



Visión Integral de los Sistemas de Pensiones en el Perú

Introducción

En las últimas semanas hemos sido testigos del intenso debate público en torno a la necesidad de reformar el sistema de pensiones en el Perú. Si bien compartimos la preocupación, es necesario ser conscientes de que hemos avanzado -aunque no como quisiéramos- en la mayor cobertura y la construcción de esquemas de ahorro individual y colectivo, con fin pensionario. Ambos logros son significativos, aunque no suficientes como para alcanzar las metas de cobertura universal, y pensiones acordes con el nivel de ingreso de la población, previo a la jubilación.

En este informe se analizan cinco temas que se deben tener presente cuando se habla de pensiones en general, y en el Perú en particular:

- ¿Es bajo el número de personas que tendrán derecho a pensión (cobertura)?
- ¿Es el monto de la pensión inadecuado para vivir después de la edad de jubilación?
- ¿Es el sistema de las AFP el más caro y menos competitivo?
- ¿Es siempre mejor contar con más empresas para la administración de los fondos de pensiones (al momento de iniciar la contribución) y al jubilarse?
- ¿Puede el Estado hacer algo diferente para conseguir que los trabajadores de menor productividad cuenten con mejores ingresos en su jubilación?

Para responder a estas preguntas resulta relevante conocer cómo se encuentra estructurado el sistema de pensiones, cuáles son sus características y qué retos debe enfrentar con el fin de ofrecer servicios competitivos, en los que los trabajadores encuentren los incentivos adecuados para contribuir, y el Estado se concentre en atender las necesidades de las poblaciones menos favorecidas.

Descripción del mercado de pensiones

Aproximadamente 2.07 millones de personas en el Perú, son mayores de 65 años (edad de jubilación). A julio del 2015¹ cerca de la mitad (57%) de este grupo cuenta con algún esquema de pensión para la vejez. Este total se encuentra distribuido entre pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), Pensión 65 y Sistema Privado de Pensiones (SPP), de la siguiente manera: 46%, 41% y 13%, respectivamente.

Las pensiones que reciben ascienden, en promedio, a S/. 1,076 en el SPP; S/. 682 en el SNP; y S/. 125 en Pensión 65 (la transferencia al adulto mayor es de S/. 250 bimestral)².

Esquema de Pilares en el Sistema de Pensiones

El Sistema de Pensiones cuenta con un pilar no contributivo, denominado Pensión 65, y un pilar contributivo obligatorio para los trabajadores formales en planilla. Este último está conformado por el SNP y el SPP (más conocido como AFP) en el que ambos compiten por la afiliación de los trabajadores. En el caso de los dependientes, la pertenencia a alguno de los dos sistemas es obligatoria mientras que la de los independientes sigue siendo voluntaria.

La coexistencia de esquemas basados en la contribución (SNP y SPP) y pensiones no contributivas tiene como finalidad promover la cobertura universal en un mercado laboral con 70% de trabajadores informales. En tal sentido, se debe procurar que Pensión 65 llegue a la población vulnerable, cuidando de no generar incentivos para que los

1 Asociación de AFP. Informe julio 2015

2 Asociación de AFP. Pensiones Promedio Infografía.

Tabla 1**Fondos de Pensiones en el Perú y sus componentes**

	Sistema Nacional de Pensiones	Sistema Privado de Pensiones	Pensión 65
Fecha de Inicio	1 de Mayo de 1973	6 de diciembre de 1992	1 enero de 2012
Finalidad	Otorgamiento de prestaciones fijas sobre contribuciones suficientes para que la aportación colectiva financie el total de las pensiones	Otorgar pensiones acorde con el monto y frecuencia de contribuciones realizadas por el trabajador, y la rentabilidad obtenida por la AFP.	Proteger a adultos a partir de 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia
Aportes	Fondo común	Cuenta Propia del Afiliado, intangible, administrador especializado, giro único	Pensiones subsidiadas con impuestos del Tesoro
Derecho	Derecho a una pensión en función de los años de aportes. Mínimo: en 20 años de aportación.	Pensión en función al monto aportado por cada persona	Pensión única para todos
Total de Pensionistas	532 762	151, 891	469 760
Pensión Promedio Mensual (S/.)	680	1,455	250
Pensión Máxima Mensual (S/.)	850	No existe tope máximo de pensión	250
Costo para el Estado	54%	Bonos de Reconocimiento y garantía de pensión mínima para un pequeño grupo (2001)	100%

Fuente: Asociación de AFP. SBS.
 Elaboración: Propia
 Data a setiembre de 2015.

05_

Tabla 2**Pensión 65: Número de pensionistas y presupuesto asignado**

Fecha	Pensionistas		Presupuesto		%Presupuesto de Programas Sociales
	Número	Var%	Millones	Var%	
2011	40 676	-	S/. 24	-	0.06%
2012	247 673	509%	S/. 230	858%	0.47%
2013	306 298	24%	S/. 451	96%	0.78%
2014	450 000	47%	S/. 670	49%	0.79%
2015	482 862	7%	S/. 760	13%	-
2016	-	-	S/. 802	6%	-

Fuente: Pensión 65. Presupuesto de la República.
 Elaboración: Propia

trabajadores que sí aportan, puedan sentirse tentados a no aportar y convertirse en una carga para el Estado.

Componente no contributivo: Pensión 65

Incluye a los beneficiarios del programa Pensión 65, el mismo que está conformado por las personas mayores de 65 años y que se encuentran en situación de extrema pobreza, que no cuentan con una sola aportación a lo largo de su vida laboral y no pertenecen a ningún programa social con excepción de SIS y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, entre otros.

Para el otorgamiento de esta pensión -equivalente a S/. 250 bimestrales - el gobierno cuenta con una partida en el presupuesto nacional y es por tanto, financiada directamente con los impuestos que todos los ciudadanos pagamos anualmente. Para el 2016, el gasto aprobado para Pensión 65 asciende a 802 millones de soles³, superior en 42 millones de soles al ejecutado en el 2015. El pago de Pensión 65 representa aproximadamente el 0.79% del presupuesto ejecutado por el gobierno en programas sociales y el 0.12% del PBI⁴.

De acuerdo con el plan de desarrollo de Pensión 65, el énfasis se ha puesto en las regiones con mayor índice de pobreza⁵, de manera tal que la Sierra Sur y en particular, Puno y Cajamarca, son las zonas que concentran el mayor número de beneficiarios⁶.

Componente contributivo

Este se encuentra conformado actualmente por dos esquemas de financiación completamente distintos. De un lado se encuentra el SNP y de otro el SPP, ambos con "modelos de negocio" antagónicos entre sí; pero con el mismo mandato: pagar pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia a sus afiliados.

a. Sistema Nacional de Pensiones (SNP)

En el SNP, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) es la encargada de recaudar las contribuciones. Este régimen está basado en un sistema de reparto (financiación colectiva, solidario e intangible). Los aportes de los trabajadores que pertenecen al sistema conforman un fondo común que se utiliza para pagar las pensiones de los afiliados que se encuentran en la etapa de jubilación⁷. La tasa de aportación es única y asciende al 13% de la remuneración mensual del trabajador.

3 Ministerio de Economía. Presupuesto Público 2016

4 Información estimada a diciembre del 2014.

5 Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Informe Pensión 65.

6 Asociación de AFP. Informe mayo 2015

7 SURA. Cómo fortalecer los Sistemas de Pensiones Latinoamericanos. Tomo II. 2014

La ONP otorga pensiones por invalidez, viudez, orfandad y ascendencia, además de capital de defunción. Para ser sujetos de pensión, los afiliados deben contar con un mínimo de 20 años de aportes.

Las pensiones otorgadas por la ONP no están relacionadas directamente con las contribuciones ejercidas por los trabajadores en su vida laboral, sino que dependen del dinero con el que se cuenta en el fondo común.

Actualmente se financia de la siguiente manera: 46% con contribuciones de los trabajadores y 54% con aporte del Estado. En la medida que la población envejezca, el número de trabajadores activos por pensionista tenderá a decrecer, razón por la que el aporte del Estado será necesariamente creciente⁸.

El monto máximo de pensión de jubilación se ha fijado en S/. 857 y cuenta con una pensión mínima de S/. 415. Las pensiones promedio otorgadas por la ONP son S/ 680 en jubilación, S/. 548 en invalidez y S/ 418 en sobrevivencia.

b. Sistema Privado de Pensiones (SPP)

Este sistema se basa en la capitalización individual, es decir, cada afiliado cuenta con un fondo personal al que realiza contribuciones mensuales y que sirve como capital para su pensión, la denominada Cuenta Individual de Capitalización (CIC). La CIC es administrada por una AFP, la misma que invierte el fondo y genera rentabilidad, que se suma a las aportaciones realizadas por el trabajador.

A mayor monto aportado y a mayor rentabilidad neta⁹, mayor pensión para el trabajador. No existe tope para el monto de una pensión ni pensión mínima. El afiliado paga por un seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio al realizar aportes a su CIC. La tasa de aportación (12.4%)¹⁰ incluye tres componentes: aporte al fondo de pensiones (10%), comisión a la AFP por la administración del fondo (1.2%) y seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio (1.2%)

A octubre de 2015, el fondo se compone de 125 millones de soles, de los cuales, 39% corresponde a la rentabilidad generada, a partir de la inversión de los aportes de los afiliados al SPP¹¹.

Al momento de jubilarse la persona puede optar para que su pensión sea otorgada por la AFP o en su defecto, trasladar el monto ahorrado a una em-

8 Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el 2015 hay 9.7 personas en edad de trabajar por cada mayor de 65 años; mientras que para el 2050, este ratio se reducirá a 3,8.

9 Incluye la rentabilidad descontada de la comisión por administración de fondos cobrada por la AFP.

10 Se calcula como promedio ponderado a noviembre del 2015.

11 Asociación de AFP. Informe setiembre 2014

Tabla 3

Fuentes de las cuales provienen los recursos del SNP para el pago de una pensión

Fuentes	Detalle
Recursos Ordinarios	Asignados por el Gobierno Central a través del Ministerio de Economía y Finanzas
Recursos Determinados - Contribuciones a los Fondos	Provenientes de la recaudación de aportes al SNP, transferencias del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales y aportes del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo
Contribuciones a Fondos	Provenientes de las transferencias internas del Sector Público
Rentas de Propiedad	Rendimientos financieros corrientes sobre la recaudación de aportaciones del SNP
Donaciones, créditos, legado, transferencias y demás	Provenientes de la cooperación nacional e internacional
Saldos de balance	Recursos financieros distintos a la Fuente de Financiamiento "Recursos Ordinarios", que no se utilizaron a la culminación del ejercicio fiscal del año anterior, y que se incorporan mediante Crédito Suplementario

Fuente: Asociación de AFP. Presupuesto de ONP.
Elaboración: Propia

presa de seguros para que ésta se haga cargo del pago de su jubilación¹².

En el SPP, las pensiones promedio otorgadas son S/ 1 455 en jubilación, S/. 1, 024 en invalidez y S/ 472 en sobrevivencia.

Sin embargo, de este total solo cotizan (aportan regularmente al fondo) 4.2 millones de personas: 2.6 millones al SPP y 1.6 millones al SNP.

Si la Población Económicamente Activa (PEA) se estima en 16 millones, a pesar de que el 62.5% se encuentra afiliado a alguno de los dos sistemas de pensiones, solo el 26.5% tendría derecho a pensión, debido a que cuenta con aportaciones efectivas y cumpliría con el mínimo de años de aportación establecido en el SNP¹³ o acumularía el dinero suficiente para contar con una pensión digna en el SPP¹⁴.

Adicionalmente en el caso del esquema contributivo hay tres problemas importantes:

- **Aportes retenidos y no depositados en el SPP y SNP.-** Hay cerca de 500 millones de soles retenidos y no aportados al SPP y se estima que ocurre algo similar en la ONP¹⁵, lo que se traducirá en que un número significativo de afiliados no contará con los aportes retenidos por los empleadores y eso puede implicar que no cuenten con una pensión al momento de jubilarse.
- **Trabajadores en el SNP sin derecho a pensión.-** Existe al menos 60,000 personas que no

recibirían pensión en el SNP al no contar con los 20 años de aportaciones, requisito mínimo para obtener derecho a este beneficio¹⁶.

- **Trabajadores en el SPP sin derecho a pensión mínima.-** Hay un número significativo de personas que no tendrían derecho a una pensión mínima en el SPP porque éste no se encuentra reglamentado y solo está vigente para los afiliados al SNP.

4. Retos del Sector

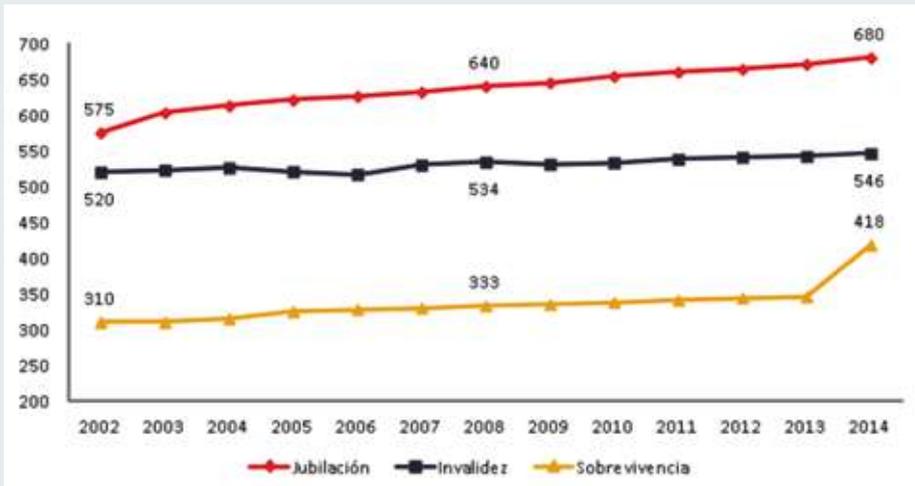
Los retos del Sistema de Pensiones están asociados a las limitaciones actuales que enfrentan, los cuales son:

- El elevado grado de informalidad de la población, con cerca del 70% de la PEA ocupada, que representa el porcentaje más alto entre todos los países de América Latina¹⁷. Los trabajadores informales no están obligados a pertenecer a la SNP o al SPP, y tampoco encuentran productos que los incentiven a ahorrar a largo plazo, debido a que la mayoría de ellos son de largo plazo y estos trabajadores valoran mucho la flexibilidad de contar con los fondos que ahorran frente a shocks de oferta o demanda.
- El bajo nivel de cobertura. Solo el 26% de la población económicamente activa ocupada, que es la población actual que trabaja, cotiza con regularidad al sistema privado de pensiones, siendo menor al promedio de 45% de América Latina¹⁸.
- El bajo monto de pensiones, explicado por:
 - La poca frecuencia de aportaciones (vinculado

12 El 3 de diciembre del 2015 el Congreso aprobó el proyecto de Ley que permite que los afiliados retiren el 95.5% de su fondo de pensiones al momento de jubilarse.
13 El requisito mínimo para tener derecho a pensión es contar con 20 años de aportaciones.
14 No existe pensión mínima.
15 Columna de opinión. Diario El Comercio. Giovanna Prialé, noviembre 2015. Jubilados sin pensión: Es momento de actuar!

16 Ibid
17 BBVA Research - Working Paper 11/15 - A review of the pension systems in Latin America
18 Asociación de AFP: Informe a Febrero 2015

Gráfico 1
Pensión Promedio del SNP (En nuevos soles)



Fuente: SBS y ONP

a la estructura del mercado laboral que genera largos periodos de trabajo independiente no cotizables).

- Las aún bajas rentabilidades netas (rentabilidad menos comisión por administración de los fondos).
- La aún alta prima por la cobertura del riesgo de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.

Podría señalarse que estos problemas son a su vez causa y consecuencia. En efecto, si el número de afiliados fuese mayor y el monto de los fondos acumulados para la vejez también, podrían generarse economías de escala, que contribuirían a reducir los precios de las comisiones por la administración de fondos que cobran las AFP y de las primas por la cobertura de riesgo de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.

- El incremento en la esperanza de vida de la población hace que el número de personas que

trabaja por cada persona pensionista se reduzca en el tiempo, al pasar de 9.7 en el 2015 a 3.8 en el 2050, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Esto origina que el SNP requiera más aporte del presupuesto público para financiar pensiones y que el SPP necesite más aportes en monto y cantidad, para acumular los fondos necesarios para el pago de la pensión a sus afiliados.

5. Reflexiones y Oportunidades de Mejora

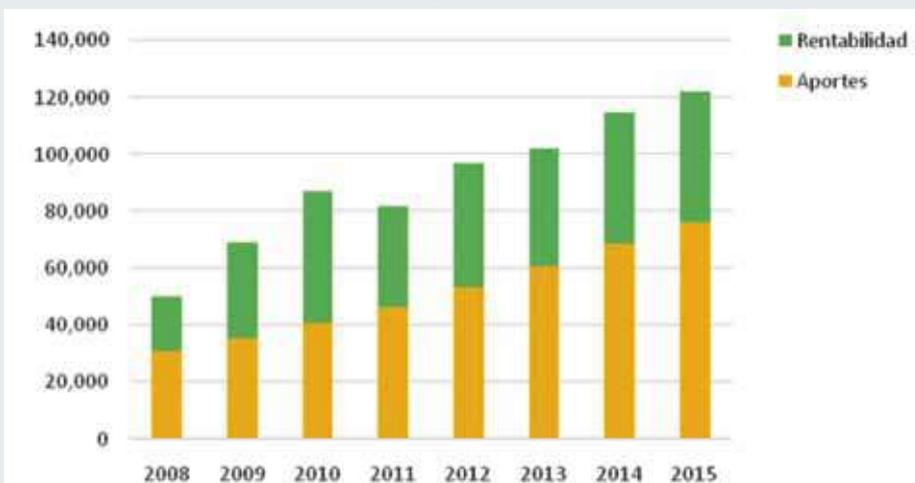
El jueves 3 de diciembre el Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley que permite que las personas puedan disponer el 95.5% de su fondo al momento de jubilarse. Si esta ley se llega a aprobar, se marcaría un hito en la manera cómo se planea administrar el ahorro para la jubilación. De ocurrir ello, la primera gran reflexión que habría que hacer es:

- Convendría revisar las experiencias de aquellos países que cuentan con esquemas de pensiones con instituciones sólidas, en las que hay una dependencia en el Ministerio de Trabajo que vela por la evolución de las tasas de envejecimiento, instituciones de regulación que supervisan la transparencia de las inversiones y empresas especializadas en la administración del ahorro y pago de pensiones. Es decir, plantear un esquema multipilar en el que la contribución al SNP se hace obligatoria hasta un límite (techo en la remuneración) y se asegura una pensión mínima; acompañando un esquema de afiliación al SPP que aumenta el fondo individual y se combina con un esquema de incentivos tributarios que promuevan la afiliación de los dependientes y de los independientes.

acompañando un esquema de afiliación al SPP que aumenta el fondo individual y se combina con un esquema de incentivos tributarios que promuevan la afiliación de los dependientes y de los independientes.

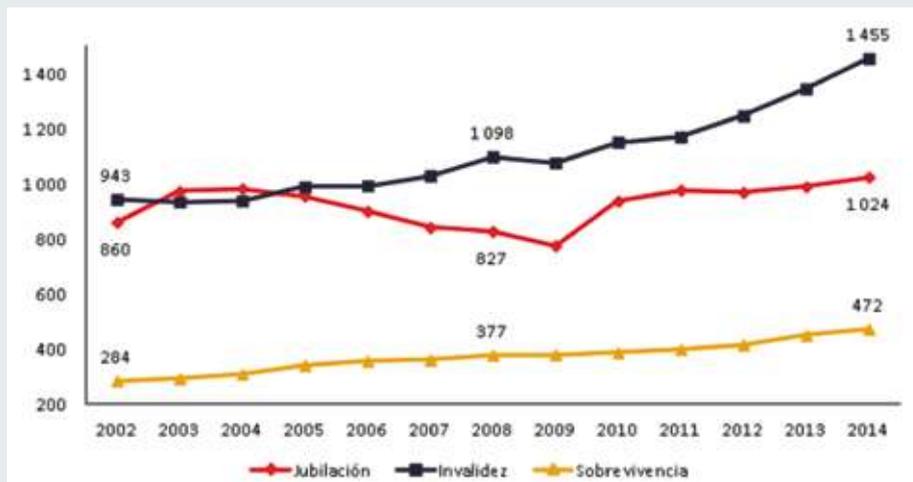
- Por otro lado, elegir un esquema -basado en la libertad extrema de elección del consumidor en cada etapa de su vida laboral- que además de permitirle que disponga de la totalidad de sus ahorros a

Gráfico 2
Fondo Administrado, Aportaciones y Rentabilidad Generada (Millones de S./.)



Fuente: Asociación de AFP
 Elaboración: Propia

Gráfico 3
Pensión Promedio del SNP (En nuevos soles)



Fuente: SBS

los 65 años, le posibilitará elegir, al momento de cotizar para su pensión, si desea contratar con una AFP, empresa de seguros, institución microfinancieras o banco, siempre que el producto que se ofrezca tenga las características mínimas aseguradas (rentabilidad e intangibilidad). En este caso también se puede combinar una estructura multipilar en la que el aporte al SNP se hace obligatorio con un límite (techo a la remuneración) y se asegura una pensión mínima.

En cualquiera de las dos opciones que se elija, sí queda claro que existen oportunidades de mejora que requieren una atención urgente por parte de la industria y del Estado:

- Promover la competencia con el fin de reducir las comisiones, dado que si éstas son elevadas, se distorsiona la relación entre beneficios y aportes realizados, que afecta la imagen del sistema y por lo tanto la decisión de pertenecer a este¹⁹.
- Aumentar la rentabilidad, con mayores rendimientos netos (rentabilidad menos comisión), mejorar la calidad del servicio y con ello, la cobertura del mismo²⁰.
- Reducir los costos de recaudación y pago de pensiones utilizando una sola vía para la recaudación con menores tarifas y establecer esquemas descentralizados de pago usando los nuevos esquemas de pago (billetera móvil)²¹.
- Establecer una pensión mínima en función a requisitos de aportación y nivel de ingreso; pero que permita que el aporte estatal sea de-

19 Palacios & Whitehouse (1998) The Role of Choice in the transition to a Funded Pension System

20 Masías & Sánchez (2006) Competencia y reducción de comisiones en el Sistema privado de Pensiones: Caso Peruano. SBS Documentos de Trabajo

21 Prialé, Giovanna. Diario El Comercio. "Reformando la reforma: A propósito de las AFP", febrero 2014

creciente con el nivel de ingreso, a fin de evitar distorsiones (incentivos negativos para aportar)²².

e. Permitir que la persona pueda disponer de parte del fondo a lo largo de su vida laboral, siempre que el fondo acumulado le permita proyectar una pensión mínima. Ese dinero podría tener fines específicos, como crédito hipotecario o inversión en educación superior de calidad para los hijos²³.

f. Establecer incentivos tributarios en el pago de impuesto a la renta, a fin de año para que los trabajadores, sobre todo los independientes, en-

bajadores, sobre todo los independientes, en-

22 Ibid, "Aprendiendo a escuchar al afiliado: a propósito de Sargent", mayo 2014

23 Prialé, Giovanna. Loc. cit

Tabla 4
Alternativas de jubilación en el SPP

Retiro Programado: afiliado mantiene propiedad del fondo. AFP encargada del pago de la pensión. Fondo continúa generando rentabilidad en su CIC, mientras que recibe una pensión mensual contra el saldo de su CIC. El monto de la pensión se recalcula anualmente. Genera pensión de supervivencia y es sujeto a herencia. Moneda soles.

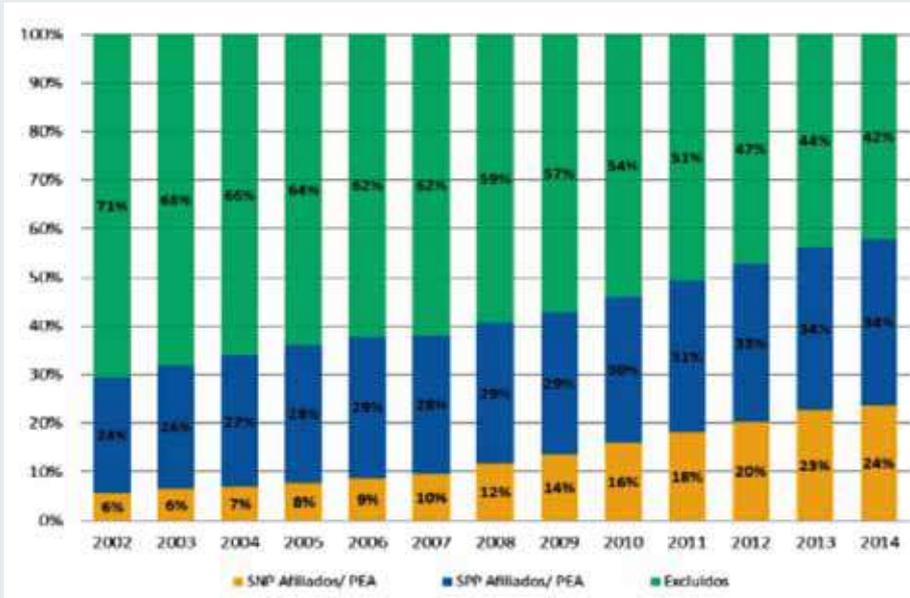
Renta Vitalicia: afiliado compra una renta vitalicia a una compañía de seguros, la propiedad pasa a manos de la compañía. El afiliado recibe una pensión fija mensual, la cual se ajusta por inflación, hasta su fallecimiento. Genera pensión de supervivencia pero no herencia.

Renta Mixta: afiliado contrata, con una parte del saldo de su CIC, el pago de una renta mensual a cargo de una compañía. de seguros bajo la modalidad de renta vitalicia en dólares, en tanto que con el fondo que permanece en la CIC se otorga una pensión bajo retiro programado

Renta Bimoneda: afiliado contrata dos Rentas Vitalicias de manera simultánea, una en moneda nacional y la otra en dólares americanos; ambas otorgadas por la misma empresa de seguros.

Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida: afiliado retiene en su CIC los fondos suficientes para obtener de la AFP una Renta Temporal hasta por cinco años y, adicionalmente, contrata una Renta Vitalicia Familiar igual al 50% de la temporal, con la finalidad de recibir pagos mensuales a partir de una fecha determinada (período diferido).

Gráfico 4
Trabajadores afiliados al SNP y al SPP



Fuente: Asociación de AFP
Elaboración: Propia

cuentren incentivos para aportar y formar un fondo para la jubilación²⁴.

- g. Educar financieramente al trabajador afiliado para que tome las mejores decisiones a lo largo de su vida laboral y al momento de jubilarse. Él es dueño de sus aportes y de su dinero, por lo tanto puede combinar alternativas y plazos según sus metas financieras²⁵.

6. Conclusiones

Para concluir, vale la pena responder las preguntas planteadas al inicio de este documento.

- ¿Es bajo el número de personas que tendrán derecho a pensión (cobertura)?

Solo el 26.5% de los trabajadores cotiza regularmente a un esquema de pensiones, nivel muy lejano al promedio de América Latina (45%). No obstante, en una economía en la que el 70% de la PEA es informal, es un reto que un trabajador logre ahorrar para su vejez.

- ¿Es el monto de la pensión inadecuado para vivir después de la edad de jubilación?

Los niveles de pensiones - en promedio- se encuentran cerca al 40% del ingreso disponible. No obstante, en el SPP hay afiliados con pensiones cercanas al 70% de su ingreso, a pesar de no haber contado con todos los años

24 Id. Columna de opinión. Diario Perú 21. "El no de los independientes", abril 2015

25 Prialé, Giovanna. Op. Cit. "El independiente sí puede hacer la diferencia", setiembre 2013

de aportación bajo el esquema de capitalización individual.

- Es ¿el sistema de las AFP más caro y menos competitivo?

No lo es. Si un trabajador pertenece al SNP, existe una sola entidad que se encarga de brindar los servicios, la ONP, que cobra el 13% de la remuneración mensual del trabajador. En el SPP, existen cinco (5) AFP que cobran una comisión (por remuneración o saldo), que sumado al aporte al fondo, se ubica en 12.4%, y hay además, seis (6) empresas de seguros que ofrecen las pensiones de jubilación.

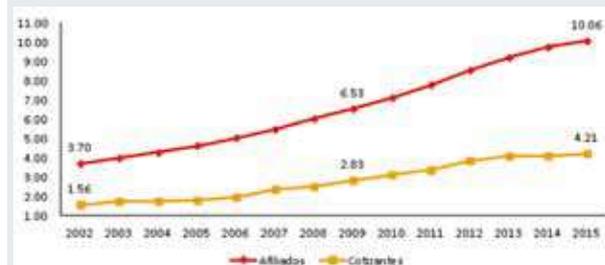
- ¿Es siempre mejor contar con más empresas para la administración de los fondos de pensiones (al momento de iniciar la contribución) y al jubilarse?

No necesariamente porque el objetivo de mayores pensiones está asociada a menores comisiones y mayor rentabilidad. El esfuerzo debe estar centrado en la regulación para promover mercados con comportamiento competitivo.

- ¿Puede el Estado hacer algo diferente para conseguir que los trabajadores de baja productividad (vulnerables) sientan algún alivio en la vejez?

El Estado puede hacer esfuerzos innovadores para promover la cotización a través de incentivos tributarios y aportes complementarios que aseguren una pensión mínima.

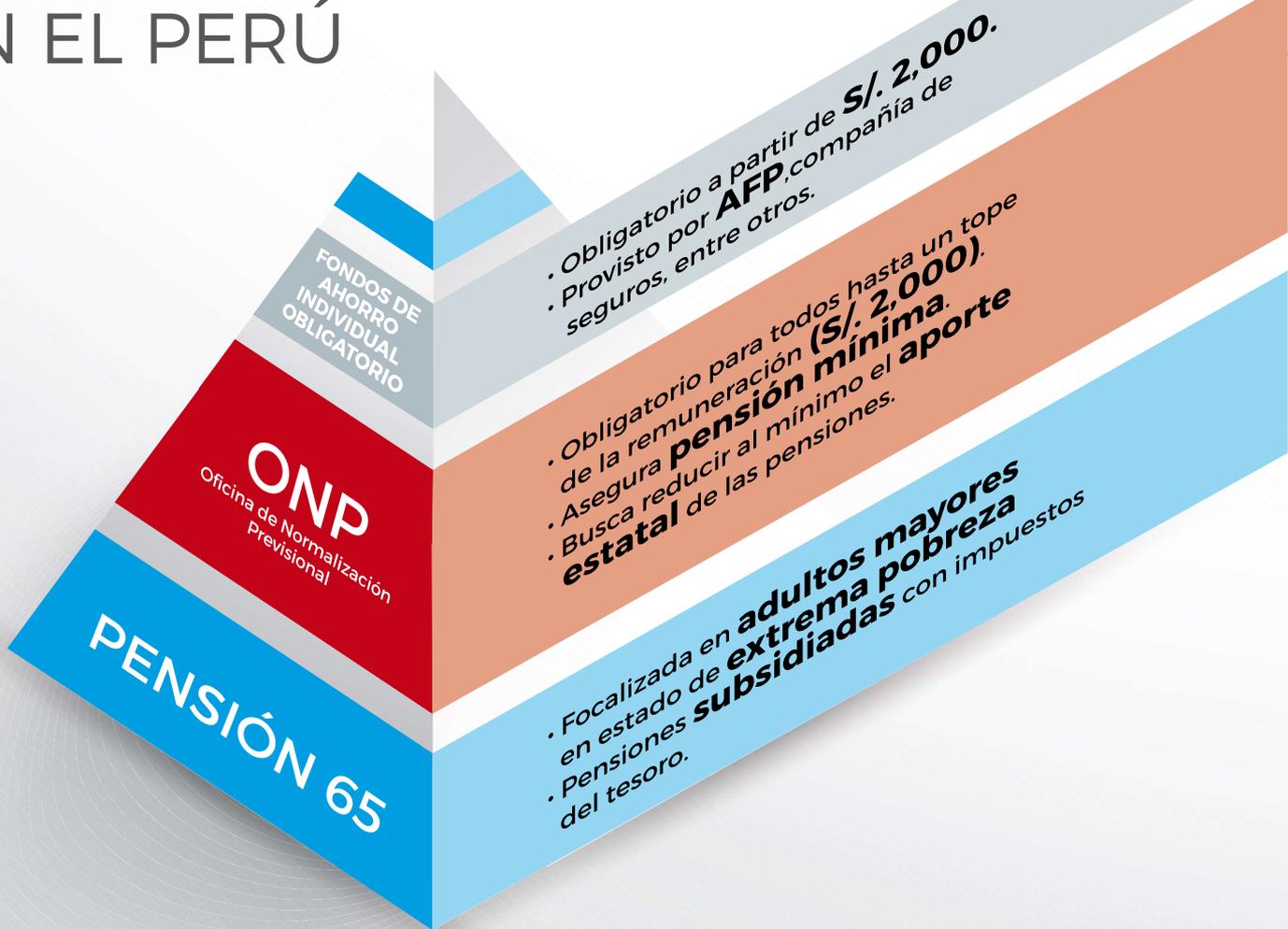
Gráfico 5
Afiliados y Cotizantes del SPP (En millones)



Fuente: Asociación de AFP
Elaboración: Propia

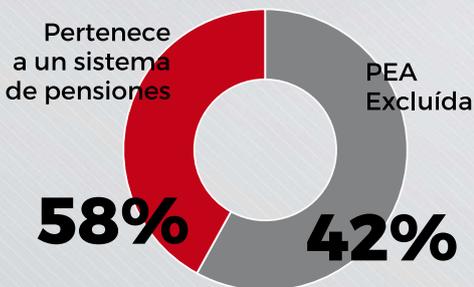
PROPUESTA

SISTEMA MULTIPIILAR EN EL PERÚ



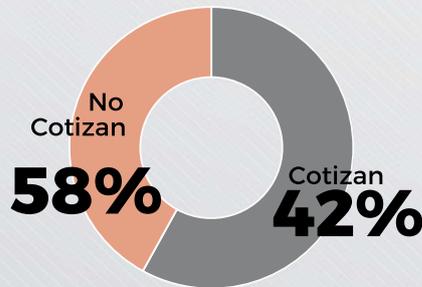
SITUACIÓN ACTUAL

Afiliados



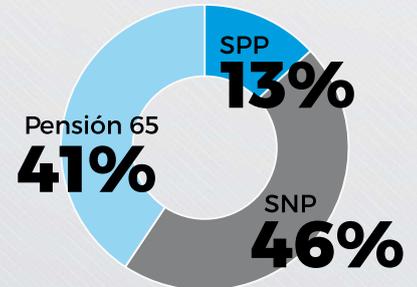
La PEA ocupada está formada por 16 millones de personas, donde 6 millones de ellas no pertenecen a ningún sistema.

Cotizantes



De los 10 millones de afiliados, 6 millones pertenecen al SPP y 4 al SNP. Del total de afiliados 4.2 millones cotizan, siendo 2.6 pertenecientes al SPP y 1.6 al SNP.

Número de Pensionistas



Número de Pensionistas

- SPP: 151 891
- SNP: 532 762
- Pensión 65: 469 760