[redacted]

Proyecto de Ley N° 4983/2020-CR

Congresistas de la República
Acción Popular

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
01 ABR 2020
RECIBIDO
Firma.....Hora.....

LEY QUE PERMITE QUE LAS AFP Y SUS AFILIADOS COMPARTAN LAS PERDIDAS QUE SUFREN LOS FONDOS DE PENSIONES, Y PERMITE QUE LOS AFILIADOS PARTICIPEN EN SUS DIRECTORIOS

Los Congresistas miembros del Grupo Parlamentario **Acción Popular**, a iniciativa de Congresistas **ROLANDO CAMPOS VILLALOBOS**, **FREDDY LLAULLI ROMERO, JUAN CARLOS OYOLA RODRIGUEZ y YESSY NÉLIDA FABIÁN DÍAZ** , y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107º de la Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76º del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

LEY QUE PERMITE QUE LAS AFP Y SUS AFILIADOS COMPARTAN LAS PERDIDAS QUE SUFREN LOS FONDOS DE PENSIONES, Y PERMITE QUE LOS AFILIADOS PARTICIPEN EN SUS DIRECTORIOS

Artículo 1º.- Modificación de los artículos 23, 24 y 25-C del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones

Modificanse los artículos 23, 24 y 25-C del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones aprobado por Decreto Supremo Nº 054-97-EF, en los siguientes términos:

"Articulo 23.- Rentabilidad Mínima y otras Garantías

(...)

Las pérdidas del Fondo de Pensiones causadas por los riesgos de mercado, por las crisis financieras internas o externas o por cualquier causa, serán asumidas en un 40% por los afiliados y el 60% por las AFP. Estas últimas no cobrarán las comisiones a que se hace referencia en el inciso a) del artículo 24º de la presente Ley, mientras la rentabilidad de cualquiera de los fondos sea negativa."

"Articulo 24.- Retribución de las AFP

Las AFP perciben por la prestación de todos sus servicios una retribución **regulada por la Superintendencia, según los siguientes criterios**:

a) **Por la administración del** aporte obligatorio a que se hace referencia en el inciso a) del artículo 30 de la presente Ley:

Una comisión porcentual plana mínima sobre la remuneración mensual asegurable del afiliado, que será calculada cada seis meses por la Superintendencia en función a la estructura de costos reales promedio de las AFP, bajo un enfoque de operador eficiente.

a.1) Una comisión de desempeño en función a la rentabilidad real anual obtenida por la AFP, cuyo calculo será determinado por la Superintendencia en base a las siguientes reglas:

i. Su cobro es una vez al año.

ii. No es aplicable en el caso de los afiliados desempleados ni pasivos.

iii. Su aplicación combinada con la comisión porcentual mínima debe ser sustancialmente menos onerosa para los afiliados que las modalidades de cobro de comisiones anteriormente vigentes.

La Superintendencia emitirá las normas reglamentarias para implementar el presente esquema mixto.

(...)

"Artículo 25-C.- Política de Inversiones

(...)

Si el incumplimiento de la política de inversiones ocasiona pérdidas en cualquiera de los fondos, la AFP infractora deberá también resarcir a los afiliados perjudicados devolviéndoles los importes de las comisiones por administración a que se refiere el artículo 24 inciso a) de la presente Ley, por todo el periodo en que se realice, según lo determine la Superintendencia.

Artículo 2º.- Participación de los afiliados en los Directorios

Los afiliados activos del Sistema Privado de Pensiones tendrán un representante en los Directorios de las AFP y en los Directorios de las empresas en las que las AFP tengan derecho a tener Directores.

Lima, 01 de abril del 2020

ROLANDO CAMPOS VILLALOBOS
Congresista de la República

FREDDY LLAULLI ROMERO
Congresista de la República

JUAN CARLOS OYLA RODRIGUEZ
Congresista de la República

YESSY NÉLIDA FABIÁN DÍAZ
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 06 de Mayo del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4983 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de ECONOMÍA, BANCA FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA Y DE REGULA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS.

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta de ley, ha sido presentado en el anterior Congreso (2016-2019) como Proyecto de Ley N° 3948/2018-CR, que propone modificar los artículos 23, 24 y 25-C del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF, así como disponer a través de un artículo 2° que los afiliados en los Directorios de las AFP y en los Directorios de las empresas en las que AFP tengan derecho a tener Directores, suscrito por el entonces Congresista Yonhy Lescano Ancieta del Grupo Parlamentario Acción Popular, que hacemos nuestra y la suscribimos por ser un tema de interés nacional y de vital importancia para los 7'495,390 de afiliados[1] en el Sistema Privado de Pensiones, y no fue aprobado por los anteriores Congresos[2]. Además, la presente iniciativa de ley, en el Periodo Parlamentario 2011-2016 ha sido presentado como Proyecto de Ley Nº 4927/2015-CR, que propone ley que regula las comisiones de las AFP y permite que los afiliados participen en sus directorios; por consiguiente, la iniciativa de ley tiene por finalidad evitar mayores daños económicos a los afiliados de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y establecer que las pérdidas de los fondos de las AFP deben ser asumidas por las empresas y no solo por los afiliados en el Sistema Privado de Pensiones.

El Sistema Privado de Pensiones (SPP), operado por cuatro administradoras, ha venido obteniendo sostenidamente altos índices de rentabilidad en los últimos ocho años, que en varios casos han superado el 50%. Esto es positivo, porque refleja la eficiencia de estas empresas. Lo negativo es que no hay evidencia de que estén compartiendo esta prosperidad, porque los afiliados de bajos ingresos han expresado su masiva y publica disconformidad con los montos de las pensiones que recibirían a través del SPP (inferiores a las pagadas por el Sistema Nacional) lo que motivo que exigieran su derecho a desafiliarse de las AFP ya desde el año 2005, todo lo cual tuvo como desenlace la aprobación y publicación de la Ley Nº 28991 Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínima y Complementarias, y Régimen Especial de Jubilación Anticipada.

Aunque esta ley dista mucho de colmar las expectativas de los afiliados disconformes del SPP (tanto así que el Tribunal Constitucional ha reconocido en la sentencia recaída en el Expediente Nº 0014-2007-PI/TC un supuesto adicional para la desafiliación que es la causal de falta de información deficiente al momento de la afiliación al SPP, establecida anteriormente por el citado órgano colegiado en la STC Nº 1776-2004-AA/TC, ratificada por la STC Nº 7281-2006-PA/TC) existe la certeza de que la distribución de los beneficios del sistema no es equitativa porque generó una presión de los propios afiliados de bajos ingresos, para abrir la puerta del retorno al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

---

1 Según el reporte del número de afiliados activos por AFP al 29 de febrero del 2020, conforme se podrá observar en: https://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaSistemaFinancieroResultados.asp?c=FP-1203

2 La iniciativa de ley en el Periodo Parlamentario 2011-2016, se presentó como Proyecto de Ley N° 4927/2015-CR, que proponía modificar los artículos 23, 24 y 25-C del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, que regula las comisiones de las AFP y permite que los afiliados participen en sus directorios y en los de las empresas en que inviertan.

Al 29 de febrero del 2020 el universo de afiliados activos en el Sistema Privado de Pensiones por AFP asciende a 7'495,390 de personas[3] y el Fondo ha superado los S/ 84,000 millones de soles. Su crecimiento en afiliados, aportaciones y activos ha sido constante desde el ano de creación del SPP, esto es, desde el año 1993. Las AFP han sido directas beneficiarias del proceso de expansión económica sostenida que vive el país desde el año 2001. Las bajas tasas de inflación, los flujos crecientes de inversión tanto nacional como extranjera, las tasas de crecimiento promedio del PBI del orden de 6% que se ha dado en el país en el periodo 2001-2010, el crecimiento del empleo, la expansión del crédito, han sido factores cuya confluencia han elevado la densidad de las aportaciones. La buena calificación de riesgo del Perú y el clima de estabilidad económica han contribuido a que las inversiones de las AFP tengan retornos superiores a los proyectados, pero - como ya señalamos - esta prosperidad ha beneficiado a las AFP, no necesariamente a los afiliados. Esto se agravó con la crisis financiera internacional del año 2008, que dura hasta el 2009 y que hizo perder alrededor del 25% de valor total del tondo, pérdida que fue totalmente asumida por los afiliados, lo cual no es equitativo, y el riesgo de la coyuntura económica internacional de emergencia sanitaria el fondo más afectado es el fondo 3, que tiene un portafolio del 80% de inversiones en la bolsa de valores, que no tiene posibilidad de hacer el cambio inmediato al fondo 1 o 2, y luego regresar al fondo que prefiera el afiliado[4], como ha señalado el experto en finanzas Walter Eyzaguirre.

Así, el fondo experimentó una sustancial pérdida como consecuencia del impacto de la crisis financiera internacional que se originó en Estados Unidos de Norteamérica, crisis que a la fecha amenaza con recrudecer, de acuerdo a diversos informes de especialistas de organismos multilaterales, a mediados del año 2012 y que a su vez amenaza a los mercados de la eurozona y Asia.

En este contexto, el presente proyecto de ley prevé la respuesta legislativa en defensa de los intereses económicos de los afiliados al SPP dado que esta crisis no solo impacta a la bolsa de valores local, donde las AFP tiene invertido más del 30% del fondo, sino que además esta volatilidad afectará igualmente a los fondos que las AFP invierten en el exterior, dado que mediante Ley N° 29759, se ha permitido que las inversiones de los Fondos de Pensiones que se realizan en el exterior puedan alcanzar hasta el máxima de 50% del valor del Fondo y a manera de ejemplo, podemos señalar que las AFP tienen cuantiosas inversiones en los bonos del Tesoro de EEUU, país cuya calificación de deuda está cerca de ser rebajada por las más importantes calificadoras de riesgo internacional, todo lo cual pone en evidente riesgo la seguridad del fondo. Por esta razón, el presente proyecto de ley propone que cuando se den estos supuestos de crisis financieras internas o externas o por cualquier otra causa, sean compartidas las perdidas por igual entre las AFP y los afiliados y además que mientras la rentabilidad sea negativa las AFP no cobraran la denominada comisión por desempeño.

Otra de las repercusiones de las turbulencias en los mercados financieros del exterior, ha sido que ha tenido impacto en las inversiones que realizan las AFP en instrumentos financieros del mercado interno, como en valores externos. Con motivo de esto, es que

---

3 Según: http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=3 7# al 29 de diciembre del 2017 se han registrado 6'604,619 afiliados en el SPP.

4 https://larepublica.pe/economia/2020/03/21/afp-plantean-medidas-ante-perdidas-de-pensiones-mef-proyecto-de-ley/

estas administradoras pretenden que sus afiliados de los fondos tipo 2 y tipo 3, que son los que son invertidos en parte en valores volátiles (porque ofrecen mayor rendimiento, pero también son más riesgosos), corran con las pérdidas que han obtenido o que obtengan, en ejecución de sus políticas de inversiones.

Los afiliados no pueden asumir todos los perjuicios por las decisiones de inversión que tomen los responsables de las AFP, e instrumentos del mercado doméstico, y más aún en instrumentos de los mercados externos. Cabe recordar que ha sido el propio gremio de las AFP y los directivos de estas empresas los que han reclamado insistente y permanentemente que se les aumente los límites para invertir los recursos del Fondo en el exterior. Los tres últimos gobiernos han accedido a esta solicitud sucesivamente, al punto que en la actualidad se aprobó que el límite suba al 30% y luego al 50%, lo que representa un salto geométrico.

Por consiguiente, son las AFP las que tiene que asumir las consecuencias de las políticas de inversión que eligen, y sus propias decisiones de inversión. Cerca del 36% del fondo está invertido en la Bolsa de Valores limeña en instrumentos de renta variable, cuando ya hace muchos meses atrás era clara y patente la volatilidad de esta plaza financiera. Las pérdidas acumuladas del Fondo en el 2018 se acercan a los siete mil millones de soles[5].

No cabe alegar que los afiliados que eligen los fondos tipo 2 y tipo 3, son informados en relación a la volatilidad de los valores de renta variable tanto de los mercados internos como externos, ya que el control de las decisiones de inversión específicas está en manos de los directivos de las AFP. Tampoco cabría una comparación con lo que ocurre en las sociedades de capitales, en las que los socios asumen tanto las perdidas como las ganancias, porque en el SPP se trata de un ahorro forzoso regulado por ley.

Además, las AFP en el Perú imponen costos muy altos, que se traducen en comisiones muy elevadas por administración del fondo, siendo las más elevadas de América Latina. Así por ejemplo, la AFP Profuturo cobra 2.3% de comisión por la administración de aportes obligatorios, a lo que se debe sumar la prima de seguro de hasta el 1.26% de la remuneración asegurable. Estas comisiones elevadas se deben a que se han incorporado costos ineficientes. A guía de ejemplo, podemos señalar que, en materia de sueldos, un gerente general de una AFP está cobrando alrededor S/ 120 mil soles mensuales y un Presidente Ejecutivo está cobrando alrededor de S/ 2 millones de soles anuales, montos exorbitantes a los que se deben sumar onerosos gastos por publicidad y marketing que no guardan relación alguna con la administración propia del fondo, es decir, no son costos reales propios del servicio, sino ajenos a la administración del fondo. Por lo tanto, es imprescindible cambiar este modelo y por ello, la comisión debe ser un precio regulado, bajo criterios técnicos y bajo un esquema de costos reales y un enfoque internacional de un operador eficiente que emplea tecnologías de punta.

Este modelo que se propone de comisiones a cobrar por las AFP a través de la presente iniciativa es un esquema aceptado por la SBS y consiste en que la comisión debe tener un componente fijo, con el cual se cubren sus costos reales eficientes, el mismo que debe ser

---

5 https://gestion.pe/economia/fondos-afp-sufren-perdidas-2018-cuatro-anos-rentabilidad-254703. "La turbulencia de los mercados financieros afectó a los fondos de más del 95% de afiliados de AFP en el 2018. Hasta el 28 de diciembre último, el fondo 2 perdió entre 1.8% y 3.7%, mientras el fondo 3 acumuló retrocesos de entre 4.7% y 8%, según datos de Economática. Ambos fondos congregan a la gran mayoría de afiliados al Sistema Privado de Pensiones".

regulado por la SBS y un segmento o componente variable en función al desempeño o rentabilidad obtenida por la AFP, el mismo que será calculado también por la SBS. En este orden de ideas, en lo referido al componente variable de la comisión, o la denominada comisión en función al desempeño, si la rentabilidad es baja, la comisión será proporcionalmente baja, si la rentabilidad es alta, la comisión será proporcionalmente más alta, con la salvedad de que su aplicación combinada con la comisión porcentual mínima debe ser sustancialmente menos onerosa para los afiliados que las modalidades de cobro de comisiones anteriormente vigentes a la que se propone (incluyendo el actual esquema); y finalmente si la rentabilidad es negativa no se cobrara ninguna comisión. Como se puede apreciar, el proyecto de ley ha sido muy cuidadoso al advertir el supuesto en que el componente variable en caso de rentabilidad muy alta obligue a pagar comisiones muy altas, lo cual sería un contrasentido, razón por la cual se propone un techo para que en ningún caso sea superior al monto que perciben por comisión de administración las AFP bajo el esquema actual vigente o los anteriores, sino que sea sustancialmente menos onerosa.

Sólo de esta manera será equitativo, pues cabe recordar que en plena crisis internacional las AFP han estado cobrando en promedio S/ 840 millones de soles anuales únicamente por comisiones. De otro lado, cabe precisar que estas comisiones variables no pueden aplicarse a los afiliados desempleados ni pasivos.

Por ello el Proyecto de Ley propone un reparto equilibrado y justo de las pérdidas ocasionadas por las decisiones de inversión de los directivos de las AFP y por la volatilidad de los mercados financieros. Asimismo, se proponen sanciones más severas a las administradoras privadas en caso incumplan con sus políticas de inversiones y dicho incumplimiento produzca perdidas.

El presente proyecto de ley propone que los afiliados activos del Sistema Privado de Pensiones tengan un representante en los Directorios de las AFP y en los Directorios de las empresas en las que las AFP tengan derecho a tener Directores.

II. ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta de ley no genera gasto al Tesoro Público, por cuanto se propone al Sistema Privado de Pensiones, que promueva un manejo prudente sobre las decisiones de inversión que realizan las AFPs, en instrumentos de renta variable o fija, a efectos de cautelar el valor y la rentabilidad de los afiliados, al impedir que las AFP trasladen todas las pérdidas ocasionadas por sus decisiones de inversión y por la volatilidad de los mercados financieros únicamente y exclusivamente a los afiliados, y se propone un esquema de cobro de comisiones mixto en base a costos reales, eficientes y por buen desempeño de las inversiones de las AFP. Además, se propone que los afiliados activos del Sistema Privado de Pensiones tengan un representante en los Directorios de las AFP y en los Directorios de las empresas en las que las AFP tengan derecho a tener Directores en beneficio de los intereses económicos de los afiliados.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa de ley, implica la modificación de los artículos 23, 24 y 25-C del Decreto Supremo Nº 054-97-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del

Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, y propone a través del artículo 2º que los afiliados activos del Sistema Privado de Pensiones tengan un representante en los Directorios de las AFP y en los Directorios de las empresas en las que las AFP tengan derecho a tener Directores.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional: Décima Sétima: Afirmación de la economía social de mercado, que es libre mercado pero que conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario que buscar lograr el desarrollo humano y solidario del país con equidad y empleo; Décimo Octava: Búsqueda de competitividad y productividad de la actividad económica, para consolidar una administración eficiente, transparente y moderna con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido; y Vigésimo Octava: Plena vigencia de la Constitución con políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidas en la Constitución y en los tratados internacionales, afianzando el respeto irrestricto de los derechos humanos.