



PROYECTO DE LEY DE
OTORGAMIENTO DE PENSIÓN
BÁSICA UNIVERSAL PARA TODOS
LOS PERUANOS SIN EXCEPCIÓN

Los congresistas miembros del Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista JUAN CARLOS OYOLA RODRÍGUEZ, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente :

PROYECTO DE LEY DE OTORGAMIENTO DE PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL PARA TODOS LOS PERUANOS SIN EXCEPCIÓN

Artículo 1°.- Pensión Básica Universal.

Otórguese una Pensión Básica Universal (PBU) a todos los peruanos sin excepción, estén o no afiliados a un sistema previsional.

Artículo 2.- Cuantía de la Pensión Básica Universal.

La Pensión Básica Universal (PBU) será equivalente al 12% de una Unidad Impositiva Tributaria.

Artículo 3°.- Financiamiento

La PBU se financiará con el 2% de la recaudación anual del Impuesto General a las Ventas (IGV).

Artículo 4°.- Situación de afiliados a los sistemas previsionales vigentes

Los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones, al Sistema Privado de Pensiones, o a cualquier otro que se cree en el futuro, recibirán la pensión que les corresponda, sin que en ningún caso dicha pensión sea menor que la PBU.



JUAN CARLOS OYOLA RODRIGUEZ
 Congresista de la Republica

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

Artículo 5.- Reglamento

El Ministerio de Economía y Finanzas reglamenta la presente Ley, dentro de los 90 días de publicada en el diario oficial El Peruano.

Para el efecto, la ONP y la Superintendencia de Banca y Seguros emiten los correspondientes informes técnicos dentro de los primeros 30 días de publicada la presente Ley, y los remiten al Ministerio de Economía en el término de la distancia.

Lima 22 de octubre de 2020



Firmado digitalmente por:
 DURAND BUSTAMANTE Kenyon
 Eduardo FAU 20161740126 soft
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 03/11/2020 12:50:26-0500



Firmado digitalmente por:
 OYOLA RODRIGUEZ Juan
 Carlos FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 26/10/2020 11:50:19-0500



Firmado digitalmente por:
 VASQUEZ BECERRA Jorge FAU
 20161740126 soft
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 03/11/2020 18:24:12-0600

JUAN CARLOS OYOLA RODRIGUEZ
 Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
 SIMEON HURTADO Luis
 Carlos FAU 20161740126 soft
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 03/11/2020 16:37:03-0600



Firmado digitalmente por:
 FABIAN DIAZ YESSY NELIDA
 FIR 45389318 hard
 Motivo: Doy V° B°
 Fecha: 03/11/2020 13:42:42-0500



Firmado digitalmente por:
 FABIAN DIAZ YESSY NELIDA
 FIR 45389318 hard
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 03/11/2020 13:42:14-0600

2



Firmado digitalmente por:
 BAJONERO OLIVAS WILMER
 SOLIS FIR 22891145 hard
 Motivo: En señal de conformidad
 Fecha: 04/11/2020 10:38:24-0500

I) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Los sistemas de pensiones en el Perú han colapsado. El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) sólo otorga pensiones al 25% de afiliados. El 75% restante de afiliados, nunca va a recibir una pensión, y termina subsidiando al otro 25%. Los montos que se otorgan son ínfimos. El promedio real está por debajo de los S/ 500.

Por su lado, el Sistema Privado de Pensiones, creado el año 1993, y que fue objeto de una reforma el año 2012 con la Ley 29903, tiene una cobertura mínima, comisiones onerosas, y otorga pensiones igualmente ínfimas. Oficialmente, de acuerdo a las estadísticas de la SBS, el promedio de sus pensiones es de alrededor de S/ 1,000; pero en realidad, da pensiones, muchas veces del orden de S/ 50 al mes. En ambos casos, como un efecto de la elevada informalidad del país, la densidad de cotización es muy baja, está por debajo del 40%; y la tasa de reemplazo es del orden de 38%.

El SPP, no ha sido capaz de otorgar pensiones dignas, su cobertura es marginal, y sólo ha sido eficiente haciendo ricas a las AFP, las empresas que administran el Fondo de Pensiones. Por otro lado, las comisiones son excesivamente onerosas, y el mercado previsional privado es oligopólico, ya que lo conforman sólo cuatro empresas.

En ambos casos, las tasas de aportes son un porcentaje de las remuneraciones mensuales : La tasa de aporte al SNP es 13%; y la del SPP, es de 10%, que con las comisiones de administración, y las comisiones por los riesgos de invalidez, y sobrevivencia suman también un poco más de 13%. Esta suerte de "*impuesto a la planilla*", en ambos casos, en un país con una informalidad de más de 70% ha incentivado esta informalidad, antes que corregirla, y ha asegurado que los sistemas de pensiones terminen siendo un privilegio que sólo alcanza al 35% de la PEA.

La ONP tiene 4.7 millones de afiliados, pero sólo 1.7 millones son aportantes regulares; mientras que en el SPP hay 7.4 millones de afiliados y sólo 3.3 millones de aportantes. Esto ocurre por la alta precariedad del trabajo en el Perú. Esto es :



JUAN CARLOS OYOLA RODRIGUEZ
Congresista de la Republica

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

un trabajador promedio, a lo largo de 40 años de vida laboral, más de la mitad, la pasa en el sector informal sin ningún derecho laboral; o en el sector formal, bajo contratos con derechos recortados. Hay que decir, que también hay informalidad laboral, en el sector formal.

Mientras que las pensiones del SNP son vitalicias; en cambio, las pensiones del SPP sólo duran lo que duren los fondos de la CIC de cada afiliado, a menos que se pacte una pensión vitalicia, lo que las AFP sólo aceptarán si es que hay fondos suficientes que cubran la esperanza de vida de los afiliados, que es del orden de más o menos 15 años, a partir de los 65 años. Si la persona fallece antes, todo el fondo se lo apropia la AFP. Las propias rentas vitalicias sólo garantizan el pago de los primeros 15 años.

. Por el contrario, el SNP, con todas sus limitaciones, entrega dos gratificaciones al año, con el mismo monto de la pensión; y a partir de los 80 años, por mandato de la Ley 26769, entrega una bonificación del 25% de la pensión, a todos los pensionistas que tengan más de 80 años de edad.

Inclusive el SPP llegaba al extremo abusivo de retener aportes del 10% y las comisiones de 3% por riesgos de invalidez y sobrevivencia, no sólo en las remuneraciones de julio y diciembre, sino también en las correspondientes gratificaciones de estos meses. Es decir, se hacía un doble descuento en estos meses. Esta regla abiertamente abusiva fue eliminada mediante la Ley 30334, que prohíbe estos recortes en las gratificaciones de julio y diciembre.

Los actuales sistemas de pensiones, ni siquiera pueden satisfacer la demanda de un país como el Perú, que al 2020 todavía es fundamentalmente joven, y disfruta de su bono demográfico aún, pues sólo el 7% de su población está entre 65 y los 79 años de edad. Los dos sistemas de pensiones no pueden atender con un mínimo de eficiencia a este segmento todavía minoritario. Sin embargo, el año 2050, la población de adultos mayores pensionables se duplicará, elevándose al 13.2%, con lo cual si las cosas siguen como están, es incierto que se puedan pagar pensiones a una población adulta mayor que será el doble de la que tenemos hoy.



Los esfuerzos de reforma en el SPP, no han conseguido ni aumentar la cobertura, ni mejorar las pensiones, ni reducir las comisiones, ni romper el oligopolio de las cuatro AFPs. Por ejemplo, la comisión por saldo está entre las más altas de la región, según el BCR. Así, mientras que en el Perú, la comisión por saldo está en promedio en 1.13%, en Costa Rica está en 0.5%.

Un dato muy importante es el señalado por Javier Olivera¹, quien dice que el 5% más rico posee el 49% de los fondos. Quiere decir, que el 95% de los afiliados tienen apenas –en conjunto– el 51% de los fondos. Esto explica por qué, en promedio la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) para los afiliados de las AFP que llegan a los 65 años, están en S/ 80,000, lo que no alcanza para una pensión digna para el resto de sus vidas, y los condena más bien a la pobreza. Una simple operación aritmética, arroja que un afiliado promedio, en estas condiciones recibiría por los siguientes 15 años, a partir de los 65 años, una pensión de S/ 444.44, y no los S/ 1,000 que calcula como promedio la SBS.

Esta situación se pretende cambiar mediante diversas propuestas de varios especialistas o instituciones, algunas de las cuales se han expuesto ante la Comisión Especial del Congreso sobre la reforma previsional. Una de ellas señala que se deben integrar los dos sistemas y absorber a Pensión 65. También se propone una Pensión Universal de S/ 150 mensuales, inclusive subir la tasa de aporte de 10% a 12%, para pagar pensiones de entre S/ 750 A S/ 1,500, bajo un modelo de reparto, que sería el pilar solidario obligatorio; pero también habrían CIC. Inclusive se sugiere crear un impuesto a la riqueza, porque en el Perú hay mucha desigualdad, y niveles muy altos de evasión y elusión tributarias.

Un punto central, en el cambio de los sistemas de pensiones tiene que atender a que no debe ser relevante el hecho de que el trabajador sea formal o informal, como bien apunta David Tuesta², porque los trabajadores informales son el 75%³ de toda

¹ Especialista que se presentó ante la Comisión Especial del Congreso sobre la reforma previsional.

² Este especialista hizo una interesante exposición ante la Comisión Especial del Congreso sobre reforma previsional.

³ En realidad la informalidad laboral oscila entre el 70% y el 75%, dependiendo de la metodología de medición.



la PEA. Es decir se tiene que hacer un sistema integrado que atienda a este 75%, y no lo ignore como ha sucedido hasta hoy.

Lo que sugiere David Tuesta es que haya una pensión básica para todo peruano, de S/ 200 financiado con el Presupuesto o por 1% del IGV (S/ 8,000 Millones) y complementariamente el ahorro individual, que podría tener un subsidio. Otra posibilidad son las denominadas cuentas nocionales, que son esquemas de reparto convertidos en cuasi esquemas de cuentas individuales. En realidad, es realista proyectar que el financiamiento podría ser del orden del 2% del IGV, con un esfuerzo de incrementar la presión tributaria a por lo menos 19% del PBI, con lo cual se podría estar financiando una pensión básica universal para todos los peruanos de más de S/ 500. Poniendo a valor real y ajustado, la pensión universal podría ser del orden del 12% del UIT, cuyo monto, entonces, este año sería de S/ 516, y se actualizaría cada año con la UIT. Esto es lo que plantea el presente proyecto de ley.

Para el año 2019, la recaudación total por IGV, ha sido de S/ 63,504 millones, lo que quiere decir, que el 2% asciende a S/ 1,270 millones. En 10 años, a valor presente serían S/ 10,700 millones Esto con una presión tributaria de algo más de 14%. Si la presión tributaria aumentara 5 puntos porcentuales, y se rentabilizara esos fondos, ciertamente, que alcanzarían para pagar de modo sostenible la PBU que se plantea.

Como una cifra totalizadora que da una idea de cómo han estado funcionando el SNP, el SPP y el programa Pensión 65, resulta –en el mejor escenario- que sólo el 58% de la población mayor a 65 años recibe una pensión (incluyendo Pensión 65). En realidad, creemos que esta cifra es optimista, pues la cifra real debe ser bastante menor. Y, quizás, la pregunta relevante sería : ¿qué porcentaje de los que reciben pensión, reciben una pensión que alcanza para cubrir todas sus necesidades?

La mayoría de propuestas sobre la financiación de un mecanismo de pensiones a través de impuestos, sólo contemplan el uso del IGV por el orden del 1%. Nosotros creemos –como ya dijimos- que puede ser hasta el 2% de la recaudación de este



JUAN CARLOS OYOLA RODRIGUEZ
Congresista de la Republica

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

impuesto. Esta pensión sería para todos los peruanos, sin excepción alguna, al momento de llegar a la edad de 65 años.

II) ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El Proyecto de Ley tiene evidentemente un costo fiscal, ya que implica financiar la Pensión Básica Universal con el 2% de la recaudación del IGV. Dado que el presente Proyecto de Ley se va a acumular a las diversas iniciativas legislativas sobre la materia de reforma del sistema de pensiones se han presentado, y a la iniciativa que se elabore en la Comisión Especial de la Reforma del Sistema de Pensiones del Congreso, y seguramente al Proyecto de Ley que hará llegar en su oportunidad el Poder Ejecutivo, entonces al ser una decisión de Estado la reforma del sistema de pensiones, no habrá el problema del costo fiscal, que sólo es relevante cuando se trata de iniciativas que provienen sólo del Congreso, en virtud del artículo 79 de la Carta Magna, que no será el caso en la reforma pensionaria.

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

El Proyecto de Ley no deroga ninguna de las leyes sobre los sistemas de pensiones. Lo que hace es crear una Pensión Básica Universal (PBU) que será el monto mínimo que deberán pagar como pensión los dos grandes sistemas (el público y el privado), y la pensión que se dará a todos los demás peruanos que no estén afiliados a ningún sistema, de modo que no quede excluido ninguno. Por último, el proyecto propone, que en caso se cree a futuro un nuevo sistema de pensiones, éste tenga una pensión básica universal que se financie con impuestos indirectos.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.

El Proyecto de Ley está vinculado a las siguientes políticas de Estado : A la Vigésimo Octava Política (Plena vigencia de la Constitución); a la Décimo Tercera



JUAN CARLOS OYOLA RODRIGUEZ
Congresista de la Republica

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

Política (Acceso a la Seguridad Social); a la Décima Política (Reducción de la Pobreza); y a la Vigésimo Cuarta Política (Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente).