



SUMILLA: LEY QUE CREA LA PENSIÓN UNIVERSAL NO CONTRIBUTIVA PARA EL ADULTO MAYOR.

Los congresistas de la República, integrantes del **Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso**, a iniciativa del congresista **PERCI RIVAS OCEJO**, representante del departamento de Ayacucho, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE CREA LA PENSIÓN UNIVERSAL NO CONTRIBUTIVA PARA EL ADULTO MAYOR

Artículo 1. Declaración de interés nacional

Declarase de interés nacional el establecimiento progresivo de una pensión universal mensual mínima equivalente al treinta por ciento (30%) de la Remuneración Mínima Vital, destinado a todos los ciudadanos mayores de sesenta y cinco (65) años de edad, que no perciban ningún tipo de pensión o subvención del régimen de pensiones público o privado.

Artículo 2. Creación del Programa Nacional de Pensión Universal no Contributiva

Crease el Programa Nacional de Pensión Universal no Contributiva (Pensión 65 Universal) sobre la base del Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65), con la finalidad de otorgar protección a los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años de edad, que no perciban ningún tipo de pensión o subvención del régimen de pensiones público o privada, priorizando su otorgamiento a los que carezcan de las condiciones básicas de subsistencia, avanzada edad o con alguna enfermedad o discapacidad. Esta subvención constituye un componente del sistema previsional y forma parte del sistema de pensiones no contributiva.

La administración y gestión de los fondos destinados al financiamiento de la Pensión Universal no Contributiva estará a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Nacional de Pensión Universal no Contributiva.

Artículo 3. Financiamiento del Programa Nacional de Pensión Universal no Contributiva

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo a los siguientes recursos:

1. El rendimiento de hasta el uno por ciento (1%) de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas.





2. Los recursos destinados anualmente al Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65).
3. Otros recursos dispuestos mediante mandato legal expreso.

Artículo 4. Requisitos para acceder al Programa de Pensión Universal No Contributiva

Para acceder a la Pensión Universal no Contributiva para el adulto mayor se requiere:

- a) Tener 65 años o más
- b) Ser peruano o naturalizado con más de 30 años de residencia en el país.
- c) No percibir ningún tipo de pensión o subvención en algún régimen pensionario sea público o privado. Tampoco ser beneficiario de algún programa social que cumpla la misma finalidad.
- d) Mantener la residencia en el país una vez solicitada la pensión.

Artículo 5. Del monto de la pensión

Los ciudadanos adultos mayores de sesenta y cinco (65) años que accedan a la Pensión Universal no Contributiva percibirán mensualmente una pensión equivalente al treinta por ciento (30%) de la Remuneración Mínima Vital.

Artículo 6. Progresividad

La Pensión Universal no Contributiva, se implementará de manera progresiva y ordenada sobre la base de los criterios de priorización señalados en el primer párrafo del artículo 2 de la presente ley y de los establecidos en el Programa "Pensión 65".

La progresividad del otorgamiento de la pensión universal no contributiva, dependerá de la disponibilidad presupuestal, establecida en las leyes anuales de presupuesto del sector público.

Artículo 7. Identificación adultos mayores

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión, en coordinación y articulación con las entidades públicas y privadas competentes, realiza las acciones necesarias para la identificación oportuna de los ciudadanos adultos mayores de sesenta (65) años que actualmente no perciben ningún tipo de pensión o subvención del régimen de pensión pública o privada, actualizando mensualmente su base de datos que le permita atender eficazmente el otorgamiento de la Pensión Universal no Contributiva.

Artículo 8. Medidas complementarias

Mediante Decreto Supremo, refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, ministro(a) de Economía y Finanzas y ministro(a) de Desarrollo e Inclusión Social, se establecen las medidas complementarias necesarias para garantizar la adecuada implementación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 9. Vigencia.





La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de ejecutada la transferencia de recursos a la que hace referencia el artículo 3 de la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Los ciudadanos adultos mayores de sesenta y cinco (65) años afiliados al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones que no hayan logrado cumplir los requisitos para obtener una pensión, pueden acceder a la Pensión Universal No Contributiva. Se excluyen de este beneficio a aquellos ciudadanos que lograron liberar sus fondos de pensiones por alguna modalidad autorizada por ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogase todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente ley o limiten su aplicación.

Lima, 10 de julio de 2020,

PERCI RIVAS OCEJO

Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
PERCI RIVAS OCEJO
FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/07/2020 12:13:39-0500



Firmado digitalmente por:
RIVAS OCEJO Perci FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/07/2020 10:33:47-0500



Firmado digitalmente por:
BENAVIDES GAMDIA Walter
FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/07/2020 11:10:45-0500



Firmado digitalmente por:
PEREZ ESPIRITU Luzmila
FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/07/2020 14:02:48-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALEZ CRUZ Moises FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/07/2020 11:25:58-0500



Firmado digitalmente por:
RODAS MALCA Tania Rosalia
FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/07/2020 11:58:09-0500



Firmado digitalmente por:
CARCAUSTO HUANCA Irene
FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/07/2020 16:13:36-0500



Firmado digitalmente por:
PUÑO LECARNAQUE NAPOLEON
FIR 00225904 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/07/2020 16:42:04-0500



Firmado digitalmente por:
MELENDEZ CELIS Fernando
FAU 20181749126 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 25/07/2020 12:14:17-0500

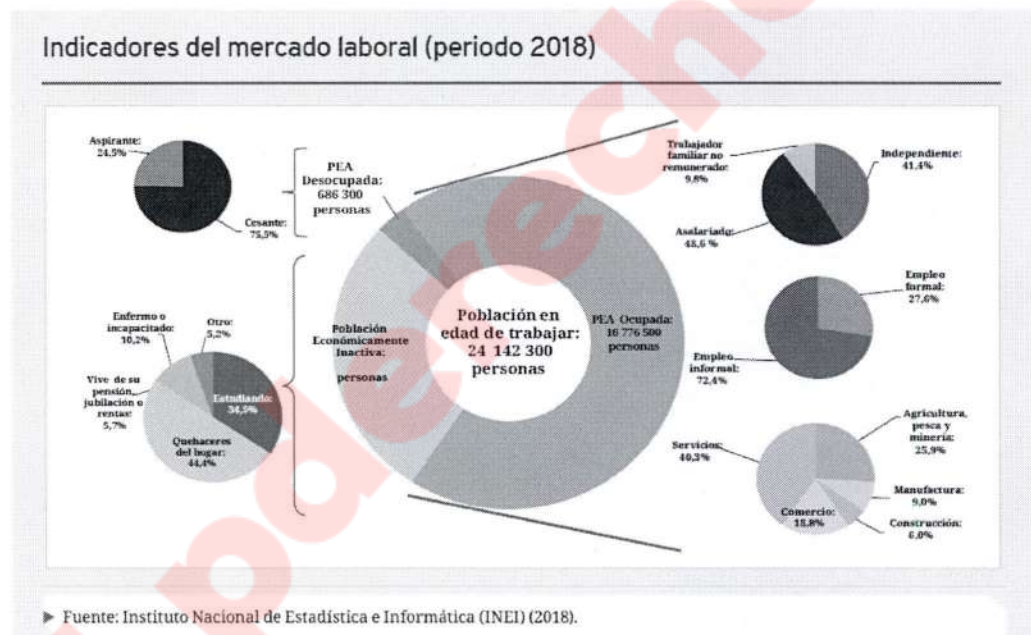
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO

La Constitución Política del Perú, establece que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias. Asimismo, precisa que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

La prestación de pensiones, es un derecho constitucional, que en nuestro país es un sistema basado en cotizaciones, que no está garantizando el otorgamiento de las pensiones adecuadas a la población aportante. Por otro lado, una gran mayoría de ciudadanos no están cotizando ni al Sistema Nacional de Pensiones, ni al Sistema Privados de Pensiones, debido a serios problemas estructurales del mercado laboral del país.

Según el INEI, la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada para el 2018 ascendía a 16.8 millones de personas. Ver gráfico¹ (Indicadores del mercado laboral).



Uno de los graves problemas que aqueja al mercado laboral peruano es la informalidad. En el 2018, la tasa de informalidad laboral alcanzó el 72,8%. Aunque en relación al 2008, la informalidad laboral se redujo en alrededor de 10 puntos porcentuales, continúan siendo muy elevada.

En este contexto, donde el mercado laboral se caracteriza por una alta tasa de informalidad, se entiende que la cobertura de un sistema de protección de los trabajadores,

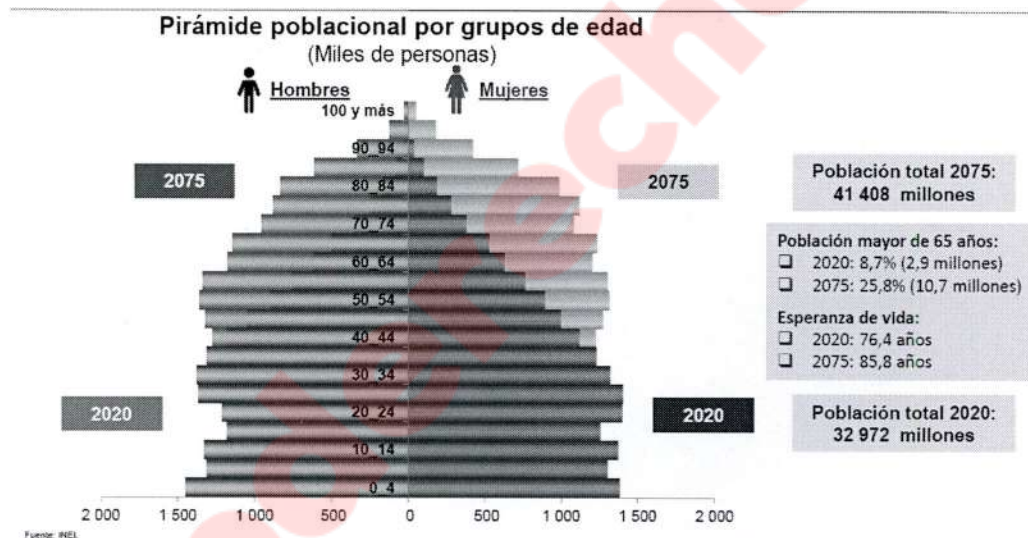
¹ OIT. El Futuro de la Pensiones en el Perú

continúan siendo un enorme reto para la políticas públicas. En ese sentido, mejorar los indicadores de cobertura implica evaluar diversas acciones, como reducir los requisitos mínimos de horas de trabajo e ingresos, duración del empleo para acceder a un seguro, permitir una mayor flexibilización en las cotizaciones exigidas para adquirir derechos y en los periodos de interrupción de las cotizaciones,, y facilitar la portabilidad de las prestaciones entre otros distinto regímenes de la seguridad social y las relaciones laborales, con la finalidad de garantizar una protección continua de las personas, independientemente de la situación laboral particular (OIT, 2016a)²

Ahora bien, los sistemas de pensiones son mecanismos que permiten acumular ahorros durante el periodo laboral activo, con la finalidad de generar una pensión en el futuro, y nos sirva para el sustento en el periodo de jubilación. En ese sentido, la pensión sustituye a las remuneraciones que percibe una persona en su periodo laboral activo al jubilarse.

Según el INEI (2020) la población peruana mayor de 65 años es de aproximadamente 2.9 millones de personas (8,7% de la población total). En tanto, la esperanza de vida de los peruanos es de 76.4 años. Ver gráfico.

Contexto demográfico



En relación a los sistemas de pensiones, en el país coexisten diferentes sistemas:

- Sistema Nacional de Pensiones (SNP), basado en un sistema de reparto y administrado por la Oficina de Normalización Previsionales (ONP). Te garantiza una pensión mínima es S/ 500, con al menos 20 años de aporte. Sin embargo, su tope máximo es S/ 893. La edad de jubilación es 65 años de edad. Reciben 14 pensiones al año. El aporte obligatorio es equivalente a 13% de su remuneración.
- Sistema Privado de Pensiones (SPP), basado en cuenta individual de capitalización (CIC). Cada afiliado ahorra un porcentaje de su remuneración mensual.

² OIT. El futuro de las pensiones en el Perú. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_741409.pdf



- Regímenes especiales con requisitos diferenciados para acceso a las prestaciones (militar-policial, minero, pesquero, etc.).

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP), está basado en un esquema de solidaridad entre generaciones. Los afiliados aportan para financiar las pensiones de los jubilados. Lo que la hace insostenible a largo plazo, puesto que la masa laboral no crece a la misma velocidad de los jubilados, y la esperanza de vida ha crecido en las últimas décadas. Los trabajadores de mayores ingresos prefieren el SPP. Alta probabilidad de no recibir una pensión por no alcanzar el requisito de 20 años de aporte.

En el Sistema Privado de Pensiones (SPP), basada en el ahorro en cuentas individuales de capitalización. En este caso el nivel de la pensión está en función de los aportes realizados más la rentabilidad acumulada. Asimismo, este sistema se basa en el esfuerzo individual de ahorro. La edad legal de jubilación es 65 años. Existe jubilación anticipada. Sin embargo, no existe pensión mínima. El aporte obligatorio es de 10% de la remuneración. Se paga comisión a las AFP, así como seguro de invalidez y sobrevivencia. Los riesgos del SPP están asociados a la baja cotización durante el periodo de aporte, genera pensiones reducidas. Alta volatilidad a corto plazo de la rentabilidad de los fondos, altas tasas de comisión por administrar fondos, baja competencia entre las administradoras de fondos y bajo rendimiento de los ahorros.

En consecuencia, a mediano y largo plazo, estos sistemas de pensiones más importantes (SNP y SPP), requieren ser sostenibles. Es decir, que su financiamiento debe estar asegurado en el mediano y largo plazo. En ese sentido, por ejemplo, en el caso del SNP, dado que es un sistema solidario de reparto, los aportes de los trabajadores afiliados ya no cubren las obligaciones previsionales, entonces se recurre al Tesoro Público para cubrir el déficit generado para cumplir con pagar las pensiones.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)³, aproximadamente 12 millones de personas están afiliados al SNP y SPP. De estos, solo 4.6 millones aportan de manera regular a ambos sistemas. Asimismo, también precisa que solo el 58% de la población mayor de 65 años recibe una pensión (Incluyendo Pensión 65). Ver siguiente gráfico.

El sistema de pensiones peruano se caracteriza por una falta de cobertura y densidad de contribuciones; alta tasa de informalidad en el mercado de trabajo y una mayor población en edad de envejecimiento. Ver gráfico⁴. Requiriendo con relativa urgencia ampliar la cobertura previsional, rediseñar los sistemas de pensiones para mejorar su tasa de sustitución de los ingresos y por ende mejorar la calidad de las pensiones. Al respecto, el MEF viene planteando como objetivos, un rediseño del sistema de pensiones hacia un esquema integrado, así como mejorar la cobertura y el ahorro previsional, una mayor eficiencia y reducción de costos en beneficio del afiliado, mejorar el régimen de inversiones del fondo de pensiones, mejorar los beneficios y presentaciones, para mitigar el riesgo de pobreza en la vejez.

³ Ministerio de Economía y Finanzas. Perú: Lineamiento para una reforma del Sistema Nacional de Pensiones. Exposición Congreso junio 2020.

⁴ *Ibid.* 2



Perú: Sistema pensiones público (SNP) y privado (SPP)

Variables	Unidades	SNP ^{1/}	SPP ^{2/}	Total
N° afiliados	Miles de personas	4 645	7 332	11 977
N° cotizantes	Miles de personas	1 560	3 074	4 634
N° pensionistas	Miles de personas	561	85 ^{4/}	646
Pensión promedio	S/	784	1 075	
PEA ^{3/}	Miles de personas		17 462	
N° de personas de 65 a más ^{3/}	Miles de personas		2 459	
Retiro de hasta 95.5%	Miles de personas		252	
	Millones de soles		22 000	
Cobertura de afiliados	Porcentaje	26%	40%	67%
Cobertura de cotizantes	Porcentaje	9%	18%	27%
Pensionistas / mayores de 65	Porcentaje	23%	3%	26%

^{1/} Información disponible de afiliados y cotizantes a enero 2019; pensionista y pensión promedio a diciembre de 2018

^{2/} Información disponible de afiliados, retiro hasta 95.5 a junio 2019

^{3/} Información Población mayores de 65 del CENSO 2017 y PEA 2018

^{4/} Jubilación Legal, Jubilación Anticipada, Pensión Mínima Ley 27617 y Pensión Mínima Ley 28991

Fuente: INEI, ONP y SBS

Al respecto, el Banco Central de Reserva del Perú, afirma que:

"Actualmente en el sistema de pensiones (público y privado), no cubre a la gran mayoría de la población [y] las comisiones son altas y las pensiones son bajas. La alta informalidad de nuestra economía genera baja cobertura y densidad de cotización en nuestros sistemas de pensiones. El envejecimiento de la población complica los sistemas de reparto convencionales, por lo que es preferible un sistema de capitalización individual con un manejo eficiente, en un entorno de competencia"⁵.

En efecto, la realidad de nuestro sistema pensionario nos plantea enormes retos, siendo uno de los más urgentes, apoyar como Estado y como ciudadanos, a los adultos mayores, considerando que se encuentran en una situación vulnerable, en amenaza constante por la pobreza extrema y pobreza, exigen una atención inmediata a sus requerimientos.

A largo plazo, se requiere un sólido sistema pensionario contributivo, con una cobertura óptima y un nivel de pensiones que garantice una vida digna para los ciudadanos adultos mayores.

Sin embargo, en el corto plazo se requiere atender a la población adulta mayor altamente vulnerable. En ese sentido, la proposición legislativa plantea crear el Programa de Pensión Universal no Contributiva, que esté dirigido a atender a esta población adulta mayor. Al respecto, el MEF en su planteamiento de un sistema integrado del sistema pensionario de cuentas individuales, ha considerado en el Pilar cero "de protección social no contributivo,

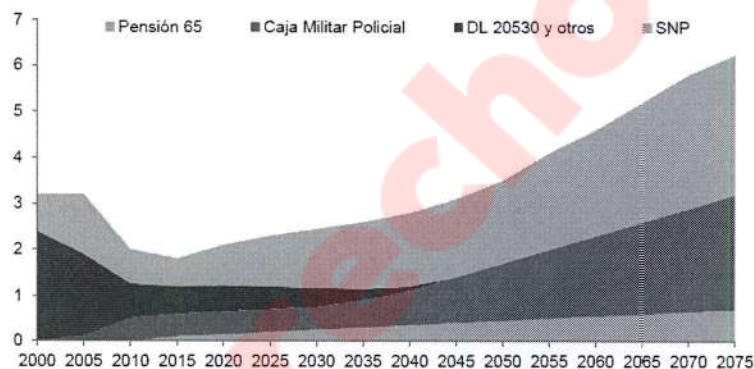
⁵ BCRP. Consideraciones para una Reforma del Sistema de Pensiones (03/07/2020) presentado en el Congreso de la República.

condicionado a niveles de pobreza"⁶. Este sistema integrado, estaría dividido en dos grandes grupos.

El primer grupo estaría conformado por trabajadores de bajos ingresos e independientes, y este grupo objeto de la presente iniciativa legislativa, al que el Estado le garantizaría una pensión, bajo ciertos requisitos. En tanto, el segundo grupo corresponde a los trabajadores asalariados dependientes.

En ese contexto, el MEF, también hizo notar que el sistema previsional requiere mejorar su eficiencia, su cobertura y sostenibilidad. Sin embargo, los problemas se agravan por la coyuntura económica, el contexto demográfico y la alta informalidad laboral. Asimismo, precisa que una reforma previsional requiere una amplia discusión, sobre todo por los costos fiscales que estos involucran, dado que el problema más complicado, es el proceso de transición al nuevo sistema. Ver gráfico⁷.

Gasto del Estado en pensiones entre 2015-2075 (% del PBI)



Las proyecciones indican que el gasto en el sector pensiones puede llegar a ser 3,5 veces mayor, llegando a 6,25% del PBI en el 2075, creciendo a una tasa media anual de 2,1% en los siguientes sesenta años.

Estas proyecciones fueron realizadas por un modelo macro desarrollado por el Fondo Monetario Internacional.

Fuente: Proyecciones FMI

En efecto, las proyecciones del Fondo Monetario Internacional, es un aviso para iniciar una reforma integral del sistema pensionario peruano, que esté orientado a los aportes con cuentas individuales, combinadas con fondos de solidaridad que permita a los más vulnerables contar con una pensión digna cuando llegue la hora de jubilarse.

Sin embargo, como se ha considerado, en los párrafos anteriores, la realidad actual del país, y del 42% de la población mayor de 65 años, que debería estar recibiendo una pensión, es delicado y requiere urgente atención. Por tal motivo, recogiendo esa preocupación social y como parte del Estado, planteo la presente proposición legislativa, con la finalidad de poner en debate los mecanismos de atención a esta población vulnerable, en atención, además, de la necesidad de implementar el primer pilar, al que el MEF lo denominó Pilar cero. Para tal efecto, **la propuesta sugiere la creación del**

⁶ Ibid. 3

⁷ Ibid.3



Programa de Pensión Universal no Contributiva sobre la base del programa Pensión 65, con la finalidad de consolidarla y ampliar su cobertura a la población vulnerable adulto mayor de 65 años que no percibe ningún tipo de pensión de los sistemas pensionarios existentes, limitado actualmente solo a las personas en extrema pobreza, olvidándose de aquellos que también trabajaron toda su vida, sin embargo, no lograron completar los requisitos para acceder a una pensión.

En relación al pilar no contributivo, existe un consenso general tanto del Poder Ejecutivo, como de los organismos constitucionalmente autónomos como el BCRP y la SBS, quienes coinciden en la necesidad de incluir el pilar cero o no contributivo, el mismo debe formar parte de la reforma del sistema integral de pensiones, complementando los sistemas contributivos..

Por otro lado, es necesario también hacer notar que siendo importante atender con urgencia la pobreza de la vejez del país, con especial énfasis en los adultos mayores que no perciban ningún tipo pensiones o subvenciones de cualquier sistema de pensiones. El principio fundamental es que el Estado debe garantizar a todos los peruanos una pensión digna.

Según la OECD⁸, para abordar la pobreza en la vejez, es necesario tener en consideración que todos los ciudadanos deben sentirse protegidos en la vejez; la red de protección social para la vejez deben estar cubierto con los presupuesto del Estado. Los montos de la pensión lo decide cada país. En ese sentido, propone incrementar el nivel de beneficios Pensión 65; ampliar los criterios de elegibilidad (todos los ciudadanos tienen derecho a recibir una pensión); cambiarlo de una tasa fija a un pago complementario y así integrarlo con la pensión mínima del sistema contributivo; indexarlo, al menor, a la inflación para mantener poder de compra; realizar campañas publicitarias para aumentar la concienciación de la población con respecto a la existencia y disponibilidad de Pensión 65. Asimismo, para la OECD deben coexistir y complementarse el sistema de reparto y las de capitalización individual, aportando simultáneamente a ambos sistemas, para recibir, llegado la edad de jubilación, una pensión de cada sistema. Ambas se complementan.

Si bien la reforma del sistema pensionario debe ser integral, es también cierto que su proceso de implementación debe ser gradual, en la medida que los recursos públicos son escasos, sumado a las otras limitaciones institucionales existentes. En ese contexto, es necesario que como Estado actúe proactivamente e inicie el proceso de la reforma pensionaria, con la finalidad de atender prioritariamente a los adultos mayores de 65 años de edad que no cuenten con una pensión o subvención pensionaria, formando parte de la implementación gradual de la reforma pensionaria y considerando la urgencia de atender a esta población vulnerable. Ahora bien, es también importante volver a resaltar que el Estado, ya está atendiendo a la población adulto mayor en extrema pobreza, a través de Pensión 65. Aunque su cobertura empezó de menos a más, es pertinente conocer

⁸ PUCP. Departamento de Economía. Webinar OECD Reforma de Pensiones: a partir de las mejores experiencias internacionales



algunos indicadores y los resultados alcanzados a la fecha en atención a los adultos mayores de 65 años, focalizado en la población de extrema pobreza.

En efecto, mediante Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, se creó el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", para otorgar subvenciones económicas a los adultos en condición de extrema pobreza a partir de los 65 años de edad. Aun cuando no es en estricto una pensión, constituye un componente fundamental del sistema previsional, considerando que ha ido creciendo en cobertura, y beneficia al 26% (2018) del total de los adultos mayores a 65 años.

Pensión 65 tuvo su origen en el Programa Piloto de Asistencia Solidaria denominada "Gratitud", y consistió en una subvención monetaria mensual de S/ 100 entregadas a los adultos mayores de 75 años de edad que se encontraban en condición de extrema pobreza, ubicado en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Lima Metropolitana. En el 2011, Gratitud fue sustituido por el programa Pensión 65, ampliando su cobertura y el monto del subsidio. Pensión 65, amplió su población objetivo a partir de los 65 años de edad en las mismas condiciones de extrema pobreza. En el 2012 amplió su alcance a 16 departamentos y, en 2013, empezó a cubrir a todos los departamentos del país, atendiendo a la misma población objetivo.

En la actualidad Pensión 65 tiene una cobertura nacional. Atiende a 25 departamentos, 196 provincias y 1874 distritos del país, cuyo número de beneficiarios a abril de 2020 registraba 557 043 adultos mayores de 65 años de edad. Ver Cuadro.

INFORMACION PADRON BIMESTRAL 2020 - Peru: Pensión 65

Reporte al 09/07/2020 13:48:13

	Ene - Feb	Mar - Abr
Departamentos atendidos	25	25
Provincias Atendidas	196	196
Distritos Atendidos	1,874	1,874
Usuarios Atendidos	557,043	557,043
Transferencia S/.	139,260,750.00	278,521,500.00

FUENTE: UPP-PENSION 65

Pensión 65, entrega una subvención económica mensual de S/ 125 (siendo desembolsado en forma bimestral el monto de S/ 250), equivalente al 13,4% de la Remuneración Mínima Vital. Adicionalmente los beneficiarios de Pensión 65, también reciben algunos servicios gratuitos de salud y son elegibles al Sistema Integral de Salud (SIS).

Habiendo transcurrido alrededor de una década desde el inicio de actividades de Pensión 65, es necesario iniciar un proceso gradual de ampliación de la cobertura, que permita beneficiar al universo de ciudadanos mayores de 65 años que no cuenten con una pensión o subvención económica. Según estimaciones del INEI, este universo de personas mayores de 65 años de edad, está en alrededor de 1.2 millones de ciudadanos (42% de los adultos mayores). Asimismo, es necesario elevar el monto de la subvención de alrededor de 15% a 30% de la Remuneración Mínima Vital.



La razón fundamental por la que se plantea la entrega de una subvención de 30% de la Remuneración Mínima Vital, es básicamente porque es un monto que les permitiría a los adultos mayores contar con recursos financieros para su supervivencia diaria, principalmente garantizando el consumo de sus alimentos. Por otro lado, le permitirá al Estado reducir el índice de pobreza extrema y pobreza del grupo poblacional adulto mayor

Por esas consideraciones, la presente proposición legislativa persigue que los adultos mayores de 65 años de edad, que no perciban ninguna pensión o subvención a la fecha, cuenten con una subvención mínima que les permita superar el umbral de la pobreza en la que están sumidos actualmente. Para tal efecto, plantea que perciban una subvención equivalente a 30% de la Remuneración Mínima Vital. Es decir, un adulto mayor percibiría una pensión no contributiva en calidad de subvención de S/ 279 mensuales.

La realidad de nuestro mercado laboral, exige tratamientos y mecanismos especiales para atender a los adultos mayores de 65 años de edad, que ya cumplieron con la nación, al contribuir con su trabajo durante más de 45 años de trabajo incesante, sin haber logrado beneficios laborales ni haber contado con recursos para ahorrar para la vejez. Esa realidad mayoritaria del mercado laboral peruano, involucra una responsabilidad del Estado de asumir su rol subsidiario, y obliga a implementar mecanismo de subvención para complementar los sistemas pensionarios contributivos público y privado.

II. Contenido de la propuesta

La presente proposición legislativa que crea la Pensión Universal no Contributiva, contiene nueve artículos, una disposición complementaria final y otra disposición complementaria derogatoria.

En el primer artículo se declara de interés nacional el establecimiento progresivo de una pensión universal mensual mínima equivalente al treinta por ciento (30%) de la Remuneración Mínima Vital, destinado a todos los ciudadanos mayores de sesenta y cinco (65) años, que no perciban ningún tipo de pensión o subvención del régimen de pensiones público o privado.

El artículo segundo, plantea la creación del Programa Nacional de Pensión Universal no Contributiva sobre la base del Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65), con la finalidad de otorgar protección a los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años, que no perciban ningún tipo de pensión o subvención del régimen de pensiones público o privada, priorizando su otorgamiento a los que carezcan de las condiciones básicas de subsistencia, avanzada edad o con alguna enfermedad o discapacidad. Asimismo, establece que la administración y gestión de los fondos destinados al financiamiento de la Pensión Universal no Contributiva estará a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Nacional de Pensión Universal no Contributiva (Pensión 65). Asimismo, esta subvención constituye un componente del sistema previsional y forma parte del sistema de pensiones no contributiva.



En relación al artículo 3, sobre el financiamiento del Programa Nacional de Pensión Universal no Contributiva, plantea que su implementación se financia con cargo a los siguientes recursos: El rendimiento de hasta el uno por ciento (1%) de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas; los recursos destinados anualmente al Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65) y otros recursos dispuestos mediante mandato legal expreso. Al respecto, es necesario precisar, que al disponer que para la implementación se destina hasta el 1% del rendimiento de las operaciones afectas al IGV, implica que se deja a la voluntad del Poder Ejecutivo de ir implementando gradualmente y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, lo establecido en la propuesta. Esta fórmula salva, la posible inconstitucionalidad de la proposición legislativa, relacionada a la iniciativa de gasto (artículo 79 de la CPP). Más aun cuando, existe un consenso en el Poder Ejecutivo, sobre la necesidad de implementar Pensión cero, sobre la base de la experiencia de Pensión 65. Adicionalmente, el BCRP y la SBS, han planteado la necesidad de implementar este sistema no contributivo, y, siendo, además, coherente con las recomendaciones de la OCDE y del espacio académico.

En el artículo 4, relacionado a los requisitos para acceder al Programa de Pensión Universal No Contributiva, la proposición legislativa plantea un conjunto de requisitos muy básicos para evitar cualquier traba burocrática, en ese sentido, solo se exigirá: Tener 65 años o más; ser peruano o naturalizado con más de 30 años de residencia en el país; no percibir ningún tipo de pensión o subvención en algún régimen pensionario sea público o privado, tampoco ser beneficiario de algún programa social que cumpla la misma finalidad, y mantener la residencia en el país una vez solicitada la pensión.

Con respecto al artículo 5, relacionado al monto de la pensión, como ya se indicó líneas arriba, precisa que los ciudadanos adultos mayores de sesenta y cinco (65) años que accedan a la Pensión Universal no Contributiva percibirán mensualmente una pensión equivalente al treinta por ciento (30%) de la Remuneración Mínima Vital.

Asimismo, en el artículo 6, se desarrolla sobre la necesidad de la aplicabilidad del principio de la progresividad en la implementación de la Pensión Universal no Contributiva. En ese sentido, precisa que se implementará de manera progresiva y ordenada sobre la base de los criterios de priorización señalados en el primer párrafo del artículo 2 de la presente ley y de los establecidos en el Programa "Pensión 65". De igual modo, indica que la progresividad del otorgamiento de la pensión universal no contributiva, dependerá de la disponibilidad presupuestal, establecida en las leyes anuales de presupuesto del sector público. En ese sentido, es coherente con lo establecido en el artículo 3 de la propuesta.

Asimismo, en el artículo 7, se plantea para facilitar la Identificación de los adultos mayores el Ministerio de Desarrollo e Inclusión, en coordinación y articulación con las entidades públicas y privadas competentes, realiza las acciones necesarias para la identificación oportuna de los ciudadanos adultos mayores de sesenta (65) años que actualmente no perciben ningún tipo de pensión o subvención del régimen de pensión pública o privada, actualizando mensualmente su base de datos que le permita atender eficazmente el otorgamiento de la Pensión Universal no Contributiva.



En el artículo 8, se dispone la necesidad de establecer medidas complementarias, para tal efecto, mediante Decreto Supremo, refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, ministro(a) de Economía y Finanzas y ministro(a) de Desarrollo e Inclusión Social, dictarán las medidas complementarias necesarias para garantizar la adecuada implementación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

El artículo 9 plantea que la presente Ley entra en vigencia al día siguiente de ejecutada la transferencia de recursos a la que hace referencia el artículo 3 de la presente Ley.

Finalmente, se incluye una disposición complementaria final que establece que los ciudadanos adultos mayores de sesenta y cinco (65) años afiliados al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones que no hayan logrado cumplir los requisitos para obtener una pensión, pueden acceder a la Pensión Universal No Contributiva. Se excluyen de este beneficio a aquellos ciudadanos que lograron liberar sus fondos de pensiones por alguna modalidad autorizada por ley. Esta disposición busca garantizar que aquellos ciudadanos mayores de 65 años de edad, que por alguna razón no han cumplido con los requisitos para acceder a una pensión pública o privada, pueda lograr acceder a la pensión universal no contributiva. Recordemos que hay universo importante de adultos mayores que viene solicitando la devolución de sus aportes, pero estos pedidos no garantizarán su tranquilidad al no contar con recursos que lo sostengan. En relación a la única disposición complementaria derogatoria, precisa que se deroga las normas que se oponga a la implementación de la presente ley.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente proposición legislativa plantea declarar de interés nacional el establecimiento progresivo de una pensión universal mensual mínima equivalente al treinta por ciento (30%) de la Remuneración Mínima Vital, destinado a todos los ciudadanos mayores de sesenta y cinco (65) años, que no perciban ningún tipo de pensión o subvención del régimen de pensiones público o privado. Asimismo, crea el Programa Nacional de Pensión Universal no Contributiva sobre la base del Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65), con la finalidad de otorgar protección a los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años, que no perciban ningún tipo de pensión o subvención del régimen de pensiones público o privada, priorizando su otorgamiento a los que carezcan de las condiciones básicas de subsistencia, avanzada edad o con alguna enfermedad o discapacidad. Entre otros, establece que la administración y gestión de los fondos destinados al financiamiento de la Pensión Universal no Contributiva estará a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Nacional de Pensión Universal no Contributiva (Pensión 65). De igual manera, precisa que esta subvención constituye un componente del sistema previsional y forma parte del sistema de pensiones no contributiva.

Finalmente, que establece que los ciudadanos adultos mayores de sesenta y cinco (65) años afiliados al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones que



no hayan logrado cumplir los requisitos para obtener una pensión, pueden acceder a la Pensión Universal No Contributiva.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En relación al impacto financiero de la presente proposición legislativa, es necesario previamente, hacer notar que es coherente con el planteamiento del Ministerio de Economía y Finanzas, de la necesidad de incluir, en el paquete de la reforma integral del sistema pensionario, el pilar de "Pensión Cero" de protección social no contributivo. En ese sentido, al recoger una propuesta del Poder Ejecutivo, se asume que existe, por lo menos, un relativo consenso en la necesidad de implementar dicha propuesta. En consecuencia, no habría el riesgo de que se observe por contener iniciativa de gasto.

Ahora bien, la propuesta tiene un componente declarativo y otra de mandato imperativo. En relación al segundo componente, se plantea la creación del Programa Nacional de Pensión no Contributiva sobre la base del Programa Nacional de Asistencia Solidaria-Pensión 65. Es decir, busca un cambio de denominación, con la finalidad de ampliar su cobertura de atención a los adultos mayores de 65 años de edad, consistente en el establecimiento progresivo de una pensión universal mensual mínima equivalente al treinta por ciento (30%) de la Remuneración Mínima Vital, destinado a todos los ciudadanos mayores de sesenta y cinco (65) años de edad, que no perciban ningún tipo de pensión o subvención del régimen de pensiones público o privado, priorizando su otorgamiento a los que carezcan de las condiciones básicas de subsistencia, avanzada edad o con alguna enfermedad o discapacidad. El universo de beneficiarios de Pensión 65 Universal, pasaría gradualmente, de 557 mil beneficiarios a 1.7 millones a mediano y largo plazo, dependiendo del proceso gradual y los recursos que disponga el Poder Ejecutivo para tal fin. Ese sería el número de ciudadanos adultos mayores que tendría una protección para financiar sus medios de vida y por el lado del Estado, cumplirá con el objetivo de reducir la pobreza en ese mismo número de personas.

En relación al financiamiento, se incluyó el principio de gradualidad para la implementación de la presente ley. En ese sentido, plantea dos componentes fundamentales como fuente de financiamiento: el primero es transferir hasta el 1% del rendimiento de las operaciones afectas al IGV y los recursos destinados anualmente a Pensión 65 (dado que Pensión 65 universal se crea sobre la base de Pensión 65). Como se notará, la primera fuente es básicamente una disposición autoritativa y, respetando competencia del Poder Ejecutivo de disponer el monto a destinar anualmente para su implementación de la propuesta de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria y concordancia con la implementación gradual de la ampliación de la cobertura de este programa, se estaría salvando lo referido a la iniciativa de gasto.

La Pensión Universal no Contributiva estará a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Nacional de Pensión Universal no Contributiva (Pensión 65 Universal), lo que permitirá ahorrar los costos operativos que implica la implementación de la presente ley.



V. LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente proposición legislativa es concordante con la décima política de Estado sobre reducción de la pobreza. Al respecto, existe el compromiso para dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, el Estado se compromete privilegiar la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables. En ese sentido, la proposición legislativa, es coherente con la lucha contra la pobreza y la asistencia a los grupos de extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Por otro lado, es coherente con la Décima Tercera Política de Estado sobre Acceso Universal a los Servicios de salud y a la Seguridad Social, con ese objetivo el Estado se 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. En ese sentido, la propuesta es coherente con el compromiso del Estado a promover el acceso universal a la seguridad social.