



• **DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
5386/2022-CR.**

**LEY QUE CREA EL SISTEMA PREVISIONAL PARA TRABAJADORES DE LA
ECONOMÍA NO FORMAL**

Pasión DÁVILA

*Presidente de la comisión de
Trabajo y Seguridad Social*



PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY

- Objeto: Crear un sistema previsional para los trabajadores de la economía no formal en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- Principios : Desde el trabajador, Innovación en procesos, enfocado en la realidad nacional, progresividad, potestativo.
- Aportes: Estado, aportes voluntarios del empleador y de los trabajadores.
- Se aplican incentivos progresivos.
- Existencia de una autoridad previsional, La supervisión del sistema previsional y las operadoras del sistema.
- Gestoras de fondos y pasarelas de pago.
- Incorporación de la educación financiera en el Currículo Nacional de Educación Básica .
- Supervisión y fiscalización del sistema propuesto.
- Interoperabilidad entre sistemas



OPINIONES SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP

Alta rotación en el mercado informal: *“La mayoría de la Población Económicamente Activa (PEA) no tiene una condición laboral permanente”*

Ya existe propuesta integral de la SBS del 2020:

- Dictamen de Trabajo
- Dictamen de Economía

Sobre la cobertura del sector informal: *El proyecto de ley no incluye medidas enfocadas a solucionar el origen de dicho problema.*

Sobre las razones y los riesgos de una intervención del Estado en el sistema de administración de fondos de pensiones deben estar plenamente sustentados e identificados, respectivamente.

Sobre la creación de una AFP pública



OPINIONES SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP

Sobre las imprecisiones del proyecto de ley: *la norma indica que el total de aportes debe ser suficiente para financiar una “pensión meta” pero no se precisa cuál será el monto de esta.*

Sobre la evaluación por parte del MEF: *SBS propone solicitar opinión técnica al MEF*



ANÁLISIS CONSTITUCIONAL: ARTÍCULOS 10 Y 11

Artículo 11: El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Artículo 10: derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, que en materia de pensiones tiene una doble finalidad, por un lado, proteger a la persona frente a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte; y, por otro, elevar su calidad de vida, lo cual se concreta a través de las prestaciones que brindan los distintos regímenes de pensiones establecidos por el legislador.

TC: La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado.



ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Análisis de Necesidad: Grupo de Trabajo encargado del estudio de propuestas para el fortalecimiento y mejora de los sistemas de pensiones del Congreso de la República del Perú

Análisis de Viabilidad: Recursos técnicos, económicos, legales, viabilidad operativa y temporal del proyecto. Modificación del PL

Análisis de Oportunidad: Correspondencia con las la demanda potencial existente.



Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Artículo 79 de la CPP VS sentencias del TC 984/2021 y 337/2022.

Los congresistas de la república no tienen iniciativa para crear ni aumentar el gasto público.

Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional que ha interpretado el artículo 79 de la Constitución Política del Perú. 984/2021 y 337/2022.

Según ambas sentencias se extraen dos corolarios, desde el Poder Legislativo, cuando responde a elementos de orden constitucional, se puede constituir en fuente de norma presupuestal, es decir proponer Leyes sobre ejecución de gasto público y, lo segundo es que la determinación de esos gastos tiene que estar determinados por el Poder Ejecutivo en la previsión del presupuesto anual, es decir para el año siguiente.



Análisis Costo Beneficio

| Años | Aporte Estado: 50% de aporte del trabajador | Alcance | Cantidad |
|-------|---|---------|----------|
| año 1 | 234,360,000 | 5% | 525000 |
| año 2 | 703,080,000 | 10% | 1050000 |
| año 3 | 1,171,800,000 | 10% | 1050000 |
| año 4 | 1,640,520,000 | 10% | 1050000 |
| año 5 | 2,109,240,000 | 10% | 1050000 |

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE CREA EL SISTEMA PREVISIONAL COMPLEMENTARIO PARA TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA NO FORMAL

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto crear un sistema previsional para los trabajadores de la economía no formal en situación de pobreza y vulnerabilidad

Artículo 2. Finalidad

Proporcionar a los trabajadores de la economía no formal, una alternativa de ahorro con fines previsionales, en la cual el Estado aporte montos proporcionales a los aportados por los afiliados.

Artículo 3. Principios El sistema previsional para trabajadores de la economía no formal se regirá por los siguientes principios:

3.1. Focalización. El sistema previsional está dirigido a trabajadores de la economía no formal, los cuales en su mayoría se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.

3.2. Innovación. El sistema hace uso de procesos innovadores y opera con el uso intensivo de las nuevas tecnologías.

3.3. Adaptabilidad. El sistema se construye en la realidad nacional, adaptándose a las principales características de nuestra realidad social, económica, demográfica y cultural.

3.4. Progresividad. El sistema considera una progresividad horizontal, en el sentido de que diversos grupos de trabajadores de la economía no formal se irán incorporando paulatinamente. También considera una progresividad vertical, pues ofrecerá al aportante diversos incentivos de acuerdo a la etapa de su vida laboral y familiar.

3.5. Potestativo. Es potestad del aportante su afiliación o retiro del sistema; sin embargo, el Estado, los empleadores y terceros ofrecerán incentivos para un adecuado comportamiento previsional que asegure su permanencia.

3.6. Intangibilidad. Los fondos de la cuenta de capitalización individual son intangibles e inembargables y no están sujetos a cobros adicionales.

Artículo 4. Características del sistema previsional para trabajadores no formales

El sistema previsional para trabajadores no formales es un sistema de cuentas individuales de capitalización, donde el trabajador puede elegir libremente, en función de sus comportamientos previsionales e incentivos, una pensión-meta.

El sistema tiene las siguientes características:

- a) Es simple, transparente y oportuno.
- b) Es fiscalmente sostenible.
- c) Es adaptable y progresivo.
- d) Está basado en la actitud del aportante.
- e) Es de afiliación, aportes y retiro voluntario.
- f) Es multiopcional a nivel de incentivos progresivos.
- g) Es abierto a diversos medios de pago electrónicos.
- h) Es abierto a desarrollar competencias y capacidades financieras.
- i) Es mixto para recibir aportes del Estado, empleador, particulares y del trabajador de la economía no formal.

Artículo 5. Definiciones

Economía informal: La economía informal tiene dos dimensiones, el sector y el empleo.

El sector informal se refiere a las unidades productivas no constituidas en sociedad que no se encuentran registradas en la administración tributaria.

El empleo informal hace referencia a aquellos empleos que no gozan de beneficios estipulados por ley como seguridad social, gratificaciones, vacaciones pagadas, etc.

Empleo informal: Incluye todo trabajo remunerado, como el autoempleo o el empleo asalariado, que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también el trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos.

Los trabajadores no formales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores.

Trabajadores de la Economía no Formal: Debido a que la informalidad no es una característica de la persona, sino de la actividad económica, en esta ley se emplea la denominación “trabajadores de la economía no formal”, la cual incluye tanto a trabajadores con empleos no formales que laboran en empresas formales, como a trabajadores independientes.

Aportes: Es la contribución que realiza el trabajador dependiente o independiente a manera de ahorro previsional, y que efectúa de forma voluntaria al sistema previsional.

Los aportes están destinados para financiar su pensión de jubilación, y/o poder acceder a las prestaciones de invalidez o sobrevivencia.

Cuenta individual de capitalización: Fondo que mantiene el afiliado al sistema privado de pensiones, donde se acredita los aportes obligatorios y voluntarios que realiza.

El saldo de la cuenta individual incluye la rentabilidad acumulada que se haya generado por las aportaciones.

Sistema de capitalización individual: Sistema previsional mediante el cual las aportaciones de los trabajadores se depositan en una cuenta personal, la que se incrementa mes a mes con los nuevos aportes y la rentabilidad generada por las inversiones del fondo acumulado.

Artículo 6. Beneficiarios

Las disposiciones contenidas en la presente Ley se aplican a todas las personas, mayores de 18 años y a aquellas que trabajen en la economía no formal.

Artículo 7. Aportes para el funcionamiento del sistema

7.1 Aportes del Estado

Los aportes del Estado para el sistema previsional para trabajadores de la economía no formal son de dos tipos:

Capital de apertura cuenta previsional. También llamado Capital - Semilla, es el depósito inicial que el Estado efectúa a favor de cada ciudadano al cumplir 18 años.

Este depósito se realiza en una cuenta Documento Nacional de Identidad que se abre en el Banco de la Nación a favor del trabajador, pero solo es aplicable para ser transferida a la cuenta individual de capitalización, en el momento que el trabajador decida afiliarse a una gestora.

El Estado recuperará los fondos en el caso que el trabajador comunique su deseo de no pertenecer al sistema, o al quinto año de haber sido depositado el fondo y no haberse afiliado a una gestora de fondos previsionales.

Copago para ahorro previsional. Es el aporte del Estado para el fondo previsional del trabajador, cuyo monto será proporcional al aporte del trabajador, en cantidades variables y eventuales.

En ningún caso, el aporte anual del Estado puede superar el 10% de doce remuneraciones mínimas vitales.

El Ministerio de Economía y Finanzas determina, en el presupuesto anual presentado ante el Congreso de la República, el crédito presupuestal que financia el capital semilla y el co-pago propuesto en el sistema previsional para trabajadores de la economía no formal.

7.2 Aportes voluntarios del empleador, organizaciones o particulares

Los aportes que el empleador, organizaciones o particulares deseen efectuar en forma voluntaria a la cuenta individual de capitalización de los trabajadores generarán beneficios tributarios en el pago Impuesto a la Renta, cuyo monto y aplicación serán establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

7.3 Aportes voluntarios de los trabajadores de la economía no formal

Los trabajadores de la economía no formal pueden efectuar aportes voluntarios con fin previsional en su cuenta individual de capitalización, a través de las diversas medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago que, para este fin se establezcan por parte de la entidad que supervisa el sistema previsional.

El sistema considerará niveles de tasa de aporte del trabajador, establecidos por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP de acuerdo a las características de la economía no formal.

Adicionalmente a la información del aporte, el sistema registra la pensión-meta elegida por el trabajador. Asimismo, muestra información del capital necesario que debe haberse formado al término de su vida laboral, y los montos mensuales y anuales al que se debe llegar para alcanzar la meta fijada.

Artículo 8. Los incentivos para la afiliación y permanencia en el sistema

En adición al capital semilla y al copago del Estado, el sistema considera incentivos progresivos como los siguientes:

8.1. Deducciones del Impuesto a la Renta para aquellos empleadores, organizaciones o particulares que efectúen aportes a la cuenta individual de capitalización de los trabajadores.

8.2. Otros que la autoridad previsional considere conveniente y sean aprobados por ley.

Artículo 9. La Administración del Sistema:

9.1. La autoridad previsional: Es el organismo público que estudia, evalúa, fortalece y norma el sistema previsional de la economía no formal.

9.2. La supervisión del Sistema previsional. La supervisión del sistema estará a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

9.3. Las operadoras del sistema: gestoras de fondos previsionales

Las gestoras de fondos previsionales son aquellas entidades del sistema financiero y las AFP, que brindan servicios de administración de fondos previsionales, en libre competencia y en igualdad de condiciones, de acuerdo al marco regulatorio establecido por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en beneficio de sus afiliados.

Artículo 10. La operación del sistema

10.1. La afiliación

La incorporación al sistema previsional para trabajadores de la economía no formal es voluntaria y se efectiviza cuando este último se afilia a una gestora de fondos previsionales.

En el momento de la afiliación, el Banco de la Nación transfiere los fondos de la cuenta Documento Nacional de Identidad del trabajador a la nueva cuenta individual de capitalización en el sistema previsional

10.2. Cuenta Individual de Capitalización

La cuenta individual de capitalización es la cuenta del aportante, asociada a su Documento Nacional de Identidad, donde se registran los aportes realizados por el Estado, el empleador, los particulares y el trabajador.

En la cuenta individual de capitalización se debe concentrar los aportes con fin previsional y la rentabilidad que genera una gestora de fondos.

Los fondos de la cuenta de capitalización individual son intangibles e inembargables y no están sujetos a cobros adicionales.

Artículo 11. Los Beneficios del Sistema:

11.1. La Pensión-Meta

En caso de los trabajadores de la economía no formal, la pensión-meta es el objetivo de pensión a alcanzar al fin del periodo laboral y en la edad fijada por el reglamento, el cual se genera a través de los aportes del trabajador, del Estado, y los aportes voluntarios que realicen el empleador, organizaciones, particulares, más el monto por las ganancias de capital y demás rendimientos que se generen por cada aporte en la Cuenta Individual de Capitalización.

11.2. Los aportes del Estado

Tienen derecho a percibir los aportes del Estado los trabajadores de la economía no formal, que se encuentren en condición de vulnerabilidad, pobreza o extrema pobreza según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) a la vigencia de la presente ley. Lo aportes del Estado retornan al Tesoro Público en caso el aportante decida retirar los suyos.

11.3. Pensión de sobrevivencia y de invalidez

El sistema considera pensiones de sobrevivencia, longevidad e invalidez, en función de los aportes y seguros correspondientes.

Artículo 12. Medidas de inclusión financiera y pasarelas de pago

La Gestora de Fondos Previsionales puede gestionar convenios, bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, con entidades del sistema financiero, empresas y establecimientos o las personas jurídicas que lo soliciten, para el acceso y/o desarrollo de diversas medidas de inclusión financiera, canales digitales o pasarelas de pago, con la finalidad de que el empleador o trabajador disponga libremente de diversas opciones de aporte con fin previsional, así como también, para recibir cuando lo considere conveniente, la información del monto de su fondo en función de la pensión meta.

Artículo 13. Supervisión y fiscalización

Las Gestoras de Fondos Previsionales se rigen bajo las disposiciones normativas y de sanciones por conductas de mercado que se establezcan para tal fin, por ley de la República y disposiciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, respecto de concentraciones, problemas de poder de mercado, prácticas de abuso de posición dominante de las instituciones crediticias, así como la revisión de acuerdos restrictivos a la competencia del sistema financiero.

Artículo 14. Interoperabilidad entre Sistemas

El Reglamento establece las condiciones en que se efectuarán las transferencias de aportes en los casos que un pensionista decida migrar a otro sistema, las cuales se darán bajo los principios de celeridad, respeto a la propiedad individual, y equidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. El Ministerio de Economía y Finanzas se constituye en la Autoridad previsional que se encarga de estudiar, evaluar, fortalecer y normar el sistema previsional de la economía no formal.

SEGUNDA. El Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP establecerán los criterios para la inversión de los fondos de pensiones de las AFPS, basados en la libertad y la competencia, de manera tal que se logre los mayores retornos posibles.

TERCERA. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un lapso de 120 días luego de la publicación de la norma en el diario oficial El Peruano