DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 3032-2022
MODIFICACIÓN AL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL SECTOR PESQUERO

El dictamen del Proyecto de Ley 03032/2022-CR propone cambios significativos en el esquema previsional de los trabajadores y pensionistas pesqueros. Entre las principales medidas se encuentran el incremento del aporte de los empleadores al Régimen Especial de Pensiones (REP), la creación de la Pensión de Jubilación del Pescador (PJP) para quienes fueron afectados por la disolución de la Caja de Beneficios, la ampliación del ámbito a los trabajadores artesanales y la asunción del REP por parte del Estado. Asimismo, se plantea modificar los aportes de las empresas industriales al Fondo Extraordinario del Pescador e incorporar una contribución adicional de los establecimientos industriales pesqueros.

El proyecto afirma que no generará gastos para el erario público; sin embargo, ordena el pago de pensiones impagas con fondos que, en la práctica, solo podrían provenir del Tesoro Público, pues se reconoce que los fondos existentes no pueden cubrir las pensiones ni actuales ni futuras ya comprometidas. Al disponer que sea el Estado quien asuma de manera directa y completa la responsabilidad del REP, actualmente en situación precaria y deficitaria, se configuraría un esquema de garantía implícita estatal, en el que el Estado asumiría los déficits.

Así, aunque la propuesta busca ampliar la cobertura y otorgar pensiones dignas en un sector donde la informalidad alcanza el 84%, no es posible identificar con claridad sus efectos sobre la sociedad, los fondos públicos, el mercado y los potenciales beneficiarios. El dictamen carece de proyecciones actuariales que permitan dimensionar los costos futuros para el erario público o justificar los incrementos en las contribuciones. Tampoco contempla medidas que aseguren que la actual situación de falta de pago no se repetirá, limitándose a encargar la recaudación a la SUNAT, cuando lo cierto es que esta entidad no ha logrado avances significativos en la ampliación de la base tributaria precisamente por la ausencia de mecanismos idóneos, situación que el proyecto tampoco aborda.

En consecuencia, se puede colegir que el proyecto, aun cuando puede tener un fin noble, sí generaría gasto público cuyo alcance no se ha cuantificado y representaría cargas adicionales para la actividad pesquera que ni siquiera han sido esbozadas. Esta omisión de un análisis de calidad regulatoria impide evaluar si la propuesta cumple con los estándares mínimos exigidos y si ofrece una solución sostenible en el largo plazo.

Además, un desafío central sigue siendo cómo integrar a la informalidad, tanto de algunas empresas como de los pescadores artesanales. Para ello se requieren políticas públicas e inspecciones focalizadas que permitan ampliar la cobertura y generar incentivos a la formalización. Este proyecto podría ser una oportunidad para abrir esa discusión. Del mismo modo, resulta importante que iniciativas de este tipo se desarrollen en el marco del diálogo social, pues la participación de trabajadores, empleadores y Estado —como recomienda la OIT— fortalece la legitimidad de las medidas y contribuye a construir soluciones sostenibles a largo plazo.

Dictamen	Comentarios	Sugerencia HL
<p>Régimen Especial de Pensiones para Trabajadores Pesqueros (REP) asumido por el Estado:</p> <p>La propuesta establece que el REP será asumido directamente por el Estado. Se mantiene la disposición de que el REP es asumido por la ONP.</p>	<p>Garantías implícitas estatales para el REP:</p> <p>La asunción del Estado en el REP significa que el financiamiento y la responsabilidad del pago de las prestaciones se trasladan al Tesoro Público, lo que coloca a los beneficiarios dentro de un esquema de respaldo fiscal directo. Ello, en definitiva, plantea preocupaciones sobre sostenibilidad y diseño institucional, más aún si recordamos que la anterior CBSSP colapsó por deficiencias de gestión y falta de solvencia.</p> <p>Si bien el proyecto prevé aportes de trabajadores, empleadores y empresas industriales pesqueras, la experiencia pasada muestra que las obligaciones de aporte por sí solas no garantizan viabilidad a largo plazo. En ausencia de mecanismos sólidos de control y administración eficiente, el riesgo es que el régimen funcione bajo la lógica de una garantía implícita estatal: frente a cualquier déficit, se asumirá que el Estado tendrá que cubrir las brechas. Este esquema, aunque brinda seguridad a corto plazo, reproduce la expectativa de que “cuando el Estado está a cargo, nada quiebra”, trasladando nuevamente los costos al Estado y, por ende, a todos los contribuyentes.</p>	<p>Necesidad de un sistema previsional pesquero sostenible y articulado:</p> <p>El punto de partida de cualquier política pública en el sector pesquero debe ser la alta informalidad que alcanza al 84% de sus actores, lo que exige medidas específicas que vayan más allá de la recaudación de aportes. Se requieren acciones integrales como inspecciones focalizadas en el trabajo artesanal, incentivos a la formalización para las pequeñas embarcaciones y mecanismos de protección adaptados a la naturaleza estacional de la actividad. Sin este componente, la propuesta corre el riesgo de generar mayores obligaciones sin ampliar efectivamente la base de contribuyentes ni garantizar un acceso real a la seguridad social.</p> <p>Resulta también de vital importancia el considerar que cualquier reforma debe impulsarse en el marco de un diálogo social amplio, en línea con lo señalado por la OIT en materia de protección social para el sector pesquero: solo a través de la participación conjunta de trabajadores, empleadores y Estado se podrá consolidar un sistema que asegure cobertura suficiente, prestaciones adecuadas y sostenibilidad en el tiempo¹.</p>
<p>Cambio en el ámbito de aplicación de la Pensión de Jubilación del Pescador (PJP):</p> <p>La propuesta amplía el ámbito de aplicación del régimen a los trabajadores pesqueros artesanales. Se crea la PJP para los pensionistas de la Caja de</p>	<p>Protección social para un sector altamente informal:</p> <p>La ampliación del ámbito de aplicación de la ley a los trabajadores artesanales resulta positiva, considerando que se trata de un sector altamente informal: el 84% del sector pesquero opera en la informalidad³, lo que los excluye de la protección social. En esa línea, extender la cobertura previsional puede contribuir a reducir brechas.</p>	<p>En línea de lo mencionado y considerando que el objetivo es garantizar pensiones dignas y ampliar la cobertura en el sector pesquero, una opción más eficiente sería crear un sistema nuevo y sostenible, en lugar de reproducir esquemas que ya mostraron limitaciones en el pasado. Para ello, resulta indispensable que la propuesta pase por un Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR) completo, que identifique con evidencia el problema público, evalúe</p>

¹ Organización Internacional del Trabajo (2025). Protección social en el sector pesquero del Perú: Retos y oportunidades. <https://www.ilo.org/es/publications/proteccion-social-en-el-sector-pesquero-del-peru-retos-y-oportunidades>

³ Organización Internacional del Trabajo (2024). Día de las y los Pescadores 2024: desafíos y riesgos en su labor. <https://www.ilo.org/es/resource/news/dia-de-las-y-los-pescadores-2024-desafios-y-riesgos-en-su-labor>

<p>Beneficios y Seguridad Social del Pescador (CBSSP) y para los trabajadores pesqueros que tenían derecho pendiente al momento de la liquidación de dicha caja.</p>	<p>De igual modo, la creación de la PJP aparece como una medida razonable para compensar a quienes quedaron desprotegidos tras la liquidación de la CBSSP. Con ello se asegura cierta continuidad en la cobertura para un grupo que ya venía percibiendo beneficios y cuya exclusión generaba un vacío de protección.</p>	<p>alternativas regulatorias y no regulatorias, y cuantifique los costos y beneficios de cada medida. La ausencia de este análisis en la iniciativa legislativa genera incertidumbre sobre la verdadera capacidad de financiamiento y sostenibilidad del régimen que se plantea.</p>
<p>Aportes y financiamiento al REP y al FEP:</p> <p>La propuesta eleva el aporte de los empleadores al Régimen Especial de Pensiones (REP) de 5% a 8%.</p> <p>Asimismo, modifica el monto de soles a dólares que deben aportar las empresas industriales pesqueras al Fondo Extraordinario del Pescador e incorpora como nuevo aportante a los titulares de establecimientos industriales pesqueros para consumo humano indirecto, cuyas contribuciones también se destinan a dicho Fondo.</p>	<p>Déficit de calidad regulatoria e impacto fiscal no evaluado:</p> <p>La propuesta, por su magnitud e impacto económico, al tratarse de un régimen de protección social, debió someterse a un Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR), de acuerdo con el Manual de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM⁴. Este análisis exige, entre otros, un diagnóstico con evidencia estadística, la identificación de los afectados, la formulación de alternativas regulatorias y no regulatorias, y la evaluación de los costos y beneficios de cada alternativa. La iniciativa no cumple con estos estándares: no presenta un diagnóstico claro del problema público, no desarrolla opciones de solución distintas a la reforma legal y, sobre todo, carece de una evaluación económica que estime cuánto costará el nuevo esquema y quién asumirá dichos costos.</p> <p>Esta carencia se refleja en la opinión que realizó el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), cuando la iniciativa era estudiada en la Comisión de Trabajo. La institución advirtió que los beneficios del REP deben estar alineados con la sostenibilidad del Fondo Extraordinario del Pescador (FEP). Así, el MEF señaló que medidas como las planteadas en el proyecto de ley podrían afectar seriamente el financiamiento de las obligaciones del régimen pesquero creado por la Ley N° 30003, ya que amplían egresos (nuevos beneficiarios, requisitos más flexibles para pensión) sin garantizar ingresos suficientes y estables. Según el MEF, el proyecto</p>	<p>La experiencia de otros sectores puede servir de referencia. Por ejemplo, en el sector agrario, que también es altamente informal, los trabajadores fueron incorporados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al Sistema Privado de Pensiones (SPP), sin crear regímenes especiales paralelos que incrementen la fragmentación del sistema previsional. Este tipo de soluciones integradas, en lugar de esquemas aislados, permiten aprovechar economías de escala, evitar la duplicidad de fondos y reducir el riesgo de generar pasivos previsionales que luego terminen siendo asumidos por el Estado.</p> <p>Además, cabe preguntarse si es el momento oportuno para introducir reformas sectoriales, considerando que en los próximos meses entrará en vigencia una nueva ley de modernización del sistema previsional peruano. Avanzar con cambios fragmentados para un sector específico puede generar incompatibilidades o superposiciones con la reforma general, afectando la coherencia y la viabilidad de largo plazo del sistema de pensiones en el país.</p> <p>En ese sentido, la sugerencia es que cualquier iniciativa regulatoria en materia previsional, se enmarque dentro de los estándares de calidad regulatoria²:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentar un diagnóstico con evidencia estadística y estudios empíricos.

² Presidencia del Consejo de Ministros (2021). Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR).

⁴ De acuerdo con el Manual, este análisis debe ser realizado obligatoriamente en la elaboración de proyectos de ley.

	<p>no presenta una evaluación económica y de sostenibilidad que contemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los egresos del régimen previsional (población herencia de la CBSSP y población del nuevo régimen). • Los ingresos permanentes (rentabilidad del Fondo, aportes de empresas industriales y aportes al REP de trabajadores y empleadores). <p>En suma, la iniciativa no contempla criterios de calidad regulatoria: se plantea una reforma costosa sin un análisis de impacto ex ante que mida la viabilidad fiscal ni la sostenibilidad de largo plazo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar alternativas de solución, incluyendo opciones de integración al SNP o SPP. • Realizar una evaluación económica seria sobre los ingresos y egresos del régimen, considerando la sostenibilidad del FEP. • Definir mecanismos de implementación, supervisión y monitoreo claros, que eviten repetir los problemas de gestión y solvencia que llevaron a la caída de la CBSSP. <p>De no atenderse estos puntos, existe el riesgo de que el nuevo régimen pesquero termine funcionando bajo la lógica de una garantía implícita estatal, trasladando nuevamente los costos al Tesoro Público y debilitando la disciplina financiera. Por ello, más que una reforma aislada, se necesita una solución estructural, articulada al nuevo marco previsional nacional y con garantías efectivas.</p>
--	---	---