 años que reciben una pensión contributiva es del 40%. Por ello, el Programa Pensión 65 (no contributivo) dio una solución parcial a la baja cobertura pensionaria peruana.



Fuente: Casalí & Pena (2020). El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo. Lima: Organización Internacional de Trabajo. (p. 19).

3.2. Sostenibilidad

La incorporación de nuevas responsabilidades o programas de gasto social en la protección social no contributiva, la persistencia de la informalidad, el envejecimiento de la población, los problemas del sistema pensionario, ejercen presión sobre el ámbito fiscal y, por tanto, sobre la sostenibilidad de un sistema pensionario, entendido como el costo presente y futuro para garantizar las coberturas y las prestaciones comprometidas. En el 2018, el pago de pensiones del SNP ascendió a S/ 4 737 millones, el cual fue financiado en un 87% con aportes de los cotizantes (S/ 4 126 millones), y un 23% con financiamiento del Tesoro Público. En 2019, "los pensionistas que tenían una pensión mínima de S/ 415 recibieron un aumento de S/ 85 y pasaron a cobrar S/ 500. Para el resto de los pensionistas, el incremento fue proporcional hasta llegar a los que tenían una pensión máxima de S/ 857,36, para quienes el incremento fue de S/ 35; de este modo pasaron a percibir S/ 893. Este tipo de medida provoca un achatamiento de la pirámide prestacional y tiende a unificar el monto de la pensión que otorga el sistema. Esta situación hace que el sistema pierda credibilidad y se vuelva inequitativo y poco atractivo para que los trabajadores de mayor salario coticen por el salario que realmente perciben"[17].

La debilidad del sistema privado de pensiones se da en las inversiones realizadas por las AFP. Cuando estas inversiones son rentables, se incrementan las cantidades económicas de cuentas individuales de los afiliados; pero cuando las inversiones son negativas, los afiliados ven reducidos sus fondos de ahorro. Ello, pese a que la administración de las AFP sigue repartiendo a sus socios las utilidades, y cobrando las comisiones y gastos a los afiliados. Así, por ejemplo, según el portal Ojo Público, a finales de marzo 2020, mientras el país vivía su cuarta semana en cuarentena y sus afiliados habían perdido un 15% de sus fondos por la emergencia del Covid-19, las AFP Prima (Grupo Credicorp) y Habitat (Habitat Andina de Chile) decidieron distribuir sus respectivas utilidades entre sus accionistas[18]. Según la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), las utilidades totales, de las AFPs en el 2019, sumaron S/ 498 millones.

Las AFP registraron pérdidas en la rentabilidad de sus cuentas en los primeros meses de este año 2022 y se calcula que a abril de 2022 habría una disminución de S/ 4 346 millones, según datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). La cifra se estima teniendo en cuenta que al cierre de diciembre de 2021 el Sistema Privado de Pensiones tenía un monto de S/ 133 310 millones, pero en abril cayó a S/ 128 964 millones[19].

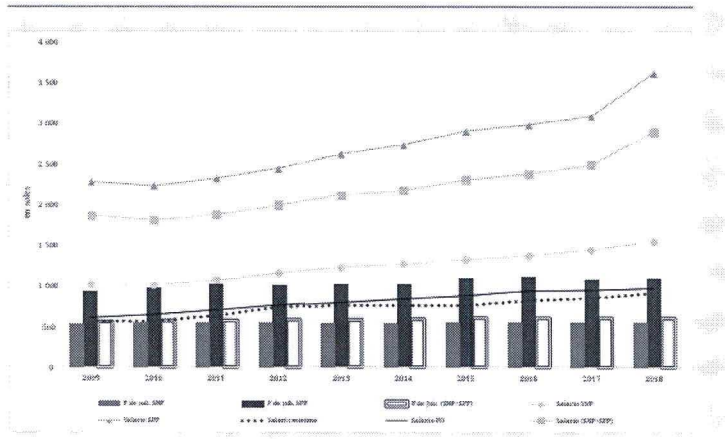
3.3. Suficiencia previsional

El monto promedio de pensión en el Perú era de 603 soles mensuales, en el 2018[20]. Siendo los montos menores en el Sistema Nacional de Pensiones. En el Sistema Privado de Pensiones, la pensión depende de la rentabilidad

[17] Casalí & Pena (2020). Op cit. (p. 26).
[18] https://ojo-publico.com/1751/afp-destinan-ganancias-accionistas-con-matrices-en-paraisos-fiscales
[19] https://gestion.pe/tu-dinero/retiro-afp-2022-por-que-hay-perdidas-en-los-fondos-del-sistema-privado-de-pensiones-consultas-afp-prima-habitat-profuturo-integra-rmmn-emcc-noticia/
[20] Según Gestión, en el 2019, en el SNP un pensionista recibe una pensión promedio mensual de S/ 680. En el SPP el promedio está en S/ 1,100. En https://gestion.pe/tu-dinero/pension-promedio-afp-s-1-100-256321-noticia/

acumulada. En el Fondo 1, o de preservación del capital, se tiene más del 80% de la cartera invertida en instrumentos de baja rentabilidad y bajo riesgo; en el Fondo 2, o fondo mixto, se tiene el 50% de la cartera en instrumentos de baja rentabilidad, pero riesgo moderado; y en el Fondo 3, o de apreciación de capital, se destina a recursos de inversión con alta rentabilidad, pero a la vez muy volátiles. En cualquiera de estos Fondos, la AFP sigue cobrando las tasas de administración, y no asume ningún riesgo por las inversiones de los afiliados. Asimismo, ningún fondo protege de shocks financieros (como el actual ocasionado por el Covid-19).

Pensión de jubilación, salarios cotizantes y salario mínimo (promedio, 2009-2018)



Fuente: Casalí & Pena (2020). El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo. Lima: Organización Internacional de Trabajo. (p. 30).

4. PROPUESTA LEGISLATIVA

Objeto

Se propone establecer la reforma integral del sistema de pensiones, para que sea sostenible a partir de un conjunto de mecanismos de aportes, una eficiente y transparente administración con rentabilidad que permita a todos los ciudadanos peruanos gozar de una pensión digna a la edad de jubilación, independiente de su condición económica o social y de la condición laboral que haya tenido durante su vida.

Principios de la Reforma Integral del Sistema de Pensiones

- **Principio de Universalidad:** Se brinda cobertura previsional a todos los ciudadanos peruanos.
- **Principio de Integralidad:** Se incluye a todos los sistemas pensionarios vigentes del país en uno solo universal.
- **Principio de Transparencia**: Se garantiza el derecho a la información del ciudadano afiliado.
- **Principio de Participación**: Se establecen mecanismos para que los ciudadanos afiliados, tengan derecho a ser oídos y puedan fiscalizar la administración de sus fondos previsionales.
- **Principio Pro afiliado**: En caso de duda sobre la interpretación de una norma o acto jurídico previsional, la duda favorece al afiliado.

- **Principio de Primacía de la Realidad**: Los funcionarios aplican el principio de primacía de la realidad ante vacío legal o laguna jurídica.
- **Principio de Rendición de Cuentas**: Se informa a los afiliados de forma periódica la gestión de sus fondos pensionarios.

Derecho de jubilación
Se propone que todo ciudadano peruano tenga derecho a recibir una pensión por jubilación. La edad necesaria sería de 60 años. Asimismo, se podría establecer supuestos y/o sistemas de jubilación anticipada.

Pensión mínima universal
Se propone facultar a la oficina administradora previsional estatal, la realización del ajuste anual de la pensión de jubilación mínima.

Se precisa que la jubilación mínima no será menor al monto correspondiente a la remuneración mínima vital vigente. Para, las jubilaciones no contributivas, se garantiza que el monto de jubilación no sea inferior al 50% de la remuneración mínima vital vigente.

Cuenta Individual Previsional
Se propone que todas las personas desde su nacimiento cuenten con una Cuenta Individual Previsional – CIP asociada a su número del Documento Nacional de Identidad - DNI. Los padres o tutores representarán a los menores de edad hasta su mayoría de edad. La Cuenta Individual Previsional – CIP estaría asociada a un seguro que protege el ingreso familiar en caso de invalidez o muerte prematura del aportante.

Esta Cuenta Individual de Pensiones estaría constituida por: los aportes obligatorios del 13% de la remuneración bruta mensual, y/o por los aportes del 5% de los ingresos por ejercicio individual de la actividad; por el 2% del Impuesto General a las Ventas de cada pago realizado mediante comprobantes electrónicos. Estos mecanismos se determinan en el reglamento de la presente ley; por la rentabilidad otorgada por la administradora del fondo de pensiones a la Cuenta Individual Previsional – CIP.

Jubilación en modalidad contributiva
Se propone una jubilación en modalidad contributiva cuando una persona haya alcanzado los sesenta años y tenga un período mínimo de cotización de veinte años de aportes obligatorios. La edad mínima podría ser modificada y reglamentada para aquellos grupos o actividades profesionales de naturaleza peligrosa o con índices de morbilidad o mortalidad alta. Esta pensión de jubilación mínima no sería menor al monto correspondiente a la remuneración mínima vital vigente.

Jubilación en modalidad no contributiva
Se propone una jubilación en modalidad no contributiva cuando una persona haya cumplido los sesenta años, pero no haya alcanzado el mínimo de cotización de veinte años de aportes obligatorios y/o carezca de rentas o ingresos que le aseguren una pensión digna. La cuantía de la pensión de jubilación no sería menor al 50% del equivalente a una remuneración mínima vital vigente.

Superintendencia Nacional Previsional
Se propone crear la Superintendencia Nacional Previsional - SUNAPRE como un organismo de derecho público con autonomía funcional, encargada de velar por el correcto funcionamiento del sistema pensionario, de la gestión de las cuentas individuales previsionales, la recaudación de aportes, la rentabilidad, la atención a los afiliados, entre otros.

Gestores de Inversión
Se propone que la SUNAPRE sólo podrá encargar la inversión de los ahorros previsionales a gestores de carteras de inversión, previa licitación nacional e internacional pública y abierta.
Los gestores de carteras de inversión sólo podrán acceder al cobro de una comisión mientras logren rentabilidad de los fondos de pensiones. En ningún supuesto, la SUNAPRE podrá encargar la gestión y administración de las cuentas individuales previsionales de los afiliados a los gestores de carteras de inversión.

Intangibilidad de los fondos previsionales
Se propone que los fondos previsionales de los afiliados son intangibles, por lo tanto, no son sujetos a embargos, retenciones, impuestos u otras medidas. Si los afiliados retiran parte de sus ahorros previsionales por jubilación anticipada u ordinaria hasta el 95.5% para depositarlos en entidades financieras, estas entidades no podrán aplicar embargos, retenciones, impuestos u otras medidas que afecten su intangibilidad.

Fondo Solidario de Contingencia
Se propone crear el Fondo Solidario de Contingencia con la finalidad de cubrir los recursos económicos necesarios para las pensiones de jubilación de modalidad no contributiva. Estos recursos del Fondo Solidario de Contingencia estarían constituidos por: El Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) creado por el Decreto Legislativo N° 817, Ley del Régimen Previsional a cargo del Estado; el 10% del canon minero, canon hidroenergético, canon gasífero, canon pesquero, canon forestal y canon y sobrecanon petrolero; todos los bienes incautados en razón del Decreto Legislativo N° 1104, Decreto Legislativo que modifica la Legislación sobre Pérdida de Dominio; todos los recursos asignados en el marco del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, Decreto Supremo que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pesion65.

Modalidades del Retiro del Fondo de Pensiones
Se propone que el afiliado al cumplir los 60 años de edad podrá elegir entre percibir una pensión mensual o solicitar la entrega de hasta el 95.5% del total de su fondo disponible en su Cuenta Individual Previsional. El afiliado que elija esta segunda opción no tendrá derecho a ningún otro beneficio de pensión mínima estatal. Para el caso previsto del retiro del 95.5%, el monto equivalente al 4.5% restante de la Cuenta Individual Previsional, deberá ser retenido y transferido directamente a Essalud, para garantizar el acceso a las prestaciones y beneficios de un asegurado regular.

Bono de reconocimiento a los afiliados a la Oficina de Normalización Previsional - ONP

Se propone que los afiliados que hayan realizado aportes a la Oficina de Normalización Previsional, antes de la vigencia de la Superintendencia Nacional Previsional – SUNAPRE, tienen derecho a que el Estado transfiera dichos aportes a su Cuenta Individual Previsional aplicando un factor de reajuste equivalente al promedio de rentabilidad acumulado por el Sistema Privado de Pensiones en el respectivo período.

Consejo Nacional de Pensionistas - CONAPE

Se propone crear el Consejo Nacional de Pensionistas – CONAPE, con la finalidad de constituirse como espacio de participación y fiscalización por parte de los aportantes. Su organización, gestión, composición y financiamiento serán establecidos por su Reglamento.

Reglamentación de la Ley

Se propone que la reglamentación se dé en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario atendiendo a la complejidad de la reforma.

6. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de esta iniciativa legislativa se enmarca en lo que dispone el artículo 11 de la Constitución y no se contrapone a ninguna norma.

El sistema pensionario propuesto busca establecer la reforma integral del sistema de pensiones, para que sea sostenible a partir de un conjunto de mecanismos de aportes, una eficiente y transparente administración con rentabilidad que permita a todos los ciudadanos peruanos gozar de una pensión digna a la edad de jubilación, independiente de su condición económica o social y de la condición laboral que haya tenido durante su vida.

La vigencia de esta Ley tendrá impactos en el ordenamiento jurídico vigente. Por ello, en las disposiciones complementarias de la fórmula legal propuesta se propone plazos prudenciales para la reglamentación de las disposiciones normativas.

Esta Ley de reforma integral del sistema de pensiones peruano derogará la actual legislación del sistema público y privado de pensiones. Con la vigencia de esta nueva ley propuesta, se deberán implementar las disposiciones a través de los respectivos reglamentos.

7. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas del Estado sobre Equidad y Justicia Social, en su política 13 sobre Acceso Universal a los servicios de Salud y a la Seguridad Social.

> Con este objetivo el Estado: (a) potenciará la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades transmisibles y crónico degenerativas; (b) promoverá la prevención y el control de enfermedades mentales y de los problemas de drogadicción; (c) ampliará el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlará los principales contaminantes ambientales; (d) desarrollará

un plan integral de control de las principales enfermedades emergentes y re-emergentes, de acuerdo con las necesidades de cada región; (e) promoverá hábitos de vida saludables; (f) ampliará y descentralizará los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados; (g) fortalecerá las redes sociales en salud, para lo cual garantizará y facilitará la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, seguimiento, evaluación y control de las políticas de salud, en concordancia con los planes locales y regionales correspondientes; (h) promoverá la maternidad saludable y ofrecerá servicios de planificación familiar, con libre elección de los métodos y sin coerción; (i) promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado; (j) promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes; (k) desarrollará políticas de salud ocupacionales, extendiendo las mismas a la seguridad social; (l) incrementará progresivamente el porcentaje del presupuesto del sector salud; (m) desarrollará una política intensa y sostenida de capacitación oportuna y adecuada de los recursos humanos involucrados en las acciones de salud para asegurar la calidad y calidez de la atención a la población; (n) promoverá la investigación biomédica y operativa, así como la investigación y el uso de la medicina natural y tradicional; y (o) reestablecerá la autonomía del Seguro Social.

8. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La tercera edición del Manual de Técnica Legislativa, aprobada mediante Acuerdo de Mesa Directiva 106-202-2021/MESA-CR adoptada en julio de 2021, recomienda migrar del análisis costo beneficio a un análisis de impactos (social, económico, institucional y ambiental cuando corresponda) de la norma propuesta. Asimismo, en el correspondiente análisis hay que informar que el impacto de ésta está en el aumento del bienestar es mayor que el costo de su vigencia.

El impacto social es directo, puesto que esta iniciativa legislativa busca establecer la reforma integral del sistema de pensiones, para que sea sostenible a partir de un conjunto de mecanismos de aportes, una eficiente y transparente administración con rentabilidad que permita a todos los ciudadanos peruanos gozar de una pensión digna a la edad de jubilación, independiente de su condición económica o social y de la condición laboral que haya tenido durante su vida.

Respecto al impacto económico, tenemos que esta iniciativa legislativa para su implementación requerirá que la actual entidad estatal administradora de los fondos de pensiones se restructure y/o cambie por una con mayor autonomía y capacidad de gestión.

Los destinatarios finales son todas las personas naturales de nuestro país, porque busca la universalidad. Sobre ellos recaerán los impactos favorables que contienen las disposiciones de esta iniciativa legislativa.

Finalmente, en cuanto al impacto institucional, la norma propuesta fortalece la creación de una Superintendencia Nacional Previsional - SUNAPRE como un organismo de derecho público con autonomía funcional, encargada de velar por el correcto funcionamiento del sistema pensionario, de la gestión de las cuentas individuales previsionales, la recaudación de aportes, la rentabilidad, la atención a los afiliados, entre otros.

MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO
Congresista de la República del Perú