Proyecto de Ley N° 255/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
16 SEP 2021
RECIBIDO
Firma. Hora. 20:00

LUIS ANGEL ARAGON CARREÑO
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

LEY QUE CREA EL FONDO DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL PARA LA ATENCION DE SERVICIOS ESENCIALES DE CADA CIUDADANO

Los Congresistas de la Republica integrantes del **Grupo Parlamentario de ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del señor Congresista **LUIS ANGEL ARAGON CARREÑO**, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

"LEY QUE CREA EL FONDO DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL PARA LA ATENCION DE SERVICIOS ESENCIALES DE CADA CIUDADANO"

Artículo 1. Objeto de la presente ley
La presente ley tiene por objeto crear un Fondo de Capitalización Individual para fines exclusivos de educación, salud y previsional, en base a un porcentaje del Impuesto General a las Ventas por los consumos que realiza cada persona natural y, al mismo tiempo, fomentar la formalización masiva de nuestra economía.

Artículo 2. Creación Del Fondo de Capitalización Individual
Créase el Fondo de Capitalización Individual para el financiamiento exclusivo de los servicios de salud, educación y previsionales de cada ciudadano peruano, el que está constituido por el 1% del IGV por el consumo afecto a dicho tributo que realice la persona natural y que se aplicará en la forma que establezca el Reglamento.

Artículo 3. De las características del Fondo
El Fondo de Capitalización Individual es intangible, inembargable y no pueden ser objeto de retención o cualquier otra medida que lo afecte. Sólo puede ser utilizado para los fines señalados en el Artículo 2.

Artículo 4. De la composición del Fondo
El Fondo de Capitalización Individual está financiado con un (1) punto porcentual del Impuesto General a las Ventas (IGV) registrado en los comprobantes de pago que se emitan a favor de cada ciudadano por la compra de bienes o la adquisición de servicios a su favor, los cuales deben contener el documento nacional de identidad del consumidor.

Artículo 5. Del destino del Fondo
Los montos recaudados en el Fondo, son destinados exclusivamente para:

a) El pago de estudios universitarios y postgrados, de la persona titular Fondo, pudiendo financiar estudios del propio aportante o de sus hijos, o de menores de edad que se encuentren cursando estudios y que estén a cargo del mismo.

b) El pago de prestaciones de salud, en la cual el titular del Fondo de Capitalización Individual se encuentre en estado grave o llevando tratamiento de enfermedades degenerativas o terminales, o cualquier integrante de su núcleo familiar.

c) Fines previsionales, sumándose a los fondos que al momento de su jubilación o cese tuviere constituidos a su favor el Titular, de acuerdo con las leyes sobre la materia,

Artículo 6. De los topes para retiros de los recursos del Fondo
Los topes que se puedan usar del Fondo para cada uno de los servicios autorizados, serán determinados en el Reglamento.

Artículo 7. Responsable de la recaudación
La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), es la responsable de la recaudación y aplicación del porcentaje del IGV destinado al Fondo de Capitalización Individual, depositándolo en la cuenta individual capitalizable de cada persona.

Artículo 8. De los consumos de menores de edad
Los menores de edad que realicen compra de bienes o contraten la prestación de servicios, generan su aporte para la constitución de su propio Fondo.

Artículo 9.- De la Apertura de una Cuenta para cada persona natural
Autorizase al Banco de la Nación a abrir una cuenta de ahorros a nombre de cada personal natural, desde el momento de su nacimiento, para fines exclusivos del Fondo de Capitalización Individual creado por la presente ley, para cuyo efecto el RENIEC remite obligatoriamente al Banco de la Nación, copia de la Ficha de cada persona, dentro de los 30 días de su nacimiento.

Los padres, tutores o quien ejerza la Patria Potestad del menor, pueden transferir en cualquier momento, esta cuenta a la entidad financiera de su elección, con las mismas características de las indicadas en el Artículo 3.

El Reglamento señala los mecanismos y condiciones para el traslado de la cuenta del Banco de la Nación a la Banca Comercial.

Artículo 10.- De la Cuenta de los mayores de edad
Las personas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y su reglamento tengan la mayoría de edad, deben abrir una cuenta en la entidad financiera de su elección con las características señaladas en el Artículo 3, para la administración de su Fondo de Capitalización Individual. Esta cuenta está vinculada al RUC de la persona.

Artículo 11.- De los Incentivos para la Formalización
El Poder Ejecutivo, conforme a sus atribuciones, diseña un Programa de Incentivos para la formalización de todos los actores de la economía nacional, el que comprenderá, entre otros, los siguientes aspectos:

a. Dotación o adquisición de elementos electrónicos que permitan una fácil contabilidad y entrega de comprobantes de pago electrónico (CPE) al consumidor.
b. Capacitación gratuita sobre el manejo de los equipos para la entrega de CPE.
c. Préstamos blandos para Capital de Trabajo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. De las políticas públicas para el fomentar la formalización
Créase una comisión multisectorial para que en el plazo de noventa (90) días naturales, se encargue de formular incentivos de carácter tributario y financiero para fomentar la emisión de comprobantes de pago, con el propósito de lograr la formalización de los pequeños y medianos negocios; así como el otorgamiento de créditos blandos para los establecimientos y prestadores de servicios que han expedido los comprobantes de pago gravados con IGV y que han sido destinados al Fondo de Capitalización Individual.

La comisión multisectorial está conformada por el Presidente del Consejo de Ministros y un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Trabajo, Ministerio de la Producción y Ministerio de Promoción del Empleo, de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

La Secretaría Técnica estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, la que informará cada 30 días, de sus resultados a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.

Mediante decreto supremo, el Ministerio de Economía y Finanzas puede ampliar los integrantes de la comisión multisectorial.

SEGUNDA. De los avances de la implementación de la ley
La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), al año de la entrada en vigencia de la presente ley, emite un informe de evaluación de la implementación y aplicación de sus disposiciones, ello sin perjuicio de evaluaciones periódicas, pudiendo formular las recomendaciones que procedan. Estos informes deben ser remitidos al Presidente de la

República y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.

TERECERA. Reglamentación
El Ministerio de Economía y Finanzas, bajo responsabilidad mediante decreto supremo, reglamenta la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles desde el día siguiente de publicada la presente norma.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

MG. LUIS ANGEL ARAGÓN CARREÑO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

JUAN CARLOS MORI CELIS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

KAROL IVETT PAREDES FONSECA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA
Vocero

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

La informalidad está presente en múltiples aspectos de la vida peruana, se ha vuelto casi en un elemento cotidiano en la economía nacional, pues se le describe como un problema multidimensional, que afecta a diversos sectores de la economía, y en distintos niveles (Loayza et al., 2010).

La informalidad está particularmente presente en los países en vías de desarrollo y suele ser un aspecto característico de los agentes menos productivos. Desde el punto de vista del Estado, los principales problemas asociados a la informalidad son la falta de recaudación y de control, lo cual genera dificultades en los niveles tributarios y regulatorios.

El tamaño del sector informal en el Perú se ha calculado dentro de un rango que varía entre el 40 y 60% del PBI oficialmente registrado. Sin embargo, el monto de esta cifra dice poco respecto de su estructura, conformada por (1) la evasión tributaria "pura", (2) la economía irregular, y (3) las actividades ilegales. Esta composición denota que el sector informal también comprende aquellas evasiones de ingresos resultantes de actividades aparentemente formales (evasión tributaria "pura"

Los informales son aquellos trabajadores, empresas, industrias o actividades que operan haciendo caso omiso o cumpliendo parcialmente con el marco legal aplicable, inobservando -entre otras- disposiciones laborales, tributarias y administrativas.

Los especialistas afirman que - en el caso específico de la informalidad laboral- la cifra se encuentra alrededor del 70 %. En este contexto y como se ha hecho notorio en las últimas semanas, las disposiciones emitidas por el gobierno y, en particular, la orden de inmovilización obligatoria ha impactado de mayor forma en los llamados "trabajadores informales", aquellos que no se encuentran registrados en una planilla y/o no reciben beneficios laborales y/o se encuentran fuera del ámbito de la cobertura de la protección social, tanto en salud como en pensiones.

En esta línea, los especialistas también coinciden al señalar que "las actividades económicas son informales cuando los costos de la formalidad superan sus beneficios (G. Castagnola)". En efecto, el Estado, la burocracia y la excesiva tramitología no son capaces de crear los suficientes incentivos para que una empresa o trabajador informal se vuelva formal.

En el caso de la empresa o el trabajador informal dichos beneficios no son tangibles o inmediatos. El informal considera que su eventual regularización le traería más complicaciones que beneficios, más gasto que ahorro, más esfuerzo que ayuda, dificultando el día a día de sus actividades.[1]

[1] https://gestion.pe/opinion/la-informalidad-en-el-peru-y-el-covid-19-noticia/

Sin embargo, y -especialmente- en una coyuntura como la actual es oportuno preguntarnos, ¿acaso no vale la pena ser formal?

En este sentido, debemos indicar que si bien el gobierno ante la pandemia por el COVID-19 ha dictado ciertas medidas para apoyar al sector informal (p. ej. subsidio económico universal, bono independiente), la gran mayoría de las disposiciones aprobadas e implementadas por el gobierno - como resulta razonable- han apuntado a favorecer a las empresas y a los trabajadores formales.[2]

Respecto a las medidas para apoyar a las empresas y actividades formales, encontramos - entre otras- al programa Reactiva Perú, al subsidio excepcional del 35% de parte de la planilla y a la posibilidad de postergar el pago de la CTS de mayo de 2020.

En cuanto a las medidas para apoyar a los trabajadores formales, encontramos - entre otras- disposiciones vinculadas al retiro de CTS y la posibilidad de solicitar el adelanto de la misma y de la gratificación legal, a la suspensión temporal del aporte a la AFP y retiros parciales de dicho fondo, a la continuidad de las prestaciones de EsSalud (latencia) y al reconocimiento de manera excepcional de aportes a la ONP.[3]

Sobre la base de lo señalado, podemos afirmar que si bien los beneficios de ser formal - en una situación normal- no son tangibles o pueden parecer inexistentes, en el largo plazo y/o ante una coyuntura excepcional como la actual, dichos beneficios se vuelven visibles, concretos y reales, brindando protección y "apoyo" tanto al empresario como al trabajador que apostó por la formalidad.

Es innegable, ser formal en nuestro país "cuesta", sin embargo, creemos que es una inversión cuyo esfuerzo se ve recompensado a la larga.

Para la presente exposición consideramos necesario, consignar las propuestas que forman parte del documento de política "Empleo e Informalidad laboral" elaborado en el marco del Proyecto Perú Debate 2021, iniciativa en conjunto del CIUP, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), la Asociación Civil Transparencia e Idea Internacional[4].

La triple crisis sanitaria, económica y social causada por la pandemia de COVID-19 ha evidenciado diversos problemas tales como la elevada informalidad laboral. La eficacia de las medidas implementadas como respuesta a la emergencia se ha visto limitada por un mercado laboral predominantemente informal, y por lo tanto, alejado del Estado. El futuro inmediato no luce alentador, pues es probable que la informalidad laboral aumente a cerca del 80% antes de que la economía vuelva a su trayectoria económica precrisis.

---

[2] https://gestion.pe/opinion/la-informalidad-en-el-peru-y-el-covid-19-noticia/
[3] https://gestion.pe/opinion/la-informalidad-en-el-peru-y-el-covid-19-noticia/
[4] https://ciup.up.edu.pe/analisis/diez-medidas-para-disminuir-la-informalidad-laboral-en-el-peru/

Ante este contexto ¿Cómo acercar a la formalidad a millones de peruanos? Los investigadores del CIUP - Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Gustavo Yamada y Pablo Lavado identifican y analizan la problemática de la informalidad laboral en el Perú en el documento de investigación "Empleo e Informalidad laboral" elaborado en el marco del Proyecto Perú Debate 2021. Aquí se proponen 10 medidas para ello:

Medida 1: Consolidar los regímenes tributarios vigentes. Actualmente existen cuatro regímenes laborales: el régimen único simplificado (NRUS), el régimen especial del impuesto a la renta (RER), el régimen MYPE tributario (RMT) y el régimen general (RG). Estos regímenes presentan diferentes tasas impositivas y diferentes niveles de exigencia en cuanto a su administración. En ese sentido, la política tributaria debería orientarse hacia la existencia de un único régimen general de impuesto a la renta.

Medida 2: Simplificar las normas laborales. La legislación actual laboral es voluminosa (136 normas, 1400 páginas y 2000 artículos) y no es razonable esperar que una micro o pequeña empresa tenga la capacidad de cumplirla a cabalidad. En ese sentido, resulta necesario conducir un análisis de impacto regulatorio para simplificar una gran cantidad de procedimientos innecesarios y eliminar otros. Es importante resaltar que esta simplificación no implica una reducción de los derechos laborales de los trabajadores, sino eliminar las normas que afectan tanto a la empresa como al trabajador y asegurar una mejor dinámica en las relaciones empresa-Estado y empresa-trabajador.

Medida 3: Implementar la Remuneración Integral Anual (RIA) para los trabajadores que ganen salarios menores a dos UIT. La implementación de la RIA surge como una alternativa para distribuir mejor los presupuestos anuales de la contratación formal. La RIA, además del sueldo, incluiría la CTS, las gratificaciones y las vacaciones.

Medida 4: Fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial. Desde la creación de SUNAFIL hasta la actualidad, la informalidad laboral ha permanecido prácticamente invariable (pasó de 72.8% en 2014 a 72.0% en 2019), por lo que hace falta un cambio en el enfoque, el cual actualmente se concentra en el sector formal y en las empresas más grandes. Esto implica menores costos de fiscalización para la autoridad laboral, pero genera altos costos esperados de fiscalización para las empresas formales en comparación con las informales. Por ello, es importante avanzar hacia un enfoque proactivo de la inspección, fiscalizando los sectores y empresas que tengan una mayor probabilidad de ser formales y mantenerse operando en el sector formal.

Medida 5: Facilitar el cumplimiento de la tributación mediante las TIC y la declaración jurada anual del impuesto a la renta. Esta medida busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mediante procedimientos sencillos y dinámicos, haciendo énfasis en el uso intensivo de las TIC. Para ello, la SUNAT debe mejorar la eficiencia de sus procedimientos tributarios y de cumplimiento, mediante la adopción de tecnologías que permitan reducir las horas al año que una empresa tiene que dedicar a sus declaraciones de renta. Asimismo, la obligatoriedad de la declaración jurada anual de impuesto a la renta permitirá que el Estado cuente con una fuente de información adicional para monitorear el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Según la evidencia empírica, esta medida puede reducir la tasa de informalidad entre 0.5 y 1.8 p.p.

Medida 6: Asegurar la protección a los desempleados. Para proteger al trabajador dependiente, se propone optimizar el uso de la CTS como mecanismo de apoyo a la población que ha perdido su empleo. Para ello, se debe facilitar el retiro parcial de los montos de libre disposición de los depósitos de CTS e intereses acumulados, fijando una proporción máxima para el retiro, que sería equivalente al excedente de entre seis a ocho sueldos del trabajador. Para los trabajadores independientes, se sugiere la implementación de un ingreso básico asegurado. Funcionará como medida de protección al desempleo temporal, donde el trabajador pueda recibir una subvención por un periodo determinado.

Medida 7: Brindar incentivos a los trabajadores independientes para ser formales. Se debe crear el Registro Nacional de Trabajadores Independientes (RNTI), donde los trabajadores que pertenezcan a él serán elegibles para ser beneficiarios de servicios empresariales brindados por el Estado, además de acceder a prestaciones de seguridad social, como el seguro de salud y acceso al sistema.

Medida 8: Masificar el comprobante electrónico y mecanismo de financiamiento a partir del consumo (cash-back). Esta medida se puede lograr mediante la ejecución de estrategias para verificar el cumplimiento de las condiciones de emisión de los comprobantes; por ejemplo, a través de los operadores de servicios electrónicos (OSE). Por otro lado, esta medida se puede complementar con el cash-back, que busca brindar un beneficio en base al consumo, donde el pago por el impuesto general de las ventas (IGV) se le devuelve al consumidor o se permite una reducción inmediata para los pagos con medio electrónico y un porcentaje se destina a un fondo individual de salud y otro fondo individual de pensiones.

Medida 9: Facilitar el intercambio de servicios entre el SIS y ESSALUD. Actualmente, cuando un trabajador se formaliza y obtiene afiliación a ESSALUD, pierde su afiliación en el SIS y no podrá retornar hasta un año después de culminado el vínculo con su empleador. En ese sentido, se propone flexibilizar esta restricción, de modo que las personas puedan tener ambos seguros a la vez. Para evitar la sobrecarga del SIS, internamente ESSALUD podría pagar una tarifa previamente determinada al SIS por el servicio de la atención prestada a cada asegurado.

Medida 10: Brindar flexibilidad a los contratos indeterminados. Se debe modificar el marco legal para permitir el cese individual y/o cambiar la modalidad del contrato de plazo indefinido a temporal por motivos vinculados al desempeño de la empresa. Por lo tanto, se debe incluir la posibilidad de cesar y/o cambiar la modalidad del contrato de un empleado por razones más amplias que la baja productividad y/o falta grave; por ejemplo, reducción significativa en nivel de ventas, desastres naturales, entre otras.

En este sentido, conforme al texto antes citado para combatir la informalidad, resulta necesario trabajar en la masificación del comprobante electrónico y mecanismo de financiamiento a partir del consumo (cash-back), para lo cual es necesario ampliar el rol de la SUNAT, para que no solamente se dedique a recaudar los tributos y a sancionar a las empresas si no también debe ayudar a resolver los problemas de las empresas para allanar

el camino de la ampliación de la formalización, porque los emprendedores que recién inician un negocio no conocen el marco legal ni los beneficios de la formalización, más bien miran con desconfianza a las instituciones públicas. Asimismo se debe hacer una campaña permanente de orientación de los beneficios de la formalización (El crecimiento económico de Las empresas y del país a través del acceso a créditos financieros formales a bajos intereses permitiendo que todo lo que compra la empresa es legal y de garantía y también se logrará mejorar la calidad de los servicios públicos si es que se administran los recursos sin corrupción) y los trámites en línea para apertura un negocio , de esta manera Los emprendedores se formalizarán ampliando de esta manera la base tributaria. Crear un único comprobante de pago con crédito fiscal inherente para que toda persona natural o jurídicas que compren algo, exijan este comprobante de pago para deducir sus impuestos.

Al respecto, dentro de las diferentes medidas adoptadas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), para lograr controlar la informalidad se encuentra la de masificación del comprobante de pago electrónico (CPE), logrando que aproximadamente el 84% de las operaciones comerciales se lleven a cabo con facturas, boletas de venta y otros documentos de pago electrónicos.

De acuerdo a información emitida por la SUNAT, a diario se emiten cerca de 7 millones de comprobantes de pago electrónicos y al mes 208 millones de estos documentos, reveló la entidad recaudadora. Siendo que a la fecha aproximadamente más de 315,000 empresas emiten facturas y boletas de venta electrónicas, superando casi en 100,000 a lo registrado en el 2018 (224,000 contribuyentes) y en más de 220,000 a lo que se emitía al cierre del 2017.

Un Comprobante de Pago Electrónico CPE es todo documento regulado por la Sunat, que demuestra la entrega de bienes, la entrega en uso o la prestación de servicios.

Para su emisión se utiliza una herramienta informática autorizada como tal por la entidad recaudadora.

La utilización del CPE genera ahorro en impresiones y almacenamiento, y permite la conservación del medioambiente porque se elimina el uso del papel. Además, su uso posibilita la obtención de información en tiempo real, con seguridad y validez legal.

Por ello, la pregunta de hoy es: ¿La masificación de los comprobantes electrónicos es la medida más potente contra la evasión?

Consideramos que esta medida debe ir acompañada de incentivos para que los ciudadanos sean los que impulsen la emisión de los comprobantes de pago; en este sentido la presente iniciativa busca generar este tipo de incentivo que permita contribuir a satisfacer necesidades de salud, educación y una pensión digna. Asimismo, busca que los emisores de los comprobantes de pago puedan acceder a beneficios, que les permitan considerar el permanecer en la formalidad o en su caso dejar la informalidad.

Teniendo en cuenta que la propuesta legislativa, busca generar nuevos ingresos para los peruanos con el propósito de buscar su bienestar, es necesario conocer como se mide el mismo a través del nivel de pobreza; para ello citaremos textualmente a continuación lo señalado por Carlos Parodi a través de la publicación ¿Cómo se mide la pobreza?[5]

Uno de los indicadores más usados para medir la evolución del bienestar es el nivel de pobreza de un país. De acuerdo con cifras oficiales, el porcentaje de pobres en el Perú ascendió a 27.8% en 2011, luego de ubicarse en 42.8% en el 2007. La meta para el 2016 es 15%. ¿Qué significan estos números y cómo se llegó a ellos, es decir, cómo se mide la pobreza?

Si queremos medir la pobreza antes debemos definirla, asunto que constituye una tarea compleja. El problema es que al no existir una única definición de "qué es ser pobre", tampoco habrá solo un método para calcularla. Entonces, ¿qué método se utiliza para calcular la pobreza 'oficial' en el Perú?

En el Perú se usa el método de "líneas de la pobreza monetaria". El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) define la pobreza monetaria (también llamada por ingresos) como la insuficiencia de recursos monetarios para adquirir una canasta de consumo mínima aceptable socialmente. En términos simples, pobre es aquel que no tiene el dinero para comprar la canasta mencionada.

Una línea de la pobreza es un límite o umbral, que indica el costo (expresado en unidades monetarias) de una canasta básica. Aquellos cuya capacidad de gasto es menor que la línea es considerados pobres. Por el contrario, los que pueden gastar un monto mayor al indicado por la línea son considerados no pobres. En otras palabras, la línea de la pobreza divide a la población en dos grupos: pobres y no pobres.

Dicho de otro modo, la pobreza se mide en función de una variable: la capacidad de gasto de la persona, con lo cual se asume que, si tiene el dinero, entonces lo gastará en aquellos bienes y servicios que eleven al máximo su bienestar. Por lo tanto, si todas las personas recibieran una transferencia de dinero que les permitiera gastar por encima del costo de la canasta mínima, entonces no habría pobres. La pobreza monetaria mide la posesión del medio para lograr el fin.

No obstante, la pobreza es un fenómeno multidimensional, que no depende solo de la capacidad de gasto de una persona, más allá de los problemas que tiene la definición de la canasta de consumo mínima socialmente aceptable. Por ejemplo, una familia puede tener el ingreso para comprar la canasta que lo clasifica como no pobre, pero vive en condiciones de hacinamiento, sin agua ni desagüe, sin energía eléctrica y en una vivienda precaria. A todas luces, también sería pobre, a pesar de que con el método descrito aparecería como no pobre. Esa observación nos lleva a otro método, conocido como el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). A través de este segundo método, se listan

[5] https://gestion.pe/blog/economiaparatodos/2019/03/como-se-mide-la-pobreza-3.html/?ref=gesr

cuáles son las necesidades básicas y luego se procede a clasificar como pobre a una persona que no satisfaga dos o más de esas necesidades.

Ambos métodos recogen información de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO) y presentan subjetividades. Con el método de la pobreza monetaria, ¿cómo determinar los bienes y servicios que conforman la canasta básica? Del mismo modo, de acuerdo con el método de las NBI, ¿cómo determinar las necesidades básicas? ¿Por qué a partir de dos de ellas insatisfechas el individuo se considera pobre y no a partir de tres?

Más aún, los dos métodos parten de información obtenida de encuestas, de ahí que se ubiquen dentro de un grupo denominado "línea de pobreza objetiva". Sin embargo, en los últimos años se ha avanzado en el cálculo de una línea subjetiva que depende de la autopercepción de cada persona. Bajo esta última definición, es pobre quien se considera como tal, independientemente del nivel de ingresos y otros aspectos relacionados con el bienestar.

Por lo tanto, las líneas de pobreza objetivas dependen de criterios establecidos por especialistas para llevar una vida decente. Por ejemplo, las necesidades biológicas de alimentación en términos de requerimientos nutricionales mínimos. Las líneas subjetivas dependen más de la idea que cada persona tiene sobre el nivel mínimo de ingreso o consumo necesarios para ni ser pobre.

Existen varios métodos más para calcular la pobreza, de ahí que surjan dos conclusiones: en primer lugar, es necesario complementar los resultados de la pobreza con otros indicadores relacionados con el bienestar y, en segundo lugar, el diseño de las políticas sociales se hace a partir de la caracterización de la pobreza, la que a su vez depende del método usado.[6]

Según cifras del INEI, el ingreso promedio mensual en Lima Metropolitana proveniente del trabajo durante el trimestre noviembre 2018-enero 2019 fue menor en S/ 29.10 en comparación con el trimestre similar del año anterior.[7]

Por otro lado, el INEI señala que, en las zonas urbanas del país, al final del 2018, los ingresos mensuales alcanzaron los S/ 1,560.30, en promedio, lo que significó un incremento de apenas 1.1% respecto al año 2017 (5/17.20).[8]

Además, debemos considerar la inflación de 2018 que ha sido de 2.48%, lo que resulta que el trabajador promedio que trabaja, ha perdido poder adquisitivo.[9]

La presente iniciativa legislativa, propone crear un Fondo de Capitalización Individual para fines exclusivos de educación, salud y previsional, en base al 1% del Impuesto General a las Ventas por los consumos que realiza cada persona natural y, con lo cual, al mismo tiempo, fomenta la formalización masiva de nuestra economía.

---

[6] http://blogs.gestion.pe/economiaparatodos/2012/09/como-se-mide-la-pobreza.html
[7] https://gestion.pe/blog/pensando-laboralmente/2019/02/propuestas-para-reducir-la-informalidad-salarial.html/
[8] https://gestion.pe/blog/pensando-laboralmente/2019/02/propuestas-para-reducir-la-informalidad-salarial.html
[9] Idem

Esta medida contribuye al cumplimiento de las obligaciones tributarias de las ventas, con lo cual se incrementar la recaudación, así también se podrá detectar la evasión fiscal por parte de algunos proveedores de bienes y servicios.

Esta medida no solo permitirá que se incremente el poder adquisitivo de cada peruano, al contar con un fondo que les permitirá atender las necesidades básicas de educación, salud y sobre todo previsional; sino como se ha señalado será una fuente para incrementar la recaudación.

Asimismo, a través de este fondo estará asegurándose los derechos de cada uno de los peruanos que se encuentran regulados en la Constitución Política del Perú, como son:

EDUCACION
Artículo 16.- Descentralización del sistema educativo
Tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados.
El Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios, así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.
Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.
Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República.

SALUD Y PREVISIONAL
Artículo 10.- Derecho a la Seguridad Social
El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

Artículo 11.- Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones
El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.
La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.

En este sentido, la propuesta legislativa contribuirá a dar cumplimiento a las obligaciones que el Estado tiene frente a cada uno de los peruanos, conforme a los artículos antes citados de la Constitución Política del Perú.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legislativa busca, fomentar la recaudación del Impuesto General a las Ventas, a través de la cultura del ciudadano de recabar los comprobantes de pago, para la consolidación del Fondo Individual Capitalizable para el sostenimiento de las necesidades básicas de cada ciudadano.

III. ANALISIS COSTO - BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga gastos adicionales al Estado, muy por el contrario, conlleva varios beneficios y efectos positivos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, entre los cuales se encuentra los siguientes:

- Crear una cultura del ahorro, para atender las necesidades básicas de educación, salud y vivienda.
- Fomentar la formalización de personas que trabajan en empleos informales.
- Incrementar la recaudación tributaria, en la medida que los aportantes al FICA, solicitan la emisión de comprobantes de pago.
- No irroga mayores gastos al erario nacional, si bien redistribuye en un (1) punto porcentual el IGV; ello no afectará al presupuesto, dado que cubre las necesidad básicas de la población.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto se encuentra enmarcado en lo establecido en el Acuerdo Nacional 2002 - 2021, en las Políticas siguientes

12° Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción
13° Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social
18° Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica