

Proyecto de Ley N° ⁵⁹⁷²...../2020-CR



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
FUNCIONAL, INCLUSIVA Y SOSTENIBLE
DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES.**

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP**, a iniciativa del Congresista **ISAIAS PINEDA SANTOS** ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

ARTICULO 1.- OBJETO

La presente ley, en concordancia con el Artículo 10 de la Constitución Política del Perú, tiene como objeto establecer las reglas e incentivos para un sistema previsional integral, funcional, y sostenible que garantice el derecho de los ciudadanos a una pensión digna, independientemente de su condición económica o social y del régimen de la actividad económica o laboral que realice durante su vida. Esto implica mejorar los siguientes aspectos:

- I. Mejorar las pensiones de los aportantes, considerando sus diversas características.
- II. Propiciar soluciones integrales y funcionales entre el sistema nacional y el sistema privado de pensiones, promoviendo la rendición de cuentas, y evitando el conflicto de intereses.
- III. Fomentar la competencia, sostenibilidad, y la eficiencia entre los participantes de la industria, a fin de maximizar los retornos de los aportantes.
- IV. Incluir dentro del sistema de pensiones al sector informal, al sector independiente, a los jóvenes, entre otros, bajo los criterios de solidaridad, subsidiaridad y complementariedad.
- V. Incluir a los ciudadanos que no tuvieron posibilidad de tener acceso a una pensión.

Estas mejoras deben estar acorde con los principios de buena fe, transparencia, participación y de acción positiva hacia el aportante en todo lo que le favorezca.

ARTICULO 2.- SOBRE LAS CUENTAS DE AHORRO PREVISIONAL INDIVIDUAL (CAPI)

Crear de manera obligatoria, para cada ciudadano aportante en edad de trabajo activo mayor de 16 años, una cuenta de ahorro previsional individual (CAPI) que tendrá expresado monetariamente el monto de los fondos aportados, así como los montos ganados por las inversiones realizadas con los fondos aportados, durante el tiempo de aportación.

La CAPI será respaldada con un reporte de las inversiones realizadas con los aportes, y será de uso personal del aportante, pudiendo realizar libremente el traslado de la cuenta y todo lo que ésta contenga las instituciones autorizadas para gestión de los fondos previsionales, en los términos y condiciones que señale el reglamento

La CAPI será asociada a su número de Documento Nacional de Identidad DNI y adscrita a una de las instituciones autorizadas para gestión de los fondos previsionales. La propiedad de la CAPI, así como de los aportes, son del aportante, pudiendo realizar la herencia de los montos libre de impuestos por ser recursos destinados para los sobrevivientes. Adicionalmente, la CAPI estará asociada a un seguro que proteja el ingreso familiar en caso de invalidez o muerte prematura del cotizante.

En conformidad con el artículo 12º de la Constitución Política, observamos que los fondos previsionales contenidos en estas CAPI son intangibles, por lo tanto, no son sujetos a embargos, retenciones u otras medidas que los afecten. Tampoco pueden ser sujetos a impuestos de cualquier naturaleza, por lo cual solo se aplican impuestos sobre el saldo de ingresos después de haber descontado los aportes. Este beneficio se hace extensivo incluso cuando los afiliados retiren parte de sus ahorros previsionales por jubilación anticipada u ordinaria hasta el 95.5%.

Todo ciudadano que tenga una CAPI, empezará a cotizar en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) de manera obligatoria, pudiendo migrar al Sistema Privado de Pensiones (SPP) a solicitud del afiliado, previa evaluación de los umbrales de admisión para las diferentes formas de administración de aportes, las cuales serán establecidas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y los reglamentos correspondientes.

Las características de la CAPI en el SNP (CAPI-N) son distintas a las CAPI en el SPP (CAPI-P). Las CAPI-P son administradas por las Entidades de Gestión de Ahorro Previsional (EGAP) que conforman el SPP. Las CAPI-N son administradas en el SNP por la Oficina de Normalización y Administración Previsional (ONAP), formando el Fondo Nacional de Pensiones (FONPEN), el cual será administrado de manera que emule el funcionamiento del SPP.

ARTICULO 3.- SOBRE EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES (SPP) Y LAS ENTIDADES DE GESTIÓN DE AHORRO PREVISIONAL (EGAP)

Se crearán las Entidades de Gestión de Ahorro Previsional (EGAP). Estas son entidades de personería jurídica de carácter privado con fines de lucro, las cuales administrarán las CAPI de los aportantes. Estas heredan la normatividad y operatividad de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con las restricciones de la presente ley y sus reglamentos. Las EGAP, tomarán los activos y pasivos de las AFP, y se permitirán entrada de nuevas EGAP asociadas a entidades financieras que administrarán los fondos de pensiones de los aportantes de este grupo.

Las EGAP se constituyen en el Sistema Privado de Pensiones (SPP). La constitución de las EGAP es libre, y cada EGAP estará asociada y/o será parte constitutiva de una institución financiera: un banco, fondo mutuo, aseguradora, financiera, caja, edypime, cooperativa, entre otras instituciones del Sistema Financiero que la Superintendencia de Banca y Seguros establezca en sus reglamentos.

Las EGAP pueden tener participación de empresas nacionales o internacionales con experiencia en temas de manejo de inversiones con fondos previsionales, con las normas y restricciones de inversión nacional e internacional que establezcan los reglamentos y el Banco Central de Reserva del Perú.

Las EGAP deberán contar con una evaluación adecuada de la Súper Intendencia de Banca y Seguros (SBS), y, además, deberán contar con las provisiones y seguros apropiados en caso de la quiebra de las mismas o sus contrapartes financieras, con el propósito de salvaguardar las cuentas de los aportantes.

ARTICULO 4.- SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP) Y LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN Y ADMINISTRACION PREVISIONAL (ONAP)

Cada aportante del SNP contará con una CAPI-N, a fin de que pueda administrarla como una cuenta de inversión individualizada. La Oficina de Normalización y Administración Pensionaria (ONAP) se constituye como el SNP. La ONAP hereda las funciones y normas de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

La administración de los aportes de las CAPI-N pasará a formar parte del Fondo Nacional de Pensiones (FONPEN), el cual administrará dichos fondos, junto a los subsidios del Estado, de manera que emule el Sistema de Capitalización Individual, sujeto a las restricciones que se establezcan en los reglamentos.

Para rentabilizar el FONPEN, se realizará un concurso para determinar que EGAP podrá administrar los fondos de las CAPI-N del SNP. La SNP tendrá la potestad de ofrecer el concurso por grupos de afiliados, o por el total de los afiliados. Adicionalmente, la SNP podrá subastar grupos de nuevos aportantes, los cuales podrán ser subastados dentro del concurso público para administración del FONPEN. Las condiciones de concurso o subasta, será

reglamentado por la ONAP según lo considere pertinente, previa evaluación y aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Las condiciones del concurso serán en función de la mayor rentabilidad, las menores comisiones, servicios complementarios ofrecidos, rendición de cuentas al Estado, y otros que consideren los reglamentos pertinentes.

El SNP pertenece al Estado, y contará con un comité de supervisión de la operatividad de los fondos aportados y de la o las EGAP que operen los fondos de la SNP. La operatividad de los fondos y los grupos de afiliados, emulará el funcionamiento de una EGAP dentro del sistema de pensiones. Sin embargo, su público y su forma de financiamiento estará determinado en diferentes condiciones a las EGAP.

La ONAP deberá contar con las provisiones y seguros apropiados en caso de la quiebra del FONPEN o de la ONAP misma, con el propósito de salvaguardar las cuentas de los aportantes.

ARTICULO 5.- SOBRE LA COMISIÓN

Se establecerá un comité de expertos en la SBS para establecer, de forma informativa, la comisión máxima a cobrar por parte de las EGAP y la ONAP, la cual vaya en función de los costos de mantenimiento de las cuentas previsionales individualizadas, Operaciones BackOffice para el traspaso de las cuentas, entre otros que establezca la Superintendencia de Banca y Seguros, manteniendo la preferencia por el usuario, así como la libertad de opción y de maximizar la rentabilidad de sus ahorros previsionales.

Se podrán utilizar las metodologías de Benchmarking, Costos eficientes, Price Cap, o Construcción de un modelo ideal eficiente de EGAP que cobre la menor comisión, la cual considerará un seguro de depósito de aportes de las CAPI (CAPI-N y CAPI-P) y las rentabilidades obtenidas por las mismas. La comisión de expertos deberá buscar la metodología adecuada para que las comisiones sobre los aportes sean menores en el largo plazo, a fin de que las EGAP y la ONAP puedan mejorar en eficiencia respecto a los cobros realizados a los aportantes.

ARTICULO 6.- SOBRE LAS CONDICIONES DE ENTRADA AL SNP O AL SPP

Se considerarán las características inherentes al tipo de aportante al Sistema de Pensiones. Se utilizarán los siguientes criterios:

- Ingresos percibidos durante la etapa laboral
- Permanencia o intermitencia laboral
- Informalidad
- Dependiente o Independiente
- Rentas proyectadas (clasificado por umbrales)
- Subsidio por parte del Estado

- Otros que determine la Superintendencia de Banca y Seguros

Se considerará 4 tipos de pensionistas, acordes a los siguientes pilares:

- | | |
|--------------------------|------------------------------|
| ▪ PILAR DE SUBSISTENCIA: | No aportante |
| ▪ PILAR SOLIDARIO: | Aportante de ingresos bajos |
| ▪ PILAR CONTRIBUTIVO: | Aportante de ingresos medios |
| ▪ PILAR VOLUNTARIO: | Aportante de ingresos altos |

Cada Pilar tiene una serie de requisitos basado en los ingresos proyectados del aportante, es decir, sobre la pensión proyectada que podría ganar, dados los aportes y la intermitencia laboral que el aportante tenga en su CAPI.

Se dejará en manos de la SBS la determinación del umbral de ingresos que es requerido para clasificar la entrada y salida de los pilares considerados.

La SBS normará los montos a ser utilizados como criterios de clasificación de los aportantes para los diversos fondos. La ONAP y las EGAP utilizarán dichos criterios en su aplicación para clasificar a los aportantes.

Respecto a las pensiones. La SBS normará sobre las condiciones de administración de los diversos fondos, acorde con las características designadas por cada pilar.

ARTICULO 7.- SOBRE EL PILAR DE SUBSISTENCIA

El pensionista no aportante, previa solicitud y evaluación, entrará al SNP y obtendrá pensión mediante la modalidad de subsidio de ingreso mínimo, equivalente al programa Pensión 65.

El programa Pensión 65 será absorbido por la SNP y se administrará como aportes del gobierno al pensionario, para dar un ingreso proyectado de las inversiones que se realicen en su CAPI.

La condición básica es que sea mayor de 65 años, que tenga condición de extrema pobreza, o que presente problemas de discapacidad, enfermedad incapacitante, problemas físicos que representen impedimento para el trabajo, problemas mentales, entre otros que indique el SNP.

El Estado proveerá los fondos para dichos pensionistas, a través de pagos directos y o subsidios cruzados financiados por el IGV, Canon, Sobre Canon, entre otros ingresos del estado determinados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la SNP, siendo ésta última quien evaluará las condiciones de pago, monto, etc.

Estos pensionistas tendrán un fondo de pensiones contributivo, el cual será administrado como un fondo de inversión, cuya administración será concursada, y será ejecutada como una EGAP bajo los criterios establecidos en el concurso por la SNP, el MEF y la SBS.

Se admitirán modalidades de Asociación Pública Privada o modalidad Pública simulando las condiciones de administración de un fondo privado.

Los beneficios del fondo serán distribuidos de manera equitativa entre los pensionistas de este grupo. El SNP solicitará recursos al MEF para mantener actualizado los ingresos al fondo.

ARTICULO 8.- SOBRE EL PILAR SOLIDARIO

El pensionista de ingresos bajos, previa solicitud y evaluación, entrará al SNP y obtendrá una pensión mediante la modalidad de aportes propios y aportes complementarios solidarios del Estado.

La SBS establecerá una comisión que periódicamente determine una pensión mínima cercana a los niveles de vida a un salario mínimo en el fin del tiempo de aportación. Con este benchmark, se realizará una proyección de los ingresos esperados con los aportes.

Si esta proyección es menor al salario mínimo proyectado en el fin de tiempo de aportación, el Estado contribuirá solidariamente de manera mensual con el monto que complementa el aporte mínimo necesario para llegar al salario mínimo proyectado.

El Estado proveerá los fondos para dichos pensionistas, a través de pagos directos y o subsidios cruzados financiados por el IGV, Canon, Sobre Canon, entre otros ingresos del estado determinados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la SNP, siendo ésta última quien evaluará las condiciones de pago, monto, entre otros.

La gestión de los aportes será mediante la CAPI-N, liberándola de comisiones a fin de maximizar los ingresos de los aportantes y el subsidio otorgado por el Estado en sus cuentas de inversión.

Si la proyección es mayor o igual al salario mínimo proyectado, la CAPI-N será administrada como una EGAP, donde se reciba pensión acorde a sus aportaciones, teniendo la opción de pasar al SPP.

La contribución, entendida como porcentaje de los ingresos retenidos a los aportantes de ingresos bajos, será menor que las contribuciones al SPP, sin considerar las comisiones ni cargos extra. Esto será definido por la SBS en una comisión de expertos.

De esta manera, se incluye a los informales, dependientes e independientes de bajos ingresos, a los jóvenes en sus primeros empleos, a los adultos mayores que no logren alcanzar pensión, y a los aportantes irregulares que no pudieron aportar de manera permanente en el sistema.

ARTICULO 9.- SOBRE EL PILAR CONTRIBUTIVO

Los aportantes que superen el umbral de ingreso determinado por la SBS, entrarán al SPP, donde tendrán sus cuentas de aportación CAPI-P, las cuales serán administradas por las EGAP.

El funcionamiento de las CAPI-P será acorde al mercado, la competencia entre las EGAP, y los límites sugeridos por la SBS, de tal manera que se fomente la competencia por la mayor rentabilidad y el menor coste para el aportante.

La SBS velará por la competencia de las EGAP, tomando en cuenta las similitudes del modelo de competencia bancario vinculado a la oferta financiera por las Compensaciones por Tiempo de Servicio (CTS), donde las entidades financieras compiten por el usuario, en lugar de que éstas solo reciban aportes fijos y no se compita por el menor costos o mayor rentabilidad.

En caso la EGAP no pueda demostrar tener suficientes criterios de administración y quiebre, se utilizará el seguro de depósito y las provisiones para las CAPI.

Los seguros y provisiones tendrán un pago mensual que se cobrarán de las comisiones realizadas, con el propósito de devolver los fondos aportados de manera íntegra y pertinente.

Las EGAP administrarán fondos de manera libre, como fondos de inversión supeditados a los mandatos de la SBS y el BCRP. Se permitirá las inversiones tanto a nivel nacional como extranjera, en los montos y porcentajes que establezcan las autoridades pertinentes.

Los aportantes, en uso de sus facultades legales, podrán solicitar ser transferidos al SNP en caso no puedan aportar de manera sostenida a sus ingresos proyectados que generarán una renta que debe ser mayor al salario mínimo o en su defecto al umbral señalado en la reglamentación correspondiente.

ARTICULO 10.- SOBRE EL PILAR VOLUNTARIO

La SBS evaluará si los aportantes en un momento determinado de su vida laboral, a solicitud del aportante, podrán obtener una renta proyectada superior a un número estimado de salarios mínimos, o al umbral que sea determinado por las autoridades pertinentes.

En este caso, la EGAP cobrará el porcentaje habitual de la SPP y sus comisiones respectivas, vinculadas al número de salarios mínimos proyectados que el aportante desee ganar.

Si el porcentaje aportado supera los salarios mínimos proyectados deseados por el aportante (mayor o igual al de salarios mínimos estimados por la SBS), la diferencia pasará a un sistema de aporte voluntario, con los beneficios tributarios que conlleva.

ARTICULO 11.- SOBRE LOS BENEFICIOS AL AFILIADO

Se mantienen los beneficios para el afiliado provenientes del sistema de pensiones privado del sistema anterior. Se solicitará a la Superintendencia de Banca y Seguros, adecuar la normativa en los reglamentos establecidos para la presente ley.

ARTICULO 12.- SOBRE EL FOMENTO AL AHORRO PREVISIONAL

Se establecerá los siguientes beneficios en favor de los afiliados para promover cultura de ahorro previsional, que son complementarios a los demás aportes que le correspondan realizar, estando exonerados de impuestos al pasar a los fondos de las CAPI.

- a. El Estado aportará un Bono Previsional al Trabajador Joven – BONOJOVEN - que será depositado en la CAPI de cada trabajador por el monto equivalente al 12% de una UIT (Unidad Impositiva Tributaria) dentro de los 30 días de registrado.
- b. Los aportantes tienen derecho a destinar en favor de su CAPI hasta el 30% del Impuesto a la Renta que les corresponda pagar en el ejercicio fiscal correspondiente.
- c. Aportes voluntarios y automáticos sobre la base del gasto mensual en servicios de telefonía celular, combustibles, u otros servicios que el reglamento establezca.

ARTICULO 13.- SOBRE EL FONDO NACIONAL DE PENSIONES

Créase el Fondo Nacional de Pensiones (FONPEN), con la finalidad de contar con los recursos necesarios para completar los aportes de los afiliados y hacer posible la pensión acorde al pilar que corresponda al aportante.

Los fondos de los aportantes y la contribución del Estado, serán administrados como una EGAP, mediante concurso público, el cual será administrado como un fondo de inversión, cuya administración será concursada, y será ejecutada como una EGAP bajo los criterios establecidos en el concurso por la ONAP, el MEF y la SBS. Se admitirán modalidades de Asociación Pública Privada (APP) o modalidad Pública simulando las condiciones de administración de un fondo privado.

Este fondo será administrado respecto a las CAPI de los aportantes, de manera individualizada y está constituido por el fondo para aportantes del pilar contributivo, junto al fondo para los ciudadanos conformantes del pilar de subsistencia.

Los recursos del FONPEN estarán constituidos por:

- El 2% del Impuesto General a las Ventas de cada compra realizada, o a la que éste determine, correspondiendo la diferencia (16%) a la recaudación del Estado. El Poder Ejecutivo dispondrá de los mecanismos más idóneos para que la asignación de este 2% se haga efectivo en la CAPI del afiliado en un plazo no mayor de 30 días.
- El 10% del Impuesto Selectivo al Consumo aplicado a los combustibles fósiles utilizados en el transporte nacional.
- El Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) creado mediante Decreto Legislativo N° 817
- El aporte por parte de los empleadores sobre el 2% de la planilla general de su empresa.
- El 10% del Canon Minero, Canon Hidroenergético, Canon Gasífero, Canon Pesquero, Canon Forestal y Canon y Sobre canon Petrolero.
- Todos los recursos provenientes de la incautación de bienes y pérdida de dominio dispuesta por el Decreto legislativo 1104, como consecuencia de los delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, delitos aduaneros, defraudación tributaria, colusión, peculado, cohecho, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, delitos ambientales, minería ilegal y otros delitos y acciones que generen efectos o ganancias ilegales en agravio del Estado.
- Los recursos asignados al programa de Pensión 65 creado por el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM.
- Otros que determine el Ministerio de Economía y Finanzas.

ARTICULO 14.- SOBRE LOS APORTES

Serán declaradas imprescriptibles todas aquellas pretensiones que buscan recuperar los aportes de los trabajadores, o aquellos que montos que pasen a formar parte de su cuenta de capitalización CAPI, tanto si es desde el sistema público como del sistema privado.

Corresponde a los aportantes del pilar contributivo y voluntario aportar el 10% de su remuneración a su CAPI-P, previa demostración de ingresos vía emisión de Recibo de Honorarios u otro que disponga los reglamentos a ser establecidos por la SBS.

Los afiliados al Pilar Solidario tienen el derecho a realizar aportes de hasta por lo menos el 5% del valor de cada servicio al momento de la emisión de su Recibo de Honorarios Profesionales o en su defecto, realizar aportes pactados previamente a través de medios alternativos que se establezca en los reglamentos (aportes realizados como pagos al celular, luz eléctrica, ISC combustibles, IGV compras, entre otros que correspondan).

Se debe tomar en cuenta, que el monto aportado por el afiliado en el Pilar Solidario debe ser al menos la mitad del aporte que requiere para lograr la pensión mínima en el Sistema Nacional de Pensiones, siendo la diferencia, entre el aporte mínimo para garantizar la pensión mínima proyectada y el aporte realizado por el ciudadano, aportada por el Estado previa evaluación de los montos aportados a ser pactados, el cual irá a los recursos del FONPEN y serán reportadas a las CAPI-N respectivas.

Se encarga a la ONAP, a la Súper Intendencia de Banca y Seguros, el Banco Central de Reserva del Perú y el Ministerio de Economía y Finanzas conformar un comité para la reglamentación de dicho fondo y de la cantidad de aportes a ser efectuados por el afiliado y el Estado en el Pilar Solidario.

ARTICULO 15.- SOBRE LAS OPCIONES PARA LA JUBILACIÓN

El afiliado al cumplir la edad de jubilación, podrá elegir entre recibir una pensión y/o solicitar la entrega de hasta el 95.5% del total del fondo disponible en su CAPI, en los términos que considere pertinentes, dentro de los límites establecidos por los reglamentos.

El monto restante de la CAPI, será transferido a EsSalud o a la empresa de provisión de servicios de salud más conveniente, a fin de garantizar el acceso a las mismas prestaciones y beneficios del asegurado regular del régimen contributivo de la seguridad social en salud, sin perjuicio para el aportante afiliado.

Quedan exceptuados de la retención y transferencia del 4.5%, los fondos de aquellos afiliados asegurados que cuenten con pensión de sobrevivencia (viudez y orfandad) dentro del régimen de la Ley 26790.

En casos excepcionales, por razones de extrema necesidad previamente demostrados, los afiliados de menos de 20 años de aportes podrán retirar el 95.5% del total del fondo disponible en su CAPI, o en su defecto, optar por una pensión menor a la mínima correspondiente al Pilar Solidario, en los términos que establezca el reglamento, considerando los seguros para proteger el ingreso familiar en caso de invalidez o muerte del titular.

ARTICULO 16.- SOBRE EL APOYO A LA SEGURIDAD DE VIVIENDA PROPIA DEL AFILIADO.

Los afiliados al SPP y al SNP que acumulen al menos el equivalente a 25 UIT en su CAPI, podrán disponer de hasta el 30% del fondo acumulado para pagar la cuota inicial, o en su defecto amortizar un crédito hipotecario, para la compra de un primer inmueble a través de un crédito hipotecario otorgado por una entidad del sistema financiero o una cooperativa de ahorro y crédito que solo opera con sus socios y que no está autorizada a captar recursos del público u operar con terceros de los niveles 2 o 3 inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. - Sobre la regularización de los aportantes antiguos en el nuevo sistema

Las condiciones para los antiguos aportantes de la ONP se mantendrán. Estos pueden pasar al nuevo sistema de capitalización individual si así lo solicitan.

Respecto a los que queden en el antiguo sistema, se establecerá una Comisión Especial para resolver la problemática de los aportantes en el antiguo Sistema de Reparto del Sistema Nacional de Pensiones y de los aportantes con bajas pensiones en el Sistema Privado de Pensiones.

SEGUNDA. - Sobre la transferencia de aportes entre pilares

Los afiliados que hayan realizado aportes al Sistema Nacional de Pensiones antes de afiliarse al Sistema Privado de Pensiones, tienen derecho a que el Estado transfiera dichos aportes a su de su CAPI-N a su CAPI-P, y viceversa, según los ingresos proyectados y la clasificación del pilar del aportante.

La ONAP y las EGAP deben hacer efectivo el aporte, y depositarlo a su CAPI (en el SPP o SNP, según sea solicitado) a más tardar a los 30 días de haberlo solicitado el afiliado.

TERCERA. - Reglamentación

La SBS estará facultada para reglamentar la presente ley en todos los aspectos que corresponda, exceptuando los siguientes puntos:

- Se encargará la reglamentación de los umbrales para la clasificación del aportante en los pilares, así como los aportes del Estado a la ONAP y su funcionamiento, a una comisión conformada por un representante de la SBS, del BCRP, del MEF, de la ONAP y de las EGAP, así como Indecopi, la Defensoría del Pueblo, de la Academia y de Sociedad Civil, así como un representante de los afiliados de cada sistema previsional.

- La estimación de los umbrales para la clasificación del aportante en los pilares, será realizado por la SBS cada dos años.
- El aporte del Estado al FONPEN y el aporte del afiliado en el Pilar Solidario, del cual deriva en las cuentas individuales de la ONAP, será evaluado por la ONAP y el MEF.
- Las decisiones de inversión de las EGAP y la ONAP serán reglamentadas y supervisadas por las SBS y el BCRP en lo que correspondan sus competencias.
- La protección al usuario será mediante la Defensoría del Pueblo, un representante de la Academia, un representante de la Sociedad Civil, y los representantes de los aportantes previamente identificados.

CUARTA. – Deróguese toda ley que vaya en contra de la presente norma y sus reglamentos.

En Lima, 27 de Julio de 2020



Firmado digitalmente por:
RETAMOSO LEZAMA MARIA
CRISTINA FIR 41854380 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2020 15:17:18-0500



Firmado digitalmente por:
PINEDA SANTOS Isaias FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2020 14:48:48-0500

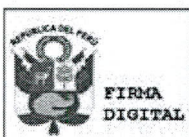
ISAIAS PINEDA SANTOS
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
CESPEDES CARDENAS DE
VELASQUEZ Maria Teresa FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2020 15:43:16-0500



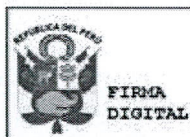
Firmado digitalmente por:
NUÑEZ MARREROS Jesus Del
Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2020 16:03:47-0500



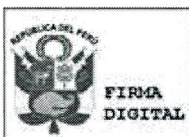
Firmado digitalmente por:
OSED YUCRA DANIEL FIR
43782724 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2020 17:03:15-0500



Firmado digitalmente por:
AYQUIPA TORRES JULIA
BENIGNA FIR 21425681 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2020 17:23:48-0500



Firmado digitalmente por:
RUBIO GARIZA RICHARD FIR
09259375 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2020 20:22:31-0500

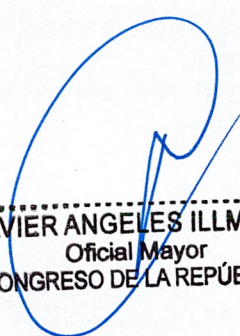


Firmado digitalmente por:
MACHACAMAMANI Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2020 19:15:00-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 17 de AGOSTO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 5972 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS
E INTELIGENCIA FINANCIERA;
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS¹²

PARTE I: DIAGNÓSTICO

A. ANTECEDENTES

Solo durante el año 2020, se presentaron los siguientes proyectos de ley respecto a la reforma del sistema de pensiones, sin considerar aquellas referentes a los pagos y devoluciones de los aportes, u otras propuestas vinculadas:

No	Proyecto de Ley	Estado	Fecha	Título
1	05572/2020-CR	En comisión	22/06/2020	LEY QUE ESTABLECE LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DEL DECRETO LEY 19990 Y RÉGIMENES ESPECIALES
2	05570/2020-CR	En comisión	22/06/2020	LEY DE REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA PERUANO DE PENSIONES
3	05512/2020-CR	En comisión	15/06/2020	LEY DE ELIMINACIÓN DE LAS AFPS Y DE CREACIÓN DEL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL UNIFICADO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES UNIVERSALES DIGNAS
4	05507/2020-CR	En comisión	15/06/2020	LEY QUE CREA EL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES
5	05405/2020-CR	En comisión	2/06/2020	LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y CREA EL SISTEMA UNIVERSAL DE PENSIONES
6	05248/2020-CR	En comisión	18/05/2020	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL ÚNICO DEL FONDO DE PENSIONES (SIUFP) Y SU UNIDAD OPERATIVA, LA GERENCIA NACIONAL DE SUPERVISIÓN DE FONDOS PREVISIONALES DE PENSIONES
7	05244/2020-CR	En comisión	18/05/2020	LEY QUE REFORMA LAS AFP
8	05109/2020-CR	Dictamen	4/05/2020	PROYECTO DE LEY DE REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL PÚBLICO Y PRIVADO, Y DICTA OTRAS MEDIDAS A FAVOR DE APORTANTES AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES
9	05107/2020-CR	Dictamen	4/05/2020	PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA DEVOLUCIÓN EXTRAORDINARIA DE APORTE A LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES-ONP
10	05095/2020-PE	En comisión	29/04/2020	LEY PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES
11	05016/2020-CR	En comisión	6/04/2020	LEY QUE CREA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL DECRETO LEY SOBRE EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES
12	05005/2020-CR	En comisión	3/04/2020	LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA DE EVALUAR, REDISEÑAR Y PROPONER UN PROYECTO DE LEY DE REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES A FAVOR DE LOS APORTANTES

Fuente: Congreso de la República

¹ Disclaimer: gran parte del sustento de la presente exposición de motivos, en particular la parte de diagnóstico, está basado en el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo BID (2019), realizado por por Álvaro Altamirano, Solange Berstein, Mariano Bosch, Gustavo Caballero, Manuel, García-Huitrón, Lukas Keller, María Teresa Silva-Porto (2019) "Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma". Banco Interamericano de Desarrollo. Division de Mercados Laborales. Nota Técnica IDB-TN-1776. Lima. Peru.

² En el diagnóstico, se tomarán partes textuales del estudio BID (2019) por ser de naturaleza informativa y de medición de diversas características del sistema de pensiones. Adicionalmente, se han incorporado aportes de diferentes fuentes citadas a lo largo de la exposición, y se pondrán parte propias en la propuesta de política.

El presente proyecto de ley busca aportar a las propuestas ya realizadas, una perspectiva que complemente la reforma, tomando los mejores elementos de cada propuesta para poder llegar a un consenso institucional y democrático.

B. ASPECTOS INSTITUCIONALES

El Sistema de Pensiones en el Perú, fue creado por Ley N° 25897 a partir de 1992. Se estructuró en dos subsistemas: el Sistema Nacional de Pensiones – SNP– (Decreto Ley N° 19990, 1973), de reparto y beneficio definido, administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP); y el Sistema Privado de Pensiones–SPP–, de capitalización individual y contribución definida, creado en 1992¹⁰, que cubre a trabajadores públicos y privados dependientes y administrado por AFP (Decreto Ley N° 25897) y supervisado por la Superintendencia de Banca, Seguros. En la actualidad, estas dos formas de administrar los ahorros previsionales son muy diferenciadas, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Comparativa entre Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones

	SNP	SPP
1. Propiedad de Aportes	El Fondo es común, no es personal.	Tú eres el único dueño de tu fondo a través de tu Cuenta Individual.
2. Derecho a servicios de salud (ESSALUD)	Como trabajador activo y también una vez pensionado, puedes acceder a los servicios de salud.	Como trabajador activo y también una vez pensionado, puedes acceder a los servicios de salud.
3. Pensión Máxima	Limitada. Hasta el 100% de la remuneración de referencia y actualmente hasta un monto máximo de S/ 857.36, acceso sujeto a un mínimo de años de aportación.	Sin límite. El monto de la pensión resultará del tamaño del fondo acumulado, el mismo que crecerá según el valor de los aportes y de la rentabilidad que sobre estos se obtenga.
4. Pensión Mínima	A partir de los 65 años y sólo si aportas 20 años como mínimo, recibes catorce pagos al año de S/ 415.	A partir de los 65 años y según los requisitos de ley, recibes doce pagos al año de S/ 484.17 o 14 pagos igual al SNP.
5. Aportes Obligatorios	Descuento del 13% de tu remuneración mensual.	Descuento del 10% de tu Remuneración Mensual por Aporte Obligatorio al Fondo, más la Prima de Seguro y la Comisión de la AFP.
6. Edad de Jubilación Legal	65 años (hombres y mujeres).	65 años (hombres y mujeres).
7. Jubilación Anticipada	Condiciones según edad y años de aportes.	Puede ser a cualquier edad antes de cumplir 65 años, si el monto de tu Cuenta Individual así lo permite, y bajo determinadas condiciones de la ley del Sistema Privado de Pensiones (SPP) podrás acceder a la Jubilación Anticipada Ordinaria.
8. Tipo de Fondo	Único.	Esquema Multifondos. Son cuatro tipos de fondos: Tipo 0 - Protección de Capital. Tipo 1 - Preservación de Capital. Tipo 2 - Mixto o Balanceado. Tipo 3 - Apreciación de Capital. Tú elegis el que más se ajusta a tu perfil y objetivos.
9. Reajuste de la Pensión	Sujeto a disponibilidad de recursos del Estado.	Las pensiones vitalicias en nuevos soles se reajustan trimestralmente con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) o la tasa de ajuste pactada. La Pensión bajo Retiro Programado se recalcula cada año, incluyendo los rendimientos obtenidos.
10. Devolución de Saldo	No disponible	El afiliado que cuente con 65 años o más podrá solicitar la entrega de hasta el 95.5% del saldo disponible de su cuenta.

Fuente: Congreso de la República (Pre dictamen PL 5030/2020 y otros)

Con el transcurrir de los años, y tras varios intentos de reformas, el diagnóstico de resultados del sistema respecto a los objetivos iniciales del mismo, discrepan muy fuertemente. En 2011, siguiendo la tendencia regional de ejecutar reformas tendientes a incrementar cobertura, el Estado creó el programa Pensión 65. Este programa está administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que brinda transferencias monetarias no contributivas bimensuales a individuos de 65 años y más pobres que no reciben una pensión contributiva.

De acuerdo al BID (2019)³ una característica del sistema de pensiones peruano, que solamente es compartida en el mundo por el sistema de pensiones colombiano, es que el subsistema público administrado por la ONP y el subsistema privado administrado por las AFP, si bien se encuentran basados en esquemas y reglas diferentes, compiten por dar cobertura al mismo mercado: los trabajadores formales dependientes, dejando de lado a una gran parte de la masa laboral que opera de forma independiente o en la informalidad laboral.

Esto hace que el sistema, en lugar de complementar diferentes tipos de trabajadores e incluirlos a un sistema pensionario integral, terminan compitiendo por un mercado muy limitado, los trabajadores dependientes, donde las AFP por lo general tienen a los aportantes que ganan mayor salario (y mayores aportes), y la ONP tiene a los aportantes de bajos salarios (y bajos aportes), lo que se considera en la literatura económica un "descreme del mercado", donde las AFP realiza una selección de los clientes más rentables de manera implícita.

Adicionalmente, los riesgos económicos, financieros, laborales, demográficos y políticos a los que cada componente está expuesto no se encuentran perfectamente correlacionados, "de modo que su combinación proporciona mayor seguridad económica en la vejez, relativo a un esquema de pilar único tradicional, o con diversos componentes, pero desintegrados o competitivos" (Banco Mundial, 1994, 2005)⁴. Esto trae diferentes problemas en cuanto a los beneficios y costos para los aportantes formales, lo que hace ineficiente la elección y la sostenibilidad del sistema, en particular en los sistemas de reparto. Por otra parte, dentro de los aportantes al sistema privado, no se garantiza una pensión mínima a quienes han tenido poca aportación por su baja productividad, por la intermitencia en el empleo, por pasar del sector formal al informal y viceversa, y por algún percance que evita que se logre una masa crítica de aportes para lograr una remuneración adecuada en la vejez.

Respecto a la regulación y normatividad, la Súper intendencia de Banca y Seguros (SBS) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) tienen una normatividad muy robusta y de las mejores en la región, sin embargo, se le critica por tener un manejo muy conservador del desempeño de las AFP, a quienes

³ BID (2019), estudio realizado por Álvaro Altamirano, Solange Berstein, Mariano Bosch, Gustavo Caballero, Manuel, García-Huitrón, Lukas Keller, María Teresa Silva-Porto (2019) "Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma". Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales. Nota Técnica IDB-TN-1776. Lima, Perú.

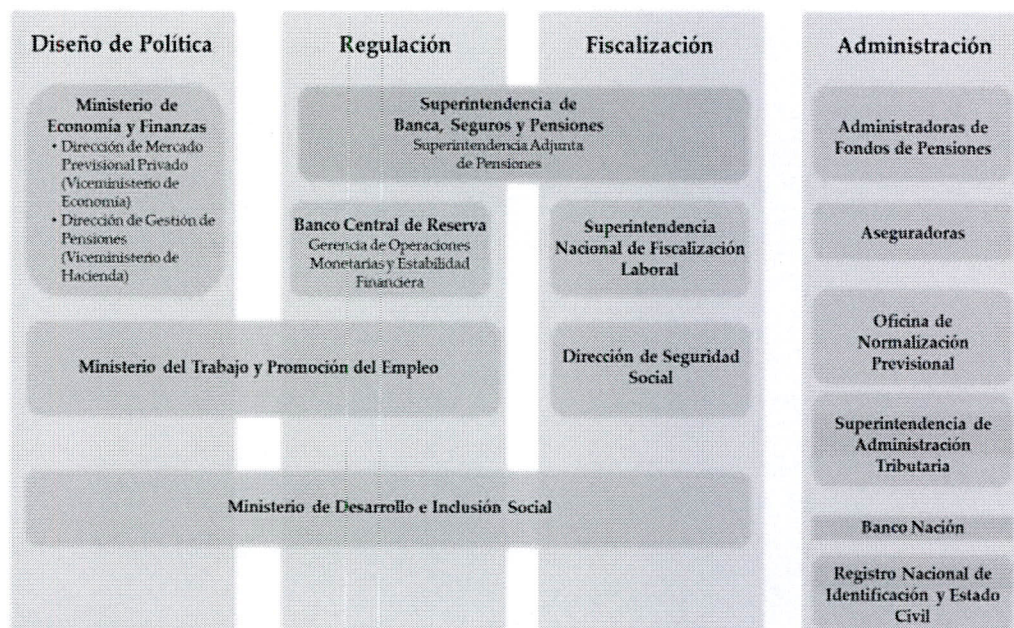
⁴ Banco Mundial. (1994). Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2005). Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform. Holzmann, R. y Hinz, R. Editores. Washington D.C.: The World Bank.

norma. Esto se condice con la búsqueda de estabilidad del sistema, haciéndolo lento y poco competitivo. Se da prioridad a la rentabilidad del fondo, aunque en la práctica esto termine contra el afiliado, en particular por los esquemas de comisiones, y por el tipo de cartera benchmark que administran para determinar las comisiones.

Por otra parte, en lo que respecta a las instituciones del gobierno central, el sistema se encuentra directamente relacionado con las decisiones del el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el cual. Usualmente, tiene el liderazgo, a través de la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado en cuanto a los temas del SPP y a través de la Dirección de Gestión de Pensiones Públicas cuando se trata de temas relacionados al SNP o el Gabinete Ministerial de Asesores cuando se requieren acciones coordinadas. El Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) también participa en las discusiones relacionadas al diseño, aunque con un rol más circunscrito que el MEF. La Dirección de Seguridad Social del MTPE genera estudios sobre la demografía, el empleo y otros aspectos del mercado laboral peruano. Finalmente, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) también participa en el diseño, regulación y fiscalización del programa Pensión 65, descentralizando la administración de los pagos en el Banco Nación.

Gráfico 1. Diseño Institucional del Sistema de Pensiones del Perú



Fuente: BID (2019)

El primer problema del aspecto institucional, por tanto, va enfocado en que no se incluye a los trabajadores informales o independientes. El segundo problema es que el sistema está diseñado para ser conservador, y dar prioridad a la rentabilidad del afiliado, aunque en la práctica, debido a la estructura de ahorro de los aportantes, y por las regulaciones establecidas, termina en algunos casos no beneficiando al afiliado. Un tercer problema es que la independencia de los sistemas las hace competir en lugar de complementarse, por lo que, de acuerdo

al estudio del BID (2019) y acorde a las diferentes propuestas, debe buscarse un sistema de pilares que sean complementarios entre sí.

En ese aspecto, la presente propuesta, a diferencia de otras de carácter similar, considera que un tipo de sistema de pilares, basados en umbrales o límites al acceso a los pilares basados en ingresos proyectados (pensión que el aportante podrá obtener con los aportes actuales), sería una forma más directa de separar los mercados, y tener especialización acorde a los ingresos de cada trabajador.

C. TIPOS DE ESQUEMAS: CONTRIBUTIVO Y NO CONTRIBUTIVO

A continuación, se describen los sistemas más relevantes en la actualidad respecto a la reforma del sistema de pensiones.

c.1. Esquema No Contributivo: Pensión 65

De acuerdo al BID (2019) "Pensión 65, fue creado mediante el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, y es un programa no contributivo focalizado que otorga beneficios mensuales a los adultos de 65 años o mayores que viven en situación de extrema pobreza en áreas urbanas y rurales y no cuentan con una pensión originada en algún sistema de pensiones contributivo, ni son beneficiarios de algún programa social, con excepción del Seguro Integral de Salud (SIS) y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA). La subvención asciende a 125 soles (aproximadamente US\$ 40) mensuales. Este beneficio corresponde al 33% del gasto de las familias en promedio a nivel nacional, 53% en las áreas rurales y 22% en las ciudades (Casalí, Cetrángolo y Goldschmit, 2015)⁵.

El monto del beneficio se encuentra por debajo de la línea de pobreza urbana (65%) y la línea de pobreza extrema rural (81%) (INEI, 2019). Sin embargo, sus efectos sobre el bienestar, al igual que otros programas similares en la región, son significativos. Galiani, Gertler y Bando (2016)⁶ reportan que Pensión 65 redujo la puntuación promedio de los beneficiarios en la Escala de Depresión Geriátrica en un nueve por ciento y redujo la proporción de adultos mayores que realizan trabajo remunerado en cuatro puntos porcentuales. Además, los hogares con un beneficiario aumentaron su consumo en un 40%.

A junio de 2019 había 540,043 beneficiarios a un costo anual en 2018 de S/811 millones (US\$239 millones), equivalentes a 0,11% del PIB (MIDIS, 2019). El programa está a cargo del Consejo de Ministros y se enmarca en el programa operativo y el presupuesto institucional del MIDIS. No existe una partida presupuestal independiente, ni un fondo soberano que asegure su financiamiento futuro. El MIDIS coordina la administración operativa de Pensión 65 con los gobiernos locales, la ONP, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), con la SBS para la identificación, registro, afiliación y

⁵ Casalí, P., y O. Cetrángolo, y A. Goldschmit. (2015) "Análisis Integral de la Protección Social en el Perú". Organización Internacional del Trabajo y Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, Perú.

⁶ Bando, R. y S. Galiani, y P. Getler (2016) "the effects of non-contributory pensions on material and subjective well being". NBER Working Paper Series 22995. Washington. USA.

notificación de los usuarios y con el Banco de la Nación para los pagos
(Decreto Supremo N° 006- 2012-MIDIS)"

c.2. Esquemas Contributivos: SNP y SPP

Los sistemas de contribución del Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones están basados en las aportaciones de los afiliados. El aporte para ambos sistemas es un porcentaje del salario mensual total del trabajador. Esta tasa es del 13% para el SNP y 10% para el SPP, sin aportes del empleador. En el caso del SNP el costo de administración no se presenta de manera explícita. En el SPP, cada AFP cobra una comisión sobre el ingreso mensual y una prima de seguro por invalidez y sobrevivencia como porcentaje del salario del asegurado. La Ley N° 29903 reformó el SPP e introdujo a partir del año 2013 un esquema de "comisión por saldo", que cuenta con un periodo transitorio de 10 años llamado "comisión mixta." Para efectos de la prima de seguro de invalidez y sobrevivencia, la remuneración aplicable tiene un tope definido en la Ley como la "remuneración máxima asegurable" que alcanza aproximadamente USD 2.500. La prima asciende actualmente a 1,36%.

De acuerdo a la ONP y el BID (2019), el SNP ofrece una pensión mínima de S/. 500 y una pensión máxima de S/. 892 a todos los asegurados siempre y cuando el afiliado haya cotizado un mínimo de 20 años. Por otro lado, el SPP es un sistema autofinanciado basado en la capitalización individual de los aportes de los afiliados. Debido a este diseño, no existe un periodo mínimo de cotización como en el SNP, ni una pensión máxima. El SPP ofrece una garantía de pensión mínima financiada por el Estado, pero sólo a aquellas personas nacidas antes de 1945, que hayan contribuido sobre la base de al menos el salario mínimo y que hayan aportado por lo menos 20 años, considerando cotizaciones tanto al SNP como al SPP (Ley N° 27617). Esta modalidad fue extendida para personas que nacieron después de esa fecha y que pertenecieron al régimen antiguo, antes de la creación del SPP (Ley N° 28991). Para acogerse a esta garantía se requiere además haber agotado los recursos de la cuenta individual. Las generaciones nacidas posteriormente no cuentan con una garantía de pensión mínima.

Como se puede observar, el problema pensionario es grave, no se dan pensiones dignas de jubilación para los que trabajaron muchos años. El costo de las contribuciones, es decir, las comisiones, es elevado en términos porcentuales. La AFP se lleva 30% de los que se aporta, como costo de administración. Esto es como depositar 100 soles en un banco, y que te cobren 30 adicionales por mantenerlo en la cuenta y hacerlo crecer al año 7 soles en promedio (asumiendo una rentabilidad de 7% anual). Esto por cada aporte, en lugar de administrar la cuenta sin importar el monto que se tenga acumulado.

Esta comisión debe ser revisada a fin de que se cobre la tasa más competitiva y eficiente del mercado. Para ello, una forma de regularlo de manera indirecta (dado que, por ley, el sector pensionario no está regulado), es conformar una comisión de expertos, el cual, a través de un ejercicio económico y contable, construyan una empresa teórica eficiente, el cual solo existe en papel, el cual

tiene las prácticas más eficientes de la industria y del benchmark en cuanto a cobros de comisiones. Con las rentabilidades más eficientes, y los menores costos de administración, se estima una comisión eficiente, el cual es lanzado al mercado de manera informativa, para que los aportantes vean cual entidad de gestión de pensiones voluntaria cobra la menor comisión, es decir, la más cercana a la comisión eficiente estimada.

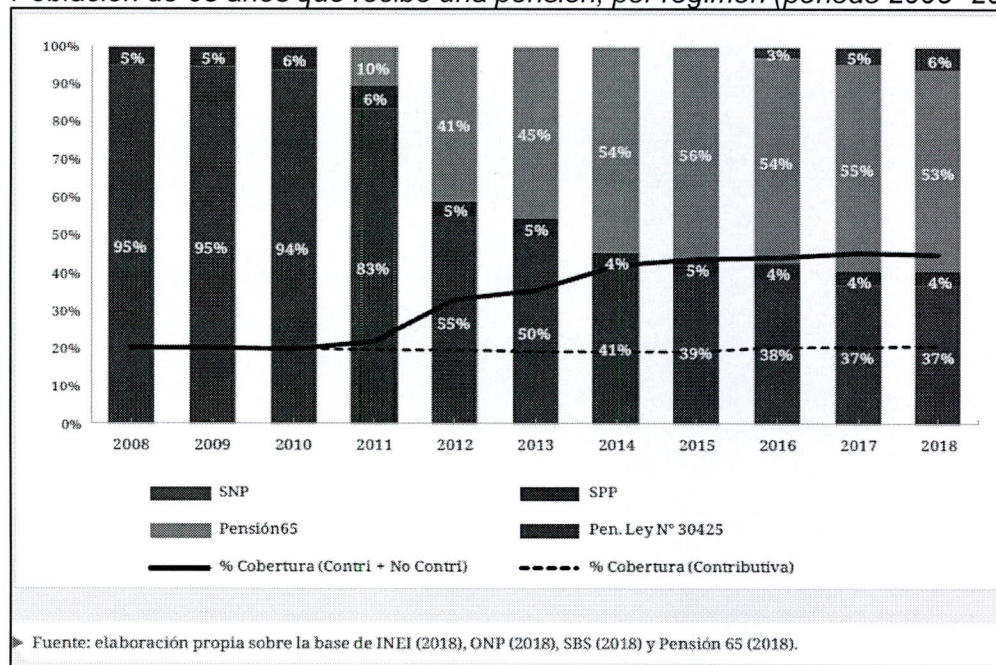
D. COBERTURA

A continuación, se puede observar la distribución porcentual de la población de 65 años que recibe una pensión. Esto es importante, pues se deriva que tan potente es el sistema para dar cobertura a los adultos mayores. Como se puede observar en el gráfico 2, hasta el 2011, la cobertura de pensiones era mayoritaria en el SNP, mientras que una minoría estaba en la SPP. La entrada de Pensión 65 reveló que la cobertura de los adultos mayores es alrededor de 53% de la población adulta mayor en el año 2018.

Esto implica que el sistema de pensiones actual carece de cobertura total en la actualidad. Las razones asociadas a ello son la informalidad laboral (72% de la Población Económicamente Activa al 2018 según INEI⁷), de los cuales existen trabajadores dependientes e independientes. Muchos de ellos llegan a la edad de jubilación invirtiendo en otros activos, en particular la construcción de vivienda propia.

Gráfico 2. Cobertura del sistema de pensiones.

Población de 65 años que recibe una pensión, por régimen (periodo 2008- 2018)



Fuente: El futuro de las pensiones en el Perú, un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo-OIT, 2020.

⁷ INEI (2018) "Cuenta Satélite de la Informalidad". Documento de Investigación. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, Perú.

El aumento de la población en edad de cobrar una pensión a causa de la entrada de Pensión 65, obliga a ver las cifras de cobertura de manera diferente a la actualidad, el sistema debe reconocer que existe un grupo de personas que no pueden aportar, otros que aportan poco, y otros que pueden aportar fuertemente a su jubilación durante el estado de actividad. Esto en muchas propuestas, incluida la del BID (2019) se les conoce como "pilares".

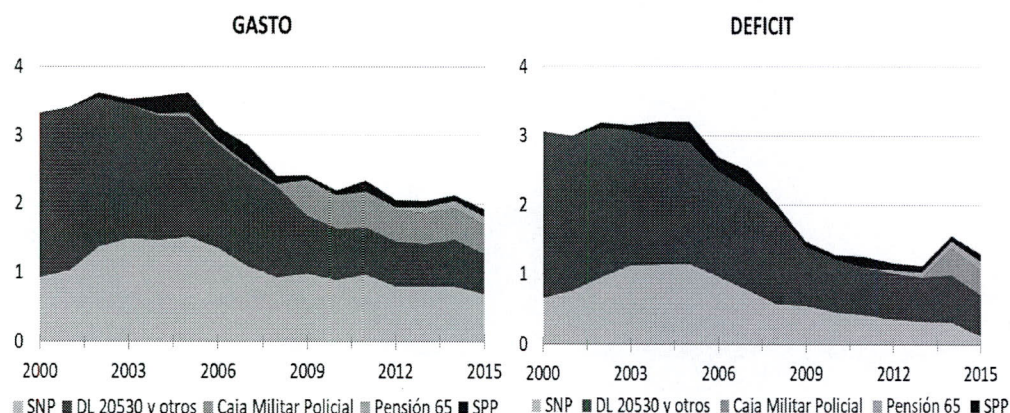
Estos pilares son un componente importante del sistema. Existe un consenso en que el nuevo sistema de pensiones debe estar basado en ellos, con sus diferencias. Como dijimos en un acápite anterior, en la presente propuesta se presenta en función a límites proyectados de pensiones basado en los aportes realizados.

Consideramos que el ahorro voluntario se puede dar para personas que tengan capacidad de ahorro alto, es decir, aquella que con sus aportaciones puede cubrir más allá de sus necesidades básicas en una pensión futura. Estas personas, que tienen orden sobre sus cuentas, se les debe dar la opción de poder ahorrar libremente.

E. CUENTAS PÚBLICAS

De acuerdo al BID (2019), en promedio entre 2000 y 2015, Perú gastó 2.66% del PBI en el sector pensiones. El gasto en pensiones en Perú es bajo respecto a otros países de la región que llegan a gastar hasta un 10,2% del PBI (Bernstein y Bosch, 2017)⁸, pero este hallazgo esconde el hecho que la cobertura del sistema, como se analizó anteriormente, también es baja. Esta sección analiza la evolución de los gastos en el sector pensiones por subsistema para el periodo 2000-2015.

Gráfico 3. Evolución del gasto y déficit público consolidado según subsistema (% PBI; 2000-2015)



Fuente: BID(2019) basado en Oficina de Normalización Previsional (www.onp.gob.pe); Superintendencia de Banca y seguros y AFP (www.sbs.gob.pe); Caja Militar y Policial (<http://www.lacaja.com.pe/>), SIAF, portal de transparencia del Estado Peruano e INEI (<https://www.inei.gob.pe>).

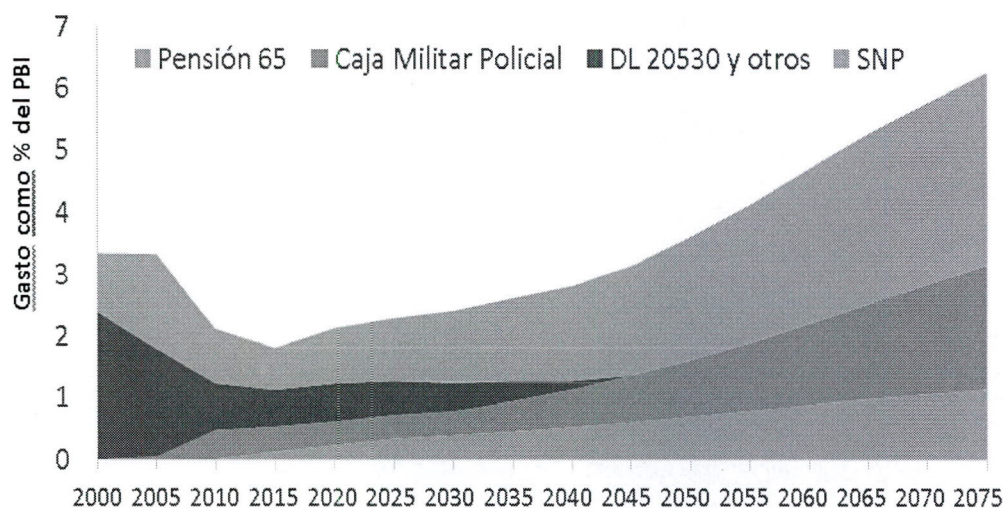
⁸ Bernstein, S. y M. Bosch, y M. García-Huitrón y L. Oliveri. (2017). "Adecuación de beneficios y mecanismos de redistribución presentes en los sistemas de cobertura a la vejez en América Latina y el Caribe". Nota Técnica. Por publicarse en 2017. División de Mercados Laborales y Seguridad Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Siguiendo lo descrito por BID (2019), los gastos asociados al SPP y a Pensión 65 no han sido elevados. En promedio entre 2000 y 2015 se ha gastado 0,13% del PBI en bonos de reconocimiento, pensiones mínimas y complementarias en el SPP y, 0,09% del PBI en Pensión 65. La mayor proporción del gasto viene de los programas de beneficios definidos y reparto. En el caso del SNP, en promedio entre 2000 y 2015, Perú ha gastado 0,98% del PBI en el SNP (38% del gasto total asociado al sector pensiones en promedio). Su tendencia parece ser decreciente. Sin embargo, en el futuro inmediato podría enfrentar mermas en la base de contribuyentes asociadas a las reformas recientes en el SPP, que podrían generar una transferencia de afiliados entre sistemas a favor del SPP; y hacia el mediano y largo plazo, enfrenta los retos asociados a la menor tasa de natalidad y la creciente expectativa de vida de la población.

F. SOSTENIBILIDAD EN EL LARGO PLAZO: INFORMALIDAD, MERCADO DE TRABAJO, CAMBIOS DEMOGRÁFICOS

De acuerdo a Bernal (2016)⁹ las proyecciones indican que el gasto en el sector pensiones puede llegar a ser 3,5 veces mayor, llegando a 6,25% del PBI en el 2075, creciendo a una tasa media anual de 2,1% en los siguientes sesenta años. La mayor parte de este gasto se destinará a los sistemas de beneficio definido que se encuentran abiertos: SNP y Caja Militar Policial.

Gráfico 4: El gasto en pensiones en Perú 2015- 2075: escenario base



Fuente: BID (2019), basado en Bernal (2016)

El gasto del primero incrementa de 0,7 a 3,1% y el del segundo de 0,4 a 2,0% del PBI en el período de análisis. En contraste, el gasto del DL N° 20530 disminuye hasta agotarse en el 2040 pues este régimen fue cerrado en el 2004. El gasto por Pensión 65 presenta un incremento importante pasando de 0,1 a 1,1% del PBI⁴⁰. Esta última proyección depende de manera importante de la focalización e indexación del beneficio. Por ejemplo, en un escenario

⁹ Bernal, N. (2016) "Public Pension Expenditures in Latin America and Projections to 2075: Evidence from Chile, Peru, Colombia and Mexico." Apuntes vol.43, n.79, pp.79-128. ISSN 0252-1865. <http://dx.doi.org/10.21678/apuntes.79.867>.

alternativo de universalización de este beneficio, el modelo converge a un costo del 2,9 % de PBI, o un acumulado de 81,4% del PBI en el periodo 2015-2075 en valor presente de 2015, usando tasa de descuento de 4%.

Por otra parte, siguiendo al informe del BID (2019), la sostenibilidad financiera del SNP, como en cualquier sistema de beneficio definido y reparto se basa principalmente en la relación entre cotizantes y pensionados. Con la posibilidad de traslados hacia el SPP desde 1992, especialmente de individuos de altos ingresos, se erosionó la base contributiva del sistema (Olivera, 2015)¹⁰. El SNP comenzó a presentar un desbalance financiero desde 1992 que continua en la actualidad.

Desde 1995 el Tesoro se hace cargo de una parte sustancial de las erogaciones del SNP, aunque en forma decreciente desde el 2005. A esto se suma el hecho que el Tesoro aún debe hacerse cargo del bono de reconocimiento entregado a aquellos afiliados que se pasaron del SNP al SPP. De acuerdo con el último cálculo de la reserva actuarial en el SNP, lo cual equivale a decir cuánto debe "guardar" el Estado hoy para pagar la pensiones futuras- es de S/. 100.000 millones (23,4% del PIB en valor presente de 2013).

La suficiencia o adecuación de las pensiones puede definirse como el grado en que un sistema de pensiones permite suavizar el consumo entre la etapa de ahorro y de la de pagos. Por lo general, se mide por una tasa de reemplazo, que representa la parte del beneficio de la pensión con respecto a los ingresos percibidos por trabajador, típicamente con respecto a su último salario. La adecuación de las pensiones se ve afectada negativamente por una serie de factores, como una baja tasa de cotización a las pensiones, un techo de salarios para las cotizaciones, una base salarial, una subestimación de los ingresos y la evasión de las empresas al pago de las cotizaciones.

Como resultado de la alta informalidad que caracteriza al mercado laboral peruano, la densidad de cotización promedio en Perú es una de las más bajas de la región (BID, 2015) lo que impacta los beneficios del SPP y del SNP. Los trabajadores en Perú entran y salen de la formalidad continuamente. Datos administrativos de la Planilla Electrónica entre enero de 2014 y septiembre de 2017 revelan que un trabajador permanece en la formalidad 68% del tiempo, es decir, 31 meses de un total de 46 (MTPE, 2018). En ese periodo de 46 meses 30% de los trabajadores permanecen en su empleo formal durante ese periodo, 50% entre y sale del empleo formal entre 2 y 4 veces, y el 20% restante más de 5 veces.

Alonso et. al. (2014)¹¹ estiman que la densidad de cotización al sistema previsional es creciente con la edad y llega hasta 80% en el caso de los trabajadores regulares, mientras que es inferior a 25% en el caso de los irregulares. La baja densidad de cotización afecta relativamente más a las personas de menores ingresos y a las mujeres. Los trabajadores de bajos ingresos permanecen 33% del tiempo en un empleo formal, mientras que las

¹⁰ Olivera, J. (2016). Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú. Apuntes, 43(78), 9-40.

¹¹ Alonso, J., R. Sánchez y D. Tuesta. "Un modelo para el sistema de pensiones en el Perú: diagnóstico y recomendaciones." Banco Central de Reserva del Perú. 2013

personas de ingresos medio o altos tienen una permanencia de 82% del tiempo (MTPE, 2018)¹². Esta situación expone a los afiliados a una situación de vulnerabilidad, ya que cuando se encuentran afiliadas al SNP las bajas densidades de cotización disminuyen sus posibilidades de alcanzar el requisito mínimo para obtener una pensión y cuando se encuentran afiliadas al SPP disminuye el monto acumulado en su cuenta individual.

La tasa de remplazo teórica del SPP depende enormemente del nivel de rentabilidad de las inversiones y la densidad de contribución del sistema. Por ejemplo, asumiendo una densidad de cotización del 100% la tasa de reemplazo alcanza el 38% con una tasa de interés del 3,5% y del 123% con una tasa de interés del 8% de acuerdo al modelo desarrollado por Altamirano, Bernstein, Bosch, García-Huitrón y Oliveri (2018)¹³.

Siguiendo dicho modelo, y suponiendo que un nivel de densidad de contribuciones del 50% es el más cercano a la realidad peruana, las tasas de reemplazo del SPP oscilarían entre 11% y 62% dependiendo del nivel de rentabilidad esperado. Solamente bajo los dos mayores escenarios de rentabilidad se alcanzan tasas de reemplazo superiores al mínimo de 40% recomendado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El SNP es un esquema que está diseñado para ser progresivo otorgando beneficios mayores a menores rangos salariales. Sin embargo, el SNP puede ser altamente inequitativo, dado que los afiliados que no alcanzan los 20 años mínimos de cotización subsidian al resto de los participantes. Por otra parte, las fuerzas subyacentes del envejecimiento demográfico y las transformaciones del mercado de trabajo afectan tanto a los esquemas de beneficio definido (financiados mediante el reparto) como el SNP, como a los de contribuciones definidas y capitalización individual, como el SPP, si bien es a través de canales distintos.

De acuerdo al BID (2019) por cada año sin reformas, el subsidio promedio del SNP en Perú sube US\$ 459 por individuo, lo que se compara con US\$ 403 por pensionado en promedio para la región de América Latina y el Caribe. En sus cálculos, se estima que, de no haber crecimiento poblacional, el déficit público para el financiamiento de un sistema de reparto, podría colapsar las cuentas públicas, por lo que es urgente un cambio de paradigma en el sistema.

G. EFICIENCIA Y OPERACIÓN DE LAS AFP

De acuerdo a Gill, Packard y Yermo (2004)¹⁴ e Impavido, Lasagabaster, García-Huitrón (2010)¹⁵ los mercados privados de pensiones tienen características económicas especiales. Por el lado de la demanda es notable la inercia de los participantes individuales a las señales de precios, mientras que por el lado de

¹² MTPE (2018), flujo del Empleo formal en Perú, Boletín Informativo Laboral N 80, agosto de 2018.

¹³ Altamirano, A., M. Bosch, S. Bernstein, M. García-Huitrón, M.L. Oliveri. (2018). Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. Monografía, Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁴ Gill, I., y T. Packard y J. Yermo. (2004) Keeping the Promise of Social Security in Latin America. World Bank and Stanford University Press.

¹⁵ Impavido, G., Lasagabaster, E., and García-Huitrón, M. (2010). New Policies for Mandatory Defined Contribution Pensions: Industrial Organization Models and Investment Products. The World Bank, Washington, DC.

la oferta se observan ineficiencias por diseño en la estructura de costos de las empresas. Todo ello limita el alcance de la competencia sobre la base de las comisiones o retornos netos. El resultado de esas condiciones de oferta y demanda es un ambiente de mercado oligopólico, altamente concentrado y con rentas extra-normales

g.1. Ganancias de las AFP

De acuerdo al BID (2019), durante el período 2001-18, las AFP informaron un retorno sobre las ganancias (ROE) promedio de 28%. Para efectos de comparación, el indicador comparable para el mismo periodo para las compañías aseguradoras fue de 16,3% y para los bancos de 19,7%.

Este período incluye una guerra comercial en 2005-6, la crisis financiera de 2008 y el notable esfuerzo de la autoridad por mejorar los resultados de la industria desde el 2012. Previo a la guerra comercial (hasta el 2004), las rentabilidades sobre el patrimonio alcanzaron más del 70%, sin que esto gatillara una entrada masiva de competidores a la industria, como sucedería en industrias en donde no existen barreras a la entrada.

En el último quinquenio se ha observado una clara convergencia de los ROE de las AFP (17,8%) con respecto a las aseguradoras (15,9%) y los bancos (19,4%). Esto se debe principalmente a las reformas emprendidas para aumentar la competencia, promover la entrada y bajar las comisiones en el SPP, diseñadas y ejecutadas por la SBS.

g.2. Comisiones

De acuerdo al BID (2019) la comisión promedio es 30% respecto al aporte, aunque es menor a comisión cobrada en México y Colombia, y comparable con Chile, un mercado más maduro, sigue siendo alta relativo a estándares internacionales. Si es monto fuera regulado, podría simularse y estimarse sobre la base de la rentabilidad promedio de la cartera de cada AFP. En la actualidad, las regulaciones de la SBS no revelan la calidad de cartera de inversión de las AFP, por lo que estiman la comisión sobre la base de la rentabilidad promedio del sistema, lo que termina siendo un incentivo para que las inversiones se mantengan cerca de dicho promedio en lugar de ser mayores.

Esto hace que las comisiones sean más altas, en comparación con empresas de administración de pensiones en otros países. Mientras las comisiones sean menores, mayores son las posibilidades de ahorro y retorno para el ahorrista, por lo que en esta propuesta consideramos que la metodología de benchmarking, o de construcción de una empresa eficiente ideal, podría dar información al aportante sobre cuál debería ser la comisión de referencia eficiente, a fin de que elijan la entidad que está más cercana a dicha comisión, lo que hace a las restantes entidades de gestión de pensiones se acerquen a dicha comisión.

Debido a que no se puede regular el sector, la creación de un indicador informativo puede dar mejores luces para que se tomen mejores decisiones y se

incentive la eficiencia en las comisiones. Las recomendaciones del FMI (2018)¹⁶ señalan que existe una necesidad de crear una regulación sobre las comisiones: "Reducir el costo total del sistema, por ejemplo, sería deseable introducir precios límite (caps) sobre las comisiones a fin de reducir los costos de administración". Dado que no se puede realizar un "cap" sobre dichos costos, la mejor práctica es simular un precio eficiente de manera informativa para el mercado.

g.3. Concentración y nivel de competencia

Tomando información del BID (2019), se presenta el Cuadro 2, donde se proporciona indicadores de concentración y poder de mercado que sirven como guía para explorar la experiencia del SPP en esta materia. Se expone el índice de Herfindahl, el Índice de Lerner y el Índice de Concentración. Un índice de Herfindahl por debajo de 1.000 significa baja concentración, y por encima de 1.800 significa alta concentración. Un índice de Lerner es una aproximación del poder de las empresas en el mercado a cobrar precios por encima de sus costos marginales (margen precio-costos marginal), esto quiere decir, si el Índice es igual a uno, es porque el precio del bien es igual al costo del bien, y mientras más alto es el índice, mucho mayor es el precio respecto al costo.

Cuadro 2: Indicadores de concentración y poder de mercado en el SPP

	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2015
Concentración							
Empresas (AFPs)	5	4	4	4	4	5	4
Mercado de cotizantes							
C2 ¹	54	56	56	57	56	57	63
HHI ²	2,243	2,542	2,545	2,574	2,578	2,497	2,824
Mercado de fondos							
C2 ²	56	60	59	63	62	73	72
HHI ²	2,293	2,653	2,629	2,718	2,680	3,441	3,351
Poder de Mercado							
Índice de Lerner pC ³	6	50	54	12	41	17	44
Índice de Lerner pA ³	9	52	55	12	41	43	54

Fuente: BID (2019) con datos de la SBS. 1 / Participación de mercado, de cotizantes o fondos según corresponda, de las dos empresas más grandes; 2 / Índice de Herfindahl, calculado sobre la base de cotizantes o fondos, según corresponda, y escalado por 10.000; 3 / Índice de Lerner ponderado por cotizantes (pC) o fondos (pA). El índice de Herfindahl-Hirschman es una medida de concentración calculada como la suma de los cuadrados del tamaño relativo de todas las empresas de la industria. La magnitud de las distorsiones de precios tradicionalmente se mide restando el costo marginal de una empresa de su precio y dividiendo el resultado por el precio de la empresa. Esta medida de poder de mercado se conoce como el índice de Lerner. Este índice se calculó restando tanto de la cuota de ingreso como de los costos totales la prima por seguro de invalidez y supervivencia.

Ahora bien, en el cuadro 2 se observa que actualmente operan cuatro AFP, administrando a mayo de 2019 poco más de 7 millones de cuentas individuales, correspondientes al 41,6% de la PEA, aunque a esa fecha, menos de la mitad aportaron activamente (2,9 millones; 17,1% de la PEA). El SPP muestra patrones de concentración altos y relativamente estables en el mercado de afiliados, con excepción del incremento marginal hacia el final del periodo, cuando la participación de las dos AFP más grandes superó el 60% del mercado, elevando

¹⁶ IMF Country Report 18/238 (página 31, inciso 50)

también el índice de Herfindahl hasta los 2.824 puntos. El mercado de fondos bajo administración muestra niveles de concentración más altos y con una tendencia creciente ininterrumpida. El comportamiento del índice de Lerner (IL) refleja que las AFP cuentan con un considerable poder para obtener márgenes por encima de sus costos marginales.

De acuerdo con el Cuadro 2 hay dos momentos históricos que han debilitado el poder de mercado de las AFP. Un episodio fue entre 2004 y 2007 y el otro entre 2010 y 2013 (éste último al ponderar por fondos administrados). El primer episodio, se derivó de una mayor competencia comercial donde los gastos comerciales llegaron a significar el 53% del gasto operativo, mientras que el segundo ilustra la introducción del mecanismo de subasta y cambio de cobro de comisiones por parte de la SBS.

Respecto a otros aspectos de la competencia, la subasta de nuevos afiliados introducida en el 2013 (Ley N° 29903) emuló al esquema chileno introducido en la reforma de ese país del 2008, en sus aspectos fundamentales de diseño, sin embargo, no fue suficiente para reducir el sobre precio calculado, ni para reducir la concentración en la industria. La subasta sirve como condición competitiva por un bien ya establecido, pero no es un requisito suficiente para mejorar la competencia en un mercado de libre entrada.

Adicionalmente, se observa que las pocas AFP están vinculadas a grupos empresariales y financieros. Lo que reduce la posibilidad de que otros bancos puedan participar en el mercado, ni establecer alianzas con empresas de gestión internacional para generar mayor competencia. Si bien esto último tiene como ventaja la estabilidad del sistema, la principal desventaja es que no permite la competencia financiera, no permite que las empresas financieras diversifiquen sus carteras de inversión, y eleva el costo de administración para el afiliado. Por ello, se propone que las nuevas entidades de gestión de pensiones, sean adscritas a las instituciones financieras para que compitan por el dinero del afiliado, de manera similar a lo realizado por las compensaciones por tiempo de servicio (CTS)

g.4. Fondos y régimen de inversiones

De acuerdo a la SBS (2019) y al BID (2019), al cierre de 2018 las AFP administraban un fondo de 162.6 mil millones de soles (48,1 billones de dólares), correspondiente a 21% del PBI. De ese total, 65% correspondió a la rentabilidad acumulada y 35% a los aportes acumulados netos. Los recursos administrados han crecido a una tasa media anual de 20% desde 1996. La rentabilidad histórica real promedio obtenida por las AFP desde el inicio del sistema es de 8.07% a diciembre de 2017.

El promedio internacional para Latinoamérica es de 6,27% en términos reales. Si bien la comparación debe tomarse con cautela, pues los sistemas de pensiones tienen puntos de partida distintos, así como regímenes de inversión con similitudes y diferencias, el desempeño relativo en esta materia es notable. Por otro lado, si bien esta cifra de rentabilidad destaca a nivel internacional, ante

la crisis mundial generada por el COVID 19, esta cifra de rentabilidad es muy probable que ya no se repita durante los próximos años, siendo que las tasas sean mucho menores.

Por otra parte, en 2003, Perú fue el segundo país en la región, después de Chile, en adoptar un esquema de multi fondos con un esquema por default para los afiliados que no toman una decisión activa (Ley N° 27988). El esquema otorga la posibilidad al afiliado de elegir que sus aportes sean invertidos en alguno de 4 tipos de fondos, dependiendo de la edad, las expectativas de rentabilidad y de tolerancia al riesgo:

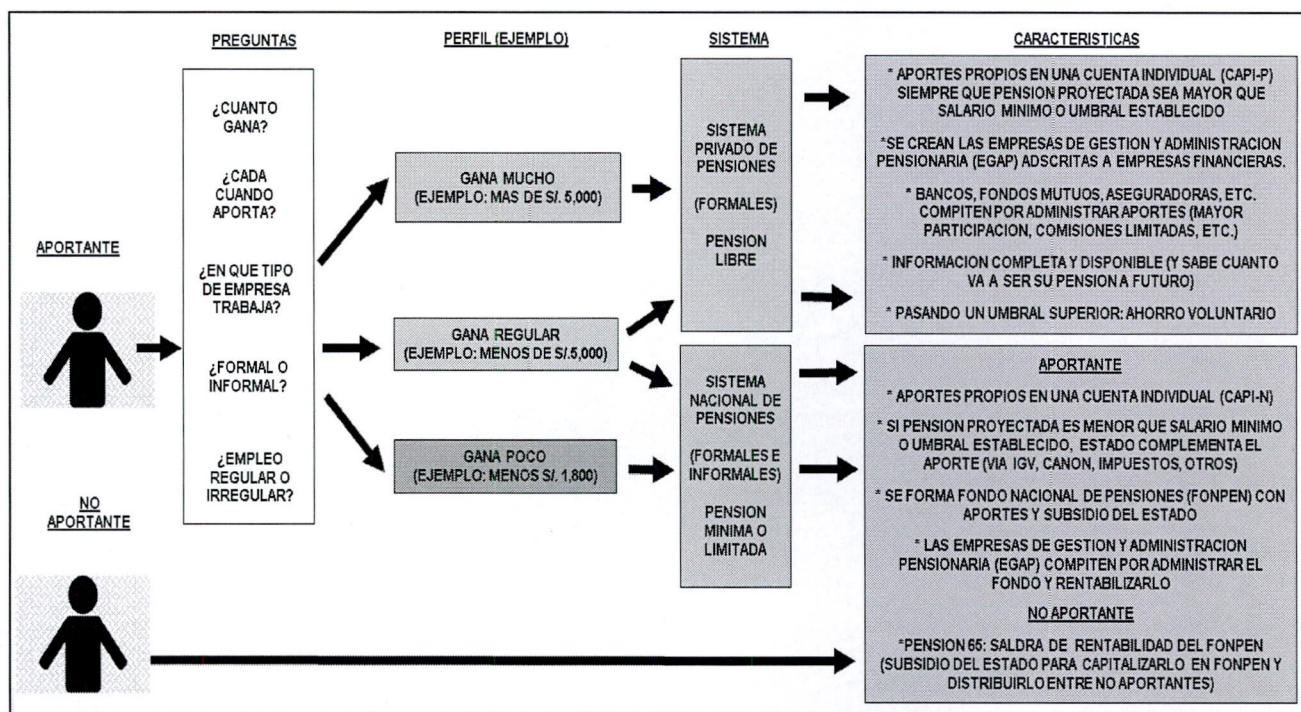
- Fondo 0 (protección del capital): no presenta prácticamente sin variaciones de valor y es obligatorio para todos los afiliados que cumplan 65 años hasta que opten por una pensión, salvo que el afiliado exprese por escrito su voluntad asignar su fondo al tipo 1 o tipo 2. Este fondo busca proteger el capital ahorrado frente a fluctuaciones del mercado mientras el afiliado se encuentra en proceso de jubilación.
- Fondo 1 (preservación de capital): para personas que están a pocos años de pensionarse, o pensionistas que reciben una jubilación en la AFP y deseen un comportamiento estable de los fondos, con bajo riesgo. Es obligatorio para los afiliados que cumplan 60 años.
- Fondo 2 (fondo mixto): apunta a un crecimiento y riesgo moderado, dirigido a personas que ya pasaron la mitad de su vida laboral y han acumulado capital.
- Fondo 3 (fondo de apreciación de capital): dirigido a jóvenes lejos de la etapa de jubilación, orientado a realizar inversiones de mayor riesgo, con mayor potencial de apreciación en el largo plazo.

Los participantes que no eligen un fondo se asignan automáticamente al Fondo 2; luego se trasladan automáticamente al Fondo 1, que tiene menor exposición a acciones, cuando cumplen 60 años. Los individuos pueden solicitar cambios, con la excepción de que un afiliado mayor a los 60 años no puede escoger el Fondo 1. El Fondo 2, que es el que existe desde el inicio del sistema, concentra el 70% de los recursos administrados a nivel del sistema.

PARTE II. PROPUESTA Y MEDIDAS DE POLITICA

Ante el diagnóstico visto en los capítulos anteriores, vemos que este sistema, si bien minimiza el riesgo para los diversos tipos de aportantes, en la práctica es una solución para los aportantes ya establecidos. La gran mayoría de la PEA, trabajadores dependientes e independiente, se encuentra en la informalidad laboral (72% de la PEA en 2018, según INEI), siendo solo el 28% de trabajadores los que el mercado de pensiones puede competir. Un nuevo sistema debe ser implementado para poder incluir a los diferentes grupos que requieren de una pensión. A continuación, se presenta la propuesta para este caso, a manera de resumen:

Grafico 5. Esquema de la propuesta del proyecto de ley



Elaboración propia

Del gráfico 5, se describen los pilares de la propuesta. Se plantea que los pilares, o grupos de ahorro, para incluir a los diferentes tipos de aportantes. El criterio para establecerlo, siguiendo el modelo de Uruguay, y con adaptaciones de la propuesta del BID (2019) es establecer umbrales o límites para clasificar el tipo de pilar. Se observa lo siguiente:

- Las personas que no tienen aportes y están en el umbral de la pobreza o vulnerabilidad extrema, recibirán una pensión de subsistencia que permita al menos enfrentar los problemas más urgentes. Este pilar, en nuestra propuesta, lo llamamos PILAR DE SUBSISTENCIA, y abarcaría a los ciudadanos que reciben el programa PENSION 65.
- El segundo pilar propuesto, es para los que pueden dar un aporte, pero por diferentes circunstancias laborales, no pueden completar las cuotas para poder tener una pensión mínima objetivo en el largo plazo. En ese sentido, los jóvenes, los informales, los independientes, entre otros grupos, deben ser incluidos en el PILAR SOLIDARIO, donde el Estado dispone de un monto de dinero para completar el aporte mínimo que se requiere para poder tener un aporte proyectado que rinda una pensión mínima objetivo en el futuro.

Esto implica, que el Estado dispone de un subsidio para complementar los aportes en este pilar. Esto implica, que, a largo plazo, tanto el aportante como el Estado colocan aportes mensuales para que se forme un fondo en el largo plazo que permite al aportante tener una pensión mínima. La suma de los aportes del individuo y el aporte del Estado, en las cuentas individualizadas, hacen que exista un fondo (FONPEN) que puede ser concursable por una de las entidades de gestión y administración de pensiones (EGAP), la cual administrará dicho fondo de inversión y capitalización emulando un manejo privado, en conjunto con la Oficina de Normalización y Administración Previsional (ONAP)

- El tercer pilar propuesto es el PILAR CONTRIBUTIVO, que está enfocado en aportantes que logren un aporte que en el largo plazo le rinda una pensión mayor a la mínima indispensable (salario mínimo o umbral establecido). En este pilar, los aportes se calculan a largo plazo con el fondo acumulado, y se determina si este es mayor a un salario mínimo. Si es mayor, pasa a la EGAP respectiva como una cuenta de capitalización, tal como se realiza actualmente en las AFP.
- Finalmente, un último pilar ocurre si el aporte individual logra pasar el umbral mínimo y de un umbral máximo de pensión futura. En este caso, se estima una pensión máxima proyectada, y si los aportes forman un fondo en el largo plazo que supera dicha pensión máxima, entonces el aportante solo coloca aporte hasta lo que cubra su pensión futura, y el resto del porcentaje del aporte más sus ahorros, pasa a un ahorro pensionario voluntario, es decir EL PILAR VOLUNTARIO.

Adicionalmente, respecto a los aportantes y sus fondos se propone lo siguiente:

- Creación de una cuenta de ahorro previsional individual (CAPI), la cual es una cuenta de capitalización individual, donde se depositan los aportes y las ganancias obtenidas de las inversiones de dichos aportes. Esta será asociada al DNI del aportante.
- El CAPI, según la naturaleza del pilar descrito en el acápite anterior, se divide en CAPI-N para el Sistema Nacional de Pensiones, y CAPI-P para el Sistema Privado de Pensiones.
- El CAPI-N tiene una suma de aportes propios del ciudadano, y un subsidio complementario en forma de aporte del Estado, el cual complementa el aporte mensual, y se pueda lograr el fondo proyectado futuro necesario para llegar a una pensión mínima en la jubilación, en el largo plazo. Esta cuenta será administrada por la Oficina Nacional de Normalización y Ahorro Previsional (ONAP), la cual herede las funciones de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), pero administrará las CAPI-N como una cuenta de capitalización individual del aportante.
- El CAPI-P es una cuenta tradicional de capitalización que se da en las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales pasarán a ser las Entidades de Gestión y Administración de Pensiones (EGAP), las cuales estarán afiliadas a una institución financiera autorizada para las actividades previsionales.
- Las EGAP pueden tener participación de empresas nacionales o internacionales con experiencia en temas de manejo de inversiones con fondos previsionales, con las normas y restricciones de inversión nacional e internacional que establezcan los reglamentos y el Banco Central de Reserva del Perú.
- Las EGAP deberán contar con una evaluación adecuada de la Súper Intendencia de Banca y Seguros (SBS), y, además, deberán contar con las provisiones y seguros apropiados en caso de la quiebra de las mismas o sus contrapartes financieras.
- Las CAPI-N más los subsidios destinados al PILAR DE SUBSITENCIA (Ex Pension 65) pasarán a formar parte del Fondo Nacional de Pensiones (FONPEN), el cual será administrado como un Fondo de Inversión Soberano, capitalizable con las inversiones realizadas con los aportes.
- Se convocará a un concurso para que una EGAP pueda administrar el FONPEN, como si fuera un fondo privado por un determinado tiempo bajo, las condiciones de rentabilidad, costo, entre otros que se establezca en el concurso establecido por la ONAP, el MEF y la SBS.

- El financiamiento del FONPEN por parte del Estado, podrá ser financiado por pagos directos e impuestos de diversa índole propuestos en el proyecto de ley.
- Se puede observar que el subsidio del Estado no será general, sino que estará focalizado a los ciudadanos que no tengan capacidad de poder lograr una pensión mínima a través de los años de aportación.
- El subsidio del Estado será financiado con diferentes fuentes, mientras que el aporte del ciudadano que participa en el pilar solidario puede ser a través de mecanismos alternativos de pago (desde IGV pagado, ISC, pagos directos al celular, luz eléctrica, entre otros)

Por otro lado, respecto a las EGAP y la ONAP, y su funcionamiento, se propone lo siguiente:

- Las condiciones sobre la cobertura serán más amplias, dado que existen categorías para poder recibir a todo tipo de trabajador, en función a sus diferentes características: informales, independientes, jóvenes, vulnerables, en pobreza, dependientes, formales, entre otros. Cada una de estas categorías se ubicarán en alguno de los pilares propuestos.
- Se establece una comisión eficiente creada a partir de una junta de expertos que calcularán cual es la comisión más económica para el aportante, sobre la base de las mejores prácticas, costos eficientes y mejores rentabilidades de las EGAP.

Con estos datos se creará sobre el papel una EGAP eficiente, que tendrá una comisión que cubra sus costos de manera eficiente. Esta comisión eficiente será informativa, para que los afiliados tomen la mejor decisión sobre los costos de las EGAP, y prefieran la comisión que esté más cercana a la comisión eficiente (Price Cap, Costos Eficientes, y Benchmarking).

- Hay libre entrada y salida de empresas al mercado.
- Los aportantes podrán entrar y salir libremente entre el SPP y el SNP, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en los umbrales (límites salariales) para la clasificación en alguno de los pilares.
- Se incluirá a los jóvenes a formar parte del sistema de pensiones mediante el BONOJOVEN.
- Se permite hacer aporte voluntarios y automáticos sobre la base del gasto mensual en servicios de telefonía celular, combustibles, u otros servicios que el reglamento establezca.
- Se permiten formas de retiro, manteniendo el pago por salud, y se permite formas de apoyo para la compra o pago de una vivienda.

De lo descrito, se puede observar, en resumen, las enormes ventajas de la presente propuesta respecto al sistema actual diagnosticado a lo largo de la exposición de motivos.

Cuadro 3. Resumen comparativo. Sistema de Pensiones Actual vs. Propuesta.

CARACTERÍSTICA	SISTEMA ACTUAL	PROPUESTA
<i>Competencia</i>	Baja, toman solo dependientes formales, grandes ganancias	Alta, toma todo tipo de trabajador por sus características, regulación de ganancias
<i>Aportes</i>	SNP: Reparto SPP: Cuenta Individual Capitalizable	SNP y SPP: Cuenta Individual Capitalizable
<i>Pensiones</i>	ONP y AFP: pensiones muy bajas, menores a salario mínimo. Algunos AFP tienen pensiones altas Pensión 65: Programa del Estado que opera en MIDIS	Pensión mínima garantizada en SNP Pensión libre en SPP, superior a SNP Ahorro voluntario en SPP si pasa un límite, cuyos aportes superen umbral de pensión. Pensión 65 pasa a SNP
<i>Fondos</i>	AFP: cuenta individual ONP: sistema de reparto	EGAP: cuenta individual ONAP: cuenta individual, administrada vía concurso en Fondo Nacional de Pensiones (FONPEN)
<i>Comisiones</i>	AFP: 3% metodología benchmark rentabilidad promedio ONP: no tiene explícitamente	EGAP y ONAP: cap de comisiones (comisión eficiente), informativa, construida por comisión de expertos
<i>Aportantes</i>	Solo formales dependientes (descuento planilla)	Dependientes (aporte mediante planilla) Independientes e informales (aporte mediante vías alternativas, Subsidio Estado vía IGV, ISC, etc.) Jóvenes: bono PROJOVEN
<i>Integración</i>	ONP, Pensión 65 y AFP operan por separado.	Pilar Subsistencia y Solidario: ONAP Pilar Contributivo y Voluntario: EGAP
<i>Nivel de Entrada</i>	Bajo, solo hay 4 AFP, solo nacional.	Alto, las EGAP serán parte de un grupo financiero, y podrán asociarse con empresas internacionales.
<i>Restricciones</i>	ONP: 20 años aporte para pensión mínima AFP: libre, pero con pensiones bajas	EGAP y ONAP tienen restricciones de pilares (niveles pensionarios obtenidos de aportes proyectados), fácil entrada y salida, garantía de pensión.
<i>Retiro Aportes</i>	Restringido ONP, REJA	REJA, Uso para vivienda.
<i>Umbral</i>	No tiene, no garantiza pensión mínima asegurada	Por pensión proyectada, en base a aportes y las características del aportante. Garantiza pensión mínima asegurada, incluso a no aportantes.
<i>Información</i>	Incompleta y poco clara, no favorece el desarrollo financiero, solo atada a grupos empresariales.	Completa y clara, favorece el desarrollo financiero, es libre para una competencia por la CAPI (emulando la CTS, donde el ahorrista es el rey)

Elaboración Propia

Finalmente, el desarrollo de la propuesta está explicado en el proyecto de ley, que se busca incluir a la mayor cantidad de personas a un sistema pensionario, de tal manera que se cubra los ingresos futuros y se de una pensión justa y digna.

PARTE III. COSTO BENEFICIO E IMPACTO EN EL ACUERDO NACIONAL

Los beneficios de la presente propuesta, superan ampliamente los costos de la implementación de la misma. En tanto que se crea un sistema inclusivo para los informales, los dependientes, los jóvenes y los vulnerables

También tiene la ventaja de crear un sistema con mayor competencia, y eficiencia en costos, que permita incrementar la cobertura y la rentabilidad del sistema, al promover nuevas oportunidades de negocio y de inversión.

Otro aspecto es el control de las empresas privadas en el mercado, a fin de evitar el abuso de posición de dominio, el poder mercado y la descremación de mercado, fenómenos económicos que inciden en las elevadas ganancias para el privado a costa del dinero del aportante.

Los costos de la implementación de la norma son nulos, sin embargo, los costos del nuevo sistema, en la parte del sistema privado (PILAR CONTRIBUTIVO Y PILAR VOLUNTARIO) no habrá costo pues el aporte es del ciudadano.

Respecto al sistema público, en tanto sea subsidios a los aportantes que no logren una pensión mínima en el futuro, tienen un beneficio muy superior e incalculable, en tanto se permite tener una vejez decente y que sea sostenible para dicho sector de la población, tanto por el subsidio directo (PILAR DE SUBSISTENCIA) para el no aportante, así como por el subsidio al aporte (PILAR SOLIDARIO) para el aportante pequeño.

También se asegura que el uso de los aportes sea para el ciudadano, y pueda usarlo eventualmente para poder tener mejores provisiones para su futuro.

Se crean nuevos mecanismos de ahorro previsional focalizado en las personas vulnerables, y en aquellos que no tienen suficiente capacidad para lograr una pensión mínima decente en el largo plazo.

Esto es una inversión social de alta rentabilidad. El Estado tiene una obligación con sus ciudadanos, y esta propuesta busca responder dichas expectativas.

Finalmente, esta iniciativa legislativa está en armonía con el Acuerdo Nacional en diversos aspectos, entre los que podemos mencionar:

- Punto 10 Reducción de la Pobreza
- Punto 13 Acceso Universal a los Servicios de Salud y la Seguridad Social:
- Punto 14 Acceso al empleo pleno, digno y productivo
- Punto 18 Búsqueda de la competitividad, productividad, productividad y formalización de la actividad económica.

- Punto 21 Desarrollo en Infraestructura y Vivienda
- Punto 31 Sostenibilidad Fiscal y Reducción del peso de la deuda

El diseño de un nuevo sistema de pensiones focalizado, funcional, competitivo, sostenible, eficiente en costos, rentable, solidario, complementario, subsidiario e inclusivo, permite que los ciudadanos puedan tener el derecho a una pensión digna y accesible.

ANEXO GLOSARIO DE TERMINOS

AFP:	ADMINISTRADORAS PRIVADAS DE FONDOS DE PENSIONES
APP:	ASOCIACIÓN PÚBLICA PRIVADA
BCRP:	BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU
BONOJOVEN:	BONO PREVISIONAL AL TRABAJADOR JOVEN
CAPI:	CUENTAS DE AHORRO PREVISIONAL INDIVIDUAL
CAPI-N:	CAPI PERTENECIENTE AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES
CAPI-P:	CAPI PERTENECIENTE AL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES
CTS:	COMPENSACION POR TIEMPO DE SERVICIO
DNI:	DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD
EGAP:	ENTIDADES DE GESTIÓN DE AHORRO PREVISIONAL
ESSALUD:	SEGURO SOCIAL DE SALUD DEL PERÚ
FCR:	FONDO CONSOLIDADO DE RESERVAS PREVISIONALES
FONPEN:	FONDO NACIONAL DE PENSIONES
IGV:	IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS
INDECOPI:	INSTITUTO PARA DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL
ISC:	IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO
MEF:	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
ONP:	OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL
ONAP:	OFICINA DE NORMALIZACIÓN Y ADMINISTRACION PREVISIONAL
PENSIÓN 65:	PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOLIDARIA PENSIÓN 65
PCM:	PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SNP:	SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES
SPP:	SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES
SBS:	SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS
UIT:	UNIDAD IMPOSITIVA TRIBUTARIA