



Firmado digitalmente por:
PARODI SIFUENTES Jose
Luis FAU 20131370646 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 24/08/2020 19:48:00-0500



Firmado Digitalmente por
CHAVEZ CUENTAS Jose
Carlos FAU 20131370645
soft
Fecha: 26/08/2020
18:52:04 COT
Motivo: Doy Vº Bº



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

Lima,

27 AGO. 2020

MARÍA ANTONIETA ALVA LUPERDI
MINISTRA

OFICIO N° 465 -2020-EF/10.01

Señor

ANTHONY NOVOA CRUZADO

Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar – Av. Abancay s/n, Lima.

Presente.-

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5335/2020-CR, Ley de libre desafiliación y retorno al Sistema Nacional de Pensiones o elección de una empresa del sistema financiero para el depósito de aportes obligatorios con fines previsionales

Referencia : **Hoja de Ruta N° 061841-2020**

- a) Oficio N° 042-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR
- b) Proyecto de Ley N° 5335/2020-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión acerca del Proyecto de Ley N° 5335/2020-CR, Ley de libre desafiliación y retorno al Sistema Nacional de Pensiones o elección de una empresa del sistema financiero para el depósito de aportes obligatorios con fines previsionales.

Al respecto, se remite copia del Memorando N° 0212-2020-EF/53.05 elaborado por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de este Ministerio, mediante el cual se adjunta el Informe N° 0249-2020-EF/53.05, elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones, para su conocimiento y fines.

Hago propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
MELGAREJO CASTILLO Karl
Alexander FAU 20131370645 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 11/08/2020 14:05:54-0500



Ministerio de
Economía
y Finanzas

Firmado digitalmente por:
PARODI SIFUENTES Jose
Luis FAU 20131370646 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2020 17:52:14-0500



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

MEMORANDO N° 0212-2020-EF/53.05

Para : Señor
JOSE CARLOS CHÁVEZ CUENTAS
Viceministro de Hacienda

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5335/2020-CR, Ley de libre desafiliación y retorno al Sistema Nacional de Pensiones o elección de una empresa del sistema financiero para el depósito de aportes obligatorios con fines previsionales.

Referencia : **Hoja de Ruta N° 061841-2020**
a) Oficio N° 042-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR
b) Proyecto de Ley N° 5335/2020-CR
c) Informe N° 0018-2020-EF/65.03

Fecha : 10 de agosto de 2020

Me dirijo a usted en atención a los documentos de la referencia, a fin de remitirle el Informe N° 0249-2020-EF/53.05 elaborado por la Dirección de Gestión de Pensiones (DGP) de esta Dirección General, el cual es compartido por quien suscribe el presente Memorando.

En dicho informe se da respuesta al pedido de opinión del Congresista de la República Anthony Novoa Cruzado, Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, acerca del Proyecto de Ley N° 5335/2020-CR, en el que se concluye que dicha iniciativa no se considera viable, debido a la distinta naturaleza entre el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones. Asimismo la administración de depósitos con fines previsionales por parte de las empresas financieras podría generar conflictos de interés, no garantiza una mayor competencia, favorecería la concentración del mercado, y podría generar un problema de ventas atadas, entre otras razones.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JOSÉ LUIS PARODI SIFUENTES

Director General (e)

Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos



Firmado digitalmente por:
ASTOCAZA ANTONIO Juan
Carlos FAU 20131370645 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 10/08/2020 03:23:07-0500



Firmado digitalmente por:
MELGAREJO CASTILLO Karl
Alexander FAU 20131370645 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/08/2020 14:01:20-0500



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

INFORME N° 0249 -2020-EF/53.05

Para : Señor
JOSÉ LUIS PARODI SIFUENTES
Director General (e)
Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5335/2020-CR, Ley de libre desafiliación y retorno al Sistema Nacional de Pensiones o elección de una empresa del sistema financiero para el depósito de aportes obligatorios con fines previsionales.

Referencia : **Hoja de Ruta N° 061841-2020**
a) Oficio N° 042-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR
b) Proyecto de Ley N° 5335/2020-CR
c) Informe N° 0018-2020-EF/65.03

Fecha : 04 de agosto de 2020

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto de rubro, para informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. El congresista Anthony Novoa Cruzado, Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera solicita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)¹ opinión sobre el Proyecto de Ley N° 5335/2020-CR, en el cual se contempla la libre desafiliación del Sistema Privado de Pensiones y retorno al Sistema Nacional de Pensiones.
- 1.2. El Viceministerio de Hacienda (VMH) remitió dicho requerimiento a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) para la atención respectiva.
- 1.3. La DGGFRH remite el expediente a la Dirección de Gestión de Pensiones (DGP) para elaboración del informe correspondiente.

¹ Mediante el Oficio N° 020-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR recibido el 1 de junio de 2020.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

- 1.4. Asimismo la Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado (DGMFPP) en el ámbito de sus competencias remite² a la DGGFRH su opinión técnica en relación a la propuesta legislativa, la que es derivada a la DGP.³

II. ANÁLISIS:

- 2.1 La DGP es la unidad orgánica dependiente de la DGGFRH que tiene entre sus funciones emitir opinión vinculante en materia de ingresos de personal (pensiones) de los regímenes previsionales contributivos a cargo del Estado que impliquen el uso de fondos públicos⁴.
- 2.2 La DGMFPP es el órgano de línea del MEF que tiene entre sus funciones diseñar, proponer, coordinar, participar y evaluar con los sectores, las entidades del Sector Público y las correspondientes Direcciones del Ministerio, las propuestas normativas relacionadas con el desarrollo y promoción de los mercados de seguros y previsional privado⁵.
- 2.3 Conforme se desprende de la comunicación, se solicita opinión del MEF sobre el proyecto de ley que permite la libre desafiliación de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP), para el retorno al Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Asimismo, el proyecto de ley contempla que los trabajadores que opten por la desafiliación del SPP, pueden trasladar su fondo a una empresa del sistema financiero para mantener una cuenta de ahorro previsional.
- 2.4 De acuerdo a la propuesta contenida en el proyecto de ley, el proceso de desafiliación debe darse sin ninguna restricción al afiliado y garantizando el derecho a la información sobre las posibles implicancias que conlleva tal decisión para el afiliado. Asimismo, la transferencia de la Cuenta Individual de Capitalización que se realice del SPP al SNP o alguna empresa del sistema financiero debe incluir los aportes no pagados o que se encuentren atrasados en el pago.
- 2.5 Al respecto, cabe señalar que, en el presente informe se consolida la opinión de la DGGFRH y de la DGMFPP, así como de la ONP.

² Mediante el Informe N° 0040-2020-EF/61.03, de fecha 02 de junio de 2020.

³ Informe N° 0018-2020-EF/65.03, de fecha 17 de julio de 2020

⁴ Artículo 160 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF aprobado con Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41.

⁵ Artículos 213 al 219 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

A. NATURALEZA DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)

(a) SNP, seguridad social y pensión

- 2.6 La seguridad social goza de protección en el ámbito internacional⁶, e incluso es materia de preocupación de la Organización Internacional del Trabajo⁷ a través de diversos convenios⁸. El país no es ajeno a esto, normativamente está reconocida en nuestra Constitución: "*El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la Ley y para la elevación de la calidad de vida*"⁹.
- 2.7 En atención a que el principio de integralidad de la seguridad social establece que las prestaciones en dinero o en especie deberían cubrir la totalidad de los infortunios humanos de manera suficiente, oportuna y completa, para ser consideradas eficaces, es que nuestra Constitución ha reconocido el derecho a la pensión: "*El Estado garantiza el libre acceso (...) a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas (...)*"¹⁰.
- 2.8 Al respecto, el sistema previsional público otorga una prestación económica a través del pago de una pensión mensual, que es otorgada a administrados o beneficiarios luego de cumplir con los requisitos establecidos por ley, pudiendo ser de derecho propio (jubilación, cesantía e invalidez) o derivado (viudez, orfandad y ascendientes). Se entiende que tiene como garantía institucional a la seguridad social.
- 2.9 La definición de la pensión como derecho fundamental nos permite abordar su naturaleza como derecho incorporado al ordenamiento constitucional¹¹. El análisis sistemático de la disposición constitucional que reconoce el derecho fundamental a la pensión (artículo 11) con los principios y valores que lo informan, es el que permite determinar los componentes de su contenido esencial. Dichos principios y valores son el principio-derecho de dignidad y los valores de igualdad material y solidaridad¹².

⁶ Reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

⁷ Reconocido en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), y en su Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida (1944).

⁸ Convenio 102, sobre la seguridad social 102 (norma mínima) (1952); Convenio 118, sobre la igualdad de trato (seguridad social) (1962); Convenio 121, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (1964); Convenio 128, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967); Convenio 130, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, (1969); Convenio 157, sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social (1982); Convenio 168, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988); o. Convenio 183, sobre la protección de la maternidad (2000).

⁹ Artículo 10 de la Constitución Política del Perú.

¹⁰ Artículo 110 de la Constitución Política del Perú.

¹¹ Fundamento 73 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0050-2004-AI/TC y otros.

¹² Fundamento 36 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1417-2005-PA/TC; también, fundamento 76 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0050-2004-AI/TC y otros.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

(b) El SNP como intervención pública previsional

- 2.10 La pensión, tal como lo señala la Constitución, requiere de un diseño institucional acorde a las necesidades del país. Si bien en el Perú no hay un sistema unificado, sino varias formas de obtener una pensión, el centro de la actuación bajo la lógica de la seguridad social se encuentra en el SNP, administrado por la ONP, y el SPP, operado por las administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP).
- 2.11 Tanto el SNP como el SPP comparten el objetivo de proteger a los trabajadores de los riesgos de longevidad, invalidez y sobrevivencia, y sus diferencias han sido resaltadas por la jurisprudencia constitucional¹³. La principal diferencia es que el SNP está basado en una razonable lógica de reparto, mientras que el SPP se caracteriza por la existencia de cuentas individuales capitalizables¹⁴.
- 2.12 Cabe señalar que el SNP es un fondo de reparto solidario, el cual tiene como característica principal la solidaridad intergeneracional mediante el otorgamiento de pensiones a los actuales pensionistas, que son financiadas con la recaudación de los aportes de los afiliados activos. Es decir, es un sistema de reparto, que se organiza sobre la base de un aporte obligatorio, realizado por los trabajadores en actividad, con el que se forma un fondo para atender las pensiones y jubilaciones de los trabajadores retirados.
- 2.13 Dada esta naturaleza, la jurisprudencia constitucional define que un régimen público de pensiones como el SNP, coherente con lo que es la lógica de la seguridad social, debe sustentarse en el principio de solidaridad, el cual, al surgir de la cláusula del Estado social y democrático de derecho¹⁵, justifica ser un valor axiológico de la pensión, tal como lo sustenta la jurisprudencia constitucional y la administrativa¹⁶.
- 2.14 Esta solidaridad previsional es de carácter intergeneracional, la cual posee una doble dimensión:
- (i) Una obligación, dado que los trabajadores durante su etapa laboral activa, sustentan las prestaciones de quienes, por razones justificadas a su condición, son actuales pensionistas, pues sus aportaciones permiten cumplir con el pago de las obligaciones pensionarias, sin omitir el rol subsidiario del Estado. (ii) Un derecho en

¹³ Fundamento 34 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1776-2004-AA/TC.

¹⁴ Sobre estas diferencias, Vid. Informe 148-2015-OAJ/ONP, emitido por la ONP en 2015.

¹⁵ Artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

¹⁶ Fundamento 16 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2945-2003-AA/TC, y el fundamento 14 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0011-2002-AI/TC.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

curso de adquisición, debido a que se obtiene la expectativa de percibir un beneficio cuando el estado de necesidad alcance al aportante o a los miembros de su familia¹⁷.

(c) Situación actual del SNP

- 2.15 Dado el contexto social, económico y político del país durante la década de los años '70 y '80, en lo relativo a su sostenibilidad, fue necesario que desde los años '90 se hayan realizado diversas reformas paramétricas (ajustes estructurales en el modelo)¹⁸, para que el SNP tenga las siguientes características:
- Tasa de aporte:** Originalmente, el trabajador contribuía con el 3% de las remuneraciones, complementándose con la contribución de los empleadores del 6%. Ello tuvo que cambiar, para que solo aporte el trabajador. Al inicio 11% y, a partir de enero de 1997, 13% de su remuneración asegurable¹⁹.
 - Edad de jubilación:** La edad de jubilación de los hombres era de 60 años de edad y de las mujeres de 55²⁰. Luego, se elevó la edad de jubilación y tanto para hombres como para mujeres, exigiéndose 65 años de edad²¹.
 - Años de aporte:** En 1973 se requería 15 años de aportes para los hombres y 13 años para las mujeres²², además de posibilitarse pensiones reducidas cuando el trabajador tenía por lo menos 5 años de aportes, que era equivalente a un porcentaje a la remuneración de referencia²³. En 1992, se incrementó los años de aporte mínimos para obtener una pensión de jubilación, exigiéndose 20 años de aportaciones, con independencia del sexo de la persona²⁴, a la vez de derogarse las reglas que permitían pensiones reducidas.
 - Remuneración de referencia:** En 2002, se estableció que la remuneración de referencia para los asegurados facultativos y obligatorios del SNP. Se basaba en las últimas 60 remuneraciones²⁵.

¹⁷ Entre muchas, Resolución del Tribunal Administrativo Previsional N° 2916-2018-ONP/TAP recaída en el Expediente 11101154107 del Decreto Ley N° 19990.

¹⁸ Entre muchos autores, Mesa-Lago, Carmelo (2002) *Myth and reality of pension reform: the Latin American evidence*, World Development, 30, 8.

¹⁹ Ley N° 26504, Ley que modifica el Régimen de Prestaciones de Salud, el Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Fondos de Pensiones y la estructura de contribuciones del FONAVI.

²⁰ Artículo 38 del Decreto Ley N° 19990.

²¹ Ley N° 26504.

²² Artículo 41 del Decreto Ley N° 19990.

²³ Artículo 42 del Decreto Ley N° 19990.

²⁴ Decreto Ley 25967, Establecen disposiciones para la determinación del monto de pensiones de jubilación en el Sistema Nacional de Pensiones.

²⁵ Decreto Supremo N° 099-2002-EF.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- e. **Tasa de reemplazo:** En 2002, se modificó la tasa de reemplazo para el cálculo de la pensión²⁶, de tal forma que su valor de largo plazo sea de 30% para aportes mínimos de 20 años, y que en la transición descienda transitando entre los valores de 45%, 40 y 35%, porcentajes que se aumentan en 2% por cada año adicional laborado, teniendo como límite el 100% de la remuneración de referencia.
- f. **Pensión mínima:** en 2001, se estableció que la pensión mínima para el SNP asciende a S/ 415²⁷. El 2019, subió a S/ 500²⁸. Esta pensión no se encuentra indexada a alguna forma automática de actualización.

B. VARIABLES DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)

- 2.16 Se analiza la situación actual del SNP considerando la naturaleza de sistema de reparto y la solidaridad que la caracteriza, evaluando la cobertura (de aportantes y de pensionistas), los beneficios otorgados (cantidad y calidad de las pensiones) y la sostenibilidad del sistema (no ser deficitario).

(a) Cobertura

- 2.17 La cobertura se refiere a la proporción de población protegida por el sistema, tanto en su etapa laboral (productiva) cuando realiza aportes, como en la etapa en que se jubila y pasa a percibir una pensión. De los 17.8 millones de personas que conforman la población económicamente activa (PEA) nacional, 4.7 millones están afiliados al SNP y 7.4 millones al SPP. De los afiliados al SNP actualmente sólo 1,2 millones son los que aportaron en el último mes.
- 2.18 El otro indicador de la cobertura es la determinación de cuántas personas que podrían ser pensionistas efectivamente lo son. El número de personas adultas mayores en el Perú es de 2.8 millones de personas²⁹. De ellos, sólo 879 mil personas durante su vida laboral ahorraron para tener una jubilación, y de ellos en el SNP se encuentran 576 mil. Además 557 mil personas son beneficiarias de Pensión 65, que es una pensión no contributiva (sin ahorro previsional previo).

(b) Beneficios

- 2.19 Una pensión adecuada recoge el concepto de los beneficios suficientes para el mantenimiento en la etapa del retiro. Es decir, cuáles son los beneficios que pueden

²⁶ Decreto Supremo N° 099-2002-EF.

²⁷ Ley 27617, Ley que dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

²⁸ Decreto Supremo N° 139-2019-EF.

²⁹ Información proyectada por el INEI para el año 2020.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

recibir los pensionistas que se encuentran en el SNP, y de qué calidad son éstos (adecuación y suficiencia de la pensión).

- 2.20 Cuando las personas cumplen la edad exigida (65 años de edad³⁰) y los aportes determinados con posterioridad al 13 de junio de 2002³¹ (20 años de aportación³²), dichos aportes deben convertirse en pensión. En términos sencillos, primero se determina una remuneración promedio de los últimos años (remuneración de referencia) y luego se establece una pensión en virtud de un porcentaje sobre dicha remuneración (tasa de reemplazo).
- 2.21 Las pensiones se otorgan 14 veces al año (incluye gratificación en julio y diciembre). Se contempla el otorgamiento de una pensión mínima³³ de S/ 500 y una pensión máxima de S/ 893, las cuales han sido reajustadas a partir del 2019³⁴.
- 2.22 Además, al fallecimiento del pensionista titular, el SNP contempla el otorgamiento de prestaciones de derecho derivado a sus sobrevivientes, que incluye a ascendientes, orfandad y viudez, incluyendo a las parejas de hecho o unión de hecho³⁵.
- 2.23 En el SNP, además, en determinadas circunstancias, se otorgan la Bonificación por Edad Avanzada³⁶, la Bonificación por Gran Invalidez³⁷, la Bonificación Permanente³⁸ y la Bonificación Extraordinaria³⁹.

(c) Sostenibilidad

- 2.24 La sostenibilidad se refiere a la viabilidad financiera en el largo plazo de los sistemas de pensiones. Determinar, en términos de lo señalado por el Tribunal Constitucional, si los aportes que realizan los trabajadores pueden cubrir el pago de los pensionistas, tomando en cuenta la naturaleza de sistema de reparto del SNP, y su característica de solidaridad intergeneracional⁴⁰.

³⁰ Establecido en la Ley N° 26504.

³¹ Fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 099-2002-EF.

³² Establecido en el Decreto Ley N° 25967.

³³ Establecida por la Ley N° 30970.

³⁴ Decreto Supremo N° 139-2019-EF.

³⁵ Artículo 5 de la Constitución Política del Perú; Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 6120-2009-PA/TC; o, Resolución del Tribunal Administrativo Previsional 1095-2016-ONP/TAP recaída en el Expediente 00900040307 del Decreto Ley 19990.

³⁶ Artículo 1 de la Ley 26769. Equivalente al 25% del monto de la pensión total que percibe el pensionista de jubilación al cumplir 80 años de edad.

³⁷ Artículo 30 del Decreto Ley 19990. Equivalente a una (1) RMV cuando el pensionista de invalidez requiere de apoyo permanente de terceras personas para actividades de la vida diaria.

³⁸ Decreto Supremo 207-2007-EF.

³⁹ Decreto de Urgencia N° 074-2010, se dictan disposiciones para el otorgamiento de una bonificación extraordinaria para los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley N° 19990.

⁴⁰ Fundamentos 50 y 76 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0050-2004-AI/TC y otros.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- 2.25 El SNP está diseñado para que parte del financiamiento del pago a todos los pensionistas actuales (planilla de pensiones) se dé a través del pago de las aportaciones de los trabajadores actuales (recaudación mensual). En este sistema de solidaridad intergeneracional, como ya se ha señalado, los trabajadores de hoy pagan las pensiones de los pensionistas de hoy.
- 2.26 Debido a la forma en que fue estructurado, el SNP siempre ha tenido problemas de sostenibilidad financiera, y si bien han existido intentos para corregirlos, estos todavía se mantienen.
- a) Cuando fue creado, la edad de jubilación era de 60 años para los hombres y 50 años para las mujeres, y se requerían 15 años de aporte para los hombres y 13 años para las mujeres.
 - b) Bajo este esquema, el SNP en los años 90 demostraba un grave problema de sostenibilidad, debido a que las condiciones ya no eran iguales a la de los años '70. Según datos del Banco Central de Reserva del Perú⁴¹:
 - La ratio de trabajadores activos por pensionista disminuyó de 18 en 1980 a 7 en 1992, y a cerca de 4 en 1996 debido al traspaso de afiliados del SNP al SPP.
 - En adición, la cobertura de aportantes disminuyó del 25% de la población nacional en edad de aportar en 1980, a 12% en 1995.
 - La cobertura de pensionistas aumentó de 16% a 29% en dichos períodos.
 - Por último, el salario implícito promedio real (a precios constantes de 1996) de la base de aportes pasó de S/1,300 en 1980, a casi 400 en 1992, de manera que las contribuciones del SNP disminuyeron en 57% en términos reales entre 1980 y 1992.
 - c) Para que el SNP sea un régimen más equitativo y reduzca su desfinanciamiento, se realizaron las reformas paramétricas descritas; en lo relativo al aumento de años de aportación para acceder a la pensión (mínimo de 20 años), aumento en las tasas de aporte, aumento en las edades de jubilación (65 años de edad para hombres y mujeres), reducción de las tasas de reemplazo, y la modificación de la relación entre nivel de pensión y longevidad.

⁴¹ Estudio de Carlos Montoro. Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: Una adaptación del modelo de generaciones traslapadas (Lima, 1999). <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/04/Estudios-Economicos-4-3.pdf>



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- d) Pese a las reformas paramétricas realizadas en la década del 90, el SNP nunca superó sus problemas de sostenibilidad financiera. Como se señaló, por diseño institucional los aportantes deben financiar la carga del pago de las pensiones, pero en la práctica esto no sucede. La situación demográfica y el mercado laboral, no permiten que los aportes cubran el 100% de la planilla de pago de pensiones.
- 2.27 El valor para que el ratio de dependencia (equilibrio financiero entre los aportes recaudados y la planilla pagada) esté en equilibrio, esto es, el valor necesario para que los aportes financien totalmente la planilla, se estima en 9; no obstante, según lo señala la ONP, su valor siempre ha sido inferior a dicho umbral, en el año 2000 fue de 2.2, y aunque hubo mejoras en los siguientes 15 años, los últimos 4 años evidencian un estancamiento. En el año 2019, dicho ratio fue de 5.5, esperándose un empeoramiento en el año 2020, debido a la emergencia sanitaria a la que se enfrenta el país debido a la pandemia generada por el COVID -19⁴².
- 2.28 En efecto, la proyección del ratio de dependencia para los próximos meses evidencia una tendencia a la baja en la recaudación de aportes, sobre todo tomando en cuenta las implicancias del COVID-19 en el mercado laboral nacional. La cartera de afiliados al SNP está compuesta por más del 70% de trabajadores del sector privado.
- 2.29 A febrero de 2020, había 1 251 210 aportantes. Antes de la emergencia sanitaria ya se tenía registrada una caída significativa, dado que a diciembre de 2019 había 1 654 962 aportantes. Sobre la recaudación neta, en el mes de febrero ascendió a S/ 326.4 millones, en tanto que el pago de la planilla de pensiones en dicho mes fue de S/ 416.3 millones.⁴³
- 2.30 Además, según lo señalado por la ONP, se proyecta que la recaudación en todo el presente año se reduzca a S/ 3 073 millones, en un escenario optimista, o incluso hasta S/ 2 ,771 millones, en un escenario pesimista, lo cual representaría una disminución entre 24% y 32% sobre la recaudación del 2019 (S/4 069 millones).
- 2.31 El déficit que tiene el SNP, basada en el poco ahorro previsional de los afiliados al sistema, hace que se recurra constantemente al Tesoro Público para cubrir la planilla de pago de pensiones; toda vez que la suma total de la recaudación de aportes no alcanza para el pago de la planilla de pensiones. Así, desde el año 2010 los recursos provenientes del Tesoro Público asignados a la ONP para el pago de pensiones, ascienden a S/ 11,466 millones.
- 2.32 Según lo agregado por la ONP, la reserva (déficit) actuarial del SNP asciende a S/ 138 500 millones a diciembre 2019. La reserva actuarial se define como la cuantía

⁴² Informe N° 42-2020-DPR/ONP.

⁴³ Informe N° 42-2020- DPR/ONP.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

de las futuras obligaciones pensionarias de los actuales pensionistas y trabajadores actualmente en actividad, neta de las recaudaciones por aportes de los trabajadores en actividad, cuya expresión está en términos de valor presente. En dicha reserva, se incluyen todas las obligaciones previsionales, así como el cálculo de probables contingencias⁴⁴.

- 2.33 De lo señalado, se puede concluir que el SNP es un régimen previsional deficitario financieramente, y entre los motivos que explican esta situación, encontramos que no se ajustaron oportunamente sus variables previsionales, tales como tasa de reemplazo, tasa de aporte, edad de jubilación, densidad de aportación mínima, los cambios demográficos y laborales, lo que quiere decir en términos generales que las prestaciones que otorga el SNP no reflejan los aportes y el Estado termina subsidiando con transferencias del Tesoro Público.

C. SOBRE EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES Y EL SISTEMA FINANCIERO EN EL PERÚ⁴⁵

- 2.34 El SPP fue creado en 1992, donde las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) administran los aportes previsionales, es un régimen de contribución definida y de capitalización individual en el que los afiliados aportan obligatoriamente a un fondo de pensiones que es de su propiedad, el cual se utiliza para pagar su pensión de jubilación, conjuntamente con la rentabilidad que se obtenga. Teniendo en cuenta las diferencias entre los sistemas, cuando un afiliado se traslada del SNP al SPP, lo realiza sin la transferencia de sus aportes⁴⁶, debido a que dichos recursos se rigen por el principio de solidaridad y sirven para el pago de las pensiones de los jubilados; a diferencia del SPP donde todos los aportes se acumulan en la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) del afiliado
- 2.35 De acuerdo al artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Pensiones⁴⁷ (TUO del SPP), las AFP tienen como objeto social administrar de manera exclusiva⁴⁸, los fondos de pensiones, por lo que las AFP

⁴⁴ Decreto Supremo N° 026-2003-EF.

⁴⁵ Este análisis fue efectuado por la DGMFPP en su Informe N° 0018-2020-EF/65.03

⁴⁶ Excepcionalmente, y con el propósito de promover la afiliación al SPP, en los años 1992, 1996 y 2001, se crearon bonos de reconocimiento de aportes limitado a un determinado grupo de afiliados del SNP que se trasladaron al SPP. Este bono de reconocimiento es un certificado que otorga la ONP dentro de un sistema de reparto, donde se reconocen los aportes que se realizaron en el SNP de acuerdo a una fórmula de cálculo establecida en el Decreto Supremo N° 180-94-EF; en todos los casos, tiene un valor nominal máximo de S/. 60,000.

⁴⁷ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-97-EF

⁴⁸ De conformidad con el artículo 18 del Reglamento del TUO del SPP:

Objeto exclusivo

Artículo 18.- Las AFP se constituyen como sociedades anónimas y se rigen por la Ley, el presente Reglamento, los reglamentos complementarios, por las resoluciones de carácter general que dicte la Superintendencia y, supletoriamente, por la Ley General y por las disposiciones de derecho común.

Página 10 de 22



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

recaudan por sí mismas o a través de terceros, los recursos destinados a los fondos los cuales tienen el carácter de intangibles.

- 2.36 Ahora bien, el Proyecto de Ley N° 5335 pretende incluir como parte del sistema de pensiones a las empresas del Sistema Financiero, a fin de que estas también puedan administrar los fondos de pensiones.
- 2.37 Sin embargo, considerando las definiciones señaladas en el artículo 282 de la Ley N° 26702⁴⁹, se advierte que las empresas del Sistema Financiero, contemplan un giro de negocio distinto a las AFP (financiamiento y concesión de créditos, es decir intermediación financiera), por lo que no contemplan el giro único en sus operaciones, de acuerdo a lo siguiente:

"Artículo 282. DEFINICIONES.

1. **Empresa bancaria:** es aquella cuyo negocio principal consiste en recibir dinero del público en depósito o bajo cualquier otra modalidad contractual, y en utilizar ese dinero, su propio capital y el que obtenga de otras fuentes de financiación en conceder créditos en las diversas modalidades, o a aplicarlos a operaciones sujetas a riesgos de mercado.
 2. **Empresa financiera:** es aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en facilitar las colocaciones de primeras emisiones de valores, operar con valores mobiliarios y brindar asesoría de carácter financiero.
 3. **Caja Rural de Ahorro y Crédito:** es aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento preferentemente a la mediana, pequeña y micro empresa del ámbito rural.
 4. **Caja Municipal de Ahorro y Crédito:** es aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en realizar operaciones de financiamiento, preferentemente a las pequeñas y micro empresas.
 5. **Caja Municipal de Crédito Popular:** es aquella especializada en otorgar crédito pionerístico al público en general, encontrándose también facultada para efectuar operaciones activas y pasivas con los respectivos Concejos Provinciales y Distritales y con las empresas municipales dependientes de los primeros, así como para brindar servicios bancarios a dichos concejos y empresas.
 6. **Empresa de desarrollo de la pequeña y micro empresa, EDPYME:** es aquélla cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento preferentemente a los empresarios de la pequeña y micro empresa.
- (...)

Es objeto exclusivo de las AFP administrar los Fondos bajo la modalidad de Cuentas Individuales de Capitalización y otorgar las prestaciones a que se refiere el Artículo 40 de la Ley. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se entenderá por objeto exclusivo la realización de las labores de administración del Fondo y del Encaje, el otorgamiento de las prestaciones previstas en la Ley, la administración de los riesgos de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio, de ser el caso, así como las actividades complementarias cuya procedencia será previamente autorizada por la Superintendencia

⁴⁹ Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros
Página 11 de 22



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

11. Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público a que se refiere el artículo 289 de la presente ley." (El subrayado y resaltado es nuestro).

- 2.38 Cabe señalar que, el giro único tiene la finalidad de resguardar la integridad del ahorro previsional como la rentabilidad de los fondos de pensiones, las comisiones y la calidad del servicio, es por ello que las empresas que administren fondos de pensiones solo pueden brindar servicios previsionales. La inexistencia del giro único podría generar el riesgo de que se desvien la atención del objetivo central de un sistema previsional que es alcanzar la más alta pensión⁵⁰.
- 2.39 En ese sentido, los horizontes de inversión asociados a los ahorros previsionales al ser de largo plazo, las empresas del Sistema Financiero sobre todo las empresas de menor tamaño no cuentan con los equipos o gestores para la administración de este tipo de ahorro, ya que más del 80% de sus ingresos financieros proviene de las tasas activas de sus colocaciones.
- 2.40 Asimismo, la administración de depósitos con fines previsionales por parte de las empresas financieras podría generar conflictos de interés ya que por un lado tendría el objetivo de generar rendimientos más altos para futuros pensionistas, mientras que al emitir instrumentos que puedan ser adquiridos por los administradores de fondos de pensiones, se buscaría el menor costo financiero posible.
- 2.41 Por otro lado, esta competencia que propone la norma impactaría sobre la rentabilidad para el afiliado, dado que las empresas financieras pagarían menores tasas de las que pagan actualmente, al ampliarse sus fuentes de financiamiento.
- 2.42 De esta manera, las empresas del Sistema Financiero más pequeñas en conjunto cuentan con depósitos que representan un sexto del fondo administrado por las AFP, por lo dichas empresas al enfrentar un mayor monto de depósitos administrados disminuyan sus tasas pasivas lo que implica un menor retorno para los ahorros con fines previsionales.
- 2.43 En la misma línea, el Anexo-Glosario de la Ley N° 26702 define la intermediación financiera como "*Actividad que realizan las empresas del Sistema Financiero consistente en la captación de fondos bajo cualquier modalidad, y su colocación mediante la realización de cualquiera de las operaciones permitidas en la Ley.*"

⁵⁰ La aplicación del giro único se sustenta, en parte, porque las personas tienden a privilegiar el consumo presente al consumo futuro que representa el ahorro previsional que es de muy largo plazo. Existe evidencia de que los individuos aplican tasas de descuentos más altas para flujos de ingresos de corto plazo y tasas bajas para horizontes de ingresos de largo plazo, este fenómeno se denomina preferencia hiperbólica que captura el conflicto entre el consumo presente y el consumo futuro (Ainslie 1992 y Laibson 1997).



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- 2.44 De conformidad con lo ya señalado, se entiende que el objeto de las empresas del Sistema Financiero es la intermediación financiera, la cual busca la captación de fondos a través de productos de ahorro para su posterior colocación en la forma de créditos. De esta manera, la medida establecida en el Proyecto de Ley N° 5335 da la oportunidad al Sistema Financiero de participar en el SPP, lo que podría introducir distorsiones en el Sistema Financiero.
- 2.45 Sin perjuicio de lo ya mencionado, lo establecido en el Proyecto de Ley N° 5335 buscar generar más competencia en el mercado de las AFP, sin embargo, se considera riesgoso que una institución financiera intermediaria, consolide diversas funciones con características y riesgos diferentes como son captación de ahorro, otorgamiento de créditos, además de la gestión de fondos previsionales que, a diferencia de otros instrumentos financieros, son de un horizonte de largo plazo.
- 2.46 Asimismo, la regulación debe ser más estricta cuando los administradores tienen más de una función exclusiva y existe el riesgo de la generación de ventas atadas entre los productos bancarios y previsional, aspecto que incidiría de manera negativa en la transparencia del sistema.
- 2.47 Por otro lado, un resultado esperado de esta propuesta, es que las empresas financieras más grandes, por las economías de escala que pueden realizar en sus operaciones, concentren la mayor participación del mercado, con lo cual no se tendría el efecto esperado en una mayor competencia.
- 2.48 Otro aspecto que el artículo 3 del Proyecto de Ley N° 5335 señala es que "*La transferencia incluye las aportaciones no pagadas y/o atrasadas por el empleador, debiendo realizar el cobro la empresa del sistema financiero elegido, mediante el procedimiento administrativo o vía judicial hasta su culminación, ingresando para ello como sucesor procesal con la sola acreditación del número de cuenta de ahorro previsional del afiliado*", es decir, la empresa del Sistema Financiero asumiría los costos de cobranza de dichos aportes, utilizando recursos propios ya que, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria Final, queda prohibido el cobro de comisiones por administración de fondos con fines previsionales, lo que perjudica de manera directa a las empresas del Sistema Financiero.
- 2.49 Cabe precisar que, de acuerdo al artículo 7-A del TUO del SPP modificado por Ley N° 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, establece la licitación del servicio de administración de las cuentas individuales de capitalización (CIC) de



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

los nuevos afiliados al SPP, la que se adjudicará a la AFP que ofrezca la menor comisión de administración por un plazo de 2 años⁵¹.

- 2.50 La licitación de la cartera de nuevos afiliados promueve la competencia ex ante y se traduce en menores comisiones para el afiliado, ya que esta se adjudica a la AFP que ofrezca la menor comisión de administración, rompiéndose la inercia del mercado al instaurar un mecanismo que replique un ambiente en donde la demanda responde a atributos deseables del mercado (baja comisión y alta rentabilidad).
- 2.51 De esta manera, cumpliendo con lo establecido en la normativa, a la fecha se han llevado a cabo cuatro licitaciones de los nuevos afiliados del SPP, siendo, la actual ganadora la AFP Integra, quien propuso una comisión mensual de 0% por flujo (remuneración) y una comisión 0.82% anual por el saldo. De esta forma, los nuevos afiliados que ingresaron a AFP Integra a partir del 1º de junio del 2019, ya no pagan comisiones sobre remuneración; lo cual se hace extensivo a los afiliados antiguos que se encuentren bajo el esquema de comisión mixta⁵²
- 2.52 En este sentido, la reforma aplicada el 2013 (bajo los alcances de la Ley N° 29903) ha permitido la competencia en lo que al esquema de comisiones se refiere y una ganancia de eficiencia en la administración del SPP. La licitación de la gestión del ahorro previsional de los nuevos afiliados con la finalidad de fomentar la competencia en precios y deducción de costos por la reducción significativa en el gasto comercial.
- 2.53 La propuesta normativa, no ha considerado la factibilidad de aplicación de este sistema de licitación en las empresas del Sistema Financiero, ya que al tener este otro giro empresarial estas puedan competir con las mismas condiciones que las administradoras de pensiones.
- 2.54 Por consiguiente, se estima que una de las mejores formas de introducir una mayor competencia y facilitar el ingreso de nuevos competidores es la licitación de los nuevos afiliados al SPP, la implementación de la centralización de los procesos operativos, regulada en la Ley N° 29903 – Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, y de tal forma reducir los costos operativos de las AFP, dejando como giro exclusivo la gestión del portafolio de inversiones de los fondos de pensiones.
- 2.55 Por otro lado, la Segunda Disposición Complementaria del Proyecto de Ley N° 5335, establece que el aporte obligatorio para fines previsionales a ser depositados en las

⁵¹ Durante este periodo, respecto a dicho afiliado, la AFP adjudicataria no podrá aumentar la comisión a que se refiere el párrafo anterior.

⁵² <https://www.fundssociety.com/es/noticias/pensiones/afp-integra-del-grupo-sura-se-adjudica-la-iv-licitacion-de-los-nuevos-afiliados-al-sistema-privado-de-pensiones-peruano>.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

cuentas ahorro previsional de empresas del sistema financiero es de 13% de la remuneración mensual del trabajador, destinado a financiar las prestaciones de jubilación, invalidez y fallecimiento de los afiliados", sin embargo; no ha realizado el análisis del otorgamiento de prestaciones, en especial en las prestaciones de invalidez y sobrevivencia y gastos de sepelio⁵³.

- 2.56 De conformidad con lo estipulado en el artículo 52 del TUO del SPP, el seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio en el SPP es otorgado por las empresas de seguros, bajo la modalidad de licitación pública, proceso organizado y llevado a cabo por las AFP. En este sentido, existen ambigüedades técnicas en la propuesta, lo que generaría perjuicios tanto a los afiliados que decidan desafiliarse del SPP, ya que no estarían cubiertos por dicho seguro, lo que podría implicar prestaciones inferiores a las que podría a ver recibido en el SPP, así como a los afiliados que decidan permanecer en el SPP, ya que podría implicar el incremento del costo de la prima del seguro colectivo de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio en el SPP al reducirse el grupo de afiliados.

D. RESPECTO A LA LIBRE DESAFILIACIÓN DEL SPP PARA AFILIARSE AL SNP

- 2.57 Según se señaló previamente, el proyecto de ley propone la libre desafiliación de trabajadores afiliados al SPP para incorporarse al SNP, asimismo contempla que los trabajadores que decidan incorporarse al SNP están obligados a pagar el diferencial de aportes entre uno y otro sistema.
- 2.58 Cabe reiterar que contamos con dos regímenes pensionarios a los que se pueden afiliar cualquier persona, que son duales o paralelos, y compiten entre sí: (i) el SNP que es un régimen de reparto público y administrado por la ONP y (ii) el SPP que es un régimen de capitalización individual privado, a cargo de las AFP.
- 2.59 Al respecto, tal como se mencionó, el SNP es un sistema de reparto deficitario, motivo por el cual el total de lo recaudado se destina al pago de pensiones, lo que no resulta siendo suficiente, por lo que en cumplimiento del mandato constitucional de garantía estatal para el pago de pensiones la diferencia es asumida por el Tesoro Público.
- 2.60 Es decir, los aportes de cada uno de los trabajadores en actividad no se acumulan en un fondo privado para el pago de sus respectivas pensiones futuras, sino que son empleados en su integridad en financiar las pensiones del momento, en virtud del principio de solidaridad intergeneracional. No obstante, si generan derechos futuros para los trabajadores que contribuyen, en forma de aportes que darán acceso a una

⁵³ De acuerdo a los artículos 50 y 51 del TUO del SPP



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

futura pensión que será financiada, a su vez, por los trabajadores que se encuentren en actividad en ese momento.

- 2.61 En esa perspectiva, es evidente que los afiliados del SPP que decidan incorporarse al SNP, no podrían mantener su fondo bajo el esquema de cuenta individual de capitalización, por consiguiente, los aportes se acreditarían en el fondo común que se emplea para cubrir la planilla de pensiones de los actuales pensionistas del SNP.
- 2.62 En el proyecto de ley se identifican algunos aspectos que tal como están planteados, requieren ser mejorados para su viabilidad, entre los que podemos citar la transferencia de aportes impagos, la cobranza de aportes pendientes de pago, y por lado, debe resolverse el tratamiento que debe darse a los afiliados del SPP que retiraron parte de su fondo de capitalización.
- 2.63 En cuanto a la transferencia de aportes del SPP al SNP, el proyecto de ley dispone que debe incluirse los aportes no pagados. Sobre este punto, es importante mencionar que únicamente cuando el empleador realiza el pago de aportes, se produce la adquisición de cuotas⁵⁴ y al valor cuota⁵⁵ de la fecha de operación, y de esta manera se acumula los aportes en la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) del afiliado. Visto de esa forma, no se podría aplicar lo dispuesto en el proyecto de ley, ya que los aportes impagos no se llegan a acreditar en la CIC; por tanto, no es posible transferir aportes no pagados durante la permanencia del afiliado en el SPP.
- 2.64 Respecto a los aportes pendientes de pago, el proyecto de ley establece que la cobranza este a cargo de la nueva administradora, es decir en caso el afiliado decide retornar al SNP, sería la ONP a cargo de la cobranza, ya sea en la vía administrativa o judicial. Esta medida eximiría a las AFP de brindar este servicio, que se encuentran obligadas a realizar⁵⁶, servicio que brindan a sus afiliados en contraprestación al cobro de comisiones. En tal razón, no es coherente trasladar a la ONP la responsabilidad de recuperar de aportes de periodos bajo la administración de la AFP, la medida conllevaría a incrementar los costos operativos asumidos por la ONP.
- 2.65 La medida para la libre desafiliación debería contemplar el tratamiento que debe darse a los afiliados del SPP que han realizado retiros parciales de su fondo de pensión⁵⁷,

⁵⁴ La cuota es una unidad de medida en la que se expresan los recursos acumulados por un trabajador en su cuenta de capitalización individual

⁵⁵ Unidad de medida de cada fondo de pensión, el cual aumenta o disminuye diariamente, dependiendo de la rentabilidad de las inversiones.

⁵⁶ De acuerdo al artículo 37 del Texto Único Ordenado del SPP, aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF, las AFP están obligadas a iniciar las acciones legales ante la demora de pago de aportes por parte del empleador.

⁵⁷ La Ley N° 29426 dispuso la procedencia de la devolución de aportes de hasta el 50% de la cuenta individual de capitalización, para los afiliados que solicitaban pensión de jubilación anticipada por desempleo, y que no podían acceder debido a que la pensión era inferior a una remuneración mínima vital. La Ley N° 30425 permite que el afiliado al SPP pueda retirar el 25% del fondo acumulado en su cuenta individual de capitalización, para la cuota inicial o amortizar un crédito



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

puesto que una eventual transferencia de aportes al SNP, sería incompleta y restaría periodo de aportes que exige el SNP para el acceso a la jubilación. Los afiliados que han realizado retiros de su fondo en el SPP, han disfrutado de sus aportes de manera anticipada, es decir antes de llegar a jubilarse, por lo que sería atentatorio contra el principio de igualdad que el acceso a los beneficios sea en similares condiciones, que aquellos que no han podido disfrutar anticipadamente de su esfuerzo contributivo.

- 2.66 Por otra parte, la propuesta para la libre desafiliación debería tomar en consideración el pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) el cual en el fundamento 35 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1776-2004-AA/TC señaló lo siguiente:

"(...) Son tres los supuestos en que este Colegiado considera pertinente el retorno del SPP al SNP, tal como se pasa a explicar. En primer lugar, se puede regresar si la persona cumplía con los requisitos exigidos para acceder a una pensión. En segundo lugar, si no existió información para que se realizara la afiliación. En tercer lugar, si se está protegiendo labores que impliquen un riesgo a la vida o a la salud. Sólo en estos tres casos, será fundada la demanda planteada por amparo, pues sólo ellos constituyen el respeto por el contenido esencial constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la pensión." (lo subrayado es nuestro)

- 2.67 Además, el fundamento 34 de la misma sentencia, señala las razones que sustentan la inviabilidad del retorno absoluto al SNP bajo la siguiente argumentación:

"En tal marco, corresponde a continuación ver qué motivos impiden que se acepten un retorno sin condiciones. Claro está que argumentos de este tipo no pueden justificar la negativa del retorno, sino más bien permitirlo, pero sólo para ciertos supuestos.

a. La naturaleza de los sistemas

En primer término, se encuentra la distinta naturaleza que tiene cada sistema pensionario. Uno es de capitalización, y el otro de solidaridad, por lo que es también fácil darse cuenta que el cálculo de la pensión de cada uno de los asegurados deba ser distinto.

b. La diferencia en los aportes del SNP y del SPP

Es pertinente reconocer la diferencia en los aportes que una persona realiza en el SNP y en el SPP. Éste se considera es un gran problema para el traslado entre los dos sistemas.

c. La crisis del SNP

Como tercer punto, queda por analizar el hecho de los problemas de administración que típicamente han afectado a los sistemas públicos de pensiones en todo el mundo, y que en el caso del Perú tiene una particular agudización.

hipotecario por la compra de una primera vivienda. Reciénteme con la aprobación del Decreto de Urgencia N° 038-2020 y de la Ley N° 31017, se permite el retiro de hasta S/ 2000 o el 25% del fondo acumulado en la cuenta individual de capitalización, sin que exceda entre ambos la suma de S/ 12 900.

Página 17 de 22



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

Sobre el particular, tomando como base la información censal de 1993 (pertinente en el momento en que se dio la reforma del sistema pensionario), se han reconocido diversas dificultades, las cuales han hecho que se convierta en insostenible el SNP, y por ende, un abierto retorno a él.

d. La relación contractual existente en el SPP

Si bien se señaló en el fundamento 140 de la sentencia del Expediente N.º 0050-2004-AI/TC y otros, que la seguridad social dista en grado sumo de la concepción contractualista del seguro privado (las aportaciones realizadas son el factor determinante que permite proyectar la retribución compensatoria luego de un período de tiempo), ello no obsta para desconocer en el caso del SPP que existe un contrato al cual respetar.

e. El equilibrio presupuestario

En tal sentido, cabe recordar que el tema del ahorro público fue desarrollado directamente por la reforma constitucional (Primera y Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución y fundamento 50 de la sentencia del Expediente N.º 0050-2004-AI/TC y otros), entendiendo que los nuevos regímenes pensionarios a establecerse deberán regirse por un criterio de sostenibilidad financiera, también señalado en el artículo 78º de la Constitución. Entonces, ¿es posible emitir una resolución que pueda generar una crisis financiera en el país o en un sector de la economía? La respuesta no puede ser otra más que negativa. Claro está que éste sólo es un elemento a tomar en cuenta, pero no decisivo. No es conveniente en clave económica, un retorno absoluto del SPP al SNP, pues de otro modo, se podría afectar gravemente las arcas del Estado, y así terminar perjudicando a los pensionistas beneficiarios de él. Lo que queda asumir es un retorno relativo.

Como se deja sentado, las dificultades que acarrearía la libre desafiliación (retorno total) para el tesoro público son muy elevadas en términos financieros. Además, no estaría conforme con la modificación constitucional del régimen pensionario del Decreto Ley N.º 20530. Ahora bien ello tampoco justificaría un desconocimiento total de los derechos de las personas para que en determinados supuestos pueda ser factible el retorno del SPP al SNP.

Es más, según la SBS, una eventual desafiliación excepcional, pero sólo en dos casos: las personas que se hubiesen afiliado cuando ya habían cumplido los requisitos para recibir pensión en el SNP, y aquellas cuyo caso sea contrario a los principios rectores de la seguridad social."

- 2.68 En atención a que el TC ha señalado los supuestos específicos y razones para la limitación de la libre desafiliación del SPP al SNP, como se ha mencionado anteriormente, y que se sustentan en la diferencia de ambos sistemas sobre los mecanismos de aporte y pago de pensiones, así como el equilibrio de sostenibilidad financiera que deben tener los sistemas previsionales y en especial para el SNP; se determina que el Proyecto de Ley N° 5335 contraviene la posición del Tribunal



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS**

**"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"**

Constitucional al proponer una libre desafiliación y sin considerar que la desafiliación sólo puede hacerse bajo determinados supuestos

- 2.69 Ahora bien, adicionalmente a lo ya señalado en los párrafos precedentes, se debe considerar que la posibilidad de desafiliarse del SPP para afiliarse a alguna empresa del Sistema Financiero, transgrede lo establecido en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, ya que las leyes u otras disposiciones de cualquier clase no pueden modificar los términos contractuales. En el caso de los afiliados al SPP, su incorporación a dicho sistema, ha sido de manera voluntaria, aceptando las condiciones ofrecidas por el sistema.
- 2.70 De la misma manera, la propuesta normativa no ha considerado que a la fecha existe una licitación adjudicada de los nuevos afiliados al SPP, así como la licitación adjudicada a las compañías de seguro para cubrir las prestaciones de invalidez y sobrevivencia, las cuales están vigentes hasta el año 2021, dichas licitaciones han cumplido con los requerimientos establecidos en el TUO del SPP, y su análisis técnico se ha basado en las condiciones actuales del SPP, de modo que la propuesta contraviene contractualmente lo estipulado para dichas licitaciones.
- 2.71 Asimismo, permitir la desafiliación irrestricta del SPP, generaría perjuicios en las prestaciones de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio de los afiliados que permanezcan en el SPP, ya que, de acuerdo al artículo 52 del TUO del SPP⁵⁸, dicho seguro es colectivo, otorgado por las compañías de seguros adjudicados bajo la modalidad de licitación pública por las AFP.
- 2.72 Por otra parte, permitir la desafiliación del SPP generaría un potencial perjuicio a los afiliados del SPP, derivado de la pérdida de la propiedad individual y un menor valor del fondo de pensiones derivado de la liquidación de activos que tiene que hacer las AFP para cumplir con la transferencia de recursos sea al SNP o para alguna empresa del Sistema Financiero.
- 2.73 En ese orden de ideas, una medida tan importante como la libre desafiliación, supone realizar cambios sustanciales al SNP y al SPP, por consiguiente, requiere que ser evaluada dentro del contexto de la reforma integral del sistema de pensiones.

E. NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

- 2.74 En efecto, conforme lo acabamos de mencionar, es necesaria una reforma integral que comprenda no solo el SNP, sino también el SPP, y debe tener como punto de

⁵⁸ Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 29903



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

partida los lineamientos elaborados por el Consejo Evaluador de Pensiones⁵⁹, del cual formaron parte tanto el MEF y la ONP, el cual elaboró un informe en el cual se propuso una reforma previsional, que contempló lo siguiente:

Propuesta de Sistema Integrado de Pensiones del Consejo Evaluador

| Propuesta del Sistema Integrado de Pensiones | | | |
|--|------------------------------|---|---|
| Pilar de protección | Propuesta de diseño | Características | Aspectos complementarios |
| Pilar Cero | Pensión 65 | No contributivo-programa asistencial | Dirigido a aliviar pobreza |
| Pilar Uno | Sistema de ahorro individual | Garantía estatal para completar faltante (pensión mínima) | Sistema Integrado de Pensiones: <ul style="list-style-type: none">▪ Garantía de pensión mínima▪ Gestión de los fondos: AFP y Entidad Pública |
| Pilar Dos | | Pensión autofinanciada con aporte individual | Mecanismos para aporte voluntario |
| Pilar Tres | Ahorro voluntario | Afiliados en general | Facilidades y esfuerzos focalizados |

Elaboración: ONP

- 2.75 Como se advierte, el Consejo Evaluador de Pensiones contempló una propuesta que amplía la cobertura previsional, establece el rediseño y la integración de los sistemas de pensiones para promover la inclusión y la igualdad de oportunidades con fines previsionales, y mejora la calidad de las pensiones. Asimismo, se debe resaltar lo novedoso del sistema integrado de pensiones, que es el rol complementario que debe tener la participación pública con la privada, así, el Pilar Uno y Dos constituyen la parte obligatoria del ahorro individual que combina la posibilidad de contar con una pensión mínima con los beneficios de la capitalización de los ahorros.
- 2.76 La reforma integral también debe definir temas relevantes como las condiciones macroeconómicas (PBI, inflación, deuda pública, mercado de capitales), laborales (PEA, rigidez del mercado laboral, informalidad, trabajadores independientes), demográficas (fertilidad, mortalidad, pirámide generacional, migración, dicotomía rural-urbano, distribución por sexo), sociales (Riqueza-pobreza, Índice de Gini, Índice de Desarrollo Humano, educación) y jurídico constitucionales (Derechos, modelo de estado, modelo de economía, finanzas públicas, reglas previsionales).
- 2.77 Dada la naturaleza y el horizonte temporal de la reforma, y a fin de adoptar políticas previsionales técnicamente viables y económicamente sostenibles, debe ser de

⁵⁹ Creado mediante la Ley N° 30939, Ley que establece el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el Sistema Privado de Pensiones.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

amplia base, en el que no sólo debe participar Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, según mandato constitucional, sino otros órganos constitucionales y la academia, a fin de garantizar la presencia de una opinión técnica y sólida. En esa línea estuvo la propuesta del Poder Ejecutivo para el debate de la reforma⁶⁰

III. CONCLUSIONES:

En atención a lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley N° 5335/2020-CR no es técnicamente viable por las siguientes razones:

- 3.1 El SNP es un régimen de reparto, por lo que los aportes no se acumulan en un fondo individual, sino que sirven colectivamente, de forma exclusiva, para el pago de las pensiones de las generaciones precedentes.
- 3.2 El SPP que es un régimen de capitalización individual privado, en el cual el ahorro por los aportes y su rentabilidad, servirá para percibir la pensión futura.
- 3.3 No es posible que la transferencia de aportes del SPP al SNP incluya aportes impagos, dado que estos aportes no se encuentran acreditados en la cuenta individual de capitalización del afiliado.
- 3.4 La cobranza de aportes de periodos bajo administración de la AFP no puede ser asumido por la ONP, como se pretende el proyecto de ley, dado que las AFP cobraron por este servicio y se encuentran obligadas a realizar.
- 3.5 No se precisa que tratamiento debe darse a los afiliados del SPP que han retirado parte de su fondo de pensión, el cual supone qué en la práctica tengan aportes incompletos.
- 3.6 Existe incompatibilidad con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en el cual manifiesta que la libre desafiliación podría hacerse bajo determinados supuestos y no de forma generalizada.
- 3.7 La participación de las empresas del Sistema Financiero en la administración de los fondos del Sistema Privado de Pensiones podría distorsionar el Sistema Financiero que tiene por objeto la captación de fondos para su posterior colocación en otras operaciones permitidas por ley.

⁶⁰ PL 5095/2020, "Ley para la Reforma Integral de los Sistemas de Pensiones", remitida por el MEF a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República (Oficios 001-2020-EF/74.01 y 002-2020-EF/74.01).



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN FISCAL DE LOS
RECURSOS HUMANOS

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

- 3.8 La administración de depósitos con fines previsionales por parte de las empresas financieras podría generar conflictos de interés, además no garantiza una mayor competencia, favorecería la concentración del mercado, y podría generar un problema de ventas atadas.
- 3.9 La propuesta carece de un análisis para el otorgamiento de prestaciones de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio, por lo que existen ambigüedades técnicas en la propuesta, lo que generaría perjuicios tanto a los afiliados que decidan desafiliarse del SPP.
- 3.10 El Proyecto de Ley vulnera lo establecido en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, ya que las leyes u otras disposiciones de cualquier clase no pueden modificar los términos contractuales.
- 3.11 La desafiliación del SPP, generaría un potencial perjuicio a los afiliados del SPP, derivado de la pérdida de la propiedad individual y un menor valor del fondo de pensiones derivado de la liquidación de activos que tiene que hacer las AFP para cumplir con la transferencia de recursos sea al SNP o para alguna empresa del Sistema Financiero.
- 3.12 La medida propuesta implica cambios sustanciales al SNP y al SPP, por lo que se requiere ser evaluada en el contexto de la reforma integral del sistema de pensiones que debe tener como punto de partida los lineamientos elaborados por el Consejo Evaluador de Pensiones.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
KARL MELGAREJO CASTILLO
Director de Gestión de Pensiones (e)