

PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo Anual de Sesiones 2024-2025

Señor presidente:

Han sido remitidos para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el siguiente proyecto de ley:

Proyecto de Ley 1479/2021-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Podemos Perú, a iniciativa de la Congresista Digna Calle Lobatón, por el que propone fortalecer el poder adquisitivo de los trabajadores que cuentan con más de un empleo.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. ANTECEDENTES PROCEDIMENTALES

El Proyecto de Ley 1479/2021-CR, fue presentado al Área de Trámite Documentario el 15 de marzo de 2021 e ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS), como única comisión dictaminadora el 28 de marzo del mismo año.

Al respecto de la propuesta legislativa, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social ha verificado que los proyectos de ley cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 75 y 76 de Reglamento del Congreso de la República, asimismo, cuenta con la firma del portavoz del grupo parlamentario, así como de las firmas correspondientes de los demás congresistas integrantes que apoyan la propuesta.

1.2. ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

Desde julio de 2021, cuando empezó la gestión del presente periodo parlamentario, se han presentado 5 iniciativas legislativas que proponen medidas dirigidas a empleados que cuenten con más de un empleo, estos son:

- **Proyecto de Ley 698/2021-CR**, propuesto por el Congresista Juan Carlos Mori Celis, inicialmente bajo el título de: “Ley que regula la doble percepción de ingresos por profesionales médicos especialistas”, dio lugar a la Ley 31427 - Ley que amplía temporalmente la excepción del desempeño de más de un empleo o cargo público remunerado del personal médico especialista o asistencial de salud debido a una emergencia sanitaria, publicada el 25 de febrero de 2022.
- **Proyecto de Ley 5512/2022-CR**, propuesto por la Congresista Elva Edhit Julón Irigoín, inicialmente bajo el título de: “Ley de reforma constitucional que modifica el Artículo 40 de la Constitución Política del Estado a efectos de establecer la excepción de desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado para el personal médico especialista o asistencial de salud a nivel nacional”, dio lugar a la Ley 32145 - Ley de reforma constitucional del Artículo 40 de la Constitución



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

Política del Perú para habilitar el doble empleo o cargo público remunerado al personal médico o asistencial de salud. Dicha ley, acumula los proyectos de Ley: 5512/2021-CR, 5574/2022-CR, 6255/2023-CR, 6330/2023-CR y 6347/2023-CR.

- **Proyecto de Ley 9346/2024-CR**, propuesto por el Congresista Juan Carlos Mori Celis, que propone la Ley de desarrollo constitucional del Artículo 40 de la Constitución Política del Perú, para garantizar el derecho fundamental a la salud. Decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Salud.
- **Proyecto de Ley 9922/2024-CR**, propuesto por la Congresista María del Carmen Alva Prieto, que propone la Ley que desarrolla el Artículo 40 de la Constitución Política del Perú para garantizar el derecho fundamental a la doble percepción de ingresos del personal médico y profesionales de la salud con especialidad. Decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

De acuerdo con la información publicada en el Portal del Congreso, el contenido del Proyecto de Ley 1479/2021-CR¹, es el siguiente:

PROYECTO DE LEY PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, QUE FORTALECE EL PODER ADQUISITIVO DE LOS TRABAJADORES QUE CUENTAN CON MÁS DE UN EMPLEO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer el poder adquisitivo de los trabajadores que cuente con más de un empleo, para lo cual, solo aportan de manera obligatoria al sistema previsional en el que se encuentre afiliado, en el centro laboral donde percibe la remuneración más alta, pudiendo elegir, respecto de la remuneración más baja, efectuar o no, el aporte previsional. Asimismo, se establece que, el centro laboral que otorga la mayor remuneración al trabajador, será el que efectúe el aporte obligatorio al Seguro Social de Salud (Essalud).

Artículo 2. Aportación al Sistema Previsional del trabajador que cuente con más de un centro laboral

2.1 El trabajador que cuente con más de un empleo, solo será objeto del aporte previsional obligatorio, ya sea en el Sistema Nacional de Pensiones o en el Sistema Privado de Pensiones, en el centro laboral en el que percibe la remuneración más alta, el que será responsable de efectuar la retención y pago correspondiente al sistema pensionario en el que se encuentre.

2.2 En caso el trabajador cuente con igual remuneración en ambos centros laborales, Le corresponde al empleador más antiguo, efectuar la correspondiente retención y pago.

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgyMDY=/pdf>



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

2.3 Respecto de la remuneración más baja, el trabajador decide aportar o no, al sistema previsional al que se encuentre afiliado, debiendo comunicar su decisión al respectivo centro laboral.

2.4 El Reglamento de la presente ley, establece el procedimiento para determinar las retenciones y pagos a los sistemas previsionales, en los supuestos establecidos en el presente artículo.

Artículo 3. Aportación al Seguro Social de Salud (Essalud).

3.1 La aportación al Seguro Social de Salud (Essalud) de trabajador que cuente con más de un empleo, corresponde al empleador que le pague la remuneración más alta.

3.2 En caso de que el trabajador cuente con igual remuneración en ambos centros laborales, le corresponde al empleador más antiguo, efectuar la aportación al Seguro Social de Salud (Essalud).

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA: Reglamentación

El Poder Ejecutivo, reglamenta la presente ley en un plazo de treinta (30) días calendarios, contados a partir de su publicación.

3. MARCO NORMATIVO

3.1. LEGISLACIÓN NACIONAL

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la Republica
- Ley 32123, Ley de modernización del Sistema Previsional Peruano

3.2. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos².

3.3. NORMAS CONVENCIONALES

- Contribución al debate sobre el futuro del trabajo. Iniciativa del centenario de la OIT³.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

En el presente acápite se revisará la necesidad, viabilidad y oportunidad de la iniciativa propuesta, considerando las opiniones vertidas por las instituciones consultadas

4.1.1. Sobre la necesidad de las propuestas legislativas

² https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702020000100037

³ <https://www.ilo.org/es/media/5171/download>



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

De acuerdo con la publicación del portal INFOBAE⁴, más de 10 millones de peruanos no alcanzan a cubrir la canasta básica familiar, como se cita a continuación:

“El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) revela en su último informe datos preocupantes sobre la situación económica del país. Detalla que en el 2023 la línea de pobreza para cubrir una canasta básica de alimentos y otros bienes esenciales, ascendió a S/446 mensuales por habitante. Esto se traduce en S/1.784 para una familia compuesta por cuatro integrantes.

En lo que se refiere al año 2022, el costo de la canasta básica, que abarcaba alimentos y otros productos, se situaba en S/415. Desde entonces, experimentó un incremento cercano a los S/31, debido a una elevada inflación y sumada una recesión de la economía (-0,6%).

En el año 2023, el desembolso por cada peruano revela aspectos significativos sobre los hábitos de consumo en el país. Según los datos recopilados, aproximadamente el 29,5% del gasto per cápita se destinó a alimentos consumidos dentro del hogar, con un valor de S/256. A este le sigue el rubro de alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles, que representó un 21,6% del gasto con S/187. Por otro lado, los alimentos consumidos fuera del hogar registraron un 11,8% del gasto total, equivalente a S/102.

[...]

La medición de la pobreza monetaria se basa en el nivel de gasto per cápita necesario para cubrir una canasta básica de alimentos y otros rubros esenciales. En el año 2023, esta situación afectó al 29,0% de la población, lo que equivale a 9 millones 780 mil peruanos que no lograron cubrir la canasta básica, la cual ascendía a S/251.

En el año 2023, el 5,7% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema, lo que equivale a 1 millón 922 mil peruanos. Esta cifra representa un aumento del 0,7% con respecto al año anterior y un incremento significativo en comparación con el año 2019, antes de la pandemia.”

Ante esto, los jefes de familia tienen que recurrir a conseguir más de un empleo, en esta circunstancia, al respecto, el Banco Central de Reserva del Perú ha realizado un estudio que revela que más del 18% de los peruanos se encuentra en una situación de pluriempleo, como se muestra en el gráfico 1, tomado de “*Los múltiples empleos en Perú: características, tendencias y agenda de investigación*”⁵ (BCRP, 2024)

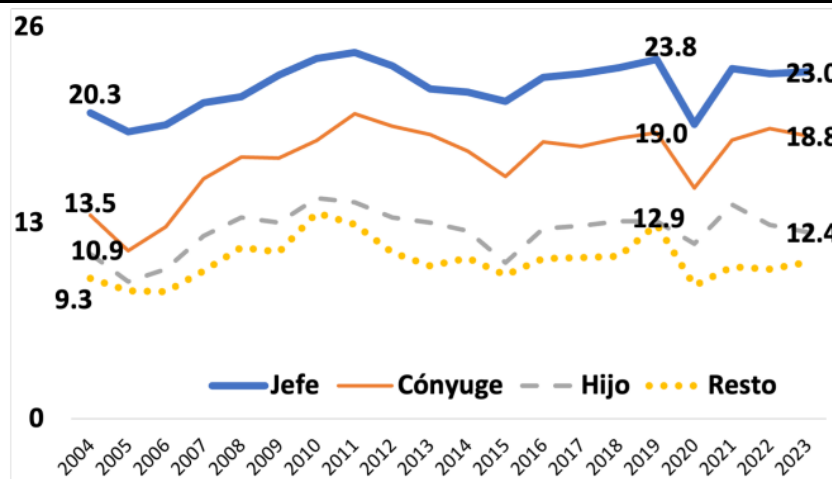
⁴ [https://www.infobae.com/peru/2024/05/09/en-cuanto-se-incremento-la-canasta-basica-en-el-peru-cerca-de-10-millones-no-alcanzan-a-cubrirla-revela-el-inei/#:~:text=En%20lo%20que%20se%20refiere,econom%C3%ADa%20\(%2D0%2C6%25\).](https://www.infobae.com/peru/2024/05/09/en-cuanto-se-incremento-la-canasta-basica-en-el-peru-cerca-de-10-millones-no-alcanzan-a-cubrirla-revela-el-inei/#:~:text=En%20lo%20que%20se%20refiere,econom%C3%ADa%20(%2D0%2C6%25).)

⁵ <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2024/documento-de-trabajo-013-2024.pdf>



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

Cuadro 1: Trabajadores con dos empleos según tipo de miembro del hogar (%)



Fuente: BCRP

Como se puede ver, los jefes de hogar y sus cónyuges son los que recurren con mayor frecuencia a buscar un segundo empleo, en su mayoría en informalidad, como se cita en el resumen del informe: “Además, la informalidad predomina entre los trabajadores con múltiples empleos, ya que solo el 5 % cuenta con ambos trabajos en condiciones formales.”

4.1.2. Sobre la viabilidad de las propuestas legislativas

De acuerdo con las opiniones vertidas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la medida no sería viable en el extremo de los pagos a la Seguridad Social ni para el caso de los aportes a la Oficina de Normalización Previsional.

“Respecto al aseguramiento al régimen contributivo de EsSalud, el artículo 3 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, identifica como asegurados de este régimen a: (i) los afiliados regulares: lo conforman los trabajadores activos que laboran bajo relación de dependencia o en calidad de socios de cooperativas de trabajadores, los pensionistas que reciben pensión de jubilación, incapacidad o sobrevivencia y los trabajadores independientes que sean incorporados por mandato de una ley especial; (ii) los afiliados potestativos: son todas las personas no comprendidas como afiliados regulares; y, (iii) los derechohabientes: cónyuge o concubino, hijos menores de edad o mayores incapacitados.

[...]

Ahora bien, corresponde precisar que, el acceso a la seguridad social en salud es un derecho de alcance constitucional, conforme se desprende del artículo 10



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

de la Constitución Política del Perú , y de acuerdo con el artículo 1 de la Ley N° 26790, este se fundamenta en los principios rectores de equidad, solidaridad, eficiencia y facilidad de acceso a los servicios de salud.

El principio de solidaridad, “(...) es el principio complementario de la universalidad, puesto que la puesta en práctica de los mecanismos de Seguridad Social no es algo que pueda desarrollarse de forma aislada, y a nivel individual, sino que precisa el esfuerzo de todos, puesto que, por una parte, la implantación y el mantenimiento de los mecanismos de Seguridad Social se sitúa en la responsabilidad del Estado y es una característica de los Estados modernos que entre todos, y no solo en una parte, sean repartidas las cargas sociales.

[...]

En esa línea el Tribunal Constitucional señala lo siguiente: “El principio de solidaridad promueve el cumplimiento de un conjunto de deberes, a saber: a) El deber de todos los integrantes de una colectividad de aportar con su actividad a la consecución del fin común. En esa orientación se alude a la necesidad de verificar una pluralidad de conductas (cargos públicos, deberes ciudadanos, etc.) a favor del grupo social. b) El deber del núcleo dirigenal de la colectividad política de redistribuir adecuadamente los beneficios aportados por sus integrantes; ello sin mengua de la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para alcanzar los fines sociales”

En ese sentido, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social plantea la alternativa de considerar la exoneración de los pagos al Sistema Privado de Pensiones, ya que no se encuentra dentro de un régimen contributivo, sino individual para cada uno de los aportantes.

Adicionalmente, en la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano⁶, el numeral 3 del literal b) del artículo 5, señala con respecto al pilar semicontributivo lo siguiente:

“3. Acceden a este pilar las personas afiliadas al SNP que a la edad de jubilación cumplen con las unidades de aporte requeridos para una pensión y los afiliados al SPP que a la edad de jubilación cumplen con los siguientes requisitos: i) no hayan realizado retiros de su cuenta individual de capitalización (CIC) a partir de la entrada en vigor de la presente ley, ii) cuentan con el número de aportes requeridos, y iii) el monto de su CIC es insuficiente para financiar una pensión mínima o una pensión de jubilación proporcional especial.”

Por lo que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, considera que la obligación de los aportes al Sistema Nacional de Pensiones, no debe exonerarse en el caso de tener

⁶ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1385488>



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

un segundo empleo, salvo que, ya se haya cumplido con las unidades de aportes necesarias.

Para tales efectos, el hecho de contar con más de un empleo, constituye una unidad adicional de aporte al Sistema Nacional de Pensiones.

4.1.3. Sobre la oportunidad de las propuestas legislativas

De acuerdo con el documento de trabajo del Banco Central de Reserva, “*Los múltiples empleos en Perú: características, tendencias y agenda de investigación*”⁷ (BCRP, 2024), como se aprecia en la Tabla 1, basada en la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), la pobreza extrema no es requisito para que los peruanos busquen tener dos empleos. La mayor incidencia de peruanos con dos empleos, tanto en el área urbana como en el área rural, se da en casos de sectores que no son ni pobres extremo, ni pobres.

La gran mayoría encuentra su segundo empleo desde la informalidad y en empresas de menos de 20 trabajadores. Las razones que llevan a los peruanos a buscar más de un empleo, se explican en la siguiente cita:

*“Diversos estudios explican la existencia de múltiples empleos por trabajador a partir de varias razones, siendo una de las principales la necesidad de generar mayores ingresos. Asimismo, los trabajadores adoptan estrategias diversas para asegurar un nivel de ingresos que les permita cubrir sus necesidades, y el segundo empleo es una de las más documentadas en diferentes países. Sin embargo, en Perú adquiere una relevancia particular al ser el pluriempleo muy alto. A pesar de esta alta incidencia, se conoce poco sobre la importancia de este fenómeno en Perú y su interacción con otros factores económicos y laborales. Si bien ha habido esfuerzos teóricos y empíricos que resaltan su importancia en economías desarrolladas, en Perú no se han encontrado estudios publicados que aborden este tema de manera integral
[...]*

Sobre las razones de la alta incidencia de múltiples empleos entre los trabajadores de bajos ingresos, la literatura sobre pluriempleo destaca que esta práctica es fundamental para los trabajadores de bajos ingresos, ya que les permite incrementar sus recursos económicos, estabilizar su situación financiera, adquirir nuevas habilidades y mejorar sus oportunidades a largo plazo. A pesar de los retos que conlleva, esta estrategia resulta clave para su bienestar económico y social. Al respecto, la tendencia creciente del pluriempleo en los segmentos de bajos ingresos en Perú podría ser el reflejo de la mayor necesidad de generación de ingresos de la población de bajos ingresos del país”.

⁷ <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2024/documento-de-trabajo-013-2024.pdf>



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y la consolidación de la economía peruana”

PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

Por ende, el pago de las obligaciones como los aportes con fines previsionales se convierten en un desincentivo para el registro formal de un segundo empleo.



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

Tabla 1: Características de los trabajadores con dos empleos

	Área urbana		Área rural		Total	
	Trabaj. con 2 empleos		Trabaj. con 2 empleos		Trabaj. con 2 empleos	
	En miles	En %	En miles	En %	En miles	En %
Hombre	1107	14.2	552	27.6	1660	16.9
Mujer	982	15.9	427	27.0	1409	18.2
Pobre extremo	37	14.1	117	25.4	154	21.3
Pobre no extremo	351	14.2	278	30.0	630	18.5
No pobre	1701	15.1	806	33.4	2507	18.4
Quintil Q1	228	14.4	414	28.7	642	21.2
Q2	353	15.1	308	32.9	661	20.2
Q3	423	14.8	241	33.3	663	18.6
Q4	498	14.8	151	33.3	649	17.0
Quintil Q5	588	15.3	87	35.2	675	16.5
Edad < 25 años	152	7.4	195	23.0	458	15.0
[25 - 34]	341	10.1	308	35.4	796	18.6
[35 - 44]	539	16.8	302	40.6	817	21.1
[45 - 54]	471	17.9	210	36.8	664	21.6
[55 - 64]	269	15.9	122	30.3	375	18.9
Edad 65 a más	99	12.3	44	12.5	150	13.9
Casado	1238	17.3	803	33.7	2025	21.2
Viudo	63	17.6	37	22.8	95	18.2
Divorciado	13	12.6	2	43.3	15	14.0
Separado	119	6.9	110	40.0	429	21.3
Soltero	437	10.9	250	22.5	695	13.6
Jefe	1149	18.5	480	30.9	1629	21.0
Cónyuge	447	16.2	242	27.2	689	18.8
Hijo	399	10.4	163	17.8	562	11.9
Otros	95	8.0	42	24.5	137	10.1
Tamaño < 20 trabajadores	1630	15.6	1078	30.6	2709	19.4
de 21 a 50	57	10.6	14	32.9	71	12.2
de 51 a 100	27	8.0	4	20.5	31	8.7
de 101 a 500	50	13.0	10	29.2	60	14.2
más de 500	316	15.8	93	49.8	409	18.7
Agropecuario	392	23.0	739	26.7	1131	25.3
Pesca	11	14.5	7	39.9	18	19.4
Minería	15	9.3	12	24.6	28	12.9
Manufactura	176	11.9	79	57.9	255	15.8
Construcción	94	11.8	59	47.5	153	16.7
Comercio	303	9.7	121	47.6	425	12.5
Servicios	635	10.8	183	53.1	818	13.2
Informal	1572	16.0	1125	31.1	2697	20.1
Formal	357	8.9	76	40.4	433	10.3
Total 2004 - 2021	8022	15.0	1201	31.6	3290	18.5

Nota: Las categorías corresponden al empleo principal. Los quintiles y las categorías de pobreza se definen a nivel del hogar de cada trabajador.



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

4.2. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente norma plantea modificaciones a modificaciones a la legislación vigente, a fin de reducir los cargos aplicados a los salarios del segundo empleo de los peruanos que obtienen ingresos de más de una actividad, a fin de incentivar la formalidad de éstos.

La presente norma no propone cambios a la Constitución Política del Perú, por el contrario, fortalece la economía de los peruanos que buscan ingresos adicionales a través de un segundo empleo.

4.3. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADA

4.3.1. OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, a través de los documentos detallados en la Tabla 2, realizó la consulta a las entidades competentes para la elaboración consensuada del presente dictamen.

Tabla 2. Solicitudes de opinión realizadas

Entidad	Documento	Fecha
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE	OFICIO 1761-2021-2022/CTSS-CR ⁸	11/04/2022
Seguro Social de Salud – ESSALUD	OFICIO 1762-2021-2022/CTSS-CR ⁹	11/04/2022
Oficina de Normalización Previsional – ONP	OFICIO 1763-2021-2022/CTSS-CR ¹⁰	11/04/2022
Central Nacional de Jubilados y Pensionistas del Perú	OFICIO 1764-2021-2022/CTSS-CR ¹¹	11/04/2022
Federación Nacional de Fonavistas y Pensionistas del Perú	OFICIO 1765-2021-2022/CTSS-CR ¹²	11/04/2022

Fuente: Elaboración propia

4.3.2. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN RECIBIDA

Respecto al Proyecto de Ley 1479/2021-CR, han remitido opiniones el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de los documentos que se detallan en la Tabla 3.

⁸ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzYxNjg=/pdf>

⁹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzYxNzE=/pdf>

¹⁰ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzYxNzI=/pdf>

¹¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzYxNzM=/pdf>

¹² <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzYxNzQ=/pdf>



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

Tabla 3: Opiniones Recibidas para el Proyecto de Ley 1479/2021-CR

Entidad	Documento	Fecha
Ministerio de Economía y Finanzas – MEF	OFICIO 2065-2022-CF/10.01 ¹³	30/12/2022
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	OFICIO 0980-2022-MTPE/1 ¹⁴	05/09/2022

Fuente: Elaboración propia

Ministerio de Economía y Finanzas: a continuación, se citan las conclusiones del informe¹⁵ remitido a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"En atención a lo expuesto, esta Dirección no considera técnicamente viable el Proyecto de Ley 1479/2021-CR, por las siguientes razones:

No tiene el respaldo de un análisis-costo beneficio que aporte criterios cualitativos y cuantitativos que permitan anticipar con un adecuado nivel de certidumbre que la medida propuesta, no implicará el uso de mayores recursos fiscales en el tiempo.

El cálculo de la pensión de jubilación depende del fondo acumulado, la cual se constituye principalmente por efecto de aportes obligatorios, ingresos, densidad de cotización, rentabilidad, y expectativa de vida; ahorro previsional que debe provenir de los ingresos económicos de una persona durante su etapa laboral activa.

La medida propuesta implicará el uso de recursos públicos no previstos en la Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022. En tal sentido, al generar gasto público no presupuestado contraviene el artículo 78 de la Constitución.

Cualquier proyecto de ley que proponga la modificación o creación de un régimen de pensiones, debe respaldarse en el análisis costo-beneficio que sustente que la medida es sostenible financieramente en el tiempo, dando cumplimiento a la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución que señala expresamente que "(...). Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación"

¹³ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjcyNzU=/pdf>

¹⁴ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTYxOTU=/pdf>

¹⁵ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjcyNzU=/pdf>



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

Constituye una iniciativa de gasto congresal, por lo que se estaría vulnerando el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que establece que: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)”.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: El informe¹⁶ remitido a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, refiere a los argumentos expuestos en los numerales 3.7 al 3.14, los cuales desprenden las siguientes conclusiones:

- ESSALUD ya enfrenta una serie de problemas respecto a sus ingresos, por los distintos regímenes que otorgan tasas diferenciadas y tienen sus respectivas consecuencias en la recaudación. Esto sumado a que tiene cumplir con el incremento de atenciones
- En cuanto a los aportes en materia previsional, se señala que el Sistema Nacional de Pensiones se basa en una lógica de reparto en el que los aportes de un afiliado ingresan a un fondo común que se usa para financiar las pensiones de quienes están jubilados en el momento presente. Por el constante déficit, se recurre al Tesoro Público para cubrir las brechas, la pensión se determina en función al tiempo de aportes y la edad. Con un mínimo de 20 años para una pensión completa y 10 años para una pensión proporcional. En el caso del Sistema Privado de Pensiones, se trabaja con Cuentas Individuales de Capitalización, que son administradas por las AFP, los fondos se constituyen por los aportes de los trabajadores y la rentabilidad de las inversiones, sin intervención del erario nacional.
- Finalmente, se señala que el proyecto no contempla lo establecido en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, que dispone que: *“durante el año Fiscal 2022, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir lo siguiente: “ Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo”*

Conclusiones:

- En sus términos, la propuesta legislativa plantea exonerar de los pagos de ESSALUD, aportes al Sistema Nacional de Pensiones y aportes al Sistema Privado de Pensiones. Las observaciones planteadas por las entidades consultadas que

¹⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTYxOTU=/pdf>

PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

respondieron el pedido de opinión, señalan que se estaría irrogando gastos al Tesoro Público, puesto que tanto el Sistema Nacional de Pensiones, demanda recursos para nivelar el déficit para el pago de las pensiones, ante la escasa recaudación de los aportes.

- Desagregando la propuesta, el cesar con los aportes al Sistema Privado de Pensiones en el caso de tener más de un empleo, no afecta al Tesoro Público, con lo que se desestima el argumento de afectación del artículo 79 de la Constitución Política del Perú, y las consecuencias señaladas para las leyes de presupuesto fiscal para el sector público no financiero.
- Referente a los aportes al Seguro Social de Salud, aunque su exoneración en caso de un segundo empleo no constituiría una afectación al erario nacional, sí afectaría a la sostenibilidad de la atención en el seguro.
- En el caso de los aportes al Sistema Nacional de Pensiones, la exoneración de las aportaciones a trabajadores con más de un empleo, puede incrementar las brechas, por lo que, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social considera pertinente no exonerar el aporte en caso de un segundo empleo, pero sí analizar la posibilidad de contabilizar el aporte generado por un segundo empleo, en el marco de la Ley 32123. Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De la información consultada, se evidencia que el pluriempleo es un fenómeno presente en el Perú y que el 18% de los peruanos se ven en la obligación de recurrir a un segundo empleo.

Los miembros de la familia que toman la opción del pluriempleo con mayor frecuencia, son los jefes de familia y sus cónyuges, revelando que para la manutención del hogar, se podría recurrir hasta a cuatro empleos.

Otro detalle importante a resaltar, es que la mayoría de peruanos que recurren al pluriempleo, no se encuentran necesariamente en estado de pobreza o extrema pobreza. Pero el dato más resaltante, es que el segundo empleo, es predominantemente informal, por lo que acoger en parte la exoneración propuesta, constituirá un incentivo a la formalidad de los empleos adicionales que pueda tener un peruano.

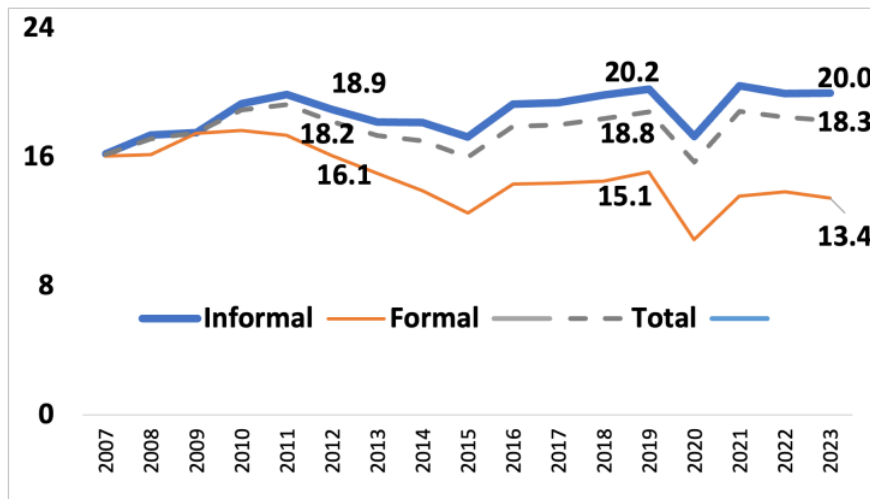
En ese sentido, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, acogiendo las opiniones recibidas de las instituciones que contestaron a los respectivos pedidos, evalúa la medida de: Exonerar del pago de aportes al Sistema Privado de Pensiones por un segundo empleo y contabilizar el aporte al Sistema Nacional de Pensiones en el caso de un segundo empleo como una unidad de aporte, en el marco de lo establecido en la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

Desde los últimos años, de acuerdo con el estudio publicado por el Banco Central de Reserva del Perú¹⁷, la tendencia en el tiempo ha sido a que proliferen la informalidad, como se puede ver en el Cuadro 2, hacia 2009, los segundos empleos eran en igual proporción formales e informales, pero en el tiempo, la tendencia ha llegado a presentar una brecha de 7% entre los segundos empleos informales, por encima de los segundos empleos formales.

Cuadro 2: Trabajadores con dos empleos según informalidad (%)



Fuente: BCRP¹⁸

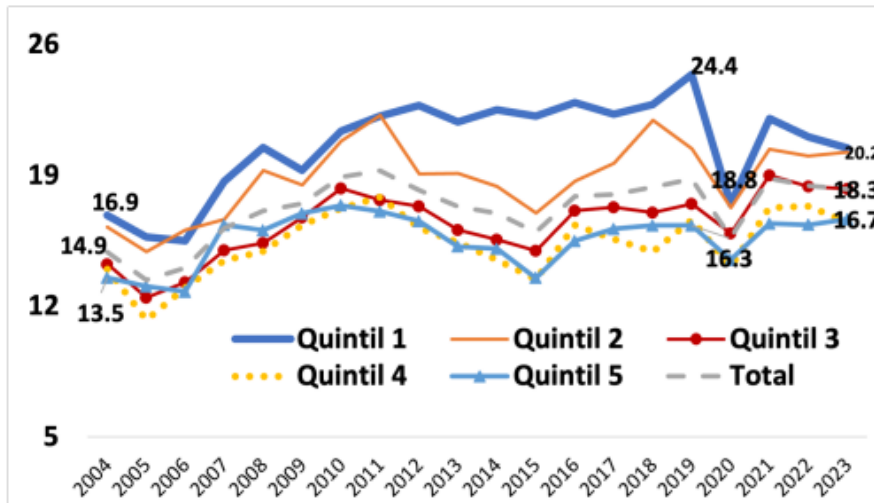
Cuadro 3: Trabajadores con dos empleos según ingreso (Quintiles)

¹⁷<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2024/documento-de-trabajo-013-2024.pdf>

¹⁸ <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2024/documento-de-trabajo-013-2024.pdf>



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.



Fuente: BCRP

En el caso de los segundos empleos, como se puede ver en el Cuadro 3, los ingresos más altos se registran en el quintil 5, mientras que el quintil 1 muestra los niveles más bajos de ingresos, identificados por el consumo per cápita del hogar, a precios de Lima Metropolitana.

Tabla 4. Análisis de Costo y Beneficio por Actores

Actores	Costo	Beneficio
Estado Peruano	No asume costos por la exoneración de aportes al Sistema Privado de Pensiones. No sacrifica los ingresos corrientes por los aportes a la Oficina de Normalización Previsional.	La presente política promueve la formalidad de un segundo empleo, al que los peruanos recurren por no contar con ingresos suficientes de su primer empleo.
Empleadores	Dependiendo del acuerdo al que lleguen con los empleados cuyo vínculo se da por un segundo empleo, pueden asumir parte del pago del Seguro Social de Salud.	Evitan ser intervenidos por contratación informal de personal.
Familias	No asumen costos.	Mayores ingresos y promoción de trabajos formales.



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

4.4. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La norma propuesta se vincula con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.¹⁹

Objetivo II: Equidad y Justicia Social

Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Política 14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

Objetivo III: Competitividad del país

Política 18: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.

5. CONCLUSIÓN

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento de Congreso de la República, recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 1479/2021-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE LOS TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO

Artículo único. Modificación de los artículos 8 y 11 de la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Peruano de Pensiones.

Se modifican el párrafo 8.2 del artículo 8 y el párrafo 11.1 del artículo 11 de la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Peruano de Pensiones, con los siguientes textos:

“Artículo 8. Tasa de aporte obligatorio para los trabajadores dependientes en el Sistema

[...]

8.2. En el caso del SPP, el aporte obligatorio está constituido por:

a) El 10 % sobre la remuneración asegurable destinada a la CIC. En caso de más de un empleo, la tasa es de 0% para los empleos con remuneraciones menores al primer empleo.

[...]

Artículo 11. Unidad de aporte

11.1. La unidad de aporte equivale a un mes de aporte en el sistema. Esta será definida mediante decreto supremo refrendado por el MEF. En caso el aportante tenga más de un empleo, la unidad de aporte adicional se computa para el acceso al pilar semicontributivo previsto en el numeral 3, literal a) del artículo 5.

[...]”

¹⁹ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1479/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES, PARA PROMOVER LA FORMALIDAD DE TRABAJADORES CON MÁS DE UN EMPLEO.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de norma reglamentaria

El Poder Ejecutivo adecúa el reglamento de la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Peruano de Pensiones, dentro del plazo de noventa días calendario contados a partir de la vigencia de la presente Ley.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.

Lima, junio 2025