



ROSIO TORRES SALINAS

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"



**PROYECTO DE LEY "CAPITAL SEMILLA",
QUE PROPONE OTORGAR UNA PENSIÓN
DE JUBILACIÓN UNIVERSAL Y
CAPITALIZABLE.**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **ROSIO TORRES SALINAS** de la Bancada Alianza Para el Progreso (APP), en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

PROYECTO DE LEY¹

**LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PUBLICA E INTERES NACIONAL OTORGAR
UN CAPITAL INICIAL "CAPITAL SEMILLA" PARA UNA PENSION DE JUBILACION
UNIVERSAL Y CAPITALIZABLE.**

Artículo 1.- Objeto de la Ley:

La presente Ley tiene por objeto otorgar un capital inicial (Capital Semilla) a nombre de cada peruano nacido vivo, para ser depositado en una Cuenta Individual Capitalizable - CIC y administrado por el Estado, de manera que al llegar a la edad de jubilación (65 años) e independientemente de la condición laboral, el ciudadano en edad de jubilación esté garantizado a tener una pensión básica.

Artículo 2.- Principios:

El Pilar Solidario "Capital Semilla", se basa en los siguientes principios:

- a) **Universalidad:** Establece que el derecho a una pensión de jubilación no es un patrimonio exclusivo y excluyente del trabajador, debido a que no se restringe para un grupo, sino que el derecho a una pensión debe ser un derecho universal, independientemente de la condición laboral o de haber contribuido a un sistema de pensiones, ya sea estatal o privado.
- b) **Subsidio solidario:** Mediante este principio, el Estado debe garantizar un capital inicial cuya capitalización, servirá para garantizar una pensión básica para los jubilados que no puedan recibir una pensión básica por diversos factores relacionados a circunstancias sociales, laborales y/ o económicas.
- c) **Eficiencia:** Este principio implica que se formule el aprovechamiento de los recursos del Estado de la mejor manera, para enfrentar las diversas contingencias de la seguridad social en materia de pensiones.
- d) **Intangibilidad:** El fondo que corresponde al Capital semilla tiene carácter de intangible.
- e) **Responsabilidad fiscal:** El Pilar Solidario "Capital Semilla" busca asegurar una pensión adecuada, en concordancia con las reglas fiscales de nuestro país.

¹ La presente iniciativa recoge lo contenido en el Proyecto de Ley N° 4297/2018 del ex congresista Gilbert Violeta López, a los que se ha introducido ciertas actualizaciones para proceder a su presentación.

- f) **Igualdad y no discriminación:** Reconoce a los pensionistas el respeto de sus derechos, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna.

Artículo 3.- Requisitos para acceder al pilar solidario:

Para acceder al beneficio se deberán cumplir las siguientes condiciones:

- 3.1. Llegar a la edad de jubilación (65 años de edad) y no lograr obtener una pensión básica determinada por el Estado.
- 3.2. Haber sido residente en el país, por lo menos 10 años antes de acceder a la pensión básica derivada de la Cuenta Individual Capitalizable (CIC).
- 3.3. Cuando el jubilado haya aportado a algún sistema contributivo de pensiones a lo largo de su vida y no haya logrado obtener una pensión básica, tiene derecho a ser beneficiario de su CIC, sólo como un complemento a la pensión que de acuerdo al Régimen de Pensión le corresponda.

Artículo 4.- Alcance de la Ley:

- 4.1. El Estado brinda a todo peruano nacido vivo al momento de su nacimiento, un subsidio económico que debe ser depositado en una Cuenta Individual Capitalizable (CIC) a cargo de una entidad administradora designada por el Estado.
- 4.2. Todo peruano nacido vivo tiene la potestad de afiliarse a una Cuenta Individual Capitalizable (CIC) a través de una entidad administradora designada por el Estado, en un plazo máximo de 30 días contados desde la fecha de su nacimiento, a través de la representación de sus padres o tutor, debidamente acreditado, sin perjuicio de que la persona en caso inicie una vida laboral pueda optar por realizar aportes contributivos al régimen de pensiones de preferencia.
- 4.3. En ningún caso la persona podrá disponer del subsidio de la CIC, ya que esta tiene como fin otorgar una futura pensión básica de jubilación, independientemente de la condición laboral del beneficiado.
- 4.4. El subsidio del Estado se capitalizará en el tiempo, y estará a disposición de la persona al momento de cumplir la edad legal de jubilación.
- 4.5. En caso de que la persona durante su vida laboral haya realizado aportes contributivos en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o en el Sistema Privado de Pensiones (SPP), y que a la hora de jubilarse no logre obtener el monto de una pensión básica, este subsidio debe ser considerado sólo como un complemento a la pensión de acuerdo al Régimen de Pensión que le corresponda, en cuyo caso se trasladará el capital necesario de la CIC del beneficiario para completar el monto a una pensión básica, conforme a las normas que regulan cada sistema previsional.
- 4.6. El fondo correspondiente al Capital Semilla para las personas que ya cuenten con una pensión de jubilación superior a la pensión básica, será revertido hacia el Estado, para financiar a nuevos beneficiarios.
- 4.7. El monto del subsidio, su cálculo y financiamiento, será establecido en el reglamento de la presente Ley que para tal efecto emitirá el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 4.- Entidad Encargada:

La administración de los fondos es designada por el Estado y se sustenta bajo las características fundamentales siguientes:

- 5.1. La entidad pública designada debe asegurar la intangibilidad del aporte realizado por el Estado a cada nacido.
- 5.2. La entidad pública debe ser eficiente en la recaudación, así como asegurar que la transferencia se realice de forma efectiva en la Cuenta Individual Capitalizable (CIC) en el menor tiempo posible.
- 5.3. La entidad pública, debe otorgar información transparente y continua, de manera que los usuarios puedan hacer un seguimiento adecuado de sus fondos.

Artículo 6.- Vigencia:

La presente Ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación

Artículo 7.- Normas Reglamentarias:

El Ministerio de Economía y Finanzas emitirá las normas reglamentarias de los artículos que componen la presente Ley, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/12/2021 14:18:20-0500



ROSIO TORRES SALINAS
Congresista de la República

Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/12/2021 14:18:20-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2021 15:39:58-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 22/12/2021 12:02:30-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2021 18:36:42-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2021 18:37:01-0500



www.congreso.gob.pe
Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/12/2021 16:17:15-0500



Dirección: Jr. Jirón Azángaro N° 468, Lima, Lima, Perú
Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Chery
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2021 11:48:50-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA:

[Precisión: La presente iniciativa recoge lo contenido en el Proyecto de Ley N° 4297/2018 del ex congresista Gilbert Violeta López, a los que se ha introducido ciertas actualizaciones para proceder a su presentación].

1.1. BASE CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

Al hablar de seguridad social nos referimos a la potestad que cuenta el Estado con la finalidad de garantizar el derecho a la salud, a la asistencia médica, la protección de medios de subsistencia y servicios sociales; así como el bienestar individual y colectivo para el sector de la ciudadanía que más lo necesite. Esto se manifiesta en el otorgamiento por parte del Estado de una pensión, la cual previo cumplimiento de los requisitos legales, se encargará de cubrir las necesidades básicas de la población cuando sea necesario. La Seguridad Social es un componente de las políticas públicas en materia de protección social que todo Estado debe proporcionar a las personas. Su diseño debe buscar la protección integral del ser humano. Conocerla, desarrollarla, difundirla es tarea de todos.

En nuestra legislación, contamos con el Sistema Nacional de Pensiones, el cual es un régimen unitario y público, el cual haciendo uso de las aportaciones de quienes están trabajando hoy en día, sirven para pagar la planilla de los actuales pensionistas beneficiarios; de esta manera funcionando a través de una administración de las cotizaciones y pensiones, en base a una estructura de edades que permite que los aportes de los activos puedan financiar razonablemente a los jubilados. Además, el trabajo formal cuenta con el propósito de incrementar la recolección de los aportes de los trabajadores formales, de esta manera cubriendo las pensiones de jubilados, incapacitados y los familiares de orfandad. Sin embargo, debido a la grave situación financiera del Sistema Nacional de Pensiones se instauró el Sistema Privado de Pensiones, que se desvincula del concepto de seguridad social.

En la Constitución Política del Perú, en su artículo 10° se establece el reconocimiento del Estado al derecho universal y progresivo de toda persona a la Seguridad Social para su protección frente a las contingencias que precise la Ley, así como elevar la calidad de vida. La progresividad está referida al acceso al derecho². Esta norma se complementa con lo dispuesto por el artículo 11° de la propia Carta Magna que señala la implementación de sistemas que permitan el otorgamiento de prestaciones de salud y pensiones; y al artículo 7° el cual reconoce el derecho universal a la protección de la salud.

Asimismo, la Constitución Política permite que dicha implementación pueda ejecutarse por entidades privadas o entidades mixtas. De manera que la actividad privada pensionaría es permitida por el Estado, en el entendido que no

² Gonzales Hunt, César. La configuración constitucional de la Seguridad Social en pensiones. En Estudios del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima, 2009. Página 434.

se trata de actividad de seguridad social, aunque se les haya provisto de reconocimiento constitucional.

El Tribunal Constitucional se pronuncia "(...) Téngase presente que el Estado peruano debe cumplir con el principio de progresividad. Dicha obligación demanda el cumplimiento progresivo de los derechos sociales reconocidos en el Pacto "en plazos razonables (y) acompañados de acciones concretas", incluido el derecho a la seguridad social. Si bien se requiere gasto público para la implementación de los derechos sociales, el Tribunal reitera que "no es argumento suficiente como para hacer depender la realización de los (mismos) de cuestiones presupuestales"³.

Las prestaciones de la seguridad social no deben ser definida de manera restrictiva, siendo que debe garantizar el disfrute mínimo del derecho a la seguridad social. Las medidas a plantear pueden constituir en planes contributivos, que impliquen generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, empleadores y a veces el propio Estado; en conjunto con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos en un fondo común.

De allí que Gonzales (2009)⁴ concluya que: "De lo anterior se puede concluir que si bien la Seguridad Social es un derecho reconocido por la Constitución y que a su vez es esta quien determina que es el Estado el encargado de garantizarla - a través del otorgamiento eficaz de las prestaciones de salud y de pensiones - también es cierto que es la misma Carta Magna quien genera el apartamiento del concepto básico de Seguridad Social para habilitar una especie de aseguramiento social a cargo de empresas privadas". (el subrayado es nuestro).

"Regularmente se utiliza este término para referirse al régimen de salud y pensión, pero como se dijo anteriormente va más allá, por cuanto involucra derechos fundamentales de los ciudadanos comunes, así como de comunidades vulnerables tales como los de los niños, personas en discapacidad o de la tercera edad que no pueden valerse por sí mismos, para quienes el Estado tiene la obligación de proveer dicha seguridad y bienestar."⁵

1.2. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL:

La Seguridad Social es un conjunto de normas y principios elaborados por el Estado, con el objetivo de proteger las situaciones de necesidades básicas de las personas, lo que es independiente de la vinculación profesional con una empresa y del hecho que haya o no contribuido al sistema.

Características generales del Sistema de Seguridad Social:

- a) Público: El Estado es el encargado de cubrir las necesidades de protección de la población en general.

³ Expediente N.º 01470-2016-HC

⁴ Gonzales Hunt César. Op. Cit. Página 436.

⁵ El concepto de seguridad social; una aproximación a sus alcances y límites. Pérez y Calderón. 2012. Página 79.

- b) Cobertura universal: El Estado es el encargado de generar las condiciones de un sistema universal tanto en los elementos subjetivos como en los elementos objetivos.
- c) Mixto: El Estado es el encargado de brindar el servicio de protección a las personas necesitadas, lo que puede o no generar una contraprestación contributiva y no contributiva.
- d) Autónomo: El ámbito de aplicación de las normas de Seguridad Social incluye a los trabajadores, así como a los no trabajadores.

Obligaciones del Estado con el cumplimiento del derecho a la Seguridad Social:

- a) Obligación de respetar: El Estado debe abstenerse a interferir de manera directa o indirectamente, en el ejercicio del derecho a la seguridad social.
- b) Obligación de proteger: El Estado debe evitar haciendo uso de medidas legislativas, que terceras personas denieguen el acceso en igualdad de condiciones a planes de seguridad social que sean administrados por este o por otros.
- c) Obligación de facilitar: El Estado debe adoptar medidas positivas para la implementación, haciendo uso de la aprobación de leyes adoptando una estrategia nacional de seguridad social y un plan de acción, asegurándose que el sistema esté al alcance de todos y cubra los riesgos e imprevistos sociales.
- d) Obligación de promover: El Estado debe tomar medidas para garantizar que haya una educación y una sensibilización pública adecuadas, sobre el acceso a los planes de seguridad social, en particular en las zonas rurales y en las zonas urbanas desfavorecidas.
- e) Obligación de garantizar: El Estado debe hacer efectivo el derecho a la seguridad social en los casos en que las personas no se encuentren en condiciones, por motivos ajenos a su voluntad, de ejercer por si mismos este derecho.

Normas internacionales de trabajo en materia de la seguridad social:⁶

- a) La Declaración Universal de los Derechos del Hombre que aprobó la Organización de las Naciones Unidas en 1948, dispuso que toda persona en calidad de miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social.
- b) El Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo planteó la norma mínima en materia de seguridad social al establecer las prestaciones que debe comprender cada tipo de beneficio.

1.3. ANTECEDENTES:

Evolución de la seguridad social en materia de pensiones:

El esquema de pensiones en el Perú se basó desde un inicio en un sistema de reparto, en el año 1850, a través de la creación de la Ley de Goces, se estableció el primer sistema de pensiones del Perú y tenía como antecedente la Real Cédula del Rey de España del 08 de febrero de 1803, que extendía una

⁶ De Los Heros, Perez Albela, Alfonso. Articulación de los sistemas previsionales público y privado. En Revista Laborem N° 10. Lima, 2009. Páginas 88 y 89.



disposición real que databa del 23 de diciembre de 1773, en favor de los empleados de la Real Hacienda.

Posteriormente, en el año 1973, dentro del sistema de reparto, se crea el Sistema Nacional de Pensiones (D.L. N° 19990), en adelante SNP, un sistema público de contribución forzosa, aplicable tanto a los trabajadores de empleadores particulares como a los servidores o funcionarios públicos que prestan servicios al Estado, ingresados con posterioridad al 11 de julio de 1962.

Desde ese entonces, el Perú ha ido evolucionando sus modelos de sistemas de pensiones, existiendo actualmente dos tipos de sistemas de pensiones: el Sistema de Reparto y el Sistema de Capitalización Individual.

1) El Sistema de Reparto está a cargo del Sector Público mediante dos Decretos de Ley:

A. El Régimen del Decreto Ley N° 19990 o Sistema Nacional de Pensiones (SNP):

Este sistema se encuentra administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), está comprendido para los trabajadores del régimen laboral privado (Ley N° 4916 - Decreto Legislativo N° 728), los trabajadores obreros (Ley N° 8433) y para los funcionarios y servidores públicos bajo el régimen de la actividad privada pública (Ley N° 11377 - Decreto Legislativo N° 276), incluyendo al personal que a partir de la vigencia de dicho Régimen de Pensiones haya ingresado a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio, así también, trabajadores de empresas de propiedad social, cooperativas y similares; trabajadores al servicio del hogar; trabajadores artistas y otros de acuerdo a Decreto Supremo.

El derecho a la pensión de jubilación es de acuerdo a la edad del trabajador (65 años) y sus años de aporte (20 años como mínimo). En este régimen, la pensión corresponde a un porcentaje de la remuneración de referencia, siempre y cuando ésta sea menor a la pensión mínima (S/ 500) o superior a la máxima (S/ 893). La pensión mínima es de acuerdo a los años de aporte; en ese sentido, para quienes obtuvieron una pensión antes de la regulación de 20 años la pensión mínima será de S/ 500 soles.

La tasa de contribución es del 13 % de la remuneración asegurable, dicho porcentaje será abonado por el asegurado⁷. El monto de contribuciones no cubre la carga pensionaría actual.

B. El Régimen del Decreto Ley N° 20530:

Es un régimen de pensiones y compensaciones por servicios civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley N° 19990. Este

7

https://www.onp.gob.pe/Servicios/estoy_aportando_snp/montos_aportes_trabajadores/inf/monto_aporte_1990

régimen de sistema de reparto, fue creado para trabajadores del Estado de la carrera pública del Decreto Legislativo N° 276, que no habían sido incorporados al Decreto Ley N° 19990.

También es denominado como "Cédula Viva", debido a que se debe nivelar la pensión con la remuneración de un trabajador en actividad del mismo cargo, nivel y categoría remunerativa. Asimismo, las pensiones son otorgadas con el equivalente del 100% de sobrevivencia para los casos de viudez, orfandad y ascendencia.

Sólo los servidores del sector público que ingresaron a laborar en el Estado antes de 1962, podían ingresar a dicho régimen de pensiones y ante una reincorporación se debía optar por la pensión o la remuneración con el pase al Decreto Ley N° 19990. Sin embargo, hoy en día, es un régimen actualmente cerrado a nuevos ingresantes.

La tasa de contribución era de 12% de la remuneración pensionable, asumidas en partes iguales por el Estado y los trabajadores. Las contribuciones que realizan los trabajadores activos del Decreto Ley N° 20530 es el 6% de la remuneración pensionable, aunado al 6% a cargo del Estado, que sólo alcanza para financiar el 15% de la pensión que recibirá el trabajador al cese.

2) El Sistema de Capitalización Individual está a cargo del Sector Privado:

El Régimen del Decreto Ley N° 25897 o Sistema de Capitalización Individual:

El Sistema Privado de Pensiones, en adelante SPP, fue creado mediante el Decreto Ley N° 25897, este régimen es de capitalización individual y está administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), en su etapa de acumulación y por las AFPs o Compañías de Seguros en la etapa de retiro, según el tipo de pensión.

Las AFPs se encargan de administrar los aportes obligatorios de los trabajadores afiliados, en cuentas de capitalización individual y a la vez invierten por cuenta de aquellos, a fin de obtener rendimientos.

Las prestaciones son calculadas sobre la base de los aportes que cada trabajador realiza a lo largo de su periodo laboral, los cuales deben ser suficientes para financiar su pensión desde el cese hasta el fallecimiento.

Los beneficiarios de este régimen de pensiones son los trabajadores de la actividad privada, funcionarios o servidores públicos que decidan trasladarse del Sistema Público de Pensiones (SNP o Cédula Viva) o los que se afilien de manera voluntaria desde el inicio de su vida laboral.

Características de este régimen:

- Los aportantes recibirán una pensión con los recursos que hayan acumulado en su Cuenta Individual Capitalizable (CIC). Las Leyes N°

27617 y N° 28991, contemplaron este beneficio para los afiliados que, al momento de la reforma, estaban cotizando al SNP.

- No existe garantía de pensión mínima en el régimen general.
- Recientemente, con la Ley N° 30425 del 21 abril de 2016, los trabajadores tienen la opción de retirar hasta el 95.5% de su fondo acumulado, o escoger algún mecanismo de rentas que le permita obtener una pensión mensual.
- En el caso de pensión, la magnitud que finalmente se pueda obtener depende de varios factores como los aportes, la "densidad de cotización", la rentabilidad, la edad de jubilación, el grupo familiar, entre otros. De esta manera, existe una alta dispersión entre las pensiones de los jubilados, que es consistente con la de las remuneraciones, y el impacto de las precitadas variables.
- A cada jubilado se le otorga 12 pensiones al año. Por su parte, cada afiliado realiza 12 aportes al año.
- La tasa de reemplazo, para aquellos que eligen la opción de pensión mensual, es un parámetro endógeno y conocido al finalizar el periodo de aportes, cuando se calcule la pensión en función del capital acumulado por la persona. Hoy, la tasa de reemplazo para aquellos que reciben pensión, arroja un promedio de 50%.
- Desde el 2006, el aporte obligatorio del empleado es el 10% de su remuneración. Adicionalmente, el afiliado paga una comisión por administración a la AFP y una prima que cubre el riesgo de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio a una compañía de seguro. La comisión, el aporte y la prima totalizan cerca del 13 % de la remuneración mensual del trabajador.
- El SPP es autofinanciado, y no representa riesgo para la sostenibilidad fiscal.

1.4. FACTORES QUE AFECTAN EL SISTEMA DE PENSIONES:

Sin embargo, en la actualidad el Sistema Pensionario en el Perú se ve afectado por diversos factores entre los cuales los principales son los siguientes:

1) La evolución demográfica:

Desde la mitad del siglo XX el Perú tenía 7.6 millones de habitantes y crecía a una tasa anual media de 2.6%, esa velocidad del crecimiento demográfico se incrementó a partir de 1955 llegando la tasa de crecimiento a 2.9% -el más alto porcentaje en toda la historia- dicho crecimiento siguió evolucionando.

Actualmente, según el informe de "Estadística poblacional 2021" - realizado por Ipsos con fuentes del INEI - la cifra estimada es de 33 millones 35 mil 304 peruanos, de los cuales un 52.1 % pertenecen a la población adulta de entre 21 a 59 años, quienes han mostrado un crecimiento progresivo estos últimos dos años.

Sin embargo, a pesar que el número de habitantes por quinquenio aumenta debido a una cantidad mayor de mujeres que está en edad reproductiva, la velocidad de crecimiento de la población comenzó a disminuir como

resultado de una declinación del promedio de hijos por mujer. Esto, a razón que antes el Estado no implementaba políticas públicas sobre planificación familiar orientada a la utilización de anticonceptivos, dicha caída de la tasa global de fecundidad ha tenido ocurrencia paralelamente con el uso de anticonceptivos, según así lo revelan las encuestas PEAL-PECFAL, ENAF y ENPAS⁸.

Consecuentemente, ha habido un cambio significativo en las edades de la población para el siglo 1950-2050, observándose que la fecundidad hoy en día ha disminuido dentro de la población total reduciendo de 16.8% en el año 1950 a 11.9% en el año 2000 y presumiéndose que será de 6.7% en el año 2050. Asimismo, las personas mayores de 65 años aumentaron lentamente en los primeros cincuenta años del periodo, pasando de 3.5% en el año 1950 a 4.7% en el año 2000. Este crecimiento es considerable y significativo puesto que se asume que para el año 2050 aumentará a 15.7%.

Estos indicadores señalan que actualmente la población total del país se encuentra en un proceso de envejecimiento para el periodo de años 1950-2050.

CUADRO N° 5.2
PERÚ: POBLACIÓN PROYECTADA, SEGÚN GRUPO DE EDAD E INDICADORES DE ENVEJECIMIENTO, 1950-2050

Año	Población Proyectada (Miles)	Población 0-14 / población total	Población 15-59 / población total	Población 60+ / población total	Población 80+ / población total	Tasa de dependencia (0-14 y 60+ / 15-59)	Índice de envejeci- miento, 60+ / 0-14)	Índice de sosteni- miento, 60+ / 15-59)
1950	7 777,4	41,5	52,8	5,7	0,3	89,3	13,7	10,7
1960	10 153	43,8	50,6	5,6	0,3	97,6	12,8	11,1
1970	13 453,7	44,6	49,9	5,5	0,3	100,3	12,4	11,1
1980	17 531	42,4	52,1	5,6	0,4	92,0	13,1	10,7
1990	22 031,6	39,1	54,9	6,1	0,5	82,3	15,6	11,1
2000	26 390	34,5	58,3	7,2	0,7	71,5	20,9	12,4
2010	28 692,9	30,2	60,8	9,0	1,2	64,4	29,6	14,7
2021	33 035	24,5	62,4	13,0	2,0	60,1	53,0	20,8
2030	35 792,1	22,9	61,0	16,1	2,6	63,8	70,1	26,3
2040	38 023	19,9	60,2	19,9	3,6	66,1	100,3	33,1
2050	39 363,4	17,6	58,2	24,1	5,1	71,7	136,9	41,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional por Edad Simple y Año Calendario, 1950-2050.

De lo descrito anteriormente, es posible argüir que nos encontramos en un escenario en el cual los nacimientos están progresivamente disminuyendo mientras que las defunciones aumentarán como consecuencia del envejecimiento de la población que produce un aumento de las personas mayores de 65 años, y también producto de la pandemia de la Covid 19.

⁸ La prevalencia anticonceptiva para todos los métodos aumentó de 12% en 1969/1970 (PEAL-PECFAL) a 19% en 1977 /1978 (ENAF) y a 25% en 1981 (ENPA).



De manera que en el quinquenio 2045-2050 los nacimientos serán de 581 mil por año y las defunciones 363 mil por año.

Cuadro N° 18 PERU: NACIMIENTOS Y DEFUNCIONES ANUALES PROYECTADOS, 2000-2050 Promedio de casos (en miles) por quinquenio				
QUINQUENIO	NACIMIENTOS (N)	DEFUNCIONES (D)	INCREMENTO NATURAL (N-D)	INCREMENTO TOTAL*
2000-2005	628	166	462	402
2005-2010	616	173	443	403
2010-2015	607	184	423	403
2015-2020	598	197	401	391
2020-2025	584	213	371	361
2025-2030	592	238	354	348
2030-2035	593	266	327	321
2035-2040	590	297	293	287
2040-2045	585	330	255	249
2045-2050	581	363	218	212

* Incremento natural menos el saldo migratorio internacional.

Fuente: Boletín de Análisis Demográfico N° 35. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI

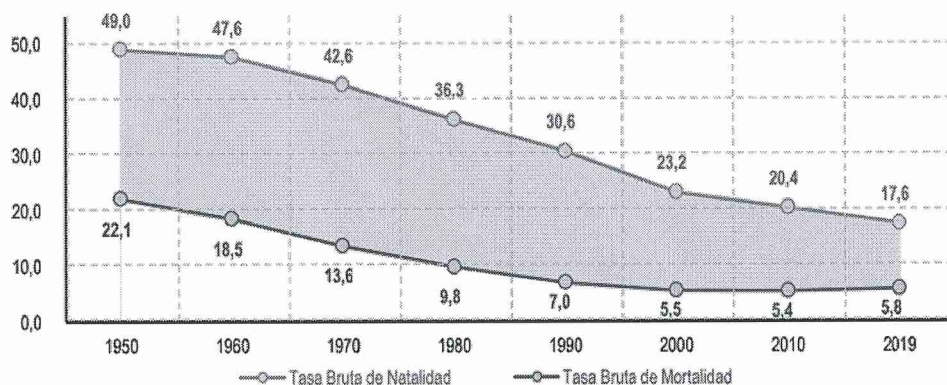
2) La esperanza de vida:

Durante las últimas décadas, nuestro país ha registrado cambios notables en términos de reducción del nivel de mortalidad y de natalidad. Así, la Tasa Bruta de Natalidad (TBN) de 49 nacimientos por mil habitantes en 1950 desciende a 17,6 en el 2019. La mortalidad medida por la Tasa Bruta de Mortalidad (TBM), sigue igual tendencia que la natalidad, de 22,1 se sitúa en 5,8 defunciones por mil habitantes en el 2019.

Sin embargo, tras la aparición del virus Covid-19, la esperanza de vida de la población peruana en los últimos años ha ido decayendo, en el país se han confirmado 613 378 casos y reportado 28 124 defunciones, lo que arroja una tasa de letalidad de la enfermedad de 4. 58 por ciento. Siendo así el segundo con más casos en América Latina, sólo detrás de Brasil y el sexto a escala planetaria.



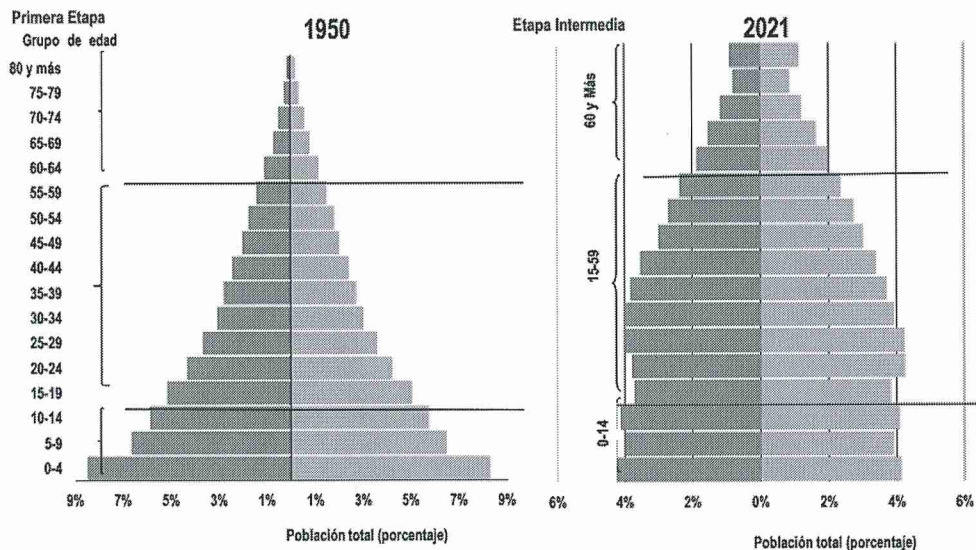
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA TASA BRUTA DE NATALIDAD Y MORTALIDAD, 1950-2019
(Por mil)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, por Años Calendario y Edades Simples, 1950-2050.

De igual manera, la población se encuentra en un proceso de envejecimiento, el cual cambia la estructura de la base piramidal.

PERÚ: TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA



En respectiva demográfica, se denomina envejecimiento de la población al proceso de cambios en la estructura por edad y sexo con una doble dimensión, diferenciable por sus causas y por sus efectos: Aumenta la proporción de las personas mayores, es decir, el grupo de las personas de mayor edad crece más rápidamente que el conjunto de la población. La causa de esta variación es fundamentalmente, el descenso de la natalidad, que se conoce como envejecimiento por la base de la pirámide.

En circunstancias excepcionales, la pérdida de población joven, normalmente por emigración, también podría producir un rápido envejecimiento por la base. La mayor sobremortalidad masculina con el aumento de la edad, va creciendo la relación de feminidad hasta alcanzar valores superiores a dos mujeres por varón a partir de los 85 años de edad.

Según la Tabla de mortalidad actual, por cada 100 000 personas que se jubilen a los 65 años, alrededor de:

- a) 7,700 personas llegarían con vida a los 95 años.
- b) 1,690 personas llegarían con vida a los 100 años.
- c) 230 personas llegarían con vida a los 105 años.

Años de edad	Probabilidad de vivir
75	77.89%
85	45.62%
90	21.51%
100	1.69%
105	0.24%
109	0.03%

Fuente: SBS - "Evolución y desarrollo del Sistema Privado de Pensiones", 2015

A raíz de ello, la esperanza de vida se ha convertido en una realidad que se presenta a nivel mundial, y hoy en día varios países ya están siendo afectados visiblemente, sobre todo en los países de Europa donde tienen población envejecida, y el Perú está ante el mismo proceso de envejecimiento. En otras palabras, la esperanza de vida en la población de un país dificulta el acceso a las pensiones de jubilación; es por ello, que los gobiernos de varios países realizan diversas reformas a sus sistemas de pensiones, como en Francia.

Asimismo, el Perú no es el único país que sufre tensiones financieras en su sistema de pensiones, debido al imparable aumento de la esperanza de vida ha desequilibrado las cuentas tanto de los sistemas de reparto como de capitalización en todo el mundo y ha provocado reformas en cascada para hacer frente a los problemas, bien de sostenibilidad, de suficiencia o cobertura del sistema.

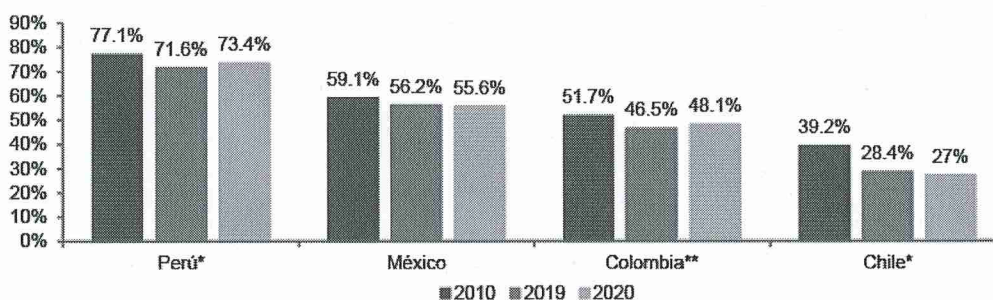
3) La informalidad laboral:

Otro de los factores principales que afectan el sistema de pensiones en nuestro país, es la informalidad en el mercado laboral; si bien este alcanzó el puesto 77 de 141 economías en el pilar respectivo del Reporte de Competitividad Global 2019, del Foro Económico Mundial (el octavo mejor resultado para la región de América Latina y el Caribe), continuó rezagado en las categorías de prácticas de contratación y despido. Esta situación,

sumada a una serie de factores estructurales adicionales, ha hecho que la gran mayoría de empleos sean informales, lo cual implica sacrificar protección social con tal de continuar trabajando.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), a comienzos de la década pasada, nuestro país contaba con una tasa de informalidad del 77.1% siendo esta reducida con el paso del tiempo, se redujo a fines del 2019 a 71.6%. sin embargo, todo este progreso fue perdido por el impacto social y económico de la pandemia. Este hecho histórico subió el porcentaje de informalidad, a pesar de esto el mercado laboral peruano continuó superando ampliamente el desempeño en la región, que se situó en un 53% durante 2018, según la Organización Internacional del Trabajo. Lamentablemente, esto implica una severa limitación en la creación de empleos adecuados y la mejora de condiciones laborales. Ante esta situación, propuestas como la implementación de "mayores beneficios" o la eliminación de regímenes laborales flexibles no favorecerían a los trabajadores, sino que desplazaría a una proporción considerable de formales a la informalidad, lo que impediría el cumplimiento de las regulaciones laborales.

Evolución de la tasa de informalidad laboral en el cuarto trimestre



*Se considera la tasa de informalidad anual en 2010.

**Se consideran únicamente las 13 ciudades y áreas metropolitanas.

Fuente: Enaho, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Ciedess, Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Elaboración: ComexPerú.

Cabe señalar que sólo el 65% de la fuerza laboral peruana está afiliada al sistema contributivo de pensiones (Sistema Nacional de Pensiones - SNP y Sistema Privado de Pensiones - SPP); no obstante, de los trabajadores afiliados al SNP se estima que el 60% no calificará para acceder a una pensión de jubilación debido a que no contribuye por los periodos mínimos requeridos por ley; y, de los trabajadores afiliados en el SPP, existe un grupo de afiliados que no ha alcanzado ahorros suficientes para adquirir una renta vitalicia equivalente a la pensión mínima del SNP.

Por otro lado, el Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP) de la Cámara de Comercio de Lima (CCL), informó en un reciente sondeo que

el 75% de jóvenes peruanos que trabajan no aportan al sistema de pensiones⁹.

Esto debido a la creciente informalidad laboral ocasionada principalmente por dos razones:

a) La baja productividad de los trabajadores:

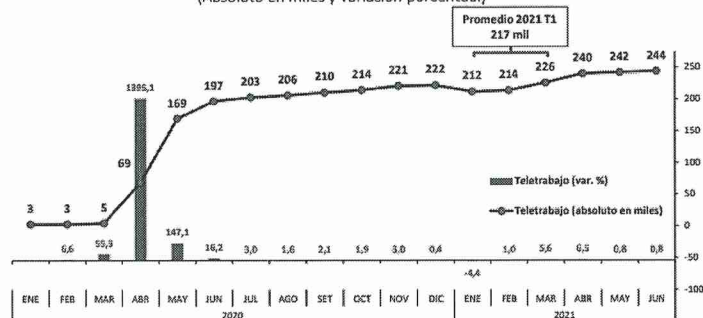
Existen microempresas (de 10 trabajadores) cuyos trabajadores ya sean dependientes o independientes tienen un nivel bajo de educación o formación profesional y pese a ello no tienen ningún interés por capacitarse, generando una baja productividad en dichas empresas, a todo ello se suma el querer disminuir los costos de la formalización ocasionados por regímenes especiales de impuesto a la renta o evitar trámites costosos para la formalización.

b) Altos costos laborales e impositivos:

Aquí se encuentran las empresas pequeñas (de 10 a 49 trabajadores) y medianas (de 50 y 200 trabajadores) que son productivas; sin embargo, buscan evitar la formalidad porque enfrentan costos para generar utilidades y crecer. En ese sentido, se puede observar que los sectores con mayor porcentaje de independientes presentan las tasas de informalidad más altas.

GRÁFICO 3.19. PERÚ: TRABAJADORES EN SITUACIÓN ESPECIAL DE TELETRABAJO/TRABAJO REMOTO, 2020 Y 2021

(Absoluto en miles y variación porcentual)



Nota: La información considera puestos de trabajo en modalidad de "teletrabajo", la cual es una modalidad especial de prestación de servicios caracterizada por la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), y por el desempeño subordinado de labores sin la presencia física del trabajador en la empresa con la que mantiene vínculo laboral, según Ley N° 30036. Adicionalmente, conforme a la R.M. N° 121-2011-TR, las empresas también registran a los trabajadores que se encuentran en la modalidad de "trabajo remoto" en Planilla Electrónica, implementada por la Emergencia Sanitaria, como teletrabajadores en situación especial.

La información de enero de 2020 a abril de 2021 corresponde al PLAME de la Planilla Electrónica; mayo al T-Registro actualizado al 6 de junio de 2021; y junio al T-Registro actualizado al 4 de julio de 2021. La variación porcentual corresponde al mes actual respecto al mes anterior.

Fuente: MTPE - Planilla Electrónica (PLAME y T-Registro).

Elaboración: MTPE- Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

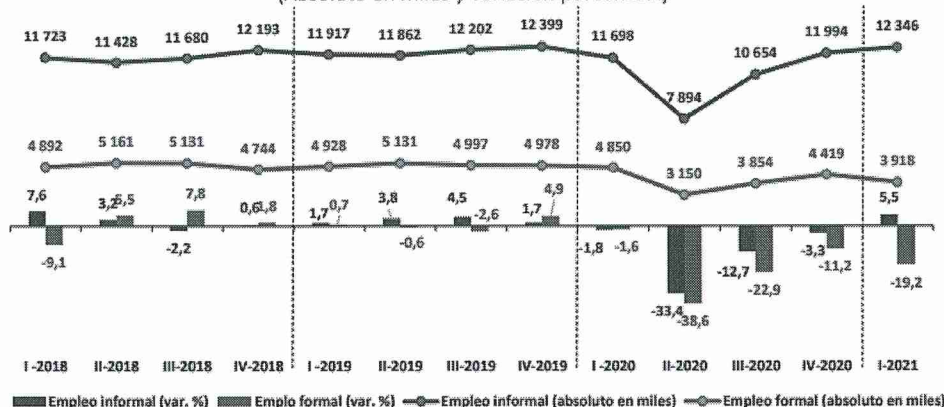
ntexto de pandemia, el trabajo semipresencial y remoto equivale a un costo extra tanto para adecuar al trabajo a distancia para salvaguardar protocolos, como la capacitación necesaria para el trabajador. En consecuencia, a esto, se reducen la producción de trabajo formal. Así

⁹ Redacción Diario Perú 21 - "75% de jóvenes peruanos no aportan al sistema de pensiones". De fecha 17 de octubre de 2017. Fuente: <https://peru21.pe/economia/75-jovenes-peruanos-aportan-sistema-pensiones-380588>

también, se observa que los sectores con mayor cantidad de microempresas presentan las tasas de informalidad más altas.

GRÁFICO 2.4. PERÚ: EMPLEO FORMAL E INFORMAL, 2018 T1– 2021 T1

(Absoluto en miles y variación porcentual)



Nota 1: Los datos trimestrales son referenciales pues el diseño muestral de la ENAHO no permite un nivel de inferencia para ese nivel de desagregación. La informalidad se calcula en base a la Metodología de la OIT, que comprende a aquellos trabajadores que laboran en unidad productivas no registradas en la administración tributaria (SUNAT), aquellos asalariados que no cuentan con seguro social pagado por el empleador y los trabajadores familiares no remunerados.

Nota 2: Cifras preliminares. Calculado con información de trimestres móviles.

Fuente: INEI-ENAHO trimestral 2018-2021.

Elaboración: MTPE-Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Asimismo, de acuerdo al Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP) de la Cámara de Comercio de Lima (CCL), actualmente el Perú tiene un total de 2.9 millones de afiliados que cotizan activamente al Sistema Privado de Pensiones y 1,6 millones aportantes activos (obligatorios y facultativos) en el Sistema Nacional de Pensiones. Considerando una población económicamente activa ocupada (PEAO) de 17 millones de trabajadores, se puede afirmar que el 27% aporta efectivamente a un sistema de pensiones del país.

Y, con respecto a los quintiles socio económicos, se tiene que en el quintil más pobre tan sólo el 10.8% está afiliado a un sistema de pensiones (6.5% SPP y 4.1 % SNP); y, en el quintil más alto, los afiliados ascienden a 70.7 % (49.2% SPP y 18.6% SNP).

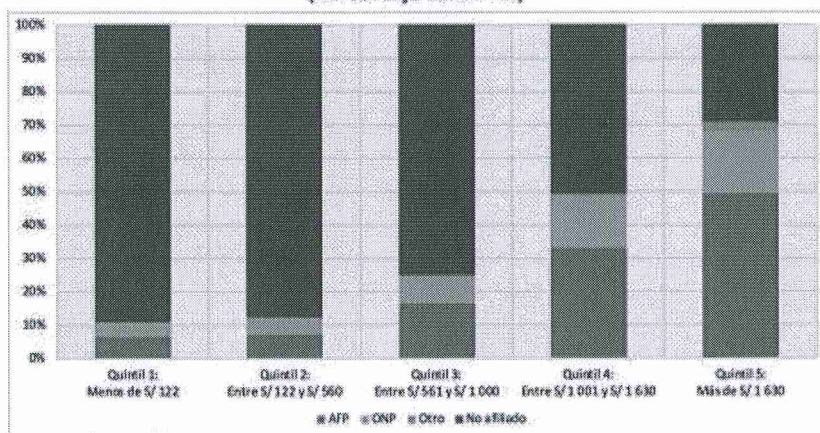
Gráfico N° 3: Tasa de desempleo y subempleo en el Perú



Fuente: Garavito (1995) (1995).

la alta informalidad conjuntamente con la situación ante la pandemia del Covid-19, no se ha favorecido en el incremento de la cobertura del sistema de pensiones en el país; por lo tanto, se soslaya que las causas de la baja cobertura no residen principalmente en el tipo de sistema de pensiones obligatorio escogido, sino en los factores subyacentes que condicionan la participación de los trabajadores a través del mercado laboral.

Gráfico N° 6: Afiliados al sistema previsional según quintiles de ingresos
(Porcentaje de la PEA)



Fuente: INEI-ENAO. Elaboración: Asociación de AFP

el COVID 19:

En la actualidad el mundo atraviesa una situación que a puso a todos los países en estado de emergencia o catástrofe nacional, esto debido a la pandemia originada por el virus SARS Covid 2, siendo que el Perú no fue la excepción. Solo en el primer trimestre del 2021, un aproximado de 706 mil 900 personas han perdido su empleo, siendo esta cifra un retroceso del 14.7% del -7.1% del periodo de enero – marzo del 2021. Esta situación trae consecuencias en la trayectoria laboral de todas las personas, específicamente en sus ingresos y a largo plazo en el acceso a una pensión adecuada para la etapa de su vejez. Por otro lado, la última Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú reveló que el 66% de la población a nivel nacional ahorra de alguna manera, siendo algunas de las principales razones el cubrir imprevistos (52%) o cubrir gastos en la vejez (35%).

Juan Carlos Chong, jefe del Departamento de Educación e inclusión Financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (SBS) asegura que el 55% de las personas que ahorran lo hacen fuera del sistema¹⁰. Siendo el Perú un país emergente, cuenta con una vulnerabilidad fiscal que se ve reflejada en la poca conexión de la legislación con la realidad de las personas y su contexto. Esto se encarga de generar desigualdad dando lugar al aumento de la informalidad laboral.

¹⁰ <https://gestion.pe/economia/empleo-trabajo-inei-inei-aproximadamente-706-mil-personas-se-quedaronsin-trabajo-en-el-primer-trimestre-en-lima-nndc-noticia/?ref=gesr>

Lo anterior se refleja en las dos alternativas propuestas por nuestra legislación con referencia al esquema de pensiones; por un lado, el sistema de gerencia pública o sistema de reparto se ha visto desnaturalizado debido a lo ineficiente de los aportes realizados por los afiliados, esto termina provocando que sean financiados por los impuestos de los contribuyentes desviándolos de su finalidad. La segunda forma siendo el sistema de gerencia privada (también conocido como sistema privado de pensiones), en donde la pensión obligatoria se encuentra financiada por los fondos de los propios afiliados a través del descuento de un porcentaje del salario del trabajador, siendo este administrado por la Administración de Fondo de Pensiones (AFP); este último ignora por completo a las personas que cuentan con ingresos mínimos, los cuales optan por no acogerse a ninguno de los dos sistemas debido a las altas comisiones de las AFPs, las cuales cobran sus servicios de administración lo cual consiste en un porcentaje de la remuneración del trabajador.

Por la llegada de la pandemia, en mayo del 2021 el Congreso de la República, promulgo, cediendo ante la insistencia, la Ley N° 31192 por la cual los afiliados del sistema privado pueden retirar de sus cuentas de ahorros correspondientes al sistema público de pensiones, mediante las AFPs puedan retirar de sus cuentas más de 4.700 dólares para hacer frente a la grave situación generada por el COVID 19.

En el actual contexto de la pandemia generada por el COVID-19 se evidencia la precariedad del sistema de salud, así como del sistema de pensiones. Este último siendo el que presente más problemas críticos, uno de ellos siendo las diferentes reglas establecidas para acceder a una pensión de diversos regímenes; si un trabajador que percibe un salario mínimo cotiza haciendo uso del Sistema Nacional de Pensiones durante 15 años no recibirá un monto de jubilación, siendo que la norma establece que se deben realizar aportes como mínimo durante 20 años. Sin tomar en cuenta, que, en un contexto como el nuestro, es frecuente que un trabajador transite por la informalidad a la formalidad, por lo que este dejara de cotizar por periodos durante su vida laboral. Por otro lado, los trabajadores que cotizan en el SPP obtienen una tasa de pensión en función del tiempo que estuvieron abonando en su CIC y no con base en un número mínimo de años.

Otro problema en materia pensionaria es la baja cobertura de las pensiones: un informe técnico emitido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) concluyó que durante el primer trimestre de 2020 solo el 38,6 % de la población adulta mayor estaba afiliada a un sistema de pensión.

No hay que olvidar que nuestro sistema de pensiones también cuenta con diferencias significativas en la cuantía de las pensiones en función del sexo de las personas. En rigor, un estudio realizado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) determinó que al 31 de diciembre de 2020 el 78,3 % de las personas con una pensión de jubilación en el SPP eran hombres, mientras que el 21,7 % restantes eran mujeres.

El TC al indicársele la inconstitucionalidad de la Ley 31083 señaló; que la Constitución Política de 1993 garantiza el acceso a las personas a una pensión



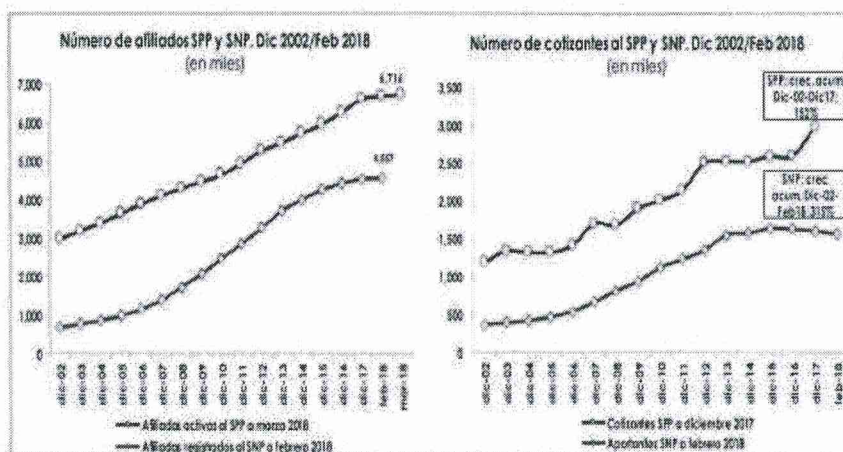
que les permita llevar una vida en condiciones dignas. No obstante, con la promulgación de leyes que promueven el retiro de fondos, el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión se ha visto vulnerado pues conlleva a que se configuren dos supuestos: el primero es que los fondos de pensiones de los afiliados a los distintos regímenes pensionarios no sea suficiente para permitirles acceder a una pensión mínima vital y, el segundo, que el retiro de los montos haga que el afiliado no tenga ni siquiera la posibilidad de acceder a una pensión.



Fuente: Enaho. Elaboración: Comex Perú

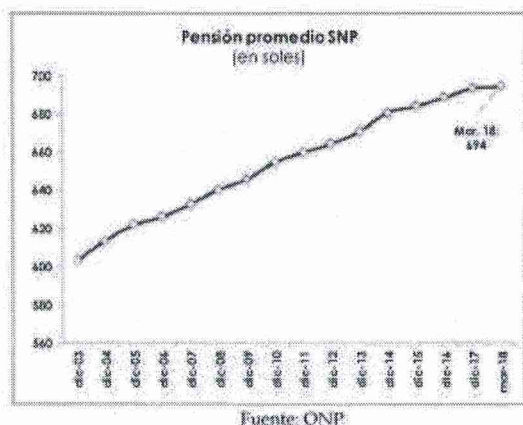
1.5. CONSECUENCIAS DE LOS FACTORES:

- a) En los últimos cinco años, el número de afiliados al Sistema Privado de Pensiones – SPP creció de manera sostenida a una tasa de 26%. Y, el total de cotizantes se incrementó en 19%.

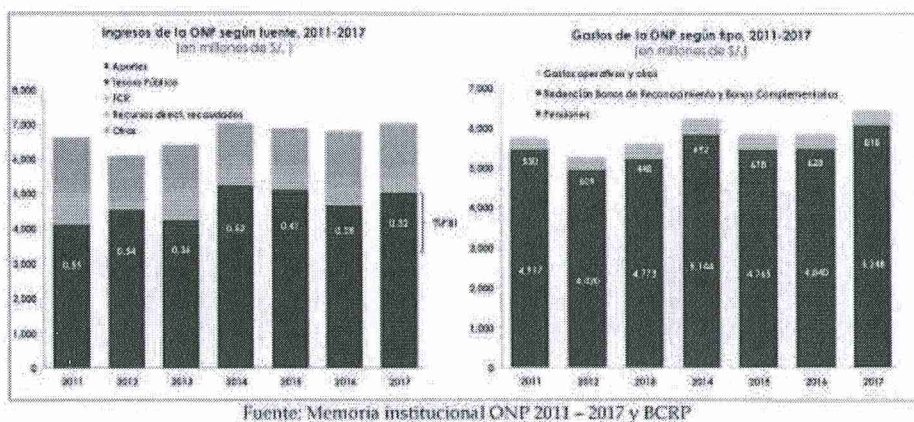


Fuente: ENAHO - SBS - ONP

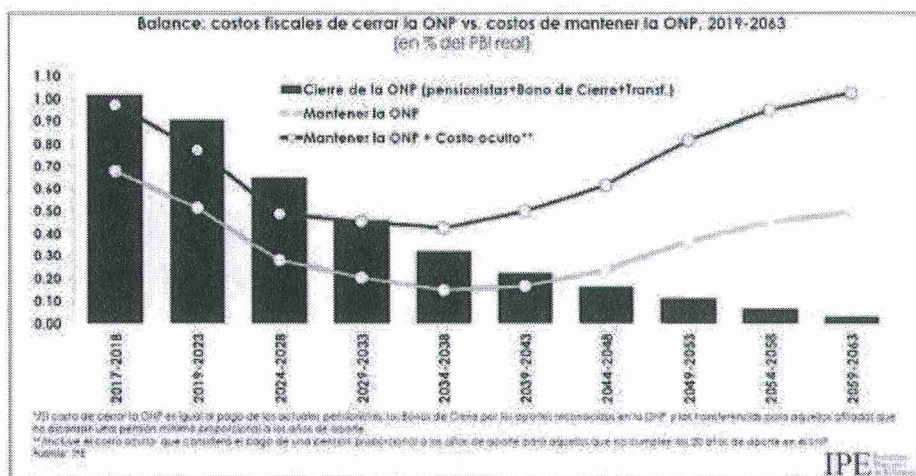
- b) Las pensiones en el Sistema Nacional de Pensiones son muy bajas y han aumentado lentamente debido a los requisitos sobre los montos máximos a recibir (20 años de aporte).



- c) Las transferencias del Tesoro Público y el aporte de los trabajadores son la principal fuente de ingresos de la ONP. Por otro lado, el pago de pensionistas y la redención de Bonos de Reconocimiento son los principales egresos del sistema.

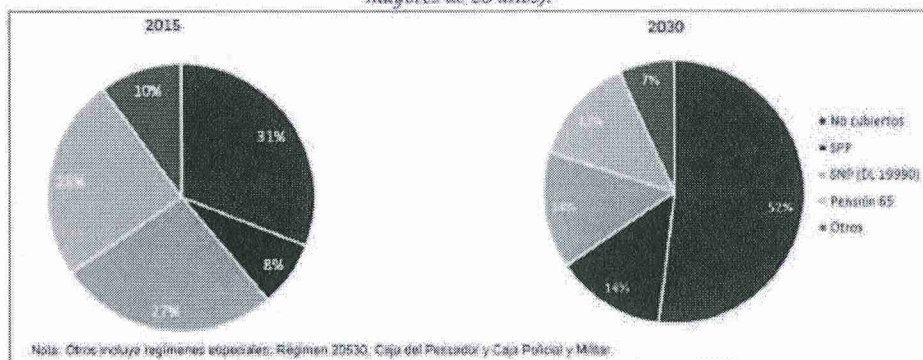


- d) El costo estimado de cerrar el Sistema de Reparto manejado por la ONP se reduce a lo largo del tiempo. En el mediano y largo plazo, el costo de mantener un Sistema de Reparto en el Perú supera largamente el costo de cierre.

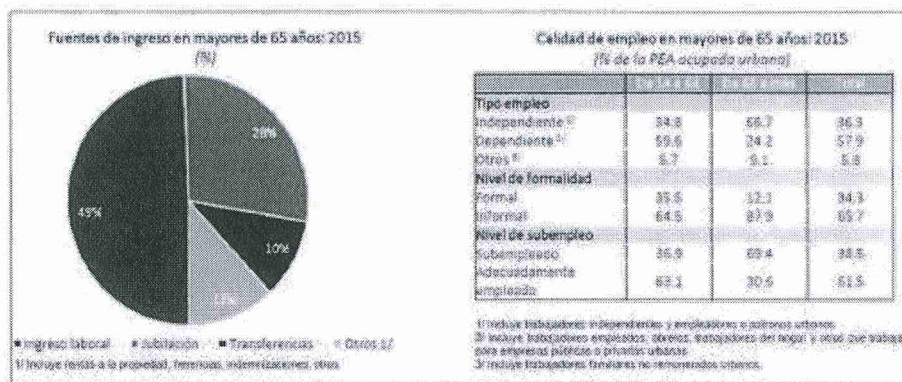


- e) La SBS estima en una proyección del año 2016 que al 2050, el 60% de la población mayor de 65 años no tendrá una pensión, tanto para afiliados como para no afiliados a un sistema de pensiones. Al 2015, 31 % de la población mayor de 65 años no recibe pensión (600 mil), cifra que puede superar el 50% dentro de 15 años (2 millones). Los principales determinantes de esta tendencia son la evolución demográfica y el crecimiento desmesurado de la informalidad laboral que no cede a pesar del crecimiento económico, aunado a la no cultura previsional

Distribución de adultos mayores a 65 años, por régimen pensionario (como % del total de adultos mayores de 65 años).



- f) Según Álvaro Monge Zegarra, socio y Gerente General en Macroconsult S.A, un escenario de las bajas pensiones genera la necesidad de los adultos mayores de buscar ingresos complementarios. Destacan dos fuentes: trabajo (49%) y transferencias (10%). Respecto a las transferencias estas son fundamentalmente privadas de familiares o amigos, y en términos de empleo este es fundamentalmente de baja calidad y remuneración (independientes, subempleados e informales).



1.6. EL PILAR SOLIDARIO DE "CAPITAL SEMILLA":

La presente iniciativa tiene por objeto otorgar un capital inicial (Capital Semilla) a nombre de cada peruano nacido vivo, depositado en una Cuenta Individual Capitalizable - CIC y administrado por el Estado, de manera que al llegar a la edad de jubilación (65 años) e independientemente de la condición laboral, el ciudadano en edad de jubilación pueda tener derecho a una pensión básica.

Uno de los principales retos que conlleva el diseño de un sistema previsional es la integración entre el pilar cero o pilar solidario (pilar no contributivo) y el resto de pilares contributivos.

En tal sentido, el mecanismo que se propone para integrar el pilar solidario con el resto del sistema previsional es el otorgamiento de un "Capital Semilla" a todos los peruanos recién nacidos vivos a través de una Cuenta Individual Capitalizable - CIC.

Este pilar solidario "Capital Semilla" sería administrado por entidades administradoras designadas por el Estado; y, tendría el objetivo de asegurar una pensión básica y universal que proteja contra la pobreza en la ancianidad. Adicionalmente, estaría sujeto a una condicionalidad que se cumpliría en la etapa activa.

A la fecha en el Perú existen miles de personas que no gozan de una adecuada pensión de jubilación o, en su defecto, no perciben pensión de jubilación alguna, al no haber podido ahorrar el fondo necesario durante su etapa laboral, y por ende no cuentan con una calidad de vida digna, ya que no reciben ningún ingreso económico en la vejez. Además, el contexto de la pandemia muestra una mayor necesidad de generar capital para poder combatir esta crisis.

El problema radica en la gran informalidad laboral de nuestro país, y en la poca cultura existente acerca del ahorro y las pocas oportunidades para poder realizarlo desde temprana edad. De igual manera, la pandemia ha conllevado a una pérdida de empleo para muchas personas, siendo los protocolos y la salubridad la principal prioridad de la mayoría de empresas, generando pocos puestos. De no ser por esto, las personas que en el futuro accederán a sus

respectivas pensiones de jubilación gozarían de montos de dinero más elevados, siendo este es el principal objetivo del presente Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley plantea la creación del Pilar Solidario "Capital Semilla", el mismo que consiste en el otorgamiento de un subsidio, entendido como un beneficio económico, por parte del Estado, al peruano recién nacido vivo.

1.6.1. RESPECTO AL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PENSIÓN:

El derecho a la seguridad social está reconocido de manera constitucional conforme se ha señalado en la Base Legal del presente Proyecto de Ley, y nuestra actual Carta Magna reconoce en su artículo 10° lo siguiente:

"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".

Asimismo, en su artículo 11° reconoce las prestaciones de salud y pensiones, conforme a lo siguiente:

"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 (...)"

Adicionalmente se encuentra tutelado el derecho a la pensión recogido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 1417-2005-AA/TC, donde se señala lo siguiente:

"(. . .) tiene la naturaleza de derecho social -de contenido económico-. Surgido históricamente en el tránsito del Estado liberal al Estado social de Derecho, impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función a criterios y requisitos determinados legislativamente, para subvenir sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la 'procura existencial'. De esta forma se supera la visión tradicional que suponía distintos niveles de protección entre los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, atendiendo al principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales y a que cada uno formaba un complejo de obligaciones de respeto y protección -negativas- y de garantía y promoción -positivas- por parte del Estado".

En la misma línea de pensamiento, se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 22° menciona lo siguiente:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

De lo anterior se desprende que, claramente, es prioridad del Estado garantizar ciertas condiciones básicas de vida a través de la pensión de jubilación, que no pueden ser cubiertas si es que se otorga una pensión insuficiente que no llegue a cubrir ni las necesidades básicas de la persona.

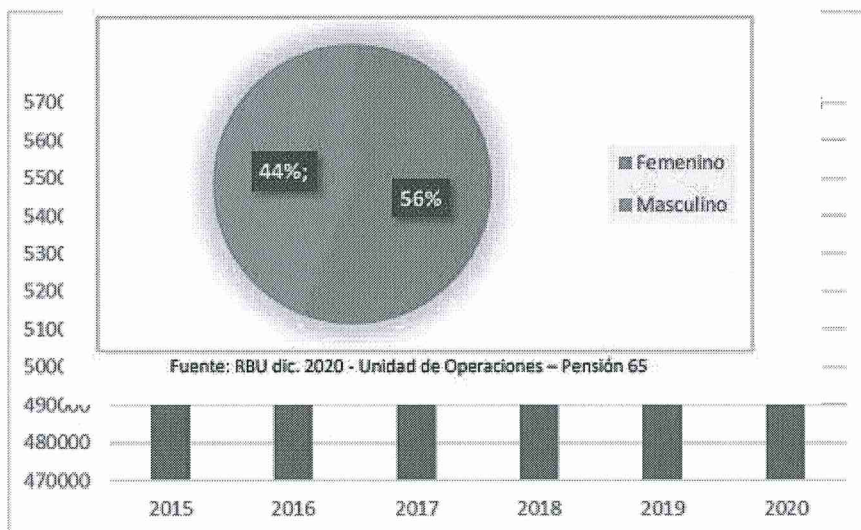
Es por ello que a través del presente Proyecto de Ley se propone la implementación del Pilar Solidario "Capital Semilla".

1.6.2. RESPECTO AL PROGRAMA "PENSIÓN 65":

En octubre del año 2011, sobre la base del Programa Gratitud, se creó el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, mediante Decreto Supremo N° 081-2011, el cual se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS.

Este programa, el cual no fue concebido como parte del sistema previsional, se encuentra orientado a adultos mayores a partir de los 65 años en condición de pobreza extrema¹¹ (según calificación del SISFOH¹²) y consiste en el otorgamiento de una subvención bimestral de S/ 250 por persona.

Actualmente, la cobertura del programa se ha incrementado progresivamente hasta alcanzar una presencia a nivel nacional. Es así que, al cierre del año 2020, se registraron 563,386 beneficiarios, el equivalente a, aproximadamente, la cuarta parte de todas las personas mayores de 65 años en el Perú.



Fuente: Unidad de Operaciones – Pensión 65

11

S
F

MIDIS, la medición de las condiciones socioeconómicas del hogar tiene tres niveles: (i) pobre extremo, (ii) pobre, (iii) no pobre.

12

Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH. Es un sistema que tiene a cargo el proceso de determinación de la clasificación socioeconómica, requisito que es exigido para acceder a las intervenciones públicas focalizadas como Pensión 65, Juntos, Beca 18 así como el SIS. Esta clasificación puede ser: pobre extremo, pobre o no pobre.



Sin embargo, de acuerdo a las estadísticas del INEI y el IPE, se observa que sólo el 54.41 % del total de beneficiarios de Pensión 65 son de pobreza extrema, lo que representa una filtración del 69%, en ese sentido, se estima que el presupuesto para cubrir a las 307 mil personas mayores de 65 años en condición de pobreza extrema - asumiendo 0% de filtración - es aproximadamente la suma de S/ 491 millones, dejando presumir que dicho programa tiene personas infiltradas que no cumplen con los requisitos requeridos¹³ en el perfil para ser beneficiario de Pensión 65.

Es de saber que la Contraloría advierte que el programa Pensión 65 corre el riesgo de continuar sumando infiltrados si el sistema de calificación y verificación de beneficiarios sigue funcionando sin cruzar información elemental.

El problema principal es que este programa no verifica si sus afiliados aparecen en bases de datos como los Registros Públicos, Cofopri y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), los que permitirían corroborar su real situación económica si ocultaran algún dato.

No obstante, el presupuesto de "Pensión 65" se ha incrementado de manera impactante, pasando de S/13 millones en el año 2011 a S/ 887 millones en el año 2021.

Por último, el presupuesto de Pensión 65 en el año 2011 representó el 0.003% del PBI y para el 2017 fue de 0.171 % del PBI, mientras que los recursos provienen del presupuesto institucional a cargo del MIDIS y no cuentan con un fondo que los respalden, pese a ello, el programa ha reducido la proporción de adultos mayores que realizan trabajos remunerados, lo que representa una disminución de 9% del número de personas que trabaja por necesidad económica y, por tanto, una reducción del 22% en el ingreso laboral promedio.

1.6.3. RESPECTO A LOS BENEFICIOS QUE OTORGARÁ EL PILAR SOLIDARIO "CAPITAL SEMILLA":

El Pilar Solidario "Capital Semilla" se sustenta bajo la figura de una protección anticipada de la pobreza en la vejez.

La presente propuesta busca integrar el Pilar Solidario "Capital Semilla" con "Pensión 65", para que luego en el largo plazo este termine desplazando la necesidad de contar con este Programa.

La propuesta consiste en otorgar un capital inicial (semilla), cuyo monto será determinado mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a todos los recién nacidos y depositado en una Cuenta Individual Capitalizable- CIC a nombre de cada nacido; asimismo, el Estado determinará la

¹³ Perfil que debe cumplir el beneficiario del Programa Pensión 65:

- Contar con 65 años o más.
- Contar con DNI y presentar una Declaración Jurada (Formulario 1000).
- Encontrarse en condición de **POBREZA EXTREMA** de acuerdo a la clasificación socioeconómica otorgada por el (SISFHO).
- No percibir pensión que provenga del ámbito público o privado, incluyendo aquellas prestaciones económicas que se otorgan a través de ESSALUD.



forma de administrar dichos fondos, de manera que al llegar a la edad de jubilación (65 años), de cumplir con las condiciones, tenga una pensión básica y universal en la forma de una renta vitalicia individual.

1.6.4. CONDICIONES:

Tendrán acceso a una pensión a través del fondo capitalizado del Pilar Solidario "Capital Semilla", aquellos que cumplan con las siguientes condiciones a la edad legal de jubilación:

- a) Ser residente en el país por lo menos 10 años antes de la fecha de trámite de su pensión y continuar residiendo en el país durante la entrega del beneficio.
- b) Tener derecho a un fondo acumulado en cualquier régimen pensionario que no le permita lograr una pensión básica (en cuyo caso se trasladará el capital necesario para completar ese monto de pensión).

Es preciso indicar que para las personas que cuenten con una pensión de jubilación superior a una pensión básica, el fondo correspondiente al Pilar Solidario "Capital Semilla" será revertido hacia el Estado, para financiar a nuevos beneficiarios.

El presente Pilar Solidario tiene por objeto incrementar la pensión de jubilación de las personas afiliadas a algún sistema previsional en nuestro país independientemente de su condición laboral a través de una política pública consistente en el subsidio que haría el Estado a favor de cada persona desde el momento de su nacimiento, y dicho monto de dinero sería capitalizado a lo largo del tiempo a través de la rentabilidad generada por entidades administradoras designadas por el Estado, para que al momento que la persona decida acceder a una pensión de jubilación, el dinero haya crecido exponencialmente de forma tal que pueda servir de sustento de su pensión.

Este dinero asignado a cada persona desde su nacimiento, tendrá el carácter de intangible, al igual que actualmente la Constitución Política del Perú contempla en el caso de aportes previsionales regulares, y al momento en que la persona decida acceder a su pensión de jubilación, se determinaría si la misma cumple con las condiciones de necesidad, que serán establecidas en el reglamento de la presente ley, para otorgarle dicho monto de dinero o no.

Por otro lado, el Pilar Solidario "Capital Semilla" será considerado para los casos que actualmente se encuentran regulados en el Sistema Privado de Pensiones - SPP respecto al retiro del fondo de pensiones por enfermedad terminal o cáncer que reduzca la expectativa de vida, debidamente dictaminada por los órganos competentes.

Por último, sobre este aspecto es importante mencionar que a la fecha la legislación peruana contempla la posibilidad que las personas, a la edad legal de jubilación, puedan optar por acceder a una pensión periódica, puedan retirar hasta el 95.5% de su fondo o puedan combinar ambos beneficios. Sin embargo, se considera que el retiro del fondo de pensiones desnaturaliza el sistema previsional peruano, pues en lo que consiste una pensión es justamente en

otorgar montos de dinero de manera periódica, a lo largo del tiempo, a las personas para que puedan afrontar los gastos de su vejez. En ese sentido, el presente Proyecto de Ley pretende derogar la Ley N° 30425 y sus modificatorias, para reestablecer el otorgamiento de pensiones periódicas en nuestro país y de tal forma, el Pilar Solidario "Capital Semilla" surta los efectos esperados que beneficiarán a todos los ciudadanos peruanos.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

La presente iniciativa legislativa se sustenta en el marco constitucional de los artículos 10° y 11 ° de la Constitución Política. De donde se soslaya que la Seguridad Social es un derecho reconocido por la Constitución y que a su vez es esta quien determina que es el Estado el encargado de garantizar un otorgamiento eficaz y digno de las prestaciones en materia de pensiones, que cubran las necesidades básicas del jubilado y que además no sea un patrimonio exclusivo y excluyente del trabajador, no restringiéndose solamente a un grupo.

Es por ello que a través del presente Proyecto de Ley se propone la implementación del Pilar Solidario "Capital Semilla".

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO:

La presente propuesta legislativa beneficiará a cada peruano nacido vivo mediante el otorgamiento de un capital inicial individual, depositado en una Cuenta Individual Capitalizable - CIC y administrado por el Estado, con la finalidad de gozar del derecho a una pensión de jubilación como una renta vitalicia individual, en caso no pueda lograr recibir una pensión básica por sus aportes contributivos a algún sistema de pensiones una vez que llegue a la edad de jubilación (65 años).

En específico, de acuerdo a la información demográfica del INEI, anualmente nacerán un promedio de 589 000 peruanos (cifra proyectada hasta el año 2060). Por ello, como resultado de la implementación de la propuesta, se puede estimar que un total de 4 123 000 peruanos nacidos vivos serían beneficiarios directos.

Por otro lado, la iniciativa legislativa tiene un alcance universal a fin de asegurar que la población nacida viva a partir de la vigencia de la norma, que llegue a la edad de jubilación (estimada para el año 2083) no será potencialmente población vulnerable toda vez que podrá contar con una pensión de jubilación básica. En ese sentido, el aseguramiento de dicha pensión básica contribuirá a proteger a la población peruana contra la pobreza durante la vejez. En concreto, las cifras de pobreza no se incrementarán debido a ingresos monetarios inferiores por llegar a la edad de jubilación.

Por último, los costos de la implementación de la propuesta están asociados a los depósitos en las CIC que realice el Estado peruano a favor de cada peruano recién nacido vivo a partir de la entrada en vigencia de la medida legislativa. Dicho monto a ser depositado será determinado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

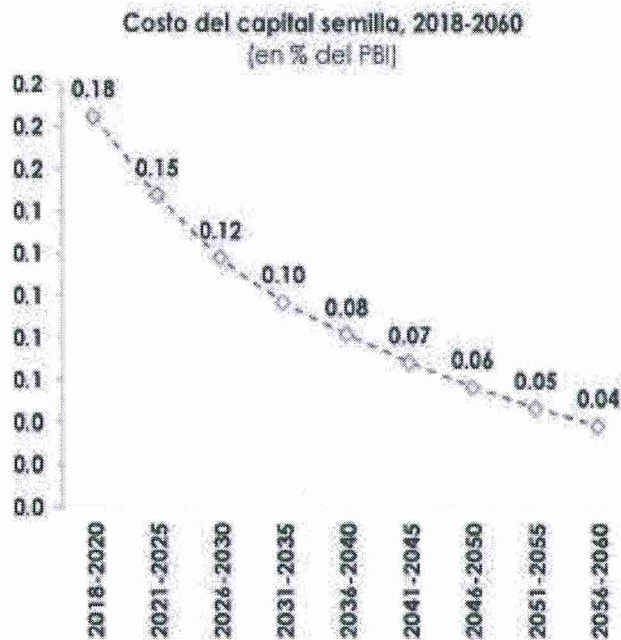
Se estima que sería necesario un "capital semilla" de S/ 20.00 soles, para poder acumular un fondo que solvete una pensión vitalicia equivalente al Programa Social "Pensión 65", el mismo que podrá acumularse a lo largo de los años.

Asimismo, teniendo en cuenta las estimaciones demográficas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en relación a la cantidad de nacimientos, se estima que el costo fiscal representa el 0.18% del PBI hasta el año 2020 y que en el largo plazo disminuya a menos de 0.05% del PBI, lo que representa una solución menos costosa para solventar un pilar solidario.

Asimismo, se tiene previsto que los gastos incurridos para el pago efectivo de la pensión de jubilación una vez que el primer recién nacido vivo sea beneficiario, es decir llegue a los 65 años y cumpla con los requisitos correspondientes, reducirá progresivamente el presupuesto asignado al Programa "Pensión 65" puesto que la población que hubiera sido beneficiaria de este Programa, sería población potencialmente beneficiaria del Pilar Solidario "Capital Semilla".

Nacimientos anuales según periodo y costo del capital semilla, 2018-2060





En consecuencia, se estima que el gasto público utilizado en "Capital Semilla", tendría una mayor eficiencia y efectividad en la finalidad que se persigue, debido a que actualmente, el Programa "Pensión 65", tiene problemas de filtración de personas que no cumplen con los requisitos para ser beneficiarios.

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

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes Políticas de Estado:

(13) Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social; incidiendo en que el Estado promoverá el acceso universal a la seguridad social.