



Sumilla: Proyecto de Ley que Declara de Necesidad e Interés Público la Creación de la Administradora de Fondos de Pensiones Estatal y Promueve el beneficio para trabajadores Independientes

El Congresista de la República **VIRGILIO ACUÑA PERALTA**, integrante del Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional (SN), en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa;

El Congreso de la Republica

Ha dado la siguiente ley

LEY QUE PROPONE DECLARAR DE NECESIDAD E INTERES PÚBLICO LA CREACION DE LA ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES ESTATAL Y PROMUEVE EL BENEFICIO PARA TRABAJADORES INDEPENDIENTES.

FORMULA LEGAL

Artículo 1. Del Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar de necesidad e interés público la creación de la Administradora de Fondos de Pensiones Estatal y Promueve el beneficio para trabajadores independientes.

Artículo 2. Alcance

La presente ley está dirigida a todos los ciudadanos independientes residentes en el Perú.

Artículo 3. Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo, en un plazo de 90 días se encargara de presentar el proyecto de Ley para la Creación de la Administradora de Fondos de Pensiones Estatal.

Artículo 4. De la Oficina de Normalización Previsional

La Oficina de Normalización Previsional rige en función a su ley vigente.

Artículo 5. De la afiliación voluntaria de los trabajadores independientes

Los trabajadores podrán afiliarse voluntariamente a la Administradora de Fondos de Pensiones Estatal o en su caso al Sistema Privado de Pensiones.

Artículo 6. De los Aportes de los Independientes

Los aportes de los independientes deberán ser mínimos, en proporción de los sueldos de los trabajadores y a una tasa que no supere en cinco por ciento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

UNICA.- El poder ejecutivo conformara una Comisión Revisora a fin de evaluar la el proceso de reforma del Sistema Pensionario del Perú.

Lima, 05 de setiembre del 2014



[Handwritten signature]

**VIRGILIO ACUÑA PERALTA
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA**



[Handwritten signature]
Rondón

[Handwritten signature]
Acuña
Vocero.

[Handwritten signature]
Wong

[Handwritten signature]
Zeballos

[Handwritten signature]
Beltrán

[Handwritten signature]
Capuñay

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 16 de Setiembre del 2014

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3493 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de ECONOMÍA, BANCA FINANZAS e INTELIGENCIA FINANCIERA, TRABAJO y SEGURIDAD SOCIAL.


.....
JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO (E)
Encargado de la Oficina Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Exposición de Motivos

I.- Antecedentes.

En el Perú se desarrolla actualmente un Privado sistema mixto, vale decir existen el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema de pensiones (SPP) ambos desarrollan prestaciones similares en constante competencia por afiliar al mayor grupo objetivo de aportantes.

Existen cuatro AFPs en el Sistema y son: Integra, Pro Futuro, Prima y Habitat, la cual entró a operar recientemente en agosto de 2013.

El descontento por las AFP y ONP en el Perú crece cada día por la calidad de los beneficios en la atención, el acceso a la información y la falta de competencia del servicio, es un sistema frágil e injusto, hay poco más de cinco millones y medio de aportantes afiliados y que en un alto porcentaje, percibe pensiones inferiores al salario mínimo.

II. Marco Normativo.

2.1 Constitución Política del Perú

Artículo 1.- Defensa de la persona humana

La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 11.- Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones

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.

La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de Pensiones a cargo del Estado

Artículo 12.- Fondos de la Seguridad Social

Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.

Artículo 60.- Pluralismo Económico

El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la Coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

Ley de la AFP ley de creación Ley 25897
Ley ONP ley de creación Decreto Ley 19990

Marco Internacional

El Perú, a nivel internacional es parte de la comunidad internacional y signatario de los tratados sobre derechos humanos, lo que garantiza su protección y respeto de los derechos humanos de todas las personas y por ende de todo pensionista.

Siendo los siguientes:

- 1.- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la misma que fue aprobada por el Perú mediante resolución legislativa 13282 el 9 de diciembre de 1959.
- 2.- La Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue suscrita el 30 de Abril de 1948, depositó el Instrumento de ratificación el 12 de Febrero de 1954, fecha que entro en vigencia.
- 3.- Hemos suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 27 de Julio de 1977, depositado el instrumento de ratificación el 28 de julio de 1978, fecha que entro en vigencia.

III. Situación Actual Sistema Nacional de Pensiones.

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) fue creado en 1973 por el Decreto Ley 19990 y unificó diferentes regímenes existentes.

Este es un régimen pensionario del tipo de capitalización colectiva o sistema de reparto cuya administración está a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en la cual los fondos de los afiliados que pertenecen a este sistema forman parte de un fondo que sirve para pagar las pensiones de los asegurados cuando corresponda.

Los afiliados al sistema de la ONP deberán realizar aportes durante 20 años para poder gozar de una pensión, si el trabajador tiene aportaciones menores a este tiempo, no tendrá derecho a tener una pensión, los afiliados a la ONP, que hubieran cumplido este requisito y obtenido su jubilación, obtendrán una pensión vitalicia. En caso el afiliado falleciera, su

fondo de pensión, no podrá ser heredada por su esposa, hijos ni por ningún otra persona, por lo que su fondo, revierte automáticamente al Estado.

Los afiliados a este Sistema, no podrán ganar más de 857 soles mensuales que es el tope máximo. Durante el tiempo de 20 años, aportará el 13% de su sueldo bruto.

Sin embargo, a pesar de ser fondos intangibles, estos fueron usados por sucesivos gobiernos para obras de infraestructura pero nunca fueron repuestos

3.1 Problemática Oficina de Normalización Previsional

La ONP en una de las instituciones más denunciadas del país, llegando a picos de 80 mil procesos judiciales, es la tercera institución con más quejas en la Defensoría del Pueblo¹, solo en el 2013 esta entidad acumuló 4.623 quejas contra la ONP, solo superada por los municipios y las Direcciones Regionales de Educación (DREs). Los motivos principales de las quejas son el retraso en resolver las solicitudes de pensión, la demora en demasía en las solicitudes de desafiliación al Sistema Privado de Pensiones, los recursos impugnativos y obtención del bono de reconocimiento.

IV.- Situación Actual Administradora de Fondos de Pensiones. (AFP)

En Noviembre de 1992, mediante la Ley 25897 se crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), conformado por las Administradoras Privada de Fondos de Pensiones (AFP). Este sistema está bajo la supervisión del Estado y es del tipo de capitalización individual, es decir, el individuo que se afilie a una AFP tiene una cuenta personal en la que realiza sus aportes a lo largo de su vida laboral y que sirven para calcular su pensión en la AFP para su jubilación o vejez.

Las AFP administran tres tipos de fondos, denominados Fondo 1 (Conservador o Preservación de capital), Fondo 2 (Balanceado o Mixto) y Fondo 3 (Crecimiento o Apreciación de capital); estas opciones permiten al afiliado elegir el tipo de Fondo donde se acumularan sus aportes obligatorios y/o voluntarios. Cada Fondo tiene como característica principal que son propiedad únicamente de cada trabajador, constituyen masa hereditaria y son inembargables.²

¹ Fuente Defensoría del Pueblo

² Portal Web - Asociación de AFPs – Perú.

Las AFP al iniciar operaciones en 1,993 dan lugar a una intensa competencia por conseguir afiliados, vulnerándose muchas veces debido al desconocimiento inicial de sus reales funciones por parte de la población, el derecho a una debida información con respecto a la pensión de los ciudadanos, reconociéndolo así el Tribunal Constitucional en su resolución (1776-2004-AA/TC) del 2007,

Esta Ley (25897), determinaba un plazo de dos años para poder desafiliarse, a aquellas personas que pertenecían a una AFP, y que quisieran retornar a la ONP, pero para ello, debían cumplir con la condición de ser mayor de 5

.5 años en el caso de los hombres y de 50 años para las mujeres o que no hubieran tenido derecho al Bono de reconocimiento de la ONP.

En ese contexto alrededor de 15 mil personas obtuvieron su desafiliación al amparo del Procedimiento Administrativo de Nulidad de Afiliación (Resolución N° 080-98-EF-SAFP), que existía para aquellos casos en los que el afiliado demostraba que había sido afiliado indebidamente y sin su consentimiento a alguna AFP, a través de la falsificación de la firma en la mayoría de casos.

Actualmente, de acuerdo con cifras actualizadas a mayo de 2014 de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)³, un 57% de los pensionistas de las AFP no llega al sueldo mínimo, que es de 750 soles, y un 27% gana menos que la pensión mínima de sobrevivencia. Existen casos realmente dramáticos, como el de las 751 personas que cobran una pensión igual o inferior a 50 soles.

La Asociación de AFP⁴, que agrupa a las cuatro entidades que actualmente operan en el mercado peruano, (Integra, Pro Futuro, Prima y Hábitat) manifiesta que la pensión promedio de sus afiliados supera los 1.000 soles, mientras la máxima pensión de la ONP es de 857 soles. Aunque el promedio de pensiones de las AFP supera esa cifra (ya que las pensiones oscilan entre 1 sol y más de 5.000 soles), el rango de pensión en el que se encuentran más jubilados está entre 400 y 500 soles.

³ Datos estadísticos SBS – Superintendencia de Banca y Seguros.- 10 agosto de 2014

⁴ Fuente Asociación de AFP

Las AFP en 21 años que vienen operando en el Perú, han conseguido utilidades promedio del 28%, según información consignada por la SBS⁵ y la Asociación de Consumidores y Usuarios (ASPEC)⁶, un margen de beneficio bastante alto en relación a otras actividades.

Actualmente, 5 millones 615 mil peruanos están afiliados a una AFP y 3 millones 700 mil a la ONP. En total, solo un 22% de la población peruana contará con pensión de jubilación. El 78% de los peruanos no tiene ninguna cobertura a pesar de los 41 años de existencia del Sistema Público de Pensiones y los 21 del Sistema Privado. La cartera de fondos previsionales a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), aumentó a 106 mil 123 millones de soles a mayo del 2014.⁷

Así mismo, La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) reportó que 105 mil 140 millones de la suma corresponden al fondo de pensiones y 983 millones al encaje legal. Asimismo las inversiones locales de las AFP fueron de 65 mil 463 millones de soles representado a 61.7% de la cartera administrada y de 40 mil 555 millones de soles de inversiones en el exterior⁸

V.- PROPUESTA.

El presente Proyecto de Ley propone Declarar de Necesidad e Interés Público la creación de la Administración de Fondos de Pensiones Estatal y promueve el beneficio para trabajadores independientes. Dicha AFP Estatal, operaría como un actor más del sistema y se regiría a las mismas reglas, no dañando con esto la competencia justa del mercado. La AFP Estatal buscaría introducir mayor competencia al sistema de manera de mejorar las condiciones de los afiliados, la idea sería de introducir más competencia en el sistema, permitiría cubrir a aquellas personas como mujeres, trabajadores independientes y aquellos que viven en zonas extremas y pobres del país.

La estructura de comisiones sería distinta, porque la rentabilidad de las inversiones podría reinvertirse en los mismo aportantes a través de sus pensiones, al no tener como prioridad una estructura de lucro como si las tienen las AFPs privadas. Así mismo, La AFP Estatal permitirá disminuir los costos de administración que pagan los aportantes en una industria

⁵ Fuente Información SBS

⁶ Fuente – Asociación de Consumidores y Usuarios - ASPEC

⁷ Fuente Asociación de AFP

⁸ Información cuadro SBS – ... - 02 de junio de 2014

altamente concentrada, además y primordialmente de ampliar la cobertura previsional a grupos que históricamente han quedado excluidos del sistema.

En ese sentido una AFP Estatal se ocupará preferentemente de aquellas personas que hoy no son prioritarias para las AFPs privadas; trabajadores independientes, los de menores rentas, recursos y los que laboren en zonas apartadas de los grandes centros urbanos, y segundo porque permitirá introducir más competencia en este mercado.

Finalmente, en tal sentido el Estado debe jugar un rol aún más trascendente en su régimen pensionario, debido a las muchas deficiencias que presenta el sistema privado de AFPs. El Estado debe contar con una AFP estatal que asuma de una vez por todas su responsabilidad, esto debe ser la base de una reforma que realmente proponga cambios en políticas de seguridad pensionaria y social. El aportante y/o futuro aportante quiere una real alternativa al modelo de previsión privada, es en virtud a lo expuesto que la creación de una AFP Estatal supondría una verdadera reforma previsional que realmente tendría sentido social.

VI.- El Rol Subsidiario del Estado.

El principio de subsidiaridad es recogido en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú, que refiere a la participación del estado cuando este resulte de interés para la sociedad, siempre y cuando no exista oferta privada capaz de satisfacer la demanda de la misma; o existiendo oferta privada existan sectores que no tengan acceso a la oferta privada es decir resulte ineficiente o insuficiente.

En tal sentido, es necesario que el estado preste el servicio de una Administradora de Fondos de Pensiones Estatal y pueda promover el beneficio para trabajadores Independientes que actualmente no cuentan con una administradora de fondos pues resulta muy costosa y fuera del alcance de este sector vulnerable.

Existe una gran diferencia entre las personas en razón a su ingreso por lo cual no se puede exigir su aporte voluntario y muchos menos establecer un aporte que perjudique su canasta familiar. En el Sistema actual el Estado puede jugar un rol más trascendente, debido a las graves deficiencias que este presenta, brindando una alternativa diferente a lo que hoy se ofrece en el Sistema Privado, esto sería un complemento a la reforma previsional, la cual es deficiente y valgan verdades la mayoría de usuarios (aportantes) siguen desamparados, a pesar de algún avance que pudiera haber.

VII.- Experiencia Internacional.

En el Sistema actual el Estado puede jugar un rol más trascendente, debido a las graves deficiencias que este presenta, brindando una alternativa diferente a lo que hoy se ofrece en el Sistema Privado, esto sería un complemento a la reforma provisional, la cual es deficiente y valgan verdades la mayoría de usuarios (aportantes) siguen desamparados, a pesar de algún avance que pudiera haber.

Siempre es bueno aprender y replicar gestiones exitosas, en Uruguay y Costa Rica, cuentan en sus Sistemas pensionarios con una AFP Estatal, pero con resultados disimiles.

Uruguay:

En el año 1996 crearon una AFP Estatal, donde este organismo del Estado, los bancos, partidos políticos, medios de comunicación y la sociedad en general, juegan un rol esencial en equilibrar la gestión de recursos a cargo del sector privado. La AFP Estatal es parte del Sistema Público de Administración de Fondos para las Pensiones, además ordenan los programas de seguridad social y manejan incluso seguros sociales como los de vejez y de sobrevivencia; es decir fiscalizan a un nivel óptimo, por lo que en los últimos años han logrado bajar la cifra de pobreza, así como elevar el número de cotizantes – aportantes, en Uruguay es obligación que todos los cotizantes deban cotizar.

Según el Presidente de la AFP Estatal de Uruguay, el señor Luis Costa, esta tiene el 38% de los afiliados y maneja el 57% del fondo de pensiones, lo que según explicó, se debe a que cuenta con los mejores afiliados, mayor continuidad en aportes y de mayor cotización. La AFP estatal de Uruguay ha mantenido como objetivo, brindar un servicio más amplio del simple afán de lucro que tienen las demás entidades privadas de su sistema, con lo cual lo hace más competitiva.

Así mismo, cuentan con un Instituto de Seguridad Social (INP) y recaudan impuestos. Con esto se puede deducir, como una AFP Estatal con la fiscalización adecuada, se puede lograr resultados óptimos, por lo que se podría adecuar y replicar esta experiencia en el sistema pensionario peruano.

Costa Rica:

En el caso de Costa Rica, no ha logrado los resultados de Uruguay tiene, no obtiene el beneficio que debería en favor de los afiliados, solo se ha reducido el cobro de la comisión con respecto al de sus competidoras privadas. ⁴

Chile:

El caso de Chile con la reciente llegada al poder de la Presidenta Michelle Bachelet en marzo último esta firmó como uno de sus compromisos para los 100 primeros días su Gobierno, el Proyecto de Ley que crea una AFP estatal, teniendo como objetivo un cambio en el sistema de aportaciones de Chile, en la que todas las personas tengan las mismas posibilidades de acceder en condiciones de igual y competencia. El promedio de pensiones es de alrededor de los 185, 000 pesos, monto inferior al de una remuneración mínima vital de ese país, situación muy similar a lo que sucede en el Perú.

Tras 32 años de operaciones de las AFPs en Chile, las pensiones no son las que se esperaban y que fueron prometidas en 1981, cuando en el régimen de Pinochet se creó el sistema previsional bajo la modalidad de capitalización individual.

Es de indicar que esta una comisión de expertos están recabando información de los cotizantes – aportantes - en las 15 regiones de ese país con el objeto de elaborar y presentar en enero de 2015 una propuesta final a la Presidenta Michelle Bachelet para una mejora justa en las pensiones y modificar su sistema de AFPs en el vecino país sureño.

VII.- Efecto De La Vigencia De La Norma En La Legislación Nacional.

De acuerdo al ordenamiento legal vigente la presente iniciativa legislativa, es de carácter declarativa, que servirá como marco jurídico general y respaldo de la representación nacional, a efectos de contar con una AFP de carácter estatal, que en sus alcances, estructuración y desarrollo, estará a cargo del Poder Ejecutivo.

VIII.- Análisis Costo Beneficio.

La presente iniciativa legislativa propone declarar de necesidad e interés público la creación de la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) Estatal y promueve el beneficio para trabajadores independientes, con lo cual contribuirá a una verdadera reforma en el régimen pensionario peruano con sentido social inclusivo, favoreciendo a los aproximadamente más de cinco millones y medio de aportantes, así como a los trabajadores independientes de menos recursos quienes libremente podrán afiliarse a esta ONP estatal para poder gozar de una pensión a su jubilación y vejez. En ese sentido el presente proyecto de ley no irroga gasto al erario nacional.