CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ROSANGELLA ANDREA BARBARÁN REYES
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
17 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 12:35

PROYECTO DE LEY DE REFORMA Y UNIVERSALIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO.

La Congresista de la República que suscribe, **Rosangella Andrea Barbarán Reyes,** integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA Y UNIVERSALIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO

Artículo 1.- OBJETO Y FINALIDAD

La presente Ley tiene por objeto la reforma y la universalización el Sistema Previsional Peruano para optimizar los aportes y las pensiones de los afiliados a fin de garantizar una pensión digna y justa a todas las personas naturales que cumplan con los requisitos en la presente Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución Política que obliga al Estado Peruano a reconocer como un derecho universal y progresivo de toda persona, el acceso a la seguridad social.

Artículo 2.- BENEFICIARIOS

Las disposiciones contenidas en la presente Ley se aplican a todas las personas mayores de edad, afiliados y pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), siempre que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en esta.

Artículo 3.- MEDIDAS PARA MEJORAR Y UNIVERSALIZAR EL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO

3.1. Se crea una cuenta individual de capitalización acumulativa (CICA), a favor de todos los peruanos mayores de edad, afiliados y pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP) que se acojan a las disposiciones de la presente Ley.

3.2. Se autoriza la participación de las empresas de operaciones múltiples (EOM), referidas en el la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, para ofrecer cuentas individuales de capitalización acumulativas (CICA) a los beneficiarios.

3.3. Las cuentas individuales de capitalización acumulativas (CICA), tendrán las mismas características que las ofrecidas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) del Sistema Privado de Pensiones, conforme lo establecido en el Decreto Supremo 054-97-EF, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley del SPP, el Decreto Supremo 004-98-EF que aprobó el Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del SPP y modificatorias.

3.4. La cuenta individual de capitalización (CIC) regulada en Decreto Ley 25897, el Decreto Supremo 054-97-EF, el Decreto Supremo 004-98-EF, adquiere la naturaleza y nombre de la cuenta individual de capitalización acumulativa (CICA), desde el momento en que la presente Ley entra en vigencia.

3.4. Los fondos previsionales administrados por las empresas de operaciones múltiples (EOM), se constituyen en un patrimonio independiente y distinto al patrimonio de las empresas de operaciones múltiples (EOM), estando obligadas a llevar una contabilidad

para garantizar que, en caso de insolvencia o quiebra, los afiliados mantengan el íntegro de sus cuentas individuales de capitalización individual (CICA).

3.5. Los fondos previsionales que administran las empresas de operaciones múltiples (EOM) se incorporan al control y la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros- SBS y AFP.

Artículo 4.- NUEVO SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

4.1. Se crea el nuevo sistema nacional de pensiones, mediante la asignación de las cuentas individuales de capitalización acumulativa (CICA), en sustitución del régimen de reparto.

4.2. A partir de la vigencia de la presente Ley, la Oficina de Normalización Previsional – ONP, emitirá cuentas individuales de capitalización acumulativa (CICA) a los nuevos afiliados.

4.3. La ONP abre una cuenta de capitalización acumulativa (CICA), para los afiliados al sistema nacional de pensiones existentes antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, que incorpora el total de sus aportes ajustados por el índice de precio al consumidor (IPC), desde su incorporación al sistema nacional de pensiones. La forma, plazo y otras condiciones, se establecen en el reglamento de la presente Ley.

4.4. La ONP es responsable de capitalizar y rentabilizar las cuentas individuales de capitalización acumulativa (CICA), para garantizar una pensión de bienestar.

Artículo 5.- CREACIÓN DE LOS APORTES COMPLEMENTARIOS DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE CAPITALIZACIÓN ACUMULATIVA (CICA)

5.1. Se incorpora como aportes complementarios a aquellos obligatorios dispuestos en los regímenes previsionales vigentes, para fortalecer en forma única y exclusiva el pago de pensiones.

Se destina automáticamente a la cuenta individual de capitalización acumulativa (CICA), tres puntos porcentuales del impuesto general a las ventas (IGV) de todas las adquisiciones que realice el beneficiario con su documento nacional de identidad (DNI) o Registro Único de Contribuyente (RUC) como persona natural sin negocio.

El referido monto debe ser registrado y consignado en la cuenta individual de capitalización acumulativa (CICA) como un aporte complementario y adicional al fondo previsional que posea el afiliado en el sistema previsional público o privado, todas las personas naturales serán beneficiarias de esta medida de manera automática.

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) establece los procedimientos y mecanismos electrónicos que faciliten el registro y la consignación de los importes que ingresan a las cuentas individuales de capitalización acumulativa (CICA).

Artículo 6.- CREACIÓN DEL FONDO SOLIDARIO DE PENSIONES (FONSOL)

6.1. El fondo solidario de pensiones (FONSOL) se crea con la finalidad de coadyuvar a la obtención de una pensión mínima (PM) para los beneficiarios a los sistemas de pensiones público o privado.

6.2. El fondo solidario de pensiones (FONSOL) está conformado por los ingresos correspondientes a un punto porcentual del impuesto general a las ventas (IGV) de las adquisiciones de las personas jurídicas

6.3. El fondo solidario de pensiones (FONSOL) incorpora los demás aportes que el Estado, conforme a ley.

6.4. El fondo solidario de pensiones (FONSOL) será utilizado exclusivamente para completar el saldo de pensión mínima (PM) para los beneficiarios de los sistemas de pensiones público o privado que cumplan con los requisitos de la presente Ley.

6.3. El fondo solidario de pensiones (FONSOL) no se utiliza para financiar el programa "Pensión 65", ni el programa "Contigo" ni cualquier otro programa social creado o por crearse.

6.4. El Poder Ejecutivo será encargado de determinar el administrador del fondo solidario de pensiones (FONSOL), para cuyo fin desarrollará los alcances del fondo mediante la reglamentación de la presente Ley.

Artículo 7.- PENSIÓN MÍNIMA

7.1 Se crea la pensión mínima (PM) del sistema previsional peruano, la cual aplicará independientemente del sistema previsional al que pertenezca el aportante.

7.2 Tienen derecho a percibir la pensión mínima (PM) todos los asegurados en edad de jubilación que acrediten como mínimo 240 aportes obligatorios o voluntarios y no realicen retiros a partir de la vigencia de la presente Ley. Los demás requisitos para acogerse a la pensión mínima (PM) se determinan mediante el reglamento.

7.3 La pensión mínima (PM) está compuesta por los aportes obligatorios acumulados del afiliado, así como el monto correspondiente a los aportes de carácter acumulativo contenidos en el artículo 5 de la presente Ley.

7.4 En el supuesto que los beneficiaros no logren la pensión mínima (PM) señalada en el numeral anterior, se autoriza el uso del fondo solidario de pensiones (FONSOL) para completar la pensión mínima (PM).

7.5 Se encarga al Poder Ejecutivo, la determinación del monto de la pensión mínima (PM) y los ajustes anuales respectivos, de corresponder.

Artículo 8 - INAFECTACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA

8.1. Los dividendos, los intereses, comisiones y ganancias de capital percibidas en función del fondo que genere cada Cuenta Individual de Capitalización Acumulativa - CICA, se encuentran inafectas al Impuesto a la Renta (IR).

8.2. Del mismo modo, el patrimonio que integra las cuentas individuales de capitalización acumulativas (CICA) y las operaciones que se realicen con cargo a las mismas, también se encuentran inafectas al pago de todo tributo.

Artículo 9 – DE LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA PREVISIONAL

9.1. El Ministerio de Educación (Minedu) orienta el aprendizaje de los alumnos y promueve la cultura previsional en todas las etapas del sistema educativo. La cultura previsional forma parte del currículo de la Educación Básica.

9.2. El Minedu presenta un informe anual al Congreso de la República sobre los logros obtenidos y adjunta detalles cuantificables.

DISPOSICIONES MODIFICATORIAS FINALES

PRIMERA. – Modificación del artículo 24 del Texto Único de la Ley del Sistema Privado de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo 054-97-EF.

Se modifica el artículo 24 del Texto Único de la Ley del Sistema Privado de Pensiones el literal e), en los siguientes términos:

> **"Retribución a favor de las AFP**
>
> **Artículo 24°**
>
> **(...)**
>
> e) **Se asigna una retribución por productividad" bajo los siguientes aspectos:**
>
> > **1) Un componente fijo, que para el presente literal es un componente porcentual que no varía.**
> >
> > **2) Un componente de productividad, que es un componente variable asociado a la productividad de los fondos.**
>
> **(...)"**

SEGUNDA – Modificación del artículo 40 del Texto Único de la Ley del Sistema Privado de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo 054-97-EF.

Se modifica el artículo 40 del Texto Único de la Ley del Sistema Privado de Pensiones el literal e), en los siguientes términos:

"Artículo 40.- Los afiliados al SPP podrán disponer de hasta **el sesenta por ciento (60%)** del **fondo acumulado en su Cuenta Individual de Capitalización Acumulada (CICA)** de aportes obligatorios para:

(...)"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA: DE LA REGLAMENTACIÓN

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas – MEF, y en un plazo no mayor a noventa (90) días contados desde la publicación de la presente Ley, se dictan las disposiciones reglamentarias para su aplicación inmediata.

Corresponde a la SUNAT y a la SBS en el ámbito de sus competencias funcionales establecer, mediante Resoluciones de Superintendencia, las normas que requieran para la mejor aplicación y control de lo dispuesto en la presente Ley.

SEGUNDA: DE LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY

El Ministerio de Economía y Finanzas deberá presentar a los tres (03) años de vigencia de la presente Ley, un informe de la evaluación y del impacto que genere su aplicación, el mismo que deberá ser remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.

TERCERA: PROHIBICIÓN DEL COBRO DE COMISIONES

Se prohíbe el cobro de cualquier comisión, tasa, derecho administrativo u otro similar a favor de las Entidades del Estado que cumplen funciones en virtud de la presente Ley.

CUARTA: VIGENCIA

La presente Ley entrará en vigencia el 01 de enero de 2024.

Lima, abril del 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2023 17:25:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2023 16:20:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/04/2023 16:56:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2023 17:39:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2023 18:15:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2023 22:00:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/04/2023 19:55:55-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **19** de **abril** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4743/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

1.1 Del Sistema de Pensiones Peruano

1.1.1 Antecedentes

La reforma del Sistema de Pensiones se encuentra en agenda desde muchos años atrás, muestra de ello, es el proceso por el que ha atravesado, a través del tiempo, el Sistema de Pensiones peruano.

En el Perú, ha habido grandes reformas al Sistema de Pensiones:

- 1973 - se crea el Sistema Nacional de Pensiones y que se basó en un sistema administrado por el Estado a través del Seguro Social del Perú
- 1974 - se crea el régimen de pensiones y compensaciones por los servicios prestados por los trabajadores del sector público, el mismo que fue subsidiado en un 85% por el Estado.
- 1980 - se crea el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) quien administró el sistema de salud y de pensiones.
- 1993 - se implementa la reforma de pensiones debido a factores como el económico y laboral.

Desde los noventa, el gobierno empezó una de las reformas más importantes en su proceso de estructurar un adecuado y justo sistema de pensiones. Por ejemplo: el nuevo sistema de pensiones peruano contemplaba la libertad de elegir si se las personas que empezaban su vida laboral se afiliaban al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al Sistema Privado de Pensiones (SPP), lo que hizo que el Estado tenga menos pasivos, ya que el sistema nacional no tenía que soportar tantas nuevas pensiones en los próximos años[1]. Además, la reforma de 1992-1993 se realizó en el momento en el que

[1] Carlos Montoro. (1999) "Costo de una reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación de generaciones traslapadas" https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/04/Estudios-Economicos-4-3.pdf . Consultado el 03 de abril de 2023.

el SNP entraba en quiebra, ya que en este sistema no había relación directa entre lo que un afiliado aporta y el beneficio que recibirá cuando llegue a la vejez, a diferencia del SPP que es un sistema basado en la capitalización individual de los fondos de los aportantes, ya que el afiliado recibe una pensión a la edad de jubilación según lo aportado durante toda su vida laboral.

En esa misma línea, Montoro (1999) sostiene que el sistema de pensiones con fines redistributivos se implanta rápidamente, pero resultan difíciles de eliminar porque generan pasivos importantes.

Por lo antes mencionado, la presente iniciativa legislativa contempla una alternativa real y basada en las necesidades de diversos sectores de la población, siempre en aras de que la cobertura sea mayor y se generen pensiones dignas para que más peruanos puedan tener acceso a una vejez decente.

1.2 De la responsabilidad del Estado de promover el sistema previsional

Todo Estado Democrático de Derecho contempla el derecho a la dignidad, éste es un derecho humano universal y recogido por el Estado peruano mediante el Artículo 1 de su Constitución Política, el mismo que señala lo siguiente:

> *"Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado."*

En esa línea, la Constitución Política Peruana señala en sus artículos 10, 11 y 12 respectivamente, lo siguiente:

> *"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.*
>
> *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.

Artículo 12. Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo responsabilidad que señala la ley"

En línea a lo citado, podemos afirmar que el Estado asume el deber de defender, salvaguardar y garantizar una pensión digna, a la seguridad social, al libre acceso de pensiones, entre otros, por lo que, toda titularidad de estos derechos fundamentales corresponde a toda persona que aporta. Estos derechos recogidos por nuestra Carta Magna, han sido materia de varios pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución peruana, el Tribunal Constitucional. En ese sentido, la Sentencia contenida en el Expediente 00020-2021-PI/TC, señala lo siguiente

" 61. Asimismo, por mandato constitucional, el Estado tiene el deber, en todos los casos, de supervisar su funcionamiento y la prestación adecuada de tales servicios. Se trata de un deber que es el correlato de la garantía de los derechos fundamentales a la salud y a la pensión, razón por la cual se trata de un deber al que el Estado en ningún caso puede renunciar o soslayar.

62. Por tu parte, este Tribunal en anteriores ocasiones se ha pronunciado respecto al contenido y alcances de los precitados artículos constitucionales. De este modo, este Tribunal ha establecido que, por mandato del artículo 10 de la Constitución, la vinculación de la seguridad social con el principio de dignidad se expresa en un sistema institucionalizado, imprescindible para la defensa de diversos principios constitucionales, lo que permite reconocerla como una garantía institucional (cfr. Sentencia 00050-2004-AI/TC y acumulados, fundamento 54)."

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución Política del Perú señala la importancia que tiene la protección de los derechos previsionales por parte del Estado, por lo que esta iniciativa legislativa busca que el Estado pueda brindar mejores pensiones, las mismas que serán establecidas mediante

mecanismos que respeten la economía social de mercado y la libre competencia, todo ello con la finalidad de universalizar el sistema de pensiones peruano para que más peruanos puedan gozar de una pensión cuando lleguen a la edad de jubilación. Finalmente, es el Estado quien debe velar para que las condiciones adecuadas para la jubilación se concreten y un adulto mayor pueda ejercer sus actividades cotidianas sin depender de terceros.

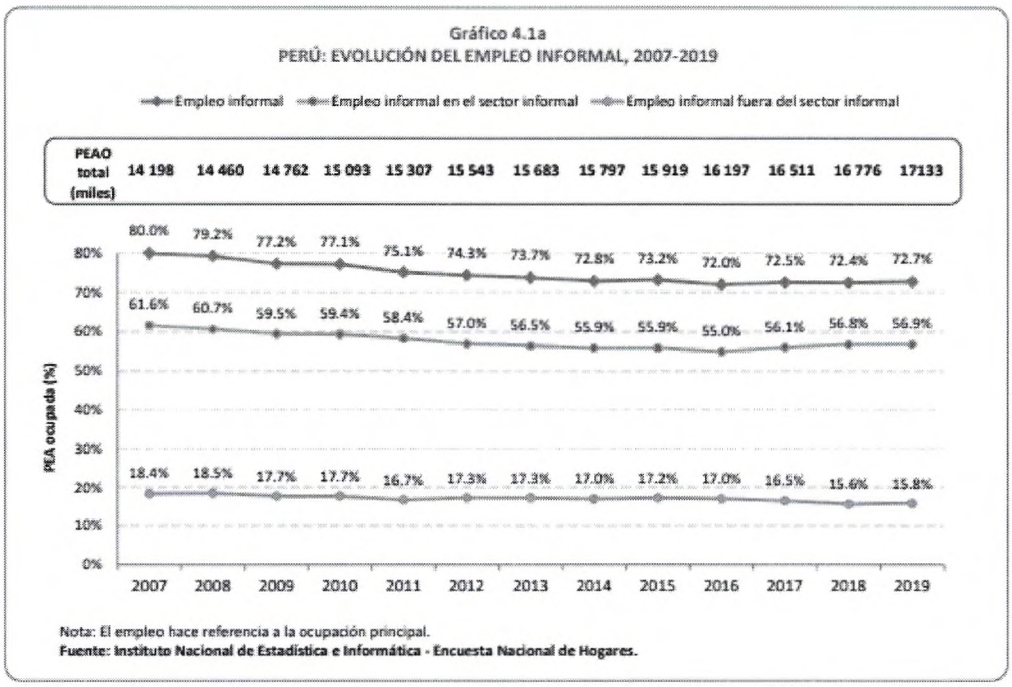
2. Aproximaciones a la propuesta legislativa.

En materia de acceso al sistema previsional, los peruanos enfrentamos problemas estructurales muy graves, que se deben revertir total o parcialmente, estos problemas estructurales responden a que un gran segmento de la población en edad de aportar recursos para acceder a una pensión en la etapa de su jubilación no lo hace, lo grave de lo descrito radica en que el 75% de la PEA (Población Económicamente Activa) se encuentra en el espectro de personas que es posible que no acceda a una pensión, lo que los condena a enfrentar limitaciones muy graves para atender las necesidades básicas en la etapa en la que es muy difícil acceder a posiciones o puestos de trabajo – la etapa de la tercera edad-, lo cual los puede condenar a este grueso de la población a enfrentar situaciones de pobreza extrema, situación que en parte procura evitar el presente proyecto de ley.

Lo reseñado tiene estricta relación con la estructura de empleo que presenta el mercado laboral peruano, con una prevalencia del empleo informal del orden del 72%

de las personas en edad de trabajar aproximadamente, como se puede observar en el siguiente gráfico[2]:

[2] Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI - "Capítulo 4, La informalidad y la fuerza de trabajo". Consultado en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/cap04.pdf. Fecha de consulta: 28 de marzo 2023



Fuente: INEI

A lo antes mencionado, se debe agregar que, de los aportantes a los sistemas de pensiones, sea el privado o estatal, entre 7-10% presentan aportes irregulares, en donde se encuentran comprendidos de forma especial los trabajadores de menores ingresos. Pero este último segmento de los aportantes, han procedido con el retiro de sus fondos de pensiones, de forma total o parcial, esto último para poder paliar la situación económica por la que atraviesan debido a la crisis generada por la pandemia del Covid-19. Todo lo cual nos pone ante un escenario, a mediano y corto plazo, muy complejo en materia previsional en nuestro país.

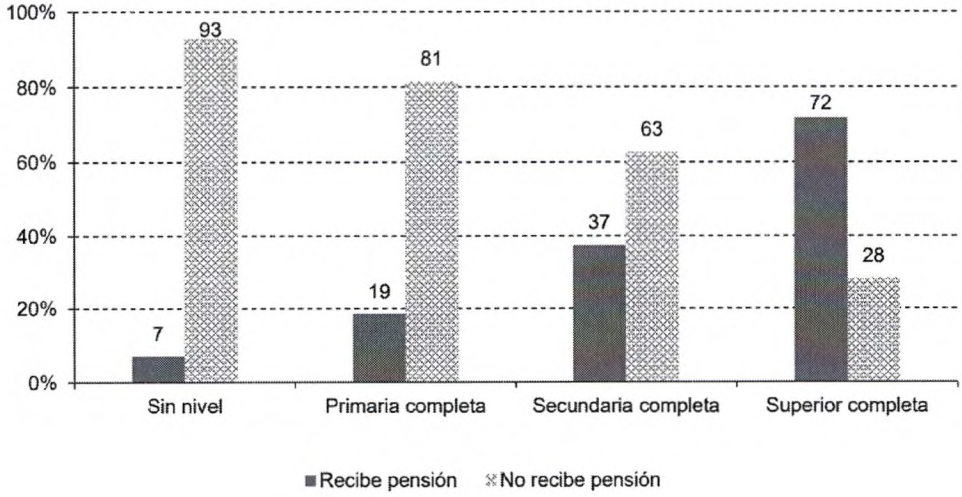
El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo que todos los peruanos, de ser posible, accedan a una pensión en la etapa en la que no puedan sustentar sus necesidades con los ingresos derivados de su trabajo- en esto consiste la universalización, con la finalidad de evitar que en el futuro se mantengan o incorporen en el segmento de la población de pobreza extrema, pero con la debida observación de que los aportes que deba realizar

el Estado con tal propósito no genere una exposición de riesgo fiscal, esto es, que el sistema previsional sea sostenible en el mediano y largo plazo, siendo el objetivo final del presente proyecto lograr dicho equilibrio.

Para tener un sistema previsional, que en lo posible procure una atención universal para toda la población actualmente desprotegida, la constitución de los fondos de pensiones debe darse desde una etapa muy temprana, mediante el mecanismo contributivo y no contributivo, este último para el grueso de los peruanos, que se desprende de la situación de la estructura del mercado laboral. La evidencia nos presente una situación en la que la contribución a los fondos de pensiones – del segmento de personas con empleo formal – se inicia entre los 27-30 años de edad, que luego presentan aportes regulares entre 15-18 años, lo cual no les permite acceder a una pensión adecuada, representando una tasa de retorno menor al 25%, esto es, que percibirán una pensión que apenas representará el 25% de los ingresos que tenían en la etapa laboral, pero reiteramos esto se presentará sólo respecto del segmento de la población que contribuirá de forma exclusiva a sus fondos de pensiones, en especial los que manejan cuentas individuales.

En tal sentido, el presente proyecto tiene como objetivo procurar el acceso a una pensión universal, que se sostendrá sobre dos pilares que todos los peruanos desde el nacimiento cuenten con un fondo semilla – de carácter no contributivo – previsto para el segmento de la población de escasos recursos, puesto que un gran segmento de esta población por problemas de acceso a una buena educación, puesto que como nos ilustra la evidencia, cerca del 70% de la población con educación terciaria tiene la posibilidad de acceder a un fondo de pensiones exclusivamente contributivo, en un porcentaje menor los que cuentan con educación secundaria, pero una fracción muy pequeña de los solo tienen educación primaria acceden a un fondo de pensiones.

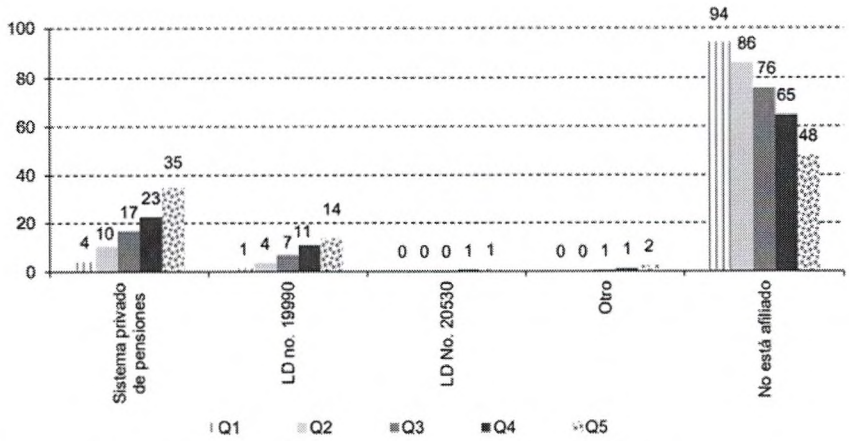
Gráfico 18
Cobertura pasiva[a], según nivel educativo alcanzado



Noelia Bernal Lobato: CEPAL – Sistema de Pensiones en el Perú – Serie 207

Los resultados del gráfico tienen estrecha relación con los niveles de ingreso, que también se evidencia en la misma publicación.

Gráfico 3
Cobertura activa[a] de los subsistemas de pensiones, según quintil de ingresos, 2017
(En porcentajes)

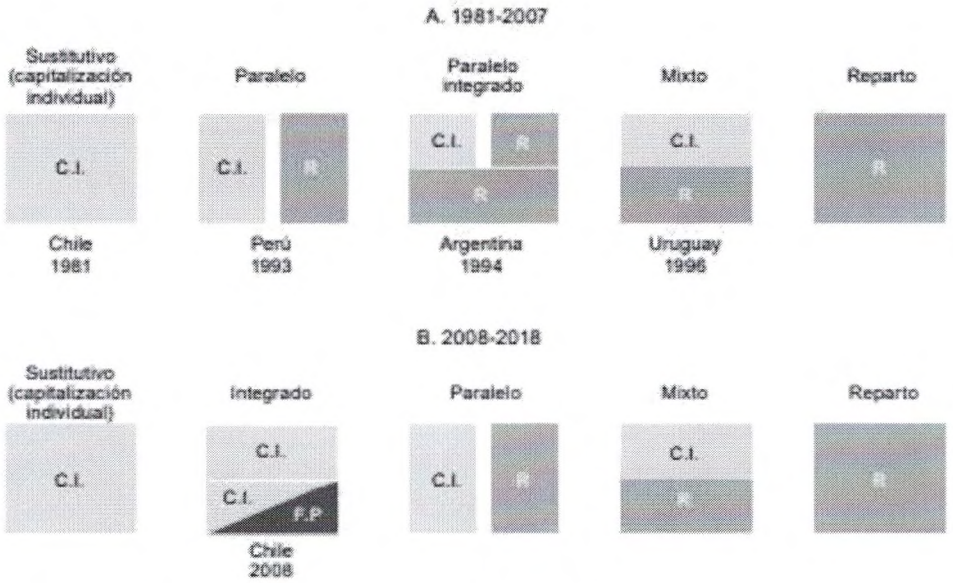


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.
[a] Afiliados/trabajadores 15-64 años. Cada individuo reporta a qué sistema de pensiones se encuentra afiliado.

Noelia Bernal Lobato: CEPAL – Sistema de Pensiones en el Perú – Serie 207

El sistema de pensiones que se ha implementado en nuestro país se conforma por dos esquemas que coexisten: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). El primero se fundamenta en el esquema de reparto; el segundo en capitalización individual.

Diagrama I.7
América Latina: modelos de sistemas de pensiones y países pioneros en su implementación, 1981-2017



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Nota: C.I.= Capitalización individual; R= Reparto; F.P.= Financiamiento público. Estos modelos también se implementaron en otros países que presentaron reformas estructurales, a saber: Capitalización individual: Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003); Paralelo: Colombia (1994); Mixto: Costa Rica (2001) y Panamá (2008).

Conforme al marco legal que rige para ambos sistemas los dos sistemas compiten en la captación de aportantes. Pero este esquema del sistema de pensiones, aunado al sistema de pensión policial-militar. Nos da cuenta de un sistema fraccionado bajo políticas uniformes, esto ya fue advertido por diversos estudios realizados sobre nuestro sistema de pensiones.

Como ya se ha mencionado el alcance del proyecto de Ley tiene el propósito final la protección de los trabajadores de los riesgos de ser parte del círculo de la pobreza en la tercera edad, por lo que, en el propósito de focalizar adecuadamente a los

beneficiarios de la ley, los requisitos deberán desarrollarse forma adecuada en su desarrollo reglamentario.

En efecto, la afiliación automática para empezar a generar la formación del ahorro con fines de contar con adecuados fondos de largo plazo, se asume todas las personas sean incorporados automáticamente al nacer para ser parte del sistema de pensiones.

La afiliación se materializaría con la creación de una cuenta individual de capitalización acumulativa que se incrementará con los aportes que realicen en la edad laboral los respectivos beneficiarios y el mecanismo de deducción del IGV por la compra de bienes y servicios.

Este componente que se propone para el acceso a una pensión de carácter universal viene del reembolso de una parte del pago del IGV, correspondiente al 5%, esto permitirá la incorporación como aportantes al sistema de pensiones de los trabajadores independientes o de bajos ingresos – el gran componente del sector informal; los cuales construirán sus fondos de pensiones resultante del reembolso del pago del IGV.

El aporte mediante el reembolso del pago del IGV, requiere de la individualización de los aportes como consecuencia de los consumos que realicen los ciudadanos, lo cual requiere de la colaboración de la SUNAT, por lo mismo se deberá emitir las respectivas normas reglamentarias para la adecuada regulación al respecto, en especial en la trasferencia de estos fondos a las respectivas cuentas de los pensionistas beneficiados. En la medida que los aportes por consumo serán extensivos a todos los afiliados, permitirá mejorar los fondos para mejorar el nivel de las pensiones.

Finalmente, en materia de pensiones resulta importante contemplar el acceso a una pensión mínima para todos los pensionistas, para que tenga alcance para todos los pensionistas se ha considerado una cantidad mínima de aportes, en caso que se cumpla esta exigencia, en el caso que el fondo no resulte suficiente el Estado realizará el aporte de los recursos que permitan el acceso a la pensión mínima. En el caso que los aportantes no alcancen la cantidad mínima de aportes, el resultado de la pensión será proporcional a los aportes realizados y bajo este mismo esquema se realizará los aportes del Estado. La SBS explica al respecto *"De esta manera se busca que el esfuerzo individual del trabajador en su aportación sea complementado, si así se requiere, con un subsidio del Estado".* (Lineamientos para una Reforma del Sistema de Pensiones en el Perú - 2020).

3. Sostenibilidad del Sistema de Pensiones Universal

Hasta el año 2021 se evidencia que los recursos destinados para atender las pensiones presentan un comportamiento estabilizado en los últimos 7 años, que según estudios realizados por el BCR y la SBS no representa un riesgo fiscal, como si se presentó apenas implementada la reforma en el periodo 1993- 2000. Las reformas emprendidas en los años 1993 y 1994, tanto en el régimen públicos y de forma especial la implementación del régimen privado ha permitido que nos enfrentemos riegos fiscales, por lo que, Noelia Bernal señala lo siguiente: *"el gasto se ha estabilizado en términos nominales y se ha reducido en términos reales, por lo que es posible decir que el gasto en pensiones no genera un problema de insostenibilidad financiera para el Estado actualmente, como sí lo fue anteriormente*[3]*"*

Al respecto agrega Neolia Bernal:

> *"En el caso del SNP, en promedio, para el período 2000-2017, Perú ha gastado 1,5% por ciento del PIB y la tendencia que se observa es decreciente. Ello se explica por las reformas paramétricas implementadas; así como por el hecho de que este subsistema coexiste con el SPP y por lo tanto muchos trabajadores dejan de afiliarse al SNP para afiliarse al SPP."*

De cara al futuro para la universalización del sistema de pensiones es importante mencionar que el gasto fiscal para enfrentar el pago de pensiones del régimen de los servidores públicos, DL N° 20530, que se extinguirá en el mediano – largo plazo (se extingue el 2040), debido a que dicho régimen se encuentra cerrado, y se trata de los que más recursos demanda del fisco, que en la actualidad representa el 1,1% del PIB.

Sobre los otros regímenes de pensiones señala la autora:

> *"Se observa que los gastos asociados al SPP y a Pensión 65 no son muy elevados. En promedio, para el período de análisis, se ha gastado 0,15% del PIB en bonos de reconocimiento, pensiones mínimas y complementarias en el SPP y, 0,11% del PIB en Pensión 65. Se prevé que el gasto en el SPP sea temporal*

[3]Bernal, Noelia (2020). El Sistema de Pensiones en el Perú. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45800/4/S2000383_es.pdf. Consultado el 04 de abril de 2023

y se extinga aproximadamente en el año 2035 (Bernal et al. 2008) mientras que el gasto en Pensión 65, por el contrario, aumente en el futuro debido a potenciales aumentos del valor de la pensión y el envejecimiento de la población"

Cuadro 10
Ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones en soles corrientes, 2000-2017

Año	Sistema nacional de pensiones (aportes y FCR)	Sistema privado de pensiones	DL No.19846	DL No.1133	DL No. 20530	Ingreso total
2000	486 038 489	-	185 325 666	-	-	671 364 155
2001	479 480 549	1 469 992 734	191 924 532	-	-	2 141 397 815
2002	806 367 184	1 544 055 279	202 270 467	-	-	2 552 692 930
2003	1 054 152 449	2 038 867 544	203 457 840	-	-	3 296 477 833
2004	1 017 355 170	2 193 509 900	205 975 729	-	-	3 416 840 799
2005	1 218 874 728	2 452 523 946	225 789 463	-	-	3 897 188 137
2006	1 507 084 923	3 719 039 308	225 102 005	-	-	5 451 226 236
2007	1 005 657 180	5 223 175 688	228 937 012	-	-	6 457 769 880
2008	1 654 588 153	4 806 866 904	260 141 020	-	-	6 721 596 077
2009	1 896 099 716	4 804 923 039	255 169 883	-	-	6 956 192 638
2010	2 272 036 102	5 149 186 686	263 747 318	-	-	7 684 970 106
2011	2 973 089 839	5 760 281 649	265 637 852	-	-	8 999 009 340
2012	2 431 000 000	6 677 072 967	269 187 389	-	-	9 377 260 356
2013	3 346 889 181	7 630 764 540	326 522 000	11 774 000	-	11 315 949 721
2014	3 208 683 026	8 099 184 643	376 382 000	41 541 000	-	11 725 790 669
2015	3 908 185 800	8 858 223 200	391 127 000	79 622 000	-	13 237 158 000
2016	3 952 987 655	9 379 979 000	420 838 000	118 725 000	-	13 872 529 655
2017	4 005 327 059	10 062 752 000	435 525 000	145 422 000	-	14 649 026 059
Promedio	**2 067 994 289**	**5 286 494 060**	**274 058 899**	**79 416 800**	**-**	**7 356 913 356**

Fuente: Cuadros estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP (19846 y 1133), Boletines estadísticos SPP (SBS).
Nota: No se cuenta con información de los ingresos por aportes del régimen pensionario del DL No. 20530.

Noelia Bernal Lobato: CEPAL – Sistema de Pensiones en el Perú – Serie 207

Asimismo, Bernal sostiene que el cuadro 14 presenta los ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones como porcentaje del PIB. Al igual que en el caso anterior, los ingresos del SPP son los que representan la mayor proporción del PIB, seguido del SNP y los regímenes que administra la CPMP. En promedio, los ingresos por aportes de los diferentes subsistemas de pensiones representan el 1,7% del PIB durante el periodo 2000-2017.

Cuadro 15
Balance financiero (ingresos menos gastos) de los subsistemas públicos de pensiones en soles corrientes, 2000-2017

Año	Sistema nacional de pensiones[a]	DL No. 20530[b]	DL No. 19846	DL No. 1133[c]	Pensión 65[d]	Balance subsistemas públicos
2000	-2 324 238 786	-4 282 392 441	77 023 785	-	-	-6 529 607 442
2001	-2 769 020 725	-4 313 750 416	78 981 364	-	-	-7 003 789 777
2002	-3 658 104 888	-4 146 725 306	45 915 314	-	-	-7 758 914 880
2003	-3 751 354 496	-4 014 253 200	21 600 529	-	-	-7 744 007 167
2004	-4 372 700 308	-4 136 966 604	-3 916 163	-	-	-8 513 583 075
2005	-4 763 527 192	-4 345 591 396	-20 089 701	-	-	-9 129 208 289
2006	-4 430 219 662	-4 336 016 238	-84 515 308	-	-	-8 850 751 208
2007	-4 914 497 547	-4 660 120 555	-135 584 072	-	-	-9 710 202 174
2008	-3 727 171 115	-4 675 166 737	-176 798 701	-	-	-8 579 136 553
2009	-3 266 823 387	-3 085 018 554	-252 875 333	-	-	-6 604 717 274
2010	-2 961 972 966	-3 159 016 557	-270 613 682	-	-	-6 391 603 205
2011	-2 591 317 818	-3 205 960 213	-318 229 148	-	-	-6 115 507 179
2012	-2 479 297 918	-3 344 677 851	-381 377 611	-	-371 509 500	-6 576 862 880
2013	-1 643 740 771	-3 375 013 771	-533 157 000	11 774 000	-459 447 000	-5 999 584 542
2014	-1 487 976 981	-3 955 640 086	-704 600 000	41 541 000	-675 000 000	-6 781 676 067
2015	151 646 910	-3 599 740 968	-881 440 000	79 622 000	-752 521 500	-5 002 433 558
2016	138 064 384	-3 651 454 825	-1 062 378 000	118 725 000	-754 458 000	-5 211 501 441
2017	76 227 121	-3 680 118 981	-1 224 698 000	145 422 000	-818 262 000	-5 501 429 860

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Cuadros estadísticos ONP, Memorias CPMP, Memorias Pensión 65, Boletines Estadísticos SPP (SBS).
[a] El SNP considera como ingresos los rendimientos del FCR, además de los ingresos por aportes.
[b] No se cuenta con información de los ingresos por aportes del DL No. 20530.
[c] No hay gasto público en pensiones en el DL No. 1133, dado que es un régimen relativamente nuevo.
[d] Pensión 65 solo tiene gastos, al ser un subsistema no contributivo.

Noelia Bernal Lobato: CEPAL – Sistema de Pensiones en el Perú – Serie 207

Como conclusión sobre la sostenibilidad de un futuro sistema de pensiones universal podemos señalar que los aportes del fisco se han estabilizado, por lo que los mecanismos previstos en esta ley contempla lograr su sostenibilidad sin poner en riesgo la situación fiscal del país en el mediano-largo plazo.

4. De la necesidad del fortalecimiento del Sistema de Pensiones:

Muchos especialistas han emitido opinión respecto a la necesidad de fortalecer el sistema de pensiones peruano o de realizar una reforma integral del sistema de pensiones. En ese sentido, existe un público debate respecto a qué sistema de pensiones debe primar en el sistema previsional peruano, entendiendo que actualmente ambos sistemas coexisten.

En primer lugar, diversos estudios, como el estudio realizado por SURA Asset Management (2015), advierten que deben realizarse cambios regulatorios orientados a

la mejora en el cumplimiento de los cuatro objetivos de un sistema previsional: buenas pensiones, amplia cobertura, bajo costo de administración y mecanismos de mejora continua[4].

En segundo lugar, el mismo estudio señala que deben crearse mecanismos e incentivos para que se aumente la cobertura previsional, ya que se debe considerar el grado de informalidad de la economía peruana y que esta no permite que la cobertura alcance los niveles deseables o adecuades.

En tercer lugar, es necesario citar la Sentencia Tribunal Constitucional, contenida en el Expediente 00020-2021-PI/TC, el mismo que menciona la necesidad de una reforma del Sistema Privado de Pensiones:

> *" 159. Para este Tribunal, el problema de fondo reside en que -en nuestro país- todavía no se haya podido generar un verdadero sistema de seguridad social, toma en cuenta que, como prescribe el artículo 10 de la Constitución, se trata de un derecho fundamental universal, integral y progresivo y que, por ende, no debe depender sustancialmente del ahorro particular. Mientras no se resuelva ello, seguramente continuarán apareciendo otras regulaciones similares a la aquí cuestionada y problemas como los que este proceso han sido ventilados.*
>
> *[...].*
>
> *160. En ese orden de ideas, en aras de alcanzar un sistema pensionario realmente universal, que concrete el derecho a una pensión digna, en el marco jurídico de una verdadera seguridad social, debería plantearse una reforma integral del sistema previsional, para garantizar una renta mínima vital.*
>
> *[...]*
>
> *161. En consecuencia, este Tribunal considera que es pertinente exhortar al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo - frente a la crisis del Sistema Privado de Pensiones y las necesidades externas de sus afiliados de disponer de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización - para que, en virtud de los principios de colaboración y balance entre los poderes, articulen esfuerzos, dentro*

[4] SURA Asset Management (2015). Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas. Tomo II. https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2018/01/SURA-2015-Como-fortalecer-los-sistemas-de-pensiones-latinoamericanos-Tomo-II-Peru-Sura-1.pdf

de las posibilidades fácticas y jurídicas, para legislar en tiempo razonable, una reforma integral del sistema de pensiones, público y probado, con la finalidad de que se constituya un auténtico sistema de seguridad social, que cumpla con los fines de Estado Social y Democrático de Derecho, declarados en el norte de nuestra constitución histórica, por el artículo 10 de la Constitución de 1993"

Dicho esto, el Tribunal Constitucional es enfático en mencionar que se requiere de una reforma integral del sistema de pensiones para asegurar una verdadera seguridad social y garantizar una renta mínima vital. Asimismo, el máximo intérprete de la Constitución peruana señala que se requiere articular esfuerzos desde el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para legislar en un tiempo razonable para cumplir y hacer cumplir el artículo 10 de la Constitución Política de 1993, citado en párrafos anteriores.

Adicionalmente, también consideramos que se debe crear una estrategia educacional que permita que la población conozca el sistema de pensiones, ya que con un adecuado entendimiento del mismo encausará que más personas aporten al sistema de pensiones, lo que hará que el Estado tenga menos pasivos.

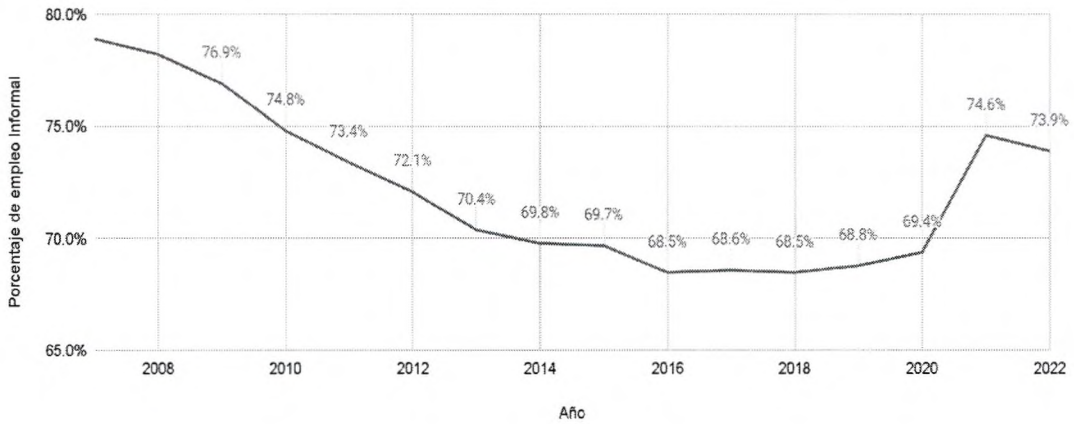
Finalmente y luego de lo señalado, queda demostrado que el sistema de pensiones peruano requiere una reforma integral para garantizar los derechos contemplados en la Constitución peruana, en aras de otorgar una pensión mínima vital y que, mientras este problema no sea resuelto, seguirán habiendo problemas, retiros, entre otros. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa pretende brindar mejores condiciones a los aportantes y afiliados al sistema de pensiones peruanos para que puedan gozar de beneficios y una pensión mínima justa.

5. De la problemática que enfrenta el Sistema de Pensiones

Respecto a este punto, se han logrado identificar varios problemas que requieren una rápida atención de parte del Estado, prueba de ello es la baja cobertura, pensión mínima insuficiente, entre otras.

En primer lugar, debemos mencionar el bajo nivel de cobertura, esto se debe a que existe mucha informalidad en el país, que inclusive se ha ido elevando debido a la pandemia y a problemas estructurales políticos y económicos. En el siguiente cuadro,

se observa que hasta el año 2020 la tasa de informalidad fue decreciendo, sin embargo, al año 2022 la tasa de informalidad era superior a la de años anteriores.



Fuente: INEI. Elaboración: Economista Pablo Lavado.

La baja cobertura se complementa con que el Sistema de Pensiones peruano está enfocado únicamente al sector formal, por lo que, al año 2022, sólo el 26.1% aportaba de manera obligatoria.

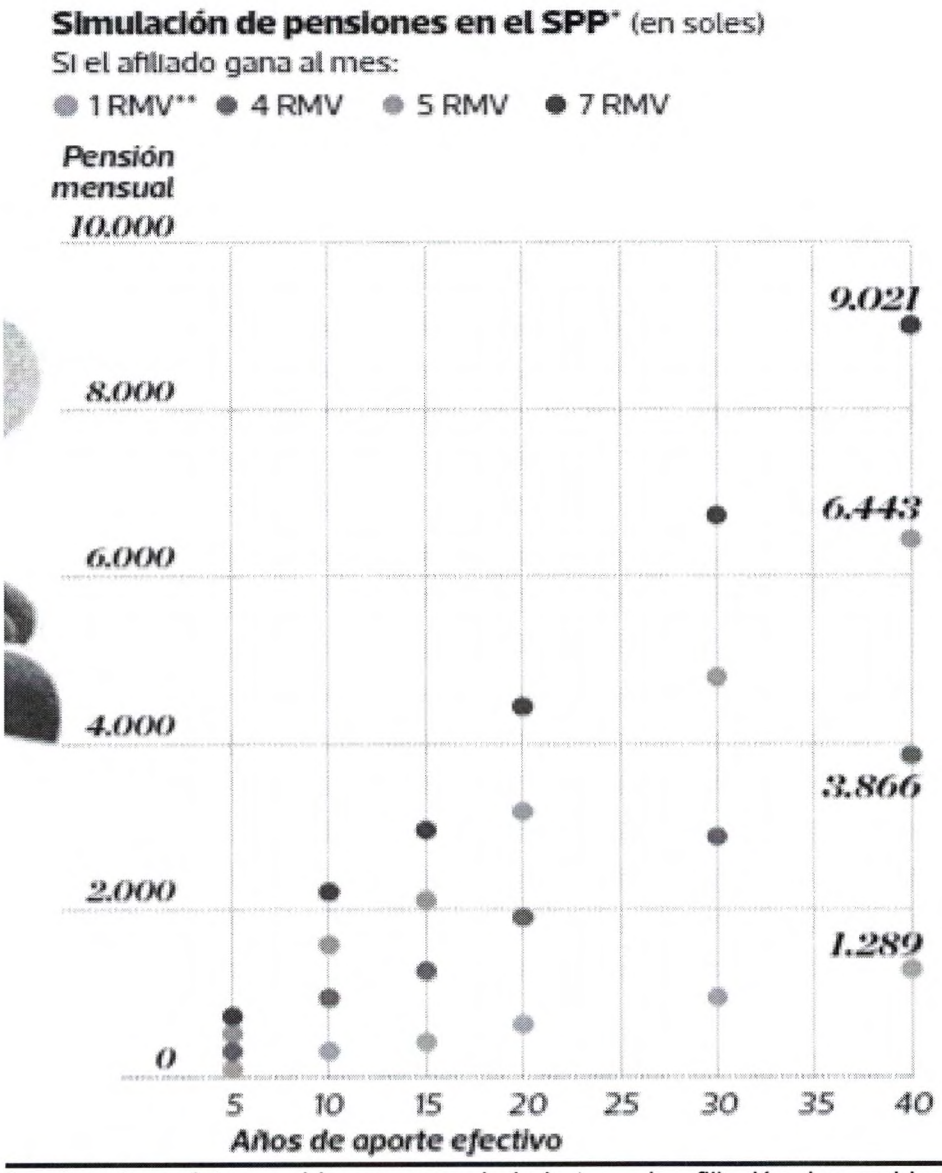
Asimismo, según ComexPerú[5], los resultados evidencian que 1 de cada 4 trabajadores aportan para su jubilación, con lo cual, una gran cantidad de personas llegará a la vejez sin una fuente de ingresos.

En segundo lugar, podemos afirmar que dado que tenemos un sistema de pensiones que se ha enfrentado a retiros masivos debido a la pandemia de la COVID-19, habrá muchas personas que no llegarán a una pensión digna y aunado a que sólo 1 personas de 4 aportan al sistema, el Estado deberá cubrir con sus servicios la vejez de los aportantes que no lleguen a una pensión.

En tercer lugar, el sistema de pensiones enfrenta varios problemas, como los bajos niveles pensión, ya que según el cuadro elaborado por el Instituto Peruano de Economía

[5] ComexPerú (2022). " 1 de cada 4 trabajadores aporta a algún sistema de pensiones". https://www.comexperu.org.pe/articulo/solo-1-de-cada-4-trabajadores-aporta-a-algun-sistema-de-pensiones consultado el 02 de abril de 2023.

IPE[6], si el afiliado gana al mes 1289 soles y aportando 30 años recibirá menos de una remuneración mínima vital (RMV).



Adicionalmente, existen problemas como la baja tasa de afiliación, los problemas que existen para brindar información a los usuarios de las AFP, quienes en diversas

[6] Instituto Peruano de Economía.Las pensiones en Perú y en Chile. https://www.ipe.org.pe/portal/las-pensiones-en-el-peru-y-chile/. Consultado el 05 de abril de 2023.

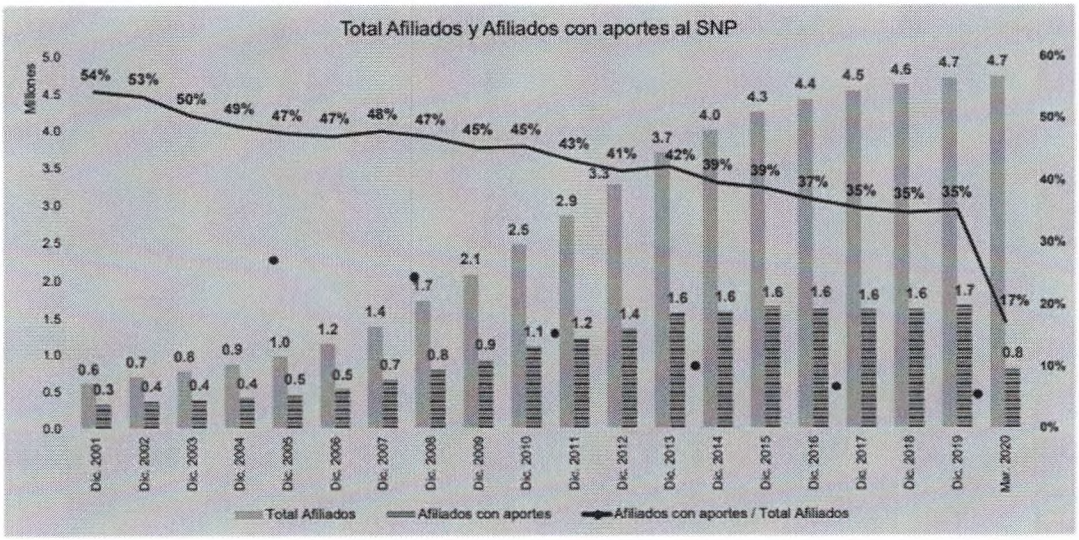
ocasiones han enfrentado dificultades para entender las comisiones, seguros, entre otros conceptos; y en cuanto al sistema público de pensiones, se encuentra el bajo nivel de cobertura, pensiones insuficientes y pasivos que viene arrastrando el Estado, ya que son ellos quien terminan financiando las pensiones de los jubilados, ya que es un sistema que se vuelve poco atractivo con el paso de los años.

Es por ello que, la presente iniciativa busca que el sistema privado de pensiones y el sistema público de pensiones tengan las mismas condiciones, todo ello con la finalidad de no seguir cargándole pasivos al Estados y que los futuros aportantes puedan elegir libremente pertenecer a cualquier sistema, siempre dentro del sistema de capitalización individual, lo que significa que los fondos deberán tener rentabilidad a largo plazo y que los nuevos aportantes no ingresen al sistema para cubrir las pensiones de los que se jubilan.

6. Sobre la necesidad de apertura de Cuentas Individuales de Capitalización Acumulativas (CICA) en la ONP

Es sabido que la ONP se encuentra en un régimen de reparto, el que con el tiempo se ha vuelto insostenible, ya que el Estado continúa subsidiando al Sistema Nacional de Pensiones debido a que cada vez hay más jubilados y menos aportantes. Como se muestra en el siguiente cuadro elaborado por la ONP[7]:

[7] Presentación sobre la situación del Sistema Público de Pensiones (2020). https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/files/presentaciones/onp_-victorhugo_montoya-_30.06.2020.pdf



Fuente: ONP

En el cuadro señalado, se puede observar que año tras año siguen habiendo disminuciones en los afiliados con aportes, lo que hace que el sistema nacional sea insostenible.

Con lo antes mencionado, este proyecto de Ley busca que la ONP aperture cuentas individuales de capitalización (CICA) a los afiliados, con la finalidad de capitalizar el total de sus aportes.

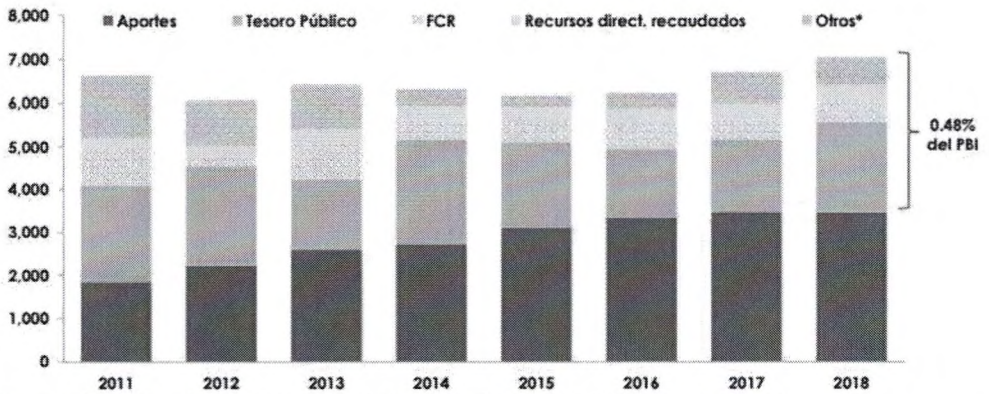
De esta manera, los sistemas público y privado coexistirán en igualdad de condiciones y la ONP deberá ser responsable de tomar las mejores decisiones de inversión para generar rentabilidad sobre los aportes de los afiliados.

Adicionalmente, debemos mencionar la importancia de que los afiliados sigan teniendo libertad de elección sobre a qué sistema de pensiones van a pertenecer y tengan la decisión de elegir sobre la base de otro factor: la rentabilidad de los fondos, con lo cual, el afiliado podrá tener otro factor determinante para elegir a qué sistema pertenecer.

Finalmente, de los datos obtenidos de la presentación del Instituto Peruano de Economía (IPE), podemos señalar que hasta el 2018, el Estado destinó en promedio 3,593 millones de soles para financiar las pensiones de la ONP.

10 En los últimos ocho años, el Estado ha destinado, en promedio, S/3,593 millones cada año para financiar las pensiones de la ONP.

Presupuesto institucional de la ONP según fuente, 2011-2018
(millones de S/)



*/ Decreto Ley N° 18846, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), alícuotas de ENATA, EMSAL, saldos de balance y otros.
Fuente: Memoria Institucional ONP 2011-2018.

IPE INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

Por lo que, este proyecto de Ley pretende y busca que la ONP rentabilice los fondos de tal manera que no se financie con porcentajes del PBI, el mismo que podría estar siendo utilizado por el gobierno central en otros motivos.

7. De las comisiones:

Actualmente, el sistema de comisiones establecida por la normativa peruana, contiene una comisión sobre el flujo, la misma que es descontada del total del aporte mensual y una comisión anual que se descuenta del total del fondo cada año, como se puede observar en el siguiente cuadro[8]:

[8] Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) - https://www.sbs.gob.pe/app/spp/empleadores/comisiones_spp/paginas/comision_prima.aspx Consultado el 28 de marzo de 2023.

Inicio

SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP
República del Perú

Comisiones y Primas de Seguro del SPP

Mes de devengue : 2023-03 Buscar Datos

Al mes de devengue 2023-03 1/

AFP	COMISIÓN SOBRE FLUJO (% Remuneración Bruta Mensual)	COMISIÓN ANUAL SOBRE SALDO	PRIMA DE SEGUROS (%) 3/ (% Remuneración Bruta Mensual)	APORTE OBLIGATORIO AL FONDO DE PENSIONES (% Remuneración Bruta Mensual)	REMUNERACIÓN MÁXIMA ASEGURABLE
HABITAT	1.47%	1.25%	1.84%	10.00%	11,426.35
INTEGRA	1.55%	0.79%	1.84%	10.00%	11,426.35
PRIMA	1.60%	1.25%	1.84%	10.00%	11,426.35
PROFUTURO	1.69%	1.20%	1.84%	10.00%	11,426.35

1/ Las comisiones sobre la remuneración y las primas retenidas correspondientes a un determinado mes deben pagarse dentro de los 5 primeros días útiles del mes siguiente.
2/ A partir de Enero de 1997 se eliminó el cobro de Comisión Fija.
3/ Porcentaje a descontar sobre la Remuneración Bruta hasta el límite determinado por el Reglamentoide la Ley del SPP(Remuneración Máxima Asegurable.Art. 67° del Título VII del Compendio de Normas reglamentarias del SPP).
*** A partir de Febrero de 2023, el componente de flujo de la Comisión Mixta es 0%, resultando únicamente en Comisión anualado sobre saldo.

Las comisiones que se señalan en el cuadro, son descontadas del aporte del afiliado sin estar condicionadas a la pérdida de fondos por una mala decisión de inversión y/o incluso por una situación ajena como la que hemos atravesado con la pandemia. Es por este motivo, que surge la necesidad de legislar en base a la necesidad de las personas que ven afectados sus fondos cada mes y a las cuales, se les sigue descontando comisiones abusivas, perjudicando así, sus ahorros previsionales.

No obstante, lo planteado por la presente iniciativa legislativa es establecer una nueva alternativa para que los aportantes puedan compartir el riesgo de inversión en la que se ven inmersos debido a las decisiones financieras de las AFP. Esta alternativa se da debido a que gran parte de la población considera que los aportantes finalmente resultan ser socios de las AFP, pues estas empresas se encargan y tienen como principal función la inversión de los aportes que los afiliados depositan a sus Cuentas Individuales de Capitalización (CIC).

En ese orden de ideas, la iniciativa contempla condicionar la productividad de las inversiones que realizan las AFP al cobro de una comisión a la que, como se ha mencionado en líneas anteriores se le denomina "retribución por desempeño", la misma que será aplicada en cada aporte y según los resultados mensuales que obtenga el fondo al que pertenece el afiliado.

Además, la retribución por desempeño se dividirá en dos componentes:

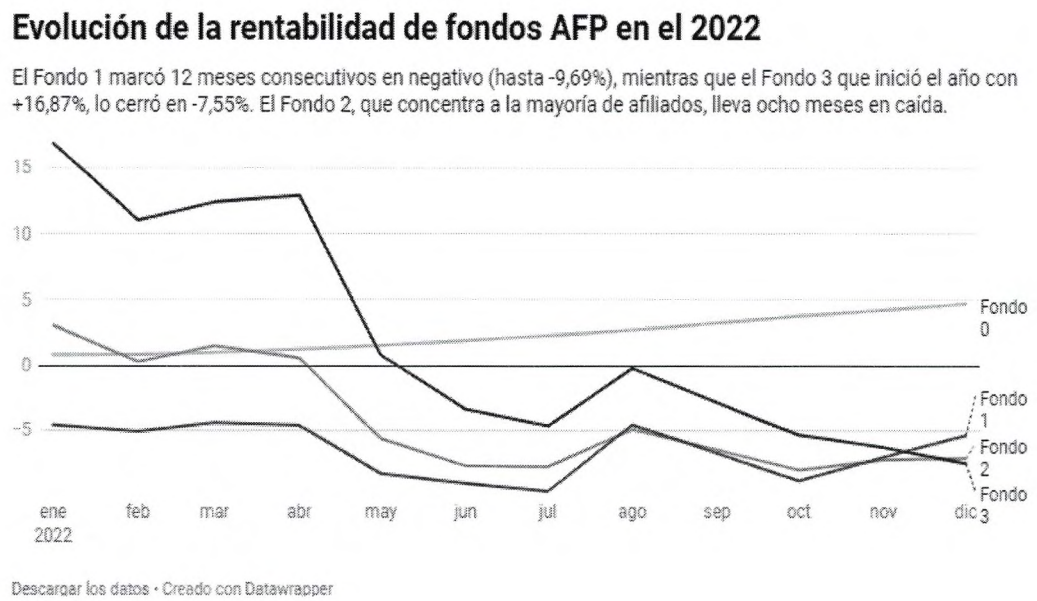
- Un componente fijo, que se asocia a que las AFPs deben tener un ingreso que les permita cubrir gastos operativos, cubrir planillas de sus trabajadores, entre otros gastos.
- Un componente de productividad, que es un componente variable asociado a la productividad de los fondos y a la decisión de inversión ajena a los aportantes y que recae sobre las AFP.

En ese sentido, si el afiliado no tiene rentabilidad u obtiene resultados que tienen como conclusión la reducción de su fondo, la retribución por productividad será menor, ya que sólo se aplicará el componente fijo que será destinado a cubrir gastos operativos de las AFPs y de existir rentabilidad, la retribución por productividad serpa proporcionalmente más alta, ya que en este caso, se aplicarán los dos componentes que la conforman: el componente fijo y el componente de productividad.

Cabe precisar que, la aplicación de la retribución por productividad será menos onerosa para los aportantes a las AFP que el actual esquema de comisiones, ya que, como se ha precisado anteriormente, se busca que los aportantes compartan el riesgo de las inversiones hechas por las AFP sobre sus aportes

Asimismo, consideramos que para que las AFP puedan tomar las mejores decisiones de inversión, evaluar correctamente el mercado y el riesgo, y para generar mayor rentabilidad en los fondos de inversión de los afiliados, es que se plantea la "retribución por productividad".

En ese orden de ideas, es necesario señalar que en el siguiente cuadro[9] se logra graficar que en el 2022 los fondos 1, 2 y 3 han perdido rentabilidad, perjudicando la vejez de sus afiliados.



Como se puede observar en el cuadro precedente, los fondos 1, 2 y 3 (del más conservador al más agresivo, respectivamente) han tenido una constante pérdida de rentabilidad, que según expertos en la materia, obedecen al contexto de inflación mundial y al alza de tasas de interés que los bancos centrales en el mundo han tenido que aplicar para contener la inflación.

No obstante, las AFP no han dejado de tener rentabilidad como empresa, a pesar de que sus decisiones de inversión y el contexto mundial haya perjudicado a sus propios afiliados. Por ejemplo, el portal Ojo Público[10] señala que:

---

[9] Web Ojo Público - Las AFP ganaron S/.471 millones en un año marcado por la pérdida de fondos de afiliados. https://ojo-publico.com/4283/las-afp-ganaron-s471-millones-un-ano-perdida-para-los-afiliados#:~:text=Evoluci%C3%B3n%20de%20la%20rentabilidad%20de,lleva%20ocho%20meses%20en%20ca%C3%ADda. Consultado el 30 de marzo de 2023

[10] Web Ojo Público - Las AFP ganaron S/.471 millones en un año marcado por la pérdida de fondos de afiliados. https://ojo-publico.com/4283/las-afp-ganaron-s471-millones-un-ano-perdida-para-los-afiliados#:~:text=Evoluci%C3%B3n%20de%20la%20rentabilidad%20de,lleva%20ocho%20meses%20en%20ca%C3%ADda. Consultado el 30 de marzo de 2023

*"Según **los reportes de la SBS** y los **Hechos de Importancia** publicados en la Superintendencia de Mercado de Valores (SMV), las AFP obtuvieron utilidades por más de S/471,3 millones durante el 2022. Este monto fue menor al año previo, pero superior al año de la pandemia, el 2020."*

Dicho esto, podemos concluir que los aportantes y afiliados a las AFP se ven constantemente perjudicados económicamente por las decisiones de inversión de las AFPs, en las que no han podido decidir sobre la inversión y que, además, a pesar de la pérdida de sus afiliados, las AFPs siguen teniendo ganancias. En ese sentido, y con la finalidad de que las AFPs compartan el riesgo solidariamente con los afiliados, es que se plantea modificar el esquema de comisiones que contempla la normativa peruana.

7 De los aportes complementarios

7.1 Devolución del Impuesto General a las Ventas - IGV:

El Impuesto General a las Ventas es un impuesto que pagamos todos los ciudadanos al realizar una adquisición y se cobra en la compra final del bien o servicio. La tasa es del 18%; sin embargo, se aplica el 16% al IGV y un 2% al Impuesto de Promoción Municipal.

El IGV grava la venta en el país de bienes muebles, la prestación o utilización de servicios en el país, los contratos de construcción, la primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos y la importación de bienes, según lo indica el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Debido a la amplia cobertura de bienes y servicios sobre los que se puede gravar el IGV y que el hacerlo implica impulsar la formalización, es importante que pueda incorporarse como parte de los aportes complementarios del aportante. Los incentivos que se generarían como parte del extremo de esta propuesta ayudarían a generar formalidad en la economía debido a que todos los ciudadanos buscarán solicitar un comprobante con su número de DNI de manera que la devolución del IGV se acumule en su Cuenta Individual Acumulativa.

Si bien se propone tres puntos porcentuales de devolución de IGV que se acumulará en la Cuenta Individual Acumulativa, las externalidades positivas generadas significarán

elevar los niveles de formalidad en la economía de manera que existan más comercios formales que emitan comprobantes a nombre de los usuarios. Como consecuencia, la mayor formalidad que será solicitada por los usuarios resultará en mayores ingresos al fisco por recaudación.

En los últimos cinco años la recaudación por IGV como porcentaje del total de ingresos tributarios (internos y aduaneros) recaudados por la SUNAT ascendió a 43%. Al cierre del 2022 la recaudación por IGV ascendió a S/ 88 304 millones, tomando en consideración este monto, se estima que tres puntos porcentuales del IGV ascendería a S/ 7 896 millones. Según información del Marco Macroeconómico Multianual 2023 - 2026 del Ministerio de Economía y Finanzas, la proyección del crecimiento de los ingresos tributarios del Gobierno General es de 5,9% anual en promedio; asimismo, el IGV se proyecta con un crecimiento de 6% anual.

Proyección de IGV destinado a las CICA (Millones de soles)

Impuesto	2020	2021	2022
IGV	32,708	42,608	47,375
3 pp	5,451	7,101	7,896

Fuente: Sunat

Elaboración propia

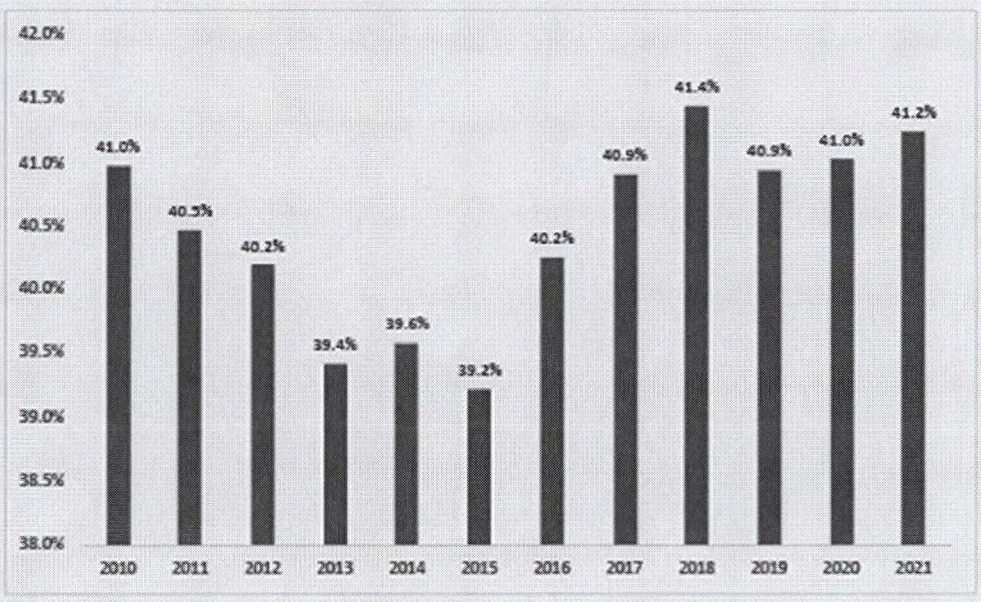
Adicionalmente a lo antes mencionado, es importante señalar que respecto a la devolución del IGV como forma de aporte a la cuenta de cada afiliado, existe un consenso de todos los actores, así como también, existen varias propuestas legislativas respecto a la materia, por lo cual consideramos que, es necesario acoger esta propuesta en aras de universalizar las pensiones y fomentar la formalización, entendiendo que en el Perú existe una gran cantidad de personas que no se encuentran dentro del sistema de pensiones peruano y tampoco, son formales.

8. De la participación en pensiones.

Es importante mencionar la importancia que deberían tener las pensiones en los sectores independientes e informales, debido a la alta tasa de evolución del empleo independiente, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 3

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO INDEPENDIENTE (% DE LA PEAO)



Fuente: INEI-Enaho / Elaboración propia.

Como se puede observar en el cuadro precedente, la cantidad de empleo independiente se ha elevado progresivamente, lo que indica que hay más personas aptas para aportar al sistema de pensiones y que de alguna u otra manera, el Estado debe motivar a los independientes a aportar para contar con una pensión al finalizar su vida laboral.

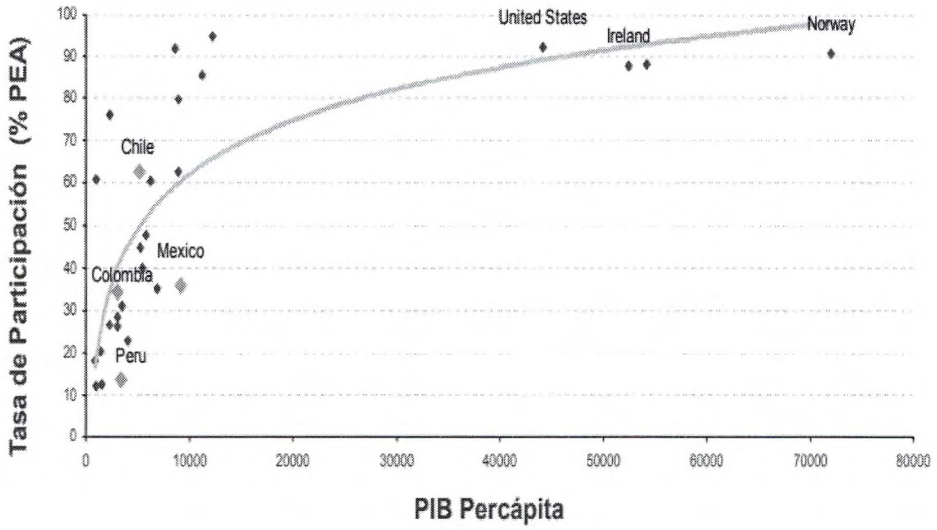
En ese sentido, la presente iniciativa legislativa propone mecanismos que se podrán aplicar para garantizar el acceso a una pensión al llegar a la etapa de jubilación, con ello, se busca universalizar y que más personas que pertenecen a la población económicamente activa puedan tener el derecho previsional recogido en nuestra Constitución Política.

Conforme a lo mencionado, es necesario señalar el cuadro elaborado por el BBVA Research[11], que advierte sobre el problema de la participación en pensiones:

[11] BBVA Research, Los Sistemas Contributivos y "Matching Contributions": Una Revisión de Experiencias Internacionales. https://www.bbvaresearch.com/wp-

BBVA | RESEARCH

El problema de la participación en pensiones



Como se aprecia, la tasa de participación en Perú se acerca al 20% de la población políticamente activa y representa menos participación que Colombia, México o Chile. Mientras que en países como Noruega, la participación en pensiones resulta casi al 100%.

Esto, advierte de un problema estructural en el sistema de pensiones peruano, la misma que la presente iniciativa busca resolver. Por ende, se presenta el Proyecto de Ley en búsqueda de reformar el sistema de pensiones e instaurar una cultura previsional que en la actualidad la población peruana no tiene.

II. SUSTENTO LEGAL DE LA PROPUESTA

content/uploads/2018/11/130404_DT_WB_MDC_Libro_Pensiones_Madrid_BBVA_Abril_3.pdf. Consultado el 04 de abril de 2023.

II.1. Antecedentes legislativos

A la fecha de sustentación de la presente iniciativa legislativa, se cuenta con los siguientes antecedentes legislativos:

Proyecto de Ley 00551/2021-CR, Ley marco de creación del Sistema Integrado Universal de Pensiones, el que es una actualización y fue una propuesta de la Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el Proyecto de Ley para la Reforma Integral del sistema Previsional Peruano.

Proyecto de Ley 01405/2021-CR, Ley que crea el Fondo Nacional Único de Pensiones (FONAP), de autoría del Congresista Jorge Luis Flores Ancachi, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular.

Proyecto de Ley 02659/2021-CR, Ley de reforma del Sistema Previsional que fortalece, transparenta y crea el Sistema Único de Pensiones – SUP, de autoría de la Congresista Nieves Limachi Quispe, integrante del Grupo Parlamentario Perú Democrático.

Proyecto de Ley 3910/2016-CR, Ley que modifica el pago de comisiones a administrados privadas de fondos de pensiones (AFPS). Estableciendo el pago de comisión por rendimiento de inversión, de autoría del Congresista de la República Richard Arce Cáceres, integrante del Grupo Parlamentario Nuevo Perú.

Proyecto de Ley 3936/2018-CR, Ley que mejora la rentabilidad de los fondos de los afiliados de las AFP, de autoría de la Congresista Sonia Echevarría Huamán, integrante del Grupo Parlamentario Cambio 21.

Los Proyectos de Ley previamente mencionados fueron parte de un grupo de Proyectos que promovieron la modificación del artículo 24 del Texto Único Ordenado del Sistema Privado de Pensiones, y dio mérito a un dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social[12]

[12] Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3910/2018-CR, 3936/2018-CR, 3948/2018-CR y 4994/2020-CR, Ley que elimina el cobro de comisión a favor de la AFP si el afiliado no tiene remuneración (2021). Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2022. Recuperado de: www.//leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/03910DC22MAY20210507.pdf

Proyecto de Ley 4077/2018-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del Sistema Previsional Complementario por Consumo, de autoría de los congresistas Miguel Ángel Torres Morales y Luis Fernando Galarreta Velarde, integrantes del Grupo Parlamentario Fuerza Popular.

2.2. Normatividad

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Ley 25897
- Ley 26702
- Decreto Supremo 054-97-EF
- Decreto Supremo 004-98-EF

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en lo previsto en la legislación vigente y en atención a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, por lo que su promulgación no colisiona con otras leyes vigentes, por el contrario, complementa y fortalece el marco jurídico vigente respecto a la universalización y reforma del sistema privado de pensiones, la misma que busca que todos lo peruanos puedan acceder a un fondo provisional y que puedan contar con una pensión mínima justa al finalizar su vida laboral y jubilarse. Asimismo, se faculta al Ministerio de Economía y Finanzas a reglamentar la presente ley.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

En el presente Proyecto de Ley se presentan como principales beneficiarios al Estado Peruano y a la ciudadanía, como detalla el siguiente cuadro:

Beneficio

Ciudadanos	• Contarán con una pensión conformada por sus consumos y compras. • Se verán beneficiados con una mejor pensión, que se rentabilizará en el tiempo • Mejor calidad de vida llegada la vejez. • Mejor pensión.
Estado	• Se incrementará el nivel de formalización, debido a que se emitirán más comprobantes de pago. • El Estado podrá tomar mejores decisiones, ya que podrá cuantificar las pensiones, lo que podrá hacer que se diseñen mejores políticas públicas. • Más recaudación. • Se formalizará la cadena productiva. • Se podrá incrementar el uso de comprobantes de pago electrónicos. • Se reducirá la emisión de comprobantes de pago que no cuentan con las formalidades exigidas por Ley. • Mejor control y formalización • Evitar el colapso de la ONP

Fuente: Elaboración Propia.

Adicionalmente, en cuanto al costo, la presente iniciativa considera los efectos positivos de la vigencia de la norma, la que permitirá que más peruanos tengan pensiones justas y dignas, ya que actualmente existe un gran descontento por parte de la población que necesita ser tomada en consideración.

También, se reducirá el gasto público del Estado al momento de otorgar subvenciones económicas y atención de salud a afiliados y personas que no llegan a tener una pensión mínima.

Asimismo, el presente proyecto actúa positivamente en la contribución de promover una cultura previsional, de ahorro y disminuir la informalidad, ya que se promueve el uso de comprobantes de pago electrónicos.

En conclusión, según los cuadros precedentes, la presente iniciativa legislativa no genera costos al Estado a largo plazo, ni gastos a los ciudadanos. Por el contrario, este Proyecto de Ley tiene como principal objetivo el velar por las pensiones de los afiliados

al Sistema Privado de Pensiones, quienes no se verán perjudicados por cobros de comisiones de no contar con rentabilidad o de generar pérdidas, y además tendrán mejores pensiones que podrán rentabilizar hasta que se llegue a la edad de jubilación.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se alinea con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

Décimo Primera Política de Estado[13], por el cual el Estado se compromete a sostener la política económica del país sobre principios de la economía social de mercado, que a la letra dice:

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

Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado: (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (b) fortalecerá las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; (d) asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los

[13] Acuerdo Nacional Políticas de Estado. Recuperado de: https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/10-reduccion-de-la-pobreza/. Fecha de Consulta 05 de abril de 2023.

ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; (g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil; (h) garantizará el ejercicio de los derechos de las personas y el acceso a la administración de justicia de la población que vive en situación de pobreza; (i) fomentará una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción.

Asimismo, la Décimo Tercera Política de Estado[14] por el cual el Estado se compromete buscar la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, que a la letra dice:

"Nos comprometemos a asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud.

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

[14] Acuerdo Nacional Políticas de Estado. Recuperado de: https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/13-acceso-universal-a-los-servicios-de-salud-y-a-la-seguridad-social/ Fecha de consulta: 05 de abril de 2023.

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."

Asimismo, el presente Proyecto de Ley se relaciona con el Objetivo III. Competitividad en el país, del Acuerdo Nacional de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, en el acápite que se menciona a continuación:

72. Medidas para promover la productividad, competitividad y desarrollo económico[15].

[15] Diario Oficial "El Peruano". RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO POR LA QUE SE APRUEBA LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUALDE SESIONES 2022-2023. Fecha de Consulta: 15 de noviembre de 2022. Recuperado de: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-por-la-que-se-aprueba-la-resolucion-legislativa-002-2022-2023-cr-2118161-1/