



**Defensoría
del Pueblo**

Conociendo las propuestas de reforma de
los sistemas de pensiones: Elementos para
una discusión y evaluación necesaria

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición, marzo de 2021

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-03945

Documento de Trabajo n.º 2-2021-DP/AAE. Conociendo las propuestas de reforma de los sistemas de pensiones: Elementos para una discusión y evaluación necesaria.

Este documento ha sido elaborado en base a la consultoría realizada por Javier Olivera Angulo, PhD. en Economía, experto internacional en materia de pensiones.

La redacción estuvo a cargo de José Antonio Ordinola Dediós, Jefe del Área de Administración Pública de la Adjuntía para la Administración Estatal y la aprobación de Alicia Abanto Cabanillas, Adjunta para la Administración Estatal

Índice

INTRODUCCIÓN	4
PRIMERA PARTE	
La necesidad de contar con sistemas de pensiones. Principales condiciones de acceso a los mismos	
1. Necesidad y justificación de la seguridad social y las pensiones	6
2. Principales condiciones para el acceso a los sistemas de pensiones.....	6
3. El programa social “Pensión 65”	7
SEGUNDA PARTE	
Principales diferencias del Sistema Nacional de Pensiones y del Sistema Privado de Pensiones	
1. La presencia de solidaridad para garantizar el derecho a la pensión	8
2. La presencia de derechos de “propiedad” sobre los aportes acumulados.....	9
3. Las “posibilidades de traspaso” entre ambos sistemas de pensiones.....	9
TERCERA PARTE	
Cifras sobre la cantidad de pensionistas y trabajadores/as afiliados	
1. Solamente el 28% de las personas mayores de 65 en el Perú gozan de una pensión y el 49% no cuenta con un ingreso garantizado para su vejez	10
2. Solamente el 28% del total de trabajadores (incluye informales e independientes) aporta a un sistema de pensiones.....	11
3. El 72% del trabajo en el Perú se realiza en condiciones de informalidad lo que no permite que las personas aporten lo suficiente a los sistemas de pensiones	11
4. El 33% de la PEA Ocupada es independiente e informal y tampoco aporta a los sistemas de pensiones.....	12
5. El Sistema Nacional de Pensiones lleva dos décadas desfinanciado por un defectuoso diseño previsional.....	13
CUARTA PARTE	
Principales propuestas de reforma planteadas ante la Comisión Especial Multipartidaria	
1. De la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	14
2. Del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).....	16
3. De las organizaciones sindicales (CGTP, CUT y CATP).....	17
4. Del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).....	18
5. De la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).....	19
6. De la Asociación de AFP.....	20
7. Del Instituto Peruano de Economía (IPE).....	21
8. Del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).....	22
Anexo	24

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones en el Perú están en el medio de una trampa, ya que se cuenta con dos modelos sistemas de pensiones desconectados y compitiendo en el mismo país. La única forma de poder salir de ella es con una reforma integral que resuelva dicha situación. También se debe tener en cuenta que más del 70% de la población trabaja en la informalidad por lo que no participan de los sistemas de pensiones.

Hubo intentos de reforma del “sistema” a través de comisiones organizadas desde el Poder Ejecutivo en el 2011 y luego en el 2017 con éxito variable, y también una serie de cambios normativos que, lamentablemente, han debilitado los sistemas de pensiones. El más importante de estos cambios es la norma de abril 2016 (Ley 30425) que permite retirar hasta el 95.5% de los fondos del Sistema Privado de Pensiones al momento de la jubilación y/o el 25% en cualquier momento para adquirir un primer inmueble o amortizar parte de una hipoteca.

La pandemia del Covid-19 también ha creado presiones para retirar efectivo de los fondos de pensiones, lo cual finalmente ocurrió primero con una norma del gobierno, en abril 2020, para retirar hasta S/. 2,000, y luego con el Congreso permitiendo un retiro del 25% del saldo del fondo hasta un tope de S/. 12,900. Estas medidas han implicado un retiro masivo de fondos de alrededor de S/. 23,000 millones (3.3% del PBI), lo cual tendrá implicancias severas en la seguridad económica en la vejez.

Dado estos problemas y desafíos del sistema de pensiones peruano, el Congreso de la República crea en mayo 2020 la *Comisión Especial Multipartidaria Encargada de Evaluar, Diseñar y Proponer el Proyecto para la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano*¹. Esta comisión, compuesta por 9 congresistas de distintos grupos políticos, tenía hasta fines de enero de 2021 para proponer una reforma de pensiones.

En esta tarea, la Comisión ha convocado a diversos actores para presentar sus propuestas de reforma del sistema de pensiones. Entre ellos hay instituciones del Estado, partidos del Congreso, gremios empresariales, gremios sindicales, académicos, expertos nacionales y extranjeros, instituciones multilaterales y la sociedad civil. El formato ha sido llevar a cabo a presentaciones y luego una discusión con preguntas y respuestas de los comisionados.

¹ Ver su sitio web en: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2020/CEM-sistema-previsional/>

El grado de profundidad y alcance de cada propuesta es muy variado, tanto en el uso de cálculos matemáticos, como en los aspectos que se quieren reformar. Hay un uso extenso de distintos conceptos y términos del mundo del estudio de las pensiones que a veces no es fácil entender cabalmente sin un conocimiento previo.

El tema de las pensiones es uno de mucha complejidad porque abarca varios periodos del ciclo de vida de las personas y tiene conexión con los mercados laborales, de capitales, la demografía, las finanzas, el presupuesto público, las decisiones y preferencias individuales.

La Defensoría del Pueblo con la asistencia técnica del PhD. en Economía y experto internacional Javier Olivera ha elaborado este documento de divulgación, el cual está orientado a socializar y mejorar la comprensión del debate público de reforma del sistema de pensiones, el mismo que requiere la atención de toda la población ya que se trata de un derecho humano y un reto para el Estado.

De este modo, este documento de divulgación revisa en palabras sencillas las propuestas de reforma más importantes, incidiendo en cuales son los aspectos del “sistema” que se buscan cambiar y la posibilidad real de hacerlo. En ese proceso se explica las ventajas y desventajas de las propuestas de reforma que se han podido advertir.

Aunque la Comisión Especial de reforma ha culminado su trabajo, este documento de divulgación ayudará a identificar cuál o cuáles fueron las propuestas que prevalecieron para los representantes congresales y las posibles matizaciones que se introdujeron a las mismas, propiciando la mejor comprensión posible por parte de la ciudadanía del proyecto de ley que eventualmente se discutirá al interior del Congreso de la República y en el Poder Ejecutivo.

Finalmente, con este documento se busca propiciar que el debate de la reforma de los sistemas de pensiones no se siga postergando indefinidamente.

PRIMERA PARTE:

La necesidad de contar con sistemas de pensiones. Principales condiciones de acceso a los mismos

1. Necesidad y justificación de la seguridad social y las pensiones

La idea contar con pensiones de jubilación se inicia con la creación del “seguro social” (“seguridad social”) en Alemania a partir de 1883, a través de diversas leyes del Estado. Se trata de una gesta social de los trabajadores. Luego la idea se expande en todo el mundo y se extiende a toda persona, llegando a consagrarse en la Constitución Política de 1993.

Una de las justificaciones más importantes es que existen personas que no cuentan con recursos suficientes para ahorrar o ahorrar lo suficiente para tener ingresos “seguros” cuando cesen en su vida laboral o para asegurar la subsistencia de su familiares (viudas/os y huérfanas/os) en caso de que fallezcan. También parte del hecho comprobado de que las personas privilegian el consumo presente frente al ahorro para el consumo en el futuro.

2. Principales condiciones para el acceso a los sistemas de pensiones

Todas las personas y no solo los trabajadores pueden elegir entre afiliarse al Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones.

Las personas deben aportar una cantidad razonable de años a cualquiera de los sistemas elegidos para acceder a una pensión “suficiente”. En el caso del Sistema Nacional de Pensiones actualmente se exigen 20 años de aportes, pero existen propuestas para reducir dicha exigencia. El Sistema Privado de Pensiones no exige un número de años de aporte.

El aporte en el Sistema Nacional de Pensiones es del 13% de los salarios o ingresos que perciben o declaran percibir las personas. En el Sistema Privado de Pensiones el aporte es del 10%, sin embargo, se debe pagar adicionalmente una prima por seguro de invalidez y sobrevivencia (1.74% de la remuneración), así como una comisión por la administración de los fondos (1.58% de la remuneración en promedio), que suman alrededor de un 3.3% adicional. En la práctica el monto del aporte es muy cercano. Notar que los afiliados en el esquema de comisión mixta pagan una comisión aplicada al saldo acumulado de sus fondos de pensiones (1.13% en promedio) y otra a la remuneración (0.17% en promedio).

La edad de jubilación en ambos sistemas es de 65 años de edad, pero existen sistemas de jubilación adelantada a una menor edad.

Ambos sistemas otorgan “pensión de invalidez” en el caso de que la persona quede incapacitada para el trabajo total o parcialmente. Asimismo, ambos otorgan “pensión de sobrevivientes” en caso de fallecimiento de la persona afiliada, por ejemplo al viudo o viuda o las/os huérfanas/os.

3. El programa social “Pensión 65”

El programa social Pensión 65 otorga “transferencias de dinero” de S/ 250 soles bimestralmente a un 20% adicional de personas de 65 años a más, bajo la condición que pertenezcan a hogares en “extrema pobreza”. Al ser un programa social creado por voluntad del Poder Ejecutivo, que es el que libremente le asigna el Presupuesto Público para su funcionamiento, usualmente no es considerado un derecho e incluso una “pensión”.

Para recibir esta transferencia de dinero no es necesario haber efectuado aportes a los “sistemas de pensiones” pues justamente el programa social surge para brindar una solución a los problemas de pobreza e informalidad en nuestro país, que han impedido que un considerable número de personas no puedan realizar aportes constantes a los sistemas de pensiones. En algunos países estas “transferencias de dinero” son parte importante de la asistencia social y como tal de un sistema de estado de bienestar más general e inclusivo.

SEGUNDA PARTE:

Principales diferencias del Sistema Nacional de Pensiones y del Sistema Privado de Pensiones

Existen varias diferencias entre el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones. Sin embargo, para conocer los aspectos fundamentales que están “en juego” en una posible reforma se deben poner de relieve tres diferencias principales: la presencia de solidaridad para garantizar el derecho a una pensión; la presencia de derechos de “propiedad” sobre los aportes acumulados y las “posibilidades de traspaso” entre ambos sistemas de pensiones.

1. La presencia de solidaridad para garantizar el derecho a la pensión

El Sistema Nacional de Pensiones es un sistema solidario, es decir que los aportes de los actuales trabajadores y trabajadoras son utilizados para el pago de las pensiones de los actuales pensionistas de acuerdo a las reglas establecidas por el Estado, bajo la confianza de que al llegar el momento de jubilarse los futuros trabajadores harán lo mismo (a esto se le suele llamar como el “contrato social” entre las generaciones).

La idea de estos sistemas es garantizar a los trabajadores de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad el acceso a pensiones justas, que de otro modo no podrían acceder por su cuenta. Si bien la solidaridad puede tener varias modalidades o formas de aplicación, evidentemente la principal es aquella que supone que quienes tienen la posibilidad de percibir “mayores ingresos” y “contar con trabajo durante mayores periodos de tiempo” ayuden solidariamente a otros trabajadores a acceder a una pensión justa. Uno de los ejemplos en que se materializa esta solidaridad es que en el Sistema Nacional de Pensiones garantiza el pago de una “pensión mínima” de S/ 500 soles a quienes cumplen con realizar al menos 20 años de aportes.

Sin embargo, debido a la solidaridad y a la existencia de recursos limitados, en el Sistema Nacional también existe una pensión máxima de S/ 890.00 soles. Este tope no existe en el Sistema Privado por lo que las personas que tienen mayores salarios o ingresos prefieren este sistema.

El Sistema Nacional de Pensiones es solidario y el Sistema Privado de Pensiones no. El Sistema Nacional de Pensiones es administrado históricamente por Estado y representa a la “Seguridad Social” contemplada en el artículo 10 de la Constitución Política de 1993, por lo que tiene el respaldo o “garantía del Estado” en caso afronte dificultades.

2. La presencia de derechos de “propiedad” sobre los aportes acumulados

Al ser un sistema solidario, en el Sistema Nacional de Pensiones los aportes entran y salen según las necesidades del sistema; sus fines son fundamentalmente colectivos y sociales, por lo que todo el dinero recaudado se colecta en un “fondo común”; por ende no es un sistema de ahorro. La labor del Estado es cuidar que el Sistema Nacional “funcione bien” y no quiebre de tal forma que todas las generaciones presentes y futuras puedan acceder a los beneficios que ofrece.

El Sistema Privado de Pensiones nace para alejarse de los “modelos solidarios y de garantía estatal” como el del Sistema Nacional de Pensiones bajo la idea de que en escenarios de crisis los sistemas nacionales pueden resultar muy caros para el Presupuesto Público. Es así que, en el Sistema Privado de Pensiones los aportes de las personas son acumulados o ahorrados en “cuentas individuales” que son de “propiedad” de los aportantes; lo que se logre “ahorrar” será lo único que se utilice para pagar una pensión; por esta razón pueden existir pensiones muy pequeñas, sin que exista una garantía de una “pensión mínima” como sí ocurre en el Sistema Nacional. En casos muy específicos, los recursos acumulados pueden ser “heredables”.

Está lógica de alejamiento del Estado y “abandono del individuo a su suerte”, permite que la lógica de seguridad social o solidaridad no sea bienvenida por las personas que eligen afiliarse al Sistema Privado. Por ejemplo, en una acción casi sin precedentes en todo el mundo, en el Perú se permite que en lugar de recibir una pensión, se proceda al retiro libre del 95.5% de los aportes acumulados en el Sistema Privado al alcanzar la edad de jubilación; así como también se han permitido diversos retiros de dichos fondos durante la pandemia por COVID-19. El Sistema Privado ya no es un sistema de pensiones.

3. Las “posibilidades de traspaso” entre ambos sistemas de pensiones.

Cuando una persona elige u opta por uno de los sistemas de pensiones en la práctica le será muy difícil, imposible e incluso perjudicial el cambio de sistema, “condenando” a las personas a permanecer en el mismo, a pesar que el sistema ya no se adapta a las necesidades y potencialidades de las personas.

Es así que, las personas que se han afiliado al Sistema Privado están impedidas de “trasladarse” al Sistema Nacional (salvo que antes hayan estado afiliados a este último sistema y se cumplan ciertos requisitos muy rígidos, y en cuyo caso los aportes del Sistema Privado se trasladan al Sistema Público). Los afiliados del Sistema Nacional en cualquier momento se pueden “trasladar” al Sistema Privado, sin embargo, en la actualidad, pierden la totalidad de los aportes realizados.

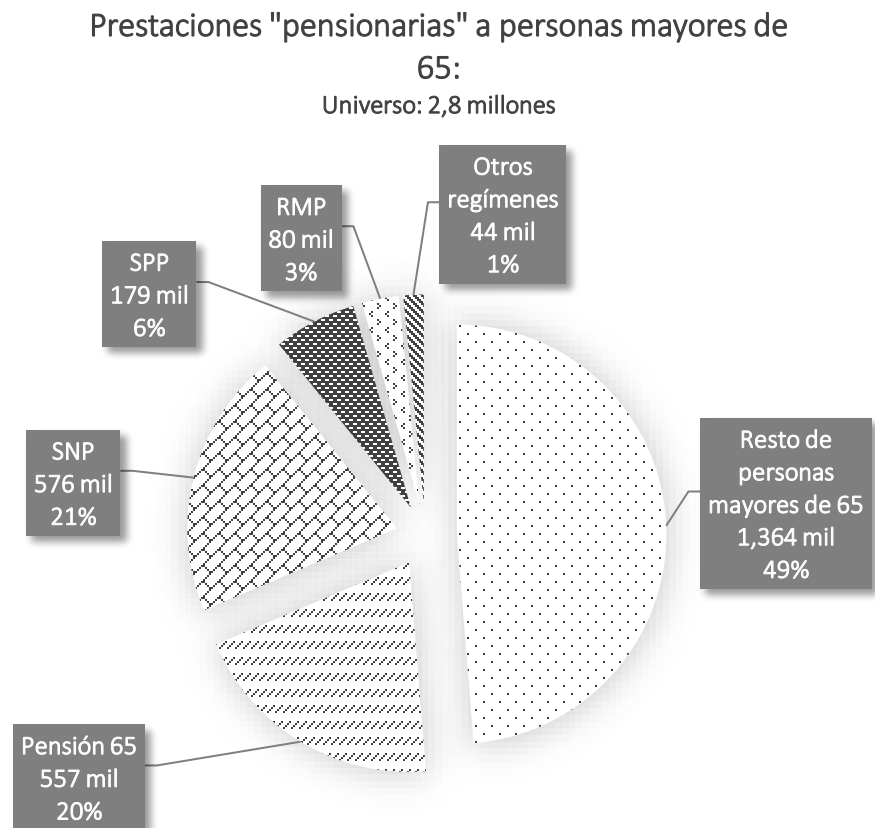
TERCERA PARTE:

Cifras sobre la cantidad de pensionistas y trabajadores/as afiliados

1. Solamente el 28% de las personas mayores de 65 en el Perú gozan de una pensión y el 49% no cuenta con un ingreso garantizado para su vejez

A diciembre de 2019, el Sistema Nacional de Pensiones otorga pensión a 576 mil personas y el Sistema Privado de Pensiones a 179 mil personas. De este modo, del total de la población adulta mayor de 65 años solamente el 28% goza de una pensión.

El programa social Pensión 65 otorga "pensiones" a un 20% adicional de personas mayores de 65 años en condición de "extrema pobreza". Esto permite evidenciar que aproximadamente el 49% restante de personas mayores de 65 años no cuenta con un ingreso asegurado para su vejez.

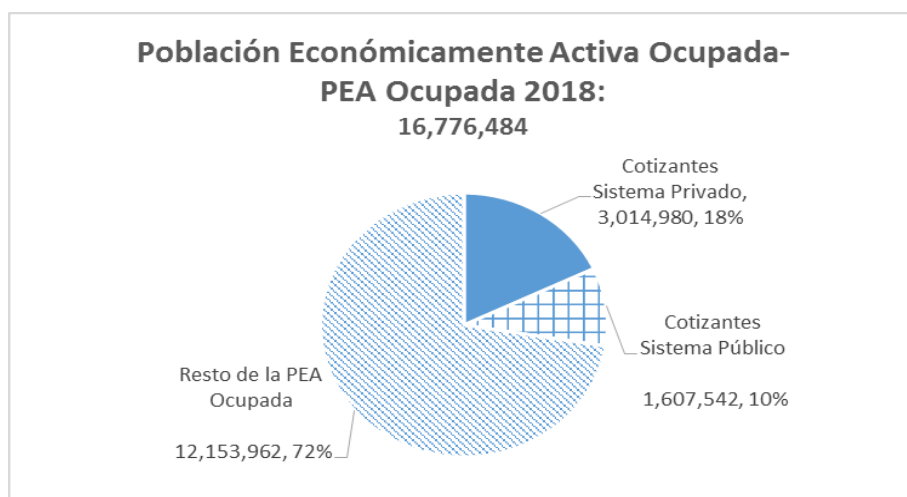


Elaboración: Propia
Fuente: ONP

2. Solamente el 28% del total de trabajadores (incluye informales e independientes) aporta a un sistema de pensiones

A diciembre de 2018, el Sistema Nacional de Pensiones tuvo 1 millón 700 mil aportantes, mientras que el Sistema Privado de Pensiones registró 3 millones.

Es decir, que solamente, el 28% de los trabajadores y trabajadoras dependientes e independientes, formales o informales, aporta efectivamente a uno de los dos sistemas de pensiones, lo cual se puede advertir en el siguiente gráfico.



Elaboración: Propia
Fuente: SBS, ONP, INEI, MTPE

3. El 72% del trabajo en el Perú se realiza en condiciones de informalidad lo que no permite que las personas aporten lo suficiente a los sistemas de pensiones

De acuerdo al INEI, en el año 2018, de los cerca 17 millones de trabajadores que existen en el Perú, dependientes e independientes, solamente el 27.6% tienen empleos formales. El resto, es decir el 72.4% tiene empleos informales.

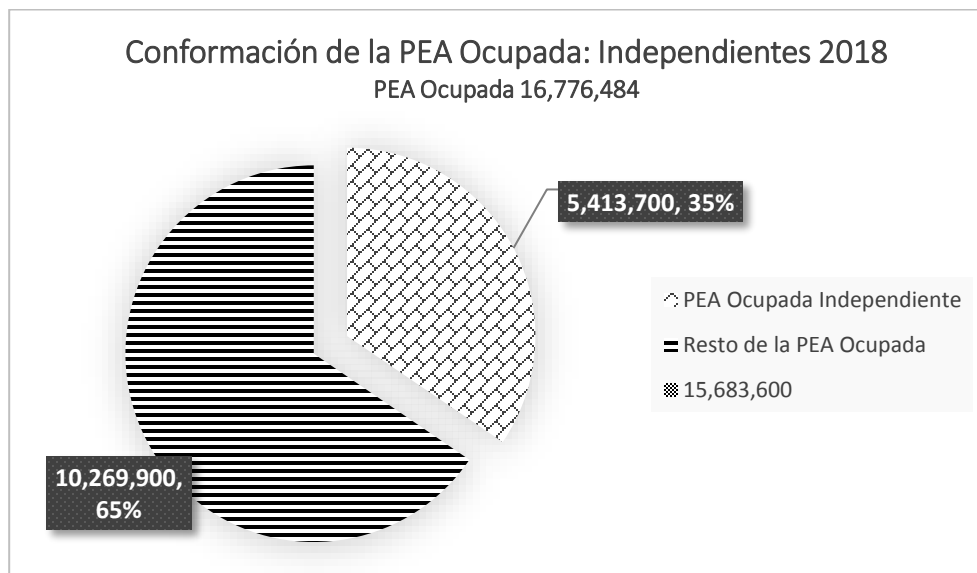
Empleo informal versus empleo formal



Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2018.
Elaboración: MTPE – Dirección de Supervisión y Evaluación (DSE).

4. El 33% de la PEA Ocupada es independiente e informal y tampoco aporta a los sistemas de pensiones

Algo que caracteriza a los trabajadores peruanos es que el 37% son trabajadores independientes. Solo un 4% trabaja en el sector formal, por lo que el 33% restante trabaja en la informalidad.

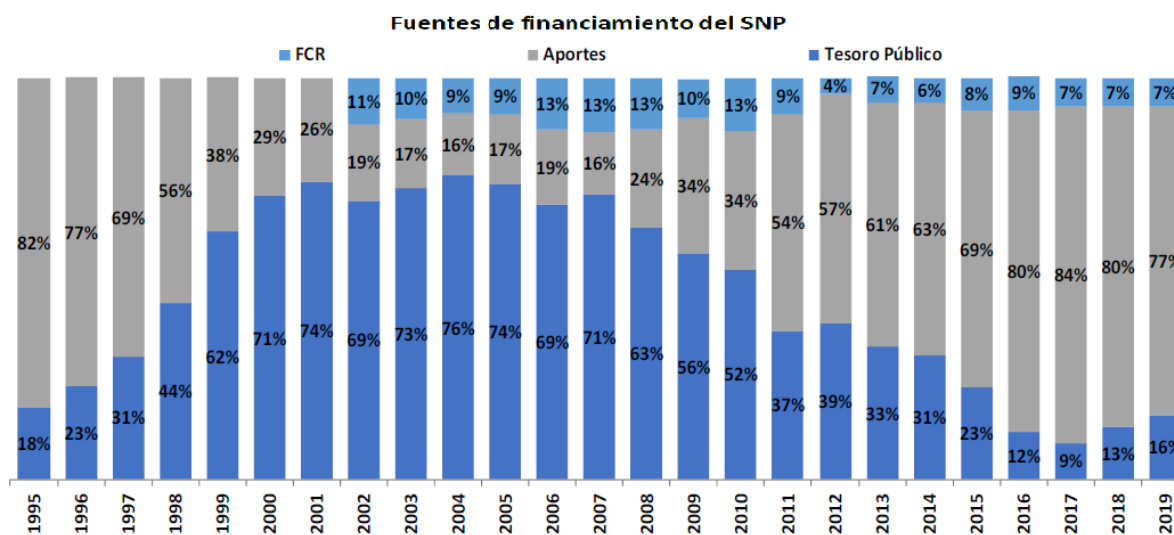


Elaboración: Propia
Fuente: MTPE, INEI

5. El Sistema Nacional de Pensiones lleva dos décadas desfinanciado por un defectuoso diseño previsional

En el año 1991, el Decreto Legislativo 724 creó el Sistema Privado de Pensiones como un sistema complementario del Sistema Nacional. En diciembre de 1992, el Decreto Ley 25897, cambió esta lógica y estableció que el Sistema Privado sería una opción frente al sistema público. Esto generó que más de la mitad de aportantes del Sistema Nacional se trasladaran al Sistema Privado, sobre todo los trabajadores de mayores ingresos.

De este modo, la creación del Sistema Privado redujo drásticamente el financiamiento al Sistema Nacional de Pensiones, ocasionando una situación de déficit que debe ser cubierto año a año por el Presupuesto Público. Esta situación se ha mantenido por casi 30 años sin que el Estado le haya brindado la atención que requiere. Los principales afectados son los pensionistas, a los cuales durante casi dos décadas no se les reajustó sus pensiones a pesar de la constante inflación de los precios.



Elaboración: ONP
Fuente: ONP

CUARTA PARTE: Principales propuestas de reforma planteadas ante la Comisión Especial Multipartidaria

1. De la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Para solucionar los problemas que hemos identificado (pocos afiliados a los sistemas de pensiones a causa de la informalidad laboral, muchas personas mayores sin pensión, inexistencia de pensiones mínimas en el Sistema Privado, problemas de financiamiento en el Sistema Nacional, entre otros), en base a un estudio de 2019, la OCDE propone crear un único sistema que integre todos los sistemas previos. La idea es que “todo el sistema” sea más coherente.

i. Para evitar la pobreza durante la vejez, la OCDE propone crear un nuevo sistema de pensiones universales, para ello es necesario:

- a. Hacer “universal” el programa Pensión 65, es decir que entregue pensiones “a toda persona adulta mayor” (no solo a pobres extremos como es en la actualidad).
- b. Aumentar el monto de las “pensiones” que entrega Pensión 65 (que actualmente son de S/ 125 soles mensuales).
- c. Este nuevo tipo de pensión sería adicional a las pensiones que se podrían obtener en otros sistemas de pensiones.
- d. Esta nueva pensión debe “crecer al ritmo de la inflación” u otro factor asociado, para evitar la pérdida de poder adquisitivo.

ii. También propone la reorganización de los actuales sistemas de pensiones (público y privado)

- a. Las personas no deben optar o elegir excluyentemente entre el Sistema Privado y el Sistema Público. Ambos sistemas deben ser complementarios. Todas las personas deben aportar a los sistemas.

Por ejemplo, si actualmente alguien tendría que aportar el 10% de sus ingresos al Sistema Privado, con la nueva configuración del sistema integrado 3% iría al Sistema Nacional y el 7% al Sistema Privado. Cada sistema otorgaría una pensión en relación a los aportes realizados.

- b. Es bueno mantener los dos sistemas de pensiones ya que ayuda a “repartir” el riesgo “en caso de que las cosas vayan mal” en el mercado financiero, en el mercado de trabajo y en las finanzas públicas. Por ejemplo, lo que puede ir mal en un momento en el mercado financiero no tendría un efecto inmediato en el mercado de trabajo o en las finanzas públicas. Por ejemplo, una “caída” en las inversiones de los fondos de pensiones privados puede afectar la pensión que se daría con esos recursos, pero no las pensiones públicas o una pensión social.
 - c. La idea es que ambos sistemas sigan recibiendo “las mismas cantidades globales” o volúmenes mensuales de ingresos por aportes de los afiliados que actualmente reciben. Si antes el Sistema privado recibía el 10% de los ingresos de 3.7 millones de aportantes, con el sistema integrado recibirá 7% de 5,3 millones de aportantes. Es decir, cada sistema recibirá menos ingresos por cada persona, pero recibirá ingresos de más personas.
 - d. Conservar ambos sistemas reducirá considerablemente los costos de la reforma (que son los “costos de transición” de un sistema antiguo a un sistema nuevo).
 - e. Las propuestas de reforma que optan por “cerrar el Sistema Nacional de Pensiones” a nuevos afiliados (como la del Ministerio de Economía y Finanzas) implican que no habrá aportes que cubran las pensiones, por lo que será el Presupuesto Público el que tenga que pagarlas directamente por más de 40 años.
 - f. Se recomienda que la reforma sea implementada inmediatamente para reducir al máximo sus costos (“costos de transición”).
 - g. El Sistema Nacional entregaría una pensión mínima solidaria y además debe otorgar pensiones proporcionales a personas que cuenten con menos de 20 años de aportes (que es el mínimo que se exige en la actualidad).
- iii. También se proponen medidas para incentivar la incorporación al sistema de los trabajadores independientes y los trabajadores en la informalidad como:*
- a. Subsidiar los aportes de los trabajadores de bajos ingresos. Esto reduciría los costos que tiene la formalización para los trabajadores informales.

- b. Dar incentivos a los trabajadores para que ahorren voluntariamente para su jubilación, en particular a los informales (por ejemplo, el Estado podría realizar “aportes equiparados” a los que hace el trabajador (también llamados “matching contribution”): por cada sol que aporta el afiliado el estado podría aportar un sol.
- c. Introducir la afiliación automática y la simplificación de los procesos.
- d. Reintroducir la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes.

2. Del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

La posición del BID también se basa en un documento del año 2019, y coincide con la OCDE en la propuesta de juntar el Sistema Nacional y el Sistema Privado en un solo sistema de pensiones integrado, el cual también incluiría las prestaciones del programa Pensión 65.

El BID resalta que en un sistema de este tipo:

- Todos los peruanos compartirían un mismo sistema de pensiones, con los mismos incentivos, coberturas y beneficios potenciales. De este modo, la solidaridad, las ayudas o subsidios serán más transparentes y disponibles (bajo unos criterios de elegibilidad) a todos los afiliados.
- Se ahorraría en algunos gastos administrativos ya que por ejemplo podría usarse una sola entidad recaudadora de aportes.
- En el caso del Sistema Nacional se señala que el sistema podría ser modificado para la creación de “cuentas nocionales” personales, en las cuales se registren los aportes realizados, así como una rentabilidad prefijada por el Estado. Esto con la finalidad de tener más transparencia y justicia en la asignación de los beneficios del sistema, de modo tal que el que se esfuerza un poco más en aportar vea premiado su mayor esfuerzo.
- Al igual que la OCDE el BID considera que la integración de ambos sistemas permite reducir los costos de realizar otro tipo de reformas (“costos de transición”).
- Tanto la OCDE y el BID proponen que en la integración de los sistemas los aportes se distribuirían en aproximadamente el 70% para el Sistema Privado de Pensiones y el 30% para el Sistema Nacional de Pensiones.

- El estudio del BID calcula que hacer universal el Programa Pensión 65 costaría al Presupuesto Público entre 1% y 1.5% del PBI en el año 2050. No calcula el costo de la pensión mínima.

Otra alternativa de reforma según el BID es unir el Sistema Nacional y el Sistema Privado para que otorguen pensiones en distintos momentos o etapas. Por ejemplo, el Sistema Privado pagaría una pensión hasta los 80 años de edad, a partir de ese momento se activaría el pago de una pensión por parte del Sistema Nacional (como si fuera un “seguro de longevidad”).

3. De las organizaciones sindicales (CGTP, CUT y CATP)

Las siguientes organizaciones sindicales presentaron sus propuestas ante la Comisión Especial Multipartidaria:

- Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)
- Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT)
- Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)

De modo similar, a la OCDE y el BID, las organizaciones sindicales buscan integrar el Sistema Nacional y el Sistema Privado, a los que agregarían el Programa Pensión 65. Adicionalmente, proponen expresamente la mejora del monto de algunos beneficios que otorgaría el sistema integrado.

En la propuesta de la CGTP, el programa Pensión 65 sería universal, es decir se entregaría a todas las personas mayores de 65 años, y lo pagaría el Presupuesto Público con la recaudación de impuestos. A quienes perciben ingresos o salarios se les descontaría 9% de los mismos para enviarlos al Sistema Nacional, donde la pensión mínima sería igual a la Remuneración Mínima Vital - RMV (actualmente S/.930). Un 3% adicional iría a un nuevo sistema que consiste en un “fondo común o colectivo de capitalización” para ser destinado a inversiones, sin embargo cada aportante tendría una “cuenta personal donde se registran sus aportes”, así como su rendimiento (“cuenta notional”). La CGTP también propone que los empleadores realicen un aporte adicional del 2% del salario.

La CUT propone también que el Programa Pensión 65 sea universal (para todos los que cumplan 65 años) pero el monto de la pensión sería el 50% de la RMV. Las personas que perciben salarios o ingresos realizarían un aporte del 5.5%, el empleador aportaría 1% y el Estado aportaría un 0.5% (todo suma un 7%), lo cual daría el derecho a obtener una pensión adicional del 50% de la RMV. Opcionalmente, y en adición, cualquier persona podría elegir aportar un 6.5% adicional a cualquier institución del sistema financiero. Finalmente, todo

ciudadano tendría una cuenta personal en donde se acumularía parte del Impuesto General a las Ventas que haya sido pagado bajo el concepto de “consumo”.

La CATP propone particularmente que el número requerido de años aportados para acceder a una pensión mínima se rebaje de 20 a 15 años y que se pueda acceder a la jubilación con solo 10 años de aportes. Asimismo, se propone que el empleador también realice aportes adicionales a favor del trabajador.

Las propuestas de estas tres centrales sindicales son similares entre sí. Resalta que la CGTP incluya un sistema de “cuentas nocionales” (similares a las de Suecia). Pero sobre todo llama la atención que las propuestas de la CGTP y la CUT “relacionan” o “amarran” los montos de las pensiones mínimas o las pensiones universales a un porcentaje de la RMV.

“Vincular” o “amarrar” el valor de las pensiones al valor de la RMV puede generar problemas para realizar los “ajustes” financieros y matemáticos que periódicamente requerirá el nuevo sistema. Asimismo, teniendo en cuenta que el valor de la RMV se fija con cierta libertad en el Perú, todo incremento en la misma implicaría un incremento en las pensiones, aun cuando el nuevo sistema no cuente con los recursos para asumir los nuevos gastos.

Sin embargo, esta “vinculación” también podría hacer más difícil que la propia RMV aumente en el futuro pues el Estado no querrá que las pensiones aumenten a la par (efecto espejo). Esta situación ya se ha presentado antes en el caso del régimen pensionario del Decreto Ley 20530 (Cédula Viva) que también preveía un “efecto espejo” que ocasionó el congelamiento de los conceptos remunerativos que perciben los trabajadores del sector público.

4. Del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF debiera ser uno de los órganos del Estado que lidere la necesaria reforma de los sistemas de pensiones, sin embargo las propuestas de reforma presentadas ante el Congreso de la República han sido muy genéricas, sin aludir a cálculos matemáticos vinculados a las mismas y sin señalar las razones por las cuales sus propuestas representarían una mejor opción frente a otras alternativas de política pública, por ejemplo las planteadas por los organismos internacionales.

En resumen, el MEF propone que el programa Pensión 65 esté dirigido a “personas que formen parte de un hogar pobre”, es decir que mejorará la cobertura, pero no tendrá un carácter universal. Las personas que perciben salarios o ingresos deben aportar al Sistema Privado. El Sistema Público sería “cerrado” y las personas menores de 40 o 45 años deberán trasladarse al Sistema Privado. Si dichas personas a los 65 años de edad no logran “juntar” o “acumular” fondos suficientes para recibir una “pensión mínima” en el Sistema Privado, el

Estado a través del Presupuesto Público completaría los fondos faltantes para que puedan acceder a dicho beneficio, claro está bajo el cumplimiento de ciertos parámetros y requisitos. Adicionalmente, las personas podrían decidir realizar aportes voluntarios adicionales, también en el Sistema Privado.

La principal implicancia de la propuesta del MEF es que podría ser muy costosa. Al cerrar el Sistema Nacional, trasladar a los aportantes menores de 40 o 45 años al Sistema Privado, e impedir el ingreso de nuevos aportantes, el Sistema Nacional se quedaría solamente con los aportantes de más edad y un número cada vez mayor de pensionistas. Esto generaría que los aportes recaudados no alcanzarán para pagar las pensiones. El monto faltante o “déficit” será cada vez mayor y deberá ser cubierto por el Presupuesto Público.

A estos nuevos gastos hay que sumar el pago de los complementos que el nuevo sistema otorgará a los afiliados del Sistema Privado para que puedan acceder a una “pensión mínima”, los cuales también serán pagados por el Presupuesto Público. Conocer estos costos y su proyección en el largo plazo es importante para tomar decisiones adecuadas. Lamentablemente, el MEF no ha consignado los costos de sus propuestas.

A diferencia de lo propuesto por el BID y la OCDE, la propuesta del MEF, más que una integración de sistemas plantea la eliminación del Sistema Nacional.

El MEF no ha detallado muchos aspectos de su propuesta, pero señala algunos lineamientos para la reforma como: i) mejorar procesos, por ejemplo, centralizando los procesos de cobranza; ii) fomentar el ahorro voluntario por medio de la web y facilitando el pequeño ahorro en la vida cotidiana, lo cual está dirigido fundamentalmente a trabajadores informales; iii) alentar la participación en el sistema a través de la afiliación automática al cumplir 18 años de edad; iv) mejorar la educación en materia de pensiones y cultura del ahorro, a través de la escuela.

5. De la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)

La propuesta de la SBS es básicamente la misma del MEF. La diferencia está en que la SBS propone que el Programa Pensión 65 se otorgue únicamente a personas que forman parte de hogares pobres extremos, tal y como es en la actualidad. Sin embargo, se plantea que el monto que se entrega “suba” cada cierto tiempo para que no se vea afectado por la inflación.

Asimismo, la SBS plantea que determinado porcentaje del pago de Impuesto General a las Ventas - IGV que hacen los afiliados a través de sus compras podría ir directamente a sus cuentas individuales en el Sistema Privado. La SBS no menciona cual sería el porcentaje del IGV que se usaría o cual sería el impacto fiscal de dichas medidas.

Si bien conseguir aportes por vía del IGV podría ser positivo para aumentar los fondos privados de pensiones, podría perjudicar a las personas con menos recursos (es decir que podría ser “regresivo”) y afectar el Presupuesto Público.

Para el Presupuesto Público los ingresos por IGV son los más importantes dentro de la recaudación total del Estado (44% de todo lo recaudado viene del IGV). Estos ingresos sirven para pagar los servicios públicos como la educación, la salud, programas sociales para lucha contra la pobreza (Qali Warma, Cuna Más, Juntos, etc.), infraestructura, defensa, Poder Judicial, etc. Entonces, desviar recursos del IGV para las cuentas individuales de los afiliados puede comprometer la capacidad del Estado para financiar estos servicios públicos.

Se afirma que esto podría ser regresivo porque justamente son las personas más pobres las que usan con mayor frecuencia estos servicios públicos. También debe tenerse en cuenta que los aportes por IGV seguirán el mismo patrón que la capacidad adquisitiva o riqueza de los hogares, es decir que quien consuma más también trasladará más dinero a sus cuentas privadas y quien consuma menos trasladará menos.

Interesantemente la SBS propone revisar la idea de establecer un aporte adicional del empleador.

6. De la Asociación de AFP

Las propuestas de la Asociación de AFP presentan varias “novedades”. Por ejemplo, se propone que con el tiempo el actual Programa Pensión 65 sea reemplazado por la entrega de un “Capital Semilla” a todo niño peruano al momento de nacer. Este “capital” se depositaría en el Sistema Privado y al alcanzar los 65 años habría generado una rentabilidad que permitiría pagar una pensión equivalente a “Pensión 65”. La idea es que toda persona sepa que tiene una “cuenta para su pensión” desde que nace, incentivando un mayor ahorro personal. Consideran que este tipo de pensiones podrían entregarse a toda la población, es decir hacerse “universales” según la capacidad del Presupuesto Público.

El Sistema Nacional sería cerrado y todas las personas pasarían al Sistema Privado. En las cuentas individuales de este sistema se depositaría 1 punto de los 18 puntos porcentuales que se pagan por IGV por consumo. Aldo Ferrini Gerente de AFP Integra, reconoció ante el Congreso de la República que esta medida puede ser “regresiva” si no se ponen límites.

Como en los demás casos se propone que adicionalmente las personas puedan “depositar” aportes voluntarios en el Sistema Privado. Se propone que para incentivar el ahorro para pensiones el Estado pueda “depositar” un monto de dinero en la cuenta individual de las

personas cada vez que aquellas realizan un aporte voluntario (a esto se le conoce como “contribuciones equiparadas” o “*matching contribution*” en inglés).

La propuesta no menciona cuál sería el rol del Sistema Nacional de Pensiones en el futuro. Tampoco se detalla cómo sería el proceso de transición al nuevo sistema, ni los costos para el Presupuesto Público de la propuesta. En particular, la propuesta del “Capital Semilla” puede tener varios efectos negativos.

Con la propuesta del “Capital Semilla” la Asociación de AFP entiende que el Estado debe depositar al menos S/. 1,650 soles en una cuenta individual de capitalización en el Sistema Privado de Pensiones cada vez que se produzca el nacimiento de una persona, con la finalidad de que sean invertidos y generen rentabilidad hasta cumplir 65 años². La medida es costosa y el dinero que se invierte en ellas provendría de otras actividades sociales del Estado como la salud, la educación, Cuna más, Juntos, entre otras.

Por ejemplo, con el monto de S/. 1,650 por los recién nacidos en el 2020, el Estado tendría que transferir un total de S/. 945 millones al Sistema Privado. Este monto es mayor al gasto de pensiones del programa de Pensión 65 en el año 2019 que fue de S/. 836 millones.

No se advierte con claridad que exista una ganancia para las personas pues la pensión generada con el Capital Semilla sería muy baja (tan baja como S/. 43 mensuales), mientras que las ganancias para el Sistema Privado de Pensiones podrían ser elevadas (51%) si es que, en algún momento, se decidiera cobrar por el servicio de administración de fondos de pensiones (los cálculos se pueden ver en el Anexo).

7. Del Instituto Peruano de Economía (IPE)

El IPE reúne a diversas empresas privadas, incluyendo a Prima AFP, AFP Integra, AFP Profuturo y la Asociación de AFP, las cuales financian sus labores. Miembros de su directorio son o han sido altos directivos de importantes empresas de inversión, además de contar con expresidentes del gremio de empresarios (CONFIEP).

De este modo, resulta sencillo visualizar que la propuesta del IPE sea muy similar a la de la Asociación de AFP, salvo en lo que respecta al Programa Pensión 65 y el “Capital Semilla” los

² También ver la página web de la Asociación de AFP <https://www.asociacionafp.pe/reforma-pensiones/> a la que se accedió el 03-11-2020. La presentación de la propuesta del Instituto Peruano de Economía (IPE) a cargo de Diego Macera el 03-07-2020 también incluyó el diseño del Capital Semilla y menciona prácticamente el mismo monto (en un momento dice S/. 1,600 y en otro S/. 1,700). En su caso, Diego Macera explica que este monto es suficiente para generar una pensión similar a los S/. 125 de Pensión 65, pero no explica los parámetros de los cálculos para llegar a esa conclusión.

cuales “los enfoca” en personas pobres y en pobreza extrema (a diferencia, la Asociación de AFP señala que estos “beneficios” podrían ser universales” paulatinamente si se cuenta con Presupuesto Público”).

Con respecto al Capital Semilla, se esgrime que este monto serviría para financiar un valor similar a los S/. 125 de Pensión 65 pero los cálculos realizados en el Anexo darían cuenta que esto no es exacto. La pensión generada para una mujer con el Capital Semilla sería de S/. 43. Para que la pensión final de una mujer sea igual a los S/. 125 de Pensión 65, se requeriría que la tasa de rendimiento real del fondo de pensiones de largo plazo sea de 4.8% y que no exista comisión de administración. Ambas condiciones que son difíciles de asegurar.

El IPE presentó “el costo de la reforma” en un gráfico. Sin embargo, es difícil realizar una valoración adecuada de dicho costo sin haber tenido acceso al documento técnico que lo sustenta.

También es importante señalar que al calcular el costo de la reforma, el IPE agrega al actual costo del Sistema Nacional de Pensiones un “costo oculto”, que aumenta artificialmente su verdadero costo entre el 30% y 100% adicional. Para el IPE el costo oculto es el costo de dar pensiones proporcionales a los años de aportes para aquellos asegurados que no cumplan con tener los 20 años de aporte para acceder a una pensión mínima. Esta elevación artificial hace parecer que la propuesta de reforma que se propone es “más barata” de lo que realmente es.

Otro aspecto sensible de la propuesta del IPE se relaciona con los “aportes equiparados” o “*matching contribution*”. La simulación del IPE asume que el 50% de los trabajadores que no están actualmente afiliados se afiliarían. Esto resulta excesivamente optimista, ya que no hay evidencia que la sustente. Es difícil que muchos trabajadores independientes tengan la capacidad económica para animarse a acceder a ese beneficio, ya que según datos de la ENAHO, el 75% de los trabajadores independientes ganan menos de S/. 1,000 al mes, y la remuneración promedio es S/. 736.

8. Del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

El BCRP propone extender el programa Pensión 65 a todas las personas pobres con 65 años o más. Hay que recordar que actualmente este beneficio es solo para personas en pobreza extrema. También se propone que el monto de la transferencia aumente en función de la edad de los beneficiarios, pero no se dan mayores detalles.

Asimismo, el BCRP propone conservar el Sistema Nacional Pensiones pero lo mantiene en relación de competencia con el Sistema Privado de Pensiones. Por lo tanto, la estructura del

actual “sistema” se mantiene. Se propone que Sistema Nacional de Pensiones otorgue pensiones proporcionales a los años de contribución realizados, pues actualmente solo se da pensión si el asegurado logra acreditar 20 años de contribución.

En el caso del Sistema Privado de Pensiones, también se plantea que las personas tengan derecho a una pensión mínima proporcional a los años de aporte efectuados. No tendrán este derecho quienes hayan efectuado retiros de sus cuentas de capitalización.

La propuesta más llamativa del BCRP es que el Sistema Nacional de Pensiones se transforme en un sistema de “cuentas nocionales” donde se registrarían de modo contable los aportes, a los cuales se les asignaría rentabilidad fijada y garantizada por el Estado. No habría topes a la pensión como es el caso actual de la pensión máxima del Sistema Nacional de Pensiones. El aporte sería el mismo, del 13%. No se permitirían retiros del fondo de pensiones.

Se permitiría que los afiliados actuales del Sistema de Privado de Pensiones puedan pasarse al nuevo “Sistema Nacional” sin que tengan que pagar una compensación por la diferencia entre las tasas de aporte (10% en Sistema Privado de Pensiones y 13% en Sistema Nacional de Pensiones).

El BCRP no ha presentado cálculos sobre los costos fiscales ni los valores esperados de las pensiones generadas en su propuesta.

Anexo

Simulación del “Capital semilla”

Se simula el caso de una niña usando parámetros de un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2019.

El Capital Semilla de S/. 1,650 (según la Asociación de AFP, ver PRIALÉ 2019³) se transfiere a la cuenta individual de capitalización cuando la persona cumple 18 años. Las simulaciones asumen los parámetros del documento técnico del FMI sobre el sistema previsional de Perú (ver FREUDENBERG y TOSCANI 2019⁴), es decir inflación =2%, tasa de interés de renta vitalicia =2%, tasa de rentabilidad real del fondo de pensiones = 4.2%, comisión aplicada al saldo del fondo de pensiones =1.1%, edad de jubilación =65 años, tabla de mortalidad de la SBS SPP-S-2017 (considerando factor de mejoramiento, según la normativa). La ganancia de la AFP es la diferencia entre los saldos finales generados incluyendo y no incluyendo la comisión de administración.

Se asume que el Capital Semilla es de S/. 1,650 (según la Asociación de AFP, ver PRIALÉ 2019) y se transfiere a la cuenta individual de capitalización de una niña recién nacida. También se asumen los parámetros del documento técnico del FMI que estudia el sistema previsional de Perú (FREUDENBERG y TOSCANI 2019). La tasa de inflación es de 2%, mientras que la tasa de interés técnico usada para calcular el precio de la anualidad (el CRU) es de 2%. La rentabilidad real del fondo de pensiones es de 4.2%, lo que implica aproximadamente una rentabilidad nominal de 6.2%. FREUDENBERG y TOSCANI (2019) explican que esta rentabilidad es la de largo plazo y que el país va a convergir indefectiblemente hacia ella. Asimismo, la comisión aplicada al saldo del fondo de pensiones es de 1.1% (actualmente el promedio es de 1.13%), la edad de jubilación es 65 años y tabla de mortalidad usada es la SPP-S-2017 que es la oficial de la SBS, la cual considera factores de mejoramiento en la sobrevivencia en el futuro. La ganancia de las AFP para el caso de la afiliada de la simulación se calcula como la diferencia entre los saldos finales generados incluyendo y no incluyendo la comisión de administración.

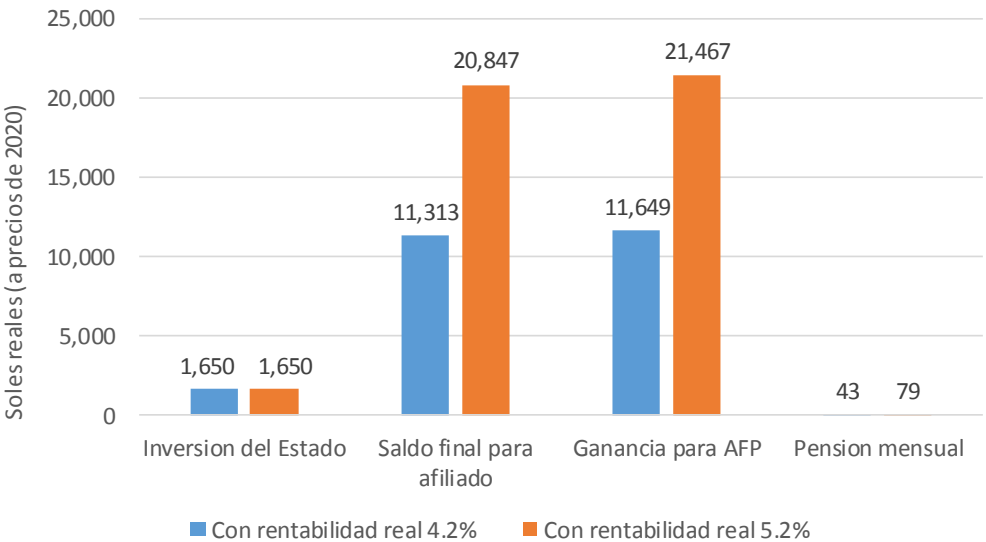
El reporte del FMI menciona entre sus argumentos para usar el valor de tasa de retorno real que: i) la tasa de rentabilidad debería acercarse al crecimiento del PBI real en el largo plazo, lo cual es aproximadamente 3.5%-4% según el FMI; ii) el retorno debería acercarse al desempeño de otros fondos de pensiones con mejores prácticas, como por ejemplo el

³ PRIALÉ, G. (2019) Reforma de pensiones: capital semilla y matching contributions. Diario Gestión, martes 17 de diciembre 2019. <https://www.asociacionafp.pe/prensa/reforma-de-pensiones-capital-semilla-y-matching-contributions/>

⁴ FREUDENBERG, C., TOSCANI, F. (2019) Informality and the Challenge of Pension Adequacy: Outlook and Reform Options for Peru. IMF Working Paper WP/19/149. International Monetary Fund.

Norwegian Government Pension Fund Global el cual tienen un rendimiento real de 3.8% desde el inicio; ii) los fondos de pensiones de todo el mundo han moderado sus expectativas de tasas de rendimiento como la nueva norma, es decir más bajas que lo que se esperaba antes de la crisis financiera de 2008; y por último, iv) otros estudios como el de OECD/IDB/World Bank (2014)⁵ han usado tasas de rendimiento real netas de 3.5%.

Resultados del Capital Semilla para una mujer



En el gráfico se puede observar que la inversión del Estado en la niña es de S/. 1,650. Esto generaría un saldo final de S/. 11,313 (a precios de 2020), lo que se traduce en una pensión de apenas S/. 43 mensuales, monto muy lejano a la pensión mínima del Sistema Nacional de Pensiones y es solo un tercio de la prestación del Programa Pensión 65. En cambio, las AFP estarían generando una ganancia de S/. 11,649. Si no hubiese una comisión de administración, la inversión de S/. 1,650 del Estado generaría un total de S/. 22,969.

⁵ OECD/IDB/World Bank (2014) Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean, OECD Publishing.