Proyecto de Ley N° 4335/2018-CR

Sumilla: **LEY QUE ESTABLECE EL AUMENTO DEL APORTE A LAS CUENTAS INDIVIDUALES DE CAPITALIZACION DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES, CON UN PORCENTAJE DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS; CON LA FINALIDAD DE INCREMENTAR SU FONDO DE PENSIONES.**

PROYECTO DE LEY

Los Congresistas de la República que suscriben, a propuesta de la congresista **YESENIA PONCE VILLAREAL DE VARGAS**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE ESTABLECE EL AUMENTO DEL APORTE A LAS CUENTAS INDIVIDUALES DE CAPITALIZACION DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES, CON UN PORCENTAJE DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS; CON LA FINALIDAD DE INCREMENTAR SU FONDO DE PENSIONES.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA * YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS * REPÚBLICA DEL PERÚ

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto que los afiliados previsionales de las Empresas del Sistema Privado de Pensiones – AFPs, incrementen su fondo previsional de manera permanente, para lo cual se establece que un porcentaje del Impuesto General a las Ventas – IGV, generado por la adquisición de bienes y servicios de cada afiliado, se destine directamente a la cuenta individual del afiliado, con la finalidad de que a futuro se incremente el monto que reciba como pensión de jubilación.

Artículo 2. Porcentaje del Impuesto General a las Ventas que se destinará a las cuentas individuales de capitalización de los afiliados de las AFPs.

Establézcase que tres (3) puntos porcentuales del Impuesto General a las Ventas, que se generen por la adquisición de bienes y servicios de cada afiliado, sea destinado con fines previsionales, a las cuentas individuales de capitalización de los trabajadores adscritos al Sistema Privado de Pensiones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
15 MAY 2019
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:20

Artículo 3. Recaudación del aporte retenido

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, como ente recaudador de los impuestos a nivel nacional, será la encargada de realizar la retención del 3% de todas las operaciones que realicen los afiliados de AFPs, por consumos de bienes y servicios mediante boleta electrónica y/o factura electrónica donde se consigne el documento nacional de identidad del trabajador, para después en coordinación con las empresas Administradoras de Fondos de Pensiones, establezcan un mecanismo por el cual el monto retenido se deposite a las cuentas individuales de capitalización de los afiliados.

El monto conseguido por el 3% del IGV no puede ser deducido para la determinación del Impuesto a la Renta de personas naturales.

Artículo 4. Reglamentación

En un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", el Poder Ejecutivo en coordinación con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondo de Pensiones – SBS, expedirá el respectivo reglamento para la correcta aplicación de la presente ley.

Lima, mayo de 2019

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 20 de MAYO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 4335 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

La presente iniciativa legislativa, propone establecer que, de manera voluntaria, los afiliados a las Empresas del Sistema Privado de Pensiones – AFPs, incrementen su aporte al fondo previsional con la deducción del 3% del Impuesto General a las Ventas – IGV de sus consumos por la adquisición de bienes y servicios, con el fin de incrementar la pensión al momento de su jubilación.

El artículo 21° del Decreto Supremo N° 054-97-EF que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones - SPP, señala que la "Cuenta Individual de Capitalización" de cada afiliado queda expresada en 2 libretas de registro denominadas: "Libreta de Capitalización AFP" y "Libreta Complementaria de Capitalización AFP". En la primera se anotan todos los movimientos y saldos de los aportes obligatorios a que se refiere el inciso a) del Artículo 30, de los aportes voluntarios con fin previsional a que se refiere el Artículo 30 y de los aportes del empleador a que se refiere el Artículo 31, así como las ganancias de todos ellos, debiendo especificarse la naturaleza y origen de cada uno de los aportes. En la segunda se anotan los movimientos y saldos de los aportes voluntarios del afiliado a que se refiere el cuarto párrafo del Artículo 30, así como sus ganancias.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

Las AFP deben informar por lo menos cuatrimestralmente y por escrito a sus afiliados de los movimientos y saldos de las Cuentas Individuales de Capitalización, sin perjuicio de las solicitudes que a dicho fin puedan efectuar los afiliados.

Asimismo, el artículo 30 del Decreto Supremo mencionado en el párrafo anterior, señala que los afiliados al SPP se encuentran facultados a efectuar aportes voluntarios con fin previsional, los mismos que tienen la condición de inembargables y están sujetos a retiros al final de la etapa laboral activa del trabajador.

El artículo 32 especifica que los aportes obligatorios a que se refiere el inciso a) del Artículo 30, los aportes voluntarios a que se refiere el Artículo 30 y los aportes del empleador a que se refiere el Artículo 31 precedentes deben ser íntegramente abonados a la Cuenta Individual de Capitalización de cada afiliado.

NECESIDAD DE INCREMENTAR EL PORCENTAJE DE APORTE EFECTIVO AL FONDO PENSIONARIO DEL AFILIADO

Se sabe que, tanto el nivel como la calidad de la cobertura, depende del valor y frecuencia de los aportes de cada afiliado. La medición de la frecuencia de aportes de un afiliado, que se le denomina densidad de cotizaciones, se realiza dividiendo el número de aportes entre los meses que estuvo en edad de trabajar.

El Informe de la Comisión de Protección Social (La Comisión) indica que, a pesar de la mayor correlación entre aportes y beneficios, sin embargo, no se observan en los países que han realizado reformas estructurales, aumentos significativos o sistemáticos de las tasas de cobertura previsional, sino que más bien se percibe una tendencia a su estancamiento. La Comisión de Protección Social pone de relieve que la principal conclusión de los estudios sobre densidades de cotización en la región es que, incluso en algunos de los países con mayor cobertura previsional, que es la cantidad de afiliados entre la población económicamente activa del país, una alta proporción de los participantes en los sistemas contributivos se encuentran, en la práctica, sub-asegurados[1].

Cuadro N° 1
Aportantes a fondos de pensiones administrados por el sector privado
(% de la PEA)

	2004	2010	2016
Chile	56.2	60.3	64.8
Colombia	11.1	19.5	18.9
México	29.8	29.2	33.8
Perú	11.6	12.8	16.8

Fuente: AIOS
Elaborado: Comisión de Protección Social

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

Para la Comisión, esto significa que *sus densidades de cotización son inferiores a los requisitos mínimos para acceder a una jubilación o que determinan pensiones de baja calidad por el sistema privado de pensiones*. En algunos casos, se han detectado marcadas diferencias de género y las diferencias de nivel socioeconómico se trasladan a los perfiles de cotizaciones. La significación es que los sectores de más altos ingresos presentan densidades significativamente superiores a los grupos de menores ingresos (especialmente las mujeres). El perfil de cotizaciones de estos últimos suele comenzar en un nivel muy bajo y luego ir aumentando gradualmente durante la vida activa. Para la Comisión es particularmente relevante, puesto que al pasar de un sistema de beneficio definido a uno de contribución definida (de capitalización o nocional), *el momento de los aportes pasa a ser un factor determinante en lo que respecta a la calidad de las pensiones recibidas*[2].

La Comisión considera que la principal conclusión de los estudios sobre **densidades de cotización que se han realizado en diferentes países de América Latina** es que, incluso en algunos de los países con mayor cobertura previsional, *una alta proporción de los participantes en los sistemas contributivos se encuentran, en la práctica, sub-asegurados*[3].

[1] Propuestas para la Reforma del Sistema de Pensiones, Financiamiento de la Salud y Seguro de Desempleo. COMISIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL (CPS). Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10. Alejandro Arrieta - Miguel Jaramillo - Lorena Prieto. Janice Seinfeld - Augusto de la Torre - David Tuesta. Lima, Setiembre, 2017

[2] Ídem.

[3] Idem.

Lo que sucede, según la Comisión, las diferencias de nivel socioeconómico se trasladan a los perfiles de cotizaciones. Esto significa que los sectores de más altos ingresos presentan densidades significativamente superiores a los grupos de menores ingresos (especialmente las mujeres). Así, el perfil de cotizaciones de estos últimos suele comenzar en un nivel muy bajo y luego ir aumentando gradualmente durante la vida activa. Para la Comisión, este último aspecto es particularmente relevante, dado que, al pasar de un sistema de beneficio definido a uno de capitalización, *el momento de los aportes pasa a ser un factor determinante en lo que respecta a la calidad de las pensiones recibidas.*

Sobre la suficiencia de las pensiones, la Comisión, citando a diversos autores, señala:

> *"De acuerdo con Alonso et al. (2013), los bajos niveles de las pensiones están directamente y mayormente relacionados con la baja densidad de cotización que existe en Perú. Esto tiene su origen en la alta informalidad, la cual implica que los afiliados no siempre mantengan una relación laboral activa formal (de hecho, entran a la informalidad y salen de ella con frecuencia), por lo que sus contribuciones al sistema previsional terminan siendo menores que las que les corresponderían si mantuviesen un trabajo formal continuamente."* [4]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

Es necesario señalar que la reducción de la tasa de aporte pasó de 10% a 8% en 1995 y se mantuvo en dicho nivel hasta 2005. Ello incide en la reducción de la acumulación con fines previsionales. La Comisión cita a la SBS:

> *"De acuerdo con la SBS, una reducción de 1 punto porcentual en la tasa de aporte trae consigo una reducción de 10% en la pensión de jubilación. En esta misma línea, Alonso et al. (2013) también destacan que el nivel de las tasas de aporte se va quedando rezagado respecto al incremento acelerado de la esperanza de vida. Este retraso puede terminar afectando negativamente a las pensiones futuras."* [5]

Entonces, vemos la importancia de incrementar el aporte de los afiliados, el problema principal se presenta cuando los afiliados, que son mayormente del sector formal de la economía, salen de este sector y pasan al sector informal y de allí regresan al sector formal. Con el tiempo, la densidad de cotizaciones que se va construyendo, incide negativamente en las futuras pensiones. Se requiere, por lo tanto, dos medidas, una es que todos los trabajadores estén en el sector formal, algo muy difícil de lograr o que toda la economía sea formal, más difícil aún.

Lo único que queda es el incremento en el aporte del afiliado lo que debe significar el incremento en su pensión de jubilación.

---

[4] Propuestas para la Reforma del Sistema de Pensiones, Financiamiento de la Salud y Seguro de Desempleo. COMISIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL (CPS). Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10. Alejandro Arrieta - Miguel Jaramillo - Lorena Prieto. Janice Seinfeld - Augusto de la Torre - David Tuesta. Lima, Setiembre, 2017,

[5] Idem.

BAJO PODER ADQUISITIVO DE LOS TRABAJADORES PERUANOS

Según cifras del INEI, en el Cuadro N° 24[6] 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 (S/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].

Cuadro N° 2

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

CUADRO Nº 24
Lima Metropolitana: Ingreso promedio mensual proveniente del trabajo, según sexo y grupos de edad
Trimestre móvil: Dic 2017-Ene-Feb 2018 y Dic 2018-Ene-Feb 2019
(Soles, variación absoluta y porcentual)

Sexo/ Grupos de edad	Dic2017-Ene-Feb2018	Dic2018-Ene-Feb2019	Variación	
			Absoluta (Soles)	Porcentual (%)
Total	**1 674,7**	**1 692,0**	**17,3**	**1,0**
Sexo				
Hombre	1 894,5	1 944,4	49,9	2,6
Mujer	1 395,3	1 374,4	- 20,9	- 1,5
Grupos de edad				
De 14 a 24 años	1 048,2	1 051,8	3,6	0,4
De 25 a 44 años	1 758,6	1 755,7	- 2,9	- 0,2
De 45 y más años	1 929,2	1 942,7	13,5	0,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Permanente de Empleo.

Comparando los ingresos en América Latina al año 2107, en el Gráfico N° 1, medidos en dólares per cápita, considerando un rango de ingreso de 11 mil dólares para Costa Rica y 4 mil dólares de Paraguay, Perú tiene un ingreso per cápita de 6 mil dólares[10].

[6] https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/informe-de-empleo/1/

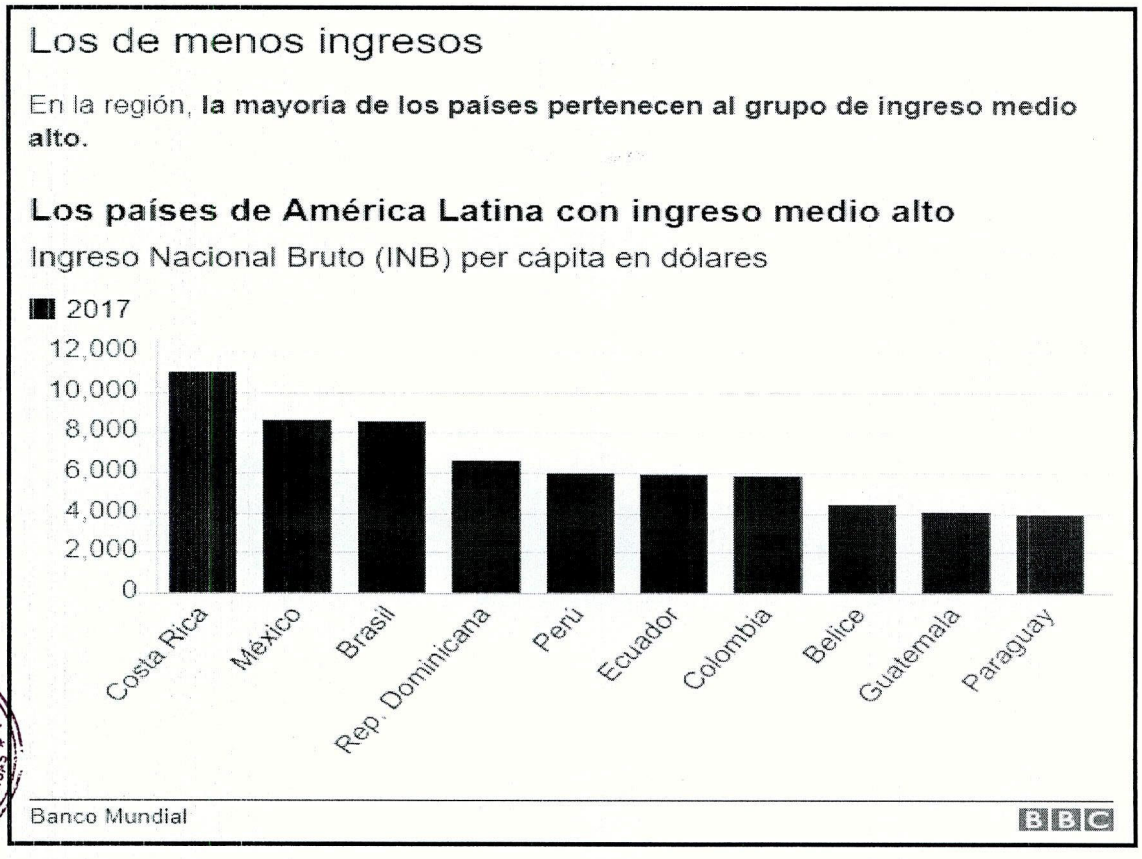
[7] https://gestion.pe/blog/pensando-laboralmente/2019/02/propuestas-para-reducir-la-informalidad-salarial.html

[8] https://gestion.pe/blog/pensando-laboralmente/2019/02/propuestas-para-reducir-la-informalidad-salarial.html?ref=gesr

[9] Ídem.

[10] https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44802756

GRÁFICO N° 1



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

DEDUCCIÓN DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS – IGV EN 3% DEL CONSUMO DEL AFILIADO PARA EL APORTE VOLUNTARIO CON FIN PREVISIONAL

El artículo N° 30 del Decreto Supremo N° 054-97-EF Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, señala que los aportes de los trabajadores dependientes pueden ser obligatorios o voluntarios.

Los afiliados al Sistema Privado de Pensiones, tienen la necesidad de incrementar sus aportes para mejorar la calidad de su pensión al momento de jubilarse, pero los ingresos en el Perú son bajos y el descuento para los aportes obligatorios les resta un porcentaje aproximado del 13%, siendo sólo el 10% para incrementar su Cuenta Individual de Capitalización.

Por otro lado, la necesidad que se crea en el afiliado como persona natural de exigir la boleta electrónica por su consumo de bienes o servicios, contribuye al cumplimiento de las obligaciones tributarias de las ventas, con lo cual la recaudación se incrementa. Estas medidas han demostrado su eficacia, compensando con creces la deducción del IGV en favor del afiliado.

RESUMEN DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa, propone establecer que, de manera voluntaria, los afiliados a las Empresas del Sistema Privado de Pensiones – AFPs, incrementen su aporte al fondo previsional con la deducción del 3% del Impuesto General a las Ventas – IGV de sus consumos por la adquisición de bienes y servicios, con el fin de incrementar la pensión al momento de su jubilación. A la vez, esta medida contribuye al cumplimiento de las obligaciones tributarias de las ventas, con lo cual la recaudación se incrementa, por lo que es utilizada por la autoridad que recauda los tributos, permitiéndole, no solo el incremento de la recaudación sino también detectar la evasión fiscal por par de algunos proveedores de bienes y servicios. Estas medidas han demostrado su eficacia, compensando con creces la deducción del 3% del IGV en favor del afiliado.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

La iniciativa legislativa plantea incorporar la modificación del artículo 18-A y el Artículo 24 de la Ley del Sistema Privado de Administración del Fondo de Pensiones aprobado por el Decreto Supremo N° 054-97-MEF. Asimismo, definir en el artículo 4 la Comisión por Desempeño y la competencia entre las empresas que administren Fondos de Pensiones.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aprobación de la propuesta legislativa, contribuirá a la mejora del Sistema Privado de Pensiones, reduciendo la insuficiencia de la cobertura al incorporar a los independientes, incrementando los fondos para las pensiones con la deducción del 3% del IGV, con el fin de incrementar los aportes de los afiliados. Con estas mejoras, los jubilados serán beneficiados con una mejora de la calidad de la pensión. La recaudación se verá incrementada para la caja fiscal y permitirá reducir la evasión tributaria, con el consecuente incremento de la recaudación y reduciendo la informalidad.

INICIATIVA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa está alineada con el Segundo Objetivo: Equidad y Justicia Social del Acuerdo Nacional, y con los siguientes lineamientos de política:

Política 10. Que señala el compromiso a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, privilegiando la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Política 11. Que señala el compromiso a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra los adultos mayores, entre otros.

Política 13. Que señala el compromiso de asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud, además señala en el inciso (j) que promoverá el acceso universal a la seguridad social.

Política 14. Que señala el compromiso de promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna.

Política 18. Que señala el compromiso a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

Despacho de la Congresista
Yesenia Ponce Villarreal de Vargas

Lima, mayo de 2019