

Proyecto de Ley N° 5171 / 2020 - CR



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, DECRETO LEY N° 25897

Firmado digitalmente por:
GUIDOVICH ARTEAGA Otto
Napoleon (FIR42074872)
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/05/2020 00:46:14-0500



FÓRMULA LEGAL

LEY N° _____

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
POR CUANTO:
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN A LAS AFPS DE OBTENER UNA RENTABILIDAD MINIMA ANUAL

Artículo Primero. - Modificación del artículo 24 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones

Modifíquese el inciso a) del artículo 24 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones en los términos siguientes:

"Artículo 24.- Las AFP perciben por la prestación de todos sus servicios una retribución establecida libremente, de acuerdo con el siguiente detalle:

- a) *Por el aporte obligatorio a que se hace referencia en el inciso a) del Artículo 30 de la presente Ley, una comisión porcentual calculada sobre la Remuneración Asegurable del afiliado, de la cual una parte es destinada para la administración de la AFP, y la otra para el manejo del Fondo de Pensiones. La retribución debe ser aplicada por la AFP por igual a todos sus afiliados. Sin embargo, cada AFP podrá ofrecer planes de descuento en las retribuciones de los afiliados en función al tiempo de*



Firmado digitalmente por:
GUIDOVICH ARTEAGA Otto
Napoleon (FIR42074872)
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/05/2020 00:45:41-0500

permanencia o regularidad de cotización en la AFP. La Superintendencia dictará las normas reglamentarias sobre la materia.

Solo en el supuesto que el fondo de pensiones tenga una rentabilidad mínima anual equivalente al 3% podrá la AFP cobrar la comisión por manejo del Fondo de Pensiones. En caso contrario, la AFP deberá reembolsar al Fondo de Pensiones de cada afiliado, en un plazo máximo de 15 días calendario, las comisiones de manejo devengadas durante el año. El plazo de reembolso inicia al día siguiente de que las AFP hayan presentado el Informe Anual de Rentabilidad a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)."
(...)"

Artículo Segundo. - La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) se encargará del cumplimiento, supervisión y fiscalización de la presente Ley.

Artículo Tercero. - La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en el Palacio del Congreso, en Lima, a los días del mes de mayo de dos mil veinte.



Firmado digitalmente por:
INGA SALES Leonardo FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/05/2020 17:19:35-0500



Firmado digitalmente por:
ROEL ALVA LUIS ANDRES FIR
42725375 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/05/2020 15:11:51-0500



Firmado digitalmente por:
AGUILAR ZAMORA Manuel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/05/2020 16:17:42-0500



Firmado digitalmente por:
SAAVEDRA OCHARAN Monica
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/05/2020 20:26:36-0500



Firmado digitalmente por:
SALINAS LÓPEZ Franco FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/05/2020 20:08:27-0500



Firmado digitalmente por:
NOVOA CRUZADO Anthony
Renson FIR 40999308 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/05/2020 19:51:53-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...13...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° 5131 para su

estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELI-

GENCIA FINANCIERA Y DEFENSA

DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS

REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Introducción

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en nuestro país, desempeñan un rol trascendente en el ahorro previsional, debido a que *"[l]os afiliados a estas realizan aportes en cuentas de capitalización individual, los fondos captados son administrados, constituyéndose para tal fin fondos de inversión gestionados profesionalmente. A cambio, los afiliados pagan una comisión de gestión mensual (incluida la prima de seguro)"*¹.

No obstante, en el Perú la cobertura del sistema de pensiones es baja si la comparamos con otros países. Este se debe principalmente a los altos índices de empleo informal, la gran mayoría de ciudadanos trabaja de forma independiente y son pocas las personas que se encuentran afiliadas al Sistema Privado de Pensiones (SPP). Al respecto, se ha afirmado que: *"Nuestra Población Económicamente Activa (PEA) asciende a 17,5 millones de personas, de las cuales la PEA desocupada equivale a 0.7 millones de personas y la PEA ocupada a 16.8 millones de personas. De esta PEA ocupada solo 3 millones de personas cotizan en el Sistema Privado de Pensiones y 13.8 millones cotizan en la ONP o simplemente no cotizan"*². Esta situación hace necesario mejorar el actual Sistema Privado de Pensiones.

Actualmente, los afiliados pueden retirar el 25% de sus fondos antes de la jubilación para destinarlo a la compra de su primera vivienda, de conformidad con el artículo 6 de la Ley N.º 30822, de fecha 19 de julio de 2018; así como optar por una jubilación temprana a los 50 años las mujeres y 55 años los hombres, de conformidad con el artículo 1 de la Ley N.º 30939, de fecha 16 de abril de 2019, *"[e]stos factores hacen que las pensiones durante la*

¹ AMES SANTILLÁN, Juan Carlos. "Desempeño de las administradoras de fondos de pensiones y mecanismo de selección basado en la probabilidad de pérdida". En: *Contabilidad y Negocios* Volumen 9 N° 17. PUCP. Lima, 2014, p. 16.

² GOBIERNO DEL PERÚ. 2020. PowerPoint. Perú: Medidas recientes sobre el Sistema Privado de Pensiones. Marzo 2020.

*jubilación sean bajas, de 35-40% del salario final en el mejor de los casos, y de apenas 15-20% en un escenario más realista*³.

Asimismo, a raíz de la Emergencia Sanitaria generada por el COVID-19, el Congreso promulgó la Ley N.º 31017, de fecha 30 de abril del presente año, que faculta a los afiliados a retirar hasta el 25% del total de sus fondos acumulados, estableciéndose como monto máximo de retiro el equivalente a 3 UIT (equivalente a S/ 12,900.00) y como monto mínimo de retiro el equivalente a 1 UIT (equivalente a S/ 4,300.00). Esta medida legislativa aprobada y promulgada por el Parlamento tiene por objeto aliviar las economías familiares y dinamizar la economía nacional.

Estos resultados han creado en la población una percepción de que las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) no velan por sus intereses, ni están buscando cambiar esta situación, lo que desalienta los aportes de trabajadores informales u independientes.

Otro de los factores por los cuales la población no confía en el Sistema Privado de Pensiones (SPP), se debe a que las AFP han tenido ganancias muy por encima de sus proyecciones, sin embargo, estos beneficios económicos no han llegado a sus afiliados. Durante los últimos años, el SPP ha obtenido altos índices de rentabilidad, *"(...) solo entre el 1 de enero y el 6 de diciembre del 2019, la rentabilidad promedio de los fondos de pensiones de las AFP llegó a 11,66%, según datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y de la Asociación de AFP (AAFP)"*⁴.

El problema que percibe la población es que estas ganancias no se ven reflejadas en sus Fondos de Pensión, incluso cuando la ganancia neta de *"(...) las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) en el año 2019, sumó 501 millones 639,000 soles a diciembre del 2019, lo que reflejó un crecimiento de 2.74% en comparación al año 2018,*

³ OCDE. Estudio de la OCDE Sistema de Pensiones Perú 2019. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pensions/Estudio-OCDE-Sistema-Pensiones-Peru-Sintesis.pdf>

⁴ VALDEZ, Alberto. 27 diciembre 2019. AFP: ¿Cuál ha sido la rentabilidad de los fondos de pensiones este año? El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/mercados/afp-cual-ha-sido-la-rentabilidad-de-los-fondos-de-pensiones-este-ano-afp-rentabilidad-fondos-de-pensiones-noticia/>

según información difundida por la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)⁵, tal como se demuestra en el siguiente cuadro:

Cuadro: Utilidades Netas de las AFP

| ESTADO DE RESULTADOS | PRIMA (En miles de S/) | INTEGRA (En miles de S/) | PROFUTURO (En miles de S/) | HABITAT (En miles de S/) | TOTAL (En miles de S/) |
|----------------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Utilidad Neta 2019 | 145,559 | 170,580 | 146,684 | 38,816 | 501,639 |
| Utilidad Neta 2018 | 131,328 | 180,662 | 150,148 | 26,110 | 488,248 |
| PROMEDIO SSP | 138,443.5 | 175,621 | 148,416 | 32,463 | 494,943.5 |

Fuente: SBS, Elaboración Propia

El cuadro demuestra que las utilidades netas de las empresas de AFP, año tras año, siempre son positivas; sin embargo, los resultados del manejo de los Fondos de Pensiones, durante los últimos dos (2) años, han tenido distintos resultados, como se demuestra a continuación:

Cuadro: Rentabilidad nominal por tipo de fondo

| TIPO DE FONDO | AÑO | RENTABILIDAD NOMINAL POR TIPO DE FONDO | | | | |
|---------------|---------------------|--|---------|-----------|---------|-------------------|
| | | PRIMA | INTEGRA | PROFUTURO | HABITAT | SPP (Promedio) |
| FONDO 1 | Mar 2020 / Mar 2019 | 3.32% | 1.88% | 3.51% | 4.91% | 3.06% |
| | Mar 2019 / Mar 2018 | 2.93% | 1.74% | 2.60% | 3.73% | 2.53% |
| FONDO 2 | Mar 2020 / Mar 2019 | -1.77% | -1.45% | 0.51% | 1.41% | -0.74 |
| | Mar 2019 / Mar 2018 | -0.30% | -0.49% | 0.54% | 0.48% | -0.05 |
| FONDO 3 | Mar 2020 / Mar 2019 | -11.81% | -9.20 | -6.95 | -5.48 | -9.06 |

⁵ MIRANDA, Malena. 31 enero 2020. Ganancias de AFP superaron los S/ 501 millones el año pasado. Andina Agencia Peruana de Noticias. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-ganancias-afp-superaron-los-s-501-millones-ano-pasado-783519.aspx>

| | | | | | | |
|--|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Mar 2019 / Mar 2018 | -6.39% | -5.14% | -3.60% | -3.88% | -4.98% |
|--|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|

Fuente: SBS; elaboración Propia

El cuadro nos muestra que los Fondos de Pensiones (1), (2) y (3) en promedio obtuvieron resultados de 2.53%, -0.05% y -4.98% en el periodo anual desde marzo 2018 a marzo 2019. Los aportantes de los fondos (2) y (3) mostraron resultados negativos durante el periodo anual de marzo 2018 a marzo 2019, solamente los afiliados al fondo (1) tuvieron resultados positivos (2.53%). Esto demuestra que las AFP, año tras año, tienen utilidades netas, mientras que el grueso de los fondos de los aportantes tiene una rentabilidad bajísima, como se muestra en el cuadro.

El gran problema se debe a que la rentabilidad en los fondos de pensiones y las utilidades no se ven reflejadas en los Fondos de Pensiones. La gran mayoría de aportantes del Sistema Privado de Pensiones solo mencionan las pérdidas en su Fondo de Pensiones, ya que este se ha ido reduciendo porque ellos están costeadando las pérdidas de la AFP. Esta situación es injusta para los aportantes y solo beneficiosa para las AFP, lo que nos obliga a buscar a una solución a este contexto desproporcionado.

En ese sentido, consideramos que las AFP deben asumir los riesgos que su administración acarrea; si como administradores han tomado una mala decisión financiera, que genere pérdidas a los aportantes, entonces esas AFP deben asumir su responsabilidad. Por tanto, si se equivocan en las inversiones financieras que realizan entonces no deberían cobrar la comisión por el manejo del Fondo de Pensiones, solo se debería cobrar dicha comisión cuando se logra el objeto de esta que es la rentabilidad del fondo del ahorrista.

En ese contexto, es que se ha elaborado el presente Proyecto de Ley, a fin de que las AFP solo puedan cobrar su comisión cuando tengan resultados positivos en el manejo del Fondo de Pensiones de sus afiliados, obligándolas a tener una rentabilidad mínima en favor de los ahorristas, lo que generará confianza en el Sistema Privado de Pensiones por parte de los ciudadanos.

Propuesta

La propuesta que hoy presentamos, y que modifica el artículo 24 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (Decreto Legislativo N.° 25897) y del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (Decreto Supremo N.° 054-97-EF), propone que las AFP cobraran su comisión por manejo del Fondo de Pensiones, solo si cumplen con tener una rentabilidad mínima anual equivalente al 3%.

Así, si las AFP no llegan a cumplir con ese porcentaje de rentabilidad mínima, entonces deberán reembolsar al Fondo de Pensiones de cada afiliado, en un plazo máximo de 15 días calendario, las comisiones de manejo devengadas durante el año. El plazo de reembolso inicia al día siguiente de que las AFP hayan presentado el Informe Anual de Rentabilidad a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Para llegar al porcentaje mínimo de rentabilidad anual (3%) del presente Proyecto de Ley, se realizó un estudio económico detallado sobre las comisiones que cobran las AFP, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro: Comisiones + Prima de Seguros

| AFP | COMISIÓN SOBRE FLUJO (% Remuneración Bruta Mensual) | COMISIÓN MIXTA | | PRIMA DE SEGUROS (% Remuneración Bruta Mensual) | Factor máximo promedio que aportan los afiliados adicionalmente al 10% |
|-----------------|--|----------------------|----------------------------|--|--|
| | | Comisión Sobre Flujo | Comisión Anual Sobre Saldo | | |
| HABITAD | 1.47% | 0.38% | 1.25% | 1.35% | |
| INTEGRA | 1.55% | 0.00% | 0.82% | 1.35% | |
| PRIMA | 1.60% | 0.18% | 1.25% | 1.35% | |
| PROFUTURO | 1.69% | 0.67% | 1.00% | 1.35% | |
| PROMEDIO | 1.57% | 0.31% | 1.14% | 1.35% | |

Fuente: SBS; Elaboración propia

El cuadro nos muestra todas las comisiones generadas por las cuatro (4) AFP hasta diciembre del 2019. Para las comisiones sobre flujo, el rango porcentual es de 1.47% a 1.69%, **siendo 1.57% el promedio de las cuatro (4) AFP**. En caso de las comisiones mixtas, la comisión tiene un rango de 0.00% a 0.67%, **siendo 0.31% el promedio de las**

cuatro (4) AFP; la comisión anual sobre saldo tiene un rango de entre 0.82% y 1.25%, teniendo un promedio de 1.00% para las cuatro (4) AFP; y la Prima de Seguros para todos los casos es de 1.35%. Si se suman los 4 promedios de las distintas comisiones que cobran las AFP y se saca el factor máximo promedio de dicho valor, el resultado es 2.92%. Este es el valor porcentual promedio de las comisiones que los aportantes le pagan a la AFP, independientemente del 10% que se paga por Ley.

En ese sentido, el presente Proyecto de Ley considera que, a fin de que un aportante no pierda rentabilidad en un ejercicio anual de aportes, al menos su rentabilidad debe ser **mayor al 3%**, y este es el porcentaje mínimo que exigimos a las AFP para que cobren su comisión por manejo del fondo, en base a su gestión por resultados, debido a que este porcentaje estaría cubriendo las Comisiones (flujo, mixto y saldo) y la Prima de Seguros.

Por otro lado, es necesario esclarecer el mensaje que las AFP están dando al público en general sobre que la rentabilidad histórica de las AFP es del 3%. Para poder demostrar la veracidad de esta comunicación, se realizó un estudio de la rentabilidad nominal anual promedio de las AFP (Prima, Integra, Profuturo y Hábitat) en los últimos 10 años, como se aprecia a continuación:

| Periodo anual | Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) | | | |
|------------------------------|---|---------|---------|--------------|
| | Fondo 1 | Fondo 2 | Fondo 3 | Promedio (%) |
| Mar 2020 / Mar 2019 (1 año) | 3.06 | -0.74 | -9.06 | -2.25 |
| Mar 2020 / Mar 2018 (2 años) | 2.53 | -0.05 | -4.98 | -0.83 |
| Mar 2020 / Mar 2017 (3 años) | 5.30 | 4.29 | 1.42 | 3.67 |
| Mar 2020 / Mar 2016 (4 años) | 5.81 | 5.80 | 3.63 | 5.08 |
| Mar 2020 / Mar 2015 (5 años) | 5.56 | 5.22 | 2.72 | 4.50 |
| Mar 2020 / Mar 2014 (6 años) | 6.27 | 6.23 | 3.73 | 5.41 |
| Mar 2020 / Mar 2013 (7 años) | 4.95 | 4.91 | 2.50 | 4.12 |
| Mar 2020 / Mar 2012 (8 años) | 5.65 | 5.16 | 2.56 | 4.46 |
| Mar 2020 / Mar 2011 (9 años) | 5.82 | 4.97 | 2.03 | 4.27 |

| | | | | |
|---|------|------|------|-------------|
| Mar 2020 / Mar 2010 (10 años) | 5.95 | 4.29 | 4.29 | 4.84 |
| RENTABILIDAD PROMEDIO DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS | | | | 3.32 |

Fuente: SBS, Elaboración Propia

De la revisión de la rentabilidad nominal anual promedio de las AFP en los últimos 10 años, se aprecia que el promedio histórico es de 3.32%; sin embargo, la rentabilidad de los últimos dos (2) años, tanto para el periodo marzo del 2018 – marzo 2019 como para el periodo marzo 2018 – marzo 2020, sufrió una caída de -0.83% y -2.25% respectivamente.

Del análisis realizado, podemos afirmar que, si bien la rentabilidad histórica promedio es mayor al 3%, los resultados de los últimos años han sido negativos (-0.83% y -2.25%), generando preocupación en todos los aportantes, por tanto, es necesario replantear la figura de las AFP en el sistema previsional peruano, para que por lo menos se logre este 3% histórico de las AFP.

Por tal motivo, mediante la modificación a la Ley del Sistema Privado de Pensiones y por ende su Texto Único Ordenado, se establece que las AFP deben cumplir con una rentabilidad mínima anual equivalente al 3% para que puedan cobrar la comisión por manejo del Fondo de Pensiones. De lo contrario, si las AFP no llegan a cumplir con ese porcentaje de rentabilidad mínima, entonces deberán reembolsar al Fondo de Pensiones de cada afiliado, en un plazo máximo de 15 días calendario, las comisiones de manejo devengadas durante el año.

Esta medida busca cumplir con lo establecido en el artículo 65 de la Constitución, que establece que “[e]l Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios”, es decir, “el deber público de generar más incentivos para la función de agencia de las AFP respecto de los intereses de los afiliados”⁶, mediante la gestión por resultados, derivando en el gerenciamiento óptimo de estos fondos y la subsecuente generación de su comisión.

⁶ VIDAL BERMÚDEZ, Álvaro. “Sobre la constitucionalidad de la Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones respecto de la limitación del derecho a la pensión y la libertad de contratación”. En: *Derecho PUCP*, N.º 74, Lima, 2015, p. 524.

Finalmente, el presente Proyecto de Ley designa a la SBS para que sean la responsable del cumplimiento, supervisión y fiscalización de las disposiciones que plantea esta propuesta legislativa.

II. EFECTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad establecer una eficiente administración previsional por parte de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), orientada hacia la gestión por resultados en beneficio del afiliado, defendiéndose así su interés, en observancia del artículo 65° de nuestra Constitución.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De aprobarse la iniciativa legislativa, esta no supondrá gastos para el erario nacional, en consideración a que los fondos administrados por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) son de naturaleza privada, además que se promueve su gestión por resultados, en beneficio del afiliado.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa propuesta tiene relación directa con la siguiente política de Estado y Agenda Legislativa del Acuerdo Nacional: Competitividad del país: afirmación de la economía social del mercado.

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES, DECRETO LEY N° 25897

FÓRMULA LEGAL

LEY N° _____

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN A LAS AFPS DE OBTENER UNA RENTABILIDAD MINIMA ANUAL

Artículo Primero. - Modificación del artículo 24 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones

Modifíquese el inciso a) del artículo 24 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones en los términos siguientes:

“Artículo 24.- Las AFP perciben por la prestación de todos sus servicios una retribución establecida libremente, de acuerdo con el siguiente detalle:

- a) *Por el aporte obligatorio a que se hace referencia en el inciso a) del Artículo 30 de la presente Ley, una comisión porcentual calculada sobre la Remuneración Asegurable del afiliado, **de la cual una parte es destinada para la administración de la AFP, y la otra para el manejo del Fondo de Pensiones.** La retribución debe ser aplicada por la AFP por igual a todos sus afiliados. Sin embargo, cada AFP podrá ofrecer planes de descuento en las retribuciones de los afiliados en función al tiempo de*

permanencia o regularidad de cotización en la AFP. La Superintendencia dictará las normas reglamentarias sobre la materia.

Solo en el supuesto que el fondo de pensiones tenga una rentabilidad mínima anual equivalente al 3% podrá la AFP cobrar la comisión por manejo del Fondo de Pensiones. En caso contrario, la AFP deberá reembolsar al Fondo de Pensiones de cada afiliado, en un plazo máximo de 15 días calendario, las comisiones de manejo devengadas durante el año. El plazo de reembolso inicia al día siguiente de que las AFP hayan presentado el Informe Anual de Rentabilidad a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)."
(...)"

Artículo Segundo. - La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) se encargará del cumplimiento, supervisión y fiscalización de la presente Ley.

Artículo Tercero. - La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en el Palacio del Congreso, en Lima, a los días del mes de mayo de dos mil veinte.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Introducción

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en nuestro país, desempeñan un rol trascendente en el ahorro previsional, debido a que *"[l]os afiliados a estas realizan aportes en cuentas de capitalización individual, los fondos captados son administrados, constituyéndose para tal fin fondos de inversión gestionados profesionalmente. A cambio, los afiliados pagan una comisión de gestión mensual (incluida la prima de seguro)"*¹.

No obstante, en el Perú la cobertura del sistema de pensiones es baja si la comparamos con otros países. Este se debe principalmente a los altos índices de empleo informal, la gran mayoría de ciudadanos trabaja de forma independiente y son pocas las personas que se encuentran afiliadas al Sistema Privado de Pensiones (SPP). Al respecto, se ha afirmado que: *"Nuestra Población Económicamente Activa (PEA) asciende a 17,5 millones de personas, de las cuales la PEA desocupada equivale a 0.7 millones de personas y la PEA ocupada a 16.8 millones de personas. De esta PEA ocupada solo 3 millones de personas cotizan en el Sistema Privado de Pensiones y 13.8 millones cotizan en la ONP o simplemente no cotizan"*². Esta situación hace necesario mejorar el actual Sistema Privado de Pensiones.

Actualmente, los afiliados pueden retirar el 25% de sus fondos antes de la jubilación para destinarlo a la compra de su primera vivienda, de conformidad con el artículo 6 de la Ley N.º 30822, de fecha 19 de julio de 2018; así como optar por una jubilación temprana a los 50 años las mujeres y 55 años los hombres, de conformidad con el artículo 1 de la Ley N.º 30939, de fecha 16 de abril de 2019, *"[e]stos factores hacen que las pensiones durante la*

¹ AMES SANTILLÁN, Juan Carlos. "Desempeño de las administradoras de fondos de pensiones y mecanismo de selección basado en la probabilidad de pérdida". En: *Contabilidad y Negocios* Volumen 9 N° 17. PUCP. Lima, 2014, p. 16.

² GOBIERNO DEL PERÚ. 2020. PowerPoint. Perú: Medidas recientes sobre el Sistema Privado de Pensiones. Marzo 2020.

*jubilación sean bajas, de 35-40% del salario final en el mejor de los casos, y de apenas 15-20% en un escenario más realista*³.

Asimismo, a raíz de la Emergencia Sanitaria generada por el COVID-19, el Congreso promulgó la Ley N.º 31017, de fecha 30 de abril del presente año, que faculta a los afiliados a retirar hasta el 25% del total de sus fondos acumulados, estableciéndose como monto máximo de retiro el equivalente a 3 UIT (equivalente a S/ 12,900.00) y como monto mínimo de retiro el equivalente a 1 UIT (equivalente a S/ 4,300.00). Esta medida legislativa aprobada y promulgada por el Parlamento tiene por objeto aliviar las economías familiares y dinamizar la economía nacional.

Estos resultados han creado en la población una percepción de que las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) no velan por sus intereses, ni están buscando cambiar esta situación, lo que desalienta los aportes de trabajadores informales u independientes.

Otro de los factores por los cuales la población no confía en el Sistema Privado de Pensiones (SPP), se debe a que las AFP han tenido ganancias muy por encima de sus proyecciones, sin embargo, estos beneficios económicos no han llegado a sus afiliados. Durante los últimos años, el SPP ha obtenido altos índices de rentabilidad, *"(...) solo entre el 1 de enero y el 6 de diciembre del 2019, la rentabilidad promedio de los fondos de pensiones de las AFP llegó a 11,66%, según datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y de la Asociación de AFP (AAFP)"*⁴.

El problema que percibe la población es que estas ganancias no se ven reflejadas en sus Fondos de Pensión, incluso cuando la ganancia neta de *"(...) las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) en el año 2019, sumó 501 millones 639,000 soles a diciembre del 2019, lo que reflejó un crecimiento de 2.74% en comparación al año 2018,*

³ OCDE. Estudio de la OCDE Sistema de Pensiones Perú 2019. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pensions/Estudio-OCDE-Sistema-Pensiones-Peru-Sintesis.pdf>

⁴ VALDEZ, Alberto. 27 diciembre 2019. AFP: ¿Cuál ha sido la rentabilidad de los fondos de pensiones este año? El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/mercados/afp-cual-ha-sido-la-rentabilidad-de-los-fondos-de-pensiones-este-ano-afp-rentabilidad-fondos-de-pensiones-noticia/>

según información difundida por la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)⁵, tal como se demuestra en el siguiente cuadro:

Cuadro: Utilidades Netas de las AFP

| ESTADO DE RESULTADOS | PRIMA (En miles de S/) | INTEGRA (En miles de S/) | PROFUTURO (En miles de S/) | HABITAT (En miles de S/) | TOTAL (En miles de S/) |
|----------------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Utilidad Neta 2019 | 145,559 | 170,580 | 146,684 | 38,816 | 501,639 |
| Utilidad Neta 2018 | 131,328 | 180,662 | 150,148 | 26,110 | 488,248 |
| PROMEDIO SSP | 138,443.5 | 175,621 | 148,416 | 32,463 | 494,943.5 |

Fuente: SBS, Elaboración Propia

El cuadro demuestra que las utilidades netas de las empresas de AFP, año tras año, siempre son positivas; sin embargo, los resultados del manejo de los Fondos de Pensiones, durante los últimos dos (2) años, han tenido distintos resultados, como se demuestra a continuación:

Cuadro: Rentabilidad nominal por tipo de fondo

| TIPO DE FONDO | AÑO | RENTABILIDAD NOMINAL POR TIPO DE FONDO | | | | |
|---------------|---------------------|--|---------|-----------|---------|-------------------|
| | | PRIMA | INTEGRA | PROFUTURO | HABITAT | SPP (Promedio) |
| FONDO 1 | Mar 2020 / Mar 2019 | 3.32% | 1.88% | 3.51% | 4.91% | 3.06% |
| | Mar 2019 / Mar 2018 | 2.93% | 1.74% | 2.60% | 3.73% | 2.53% |
| FONDO 2 | Mar 2020 / Mar 2019 | -1.77% | -1.45% | 0.51% | 1.41% | -0.74 |
| | Mar 2019 / Mar 2018 | -0.30% | -0.49% | 0.54% | 0.48% | -0.05 |
| FONDO 3 | Mar 2020 / Mar 2019 | -11.81% | -9.20 | -6.95 | -5.48 | -9.06 |

⁵ MIRANDA, Malena. 31 enero 2020. Ganancias de AFP superaron los S/ 501 millones el año pasado. Andina Agencia Peruana de Noticias. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-ganancias-afp-superaron-los-s-501-millones-ano-pasado-783519.aspx>

| | | | | | | |
|--|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Mar 2019 / Mar 2018 | -6.39% | -5.14% | -3.60% | -3.88% | -4.98% |
|--|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|

Fuente: SBS; elaboración Propia

El cuadro nos muestra que los Fondos de Pensiones (1), (2) y (3) en promedio obtuvieron resultados de 2.53%, -0.05% y -4.98% en el periodo anual desde marzo 2018 a marzo 2019. Los aportantes de los fondos (2) y (3) mostraron resultados negativos durante el periodo anual de marzo 2018 a marzo 2019, solamente los afiliados al fondo (1) tuvieron resultados positivos (2.53%). Esto demuestra que las AFP, año tras año, tienen utilidades netas, mientras que el grueso de los fondos de los aportantes tiene una rentabilidad bajísima, como se muestra en el cuadro.

El gran problema se debe a que la rentabilidad en los fondos de pensiones y las utilidades no se ven reflejadas en los Fondos de Pensiones. La gran mayoría de aportantes del Sistema Privado de Pensiones solo mencionan las pérdidas en su Fondo de Pensiones, ya que este se ha ido reduciendo porque ellos están costeadando las pérdidas de la AFP. Esta situación es injusta para los aportantes y solo beneficiosa para las AFP, lo que nos obliga a buscar a una solución a este contexto desproporcionado.

En ese sentido, consideramos que las AFP deben asumir los riesgos que su administración acarrea; si como administradores han tomado una mala decisión financiera, que genere pérdidas a los aportantes, entonces esas AFP deben asumir su responsabilidad. Por tanto, si se equivocan en las inversiones financieras que realizan entonces no deberían cobrar la comisión por el manejo del Fondo de Pensiones, solo se debería cobrar dicha comisión cuando se logra el objeto de esta que es la rentabilidad del fondo del ahorrista.

En ese contexto, es que se ha elaborado el presente Proyecto de Ley, a fin de que las AFP solo puedan cobrar su comisión cuando tengan resultados positivos en el manejo del Fondo de Pensiones de sus afiliados, obligándolas a tener una rentabilidad mínima en favor de los ahorristas, lo que generará confianza en el Sistema Privado de Pensiones por parte de los ciudadanos.

Propuesta

La propuesta que hoy presentamos, y que modifica el artículo 24 de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (Decreto Legislativo N.º 25897) y del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (Decreto Supremo N.º 054-97-EF), propone que las AFP cobraran su comisión por manejo del Fondo de Pensiones, solo si cumplen con tener una rentabilidad mínima anual equivalente al 3%.

Así, si las AFP no llegan a cumplir con ese porcentaje de rentabilidad mínima, entonces deberán reembolsar al Fondo de Pensiones de cada afiliado, en un plazo máximo de 15 días calendario, las comisiones de manejo devengadas durante el año. El plazo de reembolso inicia al día siguiente de que las AFP hayan presentado el Informe Anual de Rentabilidad a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Para llegar al porcentaje mínimo de rentabilidad anual (3%) del presente Proyecto de Ley, se realizó un estudio económico detallado sobre las comisiones que cobran las AFP, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro: Comisiones + Prima de Seguros

| AFP | COMISIÓN SOBRE FLUJO (% Remuneración Bruta Mensual) | COMISIÓN MIXTA | | PRIMA DE SEGUROS (% Remuneración Bruta Mensual) | Factor máximo promedio que aportan los afiliados adicionalmente al 10% |
|-----------------|--|----------------------|----------------------------|--|--|
| | | Comisión Sobre Flujo | Comisión Anual Sobre Saldo | | |
| HABITAD | 1.47% | 0.38% | 1.25% | 1.35% | |
| INTEGRA | 1.55% | 0.00% | 0.82% | 1.35% | |
| PRIMA | 1.60% | 0.18% | 1.25% | 1.35% | |
| PROFUTURO | 1.69% | 0.67% | 1.00% | 1.35% | |
| PROMEDIO | 1.57% | 0.31% | 1.14% | 1.35% | 2.92% |

Fuente: SBS; Elaboración propia

El cuadro nos muestra todas las comisiones generadas por las cuatro (4) AFP hasta diciembre del 2019. Para las comisiones sobre flujo, el rango porcentual es de 1.47% a 1.69%, **siendo 1.57% el promedio de las cuatro (4) AFP**. En caso de las comisiones mixtas, la comisión tiene un rango de 0.00% a 0.67%, **siendo 0.31% el promedio de las**

cuatro (4) AFP; la comisión anual sobre saldo tiene un rango de entre 0.82% y 1.25%, **teniendo un promedio de 1.00% para las cuatro (4) AFP**; y la Prima de Seguros para todos los casos es de 1.35%. Si se suman los 4 promedios de las distintas comisiones que cobran las AFP y se saca el factor máximo promedio de dicho valor, el resultado es **2.92%**. Este es el valor porcentual promedio de las comisiones que los aportantes le pagan a la AFP, independientemente del 10% que se paga por Ley.

En ese sentido, el presente Proyecto de Ley considera que, a fin de que un aportante no pierda rentabilidad en un ejercicio anual de aportes, al menos su rentabilidad debe ser **mayor al 3%**, y este es el porcentaje mínimo que exigimos a las AFP para que cobren su comisión por manejo del fondo, en base a su gestión por resultados, debido a que este porcentaje estaría cubriendo las Comisiones (flujo, mixto y saldo) y la Prima de Seguros.

Por otro lado, es necesario esclarecer el mensaje que las AFP están dando al público en general sobre que la rentabilidad histórica de las AFP es del 3%. Para poder demostrar la veracidad de esta comunicación, se realizó un estudio de la rentabilidad nominal anual promedio de las AFP (Prima, Integra, Profuturo y Hábitat) en los últimos 10 años, como se aprecia a continuación:

| Periodo anual | Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) | | | |
|------------------------------|---|---------|---------|--------------|
| | Fondo 1 | Fondo 2 | Fondo 3 | Promedio (%) |
| Mar 2020 / Mar 2019 (1 año) | 3.06 | -0.74 | -9.06 | -2.25 |
| Mar 2020 / Mar 2018 (2 años) | 2.53 | -0.05 | -4.98 | -0.83 |
| Mar 2020 / Mar 2017 (3 años) | 5.30 | 4.29 | 1.42 | 3.67 |
| Mar 2020 / Mar 2016 (4 años) | 5.81 | 5.80 | 3.63 | 5.08 |
| Mar 2020 / Mar 2015 (5 años) | 5.56 | 5.22 | 2.72 | 4.50 |
| Mar 2020 / Mar 2014 (6 años) | 6.27 | 6.23 | 3.73 | 5.41 |
| Mar 2020 / Mar 2013 (7 años) | 4.95 | 4.91 | 2.50 | 4.12 |
| Mar 2020 / Mar 2012 (8 años) | 5.65 | 5.16 | 2.56 | 4.46 |
| Mar 2020 / Mar 2011 (9 años) | 5.82 | 4.97 | 2.03 | 4.27 |

| | | | | |
|---|------|------|------|-------------|
| Mar 2020 / Mar 2010 (10 años) | 5.95 | 4.29 | 4.29 | 4.84 |
| RENTABILIDAD PROMEDIO DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS | | | | 3.32 |

Fuente: SBS, Elaboración Propia

De la revisión de la rentabilidad nominal anual promedio de las AFP en los últimos 10 años, se aprecia que el promedio histórico es de 3.32%; sin embargo, la rentabilidad de los últimos dos (2) años, tanto para el periodo marzo del 2018 – marzo 2019 como para el periodo marzo 2018 – marzo 2020, sufrió una caída de -0.83% y -2.25% respectivamente.

Del análisis realizado, podemos afirmar que, si bien la rentabilidad histórica promedio es mayor al 3%, los resultados de los últimos años han sido negativos (-0.83% y -2.25%), generando preocupación en todos los aportantes, por tanto, es necesario replantear la figura de las AFP en el sistema previsional peruano, para que por lo menos se logre este 3% histórico de las AFP.

Por tal motivo, mediante la modificación a la Ley del Sistema Privado de Pensiones y por ende su Texto Único Ordenado, se establece que las AFP deben cumplir con una rentabilidad mínima anual equivalente al 3% para que puedan cobrar la comisión por manejo del Fondo de Pensiones. De lo contrario, si las AFP no llegan a cumplir con ese porcentaje de rentabilidad mínima, entonces deberán reembolsar al Fondo de Pensiones de cada afiliado, en un plazo máximo de 15 días calendario, las comisiones de manejo devengadas durante el año.

Esta medida busca cumplir con lo establecido en el artículo 65 de la Constitución, que establece que “[e]l Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios”, es decir, “el deber público de generar más incentivos para la función de agencia de las AFP respecto de los intereses de los afiliados”⁶, mediante la gestión por resultados, derivando en el gerenciamiento óptimo de estos fondos y la subsecuente generación de su comisión.

⁶ VIDAL BERMÚDEZ, Álvaro. “Sobre la constitucionalidad de la Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones respecto de la limitación del derecho a la pensión y la libertad de contratación”. En: *Derecho PUCP*, N.º 74, Lima, 2015, p. 524.

Finalmente, el presente Proyecto de Ley designa a la SBS para que sean la responsable del cumplimiento, supervisión y fiscalización de las disposiciones que plantea esta propuesta legislativa.

II. EFECTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad establecer una eficiente administración previsional por parte de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), orientada hacia la gestión por resultados en beneficio del afiliado, defendiéndose así su interés, en observancia del artículo 65° de nuestra Constitución.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De aprobarse la iniciativa legislativa, esta no supondrá gastos para el erario nacional, en consideración a que los fondos administrados por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) son de naturaleza privada, además que se promueve su gestión por resultados, en beneficio del afiliado.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa propuesta tiene relación directa con la siguiente política de Estado y Agenda Legislativa del Acuerdo Nacional: Competitividad del país: afirmación de la economía social del mercado.