CONGRESO
REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
03 ABR 2019
RECIBIDO
Hora 11:00

Proyecto de Ley N° 4133/2018-CR

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES

El Congresista de la República que suscribe, **JUAN CARLOS GONZALES ARDILES**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de las leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, pone en consideración el siguiente proyecto de Ley:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES

Artículo 1. Declaratoria de Interés

Declárese de interés nacional y necesidad pública la reforma integral del sistema peruano de pensiones, conformado por dos regímenes contributivos del sistema nacional de pensiones y sistema privado de pensiones.

Artículo 2. Creación y objeto

Crease la comisión multisectorial de naturaleza temporal denominada "Comisión de Reforma Integral del Sistema de Pensiones", con el objeto de estudiar, evaluar y plantear una propuesta de reforma integral al sistema de pensiones sobre la base de cuatro pilares:

a) Pilar obligatorio que garantice pensión mínima,
b) Pilar solidario que permita equidad en las pensiones de todos los afiliados,
c) Pilar individual de capitalización que incremente la pensión de los que más aportan y
d) Pilar de aportes voluntarios con beneficios de compensación tributaria para los afiliados

Artículo 3. Conformación de la Comisión

3.1 La Comisión Multisectorial está conformada por representantes de:
   a) El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), quien lo presidirá
   b) El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA)
   c) El Ministerio de Salud (MINSA)
   d) El Congreso de la República, mediante un representante de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social; la Comisión de Defensa del Consumidor y

318654.ATD

los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; y la Comisión de Economía, banca, finanzas e inteligencia financiera.

e) La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)
f) La Oficina de Normalización Previsional (ONP)
g) La Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP)
h) La Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG)
i) El Seguro Social de Salud (ESSALUD)
e) La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)

3.2 Participan como invitados, académicos, profesionales y especialistas en el Sistema de Pensiones; los representantes elegidos entre las organizaciones de afiliados y el representante de la Defensoría del Pueblo.

3.3 Los miembros e invitados de la Comisión Multisectorial ejercen sus funciones ad honorem y pueden contar con un/a representante alterno/a.

Artículo 4. Funciones

La Comisión Multisectorial tiene las siguientes funciones:

4.1. Elaborar en el término de ciento ochenta (180) días hábiles, un informe que recomiende al Presidente de la República las propuestas de reformar integral del sistema de pensiones de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 para lo cual podrá sostener reuniones informativas y de consulta entre las diferentes instituciones involucradas, a fin de recibir aportes orientados al cumplimiento de su objetivo.

4.2 Realizar otras tareas que sean necesarias para el cumplimiento de la labor encomendada.

DISPOSICIÓN FINAL

Única.- La Oficina de Normalización Previsional y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs se presentan anualmente, en el mes de setiembre de cada año, ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores del Congreso de la República; respectivamente, para informar sobre la gestión y los resultados de los fondos previsionales.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
JUAN CARLOS GONZALES ARDILES

JUAN CARLOS GONZALES ARDILES
Congresista de la República

Carlos Tubino Arias Schreiber
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

Karina Beteta

Palomino

Nelly Cuadros

Edu Vergara

Arimborgo

Esther Saavedra

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...08....de....ABRIL.....del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 4133 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.—

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

El artículo 10° de la Constitución Política del Perú señala que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida; asimismo, el artículo 11 de la citada norma fundamental señala que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, y supervisa su eficaz funcionamiento.

El sistema de pensiones se inició con un sistema contributivo de reparto denominado sistema nacional de pensiones (SNP), posteriormente en 1992 fue creado un sistema de capitalización individual obligatorio denominado sistema privado de pensiones (SPP), comenzando a operar en paralelo con el SNP desde junio de 1993 hasta la actualidad, atendiendo a un mercado segmentado de trabajadores dependientes, que tienen la obligación de escoger entre uno de los dos sistemas para realizar su contribución pensionaria obligatoria.

En el año 2012, se reformó el SPP, mediante la Ley N° 29903, con el objetivo de que este opere de manera más eficiente, se logre un mejor servicio mediante una licitación periódica de nuevos afiliados; asimismo, se introdujo un mecanismo de transición para pasar gradualmente desde la comisión por remuneración, hacia el cobro de una comisión sobre el saldo administrado; incorporación obligatoria de los trabajadores independientes menores a 40 años con el fin de lograr su cobertura previsional, está última reforma se dejó sin efecto el 2014, mediante Ley N° 30237.

En abril 2016 se emitió la Ley N° 30425, Ley que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-97-EF, y que amplía la vigencia del régimen especial de jubilación anticipada; estableciéndose que 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. Posteriormente en junio de 2016, mediante la Ley N° 30478, Ley que modifica el artículo 40 y la vigésimo cuarta disposición final y transitoria del TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, se establece que los afiliados al SPP podrán disponer de hasta el 25% del fondo acumulado en su cuenta individual de capitalización de aportes obligatorios para amortizar un préstamo

hipotecario, para financiar la compra de un primer inmueble o para pagar la cuota inicial del mismo.

2. PROBLEMÁTICA

Han transcurrido 26 años de reformas estructurales del sistema peruano de pensiones, conformado por dos regímenes contributivos: sistema nacional de pensiones y sistema privado de pensiones, pero no han sido suficientes para corregir las grandes deficiencias del sistema, por ello, planteamos una reforma integral, toda vez que el sistema actual dificulta su correcto funcionamiento, y no asegura que las personas puedan gozar de una jubilación digna y de una adecuada protección frente a la invalidez y en caso de sobrevivencia.

Con el diálogo, propuestas, debate entre los actores y las recomendaciones que emita la "Comisión de Reforma Integral del Sistema de Pensiones", se logrará asegurar que las personas puedan gozar de una jubilación digna y de una adecuada protección frente a la invalidez y en caso de sobrevivencia.

Los principales problemas críticos que dificultan su correcto funcionamiento del sistema de pensiones de acuerdo a lo señalado en el informe de *"Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo, e Información Pública"*[1] y otros aportes señalados públicamente son:

- Ambos sistemas de pensiones son altamente fragmentados tiene una visión integral que compiten por la misma población objetivo (los trabajadores del sector formal).
- Un nivel de cobertura bajo y decreciente, producto de un sistema enfocado fundamentalmente en el mercado laboral formal. En el 2016, solo un 16.8% de la población económicamente activa (PEA) aporta al sistema previsional (ubicando al Perú como el país con menor tasa de aportantes de la Alianza del Pacífico) y sólo el 35% de los ciudadanos mayores de 65 años forma parte de algún sistema previsional.
- Pensiones insuficientes e inequitativas, en el 2016, sólo el 13.7% de la PEA puede aspirar a recibir una pensión del SNP o SPP de esta manera, además de su pensión, los trabajadores podrán acceder al servicio de salud, a una pensión para sus sobrevivientes, en caso fallezca, y para sí mismo en caso sufra algún tipo de invalidez, y la pensión promedio, para los pocos que la reciben, es baja comparada con las pensiones promedio en Colombia, Chile y México.

[1] http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2017/11/Informe_Final_Comisi%C3%B3nProtecci%C3%B3nSocial.pdf

- En el SNP una persona que haya contribuido menos de 20 años termina sin pensión al jubilarse ni acceso a sus aportes, una persona de la misma edad y con similares niveles de ingreso y aportes al SPP podría adquirir una renta vitalicia razonable. Peor aún, en el SNP se producen transferencias muy regresivas: los que aportan por menos de 20 años, al no recibir pensión, terminan financiando las pensiones de aquellos que aportan por más de 20 años.
- En el caso del SPP, el desaprovechamiento de economías de escala y el mercado oligopólico de AFP impide la reducción de costos y que ésta se traduzca fácilmente en menores comisiones para los afiliados, al tiempo que posibilita altas tasas de ganancia para las AFP, comparadas con las tasas de ganancia de bancos o compañías de seguro, pese a que, en comparación a esas entidades, las AFP toman muy poco riesgo (el riesgo de la inversión lo absorbe mayormente el afiliado).
- Una gestión de portafolios cortoplacista por parte de las administradoras de fondos de pensión (AFP). Dicha gestión es en general inconsistente con el objetivo de largo plazo del ahorro previsional (a saber, maximizar la tasa de reemplazo dado un cierto nivel de riesgo) y con el ciclo de vida del afiliado.
- Dificultades en el SPP para acceder a esquemas de retiro simples que aseguren la estabilidad de los ingresos en la jubilación a costos razonables, frente a un incremento en la esperanza de vida.
- La ausencia de información y asesoría financiera adecuada, activa, independiente, simple y de fácil acceso para el afiliado, y que le permita tomar decisiones de largo plazo, entre otros problemas.

El Sistema Nacional de Pensiones (ONP)

Es un régimen de reparto, administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), los aportes de los trabajadores pasan a formar parte de un fondo que se utiliza para pagar las pensiones de los afiliados que se encuentran en la etapa de jubilación.

Las principales características de este sistema son:

a) Existe la garantía de una pensión mínima de S/. 415 soles, condicionada a tener al menos 20 años de aporte acumulado.

b) También existe una pensión máxima de S/. 857.36 soles

c) A cada jubilado se le otorga 14 pensiones al año, con la condición de que cada afiliado realice 12 aportes al año.

d) La tasa de reemplazo, es un parámetro exógeno y conocido antes de la jubilación: para los que se jubilen en el 2017 con 65 años será de 45% por los primeros 20 años y aumentará en 2 punto porcentuales por cada año adicional a los 20 años de aportes. Las reglas vigentes contemplan que en el largo plazo la tasa por los primeros 20 años será de 30% y el adicional seguirá siendo de 2%[2].

e) Por un criterio redistributivo, aquellos empleados con ingresos más bajos que logran cumplir con los años de aporte, reciben tasas de reemplazo más altas respecto a los de ingresos más altos.

f) El aporte obligatorio del empleado es equivalente al 13% de su remuneración.

Los riesgos a la sostenibilidad del SNP son:

a) Incremento de la esperanza de vida.

b) Reducción de tasa de fertilidad.

c) Insostenibilidad del sistema, porque los trabajadores más jóvenes y de mayores ingresos escogen el SPP.

d) El retiro de hasta el 95.5% y del 25% del fondo de pensiones en el SPP contribuye a la migración hacia el SPP[3].

Y los riesgos a no recibir una pensión son:

a) Despidos laborales que no permitan acceder a un determinado nivel de beneficio pensionario.

b) No recibir una pensión por no alcanzar los 20 años de aportes, se estima en 24% de solicitudes de pensión denegadas por insuficiencia de años de aportes en el año 2015[4].

El Sistema Privado de Pensiones (SPP)

Es un régimen de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), que se dedican exclusivamente a la administración de fondos de sus afiliados y se encuentran reguladas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPS (SBS), en su etapa de acumulación y por las AFPs o Compañías de Seguros en la etapa de retiro, según el tipo de pensión. Asimismo, los aportes de los afiliados se acumulan en un fondo de su propiedad, pero que es administrado por la AFP, que sirve para determinar la pensión de jubilación.

[2] https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/sistemas_pensiones.pdf
[3] http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2017/11/Informe_Final_Comisi%C3%B3nProtecci%C3%B3nSocial.pdf
[4] http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2017/11/Informe_Final_Comisi%C3%B3nProtecci%C3%B3nSocial.pdf

Las características principales de este sistema son:

a) Los aportantes recibirán una pensión con los recursos que hayan acumulado en su cuenta Individual de capitalización. 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.

b) Con la Ley N° 30425 de 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.

c) A cada jubilado se le otorga 12 pensiones al año. Por su parte, cada afiliado realiza 12 aportes al año.

d) La tasa de reemplazo, para aquellos que eligen la opción de pensión mensual, es un parámetro endógeno y conocido al finalizar el período de aportes, cuando se calcule la pensión en función del capital acumulado por la persona.

e) Desde 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 ante invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio a una compañía de seguro. La comisión y la prima totalizan cerca del 13% de la remuneración mensual del trabajador.[5]

Los principales riesgos a la sostenibilidad del sistema es que es autofinanciado, y no representa riesgo para la sostenibilidad fiscal. Y los riesgos a no recibir una pensión son:

a) Despidos laborales que no permitan acceder a un determinado nivel de beneficio pensionario.

b) Riesgo de agotamiento del fondo durante la etapa de desacumulación en caso de retiro programado o por el retiro parcial de hasta el 25% para la compra de vivienda, y más aún, por el retiro del 95.5% del total ahorrado.

c) Riesgo en la magnitud de las pensiones ante variaciones de las rentabilidades de los mercados financieros[6].

3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Como respuesta a estos graves problemas advertidos y las propuestas realizadas por la Comisión de Protección Social y otros expertos en el sistema previsional, consideramos que estas deben ser reevaluadas y

[5] http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2017/11/Informe_Final_Comisi%C3%B3nProtecci%C3%B3nSocial.pdf
[6] http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2017/11/Informe_Final_Comisi%C3%B3nProtecci%C3%B3nSocial.pdf

mejoradas para el bienestar de todos los jubilados, por ello es urgente la "Declaración de interés nacional y necesidad pública la Reforma Integral del Sistema Peruano de Pensiones", conformado por dos regímenes contributivos: Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y Sistema Privado de Pensiones (SPP)[7]. Asimismo, la creación de una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal denominada "Comisión de Reforma Integral del Sistema de Pensiones", con el objetivo de estudiar, evaluar y plantear una propuesta de reforma integral al Sistema de Pensiones, para que en el plazo de ciento ochenta días (180) días hábiles, presente al Presidente de la República, un informe que recomiende las propuestas de reforma integral.

Esta comisión debe analizar la conveniencia de incorporar cuatro pilares dentro de un único sistema pensionario a largo plazo; dichos pilares serían los siguientes:

a) **Pilar obligatorio que garantice pensión mínima:** En este pilar debe evaluarse la conveniencia de implementar una capital semilla que aporte el Estado al momento de nacimiento de cada peruano, con la finalidad que sea invertido en instrumentos financieros que a la larga puedan brindarle una pensión mínima luego de 60 o 65 años de años de inversiones.

   Esta capital semilla puede ser sumado a los aportes obligatorios que realice el afiliado al sistema público de pensiones; el mismo que será el encargado de garantizar una pensión mínima a todos los peruanos. Esta pensión mínima permitirá que todos y cada uno de los peruanos cuente con un recurso que le permita solventar su vejez.

   También podría participar de este pilar, los aportes que se realicen a partir de los descuentos que se hagan de los pagos del impuesto general a las ventas. Todas las personas que realicen adquisiciones y paguen el impuesto general a las ventas podrán incorporar a sus pensiones un porcentaje de dicho impuesto.

b) **Pilar solidario que permita equidad en las pensiones de todos los afiliados:** Este pilar solidario permitirá que un pequeño porcentaje de los aportes obligatorios de los que más ganan sea utilizado para financiar la pensión mínima de los que menos ganan, es decir, si los aportes que realizan los que menos ganan no logran cubrir el monto necesario para acceder a una pensión el Estado contribuirá para que esta pensión mínima se logre, sin embargo, también se apoyará con un porcentaje mínimo proveniente de los mayores aportantes a las AFPS. Nuevamente, debe evaluarse la conveniencia o no de esta propuesta.

[7] https://www.gob.pe/515-elegir-sistema-de-pensiones

c) **Pilar individual de capitalización que incremente la pensión de los que más aportan:** Este pilar permite que los que más ganan y más aportan al sistema, reciban una mayor pensión individual, a través del fondo individual de capitalización que será el mayor de todos los fondos del sistema y servirá para financiar la mayor parte de la pensión que complementaria a la pensión mínima que otorgará el sistema nacional de pensiones.

   En este caso debe evaluarse la conveniencia de este fondo y además el porcentaje del mismo en función de los aportes realizados; considerando siempre que la mayor parte de la pensión recibida debe provenir de este fondo de capitalización individual.

d) **Pilar de aportes voluntarios con beneficios de compensación tributaria para los afiliados:** Este es quizás una de las fuentes de financiamiento de pensiones menos usado, pues en la actualidad los aportes voluntarios son muy pocos en nuestra realidad previsional. La idea principal de la compensación tributaria para los aportes voluntarios es generar una suerte de promoción de aportes los mismos que podrían ser utilizados para compensar parcial o totalmente el pago de impuestos a la renta de los trabajadores de la cuarta y quinta categoría.

   Se busca con ello, principalmente, promover que los afiliados aportes la mayor cantidad de dinero en forma voluntaria, conociendo que cada uno de los aportes efectuados podría ser utilizado para compensar el pago del impuesto a la renta.

Con la reforma integral del sistema de pensiones propuesta, se busca que el Estado y las AFP debidamente regulado, garanticen a los afiliados una jubilación digna, con un sistema de pensiones eficiente y que los afiliados reciban ingresos en la vejez que les dé calidad de vida.

El literal 2 del artículo 36 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que las Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal, son creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. El cargo de miembro de la Comisión Multisectorial es honorario y de confianza.

La elaboración del informe debe contar con el apoyo técnico y el asesoramiento de académicos, profesionales y especialistas en el Sistema de Pensiones. Y está conformado por representantes de: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), quien lo presidirá, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA); el Ministerio de Salud (MINSA); la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS); la Oficina de

Normalización Previsional (ONP); la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP); la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG); el Seguro Social de Salud (ESSALUD); la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Asimismo, participaran como invitados/as, los representantes elegidos entre las organizaciones de afiliados y el representante de la Defensoría del Pueblo.

4. MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 10 de la Constitución Política del Perú, señala que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

El artículo 11 de la Constitución Política del Perú, señala que 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. (párrafo agregado mediante la Ley Nº 28389, publicada el 17 de noviembre de 2004).

EFECTOS EN LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente iniciativa no colisiona con la Constitución Política del Perú, ni con la legislación nacional, por el contrario, da cumplimiento a los mandatos constitucionales del artículo 10 y 11 de la Constitución Política del Perú, que señala 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; y que 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.

Asimismo, la propuesta normativa implica la declaración de interés nacional y necesidad pública la Reforma Integral del Sistema Peruano de Pensiones, conformado por dos regímenes contributivos: SNP y SPP; la creación la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal denominada "Comisión de Reforma Integral del Sistema de Pensiones", que tiene por objeto estudiar, evaluar y plantear una propuesta de reforma integral al Sistema de Pensiones.

Con la finalidad de darle la atención urgente que requiere la problemática y que dificultan su correcto funcionamiento, para que en el plazo de ciento ochenta días (180) días hábiles, se presente al Presidente de la República, un informe que recomiende las propuestas de reforma integral, sin afectar la sostenibilidad fiscal, y que garantice a las personas que puedan gozar de una jubilación digna y de una adecuada protección frente a la invalidez y en caso de sobrevivencia.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa de ley no genera costo adicional para el Estado; pues sólo propone la conformación de una Comisión ad honorem con la finalidad de plantear una reforma integral del sistema de pensiones en nuestro país.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Respecto a la vinculación con el Acuerdo Nacional, la propuesta legislativa se vincula con el Objetivo de Equidad y Justicia Social. Y se asocia con la 13° Política de Estado: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.