TRABAJO

PL-1589 Y OTROS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
05 MAY 2023
RECIBIDO
Firma ..... Hora 11:44 AM

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

OFICIO Nº 115 -2023 –PR

Lima, 05 de mayo de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley para la formalización y la seguridad social del mototaxista. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley para la Formalización y la Seguridad Social del Mototaxista, consta de nueve (9) artículos, cuatro (4) Disposiciones Complementarias Finales y una (1) Disposición Complementaria Modificatoria, que disponen lo siguiente:

   - El artículo 1 señala que la referida Autógrafa de Ley establece disposiciones para la formalización y la seguridad social de los prestadores de servicios de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores motorizados denominados mototaxi.

   - El artículo 2 contiene el ámbito de aplicación, señalando que la Ley aplica a:

     - Los conductores de los vehículos señalados en el artículo 1 y que se dedican de forma personal a la prestación del servicio de transporte público especial de pasajeros, sin relación de subordinación, siempre que cumplan con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores.
     - Los propietarios de los vehículos menores señalados en el artículo 1.

   - Los artículos 3 y 4, disponen crear el Registro Nacional de Conductores de Mototaxi, a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), que es de acceso público. Asimismo, se indica que dicho registro – RENACOMO - contiene la siguiente información:

     - Nombres y apellidos, tipo y número de documento de identidad.
     - Nacionalidad.
     - Número de licencia de conducir.
     - Fotografía actual del conductor de frente, a color y con fondo blanco.
     - Razón social de la asociación a la que pertenece, de ser el caso.
     - Placa de rodaje de la unidad vehicular, en caso de que sea propietario de esta.
     - Número de partida registral donde consta inscrita la unidad vehicular.

     Asimismo, se prevé el procedimiento de inscripción en el RENACOMO.

[1] Sobre la base del Informe N° D000534-2023-PCM-OGAJ, Informe N° 0023-2023-EF/46.01, Informe N° 0414-2023-MTPE/4/8, Informe N° D000420-2023-OGAJ-MINSA y el Informe N° 0639-2023-MTC/08

- Los artículos 5 al 7 establece disposiciones relativas a:

  - Obligaciones del propietario del mototaxi (artículo 5).
  - Obligaciones del conductor del mototaxi (artículo 6).
  - Fiscalización del cumplimiento de las obligaciones del propietario y conductor del mototaxi previstas en los artículos 5 y 6 (artículo 7).

- Los artículos 8 y 9 prevén lo relativo a:

  - Planes complementarios del Seguro Integral de Salud (artículo 8).
  - Pensión social para los conductores de mototaxi (artículo 9).

- Las Disposiciones Complementarias Finales (DCF) prevén lo siguiente:

  - Realización de estudios actuariales correspondientes y aprobación de normas complementarias, a cargo del Poder Ejecutivo (Primera DCF).
  - Vigencia de la Ley (Segunda DCF).
  - Responsabilidad de la información declarada en el RENACOMO, en la tramitación del proceso de inscripción (Tercera DCF).
  - Aprobación del Reglamento de la Ley, por parte del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Cuarta DCF).

- La Única Disposición Complementaria Modificatoria incorpora el artículo 5 en la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, conforme al siguiente texto:

  > ***"Artículo 5. Conductor de vehículo menor***
  > *Se considera conductor de vehículo menor a quien se dedique a prestar servicio de transporte público especial de pasajeros de manera personal e individual, sin relación de subordinación, y que cumpla lo dispuesto en los artículos 3 y 4."*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

Sobre el Registro Nacional de Conductores de Mototaxi

Se observa el artículo 3 en el extremo en que señala que el registro nacional debe estar a cargo del MTC y el artículo 4, en el extremo que señala que la inscripción se realiza mediante un aplicativo informático a cargo del MTC por un procedimiento de aprobación automática, el cual de aprobarse da lugar a la emisión de una constancia por el MTC; debido a que desconoce las competencias de las Municipalidades distritales para autorizar, controlar y supervisar el servicio de transporte en vehículos menores.

Al respecto, se advierte que de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores y su Reglamento de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores motorizados o no motorizados, el permiso se otorga a una persona jurídica, por ello cada Municipalidad distrital cuenta con el registro de los transportadores autorizados. Por el contrario, la Autógrafa de Ley al señalar en su artículo 4 que la inscripción en el Renacomo es de aprobación automática, tras señalar al MTC, está asumiendo que es el MTC el que autoriza la prestación del servicio de transporte en vehículos menores, contraviniendo

el marco competencial vigente.

Sobre el Seguro Integral de Salud

El artículo 8, establece que el Seguro Integral de Salud (SIS) preverá un plan complementario de salud a favor de los conductores de mototaxis inscritos en el Renacomo, que se ajusta a las principales enfermedades y accidentes asociados a dicha actividad.

Actualmente toda persona residente en el territorio nacional que no cuenta con ningún seguro de salud, independientemente de su clasificación socioeconómica, es afiliada al SIS bajo el régimen subsidiado, conforme a lo estipulado en el Decreto de Urgencia N° 017-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para la Cobertura Universal de Salud[2], mediante el cual el Estado ha garantizado la protección del derecho a la salud a través del cierre de la brecha de población sin cobertura de seguro en el territorio nacional mediante la afiliación de esta población a la Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud Seguro Integral de Salud IAFAS – SIS.

En ese sentido, se encuentra garantizado el acceso universal a la seguridad social en salud mediante el régimen subsidiado de los prestadores de servicio de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores motorizados denominados mototaxi, que no cuenten con ningún tipo de seguro de salud.

Por tanto, a la fecha existe un marco normativo vigente para la incorporación al SIS del público objetivo de la iniciativa legislativa, en efecto, la IAFAS SIS ofrece el Plan "SIS Independiente" que se encuentra dirigido a aquellas personas con trabajo independiente, como los mototaxistas, que no cuenten con un seguro de salud y que, mediante un aporte mensual, acceden al PEAS, el Plan Complementario al PEAS, al LEAC y al Listado priorizado de Enfermedades Raras y Huérfanas.

Así, cabe indicar que en la actualidad el SIS cuenta con 5 planes que, de acuerdo a la necesidad de los prestadores de servicios de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores motorizados pueden acceder, inclusive, en algunos casos, de manera gratuita. Estos son: (1) SIS Gratuito, (2) SIS Para Todos, (3) SIS independiente, (4) SIS Microempresas y (5) SIS Emprendedor.

Sobre el particular, toda persona que no cuente con seguro de salud, independientemente de su clasificación socioeconómica, puede acceder a la afiliación a la IAFAS SIS, con el Plan "SIS para Todos", con el cual tienen cobertura integral y gratuita hasta el 31 de diciembre de 2023.

En todo caso, para la creación de un nuevo plan de seguros para esta población (mototaxistas), y a partir de ello determinar el respectivo aporte que se aprobaría mediante decreto supremo, considerando lo establecido en la Autógrafa de Ley, se necesita conocer la cobertura del plan de seguros, a fin de medir el impacto presupuestal de esta medida para el SIS y poder determinar por parte del Ministerio

[2] Es preciso tener en cuenta que mediante Decreto de Urgencia N° 078-2021, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto de Urgencia 046-2021 Decreto de Urgencia que dicta medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera para fortalecer el aseguramiento universal en salud en el marco de la emergencia nacional por la COVID-19; se dispone que el financiamiento de la cobertura dispuesta en el marco del Decreto de Urgencia N° 017-2019 tiene vigencia durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria declarada mediante el Decreto Supremo Nº 008-2020-SA y sus prórrogas.

de Economía y Finanzas su viabilidad financiera así como la habilitación de presupuesto para dicho fin, de ser el caso.

Al respecto, en el Análisis Costo Beneficio del Dictamen recaído en los Proyectos de ley 1589/2021-CR, 1858/2021-CR y 3670/2022-CR, que da origen a la presente autógrafa, no se presenta un análisis de los costos en términos cuantitativos y cualitativos, y de los beneficios en términos cuantitativos, así como no se evidencia una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en el SIS para la creación de un plan complementario de salud a favor de los conductores de mototaxis inscritos en el referido registro ni para efectuar los estudios actuariales para establecer un nuevo plan complementario de salud; que puedan ser destinados a su aplicación en el Año Fiscal 2023, como en los años subsiguientes, de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Asimismo, se advierte que, de implementarse la propuesta normativa, se contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, dado que la misma implicaría demandas adicionales, que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Adicionalmente, considerando que el Proyecto de Ley es una iniciativa congresal, cabe precisar que, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)". Por tanto, se vulneraría lo dispuesto en el citado artículo constitucional.

La propuesta no establece de manera clara la naturaleza jurídica del aporte previsional

El numeral 9.2 del artículo 9 de la Autógrafa señala que la ONP administrará un fondo de carácter pensional para los inscritos en el Renacomo, el cual se constituirá sobre la base de un aporte mensual; no obstante, de dicha redacción no queda claro si se trata de un aporte obligatorio o facultativo por parte de los conductores de mototaxis inscritos en el Renacomo.

Cabe señalar, que el numeral 4.1 del artículo 4 de la Autógrafa señala que la inscripción en el Renacomo será obligatoria y gratuita, por lo que de una interpretación sistemática se podría entender que el aporte mensual que refiere el numeral 9.2 del artículo 9 también sería obligatorio. No obstante, cuando estamos frente a un tributo, no es suficiente un entendimiento en base a un tipo de interpretación, sino que es necesario que el texto legislativo señale de forma clara y expresa, los elementos esenciales del tributo, al igual que su configuración.

En ese sentido, la Autógrafa no establece de forma clara la naturaleza del aporte que se efectuaría por parte de los mototaxistas inscritos en el Renacomo; siendo que, por el carácter obligatorio de la inscripción en el Renacomo, el aporte tendría la naturaleza jurídica de un tributo, vulnerando el principio constitucional de reserva de ley, como se desarrolla a continuación.

La propuesta vulnera el principio de reserva de ley contenido en la Constitución

Según el artículo 74 de la Constitución, *"los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por Ley o Decreto Legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo".*

Asimismo, el principio de reserva de ley está recogido en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú al señalar que *"(...) El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio (...)".*

Sobre ello, el Tribunal Constitucional[3] ha señalado, que:

> *"la reserva de ley significa que el ámbito de la creación, modificación, derogación o exoneración - entre otros- de tributos queda reservada para ser actuada mediante una ley. El respeto a la reserva de ley para la producción normativa de tributos tiene como base la fórmula histórica "no taxation without representation" - es decir, que los tributos sean establecidos por los representantes de quienes van a contribuir.*
> *Así, conforme se establece en el artículo 74° de la Constitución, la reserva de ley, es ante todo una cláusula de salvaguarda frente a la posible arbitrariedad del Poder Ejecutivo en la imposición de tributos.*
> *(...)*
> *Ahora bien, respecto a los alcances de este principio, hemos señalado que la reserva de ley en materia tributaria es una reserva relativa, ya que puede admitir excepcionalmente derivaciones al Reglamento, siempre y cuando, los parámetros estén claramente establecidos en la propia Ley."*

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional también ha señalado con anterioridad que por el principio de reserva de ley los elementos esenciales del tributo (aspecto material, personal, temporal, alícuota, entre otros) deben estar en la ley[4]:

> *"La reserva de ley en materia tributaria determina que todos los elementos esenciales del tributo (hecho generador, base imponible, sujetos y alícuota) sean creados mediante ley. En tal sentido, la remisión de elementos esenciales del tributo a normas reglamentarias únicamente será constitucionalmente admisible cuando dicha delegación establezca parámetros claramente definidos de antemano y exista una racionalidad que así lo justifique.*
>
> *Se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando regule los sujetos, el hecho imponible y la alícuota; será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia (Cfr. STC N.° 00053-2004-AI/TC). Tales consideraciones que regulan la imposición de impuestos, también son aplicables a la creación de beneficios de carácter tributario en virtud de lo establecido en el artículo 74 de nuestra Carta Magna".*

En ese sentido, la Autógrafa vulnera el principio de reserva de ley dado que no señala quiénes serían los sujetos que actuarían como acreedor y deudor tributario de la relación jurídico tributaria que se generaría por la creación del aporte propuesto, de tener éste naturaleza tributaria. La Autógrafa solo señala, de manera deficiente, que

3 STC EXP. N.O 2302-2003-AAffC.
4 Sentencia Nº 01902-2013-PA/TC.

los conductores de mototaxis inscritos en el Renacomo efectuaran aportes para la constitución de un fondo administrado por la ONP, pero no señala si los referidos conductores tienen la calidad de deudores tributarios y tampoco señala si la ONP se constituye como acreedor tributario de tales aportes.

Otros aspectos esenciales que no se encuentran en la Autógrafa son el hecho imponible, la base imponible y la alícuota que permitiría calcular el monto del aporte. En efecto, en la Autógrafa no se señala si el hecho imponible que origina el deber de aportar es la inscripción del mototaxista en el Renacomo o la percepción de ingresos como consecuencia del desarrollo de su actividad. De otro lado, si bien se hace una remisión a que mediante decreto supremo se establece la cuantía de los aportes, la Autógrafa debería contener los parámetros mínimos y máximos sobre los cuales se establecerá dicha cuantía, a efectos de respetar el principio de reserva de ley.

La propuesta no cuenta con un estudio de un análisis costo-beneficio

La Autógrafa propone que los conductores de mototaxi inscritos en el Renacomo tengan derecho a percibir una pensión social, para ello establece que la ONP administre un fondo para dicha pensión social, el cual se constituirá sobre la base de un aporte mensual efectuado por los conductores de mototaxis inscritos en el Renacomo.

En relación a ello, debe considerarse que, adicionalmente al cumplimiento de los requisitos de la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, previamente se debe contar con un respaldo de un análisis costo-beneficio que mediante un estudio cualitativo y cuantitativo (estadístico, financiero y actuarial) aporte criterios que, con un cierto nivel de confianza, sustenten que la creación de este nuevo sistema de pensiones sea sostenible financieramente en el tiempo, lo cual comprende entre otros de la alícuota del aporte que se crea, dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política del Perú en este extremo, lo cual es una condición previa necesaria para determinar el cálculo del monto del aporte.

El Sistema Previsional Peruano

El derecho a la seguridad social y el libre acceso a pensiones: La Constitución establece que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la Ley y para la elevación de su calidad de vida[5]. Además, establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, supervisando su funcionamiento[6].

Sobre el Sistema Nacional de Pensiones (SNP): Fue creado en 1973, bajo la denominación de Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social[7], siendo administrado por el Estado a través de la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Este sistema está asociado con la idea de solidaridad colectiva, basado en un sistema de reparto, que se financia a través de los aportes obligatorios, realizado por los trabajadores en actividad y de los aportes facultativos que se destina a un fondo común, para pagar las pensiones de quienes están jubilados.

5 Artículo 10 de la Constitución Política del Perú.
6 Artículo 11 de la Constitución Política del Perú
7 Decreto Ley N° 19990

Sobre el Sistema Privado de Pensiones (SPP): A través del Decreto Ley N° 25897, se crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), a cargo de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), dejando de ser el SNP el único sistema pensionario que administra los riesgos de Jubilación e Invalidez de los trabajadores obligatorios y facultativos, siendo que, de acuerdo al artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF, el objeto del SPP es el de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema de seguridad social en el área de pensiones, a efectos de otorgar protección ante los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento, y está conformado principalmente por las AFP.

Opción de elegir entre el SNP y SPP: Así, en la actualidad, tanto el trabajador obligatorio como independiente tienen la opción de elegir libremente entre ambos sistemas, conforme al mandato expreso del artículo 11 de la Constitución ya indicado, que establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. En tal contexto, se tiene que respecto al SPP el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF, también prevé, por ejemplo, que en el caso de las personas que no tengan la condición de trabajadores dependientes o independientes pueden afiliarse voluntariamente a la AFP que elijan, en calidad de afiliados potestativos

> ***Artículo 4.***- *La incorporación al SPP se efectúa a través de la afiliación a una AFP, bajo los procedimientos de afiliación previstos en la ley.* ***Tal incorporación es voluntaria para todos los trabajadores dependientes o independientes.***
> *Las personas que no tengan la condición de trabajadores dependientes o independientes pueden afiliarse voluntariamente a la AFP que elijan, en calidad de afiliados potestativos. (...).* (Subrayado y negritas agregadas)

Tipos de asegurados en el SNP: En el SNP existen dos tipos de asegurados: obligatorios y facultativos. Los obligatorios son aquellos trabajadores que realizan actividades de forma dependiente a algún empleador, el cual está obligado a retener los aportes previsionales de sus trabajadores y realizar el pago correspondiente al régimen; en tanto los facultativos son aquellos que realizan actividad de forma independiente, y son ellos mismos quienes cotizan al régimen[8]. De lo expuesto, se desprende que el SNP es un régimen de tipo contributivo, en virtud de lo cual se financia a través de los aportes obligatorios de los trabajadores en actividad y de los aportes facultativos. Dichas aportaciones, aunadas a las transferencias de recursos provenientes del Tesoro Público, van a un fondo común para financiar la planilla de pensiones del SNP y con ello, pagar las pensiones de los actuales jubilados.

Incorporación de los trabajadores a la seguridad social en pensiones

En virtud del artículo 10 de la Constitución, 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. Mientras que según el artículo 11 del mismo texto, el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Diferencias entre los regímenes previsionales: Actualmente, la seguridad social en pensiones actúa a través del Sistema Privado de Pensiones (SPP) y el Sistema

8 Conforme lo regulan los artículos 3 y 4 del Decreto Ley N° 19990.

Nacional de Pensiones (SNP), ambos regímenes previsionales comparten el objetivo de proteger a los trabajadores de los riesgos de invalidez, sobrevivencia y pobreza en la vejez, y sus diferencias fueron resaltadas por la jurisprudencia constitucional[9]. La principal diferencia es que el SNP se basa en una lógica de reparto, mientras que el SPP en la existencia de Cuentas Individuales de Capitalización (CIC)[10].

El diseño del SNP es eminentemente contributivo, y todos los trabajadores pueden afiliarse al sistema, con la diferencia que los trabajadores dependientes deben de afiliarse y realizar aportaciones de manera obligatoria, en comparación con los trabajadores independientes, cuya afiliación es voluntaria.

En efecto, la actual legislación en el marco del artículo 11 de la Constitución garantiza a los trabajadores independientes, cualquiera sea su actividad económica en que se desempeñen (por ejemplo, los trabajadores que brindan el servicio de mototaxi), el acceso a la seguridad social en pensiones, facultándolos a optar por el SNP o SPP.

Elección del régimen previsional: El trabajador dependiente e independiente, tiene la opción de elegir libremente su incorporación al SNP o al SPP, conforme al mandato expreso del artículo 11 de la Constitución ya indicado, cada trabajador que inicia su vida laboral, elige el sistema previsional al cual pertenecer (el SNP o el SPP), aceptando las condiciones que ofrece cada régimen previsional. La normativa actual no restringe en modo alguno la elección del trabajador de afiliarse voluntariamente a alguno de los regímenes previsionales.

Asimismo, la Constitución Política garantiza la libre elección del sistema pensionario[11], y supervisa su funcionamiento. Sobre este aspecto, el TC ha interpretado lo siguiente:

> ***STC 0001-2013-PI/TC - Caso Reforma del Sistema Privado de Pensiones***
> ***A.2. EL DERECHO FUNDAMENTAL INVOLUCRADO***
>
> ***(a) Entre libertad de acceso a la pensión y libertad de contratación***
>
> *32. En su jurisprudencia, el Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la relación entre el acceso a la pensión y la libertad de contratación. Parte de señalar que si bien la seguridad social dista en grado sumo de la concepción contractualista del seguro privado, en vista de que las aportaciones realizadas son el factor determinante que permite proyectar la retribución compensatoria luego de un período de tiempo (STC 0050-2004-AI/TC y otros), en el caso de la afiliación al sistema privado, existe un contrato que rige la relación entre la AFP y sus afiliados. Al respecto, expresa que "La invocación a la libertad contractual supone (...) un mecanismo que favorece un fin específico, esto es la consolidación del SPP. Sin embargo, la Constitución no ha establecido ninguna disposición que reconozca tal preferencia, pese a que en la situación reinante en la década pasada pudo aceptarse la promoción de las afiliaciones. La neutralidad en la actividad económica del Estado en este tema resulta indispensable, puesto que toda vez que existen entes públicos y privados compitiendo en el mercado, cualquier medida legislativa que intervenga para favorecer determinado sistema, puede eventualmente ser considerada contraria a tal neutralidad. Por su parte, el libre acceso a las prestaciones de pensiones supondría la posibilidad de que el recurrente consiga mayores beneficios tangibles en el disfrute de su derecho a la pensión. En consecuencia, el optimizar el libre acceso a la pensión permite mayores ventajas a la hora de evaluar las finalidades a las que sirve cada principio (...)" (fundamento 34.d de la STC 1776-2004-AA/TC).*
>
> *33. Frente a este argumento, el procurador público del Congreso niega vulneración al libre acceso a la pensión por considerar que su contenido no salvaguarda la elección dentro del sistema privado, sino únicamente la elección entre este sistema y el público (contestaciones de demanda). No puede alegarse, ergo, la vulneración del artículo 11 de la Constitución porque la ley impugnada*

9 Fundamento 34 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1776-2004-AA/TC.
10 Sobre estas diferencias, Vid. Informe 148-2015-OAJ/ONP, emitido por la ONP en 2015.
11 Artículo 11 de la Constitución Política del Perú

no implica la elección de una determinada AFP. Sustenta su postura en que la STC 1776-2004-AA/TC en su fundamento 17 efectivamente habla del 'acceso a los sistemas de pensiones', redacción que le hace suponer lo que asevera.
(...)
36. Pese a esta explicación, a juicio de este Colegiado, si bien la decisión sobre con quién los nuevos afiliados contratan está involucrada en la licitación de las cuentas, el análisis debe realizarse a partir del libre acceso a las pensiones, en virtud de la especial obligación del Estado a la supervisión del eficaz funcionamiento del sistema, previsto en el artículo 11 de la Constitución y en el deber que tiene de promover el bienestar general fundamentado en la justicia, según el artículo 44 de la Constitución, lo cual hace diferenciar la afiliación a una AFP de cualquier otro contrato.

(b) La libertad de acceso a la pensión como parte del derecho a la pensión

37. Definido el derecho fundamental en juego (el libre acceso a las pensiones) es preciso efectuar una mayor explicación acerca de su contenido. De conformidad con el artículo 11 de la Constitución, "El Estado garantiza el libre acceso (...) a pensiones (...)", norma jurídica de textura abierta que consagra un derecho fundamental, como principio desde la teoría argumentativa, de configuración legal, cuya finalidad central es posibilitar al individuo a cubrir sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la 'procura existencial' cuando concluya su etapa productiva-laboral (STC 0050-2004-AI/TC y otros), un seguro contra diversos riesgos, en particular contra la incertidumbre por la expectativa de vida luego del retiro del mercado laboral por edad avanzada. Como derecho social, la pensión se considera como un derecho de configuración legal (STC 1417-2005-PA/TC), no una limitada norma programática (STC 0050-2004-AI/TC y otros), sino que engloba una serie de medidas por parte del Estado. A partir de esta interpretación constitucional emana la intervención pública en materia previsional.

38. La pensión tiene su fundamento en la seguridad social, reconocido en el artículo 10 de la Constitución como una forma de protección de la persona "(...) frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida". El artículo 9.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador) proclama el derecho de toda persona a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física y mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. La seguridad social es entendida como un instituto constitucionalmente garantizado, que comprende un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos (STC 0011-2002-AI/TC), cuyo propósito es coadyuvar a la calidad y el proyecto de vida de la comunidad, bajo el signo de la doctrina de la contingencia, expresando por excelencia la función social del Estado tras la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (STC 0050-2004-AI/TC y otros; STC 1417-2005-PA/TC).

Asegurados obligatorios y facultativos: En el SNP, los asegurados obligatorios son los trabajadores que realizan actividad dependiente para algún empleador, el cual está obligado a retener los aportes de sus trabajadores y realizar el pago correspondiente al régimen; en tanto los asegurados facultativos son quienes realizan actividad de forma independiente, y ellos mismos aportan al régimen, tal como lo regulan los artículos 3 y 4 del Decreto Ley N° 19990:

***"Artículo 3.-** Son asegurados obligatorios del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, (...), los siguientes:*
a. Los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen de la actividad privada a empleadores particulares, cualesquiera que sean la duración del contrato de trabajo y/o el tiempo de trabajo por día, semana o mes;
b. Los trabajadores al servicio del Estado bajo los regímenes de la Ley Nº 11377 o de la actividad privada; incluyendo al personal que a partir de la vigencia del presente Decreto Ley ingrese a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio;
c. Los trabajadores de empresas de propiedad social, cooperativas y similares;
d. Los trabajadores al servicio del hogar;
e. Los trabajadores artistas; y
f. Otros trabajadores que sean comprendidos en el Sistema, por Decreto Supremo, previo informe del Consejo Directivo Unico de los Seguros Sociales."

*"**Artículo 4.-** Podrán asegurarse facultativamente en el Sistema Nacional de Pensiones en las condiciones que fije el reglamento del presente Decreto Ley:*

a. Las personas que realicen actividad económica independiente; y

b. Los asegurados obligatorios que cesen de prestar servicios y que opten por la continuación facultativa."

Obligación de cotizar a un régimen de pensiones: Los trabajadores que tienen la obligación de cotizar a un régimen de pensiones, son aquellos que realizan su labor bajo relación de dependencia con un empleador, quien a su vez hace efectiva esta obligación a través de la retención del aporte, registro, declaración y pago a través de la Planilla Electrónica, documento llevado a través de los medios informáticos desarrollados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)[12]. Esta situación no se presenta en el caso de los trabajadores mototaxistas, y en ningún tipo de prestación de servicio independiente, ya que esa obligación recaería en el propio trabajador independiente, y debido precisamente a esa falta de subordinación, es que la afiliación y aportación es voluntaria.

Reglas para la incorporación de los trabajadores independientes al SNP: Las personas que realizan actividad económica independiente pueden afiliarse al SNP, dicho tipo de aseguramiento se encuentra sujeto a diversas reglas especiales relacionadas a su incorporación, según se aprecia del artículo 13 del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF:

Artículo 13. Reglas especiales de incorporación para las personas que no tienen vínculo laboral con algún/a empleador/a

La incorporación al SNP para las personas que no tienen vínculo laboral con algún/a empleador/a; y que no están comprendidos en el SPP, tienen las siguientes características especiales:

1. Presenta directamente una solicitud a la ONP, a través de un formulario.

2. La ONP habilita el formulario para que pueda ser llenado:
a. De forma física.
b. De forma virtual.
c. A través de redes sociales.
d. Por mensajería instantánea.
e. De cualquier otra forma que considere adecuada.

3. La ONP puede firmar convenios con agregadores para que estos pueden afiliar a sus colaboradoras/es, previo cumplimiento de los requisitos establecidos señalados en el artículo 12 del presente Reglamento. Son agregadores las personas jurídicas de derecho privado que, mediante diferentes mecanismos regulados por la ONP, permiten realizar aportes previsionales de naturaleza facultativa, para lo cual pueden incorporarse a este tipo de mecanismos vía convenio o registro conforme a los lineamientos que para tal efecto la ONP apruebe.

El Reglamento Unificado del SNP prevé[13] la determinación del pago de los aportes previsionales, así como su recaudación, en la cual se señala que la ONP puede establecer canales de recaudación como Plataformas y Aplicativos móviles (apps) para posibilitar el aporte previsional:

Artículo 30. Determinación de aporte facultativo

Un/a afiliada/o realiza el aporte facultativo bajo las siguientes reglas:

1. En forma mensual y por el importe que pueda pagar.

2. La obligación de pago del primer mes de aporte al Sistema Nacional de Pensiones, se genera en el mes de inscripción o a partir del mes siguiente según lo haya declarado el mismo asegurado.

---

12 Artículo 4-B del Decreto Supremo N° 018-2007-TR, Establecen disposiciones relativas al uso del documento denominado "Planilla Electrónica"

13 Sétima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF:
SÉTIMA. Del pago de aporte facultativo
Las disposiciones contenidas en el artículo 30 del presente Reglamento se implementan gradualmente, conforme a las disposiciones que emita la ONP, en tanto se cuente con los medios tecnológicos para tal fin.

3. Los aportes deben ser pagados como máximo al mes inmediato siguiente del periodo en que devengue.
4. Al importe pagado fuera del plazo máximo, se le aplicará el recargo por mora.
5. Los aportes que hubiesen sido abonados con posterioridad al cumplimiento de requisitos para la obtención del derecho a una pensión, se considerarán en el cálculo de la pensión de jubilación, en caso le resulte más beneficioso al asegurado
6. El aporte debe provenir de fuente lícita.
7. La contabilización del aporte por periodo se da bajo las siguientes reglas:

a. En caso el aporte se realice para sumar aportes, el monto pagado se suma al realizado por la/el afiliada/o de forma obligatoria por ser del mismo periodo. Esto permite que la remuneración mensual asegurable aumente su valor.
b. En caso el aporte sea por la actividad realizada, se genera dos situaciones:
i. Si el monto aportado para un periodo iguala o supera al trece por ciento (13%) del Ingreso Asegurable Mensual Declarado, este monto se considera como una unidad de aporte de parte de la/del afiliada/o.
ii. Si el monto aportado por un periodo es menor al trece por ciento (13%) del Ingreso Asegurable Mensual Declarado, se acumula a los otros montos que pague la/el afiliada/o por dicho periodo, hasta que por lo menos llegue al trece por ciento (13%) de la Ingreso Asegurable Mensual Declarado, momento en que se considera como una unidad de aporte de parte de la/del afiliada/o.

8. Las personas que hayan optado por la continuación facultativa, de conformidad con lo establecido por el inciso b del artículo 4 y el artículo 15 del Decreto Ley Nº 19990, podrán reajustar la base para el pago de sus aportaciones en la Ficha de Asegurada/o del SNP.

Artículo 31. Recaudación de aporte facultativo
31.1 Para la recaudación del aporte facultativo, la ONP define y establece los mecanismos de recaudación pudiendo celebrar convenios con instituciones públicas o privadas.

31.2 La ONP puede establecer canales de recaudación tales como:
a. Plataformas virtuales que posibiliten el aporte previsional.
b. Aplicativos móviles (apps) que posibiliten el aporte previsional

Opción de trabajadores mototaxistas para incorporarse a la seguridad social en pensiones: Los trabajadores mototaxistas realizan un trabajo independiente y no bajo relación de dependencia para un empleador, por lo que pueden afiliarse facultativamente al SNP[14] o al SPP[15]. Por tanto, la propuesta para la incorporación de este grupo de trabajadores a la seguridad social en pensiones, no resulta siendo necesaria, ya que la legislación actual faculta a los trabajadores independientes a poder afiliarse a cualquiera de los regímenes de pensiones, garantizándoles el acceso a los sistemas previsionales contributivos.

Facilidades para la incorporación de los trabajadores independientes al SNP: es importante mencionar que la incorporación de los trabajadores independientes al SNP se encuentra regulada por el Decreto Supremo N° 354-2020-EF, norma que brinda a dicho grupo de trabajadores, mayores facilidades para la incorporación y el pago de aportes al SNP, dispone que las personas que realizan trabajo independiente y que no se encuentran comprendidas en el SPP, pueden afiliarse al SNP con la presentación de una solicitud, a través del registro de sus datos en un formulario, y para ello la ONP debe habilitar que dicho formulario pueda ser llenado de forma física, virtual, a través de redes sociales, o por mensajería instantánea[16].

14 El literal a del artículo 4 del Decreto Ley N° 19990 establece que podrán asegurarse facultativamente al Sistema Nacional de Pensiones en las condiciones que fije su reglamento, las personas que realicen activad económica independiente.
15 Artículo 38 del Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 004-98-EF
16 Artículo 13 del Decreto Supremo N° 354-2020-EF

La normativa del SNP prevé[17] la determinación aportes, así como su recaudación, y dispone que la ONP establece los canales de recaudación como plataformas y aplicativos móviles (apps) para posibilitar el aporte previsional, que debe realizarse en base al ingreso asegurable mensual[18], que es la renta declarada por el afiliado, el cual sirve de referencia para el aporte previsional facultativo, y debe ser equivalente por lo menos a una Remuneración Mínima Vital (RMV), no existiendo tope alguno.

Facilidades que tienen los trabajadores mototaxistas para realizar el pago de aportes al SNP: Actualmente, los trabajadores mototaxistas pueden afiliarse al SNP como trabajadores independientes, y así tener la opción de realizar el pago de sus aportes, por el importe que puedan pagar, incluso puede ser menor a lo que le correspondería de acuerdo a la remuneración declarada por el propio trabajador, acumulándose a otros aportes hasta completar el 13% de la remuneración declarada, y así poder ser considerado como un mes completo de aportes, es decir, el pago del aporte que corresponde a un mes, puede realizarse de manera fraccionada en más de un mes, esto favorece que los trabajadores de bajos ingresos puedan ir acumulando periodos de aportes de acuerdo a sus posibilidades, y así obtener el derecho a tener una pensión[19].

Esta posibilidad de que los afiliados puedan realizar aportes por montos menores al declarado como remuneración asegurable, sólo la pueden ejercer los aportantes independientes, ya que, en el caso de los asegurados obligatorios, al brindar servicio de forma dependiente para un empleador, no pueden percibir menos de una RMV como contraprestación, y, por lo tanto, sus aportes deben ser realizados por ingresos de al menos una RMV.

Programas de pensión no contributiva existentes en el Perú

Características de una pensión no contributiva: La pensión no contributiva es una subvención monetaria otorgada a las personas que pertenecen a los estratos más vulnerables y desfavorecidos de la población, que precisamente por tener muy bajos o inexistentes ingresos, no pueden asegurar el consumo calórico necesario poniendo en riesgo su vida y salud, por tanto, el otorgamiento de este tipo de beneficios debe hacerse bajo criterios focalizados.

Las pensiones no contributivas forman parte de los programas sociales y subsidios que otorga el Estado, por tanto, la determinación de los potenciales beneficiarios se define considerando como criterios de elegibilidad, la condición socioeconómica, según lo establecido en el inciso b del artículo 3 de la Ley N° 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), de esta manera los subsidios se orientan en favor de las personas más desfavorecidas que pertenecen al estrato pobre y pobre extremo de la población.

Programas de pensión no contributiva: En el siguiente cuadro se describe los programas de pensión no contributiva existentes en nuestro país.

17 Sétima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 354-2020-EF, concerniente al pago del aporte facultativo
18 Artículo 20 del Decreto Supremo N° 354-2020-EF
19 Artículo 30 del Decreto Supremo N° 354-2020-EF

Programas de pensión NO Contributiva

Denominación	Base Legal	Entidad Administradora
Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	Decreto Supremo N° 081-2011-PCM	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Programa de pensión a las personas con discapacidad severa en situación de pobreza - Contigo	Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – Aurora	Decreto de Urgencia N° 005-2020	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Asistencia económica para niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad	Decreto de Urgencia N° 020-2021 Ley N° 31405	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

De lo anterior se desprende, que el Estado realiza un esfuerzo importante para solventar el pago de las citadas subvenciones, además de financiar las pensiones de los regímenes públicos tales como el Sistema Nacional de Pensiones, por ejemplo, materializando las transferencias que realiza el Tesoro Público con tal fin.

Análisis de las medidas contenidas en la Autógrafa de Ley en lo concerniente a la seguridad social en pensiones

Pensión Social: La Autógrafa propone que los trabajadores mototaxistas puedan obtener el derecho a recibir una pensión social, que será financiada con un Fondo constituido con sus aportes, y dicha pensión será compatible con cualquier pensión no contributiva.

> **Autógrafa de Ley**
>
> **Artículo 9. Pensión social para los conductores de mototaxi**
>
> "9.1 Los conductores de mototaxi inscritos en el Renacomo tiene derecho a percibir una pensión social que sea compatible con la percepción de cualquier tipo de pensión no contributiva"

Incompatibilidad de la pensión contributiva con la percepción de una pensión no contributiva: Cabe señalar que las pensiones no contributivas tienen el propósito de dotar de un ingreso a las personas que pertenezcan a los segmentos más vulnerables de la población, y como tal, se concede contra la verificación de una necesidad económica.

La pensión no contributiva no es un complemento de la pensión contributiva, sino que pasa a sustituirla en los casos de personas que pertenezcan a los estratos más vulnerables y desfavorecidos de la población, y que por causas ajenas a su voluntad no pueden alcanzar una pensión por la vía contributiva.

En ese sentido, la pensión no contributiva debe evaluarse de forma articulada con la protección que brindan los regímenes de pensiones contributivos, a fin de que el riesgo que se pretende proteger (pobreza en la vejez) no se superponga, y así evitar

filtraciones en la población objetivo que se pretende asegurar, y el uso ineficiente de los recursos del Tesoro Público, en concordancia con el principio de eficiencia que busca maximizar el impacto sobre la población objetivo de las políticas sociales al mínimo costo posible mediante la correcta gestión de usuarios, de conformidad a lo establecido en el inciso d del artículo único de la Ley N° 30435.

La pensión social es incompatible con la pensión no contributiva: De lo expuesto se advierte que la pensión no contributiva es incompatible con la percepción de una pensión contributiva, pues una de ellas subsiste ante la ausencia de la otra, y no es posible que una persona perciba ambas pensiones.

Por tanto, al ser la pensión social de carácter contributivo, toda vez que se financia con un Fondo constituido por los aportes de los trabajadores mototaxistas, la propuesta de la Autógrafa en el extremo de consentir que la pensión social sea compatible con cualquier pensión no contributiva, resulta inviable.

Régimen previsional para los trabajadores mototaxistas: En la Autografa se propone que la ONP administre un Fondo, que estará constituido con los aportes de los trabajadores mototaxistas, y que servirá para cubrir el financiamiento de la pensión social. Se infiere que se trata de un nuevo Fondo de pensión, distinto a los que actualmente se encuentra bajo la administración del Fondo Consolidado de Reservas (FCR).

Asimismo, se propone que el aporte se realice sobre la base de la Remuneración Minima Vital (RMV) y las variable paramétricas, tales como la tasa de aporte, los años de aportes, y forma de cálculo de pensión, se determinen mediante la emisión de una nueva normativa.

> **Autógrafa de Ley**
>
> **Artículo 9. Pensión social para los conductores de mototaxi**
> (...)
> 9.2 La Oficina de Normalización Previsional administra un fondo para la pensión social indicada en el párrafo 9.1, que se constituye sobre la base de un aporte mensual efectuado por los conductores de mototaxis inscritos en el Renacomo.
>
> 9.3 Mediante decreto supremo se establece la cuantía de los aportes mensuales en función de un porcentaje de la remuneración mínima vital (RMV), la cantidad de aportes mensuales para acceder a la pensión social, la forma de cálculo de la cuantía de la pensión, y demás normas complementarias.

Al respecto, es importante mencionar que la creación de un Fondo de pensiones exclusivo para los trabajadores mototaxistas se justificaría en caso este grupo de trabajadores no tenga la posibilidad de acceder a pensión en los actuales regímenes previsionales contributivos, o que el nivel de pensión que el Fondo pueda financiar sea significativamente superior al de los actuales regímenes previsionales.

Comparación de ingresos de los trabajadores mototaxistas y los trabajadores aportantes al SNP: según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2022, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el ingreso promedio mensual de los trabajadores que prestan servicio de mototaxi asciende aproximadamente a S/ 1 054. Al comparar el ingreso que perciben los trabajadores mototaxistas y los trabajadores afiliados al SNP que realizaron aportes durante el año

2022, se verifica que el 33% de los aportantes al SNP perciben un ingreso asegurable que es inferior al ingreso promedio de los trabajadores mototaxistas[20].

En ese sentido, el ingreso promedio de los trabajadores mototaxistas se ubica dentro del rango de ingresos que perciben muchos trabajadores aportantes al SNP, que se desempeñan en otras actividades económicas, y que vienen aportando el 13% de su remuneración para acceder a pensión, por consiguiente, ante igual nivel de ingreso, los trabajadores mototaxistas tienen similar capacidad para contribuir a un régimen de pensiones, a través de aportes facultativos, en su condición de trabajadores independientes.

Criterios a tomar en cuenta para fijar los parámetros de un régimen de pensión: Los parámetros que rigen a la seguridad social, como en los sistemas de pensiones contributivos, debe ceñirse bajo criterios técnicos que garanticen la sostenibilidad del régimen previsional, teniendo en cuenta los recursos económicos necesarios para cubrir las prestaciones económicas.

Los beneficios que un trabajador reciba de un régimen previsional, que le ofrece la posibilidad de recibir pensiones futuras para suplir la falta de ingresos al llegar a edades avanzadas, debe ajustarse a una relación razonable entre la capacidad que tiene para contribuir al régimen de pensión, medido a través de los ingresos que percibe, las cotizaciones realizadas y el monto de la pensión que se le otorga.

En ese sentido, la tasa de aporte y los años de aportes para el acceso a la pensión social deben definirse en concordancia al monto de los beneficios a otorgarse al titular y sus beneficiarios (cónyuge, hijos menos de edad), la densidad de cotización, los riesgos a cubrir (invalidez, sobrevivencia, pobreza en la vejez), entre otras variables.

La Autógrafa únicamente propone como variable paramétrica que el aporte se realice sobre la base de una RMV, sin llegar a definir los años de aportes y monto de la pensión. Tomando como referencia la tasa de aportes del SNP (13%), un trabajador que durante su vida laboral haya realizado aportes sobre un ingreso equivalente a una RMV, y asumiendo que haya realizado aportes todos los meses de manera ininterrumpida en los últimos 30 años, en el mejor de los casos, sus aportes capitalizados llegarían a cubrir el 46% del capital requerido21 para financiar una pensión equivalente al monto mínimo (S/ 500) que otorga el SNP[22], es decir el 54% de la pensión necesariamente tendría que subsidiada a través de los aportes de otros trabajadores u otra fuente de recursos (ver Gráfico N° 01).

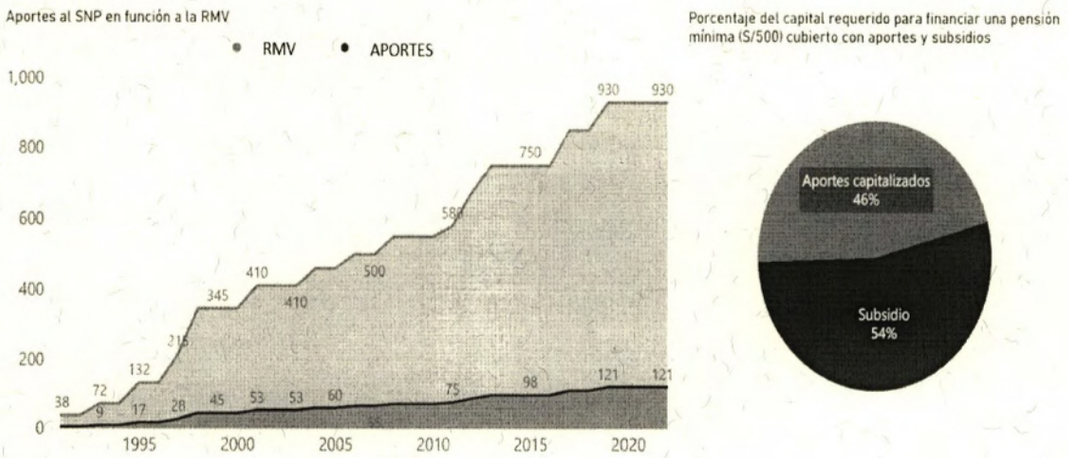
---

20 Información que se extrae de la base de datos de aportantes al SNP, remitido por la ONP mediante Oficio N° 000050-2023-OPG-ONP de fecha 14 de abril de 2023.

21 Se estima el capital requerido para un afiliado varón y con conyugue cinco años menor, se consideran las tablas de mortalidad vigentes para el SNP (SP-2005) y la tasa de interés técnico (5.03%) que emplea la ONP para la estimación de las reservas actuariales.

22 Considerando que el SNP le otorga una pensión de S/ 500 que se paga con una frecuencia de 14 veces por año (12 pensiones mensuales y 2 gratificaciones), y que en caso de fallecimiento del titular le corresponde una pensión de viudez a su conyugue.

Gráfico N° 01
Composición del financiamiento de una pensión mínima de S/ 500 para un trabajador cuyo ingreso mensual es una RMV



Elaboración Propia

La creación de un Fondo de pensión exclusivo para los trabajadores mototaxistas, constituido únicamente con los aportes que realicen sobre la base a una RMV, permitirá cubrir el financiamiento de la pensión social siempre que sea de un monto reducido, inclusive menor que la pensión mínima del SNP (S/ 500). Es difícil poder acumular un Fondo que permita cubrir una pensión con una tasa de reemplazo razonable, agrupando a un colectivo de trabajadores de bajos ingresos, y en caso se conceda beneficios más altos, que no tenga correspondencia con la tasa de aporte, se comprometerá la sostenibilidad del régimen previsional, conduciéndolo inexorablemente a su insolvencia.

En consecuencia, para que el monto de pensión social sea por lo menos igual al monto de pensión mínima del SNP, el aporte sobre la RMV que deberá realizar el trabajador mototaxista, tendrá que ser mayor a la tasa que actualmente se encuentra vigente en el SNP (13%)

Dificultades para la operatividad de un régimen de pensiones exclusivo para los trabajadores mototaxistas: es difícil verificar y hacer el seguimiento para comprobar que un trabajador continúe desempeñándose en el tiempo como mototaxista, y en caso se fije beneficios similares al SNP con una menor tasa de aporte, podría generar problemas de filtración de grupos de trabajadores que no se desempeñen como mototaxistas, y declaren hacerlo, con el fin de poder acceder a similares beneficios, contribuyendo menos al sistema de pensiones.

Dificultad que podría generarse para el acceso a pensión de los trabajadores mototaxistas: Los trabajadores que se desempeñan como mototaxistas, realizan un trabajo independiente, y no necesariamente toda su vida laboral se desempeñen en dicha actividad, es posible que migren a otro tipo de actividad, donde deberán realizar aportes a otro régimen previsional (SNP o SPP), y los aportes realizados como

trabajador mototaxista únicamente serán considerados para el acceso a pensión social, y no para otros regímenes previsionales, esto dificulta poder acumular periodos de aportes para acceder a pensión.

Posiblemente algunos trabajadores mototaxistas ya estén incorporados a algún régimen previsional: El SNP cuenta con 4,6 millones de afiliados, el 32.56% viene realizando aportes (1,49 millones), y el 67.44% no realiza aportaciones (3,1 millones)[23]. El SPP cuenta con 8,3 millones de afiliados, el 38.53% viene realizando aportes (3,23 millones) y el 61.47% no realiza aportaciones (5.15 millones)[24], ver Gráfico N° 02.

Gráfico N° 02

Composición de afiliados aportantes y no aportantes que pertenecen al SPP y SNP



Fuente: ONP, SBS
Elaboración Propia

En total 13,5 millones de trabajadores se encuentran afiliados a alguno de los regímenes previsionales (SNP o SPP), únicamente 6,46 millones de afiliados se encuentra realizando aportes, es decir, más de la mitad de los afiliados no realiza aportaciones, es posible que muchos trabajadores que brindan el servicio de mototaxi ya estén incorporados a algún sistema previsional, debido a que en algún momento de su vida laboral, pudieron haberse desempeñado como trabajadores dependientes en el sector formal de la economía, y haber realizado aportes al SNP o al SPP, sin embargo, debido a que la aportación es voluntaria para el trabajador que realiza trabajo por cuenta propia, no se produce la continuidad en los aportes.

Posible trato diferenciado entre trabajadores: En caso se establezcan requisitos más ventajosos para el acceso a pensión de los trabajadores mototaxistas (por ejemplo una menor tasa de aportes), podría significar brindarles un trato diferenciado y ventajoso, sobre los demás aportantes al SNP con similar nivel de ingreso que los trabajadores mototaxistas, y eventualmente podría generar expectativas y precedentes para que otros trabajadores independientes que se desempeñen en otro tipo de actividad, y que se encuentren aportando al SNP, soliciten igualmente que se les brinde similar trato.

23 Información estadística a diciembre 2021 remitida por la ONP mediante Oficio N° 112-2022-ONP/GG
24 Información estadística a marzo 2022 publicada en el portal institucional de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) https://www.sbs.gob.pe/app/stats_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=31#

Efectividad de la Autógrafa de ley: De la revisión del contenido de la Autógrafa se infiere que lo que se busca es que los trabajadores mototaxistas, puedan acceder a una pensión, que les permita cubrir el riesgo de pobreza en la vejez. No obstante, no se ha tomado en cuenta, que actualmente el trabajador mototaxista tiene expedito el derecho de afiliarse al régimen previsional de su preferencia (SNP o SPP), en similares condiciones que los demás trabajadores que se desempeñan en otras actividades económicas.

No se justifica la creación de un nuevo de fondo de pensiones para los trabajadores mototaxistas, y tampoco mantener parámetros diferenciados para el acceso a pensión, toda vez que, los trabajadores mototaxistas tienen un ingreso que supera a por lo menos el 33% de los trabajadores aportantes al SNP, es decir, tienen similar nivel de ingreso, por lo que se demuestra que poseen similar capacidad para contribuir a un régimen de pensiones.

De otro lado, los beneficios que podría otorgar un régimen de pensiones exclusivo de los trabajadores de mototaxista serían inferiores a lo que les otorgaría el SNP, toda vez que al formar parte de un colectivo más grande de trabajadores (afiliados al SNP), los bajos aportes del trabajador mototaxista se compensarían con los aportes de los trabajadores de mayores ingresos. Asimismo, la compensación de riesgos al que se encuentra expuesto el trabajador (invalidez, sobrevivencia, pobreza en la vejez) sería más efectiva al pertenecer al colectivo de afiliados al SNP, y las pensiones podrían cubrirse a través del esquema de transferencia intergeneracional (los jóvenes financian la pensión de los más ancianos).

Asimismo, con la aprobación del reglamento unificado del SNP, se han dado mayores facilidades para que los trabajadores independientes (como es el caso de los mototaxistas) puedan acceder a pensión, así por ejemplo existe la posibilidad de fraccionar aportes, para que el trabajador mototaxista realice contribuciones de acuerdo a sus posibilidades. Del mismo modo, pueda completar los años de aportes que le falta para el acceso a pensión, a través del préstamo previsional[25], el cual consiste en realizar los aportes faltantes con cargo a descuentos de la futura pensión.

Factores que condicionan ampliar la cobertura de los regímenes previsionales a los trabajadores independientes: Para que los sistemas de pensiones puedan brindar plena cobertura a los trabajadores independientes, no es suficiente que mediante una norma se apruebe su incorporación o afiliación, se requiere además que el trabajador realice aportes con cierta regularidad, debido a la alta informalidad del mercado laboral, y la presencia de sesgos cognitivos, como la excesiva preferencia por el consumo presente, la percepción de que el aporte al sistema previsional es un descuento o una perdida, la poca capacidad de anticipar las necesidades en la vejez (miopía previsional), la restricción de liquidez que supone realizar aportes, entre otros, se reduce el incentivo a contribuir al sistema de pensiones a los trabajadores independientes, y esto quedó evidenciado con la poca acogida que tuvo la medida que obligaba a realizar aportes a los trabajadores independientes[26], aprobada en el año 2013, medida que finalmente terminó siendo derogada[27].

---

25 Artículo 49 del Decreto Supremo N° 354-2020-EF

26 Con la aprobación de la Ley N° 29903 se dispuso que los trabajadores que no superen los 40 años de edad, deben afiliarse obligatoriamente a un sistema de pensiones, pudiendo optar por el SPP o el SNP.

27 Mediante Ley N° 30237 se derogó el aporte obligatorio de los trabajadores independientes a los sistemas de pensiones, reestableciéndose el carácter de voluntario.

Sobre la Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley

La Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley dispone que el Poder Ejecutivo, dentro de los doce meses de publicada la Ley, de ser aprobada, realiza los estudios actuariales correspondientes y aprueba las normas complementarias para el cumplimiento de lo señalado en los artículos 8 y 9.

De acuerdo con lo estipulado en numeral 3 del artículo 71 del Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo (1952), relativo a la norma mínima de la seguridad social, ratificado por el Perú, el Estado debe "(...) garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión."

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú dispone lo siguiente: "Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación."

El principio de sostenibilidad o equilibrio financiero consiste en que no pueden existir prestaciones si no hay un régimen de financiamiento de las mismas. Como sucede con cualquier clase de seguro, los riesgos deben ser cubiertos con cierta masa de recursos acopiados permanentemente; lo que determina, por una parte, que los ingresos han de estar planificados en función del costo total de las prestaciones, de los gastos de administración y de la formación de una reserva determinada; y, por otra parte, que las prestaciones, en su cuantía y condiciones, debe ajustarse a los recursos que se proyecta obtener. Entre ingresos y gastos tienen que haber, por lo tanto, un equilibrio constante[28].

Al respecto, la Autógrafa de Ley no cuenta con el sustento económico, financiero y actuarial requerido por las normas previamente citadas, necesarias con el fin de garantizar que el nuevo sistema previsional propuesto es viable y que no impactará negativamente sobre la sostenibilidad financiera de la ONP, como entidad a cargo de la administración del fondo para la pensión social propuesta.

Asimismo, contrario a lo que señala la Primera Disposición Complementaria Final, según la normativa ya citada, **la realización de estudios actuariales debe realizarse antes (y no después) de cualquier modificación al sistema de seguridad social en salud o pensiones**, toda vez que estos constituyen indicadores que brindan certeza o al menos elementos suficientes para determinar la viabilidad de la creación de un plan complementario y de la sostenibilidad financiera a partir de la creación de una pensión social con aportes de los conductores mototaxistas.

Textos alternativos de redacción

Sobre la base de todo lo anterior, se proponen los siguientes textos alternativos de redacción para los artículos 3, 4, 8 y 9; asimismo, se sugiere la eliminación de la Primera Disposición Complementaria Final.

---

28 RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge, Derecho de la Seguridad Social, Cuarta Edición, Grijley, Lima, 2008, pp. 363-364.

"Artículo 3. Creación del Registro Nacional de Conductores de Mototaxi

Se crea el Registro Nacional de Conductores de Mototaxi (Renacomo), que es de acceso público.

El Renacomo contiene la siguiente información:

[...]"

"Artículo 4. Inscripción

4.1 La inscripción en el Renacomo se realiza mediante un aplicativo informático a cargo de la autoridad competente. Es un procedimiento de aprobación automática. Dicha inscripción es obligatoria y gratuita.
4.2 Para efectuar la inscripción a través del aplicativo informático señalado en el párrafo 4.1, el conductor de mototaxi debe ingresar consignando el tipo y número de documento de identidad, así como el número de licencia de conducir.
4.3 El aplicativo informático permite la interoperabilidad con las demás entidades de la administración estatal para verificar la validez de la información proporcionada por el conductor de mototaxi.
4.4 Aprobada la inscripción, la autoridad competente emite a favor del conductor de mototaxi una constancia de registro en el Renacomo en la que consta la información consignada en dicho registro".

"Artículo 8. Seguro Integral de Salud

Los conductores de mototaxis inscritos en el Renacomo tienen derecho a acceder al Seguro Integral de Salud (SIS), de acuerdo con la legislación vigente".

"Artículo 9. Seguridad Social en Pensiones para los conductores de mototaxi

Los conductores de mototaxi pueden afiliarse facultativamente al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones, de conformidad con la legislación vigente".

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 1589/2021-CR, y otros

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **mayo** de **2023**

Pase a la Comisión de **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY PARA LA FORMALIZACIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL DEL MOTOTAXISTA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley establece disposiciones para la formalización y la seguridad social de los prestadores de servicios de transporte público especial de pasajeros en vehículos menores motorizados denominados mototaxi.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente ley se aplican a:

a) Los conductores de los vehículos señalados en el artículo 1 y que se dedican de forma personal a la prestación de servicio de transporte público especial de pasajeros, sin relación de subordinación, siempre que cumplan con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores.

b) Los propietarios de los vehículos menores señalados en el artículo 1.

CAPÍTULO II

REGISTRO NACIONAL DE CONDUCTORES DE MOTOTAXI

Artículo 3. Creación del Registro Nacional de Conductores de Mototaxi

Se crea el Registro Nacional de Conductores de Mototaxi (Renacomo), a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), que es de acceso público.

El Renacomo contiene la siguiente información:

a) Nombres y apellidos, tipo y número de documento de identidad.

b) Nacionalidad.

c) Número de licencia de conducir.

d) Fotografía actual del conductor de frente, a color y con fondo blanco.

e) *Razón social de la asociación a la que pertenece, de ser el caso.*

f) *Placa de rodaje de la unidad vehicular, en caso de que sea propietario de esta.*

g) *Número de partida registral donde consta inscrita la unidad vehicular.*

Artículo 4. Inscripción

4.1 La inscripción en el Renacomo se realiza mediante un aplicativo informático a cargo del MTC. Es un procedimiento de aprobación automática. Dicha inscripción es obligatoria y gratuita.

4.2 Para efectuar la inscripción a través del aplicativo informático señalado en el párrafo 4.1, el conductor de mototaxi debe ingresar consignando el tipo y número de documento de identidad, así como el número de licencia de conducir.

4.3 El aplicativo informático desarrollado por el MTC permite la interoperabilidad con las demás entidades de la administración estatal para verificar la validez de la información proporcionada por el conductor de mototaxi.

4.4 Aprobada la inscripción, el MTC emite a favor del conductor de mototaxi una constancia de registro en el Renacomo en la que consta la información consignada en dicho registro.

Artículo 5. Obligaciones del propietario de mototaxi

El propietario de mototaxi está obligado a:

a) *Mantener la constancia de registro en un lugar visible al interior del mototaxi mientras se encuentre brindando el servicio.*

b) *Mantener actualizada la información prevista en el artículo 4.*

c) *Registrar el número de placa de rodaje en la parte superior de dicho vehículo que permita su visibilidad externa conforme a disposiciones reglamentarias establecidas por el MTC.*

Artículo 6. Obligaciones del conductor de mototaxi

El conductor de mototaxi está obligado a:

a) *Mantener actualizada la información prevista en el artículo 4, en lo que corresponda.*

b) *Colocar la constancia de registro en un lugar visible al interior del mototaxi mientras se encuentre brindando el servicio.*

Artículo 7. Fiscalización

7.1 La fiscalización del cumplimiento de las obligaciones señaladas en los artículos 5 y 6 está a cargo de las municipalidades distritales que otorguen las respectivas licencias de conducir.

7.2 En caso de incumplimiento, en la primera oportunidad, la municipalidad distrital emite una medida orientadora al responsable del incumplimiento de la obligación y otorga un plazo no menor de quince días naturales para subsanar dicho incumplimiento.

7.3 En caso de un segundo incumplimiento, se emite una nueva medida orientadora y se aplica, además, una multa administrativa de entre 0,01% y 0,03% de una (1) unidad impositiva tributaria (UIT).

7.4 En caso de un tercer incumplimiento, se procede con el decomiso del vehículo y se aplica una multa de 0,1% de una UIT la cual debe ser cancelada para poder recuperar el vehículo, sin perjuicio del pago correspondiente al depósito.

CAPÍTULO III

MEDIDAS PARA FOMENTAR LA PROTECCIÓN DE SALUD Y PENSIONES A FAVOR DE LOS CONDUCTORES DE MOTOTAXI

Artículo 8. Planes complementarios del Seguro Integral de Salud

El Seguro Integral de Salud (SIS) prevé un plan complementario de salud a favor de los conductores de mototaxis inscritos en el Renacomo, que se ajusta a las principales enfermedades y accidentes asociados a dicha actividad.

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo, emite las normas correspondientes para determinar el aporte y la cobertura de dicho plan complementario.

<u>Artículo 9</u>. Pensión social para los conductores de mototaxi

9.1 Los conductores de mototaxi inscritos en el Renacomo tienen derecho a percibir una pensión social que sea compatible con la percepción de cualquier tipo de pensión no contributiva.

9.2 La Oficina de Normalización Previsional administra un fondo para la pensión social indicada en el párrafo 9.1, que se constituye sobre la base de un aporte mensual efectuado por los conductores de mototaxis inscritos en el Renacomo.

9.3 Mediante decreto supremo se establece la cuantía de los aportes mensuales en función de un porcentaje de la remuneración mínima vital (RMV), la cantidad de aportes mensuales para acceder a la pensión social, la forma de cálculo de la cuantía de la pensión, y demás normas complementarias.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Estudios actuariales y aprobación de normas complementarias para establecer el plan complementario de salud y las pensiones sociales

El Poder Ejecutivo, dentro de los doce meses de publicada la presente ley, realiza los estudios actuariales correspondientes y aprueba las normas complementarias para el cumplimiento de lo señalado en los artículos 8 y 9.

SEGUNDA. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación, con excepción de lo previsto en los artículos 8 y 9, que entran en vigor dentro de un plazo de veinticuatro meses contados desde su publicación.

TERCERA. Responsabilidad de la información declarada en el Renacomo

En la tramitación del procedimiento de inscripción en el Renacomo, se presume que la información consignada por el conductor o el propietario del mototaxi responde a la verdad. Esta presunción admite prueba en contrario. En caso de que la autoridad verifique o compruebe que la información presentada no sea veraz, se procede a iniciar las acciones respectivas para hacer efectiva la responsabilidad administrativa o penal que corresponda conforme a ley.

CUARTA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, reglamenta la presente ley en un plazo máximo de sesenta días calendario, contados a partir de su vigencia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Incorporación del artículo 5 en la Ley 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores

Se incorpora el artículo 5 en la Ley 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, con el siguiente texto:

*"**Artículo 5. Conductor de vehículo menor***

Se considera conductor de vehículo menor a quien se dedique a prestar servicio de transporte público especial de pasajeros de manera personal e individual, sin relación de subordinación, y que cumpla lo dispuesto en los artículos 3 y 4".

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los doce días del mes de abril de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA