

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Consideraciones y propuestas para la expansión de la cobertura de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú

Noelia Bernal Lobato



NACIONES UNIDAS

CEPAL



años

Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Consideraciones y propuestas para la expansión de la cobertura de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú

Noelia Bernal Lobato



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento ha sido elaborado por Noelia Bernal Lobato, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la coordinación de Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División, como parte de las actividades de asistencia técnica brindada por la CEPAL a la Oficina de Normalización Previsional del Perú. Esta asistencia técnica se inserta en el marco del Proyecto "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe", que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ. El proyecto es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. La autora agradece la asistencia de William Fernández Tinoco en la investigación. Agradece asimismo los valiosos comentarios de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión y Gestión de Afiliados de la Oficina de Normalización Previsional del Perú, así como de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Daniela Huneus y Claudia Robles, funcionarias, y de Juan Vila, Consultor de la misma División.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2024/34
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2400556[S]

Esta publicación debe citarse como: N. Bernal Lobato, "Consideraciones y propuestas para la expansión de la cobertura de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/34), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Definición y participación de trabajadores independientes.....	7
II. Mercado laboral y cobertura de los trabajadores independientes.....	9
III. Institucionalidad del sistema de pensiones y cobertura de los trabajadores independientes	11
A. Institucionalidad.....	11
B. Afiliación voluntaria y opción por defecto.....	12
C. Proceso de afiliación y contribución para trabajadores independientes	13
D. Innovaciones recientes en el SNP para facilitar la cotización y acceso a pensión	16
E. Debilitamiento del SPP como alternativa para proteger a los trabajadores.....	16
IV. Revisión de experiencias: Perú, Chile y Colombia	19
A. Perú	19
1. Intento por hacer obligatoria la afiliación y cotización de los trabajadores independientes	19
2. Creación de un sistema especial de pensiones sociales para trabajadores de las microempresas	20
B. Chile.....	21
1. Creación de un sistema de pensiones solidario que complementó las cuentas individuales	21
2. Fortalecimiento del ahorro previsional voluntario y subsidios laborales	23
C. Colombia.....	23
1. Sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)	23
V. Propuestas de política para la inclusión de trabajadores independientes en el Sistema Nacional de Pensiones	25
A. Primera política: afiliación automática, obligatoria y gradual al SNP.....	25
B. Segunda política: reglamentación del Sistema de Pensiones Sociales.....	28

C.	Tercera política: campaña de difusión de las pensiones proporcionales	30
D.	Estimación preliminar de las poblaciones objetivo de las propuestas	31
VI.	Conclusiones y recomendaciones	35
	Bibliografía	37
Cuadros		
Cuadro 1	Perú: distribución de trabajadores ocupados según ocupación principal y condición de informalidad, 2021	8
Cuadro 2	Perú: contribuyentes inscritos según régimen tributario, 2018 a 2022	28
Cuadro 3	Perú: número de trabajadores según cargo ocupacional y tamaño de empresa, 2021	29
Cuadro 4	Perú: estimación de trabajadores independientes fuera del sistema de pensiones y que pagan impuestos, 2021	32
Cuadro 5	Perú: estimación de trabajadores independientes que están fuera del sistema de pensiones y viven en hogares donde se pagan impuestos por quintiles de ingresos, 2021	33
Cuadro 6	Perú: estimación de trabajadores independientes que están fuera del sistema de pensiones, por sexo, 2021	34
Diagramas		
Diagrama 1	Perú: proceso de afiliación y contribución de un trabajador independiente al SNP: duración aproximada de 45 días calendario	14
Diagrama 2	Perú: proceso de afiliación y contribución de un trabajador independiente al SPP: duración aproximada de 3 días calendario	15

Introducción

En el Perú, aproximadamente cuatro de cada diez trabajadores son independientes en su ocupación principal. Como ha mostrado el estudio de Bernal (2022), los ingresos de estos trabajadores son relativamente bajos, generalmente no cotizan a la seguridad social y trabajan principalmente en los sectores comercio, transporte y agropecuario, que concentran a gran parte de las microempresas en el país. Asimismo, de acuerdo con ComexPeru (2021), las microempresas representan el 96% de las empresas peruanas y emplean a un 43% de la Población Económicamente Activa (PEA). No obstante, sus tasas de informalidad son muy altas y alcanzan 86% según la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Asimismo, 87% de sus trabajadores no se encuentra inscrito a ningún sistema de pensiones y tan solo el 2% cuenta con seguro de salud contributivo.

Esta situación es preocupante y requiere de la implementación de diversas políticas laborales, tributarias y de seguridad social y pensiones. Por una parte, se asume que el sistema de pensiones en el Perú ha alcanzado un nivel de madurez que le permitiría avanzar en la incorporación de los trabajadores independientes, en línea con la tendencia que se ha venido verificando en otros países de la región, y con miras al fortalecimiento de su cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera. Por otra parte, frente a los diversos desafíos institucionales que los países enfrentan para monitorear la efectiva inclusión de esta población en los sistemas previsionales, se hace necesario buscar fórmulas que permitan, de manera simultánea, conjugar los objetivos de fortalecer los sistemas de pensiones, expandiendo su cobertura y asegurar el acceso a la protección social a estos trabajadores.

El presente estudio busca situar esta problemática y plantear tres propuestas de política desde el ámbito de la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones para expandir la cobertura de trabajadores independientes y en el empleo informal en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP). La primera, es la política de afiliación automática de trabajadores independientes al SNP, la que podría llegar a incluir en el corto plazo a alrededor de 80 mil trabajadores independientes que declaran no formar parte del sistema de pensiones y además pagan impuestos, de acuerdo con información de procesamientos a partir de la ENAHO. La segunda política es la reglamentación del Sistema de Pensiones Sociales (SPS), el cual es un régimen especial creado para los trabajadores y conductores de la microempresa desde 2008 y que tiene ciertas ventajas respecto del régimen general (por ejemplo, menores tasas de cotización, subsidio de *matching contribution*, entre otras) que lo podrían hacer atractivo para su población objetivo. No obstante, a la fecha, este esquema no ha sido reglamentado y por lo tanto los trabajadores no pueden

acogerse a él. Se estima que, de reglamentarse, su alcance podría llegar a 6,5 millones de trabajadores, lo cual supondría una significativa expansión de la cobertura de pensiones. La tercera política es la difusión de información del mecanismo de Unidades de Aporte y el instrumento de Pensiones Proporcionales del SNP, lo que beneficiaría no sólo a los actuales afiliados del sistema sino también a los nuevos trabajadores que se afilien, incluidos los independientes. Las políticas recomendadas no son excluyentes y se recomienda evaluar su implementación simultánea. Los datos administrativos de SUNAT dan una idea del potencial de cobertura de estas políticas si se implementan y se complementan con otras políticas laborales y tributarias. Se estima que la población total de trabajadores independientes y en empleo informal a la que se podría aspirar a afiliar en el mediano o largo plazo podría estar entre 5,7 y 9 millones.

El estudio se estructura como sigue. Tras abordar la definición de trabajadores independientes en el capítulo I, se entrega un panorama estadístico sobre su participación en el mercado laboral y su acceso al sistema de pensiones en el capítulo II. Luego, en el siguiente capítulo, se describe brevemente la institucionalidad del sistema peruano de pensiones y se hace especial énfasis en la normativa que rige para el caso de la afiliación y cotización de trabajadores independientes, tanto en el Sistema Privado de Pensiones (SPP) como en el SNP. En el capítulo IV se revisan experiencias de inclusión de trabajadores independientes en los sistemas previsionales en tres países de la región: Perú, Chile y Colombia. Posteriormente, en el quinto capítulo se describen las propuestas de política para expandir la cobertura del SNP entre el grupo de trabajadores independientes que pagan impuesto a la renta, trabajadores y conductores de las microempresas y trabajadores independientes que ya se encuentran afiliados al SNP. Finalmente, en el capítulo VI se entregan algunas conclusiones y recomendaciones tendientes a la implementación de una de las opciones presentadas.

I. Definición y participación de trabajadores independientes

Existen diferentes maneras de definir el tamaño o participación del trabajo independiente. En la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) se considera como independientes a los trabajadores autónomos, empleadores y patrones que explotan su propia empresa o negocio o que ejerce por su cuenta una profesión y oficio los datos muestran una gran participación de estos trabajadores en el mercado laboral, así como una relación muy estrecha con el empleo informal. En 2021¹, el empleo por cuenta propia o independiente representaba alrededor del 42% de la fuerza laboral en. Esto lo convierte en el tipo de empleo más representativo del mercado laboral en el Perú, muy por encima del grupo de trabajadores dependientes o asalariados, que representa solo cerca del 17% de la fuerza laboral².

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define al empleo independiente de tres maneras. La primera considera a aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, no han contratado a ningún "empleado" de manera continua para que trabaje para ellos. La segunda toma en cuenta a aquellos que trabajan en una cooperativa que produce bienes y servicios, y la tercera definición incluye a los trabajadores familiares auxiliares (OIT, 2022).

Desde el punto de vista tributario, en cambio, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) considera como independiente a toda persona que presta sus servicios de manera personal e individual, sin relación de subordinación³ (SUNAT, 2022). Los trabajadores independientes pueden a su vez realizar sus labores de manera formal o informal.

En el presente estudio se busca generar recomendaciones de política que sirvan para incluir a todos los trabajadores independientes en el sistema de pensiones, sin importar su situación de formalidad. Aun así, se buscará identificar a los informales dentro de la población total de independientes. En este sentido, la informalidad laboral se define como la ausencia de aseguramiento contributivo en salud.

¹ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2019), el trabajador por cuenta propia o independiente es aquel que ejerce su profesión u oficio de forma autónoma, o explota su propio negocio y no tiene trabajadores remunerados a su cargo, y en el caso del empleador o patrono, que tiene uno o más trabajadores a cargo. Véase también MTPE (2022). Para fines de este estudio, no se ha incluido a los empleadores o patrones en la población bajo análisis.

² Los datos incorporados en este capítulo se basan en procesamientos realizados en Bernal (2022).

³ Véase el portal de la SUNAT, [en línea] <https://personas.sunat.gob.pe/trabajador-independiente/quien-es-trabajador-independiente>.

Utilizando datos de la ENAHO 2021, se observa que ese fenómeno es grande y alcanza el 54% del total de las personas en el mercado de trabajo. Esta definición es muy usada en el Perú y proviene de la OIT que define al empleo informal como aquel que comprende a los trabajadores cuyos derechos sociolaborales no son cubiertos, utilizando específicamente la seguridad social en salud financiada por el empleador, o cuando los trabajadores familiares son no remunerados (Tomaselli, 2021).

Desde la perspectiva de las empresas, la OIT define el sector informal como aquellas que no están registradas como persona jurídica, que no llevan una contabilidad auditable o que no están registradas conforme a la legislación nacional (OIT, 2014). En el caso peruano, el sector informal está conformado por las unidades productivas no registradas en la SUNAT.

Para el análisis del presente estudio, se utilizará la definición de trabajadores independientes (también llamados "por cuenta propia") que comprende tanto a los trabajadores autónomos como a los empleadores y patronos. Asimismo, se usará la definición de empleo informal que brinda la OIT, la cual se refiere a que el trabajador independiente se encuentra en un empleo que no otorga o provee derechos sociolaborales como el aseguramiento contributivo en salud. Bajo este concepto, puede darse el caso que una persona tenga un empleo informal en el sector formal (que representa alrededor del 12% del empleo informal en América Latina), o un empleo formal en el sector informal (OIT, 2018a).

El cuadro 1 presenta la distribución de trabajadores ocupados según su ocupación principal y condición de informalidad en el año 2021. Utilizando la definición previamente establecida, un 54% de toda la fuerza laboral se considera informal (casi 10 millones de trabajadores). Con respecto al grupo de trabajadores independientes (que comprende a los que pertenecen a las categorías "empleador/patrono" y "trabajador independiente"), el número total asciende a 7,147,680. De estos, un 65% caen en la categoría de informales (más de 4 millones y medio) y un 35% serían formales.

Cuadro 1
Perú: distribución de trabajadores ocupados según ocupación principal y condición de informalidad^a, 2021

Ocupación principal	Informal ^b		Formal		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Empleador o patrono	259 060	46,0	303 711	54,0	562 771	3,1
Trabajador independiente	4 349 863	66,1	2 235 046	33,9 ^c	6 584 909	36,1
Empleado (trabajador dependiente)	777 751	21,1	2 911 461	78,9	3 689 212	20,2
Obrero ^d	2 061 845	49,2	2 126 211	50,8	4 188 056	22,9
Trabajador familiar no remunerado	2 127 996	75,9	675 916	24,1	2 803 912	15,4
Trabajador del hogar	205 794	59,1	142 631	40,9	348 425	1,9
Otro	50 353	66,0	25 983	34,0	76 336	0,4
Total	9 832 662	54,0	8 420 959	46,0	18 253 621	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2021.

^a Todas las estimaciones consideran el factor de expansión de la ENAHO a nivel individual.

^b Se considera informal a aquellos trabajadores que cuentan solo con Seguro Integral de Salud (SIS) o que no declaran contar con algún otro seguro de salud contributivo (Essalud, EPS, privado y otros).

^c Este grupo de trabajadores independientes "formales" está cubierto por un seguro de salud contributivo (Essalud, EPS, privado y otros) porque decidieron afiliarse de manera voluntaria, ya que esta no es obligatoria para ellos.

^d Comprende a trabajadores asalariados que laboran en el sector construcción, ya sea en obras privadas o públicas.

II. Mercado laboral y cobertura de los trabajadores independientes

El porcentaje de trabajadores independientes es grande y esta forma de trabajo constituye una fuente fundamental de generación de empleo e ingresos en la región. En el Perú, como se observa en el cuadro 1, alrededor de cuatro de cada diez trabajadores trabajan de manera independiente (39,2% de la fuerza laboral) y siendo esta cifra superior al promedio latinoamericano y casi cuatro veces mayor al promedio de los países desarrollados (OIT, 2022).

De manera similar a otros países de la región, los trabajadores independientes en el Perú se caracterizan por tener en su mayoría un empleo informal (65% según datos del cuadro 1), presentan una gran heterogeneidad en cuanto a niveles de educación, niveles de ingreso y tareas realizadas, y tienen bajísimos niveles de afiliación a regímenes previsionales (Bernal, 2022).

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2020, Bernal (2022) muestra que los trabajadores independientes tienen, en promedio, bajos niveles de educación comparados con los trabajadores asalariados o dependientes y la mayoría cuenta solo con primaria completa o no tiene ningún nivel de educación. También se encontró que los trabajadores independientes trabajan principalmente en sectores de comercio y agropecuario, y representan a la mayoría de los trabajadores que pertenecen a los dos quintiles más bajos de la distribución de ingresos. Si se comparan los ingresos promedio de los trabajadores independientes con los de los dependientes, se encuentra que los primeros perciben significativamente menores ingresos y que esta brecha se mantiene para todos los niveles de educación⁴. Por último, se encuentra que el empleo por cuenta propia es más común en personas de mayor edad, en su mayoría lo realizan hombres, y que un segmento grande de trabajadores independientes son jefes de hogar (Bernal, 2022).

En cuanto a la afiliación a la seguridad social, utilizando información de la ENAH 2021, se encontró que cerca del 73% de trabajadores no está afiliado a ningún sistema de pensiones. Esta brecha de afiliación es significativamente mayor en el grupo de trabajadores independientes (80%) que en el de dependientes (27%). Con respecto a la regularidad de los aportes, la situación es más grave pues en el 2021 sólo el 2% de los trabajadores independientes cotizó por lo menos una vez en los últimos 12 meses.

⁴ Para un análisis detallado de este punto, véase Bernal (2022).

Este bajo porcentaje de cotización a pensiones puede estar explicado por algunas características propias de los independientes, la naturaleza de su ocupación y los niveles de educación financiera, que hace que muchos de ellos decidan no afiliarse ni cotizar para su pensión dado que no están obligados a hacerlo. En primer lugar, los trabajadores independientes están concentrados en los quintiles más bajos de la distribución de ingresos, es decir, al tener ingresos bajos es posible que sean insuficientes para contribuir para su pensión. En segundo lugar, según datos de la ENAHO 2021, entre los trabajadores por cuenta propia son muy pocos los que reportan vivir en hogares que cuentan con capacidad de ahorro (solo 4%). En tercer lugar, son pocos los trabajadores independientes que pagan impuesto a la renta. Solo un 2% del total de independientes vive en un hogar donde algún miembro realizó el pago de impuestos directos en 2021. Por último, este grupo se caracteriza por su baja inclusión en el sistema financiero, dado que aproximadamente 62% de trabajadores independientes no cuenta con una cuenta de ahorro o cuenta sueldo. Los niveles de educación financiera también son generalmente bajos en esta población.

Respecto a la frecuencia con la que los trabajadores independientes contribuyen para su pensión (entre los que sí están afiliados a los sistemas de pensiones), se observa que esta es baja y que probablemente no alcancen a construir una buena pensión. Por ejemplo, utilizando microdatos administrativos de la ONP al año 2019, se encontró que el 25% de los trabajadores independientes tiene una densidad de cotización⁵ de 0, hecho que solo sucede para el 12% de los trabajadores dependientes⁶. Destaca que el porcentaje de trabajadores con una densidad de cotización igual a 1 es similar entre ambos grupos, con un porcentaje de alrededor de 14% en independientes y 17% en dependientes, lo que refuerza la idea de que existe un grupo entre los trabajadores independientes con potencial para cotizar regularmente. Este resultado indica que los trabajadores independientes son más propensos a no realizar ningún aporte al sistema en comparación con un trabajador dependiente. Esto implica que alrededor del 25% de trabajadores independientes no lograrán cumplir los requisitos mínimos exigidos para poder recibir una pensión al momento de su jubilación, ya sea la pensión mínima del régimen general o una pensión proporcional (Bernal, 2022).

Estas bajas tasas de afiliación y cotización entre los trabajadores independientes se vieron aún más afectadas debido a los impactos negativos en los ingresos por la pandemia de COVID-19. Según datos de la Encuesta Permanente de Empleo del INEI para el año 2020, el empleo independiente cayó significativamente por la pandemia de COVID-19 y solo se recuperó cuando se moderaron las restricciones. A su vez, este shock negativo de ingresos y de cotizantes ha tenido consecuencias negativas en la recaudación de ingresos de los sistemas de pensiones.

Asimismo, esta baja cobertura se explica porque la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones es voluntaria y estos pueden elegir entre afiliarse al SNP o al SPP. En ambos casos, una vez afiliados, estos trabajadores no tienen la obligación de cotizar como sí la tienen los trabajadores dependientes.

En resumen, lo que se observa es que la gran mayoría de trabajadores independientes no se encuentra afiliado al sistema de pensiones ni realiza cotizaciones. Además, entre los que sí están dentro del sistema, solo un pequeño grupo ha realizado aportes recientemente. Esto se explica porque la gran mayoría cuenta con ingresos bajos, bajos niveles de educación financiera, ingresos variables, poca capacidad de ahorro, y es bastante vulnerable a fenómenos externos como la pandemia. Bajo estas condiciones, el diseño de políticas públicas de protección social para estos trabajadores es todo un desafío y requiere de un análisis más detallado respecto de la capacidad real de aporte y frecuencia de pago adecuada para estos trabajadores (Gontero y Weller, 2017).

⁵ Entendiendo la densidad de cotización como el número de meses cotizados sobre el número de meses de potenciales cotizaciones (esto incluye el periodo desde que se afilió al sistema de pensiones hasta la fecha en que se obtuvo la información).

⁶ Los microdatos administrativos de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) no permiten hacer esta distinción para los afiliados al SPP.

III. Institucionalidad del sistema de pensiones y cobertura de los trabajadores independientes

A. Institucionalidad

El sistema de pensiones peruano tiene dos componentes principales: contributivo y no contributivo. Los sistemas contributivos son aquellos donde el trabajador realiza aportes para recibir una pensión. Los dos subsistemas contributivos principales son el SNP y el SPP. Respecto de las prestaciones no contributivas, en el año 2011 se creó el programa social "Pensión 65", que es administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Este programa está dirigido a adultos mayores a 65 años que no reciben ninguna pensión y se encuentran en situación de pobreza extrema. Además, en 2015 se creó el Programa Nacional de Entrega de Pensión No Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) a través del DS 004-2015-MIMP. Este programa busca atender las necesidades básicas de subsistencia de personas con discapacidad severa en condiciones de pobreza, otorgando transferencias monetarias de carácter no contributivo cada dos meses.

El SNP fue creado en 1973 mediante el Decreto Ley N° 19990. En este caso, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) es la encargada de administrar la recaudación y pago de pensiones de los afiliados. Por su parte, el SPP fue creado en el año 1992 mediante el Decreto Ley N° 25897 y es administrado por entidades privadas llamadas Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP). Si bien tanto el SPP como el SNP son sistemas contributivos que requieren del aporte del trabajador, estos tienen mecanismos distintos de administración.

El SPP es un régimen de capitalización individual donde los aportes realizados por el trabajador se depositan en un fondo personal con el fin de acumular los recursos suficientes para financiar las pensiones. Estos se reciben tras la edad de jubilación de 65 años. La pensión recibida dependerá de la cantidad aportada durante la vida laboral más los intereses ganados, junto a la esperanza de vida de la cohorte, el sexo del individuo y las condiciones macroeconómicas imperantes al momento de jubilar en el país. La contribución

es de 10% del ingreso bruto mensual declarado, además de un aporte de 1,74% que corresponde a la prima de seguro de invalidez y sobrevivencia, así como un porcentaje por comisiones de administración que varía según cada AFP (siendo en promedio 1.57% del saldo acumulado a diciembre de 2022)⁷.

Respecto al SNP, el cual es administrado por la ONP, es un sistema de reparto que otorga pensiones vitalicias para los trabajadores jubilados que son pagadas a través de la recaudación de la contribución de los aportantes actuales; es decir, el sistema depende de un fondo colectivo. Sin embargo, y pese a que la sostenibilidad financiera del sistema ha mejorado en los últimos años, por lo general la recaudación no alcanza para cubrir el pago de la planilla de pensiones y el Estado tiene que cubrir el diferencial. Los afiliados al SNP realizan aportes de 13% de su salario. Aquellos que realizan aportes por al menos 20 años pueden acceder a una pensión mínima al llegar a la edad de jubilación que es de 65 años para hombres y mujeres. No obstante, los asegurados en el SNP tienen la posibilidad de acceder a pensiones de jubilación adelantadas a partir de los 50 años para hombres y mujeres, siempre y cuando se hayan realizado 25 años de aportes como mínimo. En el régimen general se otorgan 14 pensiones al año al beneficiario, y 12 al año en el caso de la Ley N° 31301, que aprobó la creación de pensiones proporcionales en el año 2021 desde 10 años de aporte (véase la sección D del capítulo III sobre innovaciones recientes en el SNP para facilitar la cotización y acceso a pensión).

La pensión recibida es una suma fija sujeta a niveles mínimos y máximos de 500 soles y 893 soles (139 y 248 dólares), respectivamente⁸. Dada esta característica de montos mínimos y máximos, el diseño del sistema tiene cierta redistribución. Los trabajadores de menores ingresos obtienen una pensión mayor a la que les corresponde según sus contribuciones, mientras que los trabajadores de altos ingresos obtienen una pensión menor a la que podrían recibir de acuerdo con sus aportes. Sin embargo, esta redistribución no se aplica en la práctica porque existen muy pocos trabajadores de altos ingresos afiliados al SNP. La gran mayoría de trabajadores de altos ingresos está en el SPP. En el año 2021, los aportantes totales al SNP representaban alrededor del 8% de la PEA (Bernal, 2024).

B. Afiliación voluntaria y opción por defecto

Un aspecto relevante de los sistemas contributivos es la diferencia entre la cobertura para trabajadores dependientes e independientes. Para los primeros, la participación en alguno de los subsistemas es obligatoria, en cambio, el trabajador independiente puede afiliarse y contribuir a un subsistema de manera voluntaria.

Para un trabajador independiente, la opción por defecto es no estar afiliado al sistema de pensiones, ya que afiliarse representa un trámite adicional y voluntario. Sin embargo, en caso que desee hacerlo, tiene la posibilidad de realizar dicho trámite a través del SPP o el SNP. Por su parte, al momento de incorporarse por primera vez al mercado laboral, el trabajador dependiente puede elegir entre afiliarse al SPP o al SNP⁹. Tras recibir información sobre los subsistemas por parte de su empleador, el trabajador tiene diez días de plazo para decidir a cuál sistema desea afiliarse, y unos diez días adicionales por si cambia de decisión, siendo el plazo máximo para decidir la fecha en que recibe su remuneración. Si no se decide en el plazo establecido, entonces el empleador le requerirá afiliarse a una AFP (Ley N° 29903). Desde el año 2012, los nuevos afiliados al SPP ingresan por lo menos por dos años a la AFP que ofrezca la menor comisión por administrar los fondos. Al cabo de dos años, el trabajador puede transferirse libremente a la AFP de

⁷ La comisión solo puede elevarse hasta el límite determinado por la Remuneración Máxima Asegurable (art. 67° del Título VII del Compendio de Normas reglamentarias del SPP). Véase [en línea] COMISIONES Y PRIMAS DE SEGURO POR AFP -SBS. Véase [en línea] https://www.sbs.gob.pe/app/spp/empleadores/comision_prima.asp.

⁸ Usando un tipo de cambio de S/. 3,6 por dólar (mayo 2022), de acuerdo con la información del Banco Central de Reserva del Perú.

⁹ A no ser que el trabajador dependiente informe a su empleador que quiere pertenecer a la ONP, este es afiliado automáticamente a la AFP que ganó la licitación de nuevos ingresos.

su preferencia. En el Perú existen actualmente cuatro AFP: Prima, Integra, Hábitat y Profuturo. Para el año 2021, los afiliados aportantes al SPP representaban alrededor del 19% de la población económicamente activa (PEA) (Bernal, 2024).

C. Proceso de afiliación y contribución para trabajadores independientes

En el SNP, la afiliación del trabajador independiente se puede realizar de forma presencial o a través de Internet de forma gratuita. Este último medio de inscripción denominado "Afiliación automatizada para trabajadores independientes" está disponible desde el año 2013 y fue creado con el fin de facilitar el proceso para los trabajadores independientes que aún no pertenecen a un subsistema de pensiones. También está disponible un proceso de desafiliación en el que los afiliados deben acercarse personalmente a su AFP y completar la solicitud de desafiliación, lo que les permite pasarse luego a la ONP. La ONP tiene un plazo de 30 días hábiles para procesar la solicitud y enviar el resultado de la solicitud a la AFP. Una vez afiliado a la ONP, el trabajador debe realizar aportes mensuales del 13% del ingreso mensual declarado, que no puede ser menor que la remuneración mínima vital vigente (930 soles o 258 dólares).

El trabajador independiente puede realizar estos aportes de manera virtual a través de la SUNAT, o en oficinas del Banco de la Nación. Cuando el trabajador realiza la afiliación de manera virtual, los pasos a seguir son:

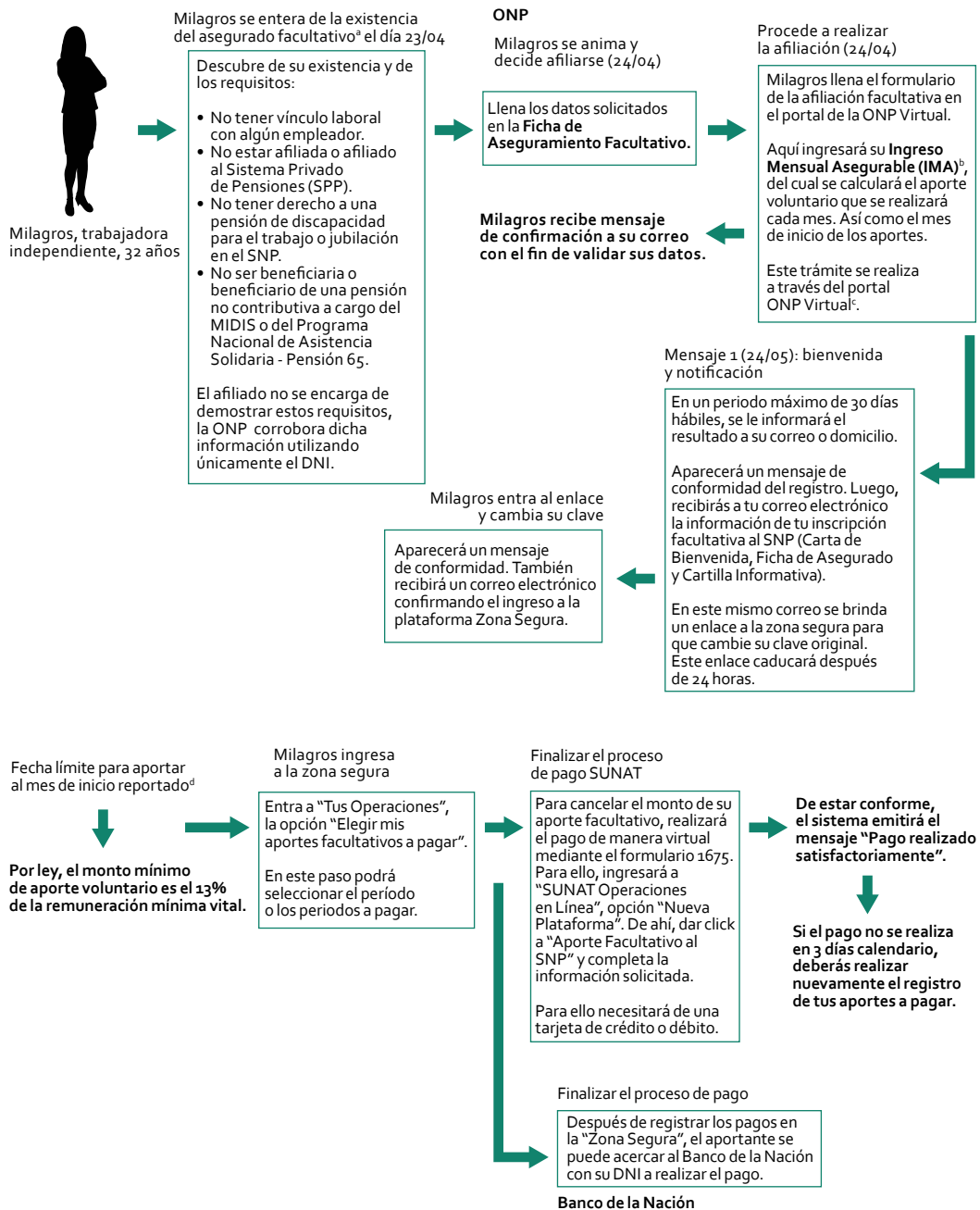
- El trabajador independiente debe ingresar su DNI en el portal ONP Virtual¹⁰.
- Usando únicamente el DNI, el portal verifica que el trabajador no tenga vínculo laboral dependiente con ningún empleador, no se encuentre afiliado al SPP, no reciba alguna pensión por discapacidad o jubilación del SNP, y que no sea destinatario de alguna pensión no contributiva a cargo del MIDIS.
- El trabajador deberá llenar la información solicitada en la Ficha de Aseguramiento Facultativo¹¹.
- Como parte del proceso, el trabajador independiente deberá reportar su Ingreso Mensual Asegurable (IMA), del cual se calculará el aporte voluntario que se realizará cada mes y el mes de inicio de los aportes.
- En un periodo máximo de 30 días, se le informará el resultado de la afiliación al trabajador independiente por correo electrónico y se le enviará la Carta de Bienvenida, Ficha de Asegurado y Cartilla Informativa.
- Para realizar los aportes, el trabajador independiente debe ingresar al portal "Zona Segura" de ONP Virtual.
- En este punto, se cuenta con dos opciones para realizar el aporte: i) pagar a través del portal de la SUNAT (para lo que el afiliado necesitará una tarjeta de débito o crédito), y ii) acercarse al Banco de la Nación con el DNI para realizar el pago de manera presencial.

Con respecto a la cobertura del seguro de invalidez y sepelio, solo se exige que el trabajador se encuentre aportando al sistema en el momento en el que se produce la invalidez. De acuerdo con el número de años de aportación, el trabajador puede tener derecho a recibir pensión sin encontrarse aportando en el momento en el que se produce la incapacidad, cualquiera que fuere la causa de esta. En el diagrama 1 se resume el proceso de afiliación y contribución al SNP para trabajadores independientes.

¹⁰ Véase [en línea] <https://aseguramiento.onp.gob.pe/facultativo/#/inicio/solicitud-incorporacion-SNP>.

¹¹ Véase [en línea] <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1688929/Ficha%20de%20Aseguramiento%20Facultativo.pdf>.

Diagrama 1
Perú: proceso de afiliación y contribución de un trabajador independiente al SNP:
duración aproximada de 45 días calendario



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información proveniente del portal oficial de la ONP, véase [en línea] <https://www.gob.pe/10286-afiliarme-al-sistema-nacional-de-pensiones-como-asegurado-facultativo> y <https://www.gob.pe/11926-pagar-aporte-facultativo-al-sistema-nacional-de-pensiones>; la Ficha de Asegurado de ONP Virtual, véase [en línea] <https://aseguramiento.onp.gob.pe/assets/doc/GuiaFacultativo.pdf> y la Solicitud de Incorporación al SNP de ONP Virtual, véase [en línea] <https://aseguramiento.onp.gob.pe/facultativo/#/inicio/denegatoria-es-afiliado-spp>.

^a El aseguramiento facultativo establece y determina la opción que tiene toda persona que labora de manera autónoma, formal o informalmente, de salvaguardar su etapa de jubilación accediendo a pertenecer al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) de manera libre y voluntaria para recibir las mismas prestaciones que todo asegurado obligatorio.

^b Se considera remuneración asegurable al total de montos percibidos por el trabajador independiente por los servicios que presta u ocupación que desempeña con certeza al mes.

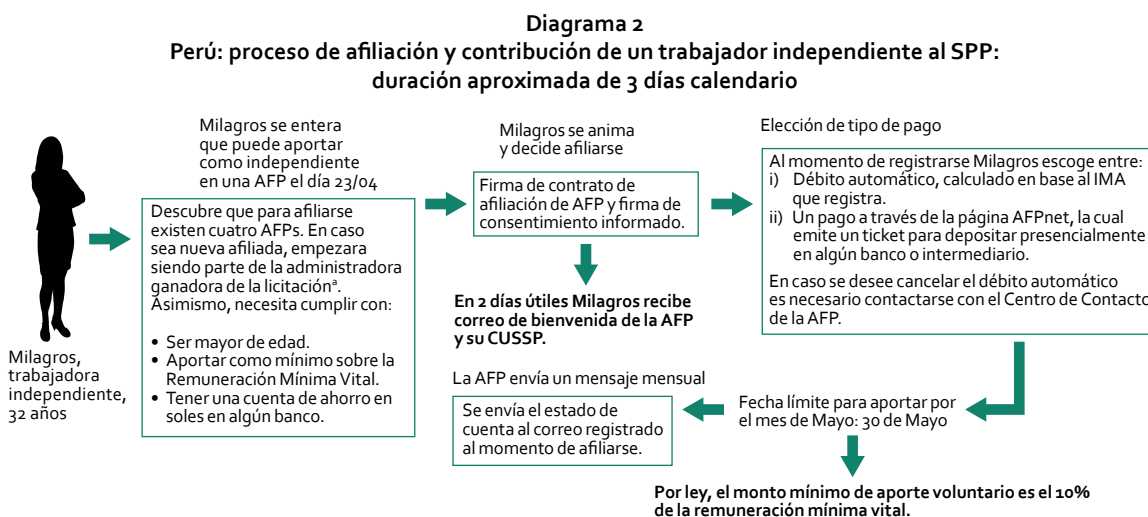
^c El trámite puede realizarse en el siguiente enlace, véase [en línea] <https://aseguramiento.onp.gob.pe/facultativo/#/inicio/solicitud-incorporacion-SNP>.

^d Durante el proceso de afiliación digital se le pregunta al trabajador independiente qué día desea comenzar a aportar.

Por su parte, en el SPP, la afiliación del trabajador independiente se puede realizar de forma presencial o virtual. Para realizar la inscripción, el trabajador debe entrar a la web de la AFP o puede usar la página AFPnet que permite la inscripción llenando un formulario. Una vez afiliado, el trabajador independiente puede hacer aportes desde 93 soles (25,8 dólares¹²), equivalente al 10% de la remuneración mínima vital, más la comisión que depende de la AFP y la prima del seguro de invalidez y sepelio. La frecuencia de los aportes depende del mismo trabajador. El proceso de afiliación y contribución en el SPP consiste de los siguientes pasos:

- El trabajador independiente debe verificar que cumple con los siguientes requisitos: i) ser mayor de edad, ii) contar con ingresos suficientes que le permitan aportar al menos el 10% de la Remuneración Mínima Vital, y iii) tener una cuenta de ahorro en soles en algún banco.
- En caso el trabajador esté ingresando por primera vez al SPP, se afiliará automáticamente a la AFP que haya ganado la licitación de nuevos ingresos.
- Se deberá firmar el contrato de afiliación y el consentimiento informado.
- En dos días útiles el trabajador independiente recibirá el correo de bienvenida de la AFP y su CUSSP (Código Único de Identificación del SPP).
- Existen dos mecanismos a través de los cuales se pueden realizar los aportes a una AFP: débito automático y AFPnet. El primero consiste en que el aportante brinde su consentimiento para que la misma AFP realice cargos sobre su cuenta bancaria o tarjeta de crédito de manera automática cada mes¹³. El segundo medio de pago llamado AFPnet consiste en que el afiliado debe entrar al sitio web donde deberá imprimir un ticket que indica el monto a contribuir, para luego pagar en cualquiera de los bancos asociados al sistema de SPP.

Es importante mencionar que, si bien la primera alternativa de pago no implica un costo de tiempo de traslado al no requerir operaciones presenciales, no considera el hecho de que muchos de los trabajadores independientes pertenecen a los quintiles más bajos de ingresos, no cuentan con una cuenta de ahorro, o no están en la capacidad de que se les descuente todos los meses alrededor de 30 dólares de sus ingresos (contribución más prima y comisión). Finalmente, con respecto al seguro de invalidez y sepelio, el requisito general de las AFP es contar con al menos 4 aportes mensuales en los últimos 8 meses anterior al siniestro. En el diagrama 2 se resume el proceso de afiliación y contribución al SPP para trabajadores independientes.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información proveniente de Asociación de AFP, véase [en línea] <https://www.asociacionafp.pe/sistema-privado-pensiones/soy-independiente/>; AFP Profuturo, véase [en línea] <https://www.profuturo.com.pe/Personas/Tu-Aportes/Conociendo-el-Sistema-Privado-de-Pensiones/afiliado-independiente> y AFP Habitat, véase [en línea] <https://www.afphabitat.com.pe/soy-independiente/>.

⁹ Un trabajador independiente solo puede afiliarse a la AFP que haya ganado la licitación en caso esté ingresando al SPP (al cabo de dos años puede solicitar un traslado). En caso el trabajador ya se encuentre afiliado a una AFP, puede elegir quedarse en ella o pasarse a otra.

¹² Usando un tipo de cambio de S/. 3,6 por dólar (mayo 2022), de acuerdo con la información del Banco Central de Reserva del Perú.

¹³ En este caso el trabajador independiente puede cambiar en cualquier momento su Ingreso Mensual Asegurable (IMA).

D. Innovaciones recientes en el SNP para facilitar la cotización y acceso a pensión

Por el lado del SNP, en el año 2020 el gobierno ha realizado dos innovaciones importantes a través del Decreto Supremo N° 354-2020-EF que modificó el Reglamento Unificado de la ONP. En primer lugar, la norma flexibilizó y facilitó la inscripción y recaudación de aportes de los trabajadores independientes permitiendo realizar pequeñas contribuciones que se acumulen hasta que la suma de estas llegue al menos al 13% del sueldo mínimo (120 soles o 33 dólares), tras lo cual se contabilizará el monto como un mes de aporte (o unidad de aporte). Anteriormente, los trabajadores independientes tenían que realizar el aporte únicamente por el total del monto una vez al mes. Esta innovación representa un gran avance porque se adecúa a la disponibilidad de ingresos de la población de trabajadores independientes (muchas veces volátiles) y es consistente con los hallazgos de la literatura. Por ejemplo, Hershfield y otros (2020) proporcionan evidencia interesante de cómo los ahorros en montos diarios en lugar de que sean mensuales pueden incrementar la participación en un plan y fomentar el comportamiento de ahorro de nuevos usuarios de una aplicación de tecnología financiera en los Estados Unidos.

Además, la referida norma no sólo ha permitido el pago fraccionado de pago de aportes sino también que se usen nuevos canales para la recaudación tales como plataformas virtuales y aplicativos móviles.

En segundo lugar, la referida norma también flexibilizó los requisitos para que los aportantes del SNP accedan a una pensión con un mínimo de 17 años de aportes, en lugar de 20 años. Para acceder a este beneficio, el aportante tiene que solicitar un préstamo previsional de hasta 36 meses para poder completar los 20 años de aportes exigidos. Estos préstamos se pagan mediante montos mensuales que son descontados de la pensión recibida, los que no pueden ser mayores al 30% de la pensión. La pensión mensual máxima en estos casos es de 893 soles, y se determina con base en las 60 últimas remuneraciones que recibió el aportante.

Por otro lado, otra reforma reciente que impacta positivamente sobre la suficiencia de las pensiones del SNP e incrementa el acceso de los trabajadores a pensiones son las denominadas pensiones proporcionales, aprobadas en 2021 por la Ley N° 31301 y su reglamento, Decreto Supremo N° 282-2021-EF. En estas regulaciones se establece la posibilidad de otorgar pensiones especiales a aquellos trabajadores que cumplieron un mínimo de años de aporte, pero no lograron aportar los 20 años requeridos para acceder a la prestación regular. En específico, todos los contribuyentes, retirados y aportantes actuales que cuenten con 65 años o más y puedan acreditar aportes de entre 10 a 14 años, o 15 y 19 años, tienen derecho a una pensión proporcional de 250 o 350 soles mensuales (alrededor de 69 y 96 dólares), respectivamente. La inclusión de las pensiones proporcionales en el SNP es un avance importante en la cobertura y suficiencia de pensiones del SNP puesto que, dados los altos niveles de informalidad laboral y la cantidad de trabajadores independientes, muchos individuos no pueden cotizar durante 20 años, y con estas prestaciones, es posible que se vean atraídos y se afilien al sistema.

E. Debilitamiento del SPP como alternativa para proteger a los trabajadores

Por el contrario, en el SPP, si bien el proceso de afiliación y cotización para un trabajador independiente es más ágil, los cambios regulatorios que se han dado en los últimos años, referidos al retiro de fondos, dificultan la viabilidad del SPP como un sistema que brinde pensiones y proteja a los trabajadores, tanto dependientes como independientes, en la etapa de retiro. El SPP muestra actualmente no sólo una baja cobertura de trabajadores sino también un bajo nivel de suficiencia de sus pensiones. Además, con las políticas recientes, en lugar de fortalecer el sistema, se alejan de su objetivo en materia de seguridad social y han perjudicado aún más la suficiencia de sus pensiones.

Específicamente, una primera política que ha sido muy perjudicial es la aprobación del retiro del 95,5% del fondo individual del SPP al momento de la jubilación, aprobada por la Ley N° 30425 en el año 2016¹⁴. Esta reforma prácticamente convirtió el SPP en un sistema de ahorro de largo plazo que ya no brinda pensiones sino permite que los trabajadores puedan retirar el 95,5% de sus fondos al momento de la jubilación. Este retiro no tiene que ser a los 65 años, que es la edad legal de jubilación, sino que puede darse antes si se cumplen los requisitos para la jubilación adelantada (la que permite jubilaciones desde los 50 años para el caso de mujeres). En esos casos, la regulación establece que los trabajadores que se jubilan retirando sus fondos no se consideran pensionistas del SPP¹⁵. Así, desde el año 2016 se observa una reducción en su cobertura pasiva: de 1,6% en 2015 a 1,2% en 2021 (Bernal, 2024).

Asimismo, desde 2018 en adelante, más del 98% del total de jubilados en un año (medido como la suma de los afiliados que retiran el 95,5% de los fondos y aquellos que optan por la renta vitalicia) deciden retirar prácticamente la totalidad de su fondo de pensiones. Además de esto, es importante mencionar que la gran mayoría de estos afiliados (más del 70%) decide jubilarse utilizando alguno de los diferentes regímenes de jubilación anticipada, es decir a edades entre los 50 y 64 años. Esto no cumple con el objetivo de un sistema de pensiones y es perjudicial para la suficiencia de las pensiones, puesto que se reduce el tiempo de contribución y capitalización de los fondos. Desde que se brindó la posibilidad de realizar el retiro del 95,5% en el año 2016, prácticamente todos los afiliados han decidido solicitar este monto y perder la condición de pensionistas. En tal sentido, el retiro del 95,5% de los fondos sumado a la jubilación anticipada, son actualmente las dos principales problemáticas del SPP que afectan negativamente la suficiencia de pensiones.

Finalmente, un factor que agrava la situación de las pensiones del SPP son las medidas de retiros de fondos que el Gobierno peruano optó por establecer debido a la pandemia de COVID-19. El 1 de abril del 2020 se emitió el Decreto de Urgencia N° 034-2020 que permitía a los afiliados al SPP realizar un retiro extraordinario de hasta 2,000 soles de su Cuenta Individual de Capitalización (CIC) siempre que, hasta el 31 de marzo de 2020, el afiliado no cuente con acreditación de aportes previsionales obligatorios a su cuenta, por al menos seis meses consecutivos. Acto seguido, el 6 de abril del mismo año se emitió la ley N° 31017, permitiendo retirar hasta el 25% de los fondos acumulados (siempre y cuando estos no excedieran las 3 UITs). Cabe recalcar que, para aquellos que se acogieron al primer retiro extraordinario, se les descontó la suma recibida al monto máximo de retiro permitido. Posteriormente, el 13 de abril se realizó un nuevo Decreto de Urgencia (N° 038-2020). Este volvió a facilitar el retiro de hasta 2,000 soles de las CIC de los afiliados. Estos procedimientos siguieron ocurriendo a lo largo de la pandemia debido a las medidas sanitarias estrictas que llevó a cabo el gobierno, las que limitaban la actividad económica. Después del último Decreto de Urgencia, se emitieron tres leyes adicionales que permitían el retiro extraordinario de hasta 4 UITs: N°31068, el 4 de noviembre del 2020; N°31192, el 6 de mayo de 2021; y N° 31478, el 21 de mayo de 2022.

Todos estos retiros van a afectar negativa y necesariamente la suficiencia de las pensiones del SPP. Cerca de 5.691.478 millones de trabajadores (69% de afiliados) han retirado 65.942 millones de soles (4,7% PIB del año 2020 y 3,7% del año 2021). Esto es grave porque el total de montos retirados representa cerca de una décima parte del total de fondos que el SPP administraba en 2021. Además, esto va a reducir el nivel de suficiencia de las pensiones dentro de algunos años, cuando muchos de los afiliados que tuvieron que retirar fondos se jubilen (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022). Aún no se dispone de microdatos que permitan analizar si este retiro de fondos estuvo concentrado o no entre los independientes.

¹⁴ En abril del año 2016, el Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley N° 30425, que permite a los afiliados a las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) retirar el 95,5% de los fondos de pensiones que han ido acumulando al momento de cumplir 65 años. De esta manera, el afiliado podrá disponer de la rentabilidad generada durante su tiempo de aporte. El 4,5% restante del fondo será transferido al seguro social peruano (EsSalud), con el fin de mantener el derecho a prestaciones de salud. Cabe aclarar que en caso se solicite el retiro del 95,5%, el afiliado perderá la condición de pensionista del Sistema Privado de Pensiones (SPP).

¹⁵ Véase [en línea] <https://www.sbs.gob.pe/usuarios/informacion-de-pensiones/otros-beneficios-del-spp/entrega-de-hasta-el-955-del-fondo-de-pensiones>.

IV. Revisión de experiencias: Perú, Chile y Colombia

Luego de brindar una panorámica de la situación actual del sistema de pensiones en el Perú y las opciones de acceso para trabajadores independientes, a continuación se entrega una breve revisión de experiencias que podrían contribuir a la identificación de instrumentos y prácticas para ampliar su cobertura previsional.

El estudio de Bernal (2022) documenta las experiencias de 6 países latinoamericanos para ampliar la cobertura de trabajadores independientes y con empleo informal. En algunos casos, el estudio muestra que se han formulado políticas orientadas a incorporar a los independientes a los regímenes generales, pero de forma gradual y estratégica. En otros, se han creado esquemas especiales con algún tipo de subsidio del Estado y/o simplificación e integración con el pago de impuestos. Sin embargo, en todos los casos analizados, se observa la tendencia a obligar a los trabajadores independientes de relativos altos ingresos a afiliarse y cotizar a los regímenes de pensiones, aunque con resultados distintos.

En el presente capítulo se estudian con más detalle otros casos adicionales al peruano, el que se reseña en primer lugar para profundizar en los desafíos actuales que se propone abordar en este documento. En primer lugar, el caso de Chile porque con la Reforma Previsional de 2008 se estableció estratégica y gradualmente la obligación de cotizar para los trabajadores independientes al sistema general. En segundo lugar, se analiza el caso de Colombia, porque en el año 2005 se creó un sistema especial llamado Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) que ha tenido un relativo éxito entre trabajadores independientes de bajos ingresos.

A. Perú

1. Intento por hacer obligatoria la afiliación y cotización de los trabajadores independientes

En 2012, con la Ley N° 29.903, hubo un intento por hacer obligatoria la afiliación y cotización de trabajadores independientes menores de 40 años y que tengan ingresos de cuarta categoría (emitan recibos por honorarios) o se encuentren bajo el régimen de cuarta-quinta categoría para el pago de impuesto a la renta. De acuerdo con esta norma, el trabajador debía afiliarse al SPP o al SNP y, en caso de no manifestar su decisión, el agente de retención lo afiliaba (por defecto) al SPP. La afiliación (y cotización) seguía siendo voluntaria para los trabajadores independientes que tuvieran más de 40 años.

Respecto a la tasa de cotización, inicialmente la norma permitía a los trabajadores independientes que se afiliaran pagar tasas de contribución bajas, prácticamente la mitad de las tasas que pagan los trabajadores dependientes. Específicamente, a los trabajadores independientes que se afiliaban y contaban con ingresos mensuales menores a 1,5 veces el sueldo mínimo se les aplicaba una tasa de aporte obligatoria menor a las tasas regulares pero que se incrementaría gradualmente hasta esos niveles. En el SNP, la cotización comenzaba en 7% hasta 2014, luego subía a 10% en 2015 y a 13% desde 2016; mientras que en el SPP, la tasa de cotización se iniciaba en 5% hasta 2014, 8% en 2015 y 10% desde 2016. A los trabajadores independientes afiliados con ingresos mensuales por encima de 1,5 veces el sueldo mínimo, se aplicaban las tasas de aporte regulares, 13% en el SNP y 10% en el SPP.

A pesar de que la norma implicaba un avance en la incorporación obligatoria a la seguridad social de parte de los trabajadores por cuenta propia (menores de 40 años y con ingresos de cuarta o cuarta-quinta categoría), dando incluso inicialmente facilidades con tasas de contribución bajas, la obligatoriedad fue derogada en septiembre de 2014, mediante la Ley 30237, por lo que, a partir de esa fecha, nuevamente la afiliación y cotización de estos trabajadores es voluntaria.

Dada la tendencia que se observa en varios países de la región, de afiliación y cotización obligatoria en 8 de 18 países, según Gontero y Weller (2017), esto es una tarea pendiente para cualquier reforma de cobertura de pensiones en el Perú, sobre todo para los trabajadores independientes con relativos altos ingresos. Asimismo, para el caso peruano, Bernal (2022) muestra que existen grupos significativos de trabajadores independientes pertenecientes a los quintiles más altos de la distribución de ingresos que no están afiliados y/o no cotizan al sistema de pensiones¹⁶. Como es de esperarse, generalmente la proporción de trabajadores que no cotiza disminuye a medida que aumentan los quintiles de ingresos. Sin embargo, Bernal (2022) muestra que esta proporción no se reduce significativamente en el caso de los independientes peruanos a medida que aumentan los ingresos, lo cual da indicios de que, pese a tener ingresos altos, y por ende capacidad de ahorro, la gran mayoría decide no contribuir a ningún sistema de pensiones. Específicamente, entre los trabajadores afiliados dependientes e independientes pertenecientes al quintil más alto de ingresos, 45% no cotizó en 2020 y esta cifra es significativamente menor a la del primer quintil de ingresos (89%). Sin embargo, entre los afiliados independientes ubicados en el quintil más alto, 80% no cotizó y esta cifra no es muy distinta al del primer quintil (89%)¹⁷.

2. Creación de un sistema especial de pensiones sociales para trabajadores de las microempresas

En junio de 2008, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1086 que tuvo como objetivo formalizar y desarrollar las micro y pequeñas empresas, y buscaba otorgar flexibilidades en los trámites e incentivos para reducir el costo de contratación de empleo formal¹⁸.

Entre sus prestaciones la norma creó un Sistema de Pensiones Sociales (SPS), de carácter voluntario, para los trabajadores y conductores de las microempresas que decidieran formalizarse. Dentro de este régimen especial, la cotización del trabajador se reducía a 4% de remuneración mínima vital mensual (o sueldo mínimo) y el Estado también contribuía junto con el trabajador aportando el 100% de lo efectivamente cotizado anualmente por el trabajador¹⁹.

¹⁶ El capítulo V del documento contiene información sobre el grupo de trabajadores independientes que se encuentra fuera del sistema de pensiones.

¹⁷ Por ejemplo, entre los trabajadores (dependientes e independientes) afiliados pertenecientes al primer quintil de ingresos, el 89% no realizó ninguna cotización en 2020 y este porcentaje es similar al de los trabajadores independientes en dicho quintil. Esto se explicaría porque muchos de los trabajadores que están debajo o cerca de la brecha de pobreza deciden no cotizar porque deben usar sus recursos limitados para satisfacer consumo presente (Bernal, 2022).

¹⁸ Según la Ley 28015, la microempresa está definida como la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial, que tiene como objeto desarrollar diversas actividades y servicios. La microempresa abarca entre 1 y 10 trabajadores inclusive, y tiene un nivel de ventas entre 0 y 150 Unidades Impositivas Tributarias (UITs).

¹⁹ Otro aspecto interesante de la norma es que también creaba un régimen especial de salud para la microempresa, Régimen Especial Semi-contributivo del Seguro Integral de Salud (SIS). La afiliación de los trabajadores o conductores de las microempresas a este régimen beneficiaba también a su grupo familiar y su costo era pagado por el empleador y el Estado en partes iguales (aproximadamente cada uno debía pagar 15 soles (4 dólares) mensuales por cada trabajador o conductor afiliado). La condición que se exigía era que las microempresas presenten anualmente su certificado de inscripción o reinscripción al Registro Nacional de Micro y Pequeña Empresa (RENAMYPE) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, así como la relación de sus trabajadores y conductores.

La administración del SPS estaba a cargo de la ONP, para lo que debía crear los registros o cuentas individuales de los afiliados. La edad de jubilación era de 65 años y tenían derecho a pensión de jubilación aquellos afiliados con al menos 300 cotizaciones mensuales o 25 años de cotizaciones. Los afiliados al SPS podían trasladarse al SNP o SPP con los recursos acumulados en sus cuentas individuales, incluyendo el aporte del Estado.

Al igual que el caso de los independientes, a pesar de que esta regulación implicaba un avance en la incorporación de los trabajadores y conductores de la microempresa a la seguridad social, nunca se reglamentó en lo que se refiere al SPS y por lo tanto nunca se aplicó en la práctica, con lo que los trabajadores de las microempresas (que concentran buena parte del sector informal) ni los conductores de estas pudieron beneficiarse de los subsidios del Estado para pensión (y salud).

Posteriormente, en 2012, se aprobó la Ley N° 29.903 que reformó varios aspectos del SPP y modificó sustancialmente el SPS. Principalmente, esta norma hizo obligatoria la afiliación al SPS para aquellos trabajadores y conductores de las microempresas con edad menor a 40 años. Para los mayores de 40 años, la afiliación y cotización seguía siendo voluntaria (artículo 58° de la Ley). En lo referido a la contribución, el afiliado al SPS debía aportar 4% de la remuneración mínima mensual y podía elegir quien administraría sus fondos, una AFP o la ONP. Además de estos aportes, para los trabajadores con ingresos menores a 1,5 veces la remuneración mínima, el Estado realizaría una contribución paralela (o *match*) que equivalía hasta el 100% de los aportes efectuados por el trabajador. El trabajador podría cotizar montos extra, pero estos no tendrían el *match* del Estado.

Con esta norma del año 2012, se retomó la necesidad de incorporar a los trabajadores y conductores de la microempresa a la seguridad social, pero a diferencia de la norma previa (Decreto Legislativo N° 1086), esta incorporación debía ser ahora obligatoria y se dio un plazo de alrededor de 4 meses para la elaboración de los reglamentos respectivos. Sin embargo, las disposiciones referidas a la afiliación y contribución al SPS nunca se reglamentaron, así como tampoco las condiciones y procedimientos específicos para recibir el subsidio del Estado. Esto es importante de destacar, pues dado que el Decreto Legislativo N° 1086 y la Ley N° 29.903 no han sido derogados, siguen vigentes, con lo que ya existiría el marco legal para que los trabajadores y conductores de las microempresas con edad menor a 40 años se incorporen a la seguridad social a través del Sistema de Pensiones Sociales y reciban, de ser el caso, el *match* del Estado a sus aportaciones. Lo único que se requeriría sería la emisión de los reglamentos operativos que se dan normalmente a nivel de Decretos Supremos.

B. Chile

1. Creación de un sistema de pensiones solidario que complementó las cuentas individuales

En 2008, a través de la Ley N° 20.255, se modificó el sistema de pensiones en Chile y se creó un esquema de pensiones solidario de vejez e invalidez que complementa el esquema de capitalización individual (Bentancor, 2020). Este esquema solidario se financiaba con recursos del Estado y otorgaba, en un inicio, dos tipos de prestaciones: i) la Pensión Básica Solidaria (PBS) que era una pensión no contributiva que reemplazó a las antiguas Pensión Asistencial (PASIC) y Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM) y, ii) el Aporte Previsional Solidario (APS) que complementaba las pensiones de las AFP y las del régimen de reparto previo a la introducción de las AFP. La PBS exigía 65 años, formar parte de un hogar perteneciente al 60% de menores ingresos de la población según el instrumento de focalización vigente y acreditar 20 años de residencia en el país. Posteriormente, en febrero de 2022, se dio un primer paso hacia la universalización de la PBS, extendiéndola al 90% de la población más vulnerable y denominándola Pensión Garantizada

Universal (PGU)²⁰. Como referencia, la prestación mensual de la PGU en 2021 equivalía a 0,89 veces la línea de la pobreza oficial en Chile en ese año (Vila y Yanes, 2024) y se suma a la pensión autofinanciada con los ahorros previsionales en las AFP. Para recibir la PGU, la pensión autofinanciada debe ser baja y, en caso de que sea alta, los destinatarios reciben una fracción de la PGU.

a) Afiliación obligatoria y proceso gradual de cotización de trabajadores independientes

Otra innovación de la reforma previsional del año 2008 fue la afiliación obligatoria y proceso gradual de cotización de los trabajadores independientes al sistema de pensiones. Esta nueva obligatoriedad es válida sólo para aquellos con renta tributable por el Art. 42 N°2 de la Ley de Renta, con edades menores a 55 años en caso de hombres y 50 años en caso de mujeres (al momento que se dictó la ley) y con ingresos mensuales promedio de la renta imponible (para cotizaciones) mayores a un Ingreso Mínimo Mensual (386 dólares, aproximadamente).

El proceso gradual de cotización fue estratégico y tuvo tres fases. Una fase voluntaria en la que el trabajador podía renunciar a cotizar (2012-2014) o cotizar 10% de un porcentaje de la renta imponible (40% en 2012, 70% en 2013 y 100% en 2014). Una segunda fase, 2015-2017, en la que el trabajador ya no podía renunciar a la obligación de cotizar y lo hacía sobre el 100% de la renta imponible. Y una tercera fase, de 2018 en adelante, donde los trabajadores, adicionalmente, debían pagar para su cobertura del seguro de salud.

Sin embargo, los primeros resultados de esta innovación no fueron muy positivos. Del total de trabajadores independientes que se encontraban afectados a la obligatoriedad de cotizar, en la Operación Renta 2012 sólo el 32% cotizó mientras que el 68% restante presentó su renuncia a cotizar. Del total de cotizantes, la mitad de los contribuyentes no realizaron declaración de renta con lo que nunca tuvieron oportunidad de renunciar, por lo que la tasa de éxito fue de solo 16% de la población objetivo. Para los años 2013 y 2014, los resultados fueron menores: 9% y 8,7%, respectivamente, con lo que la tasa de éxito de la fase voluntaria fue baja. Posteriormente, en 2015, se aprueba una modificación a este calendario gradual que prorroga la posibilidad de renunciar a la cotización hasta el año 2017.

En 2019 hubo una nueva innovación a través de la Ley N° 21.133 que excluyó a los trabajadores independientes de bajos ingresos y mantuvo la obligatoriedad para el resto (Ley N° 20.255, reforma de 2008). Es decir, la obligación de cotizar se acotó solamente a los de altos ingresos que emiten boletas de honorarios. Los obligados a cotizar eran aquellos que tuvieran monto bruto anual igual o mayor a 5 ingresos mínimos mensuales (\$1,4 millones de pesos), excepto hombres de 55 años o más, y mujeres de 50 años o más, al 1 de enero de 2018. Esta norma mantuvo la obligatoriedad del pago de las cotizaciones a través de la Declaración Anual de Impuesto a la Renta con cargo a la retención del 10% de impuestos y, a cambio, brindó cobertura inmediata en todos los regímenes de seguridad social²¹ y estableció un mecanismo gradual de cotización. La ley establece dos tipos de cobertura que el trabajador puede elegir: cobertura completa al 100% pagando la retención del 10%, y cobertura parcial que permite que los trabajadores no destinen todo al pago de la seguridad social y reciban parte de sus devoluciones de impuestos²².

²⁰ Los requisitos específicos son: i) tener 65 años o más, ii) no integrar un hogar del 10% más rico de la población mayor de 65 años, iii) contar con residencia en Chile por al menos 20 años (continuos o discontinuos) desde los 20 años, iv) haber residido en Chile al menos 4 de los 5 últimos años previo a la solicitud, v) no tener derecho a pensión o contar con una pensión base menor a la pensión superior (\$1.048.200 pesos a diciembre 2022, para detalle de los parámetros véase [en línea] <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15487.html>), y vi) no estar afiliado en DIPRECA o CAPREDENA. Para detalle de los requisitos revisar [en línea] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102077-pension-garantizada-universal-pgu>.

²¹ El orden de prelación es: Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS), Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP), Seguro para el Acompañamiento de Niños y Niñas (Ley Sanna), Licencia médicas y subsidios, pre y post natal, y post natal parental, y Pensiones.

²² La cobertura completa permite que los trabajadores quedan cubiertos en un 100% desde el primer día, luego de destinar desde el primer año la retención del 10% a las cotizaciones para todos los regímenes de Seguridad Social, la que se irá incrementando gradualmente hasta 17% en 2028. Se permite a los trabajadores independientes acceder a los subsidios monetarios (pago de licencias médicas) equivalentes al 80% del total de las rentas brutas obtenidas por el trabajador en el año calendario anterior a la declaración de impuestos. La cobertura parcial es una alternativa transitoria que consiste en la posibilidad de cotizar para salud y pensiones por un porcentaje menor de la renta imponible, el que también subirá anualmente, partiendo con cotizaciones de 5% de la renta imponible el primer año, 17% el segundo, hasta llegar a 100% el décimo año, contados desde la publicación de la ley.

Tras la reforma del año 2019 hubo un incremento significativo en el número de trabajadores independientes que cotizaba con una cifra de 528 mil cotizantes (representa alrededor del 23% de todos los trabajadores independientes en 2019). En 2020, 553 mil personas cotizaron para su pensión.

2. Fortalecimiento del ahorro previsional voluntario y subsidios laborales

Finalmente, la reforma previsional del 2008 (Ley N° 20.255) también fortaleció el Ahorro Previsional Voluntario (APV) destinado a la clase media a través de un componente colectivo, y estableció que el Estado otorgue subsidios a mujeres y jóvenes de bajos ingresos (Bentancor, 2020). Dentro del APV, las empresas pueden contratar un plan de ahorro voluntario para sus trabajadores con una institución autorizada (AFP, Compañía de Seguros, Banco, entre otros) y, a cambio, acceden a bonificaciones tributarias. Respecto a los subsidios, la reforma introdujo un Bono por hijo de carácter universal para las mujeres (pues registran menor densidad de cotizaciones debido a una mayor intermitencia en el mercado laboral debido a la maternidad) y un Subsidio previsional para los trabajadores jóvenes que satisfacen los requisitos (edad y bajo ingreso) debido a su menor formalización laboral.

C. Colombia

Desde la reforma de 1993, en Colombia existe un esquema paralelo similar al peruano, con dos sistemas de pensiones contributivos entre los cuales el trabajador formal puede decidir participar: el solidario denominado Prima Media con Prestación Definida (RPM), administrado por Colpensiones, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado por las AFP. Ambos sistemas garantizan una pensión subsidiada por parte del Estado para los trabajadores que no logran cotizar lo suficiente y alcanzar una pensión mínima.

Respecto a la cobertura de los trabajadores independientes, mediante la Ley N° 797, en 2003 se amplió la obligación de afiliarse y cotizar a todos los trabajadores independientes, de forma similar que los dependientes. Para los independientes, la cotización se realiza sobre el 40% de los ingresos mensuales, con un mínimo de ingreso base de un salario mínimo y un tope de 25 salarios mínimos. A partir de 2015 se incluyó también a los rentistas de capital como cotizantes obligatorios (Azüero Zúñiga, 2020).

1. Sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

Por otra parte, existe un programa no contributivo denominado Colombia Mayor y un programa semi-contributivo llamado Sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). El primero es un programa de asistencia social o de protección social al adulto mayor que entrega un subsidio económico a aquellos adultos mayores que satisfacen los siguientes requisitos: i) haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional, ii) tener mínimo 54 años para mujeres y 59 años para hombres y iii) carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir de acuerdo con el mecanismo de focalización SISBEN. El segundo es un programa creado en 2009 (por la Ley 1328) y administrado por Colpensiones, mediante el cual se otorga una pensión menor a un salario mínimo a aquellos trabajadores de ingresos bajos que no cumplen con las condiciones para recibir una pensión en el sistema contributivo²³ y dicha pensión contiene un subsidio o match del Estado equivalente a un 20% de lo que cotiza el trabajador.

Los trabajadores que desean afiliarse al BEPS deben ser ciudadanos colombianos y percibir ingresos inferiores a un salario mínimo. Los aportes son voluntarios y flexibles en cuantía y periodicidad. Los aportes y sus rendimientos se contabilizan en cuentas individuales administradas por Colpensiones. El Estado otorga un subsidio anual del 20% al ahorro, que se calcula sobre los aportes que haya realizado

²³ El artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005 estableció que el monto mínimo de una pensión sería el de un salario mínimo. Sin embargo, también autorizó que se podrían conceder Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) inferiores a dicho salario a personas de escasos recursos que no cumplieran las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión en los sistemas de pensiones generales (Azüero Zúñiga, 2020).

el afiliado cada año. La prestación se otorga cuando el trabajador cumple 57 años en el caso de mujeres y 62 años en el caso de hombres, como una renta vitalicia, una suma alzada (único pago) de dinero (pero sin el subsidio del Estado), pago de un inmueble o traslado de fondos al sistema contributivo (pero sin que existan dobles subsidios).

El programa ha tenido un éxito relativo y aún hay espacios de mejora. En 2017, el programa contaba con 808 mil trabajadores inscritos y alrededor de 215 mil trabajadores cotizaban. Sin embargo, esta cobertura es aún limitada pues, en el año 2018, el 67% del total de trabajadores por cuenta propia no cotizaba aún para su pensión.

Uno de los principales factores que limitaría la inscripción de los trabajadores independientes al programa BEPS es que este segmento se caracteriza por tener un ingreso promedio menor al salario mínimo, por lo que realizar cotizaciones para la seguridad social, incluso aunque fueran reducidas, reduciría su consumo presente e implica un fuerte gasto (Azua y otros, 2021).

Para incrementar la cobertura del BEPS, en 2018 se realizó un estudio sobre el impacto de la información. El programa consistía en enviar mensajes de texto a los trabajadores, tanto aquellos que venían ahorrando en el pasado como quienes nunca lo habían hecho. El resultado fue que la información incrementó el ahorro de aquellos que ya venían ahorrando en el pasado, pero no hubo un efecto significativo en quienes no habían participado previamente en el sistema de pensiones (Azua y otros, 2021). Estos son elementos relevantes para considerar en la discusión que pueda darse en el Perú en materia previsional y las estrategias que puedan implementarse para incrementar la cobertura de la seguridad social.

V. Propuestas de política para la inclusión de trabajadores independientes en el Sistema Nacional de Pensiones

Luego de revisar algunas experiencias en otros países tendientes a incorporar a los trabajadores independientes en los sistemas previsionales, este capítulo aborda propuestas de política para la inclusión de esta población en el Sistema Nacional de Pensiones. En la elaboración de estas se ha buscado identificar mecanismos y políticas que podrían ser relativamente rápidas de adoptar e implementar en el país.

A. Primera política: afiliación automática, obligatoria y gradual al SNP

En primer lugar, se explora y propone la implementación de la afiliación automática y obligatoria al SNP de los trabajadores independientes que pagan impuestos a los ingresos, tal y como se realizó con la Ley 29.903 y se observa en 8 de los 18 países de la región (Gontero y Weller, 2017). Asimismo, a diferencia de cómo se dio en la Ley 29.903, se propone que la implementación de esta política se realice de manera muy gradual, por ejemplo, tomando de referencia el período de implementación del caso de Chile (alrededor de 10 años).

La propuesta aprovecha el vínculo de los trabajadores por cuenta propia con la SUNAT al momento en el que declaran y pagan impuestos por las rentas de trabajo. Por ejemplo, la Ley 29.903 empezó con los trabajadores independientes que tengan ingresos de cuarta categoría o emitan recibos por honorarios, así como los que se encuentren bajo el régimen de cuarta-quinta categoría para el pago de impuesto a la renta. Estos trabajadores son fácilmente observables por la SUNAT, por lo que empezar con ellos sería un buen punto de partida. Asimismo, este grupo objetivo es similar al grupo de independientes con el que empezó Chile (los que perciban renta tributable por el Art. 42 N°2 de la Ley de Renta)²⁴.

²⁴ La cotización a los sistemas contributivos de salud (EsSalud, EPS y otros) seguiría siendo voluntaria en esta propuesta. Sin embargo, es importante mencionar que los trabajadores independientes de bajos ingresos, específicamente aquellos que viven en hogares pobres según el SISFOH, pueden acceder gratuitamente al Seguro Integral de Salud.

Además de la población objetivo, un aspecto importante es definir la edad máxima de los independientes que se afiliarían automáticamente al SNP. De acuerdo con la Ley 29.903, la afiliación (y cotización) era obligatoria sólo si eran menores de 40 años. Para los mayores de 40 años, la afiliación seguía siendo voluntaria. En el caso de Chile, la obligatoriedad rige para los trabajadores independientes con edades menores a 55 años en el caso de los hombres y 50 años en el caso de las mujeres al 1 de enero de 2018, por lo que eventualmente todas las cohortes estarían obligadas a cotizar en caso de que trabajen como independientes y cumplan los demás requisitos. Estas últimas edades son más apropiadas que la edad de 40 años, pues este umbral dejaría fuera a un grupo significativo de independientes que aún tienen un horizonte de tiempo relativamente amplio para construir su pensión (25 años si se asume una edad de jubilación de 65). Más aún, considerando que en el SNP ahora existen las pensiones proporcionales a partir de 10 años de aporte, una edad máxima podría ser 55 años, con lo que la política establecería que los trabajadores independientes menores a 55 años estarían obligados a afiliarse al SNP, mientras que la afiliación seguiría siendo voluntaria para los mayores de 55 años.

Otro aspecto importante de precisar es que la política que se propone es la afiliación automática al SNP y no al SPP, o dejar a elección del trabajador incorporarse al SPP o al SNP, como lo hacía la Ley 29.903. Las razones para ello se señalan a continuación.

La primera, es que la mayoría de los trabajadores independientes que está fuera del sistema de pensiones y que paga impuestos pertenece a los quintiles III y IV de ingresos, con ingresos promedio de 366 y 770 soles, respectivamente²⁵, los cuales no son altos y por ende la contribución sobre dichos ingresos tampoco será elevada, por lo que el ahorro que podrían generar en el SPP sería insuficiente para autofinanciarse una pensión mínima o proporcional. En cambio, el SNP les brinda la oportunidad de tener una pensión mínima de 500²⁶soles con 20 años de aporte, o proporcionales de 350 soles con 15 años y de 250 soles con 10 años de aporte. Por tanto, para los trabajadores con estos rangos de ingresos es más conveniente incorporarse al SNP.

La segunda razón es que, aun cuando exista un grupo de trabajadores independientes que perciban altos ingresos, estos no necesariamente van a contribuir sobre dichos ingresos. El trabajador puede terminar contribuyendo lo mínimo (sobre una remuneración mínima vital), si la política se diseña así, con lo que su mejor opción sería el SNP. Si, en cambio, la política se diseña para que el trabajador contribuya sobre el total de ingresos sobre los que paga impuestos (siendo estos mayores al mínimo), entonces en esos casos sí es posible que al trabajador le convenga trasladarse al SPP. Ello es posible con la normativa vigente, pues los trabajadores del SNP se pueden traspasar al SPP sin ningún inconveniente y, más aún, con la nueva Ley de Bono de Reconocimiento (Ley 31729) se les reconocería sus aportes. Sin embargo, esta ley aún no se encuentra implementada dado que no hay reglamento para operacionalizar el traspaso²⁷.

La tercera razón alude a la necesidad de simplificar y reducir las dificultades asociadas a la decisión de afiliarse al SNP o SPP. Ese tipo de decisiones son difíciles porque requiere de conocimiento acerca de lo que es un sistema público de reparto, o un esquema de capitalización individual, cierto nivel de educación financiera y lidiar con los problemas de racionalidad limitada, asimetría de información e incertidumbre. En las diversas reformas o políticas públicas se asume, por lo general, que la mayoría de los individuos tienen este conocimiento y cierta literacidad financiera; sin embargo, la evidencia indica que los niveles de educación financiera son bajos y que los individuos tienen poco conocimiento sobre pensiones (Stañko, 2017).

Por estas razones, la propuesta recomienda que la afiliación automática o por defecto sea a un único sistema, el SNP.

Asimismo, otro aspecto que es importante de definir es la gradualidad de la política. Tal y como lo hizo Chile, la política puede implementarse de manera gradual en un período de 10 años y podría ir

²⁵ Véase la sección V.D para más detalles.

²⁶ Esta pensión se paga 14 veces al año.

²⁷ Inclusive se ha interpuesto una demanda de inconstitucionalidad, la cual se encuentra en curso.

acompañada de información sobre la importancia de ahorrar para el retiro. Por ejemplo, podría haber tres etapas: i) "elección activa" con vínculo directo al momento de pagar los impuestos; ii) "afiliación automática" y, iii) "afiliación y ahorro automáticos". La primera etapa sería un período relativamente corto (por ejemplo, 2-3 años) donde la afiliación aún sería voluntaria, pero se le presentaría al trabajador la opción de inscribirse al momento que paga los impuestos²⁸. Es probable que para ello se requiera modificar los procesos y el programa de *software* que utiliza SUNAT, de modo que puedan añadirse pantallas o hacer que emerjan ventanas, de modo que con un "clic" los trabajadores independientes podrían estar inscritos. Para más detalles de este tipo de mecanismos, véase Duflo y otros (2006) quienes proveen evidencia de un experimento de campo a gran escala sobre los efectos del *matching contribution* en la disposición de las familias de bajos y medianos ingresos a contribuir a los fondos de pensiones en Estados Unidos²⁹. En la segunda etapa, la afiliación podría hacerse obligatoria y automática, pero no la contribución. Y en la tercera etapa, ambas se harían obligatorias y automáticas, aprovechando el cambio en los procesos y en el programa de *software* que utiliza SUNAT, de modo que la contribución a pensiones se realice junto con el pago del impuesto a la renta³⁰.

Finalmente, respecto a la decisión de cuánto debe contribuir el trabajador independiente, se puede implementar una opción predeterminada o "*default option*" de contribución como estrategia para simplificar mentalmente la decisión. Por ejemplo, al final de la pantalla o ventana se podría implementar un enlace que diga: "*Marque aquí para ahorrar el 5% de sus ingresos declarados a una cuenta del Sistema Nacional de Pensiones*", donde 5% representa la tasa de aporte predeterminada que se fijaría para los independientes. Esto reduciría los costos cognitivos de la decisión que enfrentan los trabajadores —luego de afiliarse— de cuánto ahorrar para la vejez, y la evidencia sugiere que alternativas de este tipo son exitosas y los trabajadores aceptan por *default*. De la misma forma, este tipo de mecanismos virtuales permite automatizar el pago de la contribución para pensiones utilizando la misma fuente de financiamiento que los trabajadores usan para el pago del impuesto a la renta.

Este porcentaje de cotización inicial de 5% es referencial. Por ahora, la propuesta no especifica la gradualidad en términos de los porcentajes de cotización o monto base de cotización. Esto se puede analizar más adelante realizando varias simulaciones y escenarios para ver cuáles serían las combinaciones de tasas e ingresos base de cotización que se pueden implementar inicialmente de acuerdo con la realidad laboral de los trabajadores independientes. Lo importante es que estos porcentajes y montos lleguen a niveles similares a los que se exigen a los trabajadores dependientes y aseguren el acceso a las mismas prestaciones como la pensión mínima y las pensiones proporcionales. Además, otro aspecto importante es entregar un beneficio de corto plazo asociado a esta contribución. En el caso chileno, a los seguros de invalidez y sobrevivencia se incorporó el Subsidio Único Familiar. En el caso del Perú, sería también pertinente incorporar una opción similar.

²⁸ Esta etapa también serviría como piloto o período de evaluación del diseño de política de modo que permita hacer los ajustes necesarios para la implementación de las siguientes etapas.

²⁹ Su población objetivo fueron clientes de 60 oficinas de H&R Block en barrios de bajos y medianos ingresos del área metropolitana de St. Louis que se acercaron a las oficinas para preparar su declaración de impuestos. H&R Block usaba un programa de *software* de preparación de impuestos con un orden predeterminado de pantallas. Antes del experimento, la pantalla de afiliación al fondo de pensiones no era parte de la secuencia predeterminada. Para implementar el experimento, el programa de *software* se modificó de dos maneras: i) la pantalla de afiliación se hizo parte de la secuencia predeterminada y, ii) cuando aparecía la pantalla, salía también automáticamente una ventana emergente presentando las ofertas correspondientes a las necesidades del cliente preguntando si el cliente quería contribuir.

³⁰ Enfoques de elección activa y afiliación automática son ampliamente recomendados por la literatura. Véase, por ejemplo, el documento de políticas basadas en el comportamiento para la toma de decisiones financieras en el hogar de Madrian y otros (2017). Una intervención reciente es la implementada en Estados Unidos por la Casa Blanca Social y el Equipo de Ciencias del Comportamiento, en colaboración con el Departamento de Defensa, en el año 2015. En esta intervención se probó un enfoque de elección activa para aumentar la participación en un plan de ahorro del personal militar. En este caso, el momento de la decisión ocurría cada vez que un empleado cambiaba de base militar. En ese momento se instaba a los empleados a tomar una decisión activa de inscribirse en el "Thrift Savings Plan" del gobierno federal, un plan de ahorro para la jubilación para los trabajadores federales. Además, se estableció una opción *default* o predeterminada de contribución que la mayoría eligió junto con ocho opciones adicionales de contribución (básica, incentivo o especial, entre otros).

En el cuadro 4 se muestra una estimación preliminar del número total de trabajadores independientes que no están afiliados a ningún sistema de pensiones y que declaran que pagan impuestos usando la información disponible en la EHAHO 2021. Para hacer dicha estimación se ha asumido que esta declaración sería equivalente a emitir recibos por honorarios o estar en un régimen de cuarta-quinta categoría. El estimado preliminar asciende a 80,377 trabajadores (1% del total de independientes), y representaría el impacto de corto plazo de la política.

Por último, es importante señalar que lograr afiliar a los trabajadores independientes previamente definidos puede servir como aprendizaje y debería ser el primer paso de un paquete de políticas más amplias que vayan incorporando a los diferentes grupos de trabajadores independientes. Por ejemplo, puede evaluarse otra política que aproveche otro momento en el que un gran número de trabajadores interactúan con la SUNAT como lo es al momento de sacar un RUC (Registro Único de Contribuyente). De acuerdo con el cuadro 2, usando datos administrativos, en 2018 había 7,4 millones de trabajadores independientes registrados como contribuyentes activos en SUNAT (aproximadamente, 40% de toda la fuerza laboral), es decir, que tienen RUC y, para el 2022, esta cifra aumentó a 9 millones (50% de la fuerza laboral). Asimismo, usando datos de la ENAHO, el cuadro 4 muestra que alrededor de 5,7 millones de trabajadores independientes están fuera del sistema de pensiones. Si bien estas cifras provienen de fuentes distintas entregan luces acerca de la capacidad de crecimiento del impacto de este tipo de políticas. Es decir, si la política de afiliación automática se implementa y se complementa con otras políticas, la población de independientes a la que podría aspirarse a afiliar en el mediano plazo podría estar entre 5,7 y 9 millones de trabajadores (31 y 50% del total de la fuerza laboral).

Cuadro 2
Perú: contribuyentes inscritos según régimen tributario, 2018 a 2022
(En miles de contribuyentes)

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022
Total contribuyentes activos	9 419,0	10 094,1	10 390,9	10 920,5	11 468,5
Principales contribuyentes ^a	16,1	15,8	15,5	15,5	15,3
Medianos y pequeños contribuyentes ^b	9 402,9	10 078,4	10 375,4	10 905,0	11 453,2
Régimen General ^c	208,0	188,5	199,6	215,8	210,9
Tercera Categoría	197,9	178,2	188,6	205,0	199,3
Otras rentas de Tercera Categoría ^d	10,1	10,3	11,0	10,8	11,6
Régimen Especial de Renta	400,2	427,8	471,2	520,5	555,7
Régimen Único Simplificado	1 207,1	1 279,2	1 310,0	1 369,4	1 425,6
Régimen MYPE Tributario	604,4	703,3	788,9	882,7	965,5
Arrendamiento de bienes	234,4	247,7	238,5	245,2	259,5
Trabajadores Independientes	7 416,5	7 982,3	8 205,9	8 601,5	9 033,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), considerando datos a diciembre del año correspondiente. Disponible [en línea] https://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota_tributaria/cdro_C2.xlsx

^a La mayoría pertenece al régimen general.

^b El total de Medianos y Pequeños Contribuyentes no coincide con la suma de las partes, pues un contribuyente puede estar afecto a más de un tributo.

^c Se considera en el Régimen General a los contribuyentes afectos al Impuesto a la Renta de Tercera Categoría, excluido el Régimen Especial de Renta y al Régimen MYPE Tributario.

^d Incluye a los contribuyentes comprendidos en regímenes especiales de Tercera Categoría.

B. Segunda política: reglamentación del Sistema de Pensiones Sociales

La segunda política que se recomienda es reglamentar el Sistema de Pensiones Sociales (SPS) creado por el Decreto Legislativo 1086 y fortalecido mediante la Ley 29.903 para que los trabajadores y conductores de las microempresas puedan acceder al sistema de pensiones. Han pasado 15 años desde la emisión de la primera norma y llama la atención que hasta la fecha no se hayan emitido las disposiciones operativas

necesarias. El Decreto Legislativo 1086 estableció que las instituciones responsables eran el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y, el plazo para hacerlo era de 60 días calendario. Del mismo modo, la Ley 29.903 estableció un plazo de 120 días para publicar el reglamento y las instituciones responsables eran la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs y el Ministerio de Economía y Finanzas, cada una en el ámbito de su competencia. El artículo 16 del Decreto Legislativo 1086 describe el funcionamiento del sistema, el que está compuesto a través de un esquema de cuentas individuales con *matching contribution*, donde a partir de 300 aportaciones al sistema, las personas pueden recibir al pensionarse montos suplementados por el Estado. Sin embargo, el detalle de cómo se calcula la pensión quedaba a criterio del reglamento, el cual no se ha definido.

Más allá de las responsabilidades, es muy importante notar que la reglamentación de este régimen ayudaría a incrementar significativamente la cobertura de trabajadores y conductores de las microempresas en el Perú, los que en su mayoría trabajan en empleos informales pues generalmente no cuentan con un contrato de trabajo y, por tanto, no están afiliados a ningún sistema de pensiones. De acuerdo con la información del cuadro 3 se estima que los potenciales destinatarios podrían ser alrededor de 6,5 millones de personas (36% del total de la fuerza laboral). Por lo tanto, es recomendable revisar y estudiar la posibilidad de reglamentar estas normas, con los ajustes que se consideren pertinentes, porque ambas han puesto como fecha de inicio de su vigencia aquella a partir del día siguiente de la publicación de sus reglamentos, por lo que, sin éstos, los trabajadores no pueden beneficiarse del alcance de estas regulaciones.

Cuadro 3
Perú: número de trabajadores según cargo ocupacional y tamaño de empresa^a, 2021

Cargo ocupacional	Microempresa		Pequeña		Mediana o Grande		Total
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
Empleador o patrono	542 739	4	17 678	2	2 355	0,08	562 771
Trabajador independiente	6 584 037	47	872	0,1			6 584 909
Empleado (trabajador dependiente)	1 121 384	8	525 699	46	1 941 225	67	3 588 309
Obrero	2 633 127	19	589 293	52	956 732	33	4 179 152
Trabajador familiar no remunerado	2 795 120	20	8 457	1	103	0,004	2 803 680
Trabajador del hogar	348 425	2					348 425
Otro	75 815	1	521	0,05			76 336
Total	14 100 646		1 142 520		2 900 415		18 143 581

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2021.

^a Para la clasificación del tamaño de la empresa se utiliza la definición por número de trabajadores. En este sentido, en una microempresa laboran entre 1 y 10 trabajadores; mientras que en una pequeña empresa laboran entre 11 y 50 personas y, en una mediana o grande, más de 50.

En su mayoría los trabajadores de las microempresas se reportan como independientes, para los que, como ha mostrado el estudio de Bernal (2022), los ingresos son relativamente bajos, no cotizan a la seguridad social y trabajan en los sectores comercio, transporte y agropecuario, que son justamente aquellos que concentran a gran parte de las microempresas en el Perú. Asimismo, de acuerdo con información de ComexPeru (2021), se sabe que las microempresas representan el 96% de las empresas peruanas y emplean un 43% de la PEA. No obstante, tienen tasas de informalidad altísimas, de 86% según SUNAT, y un 87% de sus trabajadores no se encuentra inscrito a ningún sistema de pensiones y tan solo el 2% cuenta con seguro de salud contributivo³¹.

³¹ Véase [en línea] <https://www.comexperu.org.pe/articulo/el-86-de-las-mypes-peruanas-fueron-informales-en-2021-y-sus-ventas-fueron-un-27-menores-que-las-de-2019-pese-a-reactivacion-economica>.

Respecto al costo fiscal sería necesario realizar la estimación para determinar si éste es significativo o no. Para ello deben tenerse en cuenta factores como la tasa de respuesta de los trabajadores, pues, dado que es un esquema voluntario, no todos se afiliarán, así como el pago gradual del subsidio del matching contribution, pues éste es condicional a la contribución del trabajador. No obstante, es importante notar que, como han mostrado Bernal (2024) y Arenas de Mesa (2020), Perú tiene un sistema sostenible financieramente. En 2021, el gasto público en el sistema contributivo ha sido sólo de 1,43% del PIB, consistente con su baja cobertura. Este gasto es inferior al promedio de los países de la región que fue de 5,5% en 2020. Además, el gasto ha ido decreciendo en el tiempo. Fue mucho mayor en el período 2000-2005 (4-5% del PIB), para luego disminuir gradualmente hasta llegar a los niveles actuales. Por tanto, existiría una oportunidad y espacio fiscal para avanzar en la ejecución de la reforma propuesta, así como de otras reformas que puedan estudiarse que amplíen la cobertura del sistema contributivo y de la pensión no contributiva.

C. Tercera política: campaña de difusión de las pensiones proporcionales

La tercera propuesta de política consiste en una campaña de difusión que se centre en comunicar la existencia de las pensiones proporcionales de la Ley N° 31301, así como los otros beneficios de estar cubierto por el SNP (por ejemplo, la posibilidad de acceder a una prestación, como lo es la pensión mínima). Estas pensiones (incluyendo la mínima) podrían resultar bastante atractivas para incorporar a los trabajadores independientes con cierta capacidad de ahorro al SNP. Se propone que haya dos grupos objetivo de trabajadores, para los que, a su vez, existen objetivos específicos de la campaña.

El primer grupo son los trabajadores no inscritos a ningún sistema de pensiones; por ejemplo, trabajadores de microempresas, trabajadores independientes que declaran y no declaran impuestos, de altos y bajos ingresos, entre otros. El objetivo de la campaña debería ser lograr la afiliación y aportación (de ser posible, automática) de estos trabajadores. Se podrían considerar opciones de difusión masivas y costo-efectivas como mensajes de texto, similar a los mensajes que envía el Instituto de Defensa Civil (INDECI) a la población donde se podría incluir un enlace que lleve a una ventana donde se brinda toda la información y otro enlace que permita la afiliación de manera directa. Un aspecto clave es que el contenido de este tipo de alternativas debe ser conciso, tener un lenguaje amigable y comunicar en primer lugar las ventajas de las pensiones proporcionales y mínima. Otra buena opción para comunicar estos beneficios podría ser aprovechar la organización del concurso "Yo Tengo un Futuro", o el rediseño del portal web "ONP Cultura" para que sea lo primero que anuncien.

El segundo grupo objetivo (específico) son los trabajadores afiliados al SNP. En el estudio de Bernal (2022), mediante datos administrativos se evidenció que los afiliados al SNP cotizan, en promedio, el 4,2% de las veces a la ONP y que existe 12% de afiliados que nunca cotiza. Esta baja o nula frecuencia de cotización hará que muchos afiliados no lleguen a contribuir lo suficiente para acceder a una pensión. Por tal motivo, se recomienda diseñar una campaña de difusión para ellos con el objetivo de incrementar dicha frecuencia de contribución y, por tanto, la posibilidad de acceso a pensiones cada vez mayores.

Respecto a la forma, siguiendo el ejemplo del programa BEPS de Colombia, se recomienda aprovechar los canales de comunicación directos que la ONP ya tiene con los afiliados (por ejemplo, correo electrónico, teléfono u otros). En Colombia, al igual que en el Perú, el número de aportes de gran parte de los afiliados a su sistema público, Colpensiones, resultaban insuficientes para tener derecho a recibir una pensión; por ese motivo, la cobertura de las pensiones era baja. Con el fin de fomentar e incrementar la frecuencia de las cotizaciones tanto de los afiliados inactivos como activos, enviaron mensajes de texto a los celulares cada dos semanas por periodos de 5 a 15 meses. Los resultados fueron exitosos y dan cuenta que los mensajes de texto que tienen metas de ahorro son herramientas costo-efectivas para incrementar el ahorro voluntario para la vejez de personas que ya vienen ahorrando.

Otra herramienta poderosa para que el afiliado conozca parámetros clave como el número de aportaciones y pueda tomar decisiones importantes es el estado de cuenta. Para mejorar la manera de informar al afiliado, en Colombia se realizó una intervención que consistió en el rediseño de la presentación del estado de cuenta anual con los principios de presentar información de forma simple y estructurada, e incluyendo instrucciones específicas para revisar y solicitar ajustes al estado de cuenta. Esta modificación incrementó significativamente la probabilidad de que el afiliado encuentre la información sobre las semanas de cotización que faltan para recibir una pensión e incrementó marginalmente las solicitudes de revisión de posibles errores en el estado de cuenta. El estado de cuenta sería otra opción que la ONP podría aprovechar para comunicar las ventajas de las pensiones proporcionales y la importancia de mejorar la frecuencia de aportes de sus afiliados, dentro de los que también se encuentran los trabajadores independientes³².

Una tercera manera para difundir las ventajas de las pensiones proporcionales entre los afiliados es a través del aplicativo llamado "ONP Virtual". Este podría ser un mecanismo útil para incentivar la contribución de los trabajadores que ya están afiliados al sistema, pero necesitaría ser rediseñado. En primer lugar, se propone crear un aplicativo nuevo que reemplace al anterior, pues en la actualidad sólo opera con sistema Android. El nuevo aplicativo debería funcionar en cualquier celular inteligente (Android o IOS) y los trabajadores deberían poder realizar aportes automáticamente usando su tarjeta de débito y ser compatible con otros aplicativos como Yape o Plin. Además, en este nuevo aplicativo podrían enviarse notificaciones o mensajes en *pop-up* sobre las ventajas de las pensiones proporcionales y la pensión mínima, así como recordatorios mensuales sobre la visualización de un estado de cuenta didáctico.

La experiencia colombiana deja lecciones sobre cómo la claridad y la pertinencia de la información dentro del estado de cuenta es importante para incrementar el conocimiento y reconocimiento de estos parámetros. Los principios que deben guiar la modificación del estado de cuenta son: i) usar lenguaje coloquial; ii) limitar el contenido a lo estrictamente necesario; iii) dividir la información en bloques y usar gráficos con colores; iv) utilizar lenguaje positivo y motivador e, v) incluir instrucciones o pasos a seguir si se requiere corregir algún error de la historia laboral.

En línea con la experiencia colombiana, se propone mejorar el actual formato de la ONP en términos del uso de colores que resalten información clave y presentación más clara de datos que resuman la información de la historia laboral. Además, se requiere informar al afiliado acerca de las pensiones proporcionales, su pensión proyectada, o cuánto tiempo de cotización le falta para poder acceder a pensiones.

D. Estimación preliminar de las poblaciones objetivo de las propuestas

Utilizando datos administrativos de la SUNAT, se puede realizar una primera aproximación del número total de trabajadores independientes peruanos. De acuerdo con la información mostrada en el cuadro 2, el número total de contribuyentes activos ha aumentado desde 9,4 millones en 2018 hasta 11,5 en 2022. Al ver el detalle de la subcategoría correspondiente sólo a los trabajadores independientes (que pertenecen al grupo de medianos y pequeños contribuyentes), se muestra una tendencia similar. En 2018 había 7,4 millones de trabajadores independientes registrados como contribuyentes activos, es decir, con RUC, y esta cifra aumentó a 9 millones en 2022. Una limitación es que no pueden hacerse distinciones por categorías, niveles de ingresos o tamaño de empresa en la que trabajan, entre otros. Sin embargo, es importante contar con esta información de fuente administrativa para tener una idea de la población total de independientes que en algún momento han interactuado con la SUNAT y, por tanto, es relevante para la implementación de las propuestas de política³³.

³² El estado de cuenta es una de las principales herramientas con la que la ONP puede comunicar a sus afiliados su historial laboral y, en especial, ofrecer información sobre los aportes realizados. Estados de cuenta complejos y difíciles de entender juegan en contra de la idea de promover que los afiliados entiendan sobre los principales parámetros del sistema previsional que pueden ser de su interés (por ejemplo, cuántos aportes faltan para recibir una pensión). Asimismo, una lectura tediosa del estado de cuenta —ya sea por la abundancia de términos complejos y/o de tablas y números— reduce la probabilidad de revisar y corregir cualquier información errónea dentro del historial laboral.

³³ Es importante aclarar que los datos de SUNAT no permiten distinguir si los trabajadores cuentan únicamente con ocupaciones como trabajadores independientes o si, además de trabajar como trabajadores dependientes, se encuentran registrados ante la SUNAT como independientes. Por este motivo, es posible que este número esté sobreestimando el número real de trabajadores independientes que cuentan con RUC como persona natural.

Por otro lado, usando datos de la ENAHO 2021, se realizó una estimación de la población de trabajadores independientes que potencialmente podrían ser afectados por dos de las propuestas de política de expansión de cobertura: i) la reglamentación del Sistema de Pensiones Sociales y ii) la afiliación automática y obligatoria de trabajadores independientes³⁴.

En primer lugar, el cuadro 3 muestra la distribución de la fuerza laboral según el cargo ocupacional y el tamaño de la empresa. Del total de trabajadores de la microempresa (alrededor de 14 millones), destaca que cerca de la mitad (47%) son trabajadores independientes, mientras que un porcentaje muy bajo son dependientes (8%). En contraposición, la participación de los trabajadores independientes en pequeñas empresas es muy baja (solo 0,1% del total de trabajadores de pequeñas empresas), y en las empresas medianas o grandes no labora ningún trabajador independiente. Es decir, la población potencialmente destinataria de la reglamentación del SPS podría llegar a alrededor de 6,5 millones de personas (36% del total de la fuerza laboral)³⁵.

En segundo lugar, se realizó una estimación para la propuesta de afiliación automática y obligatoria de trabajadores independientes que pagan impuesto a la renta. Para dichas estimaciones se considera como trabajador independiente a los individuos que reportan trabajar como independientes o empleadores/patronos en su ocupación principal. En el cuadro 4 se muestra el número total de trabajadores independientes que cumplen con la definición previamente establecida: alrededor de 7 millones. Se observa una participación mayor de los hombres en comparación con las mujeres (56% contra 44%, respectivamente). Asimismo, se observa que casi el 80% reporta encontrarse fuera del sistema de pensiones (5,6 millones); mientras que un 4% vive en hogares donde existe capacidad de ahorro, y 2% declara que algún miembro de su hogar realizó el pago de impuestos directos. Solo el 1% declara que vive en hogares donde se pagan impuestos y, además, se encuentran fuera del sistema de pensiones (alrededor de 80 mil personas). Estos últimos serían los trabajadores independientes que podrían ser elegibles para una eventual afiliación automática en el corto plazo, dado que no son parte del sistema y ya interactúan con la SUNAT al momento de declarar sus impuestos. Cabe mencionar, sin embargo, que usualmente los individuos subreportan información en las encuestas cuando se les pregunta por el pago de impuestos, con lo que este número inicial de destinatarios de la política podría ser mayor.

Cuadro 4
Perú: estimación de trabajadores independientes fuera del sistema de pensiones y que pagan impuestos, 2021

	Número	Porcentaje
Total independientes	7 147 680	100
Mujeres	3 136 247	44
Hombres	4 011 433	56
Independientes que están fuera del sistema de pensiones	5 656 696	79
Independientes que viven en hogares que cuentan con capacidad de ahorro ^a	286 813	4
Independientes que viven en hogares donde se pagan impuestos	120 410	2
Independientes que viven en hogares que pagan impuestos y están fuera del sistema de pensiones	80 377	1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2021.

^a En la ENAHO, un hogar cuenta con capacidad de ahorro si el encuestado responde que en la situación económica actual del hogar se logra ahorrar dinero.

El cuadro 5 presenta información detallada de este grupo por sexo y quintil de ingresos a nivel nacional. La mayoría de los trabajadores que está fuera del sistema de pensiones y paga impuestos pertenece a los quintiles III y IV de ingresos (28 y 26% del total, respectivamente), con ingresos que van

³⁴ Para todas las cifras presentadas en esta sección se utilizó el factor de expansión de la ENAHO a nivel individual.

³⁵ Una estimación preliminar arroja que la cobertura de trabajadores podría pasar de 29,6% a 66,5% de la población económicamente activa en 2021 si se logra que todos los trabajadores independientes, incluyendo los trabajadores de microempresa, se afilien al esquema del Sistema de Pensiones Sociales.

entre los 239 y 1,032 soles³⁶. En general, se observa una mayor participación de las mujeres (35.138 contra 34.727 hombres). Sin embargo, es importante notar que la mayoría de las mujeres independientes se encuentra en los quintiles I, II y III, en tanto los hombres tienen mayor participación en los quintiles IV y V. Del quintil I y II de ingresos, son muy pocos los trabajadores independientes que están fuera del sistema y además realizan el pago de impuestos, lo que podría estar explicado por los bajos salarios que reportan (en promedio, el ingreso mensual para estos grupos es de 100 soles). Por último, el número de trabajadores que pertenece al quintil V es menor al que presentan los quintiles III y IV. Esto podría deberse a que el quintil V cuenta con el mayor número de independientes que declara ya formar parte del sistema.

Cuadro 5
Perú: estimación de trabajadores independientes^a que están fuera del sistema de pensiones y viven en hogares donde se pagan impuestos por quintiles de ingresos, 2021

	Mujeres		Hombres		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Quintil I	3 470	10	1 586	5	5 056	7
Quintil II	7 774	22	3 749	11	11 523	16
Quintil III	13 856	39	5 377	15	19 233	28
Quintil IV	5 014	14	13 205	38	18 219	26
Quintil V	5 024	14	10 810	31	15 834	23
Total	35 138		34 727		69 865	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2021.

^a En la estimación de la población total de independientes que están fuera del sistema y además pagan impuestos se pierden 10,512 trabajadores, puesto que no todos reportan información sobre ingresos en la ocupación principal.

El rango superior de destinatarios de la política de afiliación automática y obligatoria, pero implementando a su vez otras políticas complementarias, estaría compuesto por aquellos trabajadores independientes que están fuera del sistema de pensiones, independientemente de si cuentan con capacidad de ahorro o declaran impuestos. Según el cuadro 4 este número podría llegar a 5,7 millones de personas.

A diferencia de los datos administrativos de la SUNAT, con la estimación proveniente de la ENAH 2021 hay certeza que este es el grupo de trabajadores que son independientes en su ocupación principal. Sin embargo, en este caso existe la limitación de que no se cuenta con la variable de si los individuos han interactuado o no con la SUNAT para sacar un RUC como trabajadores independientes, aunque de los datos de SUNAT podría concluirse que son la mayoría.

En el cuadro 6 se presenta el número de trabajadores independientes que están fuera del sistema de pensiones por sexo y quintil de ingresos. En general, no hay mayor diferencia en la cifra de independientes que está fuera del sistema según el quintil de ingreso. Sin embargo, al desagregar según sexo, se observa que una mayor proporción de las independientes que están fuera del sistema se encuentra en los quintiles de ingreso más bajos (I-III). Esto podría indicar que las trabajadoras independientes de altos ingresos ya se encuentran afiliadas al sistema de pensiones. Para el caso de los hombres sucede todo lo contrario, siendo que los quintiles IV y V son aquellos que concentran la mayor cantidad de trabajadores que no se encuentran cubiertos por el sistema. Asimismo, cabe mencionar que en este grupo la participación de los hombres es mayor que la de las mujeres (2,5 millones contra 2,3, respectivamente).

³⁶ Los trabajadores independientes que pagan impuestos y no forman parte del sistema presentan los siguientes ingresos promedio por quintil de ingresos (a nivel nacional): quintil I (50 soles), quintil II (160 soles), quintil III (366 soles), quintil IV (770 soles) y quintil V (2100 soles).

Cuadro 6
Perú: estimación de trabajadores independientes^a que están fuera del sistema de pensiones, por sexo, 2021

	Mujeres		Hombres		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Quintil I	536 601	23	378 931	15	915 532	19
Quintil II	549 331	24	384 202	15	933 533	19
Quintil III	517 619	23	489 542	19	1 007 161	21
Quintil IV	406 923	18	673 515	26	1 080 438	22
Quintil V	285 934	12	661 571	26	947 505	19
Total	2 296 408		2 587 761		4 884 169	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2021.

^a De la población total de independientes que están fuera del sistema de pensiones, se pierden 772,527 trabajadores, puesto que no todos reportan información sobre ingresos en la ocupación principal.

VI. Conclusiones y recomendaciones

En el presente estudio se analiza la problemática laboral y previsional de los trabajadores independientes y en el empleo informal, para luego plantear tres propuestas de política con el fin de expandir la cobertura de pensiones de este tipo de trabajadores en el Sistema Nacional de Pensiones.

En el Perú, la gran mayoría de trabajadores son independientes o trabajan en el empleo informal en su ocupación principal. En general, estos trabajadores no cotizan a la seguridad social en pensiones, tienen ingresos bajos y trabajan principalmente en las microempresas, en sectores de comercio, transporte y agropecuario (Bernal, 2022). Estas características vuelven a esta población una relativamente difícil de incorporar a la seguridad social en pensiones. Por otra parte, la institucionalidad del sistema de pensiones (tanto en el SNP como en el SPP) está principalmente diseñada para incorporar a los trabajadores formales, más no a los independientes ni a los que trabajan en empleo informal. La afiliación de estos últimos continúa siendo voluntaria y lo que se observa en la práctica es que no se afilian ni cotizan a pensiones. Asimismo, en cuanto a los procesos y prestaciones del SNP, se observa que el proceso de afiliación y contribución de un trabajador independiente puede durar hasta 45 días calendario aproximadamente, tiempo demasiado largo si se quiere promover la cobertura de estos trabajadores. Por otro lado, cabe destacar que las pensiones proporcionales del SNP constituyen una nueva prestación que puede ser muy atractiva para la población de trabajadores independientes y en empleo informal, al ofrecer pensiones con sólo 10 años de aporte. La implementación de las Unidades de Aporte como mecanismo que permite realizar contribuciones al sistema de manera proporcional y conforme a las capacidades de pago de los trabajadores presenta, sin duda, una oportunidad importante para ampliar y diversificar la actual cobertura del sistema de pensiones en el país. De la experiencia internacional revisada es posible extraer diversas iniciativas que podrían complementar estas valiosas innovaciones ya en marcha con fines a mejorar la sostenibilidad del sistema de pensiones en el Perú.

Así, avanzar en la solución de estas problemáticas requiere de la implementación de diversas políticas laborales, tributarias y de seguridad social en pensiones. En el presente estudio se plantean tres propuestas por el lado de la seguridad social en pensiones que pueden implementarse en el corto plazo. La primera es la política de afiliación automática al SNP, la que podría llegar a incluir a alrededor de 80 mil trabajadores independientes que declaran no formar parte del sistema de pensiones y además pagan impuestos. La segunda política, de reglamentación del Sistema de Pensiones Sociales, expandiría mucho más la cobertura, pudiendo llegar a cubrir a 6,5 millones de trabajadores y conductores de la microempresa;

mientras que la tercera política, de difusión de información de las pensiones proporcionales, beneficiaría no sólo a los actuales afiliados del SNP sino también a nuevos trabajadores y tendría potencialmente una cobertura mucho más amplia. Además, es recomendable revisar y reformular los procesos de afiliación y cotización en el SNP, así como usar la tecnología para hacer más ágil y sencilla la incorporación de los trabajadores independientes y en empleo informal.

Las políticas recomendadas no son excluyentes y se recomienda evaluar su implementación simultánea. Los datos administrativos de SUNAT dan una idea del potencial de cobertura de estas políticas si se implementan y se complementan con otras políticas laborales y tributarias. La población de trabajadores independientes y en empleo informal a la que se podría aspirar a afiliar en el mediano o largo plazo podría estar entre 5,7 y 9 millones.

Finalmente, es importante reconocer que el sistema de pensiones en el Perú ha alcanzado un nivel de madurez que le permitiría avanzar en la incorporación de los trabajadores independientes y en empleo informal, en línea con la tendencia que se ha venido verificando en otros países de la región, y con miras al fortalecimiento de su cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Azuara, O., y otros (2021), "Ahorro sin barreras: lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro", Interamerican Development Bank.
- Azuero Zúñiga, F. (2020), "El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 206 (LC/TS.2020/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bentancor, A. (2020), "El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 205 (LC/TS.2020/61), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bernal Lobato, N. (2024), "Perú: oportunidades para fortalecer el sistema de pensiones no contributivo" en A. Arenas de Mesa y C. Robles (Eds.), "Los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzando hacia la sostenibilidad con solidaridad", Libros de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- _____(2022), "Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Congreso de la República del Perú (julio de 2021), Ley N° 31303. Ley que establece medidas de Acceso a una Pensión Proporcional a los Asegurados del Sistema Nacional de Pensiones.
- _____(2016), Ley N° 30425. Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, Aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF, y que Amplia la Vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada.
- _____(2012), Ley N° 29903. Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones.
- Duflo, E. y otros (2006), "Saving incentives for low-and middle-income families: Evidence from a field experiment with H&R Block", *The Quarterly Journal of Economics*, 121(4), 1311-1346.
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en sistemas contributivos de protección social en América Latina", *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 189 (LC/TS.2017/69). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Hershfield, H. E., S. Shu y S. Benartzi (2020), "Temporal reframing and participation in a savings program: A field experiment", *Marketing Science*.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2018), "Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamento, 2007-2017", Lima, Perú.
- Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (2022), "Situación laboral de los trabajadores en Lima Metropolitana 2022", Lima, Perú.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), *Panorama Laboral 2022: América Latina y el Caribe*.
- _____(2018), "Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico" (tercera ed), OIT. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_635149/lang--es/index.htm.
- _____(2014), *Panorama Temático Laboral: transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2022), *La pandemia y el acceso anticipado a los fondos de pensiones del SPP: 2020-2021*. Lima.
- Tomaselli, A. (2021), "Determinantes departamentales y estimación del riesgo distrital del trabajo informal en el Perú", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/12)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- Stańko, D. (2017), "Defined contribution pensions: challenges for members and policy makers"; *Social Policy Issues*, 39, pp.13-26.
- Vila, J. y P. Yanez (2024), "Construyendo un horizonte de universalidad en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos: las experiencias del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y México" en A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), "Los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzando hacia la sostenibilidad con solidaridad ", *Libros de la CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

El presente documento busca situar el problema de la expansión de la cobertura entre los trabajadores independientes —una población con altos niveles de exclusión en la protección social contributiva— en el sistema de pensiones del Perú. Se proponen tres políticas para aumentar la participación de estos trabajadores: afiliación automática al sistema, reglamentación de pensiones sociales y difusión de pensiones proporcionales, junto con reformas administrativas y tecnológicas para mejorar dicha cobertura. Se plantea que estas políticas, además de incrementar la cobertura previsional en el país, fortalecerían la sostenibilidad del sistema de pensiones.