PROYECTO DE LEY 5405/2020-CR

CONGRESO DE LA REPUBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
02 JUN 2020
RECIBIDO
Firma.....Hora.....11.00

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y CREA EL SISTEMA UNIVERSAL DE PENSIONES

El Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP** a iniciativa del Congresista **RICHARD RUBIO GARIZA** y de los congresistas firmantes, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y CREA EL SISTEMA UNIVERSAL DE PENSIONES

Artículo 1.- Objeto
La norma tiene por objeto crear el Sistema Pensionario Universal que sea sostenible a partir de un conjunto de mecanismos de aportes, una eficiente, segura, transparente administración, con rentabilidad que permita a los afiliados obtener una adecuada pensión de jubilación. Dicho sistema pensionario permitirá a todos los ciudadanos, sin distinción, tener una jubilación digna.

Artículo 2.- Reforma constitucional
Sustitúyase el texto del artículo 11 de la Constitución Política del Perú por el siguiente:

> "*Artículo 11.- Sistema Universal de Pensiones*
> *El Estado garantiza el acceso a prestaciones de salud y el derecho de contar con una pensión digna. Establece un Sistema Universal de Pensiones, por ley se atribuye la competencia a la entidad del Gobierno Nacional encargada de la administración de los aportes por pensiones*"

Artículo 3.- Derecho de jubilación
Establézcase que todo ciudadano peruano tiene derecho a recibir una pensión por jubilación. La edad necesaria será de 60 años. La administración del sistema pensionario estará a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Artículo 4.- Ajuste anual de la jubilación
Facúltese a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) realización del ajuste anual de la jubilación mínima.

Precisase que la jubilación mínima no será menor al monto correspondiente al sueldo mínimo vital. Para, las jubilaciones no contributivas, se garantizará que el monto de jubilación no sea inferior al 50% del ingreso mínimo vital mensual.

Artículo 5.- Inicio de aportes
Establézcase que todo ciudadano peruano al cumplir 18 años tendrá derecho a que se abra su cuenta individual como aportante del Sistema Universal de Pensiones. Para esta finalidad, la Oficina de Normalización Provisional otorgará la cantidad de S/. 1000 (mil soles) a esta cuenta como aporte inicial.

Artículo 6.- Cuenta Individual de Pensión

La Cuenta Individual de Pensiones estará constituida por:

a. Los aportes obligatorios del 13% de la remuneración, y por los aportes voluntarios de los ingresos por cuarta categoría.

b. Por el 2% del Impuesto General a las Ventas de cada pago realizado mediante comprobantes electrónicos, dichos mecanismos se determinarán en el reglamento de la presente ley.

c. Por el aporte inicial de mil soles depositado por la ONP al abrir de forma automática la cuenta individual pensionaria cuando se ha cumplido la edad de 18 años.

d. Por la rentabilidad otorgada por la ONP a la cuenta individual.

Artículo 7.- Jubilación en modalidad contributiva
Entiéndase como jubilación en modalidad contributiva cuando:

a. Consiste en una pensión vitalicia al alcanzar la edad de jubilación. Las condiciones, modalidades, requisitos y otros serán establecidos en el reglamento de la presente ley.
b. Hayan cumplido sesenta años; asimismo, tener un período mínimo de cotización de veinte años de aportes obligatorios producto de sus remuneraciones.
c. La edad mínima podrá ser modificada y reglamentada para aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente peligrosa o con índices de morbilidad o mortalidad alta.

Artículo 8.- Jubilación en modalidad no contributiva
Entiéndase como jubilación en modalidad no contributiva cuando:

a. Las personas que, habiendo cumplido la edad de jubilación, carezcan de rentas o ingresos que le aseguren una pensión equivalente al mínimo establecido por la ONP.

b. La cuantía de jubilación, en la modalidad no contributiva, no será inferior al 50% del equivalente a una remuneración mínima vital mensual.

c. Se trate de personas en situación de invalidez permanente.

Artículo 9.- Retiro del fondo de pensiones
Cumplida la edad de jubilación, el aportante podrá optar, por el retiro del 100% de su fondo individual, para lo cual el reglamento establecerá las condiciones y requisitos.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Única. - Reglamentación
Facúltese al Ministerio de Economía y Finanzas la elaboración del reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de 60 días calendario.

RICHARD RUBIO GARIZA
Congresista de la República del Perú

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RETAMOZO LEZAMA MARIA CRISTINA FIR 41854380 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2020 10:14:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUBIO GARIZA RICHARD FIR 09259375 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/05/2020 23:50:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAYLLAHUA BARRIENTOS WILMER FIR 09773748 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2020 14:41:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: NUÑEZ MARREROS Jesus Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2020 13:42:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDA SANTOS Isaias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2020 13:09:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HUAMANI MACHACA Nelly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2020 16:36:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AYQUIPA TORRES JULIA BENIGNA FIR 21425681 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2020 18:39:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OSEDA YUCRA DANIEL FIR 43762724 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2020 16:55:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CESPEDES CARDENAS DE VELASQUEZ Maria Teresa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2020 19:17:16-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 03 de JUNIO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5405 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

— CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO;
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Marco normativo

La Constitución Política del Perú, en su artículo 10, reconoce el derecho a la seguridad social, prevé que toda persona tiene derecho al acceso universal y progresivo 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 Constitución 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".

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia dictada en el Expediente No. 1417-2005-ANTC de fecha 08 de julio de 2005, ha señalado en el literal e) de su Fundamento 37 lo siguiente:"(...) El derecho fundamental a la pensión tiene una estrecha relación con el derecho a una vida acorde con el principio-derecho de dignidad, es decir, con la trascendencia vital propia de una dimensión sustancial de la vida, antes que una dimensión meramente existencial o formal, forman parte de su contenido esencial aquellas pretensiones mediante las cuales se busque preservar el derecho concreto a un "mínimo vital", es decir, "aquella porción de ingresos indispensables e insustituibles para atender las necesidades básicas y permitir así una subsistencia digna de la persona y de su familia; sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales(...) en forma tal que su ausencia atenta en forma grave y directa contra la dignidad humana." (Cfr. Corte Constitucional colombiana. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-1001 del 9 de diciembre de 1999. M. P. José Gregario Hernández Galindo) (...)".

Respecto a las pensiones, a nivel legislativo; en 1973 se creó el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) mediante el Decreto Ley 19990 (en sustitución de los sistemas de pensiones de la Caja Nacional del Seguro Social Obrero, la Caja Nacional del Seguro Social del Empleado y el Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares). Posteriormente, con las reformas de 1992, el sistema de pensiones peruano pasará a estar constituido principalmente por: el decreto ley 19990 (Sistema Nacional de Pensiones-SNP), el decreto ley 20530 (denominado Cédula Viva) cerrado en el 2004, y el Decreto Ley 25897 (Sistema Privado de Pensiones-SPP).

Precisamos que mediante Ley 23908 modificó el Decreto Ley N.º 19990, que en su diseño estableció la pensión inicial como la resultante de la aplicación del sistema de cálculo previsto para las distintas modalidades de jubilación, creando el concepto de pensión mínima, la que, independientemente de la modalidad y del resultado de la aplicación de los métodos de cálculo, se convirtió en el monto mínimo que correspondía a todo pensionista del Sistema Nacional de Pensiones, salvo las excepciones previstas en la propia norma.

Mediante Ley 28991, Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínima y Complementarias y Régimen Especial de Jubilación Anticipada, podrán desafiliarse y retornar al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) todos los afiliados al Sistema Privado de Privado (SPP) que hubiesen ingresado al SNP hasta el 31 de diciembre de 1995, y que al momento de hacer efectiva tal

desafiliación les corresponda una pensión de jubilación en el SNP, independiente de la edad.

En el 2016 se realizó una reforma parcial del Sistema Privado de Pensiones, mediante la Ley 30425, que estableció lo siguiente: disposición de hasta el 25% del fondo como garantía para la cuota inicial de la compra de una primera vivienda a través del sistema financiero; devolución de hasta el 50% del fondo por enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer; la libre disponibilidad del 95,5% de los fondos acumulados en la cuenta individual de capitalización (CIC) al momento de la jubilación; se reguló la posibilidad de aportes voluntarios para alcanzar el monto requerido para una jubilación anticipada (disponibilidad del 95,5%); se destinó el 4,5% restante para el pago del seguro de EsSalud para que el afiliado tenga atención en el periodo de su jubilación, incluyendo a su cónyuge y dependientes; se estableció el Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA) hasta el 2018 para los afiliados que se hallaban desempleados durante doce meses o más.

En 2019 se promulgó la ley 30939, mediante esta reforma se estableció de manera permanente el Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA), para los afiliados del SPP en situación de desempleo y edad mínima (55 años, hombres; y 50 años, mujeres).

Asimismo, se crea el sistema universal de pensiones en virtud del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que define que los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos: 1. Sistemas Funcionales. 2. Sistemas Administrativos. Solo por ley se crea un Sistema.

2. Definiciones

Para una mayor compresión, desarrollamos las siguientes definiciones:

Universalidad: Implica garantizar a todos los ciudadanos el derecho irrenunciable a la seguridad social. Hablar de universalidad de los derechos humanos implica hacer referencia "a la titularidad de esos derechos: los derechos humanos se adscriben a todos los seres humanos"[1].

Sistema de capitalización individual: Sistema pensionario basado en los aportes individuales a una cuenta propia de capitalización. Este sistema permite la obtención del ahorro y los intereses capitalizados a su favor durante el periodo de aportes. La capitalización individual "calcula la pensión en función del capital acumulado y la esperanza de vida al jubilarse, ajustando en la cuantía de la prestación el efecto del incremento de esta expectativa de vida"[2].

Cobertura: La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la cobertura legal como el acceso, la amplitud y la calidad mínima establecidos obligatoriamente por la legislación de la seguridad social. A su vez, define la

[1] Vásquez & Serrano (2011), Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. En La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma, coords. Miguel Carbonell y Pedro Salazar. México: Universidad Nacional Autónoma de México (p. 140).

[2] Reflexiones sobre las reformas de los Sistemas de pensiones en América Latina. En http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraSS06/Est05.pdf (p. 76).

cobertura efectiva que, a diferencia de la legal, refleja la manera en que se implementan realmente estas disposiciones legales, es decir, la proporción concreta de la población que accede a seguros previsionales[3].

Pensiones contributivas: Son prestaciones económicas (jubilación, incapacidad permanente, etc.) que, para gozar de ellas, exigen haber cotizado durante algún período según las normas del sistema pensionario[4].

Pensiones no contributivas: Son prestaciones económicas que no exigen contribución económica del beneficiario para ser percibidas, sólo cumplir con los requisitos exigidos por la legislación (nivel de pobreza, incapacidad, etc.).

3. Problemática

a. ¿Por qué existen los fondos de pensiones?

Al ir envejeciendo las personas ven disminuidos sus ingresos corrientes. Esta situación provoca dependencia de ahorros acumulados, necesidad de apoyos familiares, necesidad de inversiones, implementación de programas de seguridad social. Ante ello, los Estados optan por la previsión social. Algunos cuentan con un sistema público de reparto de seguridad social, que busca ser obligatorio; otros con un sistema de pensiones privados de capitalización individual; y, también, los que optan por sistemas mixtos como el caso peruano.

b. Contexto peruano

En el Perú conviven dos sistemas de pensiones: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), compuesto por las administradoras de fondos de pensiones (AFPs)[5].

El sistema nacional de pensiones es un sistema tradicional de reparto, todos aportan a un fondo común para financiar a los que se jubilan; mientras que, en el sistema privado cada aportante tiene una cuenta individual administrada por las AFPs, con el objetivo de obtener una rentabilidad que incremente la cuenta individual. Existe, además, en el país más de una decena de regímenes especiales, bajo la figura dominante del reparto. Asimismo, se cuenta con el programa de asistencia social "Pensión 65", orientado a proteger a la población de muy bajos ingresos.

Durante el proceso de reforma del año 1993, se ponderaron las ventajas que potencialmente tendría el SPP sobre el SNP en tres aspectos principales: a) el SPP pagaría mejores pensiones que el SNP; b) el SPP no le generaría ningún costo al Estado, más allá del costo fiscal de transición; y c) el SNP estaba desfinanciado. Sin embargo, también existían efectos directos en aspectos

[3] Arenas (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (p. 139).
[4] Arenas (2019). *Op cit.* (p. 139).
[5] El Sistema Nacional de Pensiones fue creado por el Decreto Ley N° 19990, vigente desde el 1 de mayo de 1973, y administrado por la ONP desde el 1 de junio de 1994. Por su parte, el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones fue creado por Decreto Ley N° 25897.

fundamentales del SNP que no fueron ponderados: "a) erosión de su base contributiva y, por lo tanto, con impacto en la financiación; y b) quiebre de su mecanismo de redistribución"[6].

En el 2011 se creó un Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65) con la finalidad de otorgar una pensión no contributiva a los adultos mayores a partir de los 65 años que se hallen en situación de pobreza. La incorporación de un mecanismo de financiamiento no contributivo representó un inicio para la seguridad previsional de los adultos mayores y de protección solidaria.

Una de las principales diferencias entre el SNP y el SPP vendría a ser que, "el SNP no otorga ningún beneficio a aquellos afiliados que no alcancen los 20 años de cotización, mientras que el SPP garantiza una pensión actuarialmente justa, o devolución de saldos, independientemente de los años de cotización. Por otro lado, para aquellos que sí que llegan a los 20 años de cotización, el SNP ofrece una garantía de pensión mínima y no así el SPP"[7]. El SNP funciona como un fondo común, los afiliados financian las pensiones de quienes se hallan en etapa de jubilación. Por su parte en el SPP, el afiliado cuenta con un fondo de capitalización individual, donde decide si colocará sus aportes en el subfondo 1, 2 o 3, de acuerdo con el nivel de riesgo que desea asumir. En el SPP, una AFP invierte el dinero del fondo en lo que considere pertinente.

Nuestro país importó el modelo chileno de AFPs. Hoy, las principales diferencias halladas serían, que la informalidad laboral en el Perú es de alrededor del 70%, y en Chile del 20%; asimismo la competencia entre las administradoras, en Chile se cuenta con seis, en Perú con cuatro (Hábitat, Integra, Profuturo, Prima). En Chile, respecto a su sistema de pensiones, además de contar con la capitalización individual, existe un fondo destinado para aquellos afiliados a las AFP que no alcanzaron un fondo suficiente para una pensión adecuada y, para aquellos adultos mayores que no realizaron aportes. Los recursos, de este fondo, se obtienen a través de impuestos.

A marzo de 2020, según datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)[8], el Número de Afiliados Activos en las AFPs es de 7 521 917 (siete millones quinientos veintiún mil novecientos diecisiete). A septiembre de 2019, el número de afiliados a la ONP es de 1 649 485 (un millón seiscientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos ochenta y cinco)[9]. El fondo administrado por la ONP (Fondo Consolidado de Reservas Previsionales), a noviembre de 2019 fue de S/. 19 818 850 000 (diecinueve mil ochocientos dieciocho millones ochocientos cincuenta mil soles). El fondo administrado por las 4 AFPs a diciembre de 2019 es de S/. 178 675 619 000 (ciento setenta y ocho mil seiscientos setenta y cinco millones seiscientos diecinueve mil soles).

[6] Casalí & Pena (2020). El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo. Lima: Organización Internacional de Trabajo. (p. 10).
[7] Álvaro Altamirano et al (2019). Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma. Banco Interamericano de Desarrollo.
[8] https://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=31#
[9] https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/2967.pdf

Uno de los principales problemas que afecta a ambos sistemas de pensiones, es la baja cantidad de contribuyentes. Ello debido a la informalidad laboral. Un amplio porcentaje de los trabajadores no aporta a ninguno de los dos modelos y, a la larga, eso se traduce en que solo el 19% de los mayores de 65 años reciben una pensión, según el Instituto Peruano de Economía[10].

Este bajo número de aportantes impide contar, en el SNP, con un fondo común sostenible para brindar una pensión con calidad de vida. Y, respecto al SPP, la principal observación es la administración que realizan de los fondos de los afiliados, pues las inversiones realizadas con sus aportes son vulnerables a las crisis financieras, tal como viene ocurriendo hoy con la crisis sanitaria a causa del COVID-19.

c. Cobertura, Suficiencia y Sostenibilidad

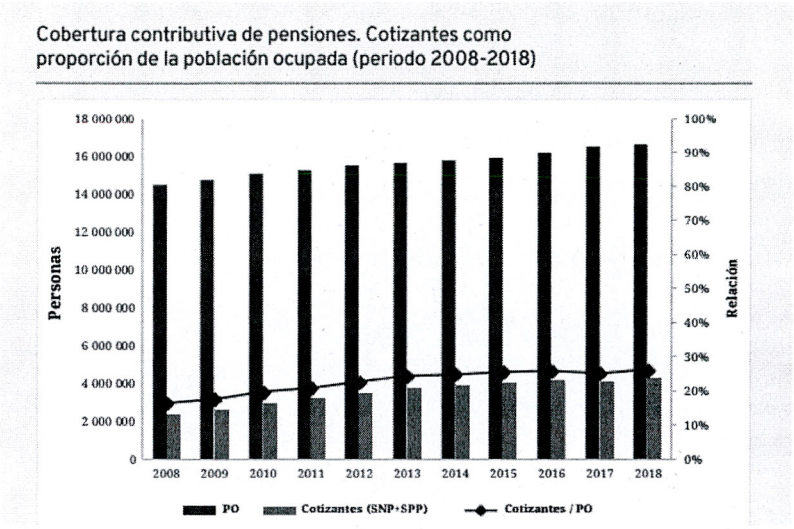
Cobertura:

Los principales desafíos de la protección social, hoy, son la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad. La cobertura hace referencia a la cantidad de la población que tiene acceso efectivo a una pensión. La suficiencia, se vincula al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias. Y, la sostenibilidad, al costo presente y futuro del sistema de pensiones para garantizar las coberturas y las prestaciones comprometidas.

Según resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del año 2018, la población ocupada asalariada alcanzó los 7 770 900 (siete millones setecientos setenta mil novecientos personas). La población asalariada representa el 46,4% del total de ocupados[11]. La población ocupada afiliada a algún sistema de pensiones alcanzó el 35,5%[12], lo que equivaldría a 5 millones 958 mil 100 personas; mientras que la gran mayoría 64,5%, equivalente a 10 millones 818 mil 400 personas, no se encuentran afiliados a un sistema de pensión. Asimismo, es importante considerar que no todos quienes están afiliados a un sistema de pensiones se encuentran cotizando.

La baja cobertura es uno de los problemas principales del sistema de pensiones en el Perú. La tasa de cotizantes como proporción de la población ocupada, y que en el futuro accederá a una jubilación es pequeña. En el Perú la cobertura era de 4,3 millones en 2018. Una cantidad por debajo del promedio alcanzado por los sistemas de pensiones de América Latina, pues, esto implica que un 74% de la población peruana ocupada no percibirá una pensión al llegar a la edad de jubilación.

[10] https://www.ipe.org.pe/portal/reforma-del-sistema-de-pensiones/
[11] INEI (2018). Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento. Lima: INEI (p. 77).
[12] INEI (2018). Op cit. (p. 92).



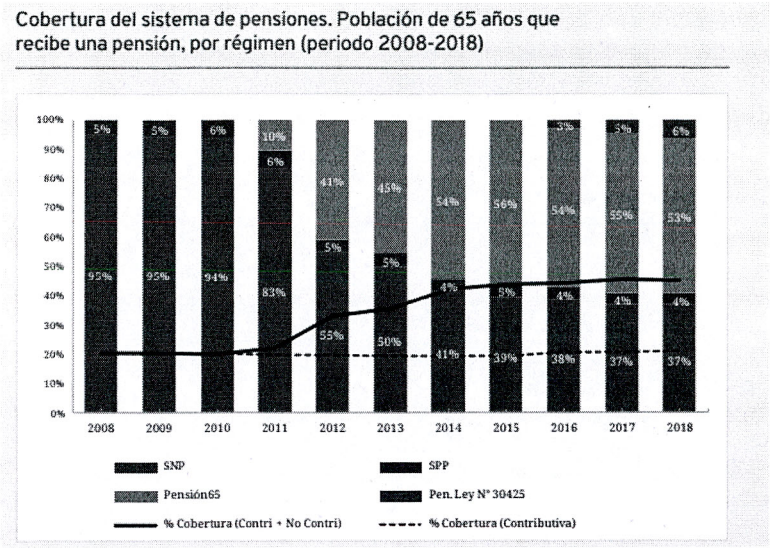
Fuente: Casalí & Pena (2020). El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo. Lima: Organización Internacional de Trabajo. (p. 14).

La composición por edad de los aportantes nos señalaba que, en 2018, hasta los 29 años se concentraba el 25% de los cotizantes; entre los 30 y 44 años, el 42%; entre los 45 y 59 años, el 25%; y en el grupo de 60 y más, el 8%, aproximadamente[13]. Asimismo, según la OIT, la desigualdad y la persistente brecha de género en el acceso a los sistemas de pensiones están estrechamente vinculadas a las desigualdades existentes en el mercado de trabajo. Así, entre los años 2008 y 2018, la participación de la mujer en la población ocupada fue, en promedio, del 44%, y esto trasladado a las aportaciones al sistema pensionario la participación no supera el 36%.

Las cotizaciones al sistema de pensiones en un momento dado, no necesariamente implica que se tendrá derecho a las prestaciones de pensión una vez que alcancen la edad de jubilación. Por ello, otro indicador a considerarse es la proporción de adultos mayores que reciben una pensión, sea contributiva o no.

Al 2018, según la OIT, en el Perú, los beneficiarios de los regímenes contributivos (SNP + SPP) era del 20%, muy por debajo de América Latina, en donde el promedio de mayores de 65 años que reciben una pensión contributiva es del 40%. Por ello, el Programa Pensión 65 (no contributivo) dio una solución parcial a la baja cobertura pensionaria peruana.

[13] Casalí & Pena (2020), op cit. (p. 16).



Fuente: Casalí & Pena (2020). El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo. Lima: Organización Internacional de Trabajo. (p. 19).

Respecto a la posibilidad de retiro de fondos. En el 2018, según la OIT, el 97% de los nuevos pensionistas del SPP decidieron retirar sus fondos y no tomar una opción de retiro dentro del sistema. En el 2019, el 60% de las pensiones otorgadas en el SPP fue por jubilación anticipada.

Según la OIT, con datos de la SBS, actualmente "más de 1,8 millones de peruanos adultos mayores no tienen acceso a una pensión de jubilación del sistema de pensiones y, dados los niveles de cobertura de la población cotizante y los cambios normativos introducidos en los últimos años, en el futuro próximo esta desprotección aumentará significativamente"[14].

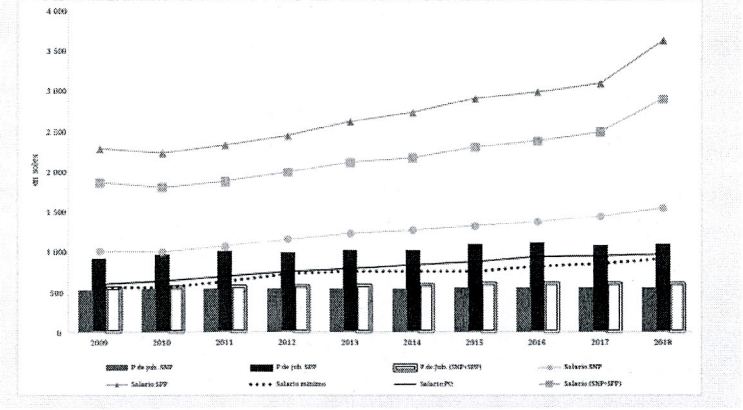
A nivel latinoamericano la cobertura pensionaria efectiva, el Perú se halla en muy baja cobertura (26,9 en el 2017, caracterizado principalmente por sus altos niveles de trabajo informal (superior al 69%)[15].

Suficiencia

La suficiencia hace referencia al nivel o cuantía de la prestación medida en términos absolutos o relativos, en relación con parámetros como la edad de jubilación, el nivel de seguridad de los ingresos garantizados y el grado de solidaridad intergeneracional previsto para el financiamiento de las pensiones.

[14] Casalí & Pena (2020). *Op cit.* (p. 22).
[15] Arenas (2019). *Op cit.* (p. 152, p. 157)

Pensión de jubilación, salarios cotizantes y salario mínimo (promedio, 2009-2018)



Fuente: Casalí & Pena (2020). El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo. Lima: Organización Internacional de Trabajo. (p. 30).

Como se observa, el monto promedio de pensión en el Perú era de 603 soles mensuales, en el 2018[16]. Siendo los montos menores en el SNP. Respecto al SPP, la pensión dependerá de la rentabilidad acumulada del fondo de pensiones. El SPP ofrece a sus afiliados la posibilidad de optar por un fondo que combina rentabilidad y riesgo. En el Fondo 1, o de preservación del capital, se tiene más del 80% de la cartera invertida en instrumentos de baja rentabilidad y bajo riesgo; en el Fondo 2, o fondo mixto, se tiene el 50% de la cartera en instrumentos de baja rentabilidad, pero riesgo moderado; y en el Fondo 3, o de apreciación de capital, se destina a recursos de inversión con alta rentabilidad, pero a la vez muy volátiles. En cualquiera de estos Fondos, la AFP sigue cobrando las tasas de administración, y no asume ningún riesgo por las inversiones de los afiliados. Asimismo, ningún fondo protege de shocks financieros (como el actual ocasionado por la crisis global sanitaria).

En el SPP, se puede acceder a la pensión desde los 65 años y optar por el retiro programado o la compra de una renta vitalicia, o retirar el 95.5% del fondo. También se puede retirar el 25% del total para costear la cuota inicial de un primer inmueble o para amortizar la deuda de un crédito hipotecario. En el SPP, el aporte mensual es el 10% del salario, además de la prima de seguro y otras comisiones (varía de acuerdo con cada AFP). En la ONP, hay un aporte fijo del 13% del salario, que va directamente al fondo, y, no hay cobros adicionales. En el caso de las personas que reciben la pensión no contributiva, denominada Pensión 65, esta consiste en la cantidad mensual de S/. 125.

[16] Según Gestión, en el 2019, en el SNP un pensionista recibe una pensión promedio mensual de S/ 680. En el SPP el promedio está en S/ 1,100. En https://gestion.pe/tu-dinero/pension-promedio-afp-s-1-100-256321-noticia/

Como hemos observado anteriormente, menos de la mitad de la población económicamente activa está afiliada a alguno de los dos sistemas pensionarios; y de los afiliados, menos del 40% realiza aportes regulares.

Sostenibilidad

La incorporación de nuevas responsabilidades o programas de gasto social en la protección social no contributiva, la persistencia de la informalidad, el envejecimiento de la población, los problemas del sistema pensionario, ejercen presión sobre el ámbito fiscal y, por tanto, sobre la sostenibilidad de un sistema pensionario, entendido como el costo presente y futuro para garantizar las coberturas y las prestaciones comprometidas.

En el 2018, el pago de pensiones del SNP ascendió a S/ 4 737 millones, el cual fue financiado en un 87% con aportes de los cotizantes (S/ 4 126 millones), y un 23% con financiamiento del Tesoro Público. En 2019, "los pensionistas que tenían una pensión mínima de S/ 415 recibieron un aumento de S/ 85 y pasaron a cobrar S/ 500. Para el resto de los pensionistas, el incremento fue proporcional hasta llegar a los que tenían una pensión máxima de S/ 857,36, para quienes el incremento fue de S/ 35; de este modo pasaron a percibir S/ 893. Este tipo de medida provoca un achatamiento de la pirámide prestacional y tiende a unificar el monto de la pensión que otorga el sistema. Esta situación hace que el sistema pierda credibilidad y se vuelva inequitativo y poco atractivo para que los trabajadores de mayor salario coticen por el salario que realmente perciben"[17].

Según los cálculos realizados por la ONP en 2017, la reserva actuarial necesaria para cumplir con el pago de todas las pensiones de los beneficiarios directos o indirectos comprendidos en la población cubierta, hasta el fallecimiento del último de ellos, debe ser de US$ 35 349 millones. Por su parte, el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) ascendió a US$ 5687 millones[18].

d. Principales desafíos

El mercado laboral peruano se caracteriza por una alta informalidad laboral. Solo una cuarta parte de los adultos mayores de 65 años tendrían una pensión contributiva. Ante esta situación, hoy, los principales desafíos del sistema de pensiones peruano pasan por: abordar la pobreza en la vejez estableciendo una pensión que proteja a todos los peruanos en su vejez, establecer un marco sólido para que el sistema contributivo cumpla con sus objetivos (complementación del sistema público y privado), mejorar la cobertura del sistema y el nivel de las pensiones, optimizar el diseño y mejorar la regulación del sistema de capitalización individual, mejorar la confianza en nuestro sistema previsional.

[17] Casalí & Pena (2020). Op cit. (p. 26).
[18] Casalí & Pena (2020). Op cit. (p. 27).

Las características del mercado laboral (altas tasas de informalidad y precarización del trabajo, bajos ingresos, dificultad para mantener trayectorias laborales estables, y desigualdades entre los hombres y mujeres, y entre áreas urbanas y rurales), los déficits del sistema de pensiones (en cuanto a la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera), y la enorme desigualdad de ingresos que existe en la región crean condiciones para que se avance hacia nuevas reformas de los sistemas de pensiones en que se consideren sistemas solidarios (contributivos y no contributivos). Las reformas de los sistemas de pensiones deberían tender a lo siguiente: ampliar la cobertura; mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante reglas solidarias que se apliquen a los cotizantes con el objeto de beneficiar a los sectores de pensiones insuficientes (transferencias financiadas con rentas generales o mediante la solidaridad contributiva); integrar los sistemas contributivos y no contributivos, estos últimos en virtud de la lógica de los derechos universales y con prestaciones que tengan un nivel de suficiencia que asegure la eliminación de la pobreza extrema entre las personas mayores; mantener los incentivos que promuevan la contribución; garantizar la sostenibilidad financiera, entre otros[19].

4. Propuesta

a. La necesidad de una cobertura universal:

Con la Declaración de Filadelfia, en 1944, se empezó a considerar a la seguridad social como un derecho humano básico, y, por ende, comprender la necesidad de extensión de la cobertura de la seguridad social. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030, en la meta 1.1 que propone erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, debemos avanzar hacia una cobertura contributiva y no contributiva de la población mayor a 65 años; estimando los efectos fiscales de estas medidas y encontrando fuentes de financiamiento.
Debe implementarse diseños no solo para el sector de los asalariados, sino para todos los ciudadanos, con una lógica de derechos universales que enfrenten adecuadamente la desprotección y la desigualdad[20].

Debe potenciarse el sistema de pensiones contributivo, y también reforzarse las pensiones no contributivas. Las pensiones no contributivas deben implicar una prestación monetaria que se da a quienes se hallen en vejez, discapacidad o invalidez. Está desvinculada de la trayectoria laboral y las cotizaciones y, se financiarán mediante ingresos públicos, buscando otras formas de financiamiento. Una modalidad de financiamiento a estas pensiones no contributivas será la creación de cuentas individuales contributivas en las que todos puedan ir aportando mediante el destino de un porcentaje del IGV (un 2%) a esta cuenta. Esta propuesta permitirá que se busque la formalidad, pues incrementará que las personas soliciten comprobantes electrónicos en sus compras.

El principal objetivo de un sistema de pensiones universal será que todos puedan acceder a una pensión digna, independiente de las pensiones contributivas, contar con un sistema que supere las características de

[19] Arenas (2019), op cit. (pp. 296-297).
[20] Arenas (2019), op cit. (p. 157).

envejecimiento de la población, las altas tasas de informalidad, las inequidades en el trabajo formal, apoyando - a quienes no logren acceder a una pensión contributiva- con una pensión no contributiva.

b. Consideraciones Generales para la Propuesta

Propósito:

- Establecer un sistema pensionario universal sostenible, capaz de autogenerar a partir de un conjunto de aportes; y, una eficiente, segura, transparente administración; con rentabilidad que, a lo largo de la vida económicamente activa, permita a los afiliados obtener una adecuada pensión de jubilación.

- Establecer que las pensiones que reciban los ciudadanos al llegar a la edad de jubilación sean dignas, con un monto no por debajo del sueldo mínimo vital, que permita cubrir las principales necesidades.

- Establecer que el sistema pensionario universal no se basará exclusivamente en la relación laboral formal de la población económicamente activa, sino que incluirá a toda la población, para que pueda disfrutar de una vejez digna.

Derecho de jubilación

- Todo ciudadano peruano tendrá derecho a recibir una jubilación. La edad necesaria será de 60 años. La administración del sistema pensionario estará a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Ajuste anual de la jubilación

- La Oficina de Normalización Previsional (ONP) realizará el ajuste anual de la jubilación mínima. Esta no deberá hallarse por debajo del sueldo mínimo vital. Para, las jubilaciones no contributivas, se garantizará que el monto de jubilación no sea inferior al 50% del ingreso mínimo vital mensual.

Edad de inicio de aportes

- Todo ciudadano peruano al cumplir 18 años tendrá derecho a que se abra su cuenta individual en el Sistema Universal de Pensiones. Para esta finalidad, la Oficina de Normalización Provisional otorgará la cantidad de S/. 1000 (mil soles) a esta cuenta como aporte inicial.

Cuenta individual de pensión

- Constituida por los aportes obligatorios del 13% de la remuneración, y por los aportes voluntarios de los ingresos por cuarta categoría.
- Constituida por el 2% del Impuesto General a las Ventas de cada pago realizado mediante comprobantes electrónicos.
- Constituida por el aporte inicial de mil soles depositado por la ONP al abrir de forma automática la cuenta individual pensionaria cuando se ha cumplido la edad de 18 años.

- Constituido por la rentabilidad otorgada por la ONP a la cuenta individual.

c. De la Jubilación

Jubilación en modalidad contributiva:

- La prestación económica por causa de jubilación, en su modalidad contributiva, será única para cada beneficiario y consistirá en una pensión vitalicia que será reconocida, en las condiciones, cuantía y forma que reglamentariamente se determinen, al alcanzar la edad de jubilación.
- Tendrán el derecho a la pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, quienes hayan cumplido los sesenta años de edad; asimismo, tener un período mínimo de cotización de veinte años de aportes obligatorios producto de sus remuneraciones.
- La edad mínima podrá ser rebajada en la reglamentación, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente peligrosa o con índices de morbilidad o mortalidad.

Jubilación en modalidad no contributiva:

- Tendrán derecho a la pensión de jubilación, en su modalidad no contributiva, las personas que, habiendo cumplido la edad de jubilación, carezcan de rentas o ingresos que le aseguren una pensión equivalente al mínimo establecido por la ONP.
- La cuantía de jubilación, en la modalidad no contributiva, no será inferior al 50% del equivalente a una remuneración mínima vital mensual.
- Esta pensión de jubilación también podrá aplicarse para quienes se hallen en situación de invalidez permanente.

d. Del Retiro del Fondo de Pensiones

- Al cumplir la edad de jubilación, se podrá optar, por no recibir la jubilación vitalicia. En este caso, se queda facultado para el retiro del 100% del fondo individual.

e. De las reformas necesarias

- Considerar las reformas constitucionales y legales para la implementación del nuevo sistema universal de pensiones.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa se enmarca en lo que dispone la Constitución y no se contrapone a ninguna norma.

Es una norma que reforma la Constitución para poder crear un sistema universal de pensiones que esté a cargo del Estado. El sistema propuesto busca ser sostenible a partir de un conjunto de mecanismos de aportes, una eficiente, segura, transparente administración, con rentabilidad que permita a los afiliados obtener una adecuada pensión de jubilación. Dicho sistema pensionario permitirá a todos los ciudadanos, sin distinción, tener una jubilación digna.

III. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas del Estado sobre Equidad y Justicia Social, en su política 13 sobre Acceso Universal a los servicios de Salud y a la Seguridad Social, que establece los siguientes compromisos:

Acceso universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social Nos comprometemos a 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.

Con este objetivo el Estado: (a) potenciará la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades transmisibles y crónico degenerativas; (b) promoverá la prevención y el control de enfermedades mentales y de los problemas de drogadicción; (c) ampliará el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlará los principales contaminantes ambientales; (d) desarrollará un plan integral de control de las principales enfermedades emergentes y re-emergentes, de acuerdo con las necesidades de cada región; (e) promoverá hábitos de vida saludables; (f) ampliará y descentralizará los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados; (g) fortalecerá las redes sociales en salud, para lo cual garantizará y facilitará la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, seguimiento, evaluación y control de las políticas de salud, en concordancia con los planes locales y regionales correspondientes; (h) promoverá la maternidad saludable y ofrecerá servicios de planificación familiar, con libre elección de los métodos y sin coerción; (i) promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado; (j) promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes; (k) desarrollará políticas de salud ocupacionales, extendiendo las mismas a la seguridad social; (l) incrementará progresivamente el porcentaje del presupuesto del sector salud; (m) desarrollará una política intensa y sostenida de capacitación oportuna y adecuada de los recursos humanos involucrados en las acciones de salud para asegurar la calidad y calidez de la atención a la población; (n) promoverá la investigación biomédica y operativa, así como la investigación y el uso de la medicina natural y tradicional; y (o) reestablecerá la autonomía del Seguro Social.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa no generará ningún gasto para su implementación al Estado, muy por el contrario, constituye y forma parte con los intereses del país.

Por modificación en la legislación vigente:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
Es una norma que reforma la Constitución para poder crear un sistema universal de pensiones que esté a cargo del Estado. El sistema propuesto busca ser sostenible a partir de un conjunto de mecanismos de aportes, una eficiente, segura, transparente administración, con rentabilidad que permita a los afiliados obtener una adecuada pensión de jubilación. Dicho sistema pensionario permitirá a todos los ciudadanos, sin distinción, tener una jubilación digna.	Ninguno

Por actor involucrado

BENEFICIOS	COSTOS
El Sistema Universal de Pensionas busca que todos los peruanos sin distinción tengan una pensión digna y justa. Por ello, establece mecanismos como que todo ciudadano peruano al cumplir 18 años tendrá derecho a que se abra su cuenta individual como aportante del Sistema Universal de Pensiones. Para esta finalidad, la Oficina de Normalización Provisional otorgará la cantidad de S/. 1000 (mil soles) a esta cuenta como aporte inicial.	Ninguno

En general

BENEFICIOS	COSTOS
Todo ciudadano peruano tiene derecho a recibir una pensión por jubilación. La edad necesaria será de 60 años. La administración del sistema pensionario estará a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP). La Oficina de Normalización Previsional (ONP) realizará ajustes anuales de la jubilación mínima. Y esta no será menor al monto correspondiente al sueldo mínimo vital. Para, las jubilaciones no contributivas, se garantizará que el monto de jubilación no sea inferior al 50% del ingreso mínimo vital mensual.	Ninguno