

Como reformar el sistema de pensiones peruano?

Javier Olivera

Profesor principal del Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP);

Investigador del Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

olivera.j@pucp.edu.pe

javier.olivera@liser.lu

12 junio 2020

Los (principales) esquemas de pensiones en Perú

Sistema Nacional de Pensiones (SNP, DL 19990)

- Beneficio Definido
- Tasa de reemplazo:
 - 30% + 2% * (años adicionales a los primeros 20) f nac. \geq 1972
 - Salario referencial: promedio últimos 5 años
- Pensión mín = S/. 583
- Pensión máx = S/. 1,042

Sistema Privado de Pensiones (SPP)

- Contribución Definida
- Cuentas Individuales de Capitalización (CIC)
- No hay pensión mínima
- Pensión = Saldo final/anualidad

Pensión 65

- Pobres extremos según SISFOH, \geq 65 y sin otra pensión
- S/. 125

Otros regímenes

- Ley 20530, otros regímenes administrados por la ONP, Caja Militar y Policial

Algunas cifras macro del sistema de pensiones

Conceptos al 2019	SPP		SNP		Pension 65	
	S/. miles	% PBI	S/. miles	% PBI	S/. miles	% PBI
Recaudacion de aportes	13,636,579	1.77	4,073,721	0.53		
Planilla de pensiones			5,281,874	0.69	835,565	0.11
Aportes del Tesoro			851,310	0.11		
Fondo Consolidado de Reservas (FCR)			19,259,398	2.50		
Fondo de pensiones	173,327,702	22.51				
<i><u>Afiliados y cotizantes</u></i>						
Afiliados	7,426,667		4,750,911		557,043	
Cotizantes	3,044,177		1,602,978			
Cotizantes/Afiliados	41%		34%			
Afiliados/PEA	41%		26%			
Cotizantes/PEA	17%		9%			

Población 65+: 2.8 millones

PEA: 18.2 millones

PBI: S./ 770 mil millones

Problemas de diseño

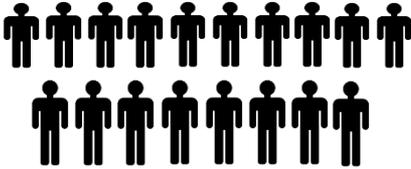
- Mucho se habla de las ventajas del SPP frente al SNP, que da mejores pensiones, que no le cuesta al Estado y que además el SNP está desfinanciado
- Sin embargo, parte del “éxito” del SPP se debe a la erosión premeditada de los fundamentos del SNP desde que se creó el SPP en 1993
- No tiene sentido tener un sistema de reparto solo para una parte de la población. Y esto se agudiza porque son las personas de bajos ingresos las que están en el SNP
- La creación del SPP tuvo 2 efectos importantes en el SNP:
 - 1) **Erosionó** su base contributiva y por tanto su financiación
 - 2) **Quebró** su mecanismo de redistribución

Problemas de diseño

- El SPP permite a sus afiliados ahorrar en cuentas individuales sin ayudar a financiar las pensiones de las generaciones mayores
- Las contribuciones en el SNP no son suficientes para pagar las pensiones, y por tanto el Estado paga parte de estas pensiones
- Además, el Estado transfiere recursos a los afiliados del SPP vía bonos de reconocimiento
- El Tesoro paga pensiones con los impuestos cobrados a todos los contribuyentes: el Estado cobra a todos pero da sólo a algunos (bonos SPP y pensiones SNP) y les permite a otros acumular ahorros para ellos mismos en sus cuentas
- En un sistema de pensiones, la **solidaridad** va de ricos hacia pobres, de sanos hacia enfermos, de jóvenes hacia mayores y de empleados a desocupados. Esto no sucede actualmente

Problemas de diseño

SNP



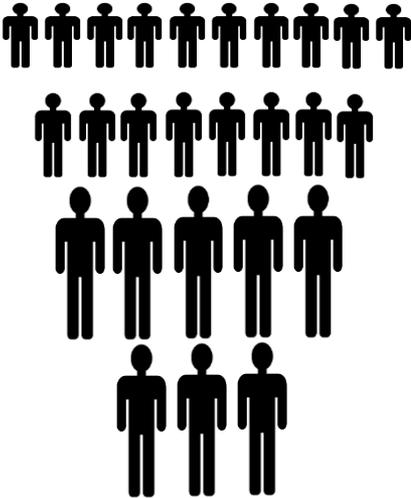
1.6 millones de cotizantes



Recaudan
S/. 4,000
millones

Para financiar S/. 5,281 millones
de 576 mil pensionistas

SPP



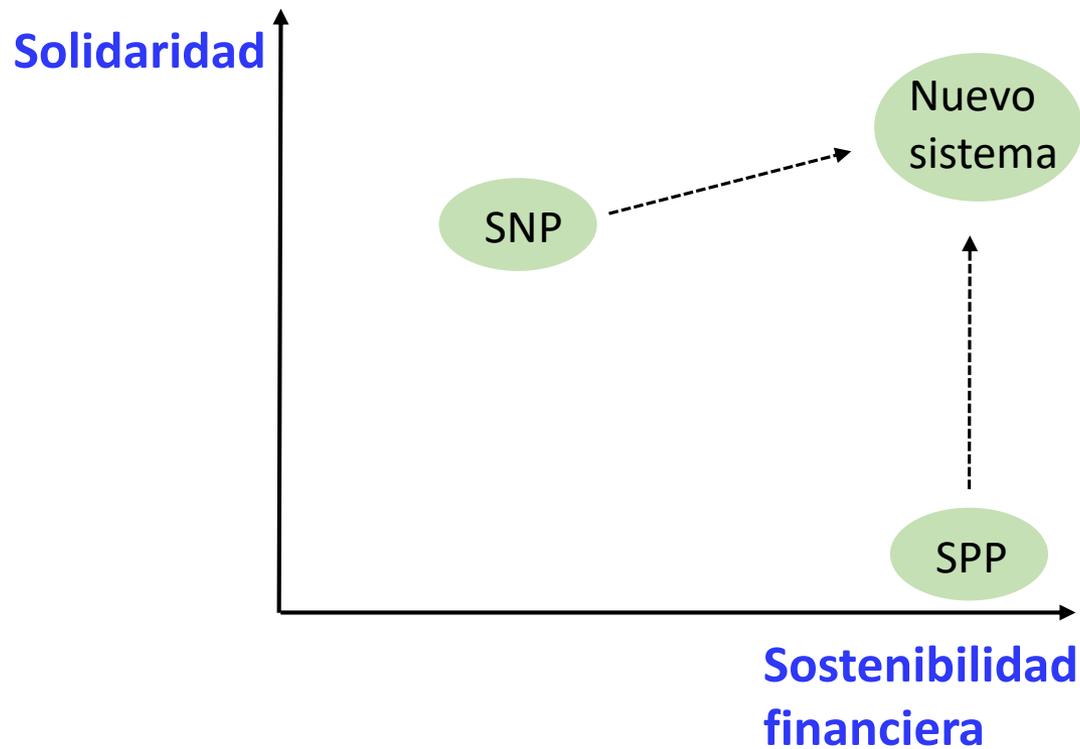
3.0 millones de cotizantes



Recaudan
S/. 13,637
millones

Para sus propias cuentas de
capitalización

Dos principios muy importantes en un sistema de pensiones



Mas principios en un sistema de pensiones

- Solidaridad
- Sostenibilidad
- Universalidad
- Unidad
- Suficiencia
- Redistribución

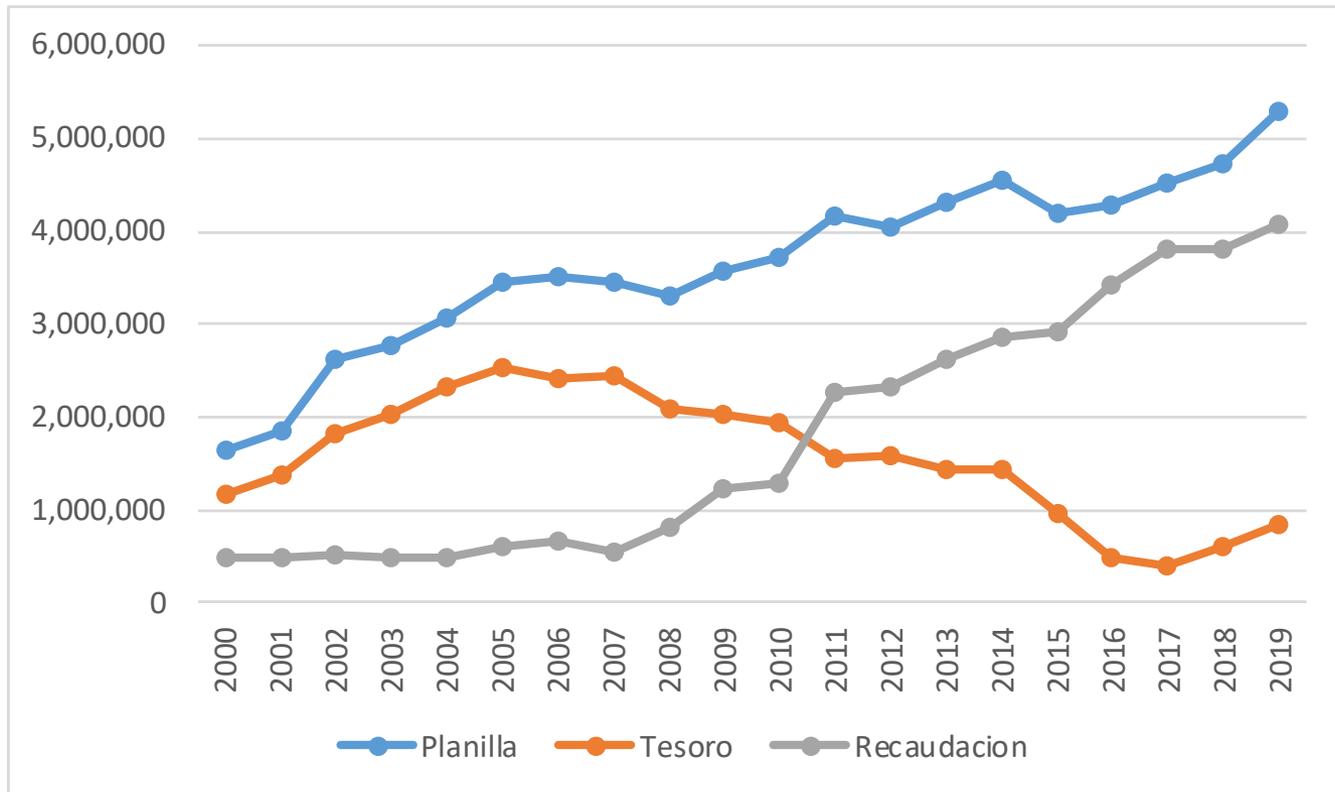
Pensión básica universal

Un solo sistema de pensiones articulado

Pensiones mínimas

Pensiones máximas, aporte de todos a fondo solidario

Planilla del Sistema Nacional de Pensiones (S/. miles)



Es la pensión SNP mejor que la del SPP?

Ejemplo 1:

Afiliada mujer que siempre gana **1 RMV**, entre 1994 y 2019 aporta por 20 años (densidad de contribución=77%), rentabilidad de AFP Integra, interés de la anualidad=3%:

Pensión SPP = 190 ; Capital = 38,238 (190 = 38,238/201.57)

Pensión SNP = 583 ; Capital = 117,517 = 583*201.57

Ejemplo 2:

Igual que antes, pero ahora la afiliada siempre gana **4*RMV**:

Pensión SPP = 759 ; Capital = 152,950

Pensión SNP = 1,022 ; Capital = 205,926 = 1,022*201.57

Ejemplo 3:

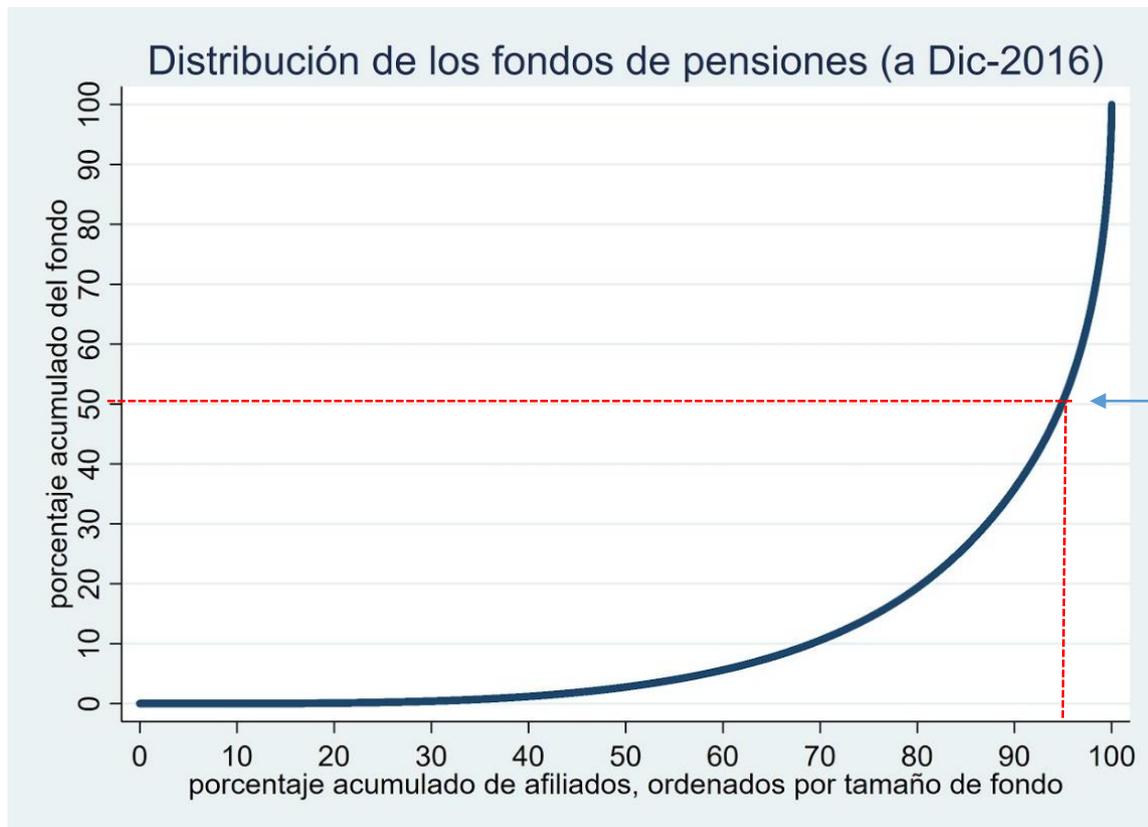
Igual que antes, pero ahora la afiliada siempre gana **7*RMV**:

Pensión SPP = 1,328 ; Capital = 267,663

Pensión SNP = 1,042 ; Capital = 210,038 = 1,042*201.57

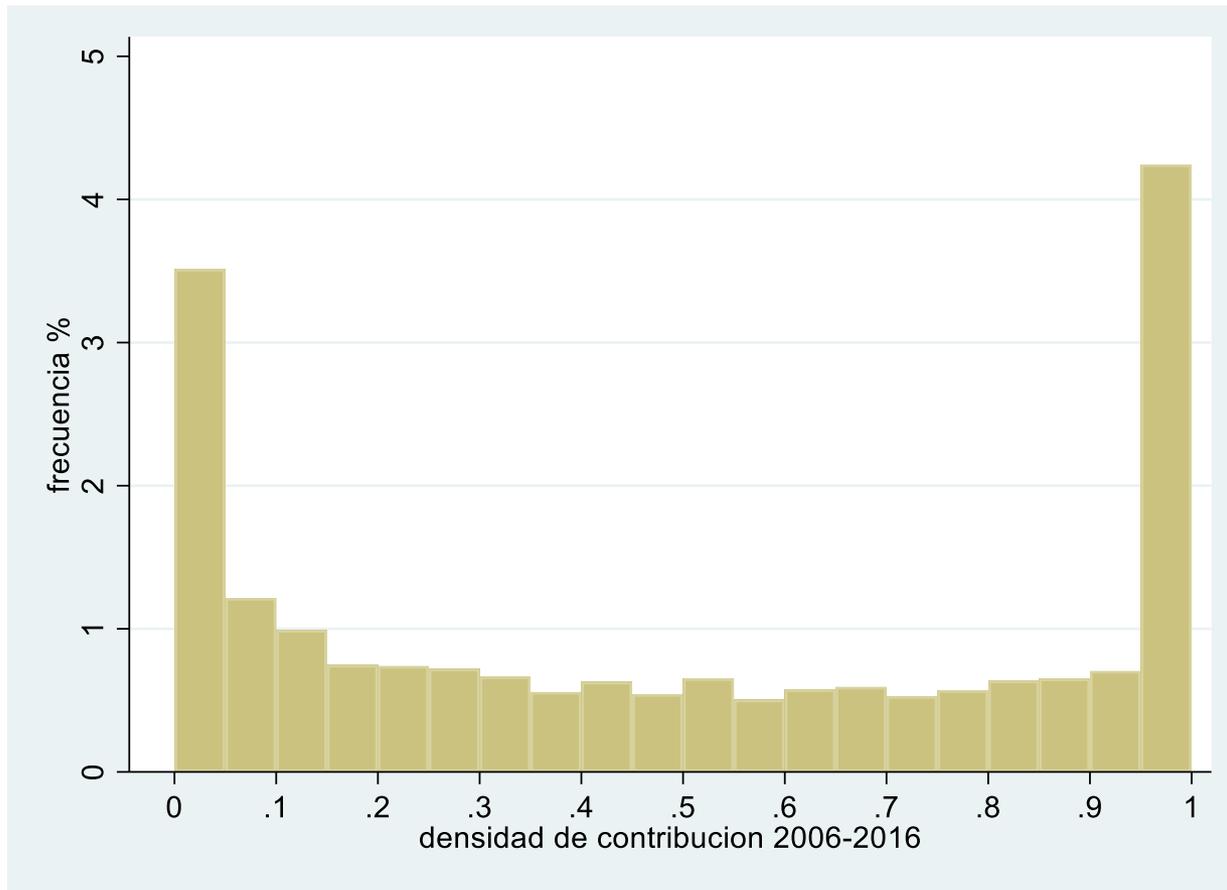
Alta desigualdad en el SPP

- Desigualdad muy grande en los fondos de pensiones
- Coeficiente de Gini para afiliados nacidos en 1955-1959 es 0.79 !!!
- Es una aproximación a la distribución de la riqueza en el Perú



El **5%** mas rico posee el **49%** de los fondos

Distribución de la densidad de contribuciones en el SPP (Dic-2016)



Comisiones de reforma

- **Comisión de reforma 2011-2012:** mandato específico para proponer medidas solo para el SPP. Ampliación de cobertura y mayor competitividad
 - **Ley 29903:** afiliación obligatoria de todos los trabajadores <40; licitaciones de los nuevos afiliados; licitaciones de la prima de seguro para grupos; comisión por saldo; centralización de operaciones (AFP NET)
- **Comisión de protección social 2017:** mandato para reforma integral.
 - **Sistema mixto:** Pensión básica universal subsidiada por el estado, el subsidio decrece con el nivel de ahorro. Luego de cierto nivel de pensión autofinanciada, el subsidio es cero. Todos los adultos abre una cuenta de capitalización.
- **Consejo Evaluador de Pensiones** (MEF, SBS, MTPE y ONP) Propone cerrar la ONP. Esto también fue propuesto por el Instituto Peruano de Economía (IPE) en el 2017, por la Asociación de AFP en el 2019

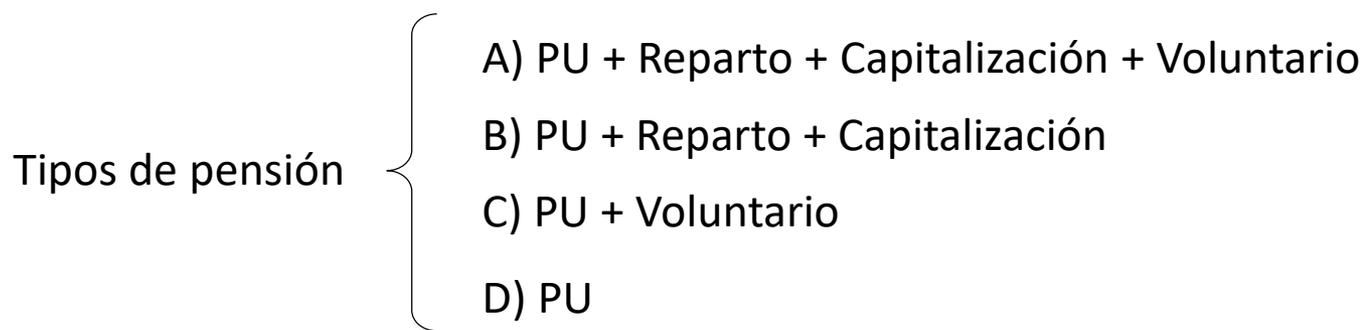
Propuesta de reforma

1. Unir los esquemas de pensiones: SPP + SNP + Pensión 65
2. **Pensión universal**: S/. **150** mensual. Es mayor a los S/. 125 de Pensión 65, y se da a todos los mayores de 65 años (con residencia >40 años). Se implementa progresivamente
3. Tasa de aporte mensual **12%** del salario del trabajador: **10%** va al pilar de reparto y **2%** a una cuenta de capitalización individual. [*otra opción: 12% va a reparto y el empleador contribuye 2% adicional a la cuenta de capitalización*]
4. El pilar de reparto da pensión mínima de S/. **750** y máxima de S/. **1,500**, montos que ya incluyen la pensión universal (el SNP da entre S/. 583 y S/. 1,042)
5. El pilar de reparto permite la solidaridad en el sistema, las pensiones se calculan con reglas y parámetros de los sistemas de reparto: la pensión es igual al **35%** del promedio de todos los salarios por los primeros **20** años de aporte. El porcentaje sube **2.0%** por cada año adicional contribuido

[Nota: valores en **rojo** son parámetros referenciales, se requiere micro-simulación para determinar los valores óptimos]

Propuesta de reforma (como pilares)

- 1) Pensión Universal (basado en Pensión 65)
- 2) Pilar solidario obligatorio (fondo de reparto)
- 3) Pilar obligatorio con cuentas individuales de capitalización
- 4) Pilar voluntario CIC (con incentivos tributarios)



La transición

1. El 50% del fondo de pensiones de los afiliados es transferido al nuevo fondo de reparto. Con este monto se reconoce la mitad de los años contribuidos en el SPP, los que serán tomados en cuenta en el cálculo de la pensión del pilar de reparto
2. Para el otro 50% del fondo de pensiones, los afiliados tienen dos opciones:
 - a) Lo mantienen en la CIC y lo pueden retirar cuando se jubilen; o
 - b) Transfieren la mitad (=25% del fondo) al fondo de reparto para que les reconozcan la totalidad de los años contribuidos en el SPP
3. Es decir, el afiliado mantiene la propiedad del 25% o el 50% de sus fondos, mientras que con el resto **“compra”** años pasados de contribución
4. La opción *default* de la elección sería mantener la propiedad del 25% del fondo de pensiones y entregar el 75% al fondo de reparto
5. Los **afiliados del SPP deben pagar por años contribuidos**, tal como lo han hecho los del SNP. Es la misma lógica del bono de reconocimiento que se dio a los individuos que se pasaron del SNP (con “sus aportes”) al SPP
6. Este modelo puede ayudar a afiliados del SPP a obtener una mejor combinación de liquidez y pensión en el nuevo sistema

Implementación gradual de la pensión universal

- Se sigue dando a los que cumplen con los requisitos de *Pensión 65* (pobre extremo y 65+)
- Y a personas de 65+ que contribuyeron a la ONP al menos 5 años
- Este calendario debiera ser consensuado con el MEF:
 - 01-01-2021: Todos los nacidos en 1946 o antes
 - 01-01-2022: Todos los nacidos en 1950 o antes
 - 01-01-2023: Todos los nacidos en 1954 o antes
 - 01-01-2024: Todas las personas de 65+
- Dar **prioridad a los asegurados del SNP** que no contribuyeron los 20 años exigidos sirve para, de algún modo, reconocer sus aportes

Es este sistema interesante para el gobierno?

1. La situación actual del SNP obliga al gobierno a pagar parte de la planilla de pensiones, un problema que va a continuar
2. En la propuesta, todos los asegurados (SNP y SPP) ayudaran a financiar esos gastos, sobre todos los de altos ingresos
3. Esto le ahorra al gobierno recursos por algunos años
4. La implementación de la Pensión Universal es progresiva
5. Es deseable acompañar la reforma de pensiones con una reforma en el sistema tributario: limitar exoneraciones y subir tasas marginales del impuesto a la renta.
6. Y si es posible, crear un impuesto a la riqueza

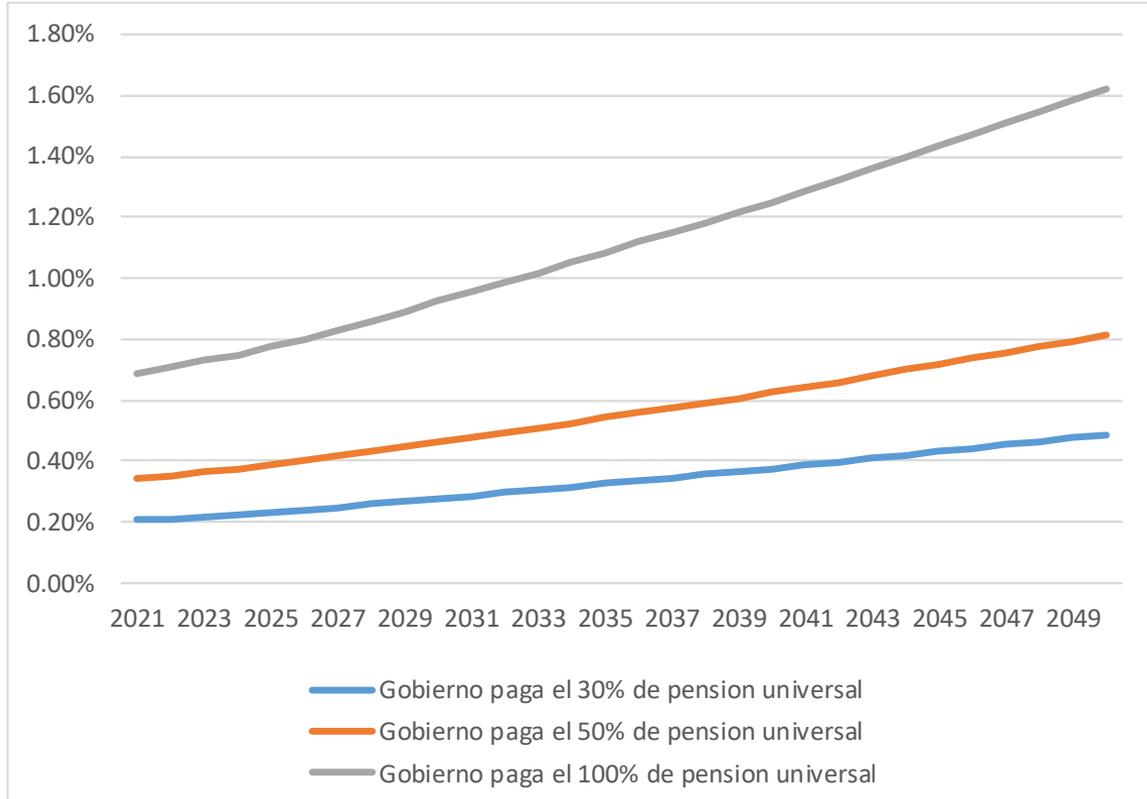
Nuevas estructuras e instituciones

1. Los saldos CIC se alimentarán con el 2% de contribución, por lo que el crecimiento de los fondos será lento. Se pueden dar ventajas tributarias para incentivar el ahorro voluntario
2. Las AFP (y/o las nuevas instituciones) solo administran fondos, con lo que los costos operativos serían mucho menores y habría menos barreras a la entrada de nuevas instituciones, incluso se podría abrir el mercado de la administración de fondos a otras instituciones financieras. Los costos de administración bajarían considerablemente, y por tanto las comisiones
3. Con el diseño se soluciona el problema de los afiliados al SNP sin pensión porque que no llegaron a los 20 años para reclamar una pensión: ahora recibirían al menos una pensión universal y el saldo que logren acumular en sus nuevas CIC
4. Se debe crear una nueva institución (con parte de la ONP, SBS y Pension65) que maneje el nuevo sistema de pensiones

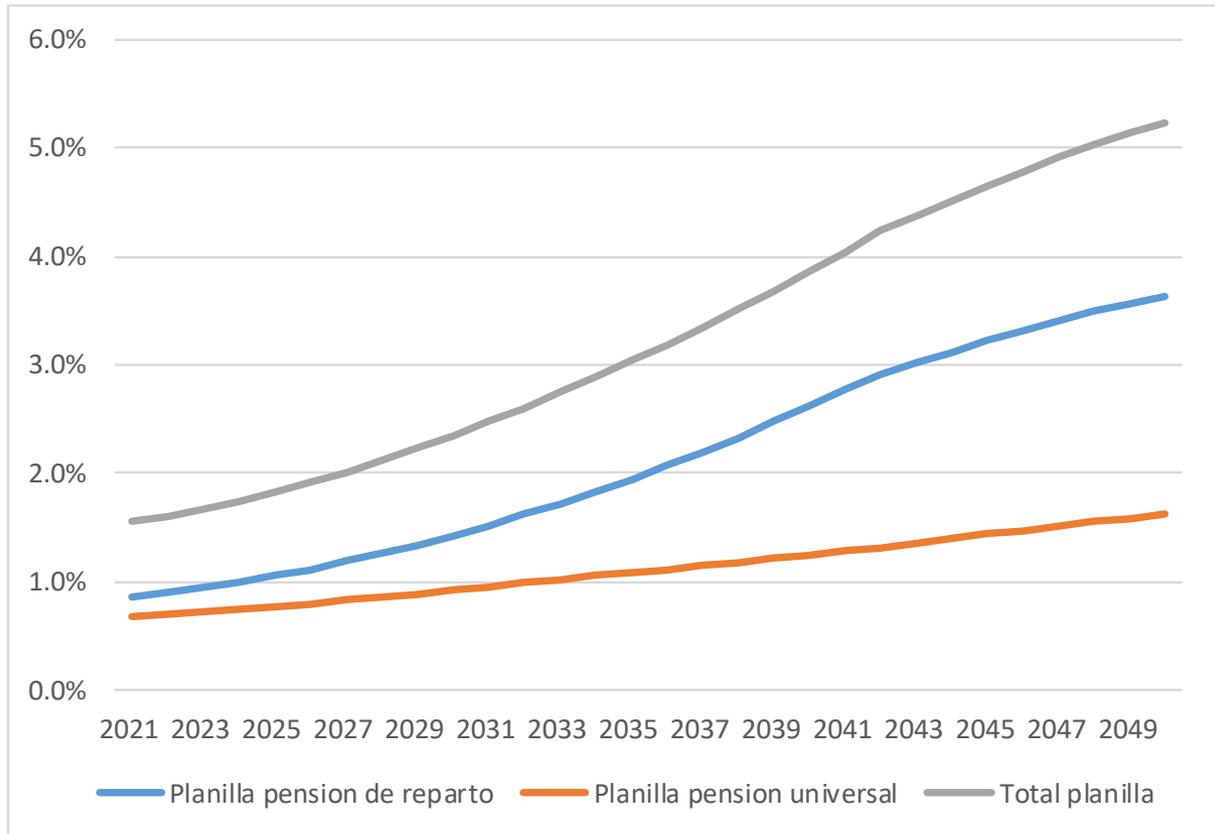
Esquema de la simulación

- El objetivo es mostrar los *trade-offs*, los valores son referenciales para esta presentación
- Proyecciones basadas en un sistema simple de regresiones, proyecciones demográficas y parámetros (modelo determinístico y sensible a supuestos)
- La SBS-MEF-ONP deben tener un modelo de micro simulación y micro-datos actuales que permita hacer mejores calculos
- Uso de datos publicados anuales (2000-2019) por la SBS, ONP, MEF, BCRP, INEI
- Recaudación:
 - $\text{aportes} = f(\text{cotizantes} = g(\text{pbi_pc}, \text{pop_1564}))$ para cada sistema
- Planilla de pensiones:
 - $\text{Planilla snp} = f(\text{pensionistas} = g(\text{cotizantes pop_>65}))$
 - $\text{planilla spp} = 40\% * \#\text{afiliados}>64 * \text{pensión promedio}$
 - $\text{Planilla pensión universal} = S/. 150 * 12 * (\#\text{pop_>65})$
 - Pensión prom. inicia en S/. 1,350 para SPP y S/. 913 para SNP
- Fondo de reparto:
 - Inicia con 50% del fondo de pensiones y el 100% FCR a dic-2019
 - Se alimenta con superávits de recaudación/planilla y con contribuciones del gobierno (30% del pago de la pensión universal), con rentabilidad=4%
- Tasa de crecimiento de pensiones, salarios, PBI = 4%

Costo de pensión universal de S/. 150 x mes (% de PBI)

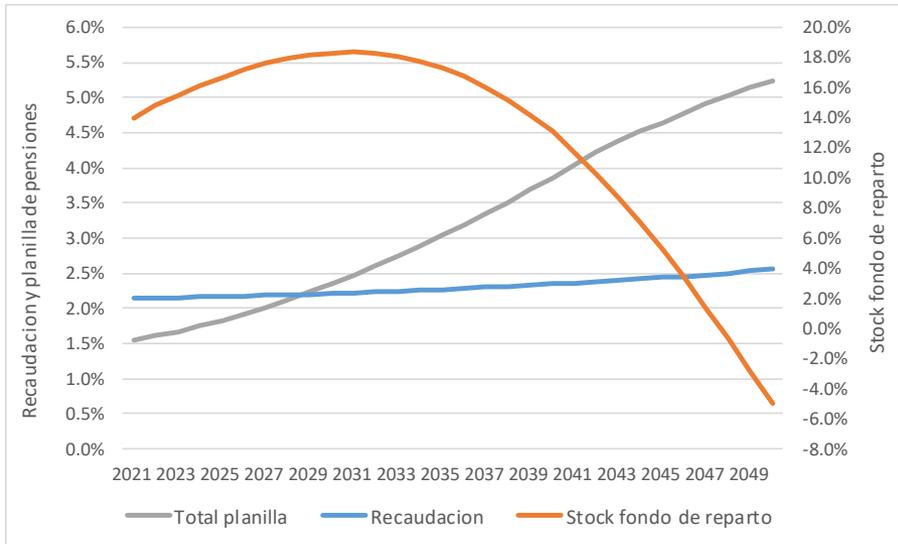


Simulación de planilla de pensiones en el nuevo sistema (% de PBI)

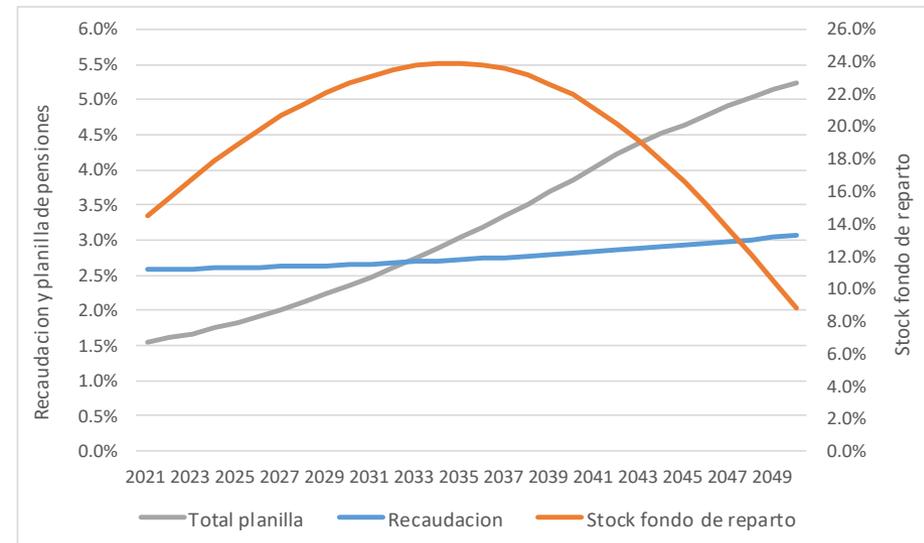


Recaudación, planilla de pensiones y stock del fondo de reparto (% de PBI)

Con tasa de aporte de 10% al pilar de reparto



Con tasa de aporte de 12% al pilar de reparto



Resultados acumulados a distintos años y supuestos (% de PBI)

A) Tasa de aporte 10% a pilar de reparto;

gobierno paga 30% de pension universal	2021	2031	2041	2050
Pago de pensiones acumulado	1.5%	21.5%	54.5%	97.4%
Recaudacion acumulada	2.1%	24.0%	46.9%	69.1%
Stock del fondo de reparto	14.0%	18.4%	11.8%	-5.0%
Contribucion del gobierno acumulada	0.2%	2.7%	6.1%	10.0%

B) Tasa de aporte 10% a pilar de reparto;

gobierno paga 50% de pension universal	2021	2031	2041	2050
Pago de pensiones acumulado	1.5%	21.5%	54.5%	97.4%
Recaudacion acumulada	2.1%	24.0%	46.9%	69.1%
Stock del fondo de reparto	14.2%	20.1%	15.8%	1.7%
Contribucion del gobierno acumulada	0.3%	4.5%	10.1%	16.7%

C) Tasa de aporte 12% a pilar de reparto;

gobierno paga 50% de pension universal	2021	2031	2041	2050
Pago de pensiones acumulado	1.5%	21.5%	54.5%	97.4%
Recaudacion acumulada	2.6%	28.8%	56.3%	82.9%
Stock del fondo de reparto	14.6%	24.9%	25.2%	15.5%
Contribucion del gobierno acumulada	0.3%	4.5%	10.1%	16.7%

Conclusiones

- Es necesario unificar los sistemas de pensiones existentes para recuperar el mecanismo de solidaridad y financiar las pensiones
- El sistema individual NO permite esto! debido a bajos ingresos e irregularidad en los aportes
- El SPP actual no tiene sentido: ahorro obligatorio con comisión que reduce al saldo y lo puedes retirar (95.5%) a los 65
- En esta propuesta, se busca dar una pensión universal pequeña (según lo permita el fisco) financiada con contribuciones de afiliados y gobierno
- El fondo de reparto tiene el principal rol para dar solidaridad al sistema
- Un pequeño componente de ahorro obligatorio es útil para incentivar el ahorro y reducir el desincentivo al trabajo
- Las AFP ya no pueden existir en sus condiciones actuales. Se abre el mercado a muchos mas administradores

Algunos estudios relacionados

- Olivera, Javier. Recuperando la solidaridad en el sistema peruano de pensiones. Una propuesta de reforma. Consorcio de Investigación Económica y Social - Universidad de Piura. Lima, 2010. 151pp.
- Olivera, Javier. Welfare, inequality and financial effects of a multi-pillar pension reform: the case of Peru. *Journal of Development Studies*, 52(10): 1401-1414, 2016.
- Olivera, Javier. Evaluación de una Propuesta de Sistema de Pensiones Multipilar para Perú. *Apuntes*, 43(78): 9-40, 2016.
- Olivera, Javier. Objetivos y efectos de las pensiones no contributivas. en: Ideas para una Reforma de Pensiones. L. Carranza, A. Melguizo, D. Tuesta (Eds.) Universidad San Martín de Porres. Lima, 2017. P. 129-161.