

**ANTEPROYECTO DE LEY ESPECIAL SOBRE EL RÉGIMEN DE PENSIONES  
POR VEJEZ NO CONTRIBUTIVO  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I**

El problema demográfico: Venezuela está considerada por los organismos internacionales especializados en estudios sobre población, como un país en transición demográfica media y en pleno disfrute de las bondades que procura el llamado “bono demográfico”. La dinámica de la población venezolana ha cambiado notable y significativamente en los últimos 50 años y se estima lo siga haciendo en la centuria que vivimos. Una breve revisión de la evolución censal en nuestro país da cuenta del comportamiento de la población: su distribución en el territorio nacional, ubicación urbano-rural, distribución por género y grupos de edad, entre otros indicadores demográficos. Las tasas de natalidad, fecundidad, fertilidad, mortalidad infantil y general, y, esperanza de vida al nacer, se han modificado velozmente en los últimos decenios y períodos intercensales.

El número de hijos por mujer ha disminuido sensiblemente, en consecuencia, el número de menores de 15 años, si bien su cifra sigue siendo importante, su crecimiento ha cedido lugar al número de personas mayores de 60 años. Este hecho o fenómeno, habla, claramente, de una tendencia abierta y franca al envejecimiento de la población venezolana y, a su vez, de un cambio en las tasas de dependencia, disminuyendo la dependencia de niños y jóvenes, e incrementándose la de los adultos mayores. Pero, al lado de este fenómeno, preocupante, sin duda, para la definición de políticas públicas, entre ellas, las de seguridad social, aparece otro fenómeno demográfico, irrepetible en el tiempo: el “bono demográfico”. Por tal fenómeno se entiende un ensanchamiento en la parte media de la pirámide poblacional derivada del crecimiento de la población adulta, de la población económicamente activa, de la fuerza de trabajo en plena capacidad productiva capaz de potenciar el desarrollo pleno de la nación, sí, se le aprovecha adecuadamente, minimizando al máximo su deterioro como consecuencia de las muertes tempranas, producto de la violencia callejera y los accidentes viales; la falta de capacitación para el empleo; la desocupación; el desempleo; y, lo más reciente, la migración o éxodo de nuestros jóvenes con alta calificación profesional formados en nuestro sistema educativo.

La población venezolana es predominantemente urbana y se concentra en el eje centro-costero. Tenemos un ligero predominio de población femenina, sobre todo en los grupos de edad superiores a los 60 años. La tasa media de la edad de la población o, la media de edad poblacional, según el último censo de población, 2011, es de 27 años. La esperanza de vida al nacer de la mujer supera en más de un quinquenio a la del hombre, razón por la que se tiene más mujeres longevas que hombres. La tasa de ocupación de la fuerza de trabajo en el sector formal de la economía se iguala a la tasa de informalidad. El empleo en Venezuela tiende a su precarización y el salario, a la bonificación. Las tasas de inflación pulverizan las remuneraciones o rentas fijas, no trasladables, particularmente, las provenientes de salarios pagados a los trabajadores. Estos y otros indicadores de la dinámica poblacional son básicos, fundamentales, para el establecimiento en el país de un

Sistema Moderno, Sólido y Sustentable, de Seguridad Social. La Política Social del Estado Venezolano debe prestar particular interés a la dinámica poblacional de nuestro país.

El Instituto Nacional de Estadística (INE), en sus proyecciones de la población al 30 de junio de cada quinquenio, según grupos de edad y sexo, 2015-2050, reporta la información siguiente: Venezuela, para el año 2015, tenía una población total de 30.620.404 personas. De este total, los grupos de edad mayores de 55 años, edad a partir de la cual las mujeres tienen derecho a la pensión por vejez que otorga el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y, los hombres, a los 60 años de edad, sumaban 2.918.902, es decir, el 9,53% de la población total. Las proyecciones de la población venezolana para el año 2050, indican que tendremos una población total de 40.500.761 personas, de ellas, 7.671.147, es decir, el 18,94%, será población mayor de 55 años. Para el año 2050, aproximadamente 1/5 de la población total del país, será considerada tercera edad o adulta mayor, lo que revela claramente la tendencia al envejecimiento de la población.

En el año 2015, la población masculina, representaba el 50,13%, del total de población. Para el año 2050, la población masculina, representará el 49,86%. Contrariamente, la población femenina, en el año 2015, representaba el 49,86% y, en el 2050, esta población, representará el 50,13% del total poblacional. Este crecimiento del tamaño de la población femenina, se agudiza, precisamente, en los grupos de edad igual o superior a 55 años, lo que confirma la mayor esperanza de vida al nacer que tiene la mujer en Venezuela. Esta situación de género en la composición de la población venezolana no puede ser obviada por el Estado al momento de definir políticas públicas, particularmente, políticas sociales.

Las pirámides de población elaboradas con información obtenida en los tres últimos censos de población realizados en Venezuela, evidencian las tendencias a una disminución importante de la población menor de 15 años, un crecimiento importante de la población económicamente activa (PEA) (Bono Demográfico) y de la población mayor de 55 años de edad, con énfasis en la población femenina.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Venezuela

## II

Fragmentación de la Política Social del Estado venezolano y de las medidas de protección social.

Venezuela, a lo largo de su historia republicana, no ha logrado que el Estado estructure una política social coherente, ordenada, racional y proporcional en términos de resultados y objetivos propuestos, al gasto o inversión social que se aplica en ella y en los programas sociales que la desagregan.

La política social en Venezuela es fragmentaria y gran parte de los programas sociales surgen de manera improvisada para hacer frente a problemas puntuales lo que determina que los mismos tengan carácter coyuntural, no estructural. En el país no existe orden y control en materia de programas sociales y, a pesar del inmenso gasto o inversión social que se aplica en ellos, los resultados son sumamente precarios, lo que hace permanente y en constante aumento las franjas de población que viven en pobreza y en pobreza extrema, evidencia plena de la desigualdad y la exclusión social.

Venezuela mantiene con buena parte de su población una inmensa deuda social no saldada todavía. Durante mucho tiempo se ha mantenido la idea, con fundamento sin duda alguna, de una población joven, lo cual determina que el énfasis en materia de política social sea colocado en programas orientados a atender prioritariamente a esta población. Silenciosamente, el panorama poblacional ha ido cambiando, y, ahora, tenemos, una población vulnerable en crecimiento que requiere, con urgencia, ser atendida: los adultos mayores. Pero, atendida integralmente, no con paliativos y programas sociales de emergencia social. El adulto mayor en Venezuela, cuya cuantía ya es importante, estadística y socialmente, es un relegado o excluido social. La familia, forma de protección social originaria, histórica y tradicional, del adulto mayor en Venezuela, por diversos factores: económicos, sociales, laborales, urbanísticos, habitacionales, entre otros, ha perdido fuerza como institución de protección social. Por consiguiente, se requiere que el Estado asuma plenamente la obligación de garantizar calidad de vida y bienestar social al adulto mayor. Es necesaria la definición de una política social que asuma como directrices fundamentales lo recomendado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el Informe sobre “Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva”, Ginebra, 2011. A la población adulta mayor se le debe garantizar el acceso a servicios de salud oportunos y de calidad; garantía de medios económicos de vida; y facilidades de acceso a una extensa red de servicios sociales. Estas son las bases de la política social de nuevo corte en la Venezuela que avanza en el siglo XXI con una población camino a envejecer que amerita ser atendida debidamente por la sociedad y el Estado venezolanos.

Venezuela ha obviado buena parte de las recomendaciones que emanan de eventos celebrados en el mundo, convocados por las organizaciones internacionales de las cuales el país es integrante, sobre la protección social que se debe asegurar y garantizar al adulto mayor. La población que se ubica en edades consideradas como tercera edad no es desestimable; por el contrario, todavía, en ella, hay un enorme potencial y, en algunas sociedades, está considerada como un sector con posibilidades extraordinarias para impulsar las actividades turísticas y recreativas. El adulto mayor, amerita ser estudiado a fondo, porque, necesario es diferenciar entre población adulta mayor dependiente y población adulta mayor no dependiente. La población dependiente requiere de atención especial, familiar e institucional; pero, la población no dependiente es un factor humano posible de permanecer en el mercado laboral, prolongar el retiro laboral, percibir ingresos y hacer compatible la percepción de prestaciones de la seguridad social con la percepción de ingresos salariales, para mejorar las primeras significativamente y que las mismas no pierdan su capacidad adquisitiva, tal es la tendencia que se observa en muchos países del mundo. Otra observación importante es la consideración que debe prestarse al género y sus ocupaciones y a la ubicación rural-urbana de la población.

En Venezuela, en materia de medidas de protección social, se aprecian notables diferencias de género. La mujer venezolana, durante mucho tiempo, se mantuvo alejada del mercado laboral formal, ocupada en los “oficios del hogar”, en funciones de cuidadora de niños, ancianos y cónyuge o compañero de vida. Esta situación, por consiguiente, la hizo dependiente, y, por tal motivo, no sujeta activa de atención por parte de las instituciones formales de protección social. Esta situación ha cedido lugar en los últimos años; pero, las amas de casa, los trabajadores por cuenta propia, los campesinos, agricultores, ganaderos, pescadores, las personas discapacitadas, las poblaciones indígenas, las personas sin empleo, indigentes y las personas privadas de libertad, siguen a la espera de la creación y puesta en marcha de un Sistema de Seguridad Social que las comprenda y ampare sin discriminación alguna. Hacia ese logro apunta este Anteproyecto de Ley.

### III

Atomización y fragmentación de la Seguridad Social en Venezuela.

La Seguridad Social en Venezuela es un agregado de partes, instituciones y prestaciones. Tenemos un archipiélago de instituciones sociales que marchan sin concierto ni control, que se yuxtaponen unas a otras en cuanto objetivo, población atendida y recursos económicos aplicados.

La historia de la institucionalidad previsional entre nosotros es la historia de la fragmentación, presión social y de la exclusión y marginación social. En Venezuela conviven instituciones de protección social fundadas en sentimientos caritativos, benéficos, filantrópicos, asistenciales, previsionales y de aseguramiento. Toda una gama institucional imposible de definir como Sistema de Seguridad Social con vocación universal y solidaria.

En Venezuela hay sectores de población relativamente bien cubiertos desde el punto de vista social versus grandes sectores de población indefensos y desprotegidos sociales, entre ellos, en gran medida, la población adulta mayor.

Venezuela, en materia de Seguridad Social, ha seguido el sesgo profesional, laboralista de la previsión social. Los sectores profesionales y laborales mejor organizados y con capacidad para ejercer presión en los centros de toma de decisiones legislativas y ejecutivas, lograron, tempranamente, la creación de regímenes de protección social: pensiones y jubilaciones, cuidado integral de la salud, protección en caso de pérdida del empleo, programas de recreación y habitacionales, entre otros. Este es el caso de los Institutos de Previsión Social de los Miembros de las Fuerzas Armadas, Parlamentarios, Magistrados del Poder Judicial, Funcionarios del Poder Electoral y Ciudadano, Magisterio, Profesores Universitarios y Funcionarios de la Administración Pública Nacional Centralizada y Descentralizada; y, del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). La población no ocupada formalmente, sin relaciones laborales de subordinación o dependencia, aun siendo, también, trabajadores, de menores recursos económicos y menor capacidad organizativa, fue quedando al margen, a la espera de programas de carácter asistencial, suerte de dádivas o limosnas públicas y privadas suministradas por los diferentes niveles de la organización del Poder Público Nacional y por instituciones no gubernamentales de naturaleza privada.

A esta tendencia de la protección y previsión social sectorial, fragmentaria, y a la de su privatización-mercantilización, auspiciada por el neoliberalismo, se le quiso poner freno con la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y, como desarrollo del texto constitucional, con la promulgación y entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS, 2002), derogatoria de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI, 1997). La CRBV, crea, en su artículo 86, un Sistema de Seguridad Social universal, no excluyente ni discriminatorio por razones económicas, de género, raza, credo o condición social. Este mandato constitucional es tomado por el legislador orgánico quien lo desarrolla en la LOSSS. Pero, a los fines de este Anteproyecto de Ley, es necesario, mencionar de manera especial, los artículos 80 y 83 de la Constitución, por cuanto en ellos se establece el derecho de los ancianos y ancianas a ser protegidos por el Sistema de Seguridad Social y por el Sistema Público Nacional de Salud. En consecuencia, la protección a las personas adultas mayores es un derecho humano y social en Venezuela, garantizada su efectividad por el Estado, e, integrado al derecho a la Seguridad Social.

La CRBV traza los grandes lineamientos del Sistema de Seguridad Social y, éstos, son desarrollados ampliamente por la LOSSS. El Sistema de Seguridad Social que establece la Constitución y desarrolla la LOSSS, está integrado por tres grandes Sistemas Prestacionales: Salud, Previsión Social y Vivienda y Hábitat y por seis Regímenes Prestacionales: Salud, Vivienda y Hábitat, Empleo, Seguridad y Salud en el Trabajo, Pensiones y Otras Asignaciones Económicas y Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas. Estos seis Regímenes Prestacionales son los garantes de brindar prestaciones a todos los venezolanos asentados en el territorio nacional y a los extranjeros con residencia legal en el país, ante la ocurrencia de las contingencias siguientes: maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social.

El Poder Legislativo mantiene mora considerable en el desarrollo legal especial de los Regímenes Prestacionales de Salud y Pensiones y Otras Asignaciones Económicas; pero, el Poder Ejecutivo ha sido negligente en el desarrollo institucional y puesta en marcha del Régimen Prestacional de Empleo. Los Regímenes Prestacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo y Vivienda y Hábitat tienen avances significativos en su aplicación. El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, de extraordinaria importancia a los fines de este Anteproyecto de Ley, desarrollado en la ley de Servicios Sociales, 2005, no obstante su concepción avanzada, ha sido ignorado y desnaturalizado totalmente.

El presente Anteproyecto de Ley tiene su base de fundamentación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 22; la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 80, 83, 84, 85 y 86, entre otros; en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social; y, en la Ley de Servicios Sociales.

El ideal en Venezuela, sería tener en pleno funcionamiento el Sistema de Seguridad Social soñada en la Constitución de 1999, a saber: universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas, en el que la falta de capacidad contributiva no sea motivo de exclusión en materia de protección. Lamentablemente, a 18 años de vigencia de la CRBV y 15 años de vigencia de la LOSSS, la Seguridad Social para todos los habitantes del territorio nacional es materia pendiente, lo que obliga, en consecuencia, y, dentro del marco constitucional y legal, a ir desarrollando ese Sistema de Seguridad Social soñado de manera progresiva, por etapas, razón de ser y espíritu que anima la presentación de este Anteproyecto de Ley de Régimen Especial de Pensiones por Vejez No Contributivas Directas para los Adultos Mayores.

#### IV

#### Características y principios orientadores del Anteproyecto de Ley

El presente Anteproyecto de Ley se inscribe en una concepción universal y solidaria de la Seguridad Social, en el entendido que la Seguridad Social en Venezuela está considerada constitucional y legalmente como un derecho humano y social fundamental de toda persona, además, es un servicio público de carácter no lucrativo.

Diversas circunstancias, principalmente, el carácter laboralista de las instituciones de Seguridad Social más generalizadas en Venezuela, tal es el caso de los seguros sociales, han impedido que sectores de población no sometidos a relaciones laborales de subordinación, se afilien y contribuyan directa y obligatoriamente al financiamiento de las instituciones de Seguridad Social. Tal situación ha determinado que sectores de población que han alcanzado la edad fijada por leyes como la del Seguros Social, para tener derecho a la pensión por vejez no puedan optar a ella, por no haber cumplido con el otro requisito concurrente, el de las cotizaciones mínimas semanales acumuladas, quedando en total indefensión, en momentos que hacen imposible el cumplimiento de tal requisito.

El Ejecutivo Nacional, mediante Decretos, algunos de vigencia temporal, otros, permanentes, como es el caso de la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, ha tratado de subsanar la exclusión; pero, la ausencia de norma regulatoria, constitutiva de un derecho subjetivo auténtico que haga exigible y demandable el derecho a la Seguridad Social, ha hecho de tales medidas una política discrecional y de evidente clientelismo político.

Informe reciente del Ejecutivo Nacional – Memoria y Cuenta presentada ante el TSJ por el vice-Presidente Ejecutivo de la República-, correspondiente al año 2016, revela que 9 de cada 10 personas en edad de obtener la pensión por vejez disfruta de la misma para alcanzar un total de pensionados de 3.283.034, cifra que no guarda correspondencia con la población venezolana con edad igual o superior a 55 años, proyectada por el INE, año 2015, en 2.918.902, lo que plantearía, en el supuesto de contar con información veraz, que toda la población venezolana mayor de 55 años de edad, disfruta de pensión por vejez, lo cual, al parecer, no es cierto, a juzgar por la cantidad de adultos mayores carentes de pensión

por vejez en el país. La población total proyectada por el INE para el año 2016, es de 31.028.637, superando, muy ligeramente, los porcentajes de la composición por edad y sexo del año 2015. Es el caso, que, en esta sumatoria, se funden pensiones derivadas del régimen contributivo directo y obligatorio de los seguros sociales y pensiones no contributivas directas, asistenciales, de financiamiento fiscal, anteriormente “prestaciones dinerarias”, otorgadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS), según mandato de la Ley de Servicios Sociales. El número de pensionados proveniente de la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, pensiones asistenciales, no contributivas directas, para el año 2013, alcanzó un total de 531.546 personas, según Boletín del IVSS, encartado en el Diario Últimas Noticias, edición del 21-07-2013. Pero, la población pensionada por vejez respecto a la población total de 60 años y más, según el SISOV, 2013, en el año 2012, fue de 52,9%; y, según la misma fuente, del total de pensiones otorgadas por el IVSS, año 2012, las de vejez representaron el 63,0%; seguidas de las de invalidez, 8,6%; sobrevivientes, 9,4%; discapacidad, 0,6%.

El régimen de pensiones por vejez de carácter contributivo directo y obligatorio lo establece y regula la Ley del Seguro Social. En cambio, el régimen de pensiones por vejez no contributivas directas carece de marco regulatorio. Esta fusión, arbitrariamente desarrollada, en aras de lograr saldar una obligación del Estado y de la sociedad y hacer justicia social, ha devenido en injusticia contra un sector de población: la fuerza de trabajo asalariada, afiliada y cotizante al régimen de los seguros sociales, pues, al igualar el monto de las pensiones por vejez al salario mínimo, violentando la fórmula establecida en la Ley y Reglamento del Seguro Social, el Ejecutivo Nacional hace justicia con un sector de población en contra de los afiliados activos y pensionados del Seguro Social. Por otra parte, incentiva el fraude a la Ley. Los trabajadores dependientes y empleadores entienden, con legítima razón, que es indiferente cotizar o no al régimen de pensiones del Seguro Social. Al final, la prestación que se recibe, es exactamente igual para cotizantes y no cotizantes. Iguala la cuantía de la pensión por vejez al monto del salario mínimo, prescindiendo, totalmente, de las estipulaciones al respecto establecidas en la Ley del Seguro Social y su Reglamento.

El Anteproyecto de Ley en referencia tiene por objeto ampliar la cobertura pensional en Venezuela en el marco de la Constitución y la LOSS, y, del artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mediante la creación de un régimen de pensiones por vejez de carácter no contributivo, que haga efectivo el derecho a la Seguridad Social, bajo el amparo del Derecho Social y la Justicia Social.

La morosidad en la puesta en práctica del Sistema de Seguridad Social (CRBV-LOSS) obliga a adoptar medidas que lo desarrollen progresivamente. Toda persona en Venezuela tiene derecho a la Seguridad Social; por consiguiente, ninguna persona puede ser excluida, independientemente de su capacidad contributiva. El Sistema de Seguridad Social contempla la existencia de un Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas de carácter contributivo directo. Dicho Régimen no ha sido desarrollado legislativa ni administrativamente, lo que hubiese permitido, con alguna reforma de la LOSS y de la Ley de Servicios Sociales, incorporar el componente no contributivo y, de esta

manera, conformar el Sistema General de Pensiones en Venezuela. En ausencia de este desarrollo, adquiere importancia y pertinencia social, una Ley que sobre bases económicas y financieras sólidas y sustentables, adicione a la Seguridad Social en Venezuela un Régimen Especial de Pensiones por Vejez no Contributivo.

El campo de aplicación personal o subjetivo de la Ley, en lo inmediato, es toda mujer de 55 años o más de edad y todo hombre de 60 años o más de edad, no amparados por regímenes de pensiones o jubilaciones existentes y no susceptibles de incorporación o reincorporación a un régimen pensional preexistente, que, por ausencia de instrumentos legales que lo hagan posible, falta de cobertura, falta de cotizaciones al Seguro Social u otro tipo de régimen pensional o jubilatorio, vacíos laborales, práctica de actividades no remuneradas o remuneradas eventualmente, no lograron ni lograrán incorporarse formalmente a un régimen de pensiones preexistente.

El campo de aplicación material u objetivo de la Ley es la tutela y amparo de la vejez y sus circunstancias económicas, sociales y familiares, como estadio de la vida de la persona humana, mediante el aseguramiento de tres tipos de prestaciones, susceptibles de materializarse en dinero, a saber: una Pensión Mínima Vital, la cual no puede ser inferior al Salario Mínimo; un Bono para la adquisición de Alimentos; y, un Bono, para la adquisición de Medicinas. Estos bonos, pueden ser en dinero, en servicios o en especie y su cuantía no puede ser inferior a los beneficios de igual naturaleza que perciben los trabajadores activos y los trabajadores jubilados y pensionados.

El financiamiento del Régimen Especial de Pensiones por Vejez No Contributivo será de carácter fiscal, mediante la constitución de un Fondo Especial de Financiamiento de Pensiones No Contributivas, con personalidad jurídica, adscrito al Ministerio con competencia en las Finanzas Públicas. Este Fondo tendrá como fuentes de recursos los siguientes: a) Un porcentaje determinado de los ingresos por concepto de renta petrolera; b) Un porcentaje determinado de los ingresos por concepto de Impuesto al Valor Agregado; c) Un porcentaje determinado de los ingresos por concepto de impuesto al lujo, cigarrillos, licores y juegos de envite y azar y sucesiones y donaciones; d) Los recursos presupuestarios actuales, destinados al pago de pensiones por vejez asistenciales; y, e) Cualquier otro tipo de fuente que se considere necesaria. Los estudios actuariales establecerán el monto de los porcentajes señalados para que el Régimen funcione en equilibrio financiero y actuarial.

El órgano gestor, administrativo, del Régimen Especial de Pensiones por Vejez No Contributivo, es el Fondo Especial de Financiamiento, el cual deberá crear los sistemas necesarios para el registro de las personas sujetas al campo de aplicación de la Ley, los procedimientos necesarios y el pago de las prestaciones económicas y no económicas.

El Ministerio con competencia en Finanzas Públicas, será el órgano encargado de dirimir las controversias que se presenten con ocasión de la aplicación de la Ley y el órgano de fiscalización, supervisión y control del Fondo.

## V

Viabilidad financiera de la Ley.

El Régimen Especial de Pensiones por Vejez No Contributivo es total y absolutamente viable desde el punto de vista financiero sí las fuentes indicadas resultan efectivas. Con la información disponible para el momento, al no existir conocimiento exacto del número de pensiones por vejez otorgadas y, consecuentemente, la erogación presupuestaria mensual por este concepto, resulta difícil calcular el costo para el Estado de la puesta en práctica de este Régimen de financiamiento fiscal. Sí, partimos de la hipótesis, afirmación para el gobierno nacional, que, 9 de cada 10 venezolanos, con edad que los califica como beneficiarios de pensión por vejez, son beneficiarios de la misma, la inversión social en la aplicación de este Régimen no tiene mayor incidencia fiscal; ahora bien, esta población con derecho a pensión tiende a crecer, en cuyo caso sí se presenta una mayor incidencia fiscal; pero, es importante destacar que este Régimen debe empezar a disminuir su impacto fiscal, en la medida que la población activa se incorpore progresivamente a los regímenes de pensiones de carácter contributivo.

El Fondo Especial de Financiamiento contará con una Oficina Técnica Actuarial a cuyo cargo estará elaborar los cálculos que se requieran y la constitución de las reservas técnicas necesarias para honrar el pago de pensiones y bonos oportunamente, en el presente y en el futuro.

**LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**  
**DECRETA**

La siguiente:

**LEY ESPECIAL DEL RÉGIMEN DE PENSIONES POR VEJEZ NO CONTRIBUTIVO**

**TITULO I**  
**DISPOSICIONES GENERALES**

**Objeto**

**Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto crear y regular el Régimen Especial de Pensiones por Vejez de carácter no contributivo directo, de conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los artículos 80, 83, 84, 85 y 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; y, los artículos 4, 16, 17, 18, 21, 56, 57 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

**Protección Integral de la Vejez**

**Artículo 2.** El Estado está en la obligación de proteger la vejez o ancianidad el cual es un estadio natural de la vida de los seres humanos que amerita atención integral especial. Para la seguridad social es muy importante la situación en la que llegan las personas a la edad anciana, por cuanto constituyen un grupo vulnerable que requiere atención prioritaria. Los cambios económicos, políticos, sociales, familiares tecnológicos, laborales, demográficos y urbanísticos, entre otros, determinan la necesidad de reorientar las políticas públicas, en particular las políticas sociales y de seguridad social hacia este sector de población.

**Obligación del Estado**

**Artículo 3.** La seguridad social en Venezuela es un derecho de toda persona y un servicio público de carácter no lucrativo. El Estado tiene la obligación de garantizar la efectividad de

este derecho sin discriminación de ninguna naturaleza. La falta de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de la protección de la seguridad social.

## **TITULO II DE LAS PERSONAS SUJETAS AL CAMPO DE APLICACIÓN DE LA LEY**

### **Campo de aplicación Personal**

**Artículo 4.** Están comprendidas en el campo de aplicación de la Ley las personas de sexo femenino que, para el momento de entrada en vigencia de la Ley, tengan una edad igual o superior a los 55 años y las personas de sexo masculino con edad igual o superior a 60 años, que sean de nacionalidad venezolana y con residencia en el territorio de la República. Están comprendidas, también, en el campo de aplicación de la Ley, las personas de otras nacionalidades, con residencia legal en el país no menor a diez (10) años continuos, debidamente comprobada, mediante certificación de residencia otorgada por los organismos competentes.

### **Corte de la edad para ser beneficiario**

**Artículo 5.** Están comprendidas igualmente, en el campo de aplicación subjetivo de esta Ley las personas, que, para el momento de entrada en vigencia de la misma, tengan una edad de 40 años las mujeres y 45 años los hombres, y, por motivos ajenos a su voluntad o imposibilidad económica o laboral, debidamente comprobada, no estén afiliadas, ni puedan estarlo, al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales u otra institución o régimen pensional de carácter público, bien sea como trabajador asegurado, afiliación facultativa, trabajador por cuenta propia, socio cooperativista, miembro asociado, trabajador o trabajadora doméstica, residencial, ama de casa. El corte en la edad actual obedece al tiempo mínimo de cotización (750 cotizaciones semanales) que se requiere para calificar como beneficiario de una pensión por vejez otorgada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. La solicitud de pensión en este último supuesto procede cuando la mujer cumpla los 55 años de edad y los hombres 60 años.

### **Registro e identificación**

**Artículo 6.** Las personas comprendidas en el campo de aplicación de esta Ley deberán registrarse en el Fondo de Financiamiento del Régimen Especial de Pensiones por Vejez no contributivo, a los fines de su identificación, supervisión y control. Este Fondo entregará de manera gratuita, la identificación que corresponda a las personas beneficiarias de este Régimen Especial de Pensiones por Vejez no contributivo.

### **Prohibición de multifiliación y multibeneficios**

**Artículo 7.** Las personas comprendidas en el campo de aplicación de esta ley no podrán estar amparadas por otros regímenes pensionales de la seguridad social contributivos o no contributivos, ni recibir beneficios iguales o superiores a las prestaciones que se otorgarán por el Régimen de Pensiones por Vejez no contributivo. La pensión por vejez derivada de este Régimen excluye cualquier otro beneficio de similar naturaleza.

### **Sobrevivencia**

**Artículo 8.** La pensión por vejez que otorga o concede el Régimen de Pensiones por Vejez no contributivo es personalísima y no causa sobrevivencia en ningún caso.

## **TITULO III**

### **DE LAS CONTINGENCIAS CUBIERTAS Y DE LAS PRESTACIONES EN DINERO Y ESPECIES**

#### **Campo de aplicación material u objetivo**

**Artículo 9.** El Régimen Especial de Pensiones por Vejez no contributivo garantiza a las personas comprendidas en su ámbito de aplicación, protección económica o dineraria y socio-económica en caso de la ocurrencia de alguna de las contingencias siguientes:

- a) Ausencia de medios económicos para atender las necesidades vitales
- b) Abandono familiar e institucional
- c) Discapacidad total y permanente
- d) Situación de dependencia total
- e) Cualquier otro estado de necesidad susceptible de ser amparado por este régimen de protección social.

#### **Prestaciones o beneficios**

**Artículo 10.** Las contingencias amparadas por el Régimen Especial de Pensiones por Vejez no contributivo, serán atendidas mediante el otorgamiento de las prestaciones siguientes:

- a) Pensión por Vejez;
- b) Bono para la adquisición de alimentos
- c) Bono para la adquisición de medicinas.

#### **Pensión Mínima Vital**

**Artículo 11.** La Pensión por Vejez es una prestación dineraria, vitalicia, de pago mensual en el territorio de la República, cuya cuantía no puede ser inferior al Salario Mínimo Mensual. El monto dinerario de la pensión se ajustará periódicamente ante la pérdida del poder adquisitivo de la moneda que sirve de medio de pago, en la misma forma y periodicidad en

la que se ajusta en Venezuela el Salario Mínimo. Esta pensión se denomina “Pensión Mínima Vital” y se incrementará en un 50%, en el caso que el beneficiario se encuentre bajo el cuidado de una tercera persona por presentar dependencia total.

#### **Bono para adquisición de alimentos**

**Artículo 12.** La prestación “Bono para la adquisición de alimentos” es de otorgamiento periódico, mensual, semanal o diario, valorable en dinero y pagado en dinero o en especie. Su cuantía no podrá ser inferior a la prestación o beneficio de igual naturaleza que reciben los trabajadores activos sometidos a relación laboral de dependencia.

#### **Bono para la adquisición de medicinas**

**Artículo 13.** La prestación “Bono para la adquisición de medicinas” es de otorgamiento periódico o eventual según el caso, valorable en dinero y pagado en dinero o en especie, previa presentación de certificación médica por parte del interesado en la que se indique médico tratante, tratamiento prescrito, dosis y duración del tratamiento. Esta prestación podrá otorgarse a las personas adultas mayores que lo requieran, mediante convenios que suscriba el Fondo Nacional de Financiamiento de las Pensiones por Vejez no contributivo con la redes de farmacias existentes en Venezuela; entrega directa en establecimientos propios; o, en metálico, mediante la entrega de una cantidad de dinero mensual que cubra el costo del tratamiento indicado.

#### **Beneficiarios hospitalizados**

**Artículo 14.** Los adultos mayores beneficiarios del bono para la adquisición de alimentos y medicinas, que se encuentren hospitalizados o reclusos en instituciones especializadas para su atención, por lapsos superiores a treinta (30) días, que incluya el suministro de alimentos y medicinas, los beneficios de este tipo otorgados se suspenderán por el tiempo que dure la hospitalización o reclusión. Caso contrario, se mantendrán inalterables.

**TITULO IV**  
**DEL FINANCIAMIENTO DEL RÉGIMEN ESPECIAL**  
**DE PENSIONES POR VEJEZ NO CONTRIBUTIVO**

**Fondo Nacional de Financiamiento**

**Artículo 15.** Se crea el Fondo Nacional de Financiamiento del Régimen Especial de Pensiones por Vejez no contributivo, el cual tendrá a su cargo la gestión administrativa y financiera del mencionado régimen. El Fondo será el ente público encargado de recaudar los aportes provenientes de las distintas fuentes de financiamiento del Fondo y pagar a los beneficiarios las prestaciones correspondientes.

**Fuentes financieras del Fondo**

**Artículo 16.** El Fondo Nacional de Financiamiento del Régimen de Pensiones por Vejez no contributivo, tendrá las fuentes de financiamiento siguientes:

- a) Un porcentaje determinado de la renta petrolera obtenida por el Estado venezolano anualmente
- b) Un porcentaje determinado del Impuesto al Valor Agregado (IVA), recaudado anualmente por el Estado venezolano
- c) Un porcentaje determinado sobre la imposición tributaria al consumo de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco, juegos de envite y azar y sucesiones y donaciones
- e) El monto total de recursos fiscales actuales, año 2017 y lo presupuestado para los mismos fines en los años siguientes, aplicado por el Estado venezolano al financiamiento de pensiones por vejez de distinta índole de carácter asistencial
- f) Cualquier otra fuente de financiamiento que se considere necesaria ahora o en el futuro.

**Artículo 17.** Los porcentajes señalados en el artículo anterior deben ser suficientes para financiar el Régimen de Pensiones, ahora y en el futuro, de manera que dicho Régimen sea sustentable financieramente en el tiempo y se desarrolle en equilibrio financiero y actuarial. Para el caso que se consoliden reservas técnicas, derivadas de algún esquema de capitalización colectiva, superado el régimen financiero de reparto simple, las mismas serán invertidas por el Fondo en instrumentos financieros nacionales o internacionales de reconocida seguridad, confiabilidad y rendimiento.

**Oficina Técnica de Estadística Actuarial del Fondo**

**Artículo 18.** El Fondo Nacional de Financiamiento del Régimen Especial de Pensiones por Vejez no contributivo, creará y pondrá en funcionamiento una Oficina Técnica de Estadística Actuarial, como organismo técnico asesor, la cual tendrá a su cargo la realización de los estudios e investigaciones demográficas, actuariales y financieras necesarias para que el Fondo cumpla sus obligaciones prestacionales prometidas, mantenga el equilibrio financiero y actuarial y resulte sustentable en el tiempo.

**TITULO V**  
**DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL**  
**DE PENSIONES POR VEJEZ NO CONTRIBUTIVO**

**Administración y gestión**

**Artículo 19.** El Fondo Nacional de Financiamiento del Régimen Especial de Pensiones por Vejez no contributivo, es el órgano de administración y gestión del Régimen de Pensiones no contributivo. Estará adscrito al Ministerio con competencia en Finanzas, el cual ejercerá su tutela, supervisión, fiscalización y control. El Fondo es un ente autónomo con personalidad jurídica, lo que le permitirá gestionar el Régimen con independencia de otras instituciones de seguridad social, hasta que se logre la unificación e integración plena de estas instituciones en un Sistema de Seguridad Social como lo ordena la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

**Administración del Fondo**

**Artículo 20.** El Fondo Nacional de Financiamiento del Régimen Especial de Pensiones por Vejez no contributivo, está administrado por un Directorio integrado por tres (3) Directores, designados, así:

Uno, en representación de la Asamblea Nacional, designado por dicha Asamblea Nacional; uno, en representación del Ejecutivo Nacional, designado por el Presidente de la República; y, uno, en representación de los beneficiarios del presente Régimen designado por la organización no gubernamental más representativa con actuación histórica en la lucha por la defensa de los derechos de las personas adultas mayores.

La Presidencia del Directorio es rotativa y cada Presidente permanece dos años en sus funciones, mientras que los Miembros del Directorio, duran seis años en el ejercicio de sus funciones. El primer ejercicio presidencial del Directorio corresponde al representante del Ejecutivo Nacional.

**Estatuto Orgánico del Fondo**

**Artículo 21.** El Directorio del Fondo, dentro de un lapso de treinta (30) días, contado a partir de la fecha de su instalación, debe elaborar el Estatuto Orgánico del Fondo en el que se establece la naturaleza jurídica del Fondo, su patrimonio, organización, funcionamiento, designación del personal adscrito al mismo, remuneración de los miembros del directorio y del personal, política de inversiones, procedimientos administrativos a cumplir para que proceda la solicitud de pensión y otros beneficios y cualquier otro aspecto que se estime necesario. El Estatuto Orgánico del Fondo debe ser publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

**TITULO VI**  
**DISPOSICIÓN TRANSITORIA**

**PRIMERA:** Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley deben ser designados los tres integrantes del Directorio del Fondo Nacional de Financiamiento del Régimen Especial de Pensiones por Vejez no contributivo, por cada una de las instituciones que representan.

**SEGUNDA:** El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales en un lapso de treinta días hábiles, contado a partir del momento de creación y entrada en funcionamiento del Fondo Nacional de Financiamiento, debe transferir al Fondo Nacional de Financiamiento del Régimen Especial de Pensiones por Vejez no contributivo, la nómina de las personas beneficiarias de pensión por vejez no afiliadas al Instituto de los Seguros Sociales y, por consiguiente, no cotizantes o contribuyentes al Régimen de Pensiones por Vejez administrado, de conformidad con la ley que rige dicho Instituto.

**TITULO VII**  
**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**PRIMERA.** A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, quedan derogadas todas las normas legales, reglamentarias y administrativas de carácter nacional, estatal o municipal que contraríen las disposiciones de la presente Ley

**TITULO VIII**  
**DISPOSICIÓN FINAL**

**UNICA.** La presente Ley entra en vigencia a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial de la república Bolivariana de Venezuela.