



Proyecto de Ley N° 5095 / 2020 - PE

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"



Lima, 29 de abril de 2020

OFICIO N° 042 -2020 -PR

Señor
MANUEL ARTURO MERINO DE LAMA
Presidente del Congreso de la República
Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley para la Reforma Integral de los Sistemas de Pensiones.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el Artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros



Proyecto de Ley



PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:



LEY PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto crear una Comisión Mixta encargada de formular una propuesta para una reforma integral del Sistema Nacional de Pensiones y del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.



Artículo 2. Funciones

La Comisión Mixta creada mediante el artículo 1 tiene las siguientes funciones:

- a) Formular una propuesta para una reforma integral del Sistema Nacional de Pensiones y del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, que incluya, entre otros, la evaluación de la sostenibilidad fiscal, la suficiencia de las pensiones (pensión mínima), la evolución demográfica, así como la cobertura universal de la población.
- b) Remitir un Anteproyecto de Ley de Reforma de los Sistemas de Pensiones, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Mixta, al Congreso de la República. Dicha remisión se realiza en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario, contados a partir de la fecha de instalación de la Comisión Mixta.



Artículo 3. Conformación de la Comisión Mixta

3.1 La Comisión Mixta referida en el artículo 1 está conformada por:

- a) Tres (3) representantes del Poder Legislativo: representante, titular y alternativo, de las siguientes Comisiones:
 - i. Comisión de Trabajo y Seguridad Social;



- ii. Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; y
 - iii. Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República;
- b) Tres (3) representantes del Poder Ejecutivo: representante, titular y alterno de las siguientes instituciones:
- i. Ministerio de Economía y Finanzas;
 - ii. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y
 - iii. Oficina de Normalización Previsional.
- c) Dos (2) representantes de Organismos Autónomos, señalados a continuación:
- i. Banco Central de Reserva del Perú;
 - ii. Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; y,

3.2 La participación de los integrantes de la Comisión Mixta es ad honorem.

Artículo 4. Designación de representantes e instalación

4.1 Las entidades del Gobierno Nacional que conforman la comisión mixta designan a sus representantes, titular y alterno, mediante resolución de su titular. Las demás entidades designan a sus representantes, titular y alterno, mediante oficio dirigido a la Secretaría Técnica de la Comisión Mixta. Tanto la resolución como el oficio, antes referidos, son remitidos a Secretaría Técnica de la Comisión Mixta, en un plazo máximo de cuatro (4) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial El Peruano.

4.2 La Comisión Mixta se instala en un plazo máximo de diez (10) días hábiles siguientes a la publicación de la presente ley en el Diario Oficial El Peruano.

4.3 La presidencia de la Comisión Mixta debe ser elegida, por mayoría, en la sesión de instalación mencionada en el numeral 4.2 del presente artículo.

Artículo 5. Secretaría Técnica

5.1 La Secretaría Técnica de la Comisión Mixta recae en la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado del Ministerio de Economía y Finanzas, encargada de brindar el apoyo técnico y administrativo.

5.2 Mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas se aprueban las disposiciones que resulten necesarias para el mejor funcionamiento de la Comisión Mixta.



Proyecto de Ley

Artículo 6. Financiamiento

La implementación de lo establecido en la presente ley y los gastos que involucren la participación de los integrantes de la Comisión Mixta, se financian con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades que la integran, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.



Comuníquese al Señor Presidente para su promulgación

En Lima, a los



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Presidente del Consejo de Ministros

LPderecho.p



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

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, y 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.

En efecto, de conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política del Perú: *"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"*.

Por su parte, el Tribunal Constitucional define el contenido esencial del **derecho fundamental a la pensión**, precisando que el mismo está constituido por tres elementos: el derecho de acceso a una pensión; el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y, el derecho a una pensión mínima vital. A través de sus elementos se garantiza el acceso de las personas a una pensión que les permita llevar una vida en condiciones de dignidad, que las personas no sean privadas de modo arbitrario e injustificado de la pensión; y el disfrute de una pensión mínima vital (STC 050-2004-AI/TC - acumulados, FJ 107).

II. SOBRE EL CONTEXTO DEMOGRAFICO Y DEL MERCADO LABORAL

a) Sobre el contexto demográfico

En las últimas décadas, la población peruana se ha caracterizado por ser principalmente joven, en adición, se espera que el Perú atraviese un proceso de transición demográfica, a causa de haber pasado de tener altas tasas de fertilidad y mortalidad infantil¹. Las condiciones antes mencionadas, se deben principalmente a mejoras en la calidad de vida, acceso a servicios de salud, incremento del nivel de educación, mejoras en las condiciones de saneamiento, evento que en términos generales se han experimentado en la segunda mitad del siglo XX.

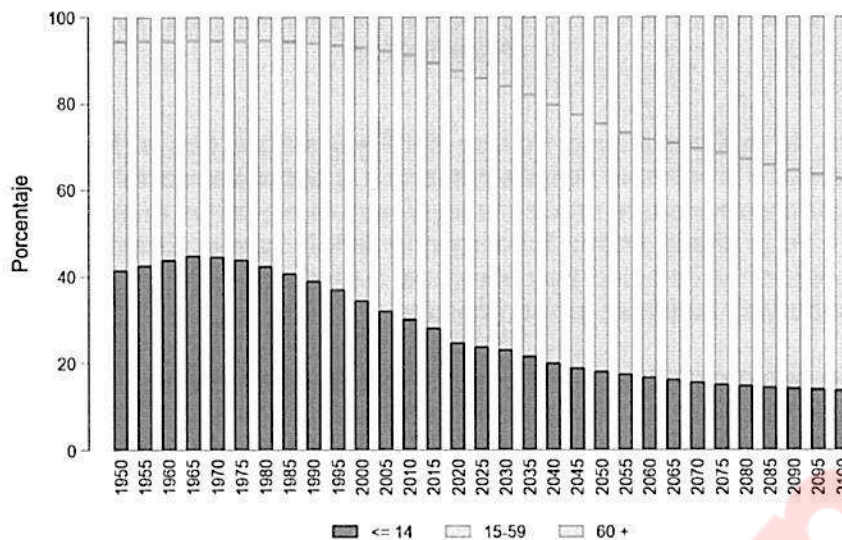
En la actualidad, Perú cuenta con una población de 32.9 millones de personas, donde la población menor de 15 años representa 24.7%, seguida de aquella entre 15 a 60 años con 62.8% y por último la población adulta mayor que representa 12.5%. Para el 2050, se proyecta que la población de 60 a más años representaría 24.9% del total de la población, sobrepasando así a la proporción de población menor de 15 años (18.0%). Lo anteriormente descrito, deslumbra un fenómeno de envejecimiento poblacional que podría ocasionar a futuro presión fiscal. Véase Gráfico 1.



¹ De acuerdo a cifras de la División de Población de la ONU, (i) la tasa de fertilidad total (medida como el número de hijos nacidos vivos por mujer) para 1950 se encontraba en 6.95 hijos, para 2020 sí se sitúa en 2.27 hijos y se proyecta para 2050 que sea 1.82. (ii) Para el caso de mortalidad infantil, medido como el número de muertes infantiles respecto por cada mil nacidos, para 1950 dicha ratio se situaba en 159, para 2020 es de 13 y se proyecta en para 2050 baja a 5.



Gráfico 1: Evolución de la estructura de población (%)



Fuente: ONU, Elaboración: MEF

b) Sobre la situación del mercado laboral

A fin de evaluar la evolución del mercado laboral peruano, según cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para 2018, la PEA ascendía a 17.1 millones de personas, y la PEA ocupada 16.7 millones. La tasa de desempleo fue 3.9%, inferior a años anteriores (Cuadro 1).

Cuadro 2: Evolución del mercado laboral peruano
(cifras en miles)

Principales indicadores*	2014	2015	2016	2017	2018
Población Nacional	31,151.6	31,488.6	31,826.0	32,162.2	32,495.5
Tasa de pobreza monetaria ^{1/}	22.7%	21.8%	20.7%	21.7%	20.5%
Población en edad de trabajar -PET	22,668.6	23,034.2	23,401.6	23,771.7	24,142.3
Población económicamente activa - PEA	16,396.4	16,498.1	16,903.7	17,215.7	17,462.8
Tasa de participación - PEA/PET	72.3%	71.6%	72.2%	72.4%	72.3%
PEA ocupada	15,796.9	15,918.9	16,197.1	16,511.0	16,776.5
Desocupados	599.5	579.2	706.6	704.8	686.3
Tasa de desempleo	3.7%	3.5%	4.2%	4.1%	3.9%
Tasa de informalidad ^{2/}	72.8%	73.2%	72.0%	72.5%	72.4%

Fuente: INEI

Elaboración: MEF

*Datos de población se encuentran en miles de personas

^{1/} ratio respecto a la población nacional

^{2/} ratio respecto a la PEA

La pobreza monetaria, para 2018, se ubica en 20.5% respecto a la población, habiéndose reducido en apenas 2.2% en los últimos cinco años. El mercado laboral peruano es caracterizado por un nivel alto de informalidad, donde 72.4% se desempeña en actividades fuera de la formalidad laboral, habiéndose solo reducido en 0.4% en el último quinquenio.



III. SOBRE LOS ACTUALES SISTEMAS DE PENSIONES

En el Perú, coexisten dos sistemas de pensiones: el SPP (régimen privado) y el SNP (régimen estatal de pensiones)². Dichos sistemas incluyen regímenes especiales para algunos grupos de trabajadores de acuerdo con su actividad los cuales implican requisitos diferenciados para acceso a las prestaciones que brindan cada uno de ellos.

En el caso del SNP está basado en una lógica de reparto y es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP). El SPP en cambio, se caracteriza por la existencia de cuentas individuales capitalizables, las mismas que son administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Ambos sistemas comparten el objetivo de proteger a los trabajadores de los riesgos de longevidad, invalidez y sobrevivencia. Cabe indicar que, además del SNP y del SPP, existen otros 16 sistemas contributivos que incluyen aproximadamente el 1% de la PEA. Sin embargo, además del SNP, los tres más importantes en términos de la cantidad de recursos públicos que demandan son: (i) Decreto Ley N° 20530 (Cédula Viva), (ii) Caja de Pensiones Militar Policial; y (iii) el seguro complementario de trabajo de riesgo.

a) Cobertura de los sistemas de pensiones

En cuanto a la afiliación y beneficiarios a algún sistema de pensiones, a continuación, se detalla el estado actual de la cobertura según cifras administrativas de las instituciones que brindan protección social e información de encuestas de hogares.

La cobertura de afiliación para diciembre 2018, representó el 66.7% del total de la PEA, concentrando el SPP 40.2% y el SNP 26.5%. La ratio de cotizantes representa 26.5% del total de la PEA, lo que implica que 3 de cada 10 personas realizan aportes a algún sistema de pensiones de forma activa³, siendo estos últimos los que tienen mayor probabilidad de obtener una pensión que pueda suavizar su consumo en la etapa de desahorro. Para 2019, la cifra de afiliados ONP y AFP, ascendió a 4.7 y 7.4 millones de afiliados respectivamente (Cuadro 2).

Cuadro 2: Ratios de cobertura en los sistemas de pensiones

Sistema	Indicadores	2014	2015	2016	2017	2018
SNP	Afiliados/PEA	24.4%	25.8%	26.2%	26.4%	26.5%
	Cotizantes/PEA	9.6%	9.9%	9.6%	9.3%	9.2%
	Pensionistas/Pob 65+	25.9%	25.7%	25.5%	25.1%	24.7%
SPP	Afiliados/PEA	34.9%	36.1%	37.1%	38.4%	40.2%
	Cotizantes/PEA	15.4%	15.7%	15.3%	17.3%	17.3%
	Pensionistas/Pob 65+	7.3%	7.9%	7.8%	7.8%	7.8%
Total	Afiliados/PEA	59.3%	61.9%	63.3%	64.7%	66.7%
	Cotizantes/PEA	25.0%	25.6%	25.0%	26.6%	26.5%
	Pensionistas/Pob 65+ ^{1/}	33.2%	33.6%	33.3%	32.9%	32.5%

Fuente: INEI, ONP, SBS
Elaboración: MEF

En los últimos cinco años, la cobertura de los sistemas contributivos de pensiones, se incrementó en 7.4%, mientras que la cobertura de cotizantes en similar periodo solo se

² De acuerdo al Tribunal Constitucional, el Sistema Público de Pensiones, agrupa más de una régimen de reparto, como son los establecidos por los Decretos Leyes N° 19846, 19990 y 20530, entre otros). Exp. N° 0007-2008-PI-TC, Fundamento 2 numeral 8.

³ A diciembre 2019, según cifras administrativas, 35.1% y 43.6% de los afiliados del SNP y SPP respectivamente, cotizaron al sistema de pensiones. En los últimos cuatro años, dichos porcentajes de cotización se han mantenido.





incrementó en 1.5%, ratio de cotizantes es bastante cercano a la tasa de formalidad laboral 27.6%⁴. Respecto a pensionistas, los sistemas contributivos otorgan pensión al 32.5% de la población adulta mayor, concentrando el SNP 24.7% y el SPP 7.8%, en caso se considera pensiones no contributivas la cobertura de pensionistas alcanzaría el 56.3% de la población de 65 a más años.

Las distorsiones del mercado laboral, se ven exacerbadas en el rubro previsional. Problemas como informalidad y alta rotación entre trabajo formal e informal son principales problemas que impiden cobertura a una mayor proporción de personas.

b) Suficiencia de los sistemas de pensiones

La suficiencia o adecuación de las pensiones, puede definirse como el grado en que un sistema de pensiones permite suavizar consumo entre la etapa de acumulación con la etapa de pago de pensión. Una manera general de poder medirla es a través de la tasa de reemplazo⁵. La adecuación de las pensiones se ven afectadas negativamente por una serie de factores, como una baja tasa de cotización a las pensiones, baja densidad de aportes, entre otros.

Debido al alto nivel de informalidad, indicadores como la densidad de aportes⁶, se sitúan en 40.5% para el SNP y 44.5% para el SPP. Estos niveles, se encuentran por debajo de a países como Chile y Uruguay que cuentan con densidades de aportes superiores al 60%.

Según recomendación de la OIT⁷, las tasas de reemplazo no pueden ser menores a 40%, sin embargo, las tasas de reemplazo⁸ se ubican en promedio en 45% para el SNP y SPP con 37%. Lo anteriormente señalado, deslumbra el bajo nivel de adecuación de las pensiones en el Perú.

c) Sostenibilidad de los sistemas de pensiones

En suma, la población se encuentra envejeciendo y en el futuro esta tendencia se acelerará, escenario preocupante, en el sistema de pensiones vigente, sobre todo por el sistema de reparto que se verá fuertemente desfinanciado, ocasionando mayores desembolsos por parte del Estado debido a la falta de sostenibilidad del modelo, ya que la etapa de jubilación de las personas será más larga si se mantiene inalterada la edad de jubilación.

El funcionamiento de un sistema de reparto como el SNP, depende de la estructura poblacional, donde las contribuciones de los aportantes son utilizadas para pagar las pensiones. La recaudación de aportes, es en la actualidad la principal fuente de financiamiento para el pago de planilla de pensiones, representando 80% del mismo, el resto del financiamiento proviene del Tesoro Público y del Fondo Consolidado de Reservas (FCR). Se evidencia una reversión en las fuentes de financiamiento de la planilla del SNP en los últimos 10 años, dado que al 2008 la principal fuente de financiamiento era el Tesoro Público, mientras que en la actualidad es la recaudación de aportes (ver Gráfico 2).

⁴ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2018), Informe Anual de Empleo en el Perú.

⁵ Ratio entre el beneficio de pensión recibida respecto a una remuneración de referencia, que podría ser el último ingreso laboral percibido.

⁶ Medido como número de meses aportados respecto a la ventana potencial de aportación durante un determinado periodo de tiempo.

⁷ Oficina Internacional del Trabajo, 1952, Convention concerning Minimum standards of social security, 1952 (Convenio N°102). Este convenio internacional suscrito y renovado periódicamente por el Gobierno peruano hace referencia a la necesidad de protección a la vejez mediante una pensión y considerando como base de tasa de reemplazo mínima.

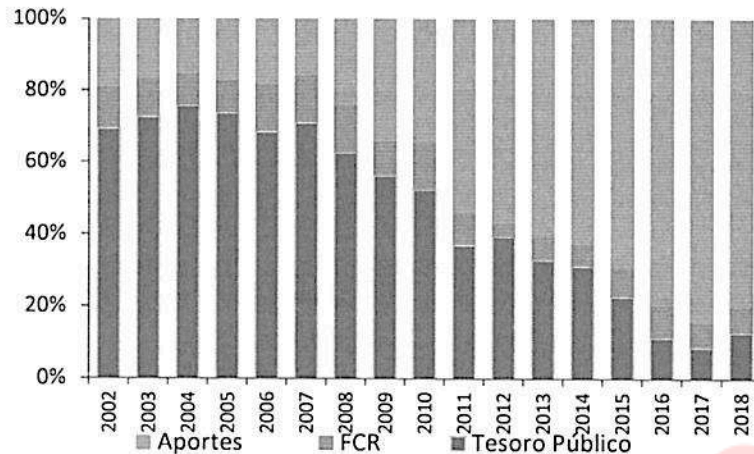
⁸ Informality and challenge of Pension Adequacy: Outlook and Reform Options for Perú



8



Gráfico 2 Fuentes de financiamiento del SNP (%)



Fuente: ONP
Elaboración: ONP

Según un estudio del BID 2019⁹, Perú en promedio gastó 2.66% del PBI en el sector pensiones para el periodo 2000-2015. Adicionalmente, según proyecciones del mismo estudio, el gasto en pensiones para 2075, llegaría a ser 6.25% del PBI, la mayor parte del gasto se destinaría a los sistemas de beneficio definido (SNP y demás).

d) Situación de las pensiones

Ante lo anteriormente descrito, el sistema previsional peruano es caracterizado por poseer unas tasas de reemplazo bajas en comparación a otros países de la región, en adición el fenómeno de envejecimiento poblacional estaría presionando el gasto fiscal de pensiones en el mediano y largo plazo, esto aunado a la baja cobertura de los sistemas previsional evidencia una necesidad de reformar el actual sistema previsional a fin de poder brindar mejores pensiones, a un mayor espectro de personas, que sean suficientes y puedan cumplir con el objetivo de suavizar consumo en etapa de desahorro.

En virtud a lo expuesto, se tiene que en la actualidad los mecanismos de protección social, así como la política de pensiones y ahorro previsional resultan inaccesibles para un gran segmento de la población que trabaja en la informalidad.

e) Sobre las Medidas establecidas en la propuesta Normativa

En tal sentido, se considera necesario una reforma integral de los sistemas de pensiones a fin de diseñar políticas que permitan mejorar la cobertura y calidad de los referidos sistemas de protección previsional.

En consecuencia, se propone crear una Comisión Mixta a fin de elabore una propuesta de reforma integral del Sistema de Pensiones que se enmarque en un esquema de sostenibilidad financiera en beneficio de la población. Por lo que, la Comisión mixta deberá remitir un Anteproyecto de Ley de Reforma de los Sistemas de Pensiones, a través de la Secretaría Técnica, al Congreso de la República, en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario, contados a partir de la fecha de instalación de la Comisión Mixta.

⁹ Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma, Altamirano et. al.

d



La Comisión Mixta estaría integrada tres (3) representantes del Poder Legislativo: representante, titular y alerno, de las siguientes Comisiones: Comisión de Trabajo y Seguridad Social; Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; y Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República; Así como de tres (3) representantes del Poder Ejecutivo: representante, titular y alerno de las siguientes instituciones: Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y de la Oficina de Normalización Previsional y finalmente dos (2) representantes de Organismos Autónomos: Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Ahora bien, la Comisión Mixta deberá instalarse en un plazo máximo de diez (10) días hábiles siguientes a la publicación de la ley en el Diario Oficial El Peruano y en dicha sesión se deberá elegir al Presidente de la Comisión Mixta.

La Secretaría Técnica de la Comisión Mixta recae en la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado del Ministerio de Economía y Finanzas, encargada de brindar el apoyo técnico y administrativo.

Cabe precisar que la participación de los integrantes de la Comisión Mixta es ad honorem y que la implementación y los gastos que involucren la participación de los integrantes de la Comisión Mixta, se financian con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades que la integran, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El proyecto de ley no irroga gastos adicionales al Tesoro Público; por el contrario, permitirá realizar un trabajo coordinado entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y las Instituciones relacionadas a las competencias del Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Administración de Pensiones.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa es emitida en el marco de lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley.