

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**VICE MINISTERIO DE ECONOMÍA**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES**

**PLAN DE ACCIÓN DE LOS SISTEMAS DE  
PENSIONES EN PERÚ  
2004 – 2008**

Documento elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Oficina de Normalización Previsional y la Superintendencia de Banca y Seguros.

Octubre 2004

## CONTENIDO

<i>Resumen ejecutivo</i>	3
I. Antecedentes	5
II. Situación de los sistemas de pensiones	8
1. El sistema público de pensiones	10
2. El sistema privado de pensiones	14
2.1. Alcance del sistema privado de pensiones	18
III. Acciones recientes	21
1. Acciones emprendidas en el sistema público de pensiones	21
2. Acciones emprendidas en el sistema privado de pensiones	25
IV. Definición de indicadores para los sistemas de pensiones en Perú	27
1. Indicadores para el sistema público de pensiones: sostenibilidad financiera y eficiencia	28
2. Indicadores para el sistema privado de pensiones: cobertura y eficiencia	29
V. Estrategia e indicadores quinquenales para los sistemas de pensiones en Perú	30
1. Estrategia y proyecciones para el sistema público de pensiones: período 2004-2008	30
1.1. El régimen del Decreto Ley N° 20530	30
1.2. El Sistema Nacional de Pensiones	32
2. Estrategia y proyecciones para el sistema privado de pensiones: período 2004-2008	33

## Resumen ejecutivo

El presente documento denominado “Plan de Acción de los Sistemas de Pensiones 2004-2008” tiene como objetivo dar a conocer las estrategias generales que permitirán mejorar la eficiencia de los sistemas de pensiones y ampliar la cobertura previsional. Para tal efecto, se ha realizado un análisis situacional de los sistemas públicos y privado de pensiones.

El Sistema Público de Pensiones se encuentra desfinanciado. Los dos regímenes de este sistema – el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y, en mayor medida, el Régimen del Decreto Ley N° 20530 – requieren considerables transferencias del Tesoro Público para financiar el 58% y 85% del Capital Requerido Unitario de un pensionista promedio del SNP y del Régimen Decreto Ley N° 20530, respectivamente. En el caso del SNP, la tasa, los años de aportación y la tasa de reemplazo no han respondido a los cambios demográficos y al aumento de la esperanza de vida, generando un desequilibrio financiero. La misma situación tiene lugar en el Régimen del Decreto Ley N° 20530, aunque en este caso los desequilibrios son más severos por una serie de factores que han afectado considerablemente su situación, tales como: (i) la nivelación de pensiones (“*cédula viva*”), (ii) derecho a pensión con sólo 12,5 o 15 años de servicio<sup>1</sup>, (iii) la inexistencia de una edad mínima de jubilación, (iv) los mayores beneficios para sobrevivientes, (v) la ausencia de topes y (vi) la ampliación de beneficios y beneficiarios del régimen.

Dentro de los problemas del sistema público de pensiones destaca también su falta de equidad. En primer lugar, los pensionistas del SNP se encuentran sujetos a un tope, mientras que las pensiones del Decreto Ley N° 20530 no están sujetas a ninguno, pudiendo superar el monto de S/. 25 mil soles mensuales. En segundo lugar, la ausencia de rangos delimitados de pensiones dentro de este último régimen genera también un alto grado de inequidad incluso en su interior, observándose una marcada desproporción en los montos de las pensiones de diversas dependencias del Gobierno y una alta dispersión al interior de cada entidad.

Por su parte, el Sistema Privado de Pensiones (SPP) enfrenta una problemática distinta. Siendo un régimen de capitalización individual basado en un esquema de ahorro, no posee desequilibrios financieros, pues cada afiliado financia su propia pensión. No obstante, por ser relativamente joven, el ajuste a dicho sistema requiere de la emisión y redención de Bonos de Reconocimiento y Bonos Complementarios, así como de medidas orientadas a su consolidación.

En primer lugar, una de las principales dificultades que enfrenta el SPP es la presencia de diferencias con los beneficios que ofrece el SNP, por su coexistencia. Entre otros factores, por el poco tiempo transcurrido, los beneficios que ofrece el SPP han sido insuficientes para evitar que algunos grupos de trabajadores “en transición” se vean atraídos aún por el SNP por considerarlo más beneficioso. Particularmente, en el SNP existe una pensión mínima, en tanto que este beneficio no se encontraba operativo en el SPP hasta la implementación de la Ley N° 27617. A fin de atender esta situación, el Estado ha asumido un compromiso dirigido a hacer similares los niveles de pensión en ambos regímenes a través de los Bonos Complementarios. Este financiamiento a cargo del Estado, sumado a la obligación de pago de los Bonos de Reconocimiento representa un importante esfuerzo fiscal para el Tesoro Público en el marco del proceso de reforma de pensiones.

---

<sup>1</sup> Según se trate de mujeres y hombres, respectivamente.

En segundo lugar, otro de los problemas que enfrenta el SPP está vinculado al nivel de costos y eficiencia. La crítica actual en el tema de costos está referida básicamente al nivel de la comisión que cobran las AFP, el cual sería elevado según refieren estudios recientes del Banco Mundial. Por el lado de la eficiencia, es sumamente valioso que el Fondo de Pensiones genere los mayores rendimientos en beneficio de los recursos de los afiliados a través de una adecuada diversificación del portafolio. Actualmente, se discuten aspectos referidos a la determinación de los límites máximos de inversión en el exterior, la necesidad de difundir un indicador de rentabilidad neta de comisiones, aspectos relacionados a fomentar la competencia y ganar eficiencia operativa, junto con el reducido nivel de cobertura previsional que brinda este sistema.

Sobre la base del diagnóstico anterior, es esencial que los esfuerzos gubernamentales, políticos y académicos se orienten a evaluar alternativas de solución a los diversos aspectos de la situación pensionaria del país. En esta línea, el presente documento intenta plantear una estrategia de mediano plazo orientada a mitigar los aspectos centrales de la referida problemática. Por el lado del sistema público, se ha definido como objetivo esencial reducir la pesada carga que enfrenta el Estado (sostenibilidad financiera) y ganar eficiencia. Por el lado del SPP, se ha definido como prioritario incrementar su cobertura y eficiencia.

En tal sentido, se han diseñado indicadores para cada uno de los sistemas previsionales. En el caso de los regímenes públicos, dada la magnitud de su desbalance financiero y necesidad de transferencias del Tesoro, se han propuesto indicadores de sostenibilidad financiera y eficiencia. En el caso del SPP se plantean indicadores de cobertura y eficiencia. El propósito de los indicadores diseñados es que puedan servir como línea de base para el establecimiento de metas y el monitoreo de su desempeño.

Así, de acuerdo con los objetivos e indicadores establecidos, a lo largo del presente documento se intenta precisar claramente que a futuro no se prevé una política de ampliación de cobertura (más sí de eficiencia) por el lado del Sistema Público de Pensiones, pues el Gobierno entiende que cualquier estrategia responsable de ampliación de cobertura de la Seguridad Social no puede ni debe ser liderada por los regímenes públicos a cargo del Estado, al representar éstos una enorme carga fiscal para el Tesoro Público. Por tal motivo, esta política de ampliación de cobertura será liderada, por lo pronto, por el SPP. A continuación, se discuten cada uno de los puntos mencionados.

## I. Antecedentes

El sistema previsional peruano está constituido por tres regímenes principales: (i) el del Decreto Ley N° 19990 o Sistema Nacional de Pensiones – SNP; (ii) el del Decreto Ley N° 20530 (denominado Cédula Viva); y (iii) el Sistema Privado de Pensiones -SPP<sup>2</sup>. Los dos primeros son administrados por el Estado y forman parte del Sistema Público de Pensiones; mientras que el tercero es manejado por entidades denominadas Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones - AFP.

El SNP afilia a trabajadores del sector privado y del sector público. Específicamente, a los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada (Ley N° 4916 – Decreto Legislativo N° 728), a los obreros (Ley N° 8433) y a los funcionarios y servidores públicos bajo el régimen de la actividad pública no incorporados al régimen del Decreto Ley N° 20530 (Ley N° 11377 - Decreto Legislativo N° 276). En la actualidad, es administrado por la Oficina de Normalización Previsional - ONP y se caracteriza por operar bajo un esquema de reparto en el que las pensiones de los afiliados son teóricamente financiadas a través de las contribuciones de los trabajadores activos.

En este régimen, los trabajadores aportan un porcentaje de sus salarios y, al momento de su jubilación, reciben una prestación fija sujeta a niveles mínimos y máximos. Debido a la existencia de este rango, las contribuciones de los trabajadores con mayores ingresos financian parcialmente las pensiones de los trabajadores con menores ingresos.

Actualmente, los afiliados al SNP aportan 13% de su remuneración asegurable<sup>3</sup> y, al cumplir los 65 años de edad y registrar 20 años de aportes, adquieren el derecho a percibir una pensión, la cual es determinada como un porcentaje de la remuneración de referencia, calculada como el promedio de las últimas 12, 36, 48 ó 60 últimas remuneraciones. Dicha pensión está sujeta a un monto mínimo de S/. 415 y uno máximo de S/. 857, pagándose a razón de 14 pensiones al año<sup>4</sup>. Bajo este sistema, los afiliados también pueden adelantar la edad legal de jubilación, optando por el Régimen de Jubilación Adelantada a partir de 50 ó 55 años y 30 ó 25 años de aporte, según sean hombres o mujeres, pero sus pensiones se reducen en 4% por cada año de adelanto respecto de los 65 años<sup>5</sup>.

Además de las pensiones de jubilación, el SNP ofrece prestaciones por invalidez, viudez, orfandad y ascendencia. En el caso de las pensiones por invalidez, éstas ascienden al 50% de la remuneración de referencia, con un incremento de 1% por cada año completo de aportación posterior al tercer año. En el caso de las pensiones por viudez, la prestación máxima es el 50% de la pensión que percibía o que le hubiera tocado percibir al trabajador. En los casos de orfandad - a menos que exista una condición de discapacidad - se requiere que los hijos sean menores de 18 años o menores de 21 pero que sigan estudios; otorgándoseles una prestación equivalente al 20% de la pensión del causante. En el caso de las pensiones de ascendencia, el monto de la prestación es también de 20% para cada uno de los padres que sustente su derecho.

<sup>2</sup> Adicionalmente, existen regímenes pensionarios como el del personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales (Decreto Ley N° 19846) y la Caja de Beneficios Sociales del Pescador (Decreto Supremo N° 1 del 22/01/1965).

<sup>3</sup> Se refiere a todas las remuneraciones que percibe el asegurado por su trabajo, con las siguientes excepciones: gratificaciones extraordinarias, asignación anual sustitutoria del régimen de participación en las utilidades, participaciones en las utilidades, bonificación por riesgo de pérdida de dinero, bonificación por desgaste de herramientas, y otras como las sumas o bienes entregados al trabajador para la realización de sus labores, exigidos por la naturaleza de éstas (como los destinados a movilidad, viáticos, representación, vestuario, etc.).

<sup>4</sup> Dentro de este régimen, existen adicionalmente pensiones "reducidas", el Régimen Especial de Jubilación y otros regímenes (mineros, trabajadores de construcción civil, periodistas, pilotos, etc.). Sin embargo, éstos son aplicables sólo a una minoría de trabajadores que realizan determinadas actividades, por lo que no serán materia de discusión en el presente documento.

<sup>5</sup> Los trabajadores despedidos por reducción de personal o cese colectivo pueden optar por la jubilación adelantada con 15 ó 13 años de aporte, según sean hombres o mujeres.

El segundo régimen, el del Decreto Ley N° 20530, fue concebido por leyes muy antiguas para beneficiar a un número muy reducido de servidores del Estado<sup>6</sup>. Desde el 12 de julio de 1962 se intentó cerrar este régimen, de manera que se extinguiera cuando falleciera el último beneficiario<sup>7</sup>. Posteriormente, el 26 de febrero de 1974 se promulgó el Decreto Ley N° 20530 con el objetivo de ordenar y restringir nuevamente este sistema, de forma tal que quedaran comprendidos únicamente los servidores públicos que se encontraban trabajando dentro de la carrera administrativa hasta el 11 de julio de 1962<sup>8</sup>. Sin embargo, éste no se extinguió y, por el contrario, fue creciendo debido tanto a las leyes posteriores que ampliaron el número de personas comprendidas y beneficios otorgados, como a las incorporaciones realizadas por diversas dependencias estatales. En la actualidad, este régimen es administrado descentralizadamente por alrededor de 800 unidades ejecutoras que cuentan con pensionistas y/o trabajadores activos<sup>9</sup>.

En la actualidad, la tasa de aportación de este régimen asciende a 13% de la remuneración pensionable<sup>10</sup>, habiéndose incrementado a dicho nivel sólo a partir de agosto de 2003 (antes era de 6%)<sup>11</sup>. A diferencia del SNP, en este sistema no existe una edad mínima de jubilación y al cumplir con 12,5 ó 15 años de servicio, según sea mujer u hombre, el afiliado adquiere derecho a pensión. Las pensiones se calculan sobre la base de un ciclo laboral máximo de 30 años (hombres) y 25 años (mujeres). Éstas ascienden a 1/30 ó 1/25 de la remuneración promedio de los últimos 12 meses por cada año de servicios (sin importar que su salario haya sido bastante menor durante todo el período previo de su vida laboral). Más aún, a partir de los 20 años de servicio, esta pensión alcanza carácter nivelable, es decir, se actualiza en función a la remuneración del afiliado activo en el puesto de trabajo del que se retiró el pensionista (por esta característica este régimen se conoce como “cédula viva”).

En este régimen también existen pensiones de sobrevivientes para viudas, huérfanos y padres. A diferencia del SNP, dichas prestaciones pueden alcanzar al 100% de la pensión que recibía o que hubiese recibido el titular (de la pensión). En el caso de las hijas huérfanas, el régimen del Decreto Ley N° 20530 les permite mantener el 100% de la pensión a lo largo de toda su vida, mientras no se casen y carezcan de actividad lucrativa.

De otro lado, en adición a los sistemas de pensiones administrados por el Estado, en el Perú también opera el SPP creado en diciembre de 1992<sup>12</sup>. En una coyuntura de desbalance financiero en los regímenes públicos, se buscó establecer un modelo autofinanciado, en el cual las pensiones futuras de cada trabajador sean financiadas por sus propios aportes y la rentabilidad generada. En tal sentido, el SPP se caracteriza por ser un régimen de capitalización individual en el cual los aportes que realiza cada trabajador se depositan en su respectiva cuenta personal – denominada Cuenta

<sup>6</sup> Ley de Goces de 1850.

<sup>7</sup> Por Decreto Supremo del 11 de julio de 1962 se intentó unificar los regímenes de pensiones del sector público y del sector privado. Se cerró el régimen de la Ley de Goces de 1850, dejándolo vigente sólo para servidores nombrados hasta el 11 de julio de 1962. Los trabajadores que hubieran ingresado a la administración pública luego de esa fecha pasarían a cotizar a la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado que desde 1973 es el Sistema Nacional de Pensiones sujeto al régimen del Decreto Ley N° 19990.

<sup>8</sup> Se estima que a esa fecha, los pensionistas y afiliados activos comprendidos en este régimen no eran más de 30 mil.

<sup>9</sup> Mediante el Decreto Legislativo N° 817 y la Ley N° 26835 se estableció que la ONP sería la entidad competente para reconocer y otorgar los derechos pensionarios del régimen del Decreto Ley N° 20530. Sin embargo, ambas normas fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional (Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas sobre los expedientes N° 008-96-ITC y N° 001-98-AI-TC publicadas el 26 de abril de 1997 y el 27 de junio de 2001, respectivamente). Para llenar el vacío legal producido por estas sentencias, posteriormente, se expidió la Ley N° 27719, que estableció que “el reconocimiento, declaración, calificación y pago de los derechos pensionarios legalmente obtenidos al amparo del Decreto Ley N° 20530... son efectuadas en forma descentralizada por los Ministerios, Organismos Públicos Descentralizados, Instituciones Autónomas, Gobiernos Locales, Empresas Públicas y demás Entidades donde prestó servicios el beneficiario”.

<sup>10</sup> Se refiere a la remuneración afecta al descuento para pensiones e incluye toda remuneración permanente y regular en su monto.

<sup>11</sup> La Ley N° 28047 establece además un cronograma de incrementos posteriores de esta tasa. Así, la tasa se fijará en 20% a partir de agosto de 2006 y en 27% a partir de agosto de 2009.

<sup>12</sup> El 6 de diciembre de 1992, se promulga el Decreto Ley N° 25897 que crea el Sistema Privado de Pensiones.

Individual de Capitalización (CIC) – con el objetivo de acumular recursos suficientes para financiar un nivel adecuado de pensión. Desde su puesta en marcha a la fecha, el SPP ha exhibido logros muy importantes que han beneficiado a los afiliados y a la economía en su conjunto: existen más de 3,3 millones de afiliados, registra un Fondo de Pensiones que supera los S/. 23 000 millones y se ha constituido en el primer inversionista institucional del país contribuyendo, de ese modo, al desarrollo y profundización del mercado de capitales.

En el SPP, cada trabajador elige la AFP que administra sus aportes. Actualmente, la tasa que se le descuenta a la remuneración de los trabajadores es en promedio de 11,19%. Este descuento – denominado “aporte obligatorio” – está conformado por tres componentes: (i) 8% destinado a la CIC y, por tanto a financiar la pensión futura; (2) 0,92% para un seguro que cubre siniestros de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio (prima de seguro) y; (iii) 2,27% destinado a las AFP, en contraprestación del servicio que brindan las administradoras (comisión)<sup>13</sup>.

Al cumplir 65 años de edad, los afiliados del SPP adquieren derecho a recibir una pensión de jubilación financiada con los fondos acumulados en la CIC (ahorro jubilatorio). Aquellos que hubieran pertenecido al Sistema Público de Pensiones de manera previa a su incorporación al SPP, cuentan además con un Bono de Reconocimiento (BdR) que representa el reconocimiento por parte de la ONP - en representación del Estado Peruano - de aquellos aportes efectuados de manera previa a su incorporación al nuevo sistema<sup>14</sup>. Los BdR redimen en el momento en que el trabajador cumple 65 años o ante eventualidades, como su fallecimiento o invalidez. En estos casos, dichos fondos se suman a los acumulados en la CIC para financiar las pensiones de los afiliados.

Si bien la edad legal de jubilación es a los 65 años, el trabajador puede retirarse antes. Para ello, en el SPP existe el Régimen Ordinario de Jubilación Anticipada, que facilita una pensión a aquellos afiliados que cumplan una condición: que el saldo acumulado de la CIC, más el valor de redención del BdR sea suficiente para que la pensión calculada supere el 50% del promedio de su remuneración de los últimos 10 años.

Adicionalmente, con la finalidad de flexibilizar este esquema de Jubilación Anticipada Ordinaria, a partir del año 2002 se creó el Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA), el cual es un régimen transitorio vigente hasta diciembre de 2005, que permite a los trabajadores retirarse antes de los 65 años. Para acceder a él, los trabajadores deben contar con un mínimo de 55 años de edad, haber estado desempleados por lo menos 12 meses y contar con recursos suficientes para financiar una pensión superior al 30% de la remuneración promedio de los últimos 5 años o al doble de la Remuneración Mínima Vital (RMV)<sup>15</sup>.

Como complemento a este marco, y con la finalidad de compatibilizar los beneficios del SPP con los del SNP, a partir del año 2000 se implementaron nuevos beneficios en el SPP como la Pensión Mínima y los Regímenes de Jubilación Adelantada para trabajadores mineros, de construcción civil y con derecho ya adquirido en el SNP. A continuación se detalla cada uno de ellos:

<sup>13</sup> Estas primas y comisiones son determinadas libremente por cada administradora en condiciones de mercado.

<sup>14</sup> Hasta enero de 2002, los BdR fueron 3: i) BdR 1992, el cual se creó junto con el SPP y constituye el reconocimiento de aquellos aportes efectuados al SNP con anterioridad a diciembre de 1992; ii) BdR 1996, que se creó posteriormente para un grupo limitado de trabajadores que optaran por incorporarse al SPP desde el 6 de noviembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1997 y reconoce aportaciones hasta diciembre de 1996; y iii) BdR 20530, el cual no se encuentra operativo actualmente. Posteriormente, con la Ley N° 27617 se ha creado un nuevo Bono de Reconocimiento denominado “BdR 2001” que reconoce aportaciones anteriores a enero de 2002 y con características similares a las de los otros Bonos (título valor, nominativo, ex presado en Moneda Nacional con valor máximo de S/. 60 000, garantizado por el Estado, redimible al momento de cumplir con la edad de jubilación y negociable).

<sup>15</sup> Desde septiembre de 2003, la RMV asciende a S/. 460 (alrededor de US\$ 132).

- En enero de 2000, se promulgó la Ley N° 27252 estableciéndose un régimen especial de jubilación para mineros y trabajadores de construcción civil (consideradas como labores de riesgo<sup>16</sup>). Considerando que el SNP otorgaba condiciones más favorables de jubilación para estos trabajadores y que estas actividades generan un mayor desgaste físico, esta norma les permite adelantar su edad de jubilación. Como medida transitoria, se ha establecido además la creación del Bono de Reconocimiento Complementario (BRC) que permite mejorar el nivel de pensión de este grupo de afiliados.
- En el año 2002, con la Ley N° 27617, se estableció la Pensión Mínima en el SPP, equivalente a la del SNP. Para acceder a esta pensión debe cumplirse que el trabajador cuente por lo menos con 65 años de edad al momento de jubilarse, que haya realizado aportes por 20 años o más (entre el SNP y el SPP) y que haya nacido antes de 1946. Aquellos con fondos insuficientes para poder alcanzar esta pensión acceden al Bono Complementario de Pensión Mínima (BCPM). En tal sentido, el BCPM financia aquella parte no cubierta por los recursos de propiedad del afiliado, a efectos que la pensión que se calcule en el SPP resulte equivalente a S/. 484<sup>17</sup>.
- Con la Ley N° 27617, también se ha establecido una medida temporal para aquellos trabajadores que al momento de trasladarse al SPP ya cumplían con los requisitos para jubilarse adelantadamente en el SNP (por lo cual sus traslados implicaron una reducción de bienestar). En estos casos, el Estado emite Bonos Complementarios de Jubilación Adelantada (BCJA) para asegurar que la pensión que el afiliado percibe en el SPP no sea menor a la que hubiera recibido en el SNP.

De otro lado, en adición a las prestaciones de jubilación, el SPP otorga también pensiones de invalidez y de sobrevivencia. En efecto, un afiliado tiene derecho a recibir una pensión de invalidez cuando se constituye en inválido, es decir cuando tiene una pérdida mayor o igual al 50% de su capacidad de trabajo. Si el trabajador es inválido total (incapacidad de trabajo superior a 66%) recibe 70% de sus últimas 48 remuneraciones y si es inválido parcial (incapacidad superior a 50% pero menor a 66%) recibe 50% de sus últimas 48 remuneraciones.

Por su parte, la pensión de sobrevivientes se otorga a las viudas, a los hijos menores de 18 años (o mayores de 18 años, pero en condición de invalidez) y a los padres mayores de 65 años. En tales casos, la pensión equivale al 42% de la remuneración del trabajador cuando existe una viuda sin hijos, a 35% para una viuda con hijos, a 14% para los hijos menores de 18 años (o los que se encuentran en condición de incapacidad), y a 14% para el padre o la madre mayores de 65 años que hayan dependido económicamente del trabajador.

## II. Situación de los sistemas de pensiones

Dentro de la problemática de los sistemas de pensiones en Perú, deben distinguirse los aspectos referidos al sistema público y al privado.

<sup>16</sup> De manera específica este beneficio es aplicable a trabajadores que desempeñan labores en cuatro actividades: (1) extracción minera subterránea; (2) extracción minera a tajo abierto; (3) trabajo en centros de producción minera, metalúrgicos y siderúrgicos expuestos a riesgos de toxicidad, peligrosidad e insalubridad; y (4) en actividades de construcción civil.

<sup>17</sup> Pensión Mínima del SNP anualizada, es decir considerando catorce (14) meses.



Por un lado, el sistema público de pensiones se encuentra desfinanciado. Los dos regímenes de este sistema – el SNP y, en mayor medida, el Régimen del Decreto Ley N° 20530 – requieren considerables transferencias del Tesoro Público para financiar el pago de las planillas de pensiones. En el caso del SNP, la tasa, los años de aportación y la tasa de reemplazo no han respondido a los cambios demográficos y de esperanza de vida, generando un desequilibrio financiero. La misma situación se presenta en el caso del Régimen del Decreto Ley N° 20530, aunque en este caso los desequilibrios son más severos pues una serie de factores han empeorado considerablemente su situación, tales como: (i) la nivelación de pensiones (*"cédula viva"*), (ii) derecho a pensión con sólo 12,5 o 15 años de servicio<sup>18</sup>, (iii) la inexistencia de una edad de mínima de jubilación, (iv) los mayores beneficios para sobrevivientes, (v) la ausencia de topes y (vi) la ampliación de beneficios y beneficiarios del régimen.

Asimismo, otro problema que caracteriza al Sistema Público es también su inequidad. En primer lugar, los pensionistas del SNP se encuentran sujetos a un tope de S/. 857, mientras que las pensiones del Decreto Ley N° 20530 no están sujetas a ninguno, pudiendo superar el monto de S/. 25 mil soles mensuales. En segundo lugar, la ausencia de rangos delimitados de pensiones dentro de este último régimen genera también un alto grado de inequidad incluso en su interior, observándose una marcada desproporción en los montos de las pensiones de diversas dependencias del Gobierno y una alta dispersión al interior de cada entidad.

Por otro lado, el SPP presenta una situación distinta a la de los regímenes públicos administrados por el Estado. Siendo un régimen de capitalización individual basado en un esquema de ahorro, no posee desequilibrios financieros, pues cada afiliado financia su propia pensión. No obstante, por ser relativamente joven, el proceso de transición a dicho sistema requiere de la emisión y pago de Bonos de Reconocimiento y los Bonos Complementarios y medidas orientadas a su consolidación.

Una de las principales dificultades que enfrenta el SPP es la presencia de diferencias con los beneficios que ofrece el SNP, por su coexistencia. En efecto, entre otros factores, por el poco tiempo transcurrido desde la creación del SPP, los beneficios que éste ofrece han sido insuficientes para evitar que diversos grupos de trabajadores, en el "proceso en transición", se vean atraídos aún por el SNP por considerarlo más beneficioso, y por tal motivo demanden su desafiliación. Particularmente, en el SNP existe una pensión mínima, en tanto que este beneficio no se encontraba operativo en el SPP hasta la implementación de la Ley N° 27617.

A fin de atender esta realidad, el Estado ha asumido un compromiso para hacer similares los niveles de pensión en ambos regímenes a través de los Bonos Complementarios. Este financiamiento, sumado a la obligación de pago de los Bonos de Reconocimiento, representa un importante esfuerzo fiscal para el Tesoro Público en el marco del proceso de reforma de pensiones.

Otro de los problemas del SPP está vinculado al nivel de costos y eficiencia. La crítica actual en el tema de costos está referida básicamente al nivel de la comisión que cobran las AFP, el cual sería elevado según refiere un estudio reciente del Banco Mundial<sup>19</sup>. Por el lado de la eficiencia, es sumamente valioso que el fondo de pensiones genere los mayores rendimientos en beneficio de los recursos de los afiliados a través de una adecuada diversificación del portafolio. Actualmente el debate está referido a la determinación de los límites máximos de inversión en el exterior y la

<sup>18</sup> Según se trate de mujeres y hombres, respectivamente.

<sup>19</sup> Peru-Restoring the multiple pillars of old age income security". Ver página: <http://www-wds.worldbank.org>.

necesidad de difundir un indicador de rentabilidad neta de comisiones. Aspectos relacionados a fomentar la competencia y ganar eficiencia operativa también son discutidos en la coyuntura actual, junto con el reducido alcance (en términos de población cubierta) que ha tenido este sistema. En cualquier caso, constituye una tarea pendiente evaluar e implementar mecanismos de mercado orientados a reducir costos, ganar eficiencia y ampliar cobertura, que aseguren a su vez el traslado de estos beneficios a los afiliados.

## 1. El sistema público de pensiones

Como ya ha sido mencionado, el principal problema del Sistema Público de Pensiones es su desequilibrio financiero. La tasa de contribución y la densidad de aporte tanto en el SNP como en el Régimen del Decreto Ley N° 20530 se encuentran desfasadas respecto de los montos de pensión que otorgan y de los cambios demográficos. De esta manera, si se compara la capitalización de las aportaciones efectuadas con el total de las pensiones que se otorgan a un pensionista promedio, se estima que el Estado realiza un subsidio de 58% y de 85% al Capital Requerido Unitario en el SNP y en el Régimen del Decreto Ley N° 20530, respectivamente.

Bajo este esquema, la Tabla 1 muestra la situación del Sistema Público de Pensiones en el año 2003. A dicho año, puede notarse que el Sistema Público de Pensiones enfrenta un problema de sostenibilidad financiera en el corto y largo plazo debido a la magnitud de transferencias de Tesoro Público que necesita para financiar el pago de sus pensiones. En efecto, el número de afiliados en el Sistema Público es de 1,6 millones. De ellos, 1,3 millones pertenecen al SNP (391 mil pensionistas y 915 mil activos) y 318 mil, al Régimen del Decreto Ley N° 20530 (295 mil pensionistas y 23 mil activos). La planilla del SNP en 2003 ascendió a S/. 2 785 millones (US\$ 804 millones), de la cual 73% fue financiada a través de transferencias del Tesoro Público<sup>20</sup>, mientras que en el caso del Régimen del Decreto Ley N° 20530, el costo del Estado<sup>21</sup> para el pago de pensiones asciende a S/. 5 206 millones (US\$ 1 503 millones).

**Tabla 1**  
**Situación del sistema público de pensiones (2003)**

	SNP (DL 19990)	DL 20530
<b>Afiliados (miles de personas)</b>		
Pensionistas	391	295
Activos	915	23
<b>Financiamiento (millones de S/.)</b>		
Planilla	2 785	5 206 <sup>1/.</sup>
Transferencias Tesoro	2 020	3 661 <sup>2/.</sup>

1/. Corresponde al costo del Estado (Incluye Gobierno Central, Regional, Municipalidades, FONAFE, Organismos Autónomos y contingencias).

2/ Las transferencias del Tesoro se realizan sólo al Gobierno Central y Regional.

Fuente: ONP y MEF.

La Tabla 2 muestra la importancia de estas transferencias como porcentaje de algunas variables macroeconómicas. En el año 2003, las transferencias del Tesoro para financiar las planillas

<sup>20</sup> Las transferencias del Tesoro constituyen la parte de la planilla de pensiones no cubierta por las aportaciones.

<sup>21</sup> Incluye Gobierno Central, Regional, Municipalidades, FONAFE, Organismos Autónomos y contingencias.

representaron el 96% de la inversión pública, el 21% de los ingresos tributarios del gobierno central, el 13% del presupuesto público y el 3% del Producto Bruto Interno del país.

**Tabla 2**  
**Transferencias de recursos del Tesoro Público a los regímenes del D.L. 19990 y D.L. 20530, como porcentaje de:**

	2004*	2003
Inversión Pública	95%	96%
Ingresos Tributarios del Gobierno Central	20%	21%
Presupuesto Público	14%	13%
PBI a Precios Corrientes	3%	3%

\* Ejecutado a junio 2004 y estimaciones según Presupuesto 2004. En el caso del DL 20530 no incluye municipalidades, FONAFE, Organismos autónomos, ni contingencias.

Fuente: ONP y MEF

A valor presente, se estima que el Estado peruano enfrenta un costo previsional por estas obligaciones de US\$ 39 566 millones, el cual equivale a 65% del PBI y 1,8 veces el saldo de deuda externa.

**Tabla 3**  
**Costo previsional del SNP y del régimen del Decreto Ley N° 20530 (millones de US\$)**

Regímenes	Valor presente de Obligaciones - Pensionistas	Valor Presente de Obligaciones Netas - Activos	Costo Previsional Total
SNP	7 598	7 553	15 151
DL. 20530	22 083	2 333	24 415
<b>TOTAL</b>	<b>29 681</b>	<b>9 886</b>	<b>39 566</b>

**Supuestos:**

1) Se ha usado la Tabla de Vida aprobada por la Resolución N° 309-93-SBS y las bases Técnicas aprobadas por RJ N° 052-96/ONP

2) Los estudios actuariales corresponden al año 2003 para el DL. 19990 y DL. 20530.

3) Si se considera una recaudación efectiva del 37%, el costo previsional del DL. 19990 se eleva a US\$ 18 287 millones

Fuente: ONP

Por otro lado, en cuanto al segundo problema presente en el sistema público de pensiones, su alto grado de inequidad, la evidencia demuestra que pese a tener menor número de pensionistas, el costo que asume el Estado para el pago de pensiones bajo el régimen del Decreto Ley N° 20530, supera largamente los montos pagados por el SNP. Otro aspecto que los diferencia es que por ejemplo, para jubilarse, un trabajador afiliado al SNP debe esperar hasta los 65 años<sup>22</sup> y debe haber realizado aportes por un mínimo de 20 años<sup>23</sup>. Luego de ello, adquiere derecho a una pensión en un rango entre S/. 415 y S/. 857. En contraposición, en el Régimen del Decreto Ley N° 20530, no existe

<sup>22</sup> Se refiere a la jubilación bajo el Régimen General.

<sup>23</sup> Las tasa de aportación al SNP ha evolucionado de la siguiente manera: hasta diciembre de 1974, 6%; hasta noviembre de 1984, 7,5%; hasta julio de 1995, 9%; hasta diciembre de 1996, 11%. Finalmente, desde enero de 1997 hasta la fecha, la tasa de aporte asciende a 13%.

una edad mínima de jubilación y sólo se requieren 12,5 (mujeres) ó 15 (hombres) años de servicio. A pesar de haber tenido tasas de aportación menores<sup>24</sup>, los pensionistas de la “cédula viva” reciben pensiones que superan los S/. 25 mil. Como consecuencia de estas diferencias, la pensión promedio en el SNP asciende a S/. 507 mientras que en el Régimen del Decreto Ley N° 20530 ésta asciende a S/. 1 267.

Esta inequidad también se refleja en la normatividad vigente, pues ésta beneficia a los trabajadores del Régimen del Decreto Ley N° 20530 a través de mayores pensiones de sobrevivencia. En el SNP las viudas, por un lado, y los huérfanos y padres, por otro, reciben 50% y 20% de la pensión del trabajador, respectivamente. En cambio, en el Régimen del Decreto Ley N° 20530 las pensiones de sobrevivientes pueden llegar hasta el 100% de la pensión del titular (ver Tabla 4).

**Tabla 4**  
**La inequidad entre los sistemas pensionarios a cargo del Estado<sup>1/</sup>**

	<b>Decreto Ley 20530</b>	<b>Decreto Ley 19990 (SNP)</b>
<b>Jubilación</b>	Hombres: 15 años de servicio; Mujeres: 12,5	65 años de edad y 20 años de aportación como mínimo
<b>Aporte</b>	6%. A partir de agosto de 2003, incrementada a 13%	13%
<b>Pensión de cesantía</b>	Luego de 20 años de servicios, se adquiere derecho a pensión nivelable. Para trabajadores con 30 años de servicio, pensión equivalente al 100% de la última remuneración percibida. No se asegura una pensión mínima. Las pensiones que se generan a partir del 1° de agosto de 2003, tendrán un tope equivalente a 1 UIT.	El monto de la pensión resulta del promedio de las 36, 48 y 60 últimas remuneraciones anteriores al mes al que cesó <sup>25</sup> . Pensión mínima: S/ 415 Tope: S/. 857 (topes reajustables desde 1° de enero de 1980).
<b>Pensión promedio</b>	S/. 1 267	S/. 507
<b>Pensión máxima</b>	Más de S/. 25 000	S/. 1 200
<b>Pensión mínima</b>		S/. 415
<b>Pensiones de sobrevivencia</b>	Viudez, orfandad, ascendencia y las hijas solteras mayores de edad (hasta 100% de la pensión de cesantía del trabajador)	Viudez, hasta 50% de la pensión del trabajador; orfandad y ascendente, hasta 20%.

1/. 14 pagos anuales. UIT = S/. 3 200 .

Fuentes: ONP, SBS, Congreso de la República, Diario Oficial El Peruano

Asimismo, dentro del régimen del Decreto Ley N° 20530, la inequidad también se presenta a través de una marcada desproporción en los montos de las pensiones otorgadas en las diversas dependencias del Gobierno y una alta dispersión al interior de cada entidad (ver Tabla 5).

<sup>24</sup> Desde julio de 1979 la tasa de aportes del trabajador en el DL. 20530 es de 6% y recién ha sido incrementada a 13% en agosto de 2003, mientras que en el SNP se ha incrementado gradualmente desde 7.5% (1975) llegando a 13% desde Enero de 1997.

<sup>25</sup> Para los pensionistas que nacieron a partir del 1° de enero de 1947, sólo se aplica el promedio de las últimas 60 remuneraciones.

**Tabla 5**  
**Distribución según rango de pensiones de algunas Entidades Estatales**  
 (nuevos soles)

Rango	Petroperú	ENAPU	EsSalud	Congreso	Ministerio del Interior	PCM	Univ. Nac. Federico Villareal
De 0 a 800	14	154	4 123	115	698	245	647
De 801 a 1 500	9	332	6 759	138	395	103	1 113
De 1 501 a 3 100	247	1 680	4 164	417	1	2	1 884
De 3 101 a 4 000	415	5	170	14	-	-	-
De 4 001 a 5 000	320	10	158	45	-	-	-
De 5 001 a 8 000	182	67	113	8	-	-	-
De 8 001 a 10 000	21	26	28	130	-	-	-
De 10 001 a más	8	2	50	165	-	-	-
<b>Pensión promedio</b>	<b>4 063</b>	<b>2 083</b>	<b>1 290</b>	<b>4 229</b>	<b>729</b>	<b>680</b>	<b>1 235</b>
<b>Máxima</b>	<b>14 158</b>	<b>11 633</b>	<b>11 000</b>	<b>10 393</b>	<b>3 702</b>	<b>3 165</b>	<b>2 632</b>
<b>Mínima</b>	<b>208</b>	<b>53</b>	<b>65</b>	<b>552</b>	<b>121</b>	<b>125</b>	<b>149</b>
<b>Número de pensionistas</b>	<b>1 216</b>	<b>2 276</b>	<b>15 565</b>	<b>1 032</b>	<b>1 094</b>	<b>350</b>	<b>893</b>

Fuente: MEF

Además de los citados problemas, el régimen del Decreto Ley N° 20530 genera uno adicional: impide un reordenamiento del empleo de los trabajadores del sector público. A través de las nivelaciones, este régimen tiene un efecto “espejo”: las pensiones reflejan las remuneraciones de los trabajadores activos y, en consecuencia, un incremento en el salario de un empleado público se traduce en un aumento de las prestaciones de los pensionistas que han pasado por el cargo de dicho trabajador. Ello ha llevado al Estado a desarrollar una multiplicidad de conceptos remunerativos “no pensionables”, tales como las transferencias del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), los bonos de productividad y otras bonificaciones. Estos mecanismos paralelos de remuneración han constituido el mecanismo práctico a través del cual el Estado ha podido incrementar los salarios del sector público sin que ello implique aumentos significativos en la carga fiscal. Sin embargo, ello informaliza las planillas del sector público convirtiendo al Estado en el principal infractor de su propia legislación laboral y no permite establecer una carrera pública ordenada.

En resumen, debe señalarse que el régimen del Decreto Ley N° 20530 constituye el principal problema del sistema público de pensiones, ya que representa la mayor carga fiscal para el Estado, genera un alto grado de inequidad respecto del SNP, otorga beneficios sumamente desiguales entre sus propios pensionistas e impide un reordenamiento del empleo público. Sin embargo, los regímenes pensionarios en Perú se encuentran resguardados constitucionalmente por la teoría de los “derechos adquiridos”<sup>26</sup>. En tal sentido, no se permite que ninguna norma legal derogue o modifique, el marco legal vigente al momento en que las pensiones habían sido obtenidas<sup>27</sup>. Ello constituye el principal impedimento para la reforma del régimen del Decreto Ley N° 20530.

<sup>26</sup> Este principio consiste en continuar aplicando la norma anterior a los derechos ya adquiridos de las relaciones existentes a la fecha de expedición de una nueva norma.

<sup>27</sup> Los beneficios del Decreto Ley N° 20530 y las normas ampliatorias fueron protegidos por la Constitución de 1993, con la incorporación del principio de los derechos adquiridos en la Primera Disposición Final y Transitoria, que declaró que: “Los nuevos regímenes sociales obligatorios, que sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los Decretos Leyes 19990 y 20530 y sus modificatorias”.

## 2. El sistema privado de pensiones

Por su parte, la realidad que presenta el SPP es distinta a la del sistema público de pensiones. Siendo un régimen de capitalización individual, no posee desequilibrios financieros, pues cada afiliado financia su propia pensión. Luego de diez años de funcionamiento, el balance resulta positivo para el SPP. A la fecha, existen más de 3,3 millones de afiliados, registra un Fondo de Pensiones que supera los S/. 23 000 millones (9,5% del PBI y 57% del ahorro interno) y se ha constituido en el primer inversionista institucional del país contribuyendo, de ese modo, al desarrollo y profundización del mercado de capitales. Dentro de los logros del sistema privado, también destaca el número de pensionistas y el nivel de pensión promedio. A mayo de 2004, el total de pensionistas supera los 43 mil, de los cuales 39% perciben rentas de jubilación, 5% de invalidez y 56% de sobrevivencia, y la pensión promedio de jubilación bordea los S/. 1 000.

Sin embargo, como ya se mencionó en el acápite II, estos logros han sido insuficientes para evitar que algunos grupos de trabajadores “en transición” (principalmente en edad avanzada) aún se sientan atraídos por el SNP, por considerarlo más beneficioso.

En el corto plazo, en atención a dicha problemática y hacer similares los esquemas de jubilación del SPP con los del SNP, desde el año 2000 se han implementado nuevos beneficios tales como la Pensión Mínima y los Regímenes de Jubilación Anticipada para trabajadores mineros, de construcción civil y con derecho ya adquirido en el SNP (Leyes Nos. 27252 y 27617). Dentro de cada uno de estos nuevos regímenes, a través de los Bonos Complementarios - BC, existe un compromiso muy importante por el Estado Peruano para financiar la parte no cubierta de las pensiones con recursos propios del afiliado (saldo de la CIC y la redención del BdR). Sólo para el 2004, el Estado ya ha otorgado una garantía de hasta US\$ 252 millones. En tal sentido, si bien estos BC constituyen un subsidio por parte del Estado a favor del afiliado al SPP, su carácter temporal y complementario, así como su pago vía pensiones, asegura su sostenibilidad en el tiempo y suaviza la carga del Tesoro Público<sup>28</sup>.

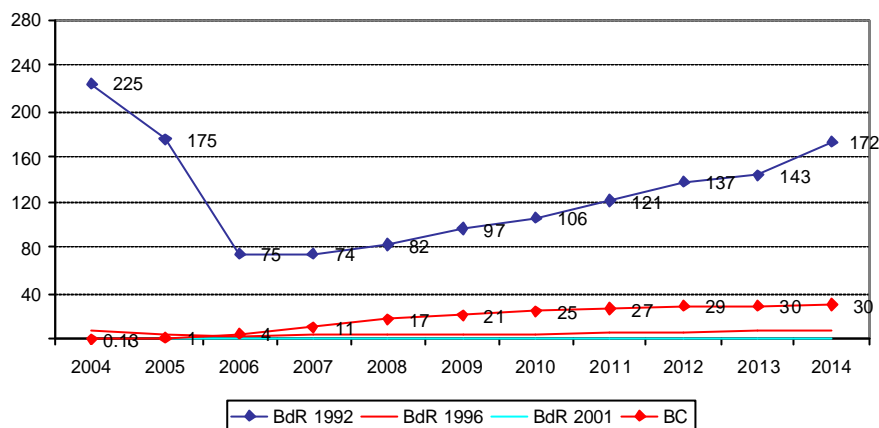
En adición a dichos BC, y en el marco del proceso de reforma de pensiones, el Gobierno ya ha venido asumiendo también una importante obligación por la redención de los Bonos de Reconocimiento. Estos últimos, a diferencia de los BC, redimen en una sola armada y sus recursos constituyen el reconocimiento por las aportaciones que efectuó el trabajador antes de ingresar al nuevo sistema. A diciembre de 2003, el Estado ha pagado ya US\$ 469 millones y este pago corresponde a cerca de 23 mil afiliados del SPP.

Si hacemos el análisis de las proyecciones de redención hasta el año 2014 (ver Gráfico 1), se observa que los pagos por BdR y Bonos Complementarios tienen una tendencia creciente, lo que implica mayores obligaciones para el Estado Peruano.

---

<sup>28</sup> Los Bonos Complementarios se pagan en forma de pensiones cuando a los afiliados se les agota sus fondos y, por tanto, no tienen más recursos para continuar financiando sus pensiones, por lo que el Estado procede a cubrir esta desprotección.

**Gráfico 1**  
**Proyección de redenciones de BdR y BC: 2004-2014**  
 (Millones de dólares)



Fuente: ONP

En efecto, a partir de 2008 los pagos por BdR crecen a una tasa promedio de 13%. Los pagos de BC por su parte crecen durante todo el período. Dicha tendencia creciente en el caso de los primeros se explica por el envejecimiento de la población afiliada al SPP y que demandan el pago de su BdR. Sobre la base de las edades de los afiliados con Bono, se ha estimado una demanda creciente de redenciones hasta cerca del año 2019 debido –básicamente– al cumplimiento de la edad legal de jubilación (65 años). En el caso de los BC, la tendencia se explica porque a los afiliados se les va agotando sus recursos conforme pasa el tiempo y el Estado va financiando pensiones a cada vez un número mayor de ellos.

A pesar de estos significativos esfuerzos existen aún constantes iniciativas legislativas orientadas a la desafiliación del SPP. Estas propuestas no tienen en cuenta los costos fiscales que la desafiliación representaría, además del perjuicio para los afiliados del SPP<sup>29</sup>. Cabe recordar que, a fin de resguardar a los trabajadores que pudieron haberse afiliado con cierto desconocimiento del funcionamiento del SPP, en sus inicios, las normas dieron oportunamente la alternativa de enmendar dicha decisión dejándoles el camino expedito para retornar al SNP hasta junio de 1996, es decir, cuatro años después de la creación del SPP. Luego de este plazo, con la emisión de nuevas normas se les facultó a los trabajadores para que soliciten la nulidad de su afiliación, esta vez, sólo en casos objetivos como por ejemplo que su ingreso se haya efectuado de manera irregular (falsificación de firma) o su permanencia en el SPP le configurase un perjuicio. Bajo esta lógica, el proceso de desafiliación del SPP ya ha seguido (y continúa) con un procedimiento legal ordenado y basado en causales objetivas (Nulidad de afiliación) que no sólo garantiza a los trabajadores gozar de este derecho, sino que, paralelamente, busca proteger los fondos y consolidar la solidez del SPP. El SPP es un sistema más sólido que el SNP, porque tiene viabilidad financiera y económica, que ha logrado acumular fondos por casi US\$ 7 000 millones que en su mayor parte están invertidos en el país y paga pensiones mayores a las del SNP. Este último, por su parte, es un sistema desfinanciado que no cumple con tener viabilidad financiera y económica que permita asegurar su sostenibilidad en el

<sup>29</sup> A través de la pérdida de la propiedad individual y un menor valor del Fondo de Pensiones derivado de la liquidación de los activos que tiene que hacer las AFPs para cumplir con la transferencia de recursos al SNP.

tiempo y por tanto requiere de importantes transferencias por parte del Estado para el pago de sus planillas (72,5% para el año 2003).

Es por ello que las iniciativas que pretenden la desafiliación irrestricta del SPP y posterior retorno al SNP no son aconsejables debido principalmente al efecto que tendría sobre la propiedad individual de los recursos de los trabajadores, los costos fiscales que ello representaría para el Tesoro Público y los efectos negativos que podría ocasionar sobre el mercado de capitales y el crecimiento de la economía en su conjunto.

Otro de los problemas que enfrenta el SPP está vinculado al nivel de costos y eficiencia. La crítica actual en el tema de costos está referida básicamente al nivel de la comisión que cobran las AFP por la administración de los recursos. Según refiere el estudio reciente del Banco Mundial<sup>30</sup> las comisiones del SPP son elevadas. No obstante esta no es característica exclusiva del sistema privado peruano sino de los sistemas privados de toda la región. Propuestas orientadas a reducir las o fijarlas así como a regular las ganancias de las AFP han surgido con la finalidad de enfrentar ello. Sin embargo, este tipo de medidas no tienen en cuenta que el control de precios conduce a serias deficiencias en los mercados, perjudicando a los afiliados. Si bien éste es un problema estructural que enfrentan los sistemas privados, es necesario diseñar mecanismos de mercado que alineen incentivos y estén orientados a ganar eficiencia en términos de costos operativos y economías de escala, que aseguren a su vez el traslado de estos beneficios a los afiliados.

En esta línea, la normativa del SPP ya contempla algunos mecanismos como los traspasos y descuentos en la comisión. En el caso de los traspasos, recientemente, con la Resolución SBS N° 1582-2004, se ha introducido en el SPP la posibilidad que los afiliados puedan realizar sus traspasos de una AFP a otra vía internet, lo cual incrementaría la competencia sin afectar significativamente los costos comerciales. En adición a ello, sería conveniente evaluar también su flexibilización en cuanto al requisito de tiempo de permanencia en una determinada AFP a fin de fomentar aún más la competencia entre ellas. En el caso de la reducción de las comisiones, a través de la Resolución SBS N° 1583-2004 recientemente publicada se han implementado los procedimientos regulatorios relacionados a la posibilidad que cada AFP ofrezca (voluntariamente) reducciones en su comisión sobre la base de dos criterios principales: i) la regularidad en la cotización y ii) el tiempo de permanencia futura del afiliado, fomentando de esa forma la competencia en la industria previsional privada.

Por el lado de la eficiencia, es sumamente valioso que el Fondo de Pensiones genere los mayores rendimientos de los recursos en beneficio de los afiliados. Actualmente el debate está referido a la determinación de los límites máximos de inversión en el exterior y la necesidad de difundir un indicador de rentabilidad neta de comisiones. Con relación al primer punto, argumentos técnicos referidos a la escasez de alternativas de inversión en el mercado de capitales local, excesiva concentración de inversiones en pocos emisores, tasas de retorno bajas ofrecidas por los instrumentos locales entre otros, sustentan la necesidad de incrementar gradualmente el límite de inversiones en el exterior. En contraposición, otros argumentos defienden la necesidad de no incrementar e incluso reducir los límites de inversión del fondo de pensiones en el exterior en cumplimiento del objetivo de desarrollar el mercado de capitales en el país. En cualquier caso, la evaluación de estas propuestas sobre aumentar o no los límites debe tener en cuenta el crecimiento del Fondo de Pensiones en una coyuntura donde la implementación del esquema Multifondos viene

<sup>30</sup> "Peru-Restoring the multiple pillars of old age income security". Ver página: <http://www-wds.worldbank.org>.



cobrando mayor importancia (hacia el año 2010 se proyecta un valor del Fondo de más de US\$ 16 000 millones), así como los efectos en la economía en su conjunto.

Respecto del indicador de rendimiento neto de comisiones, la crítica actual señala que éste sería muy útil desde el punto de vista del afiliado, a fin que éste pueda contar con un elemento de decisión adicional para diferenciar desempeños entre AFPs. Actualmente, el rendimiento que se publica es la tasa de rentabilidad del fondo de pensiones ("rentabilidad bruta"), es decir el de los aportes destinados a la CIC. Esta tasa no descuenta comisiones, por lo que al afiliado promedio no le es tan fácil diferenciar la gestión de cada AFP relacionando el rendimiento que le ofrece versus cuanto le cobra por la administración de sus recursos. En tal sentido, promover una mayor transparencia de la información en este aspecto, sería importante y pasaría necesariamente por definir primero una metodología de cálculo óptima y posteriormente –de ser el caso- proceder a su difusión<sup>31</sup>.

De otro lado, en una perspectiva de mediano plazo, el proceso de acumulación del SPP juega un papel decisivo en el nivel de pensión y consolidación del sistema. Así, en la medida que cada trabajador financia su propia pensión, los recursos acumulados dependen en buena medida de características individuales de cada trabajador (nivel de salario, continuidad laboral p.e.), así como también de factores que afectan el valor de las pensiones en su conjunto. Entre estos últimos además de la rentabilidad, destaca la tasa de aportación. En cuanto a ésta, se discuten propuestas para que sea restablecida de 8% a 10% de la remuneración del afiliado. Sobre este punto, en efecto, una mayor tasa de aportación a la CIC permite financiar mejores niveles de pensión en el futuro, y por tanto obtener una mayor tasa de reemplazo (pensión/salario), así como un crecimiento sostenido del Fondo de Pensiones. Es por ello que, la posibilidad de incrementar dicha tasa se constituye en un aspecto importante a favor del proceso de acumulación y resguardo de la sostenibilidad del SPP. No obstante, no se debe perder de vista que para alcanzar este objetivo es necesario evaluar también su efecto en el ingreso disponible de los trabajadores y el nivel de consumo presente, ya que, por ejemplo, en adición de la aportación a sistemas previsionales, los trabajadores enfrentan otros descuentos que afectan también su capacidad adquisitiva y consumo (pagos de seguro de salud e impuestos, por ejemplo).

Finalmente, y en lo que centra su análisis el presente documento, es la reducida cobertura del SPP. En efecto, aún cuando se ha incrementado a lo largo de la vigencia del Sistema Privado, ésta sólo ha alcanzado al 36% de la Población Económicamente Activa (PEA) en áreas urbanas, siendo necesario por tanto evaluar alternativas que fomenten un mayor alcance en el resto de la población y garantizar así un mejor desarrollo del sistema de seguridad social en el Perú. En tal sentido, si bien el SPP es un sistema sólido y viable financieramente, con enormes logros obtenidos desde su inicio, es imposible negar que subsisten algunos aspectos que deben trabajarse con el objetivo de consolidarlo y crear una cultura previsional sólida a futuro. En efecto, los esfuerzos gubernamentales están en esa línea. El MEF, en el marco de sus funciones, ha elaborado un documento denominado "Los Sistemas de Pensiones en Perú" el cual tiene como objetivo analizar los principales regímenes pensionarios (Decreto Ley N° 19990, Decreto Ley N° 20530 y SPP) describiendo aspectos de su normativa y problemática en general, así como las medidas que se vienen adoptando a efectos de mitigar dicha situación<sup>32</sup>. En éste se hace un primer esbozo de la cobertura del SPP,

<sup>31</sup> Cabe anotar que se trata de un indicador que, además de requerir de una sofisticación en el cálculo, tiene una importante limitación metodológica, pues sólo puede ser determinado estrictamente si se calcula a partir de las características individuales de cada afiliado, tales como fecha de afiliación, fecha de jubilación, periodos de desempleo y nivel de remuneración.

<sup>32</sup> Este documento se encuentra disponible en la sección de Especializados - Pensiones de la página web del MEF. Ver vínculo: [http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/sistemas\\_pensiones.pdf](http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/sistemas_pensiones.pdf)

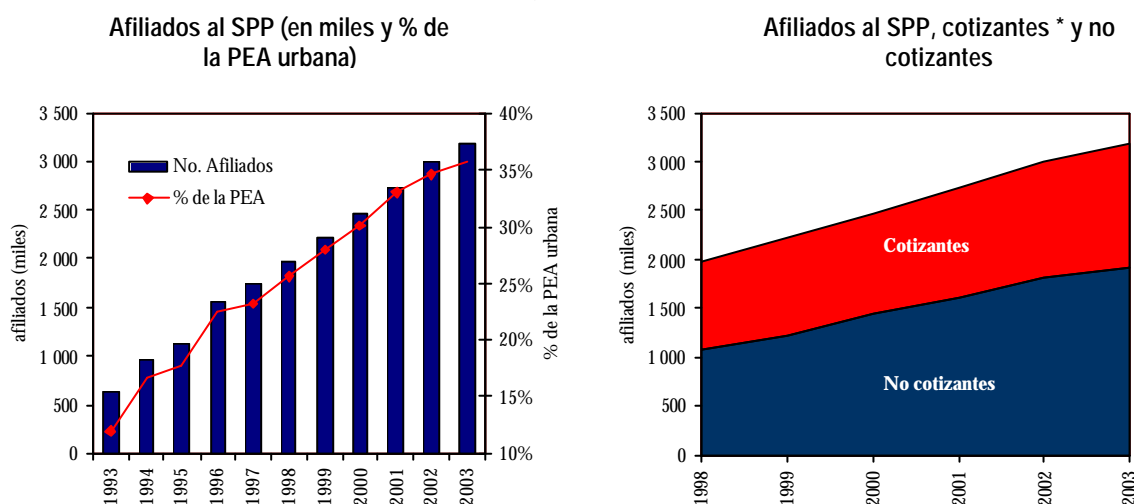
desprendiéndose que aún queda mucho camino por avanzar. Este camino se diseña en el presente documento.

## 2.1. Alcance del sistema privado de pensiones

La cobertura del SPP como porcentaje de la PEA población peruana es aún reducida. Los afiliados al SPP – es decir, aquellos trabajadores que cuentan con un contrato de afiliación con una AFP – apenas llegan al 25% de la PEA nacional<sup>33</sup>. Este porcentaje se incrementa a 36%, considerando la afiliación a nivel urbano. Dentro de algunos grupos de trabajadores esta cobertura es particularmente baja. Así, por ejemplo, sólo el 37% de los afiliados al SPP son independientes.

Debe mencionarse también que, aún dentro de los afiliados, el universo de aquellos que efectivamente realizan aportes a su CIC es aún más reducido (cobertura efectiva). Los cotizantes – aquellos que han realizado algún aporte al SPP en un período de doce meses – apenas llegan al 45% de los afiliados totales<sup>34</sup> (Gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**Afiliados y cotizantes al SPP**



- El dato de PEA para 1993 ha sido tomado del Censo Nacional de Población y Vivienda. Los datos de PEA para 1997-2002 han sido tomados del INEI (basado en la Encuesta Nacional de Hogares – IV Trimestre). Para 1994-1996, se ha realizado una proyección lineal de crecimiento de la población sobre la base de la información del Censo de 1993 y el dato de INEI para 1997. Para 2003, se ha realizado una proyección con la tasa de crecimiento de la PEA.

- Para los datos de cotizantes y afiliados, se reporta la información de la SBS para diciembre de cada año.

\* Se refiere a los afiliados que han realizado por lo menos algún aporte al SPP durante los doce meses previos a diciembre de cada año.

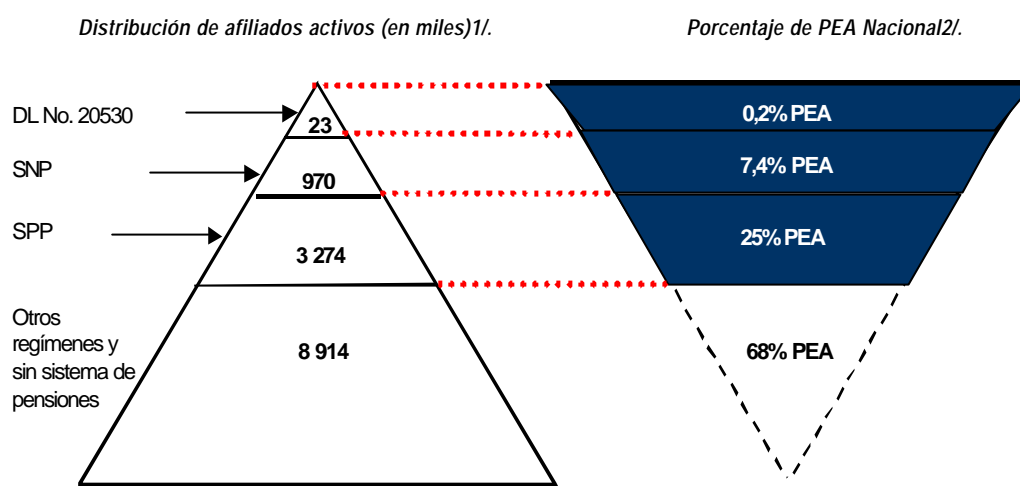
En consecuencia, de la información disponible puede notarse que los niveles de afiliación son bajos en el SPP y que los niveles de cobertura efectiva son aún más reducidos. De esta manera, se requiere que se realicen acciones que generen mayor estímulo para la afiliación y cotización al SPP. La información disponible señala también que la cobertura del SPP en Perú es una de las menores en América Latina. Con relación a este último punto, dos elementos deben ser considerados en el análisis del alcance del Sistema Privado y su comparación con otros países.

<sup>33</sup> Países como Chile muestra un índice de cobertura mucho mayor por parte de su sistema privado de pensiones (56% para junio del 2003).

<sup>34</sup> Los cuales a su vez apenas alcanzan a 25% de la PEA nacional y 38% de la PEA urbana.

En primer lugar, debe mencionarse que en Perú opera paralelamente al SNP, por lo que en la actualidad, los trabajadores tienen la libertad de elegir el sistema al que desean pertenecer. En otros países como Chile, el sistema público fue cerrado. No obstante, cabe señalar que aún si se consideraran los afiliados activos del SNP, la cobertura previsional del Perú sólo llegaría al 32% de la PEA nacional<sup>35</sup> (ver Gráfico 3). Asimismo, en términos efectivos (número de cotizantes), la cobertura es aún más reducida alcanzando apenas a 13% de la PEA nacional (ver Gráfico 4).

**Gráfico 3**  
Cobertura de los sistemas de pensiones



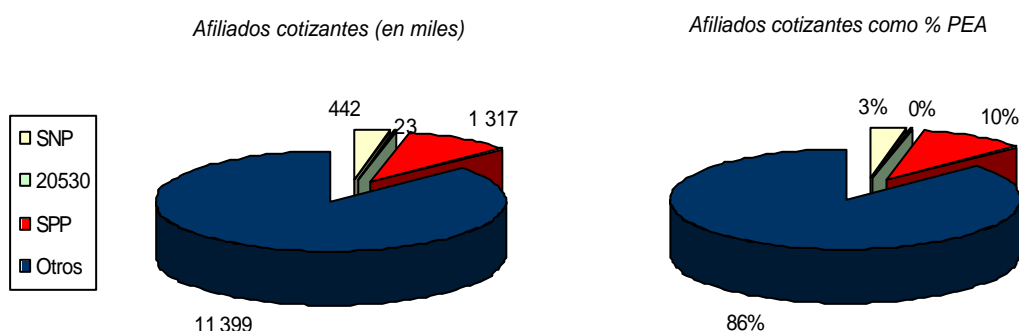
Notas:

1/. Mayo de 2004

2/. Población Económicamente Activa estimada para el año 2003 en base a la Encuesta Nacional de Hogares 2001-2002 (13,2 millones).

Fuente: MEF, INEI, SBS, ONP

**Gráfico 4**  
Cobertura efectiva de los sistemas de pensiones 1/.



Nota:

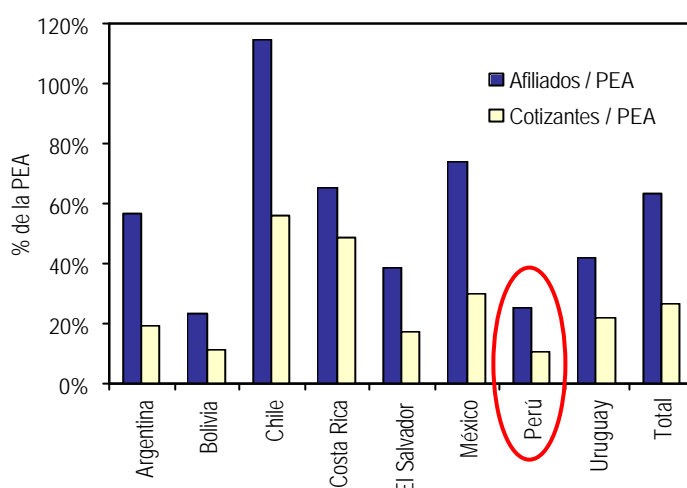
1/. La categoría "Otros" muestra la parte de la Población Económicamente Activa (PEA) que no se encuentra cotizando a los Sistemas de Pensiones.

Fuente: MEF, INEI, SBS, ONP

<sup>35</sup> No se considera al Régimen del Decreto Ley N° 20530 por ser un régimen teóricamente cerrado.

En segundo lugar, debe considerarse que el SPP es más joven que otros sistemas privados latinoamericanos. Por ejemplo, mientras que el SPP fue creado en 1992 en Perú, éste fue implementado en 1981 en Chile. Sin embargo, si se compara el nivel de cobertura en varios países de la región, se encuentra que el peruano sólo supera el de Bolivia y que los Sistemas Privados de Chile, Argentina y México superan ampliamente al peruano, incluso los niveles promedio de cobertura de la región son mayores al de Perú (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Afiliados y cotizantes al SPP en América Latina, países seleccionados (2002) \***



\* Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones - AIOS (2003)

\*\* Fuentes: La información de afiliados en Perú proviene de la Superintendencia de Banca y Seguros, la de Chile ha sido tomada de la Superintendencia de AFP. La PEA ha sido estimada sobre la base de información del INEI.

En tal sentido, la preocupación central que se desprende del análisis precedente es que en la actualidad más del 60% de la población en el Perú no cuenta con la cobertura de algún sistema previsional y que ésta se encuentra por debajo de los niveles promedio de la región. Cabe recordar que ante el significativo desequilibrio financiero que caracterizaba al Sistema Público de Pensiones desde 1992, el objetivo central de la reforma era reducir la carga financiera del Estado y promover la existencia de un sistema de pensiones viable financieramente<sup>36</sup>. Además de ello, uno de los objetivos colaterales que fue contemplado en el diseño de la reforma era contribuir al aumento de la cobertura previsional. Sin embargo, éste ha sido y continúa siendo un tema que no depende sólo de una reforma sino de una serie de factores<sup>37</sup>, entre los cuales puede citarse la formalización de la economía y/o las relaciones laborales.

Por tal motivo, debemos tener presente que la solución al problema de cobertura no es tarea exclusiva del SPP. La información disponible muestra que la adopción de un sistema de

<sup>36</sup> Cuando se implementaron las reformas en América Latina, fueron varios los objetivos, pero en el caso peruano estos fueron principalmente: i) Reducir el creciente déficit y crisis financiera del Sistema Nacional de Pensiones, cuya situación deficitaria estaba siendo reforzada por el envejecimiento de la población; ii) Propiciar el desarrollo del mercado de capitales y de seguros en la economía; iii) Necesidad de otorgar mejores ingresos a la población en la vejez, basados en un esquema financieramente sostenible, autofinanciado y acorde con sus ingresos laborales; iv) Brindar al afiliado la posibilidad de elegir entre la alternativa de pensiones que más le convenga; v) Otorgar mayor transparencia al manejo de los fondos previsionales ("Diez años del Sistema Privado de Pensiones", 2003, Morón y Carranza, página 22, Universidad del Pacífico; y en "La capitalización individual en los sistemas previsionales de América Latina", 2003, AIOS).

<sup>37</sup> "Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado", 2000, Alberto Arenas – CEPAL serie Financiamiento del Desarrollo.

capitalización no garantiza la mejora automática de la cobertura previsional. La solución pasaría necesariamente por mitigar las distorsiones relacionadas al “grado de informalidad” de la economía y las características del mercado laboral en su conjunto. Por un lado, una potencial reforma laboral que tenga como finalidad la reducción de los “sobrecostos” laborales, ayudaría en gran medida a este objetivo<sup>38</sup>. Por otro lado, medidas para incentivar la afiliación y aportación de los trabajadores en general (particularmente en el caso de informales), es fundamental para alcanzar este objetivo (diseño de productos especializados o complementarios con planes de salud, por ejemplo).

### III. Acciones recientes

#### 1. Acciones emprendidas en el sistema público de pensiones

- *Ajuste de variables previsionales.* En junio de 2002, mediante el Decreto Supremo 099-2002-EF, se modificaron los criterios aplicables para la determinación del monto de la pensión de jubilación con la finalidad de eliminar algunas de las distorsiones en comparación con el sistema privado y de preservar su sostenibilidad ante los cambios demográficos y de esperanza de vida. Con dicha norma, se ajustaron tanto el porcentaje de la remuneración de referencia aplicado para el cálculo de las pensiones, como el cálculo de la misma remuneración de referencia. Dicha modificación es aplicable a los afiliados del SNP que en enero de 2002 hayan tenido menos de 55 años de edad.
- *Lineamientos, supervisión y control.* En ese mismo año, se expidió el Decreto Supremo N° 159-2002-EF, el cual establece lineamientos y directivas para el adecuado reconocimiento, calificación, declaración y pago de los derechos pensionarios del Régimen del Decreto Ley N° 20530 que deben seguir las unidades ejecutoras y otorga al MEF facultades de supervisión y control sobre éste régimen. Éste establece además que las mencionadas unidades ejecutoras deben publicar una relación de las pensiones pagadas que sean superiores a 1,5 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y deben informar al MEF y a la Contraloría General de la República de las incorporaciones y reincorporaciones que realicen a este régimen. Posteriormente, se emitió el DS N° 048-2004-EF de abril de 2004, que complementa el marco de la Unidad de Supervisión y Control a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- *Centralización de información.* En febrero y marzo de 2003 respectivamente, se aprobaron los Decretos Supremos N° 026-2002-EF y 043-2002-EF, los cuales establecen que las entidades encargadas del reconocimiento, declaración, calificación y pago de los derechos pensionarios del Decreto Ley N° 20530 deben presentar, a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), información para el cálculo de sus reservas actuariales (pensionistas, afiliados activos y montos de sus planillas)<sup>39</sup>. Debido a que las planillas de este régimen son administradas por las unidades ejecutoras que otorgaron las pensiones a los trabajadores, antes de la emisión de los referidos Decretos Supremos no se contaba con un mecanismo que permitiese consolidar un registro único de pensionistas ni con información actualizada sobre el pago de planillas y cálculo actuarial de las unidades ejecutoras. En tal sentido, con el cumplimiento de lo dispuesto por los citados dispositivos legales, por parte de las entidades, se ha permitido centralizar la información del Decreto Ley N° 20530. Actualmente, dicha información ha sido cruzada (en lo

<sup>38</sup> En esta línea, las reformas tributarias contenidas en el Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007 Revisado han previsto eliminar el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) hacia fines del presente año.

<sup>39</sup> La ONP, en coordinación con las entidades, debe efectuar el cálculo actuarial del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530 para el reconocimiento y registro de las reservas pensionarias, las reservas no pensionarias y las reservas para contingencias.

que resulta aplicable), con la base de datos que administra la Superintendencia de Administración Tributaria – SUNAT<sup>40</sup> y con el Banco de Datos de los Servidores Públicos del MEF para garantizar la consistencia de la información.

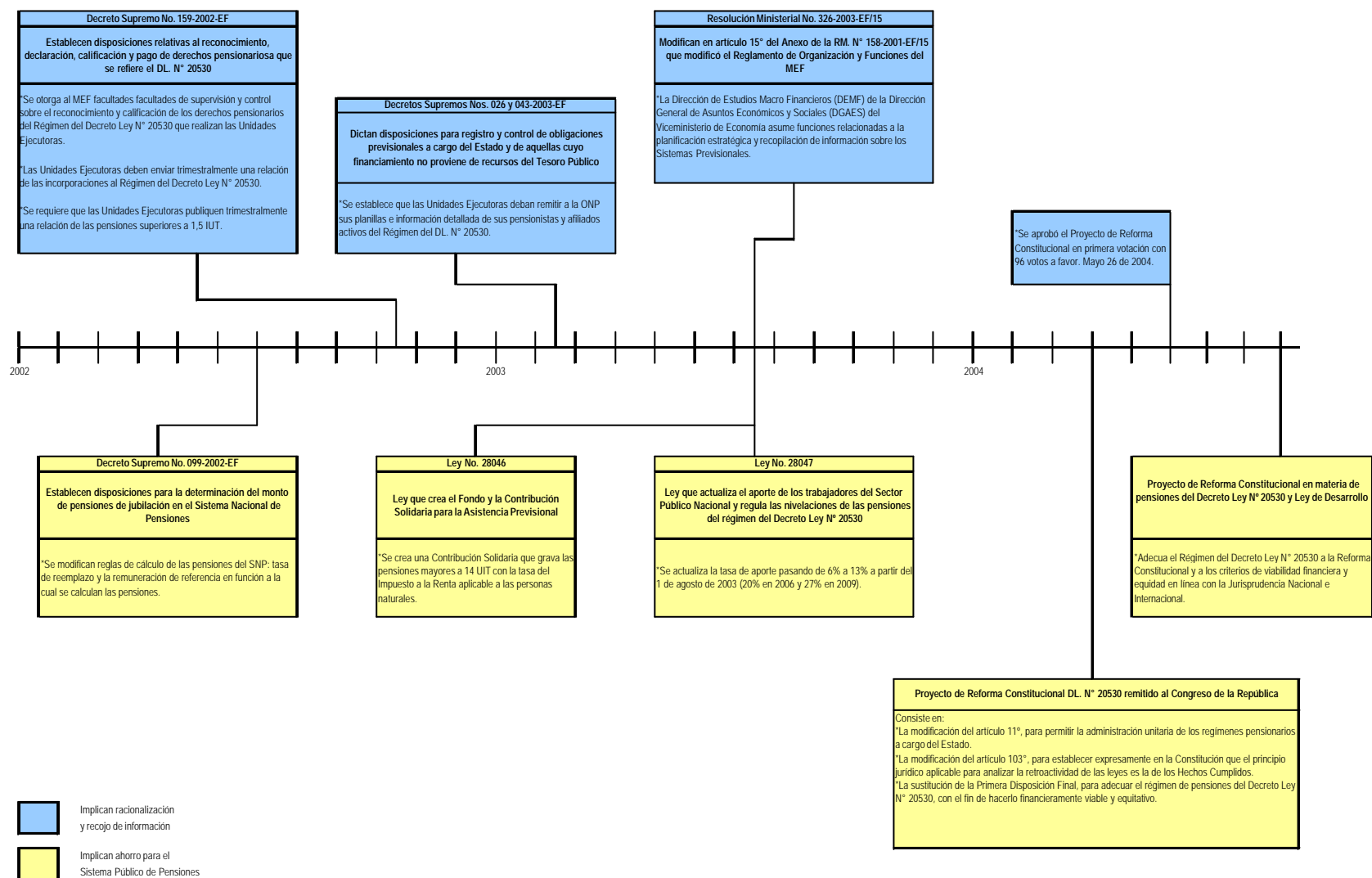
- *Facultades MEF.* En junio de 2003 se ha definido una institución responsable de la política pensionaria y de la racionalización del régimen del Decreto Ley N° 20530. Así, mediante Resolución Ministerial N° 326-2003-EF/15 se han asignado tales funciones a la Dirección de Estudios Macro Financieros (DEMF) de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) que depende del Viceministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- *Contribución solidaria.* A través de la Ley N° 28046 de julio de 2003 (modificada por el Decreto Legislativo No. 948), se creó la Contribución y el Fondo para la Asistencia Previsional - COSAP, el cual está conformado básicamente por la recaudación de un impuesto a las pensiones superiores a 14 UIT anuales con una tasa equivalente al impuesto a la renta aplicable a las personas naturales. Su Reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo No. 053-2004-EF en abril de 2004 y, posteriormente, en mayo y junio, las Resoluciones Nos. 110-2004/SUNAT y 151-2004/SUNAT viabilizaron los mecanismos para la declaración y pago de la COSAP y también aprobaron la nueva versión del PDT Remuneraciones. En tal sentido, a julio del presente año, se ha recaudado en total S/. 6,9 millones y se estima que la recaudación anual será de S/. 22,1 millones.
- *Actualización de tasa de aportación y tope de pensión.* En ese mismo año, la Ley N° 28047 estableció un cronograma de incrementos graduales de la tasa de aportes del Decreto Ley N° 20530, pasando de 6% a 13% a partir de agosto de 2003, 20% a partir de agosto de 2006, y 27% a partir de agosto de 2009. Asimismo, se fijó un tope de pensión equivalente a 1 UIT. A mayo de 2004, la información remitida por las unidades ejecutoras a través del SIAF-SP evidencia que la recaudación ha crecido en alrededor de 100% luego de la entrada en vigencia de la mencionada ley. Para el año 2004 se estima recaudar alrededor de S/. 52 millones.
- *Proyecto de Reforma Constitucional en materia de pensiones del Decreto Ley N° 20530 y Ley de Desarrollo.* Dado que este régimen constituye el principal problema del Sistema Público de Pensiones, las acciones del Estado se concentrarán en el corto y mediano plazo, en la reforma de este sistema pensionario. Debido a las limitaciones constitucionales existentes para la reforma, el Ejecutivo remitió al Congreso de la República un proyecto de Reforma Constitucional que permita hacer viable la implementación de modificaciones a este régimen<sup>41</sup>, el cual fue aprobado en primera votación del Congreso el 26 de Mayo de 2004 con 96 votos a favor. Debido a que el proyecto implica cambios en la Constitución, requiere contar con la aprobación de una mayoría calificada (2/3 de los votos) del Congreso durante dos legislaturas, por lo que la aprobación definitiva de la modificación constitucional requiere de una segunda votación en la presente legislatura. Para dicho efecto, el Ejecutivo ha remitido al Congreso el proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional que complementa el proyecto anterior y adecua el Régimen del

<sup>40</sup> Pues esta entidad registra información proveniente de las contribuciones a Essalud.

<sup>41</sup> Artículos 11°, 103° y Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución. Ver numeral 1. del acápite V.

Decreto Ley N° 20530 a los criterios de viabilidad financiera y equidad en línea con la jurisprudencia nacional e internacional.

Tabla 6: Acciones recientes del Estado en el Sistema Público de Pensiones (2002-2004)





## 2. Acciones emprendidas en el sistema privado de pensiones

- *Mejora de beneficios previsionales.* En el año 2002, con la Ley N° 27617, se estableció una Pensión Mínima en el SPP equivalente a la del SNP. Para acceder a esta pensión el trabajador debe contar por lo menos con 65 años de edad, haber realizado aportes por 20 años o más y haber nacido antes de 1946. Aquellos con fondos insuficientes para poder alcanzar dicha pensión acceden al Bono Complementario de Pensión Mínima (BCPM) financiado por el Estado. En tal sentido, el BCPM financia aquella parte no cubierta por los recursos de propiedad del afiliado, a efectos que la pensión que se calcule en el SPP resulte igual a S/. 484<sup>42</sup>. Con dicha Ley también se ha establecido una medida temporal para aquellos trabajadores que al momento de trasladarse al SPP ya cumplían con los requisitos para jubilarse adelantadamente en el SNP. En estos casos, el Estado emite Bonos Complementarios de Jubilación Adelantada (BCJA) para asegurar que la pensión del SPP no sea menor a la que hubiera recibido en el SNP<sup>43</sup>.

Otro beneficio de jubilación anticipada creado por la Ley N° 27617 fue el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados (REJA), el cual es un régimen temporal que proporciona condiciones de jubilación más flexibles para los trabajadores afiliados al SPP que se encuentren en situación de desempleo. Para su acceso, los afiliados deben cumplir con tener como mínimo 55 años de edad, estar desempleados por lo menos de 12 meses y los recursos acumulados en su CIC más el valor de redención del BdR deben ser suficientes para obtener una pensión mayor al 30% del promedio de remuneración de los últimos 5 años o, a 2 veces la Remuneración Mínima Vital (RMV)<sup>44</sup>.

- *Evaluación y capacitación de promotores y, transparencia en el proceso de afiliación para trabajadores de edad avanzada.* Dado que la dinámica de las afiliaciones y los traspasos puede significar un incremento de la demanda por promotores, se consideró conveniente flexibilizar los procedimientos respecto del reclutamiento y la selección de promotores por parte de las AFP, a efectos de dotar a éstas de un mayor grado de autonomía y responsabilidad. Sobre la base de los incentivos naturales de las AFP a contar con un personal de ventas que se encuentre adecuadamente identificado y capacitado, la Resolución SBS N° 007-2002 de enero de 2002 estableció que la contratación de los promotores de venta debe obedecer a un proceso de convocatoria, capacitación, evaluación y selección de plena responsabilidad de las AFP. Asimismo, la norma establece los lineamientos que las AFP deben considerar para el establecimiento de un sistema de evaluación, un programa de capacitación y un procedimiento de supervisión periódica.

Adicionalmente, la norma citada estableció que los trabajadores mayores de 50 años de edad que se afilien al SPP deben firmar una declaración de haber recibido toda la información necesaria para decidir su incorporación al SPP y que éste le garantiza una pensión en función a los aportes que realice a su cuenta individual de capitalización, la rentabilidad que estos aportes generen y el monto del Bono de Reconocimiento, de tal modo que la pensión podría resultar distinta a la del SNP.

- *Transferencias de fondos al exterior.* En diciembre de 2002, la Ley N° 27883 introdujo la portabilidad de los recursos en el SPP. Dicha norma estableció la posibilidad que los afiliados al SPP que emigren del país para establecerse de manera permanente en el exterior, puedan solicitar

<sup>42</sup> Pensión Mínima del SNP (S/. 415) anualizada.

<sup>43</sup> Cabe recordar que el Estado también emite Bonos de Reconocimiento Complementarios por el Régimen de Jubilación Anticipada para trabajadores mineros y de construcción civil (Ley No. 27252).

<sup>44</sup> Posteriormente, en junio de 2002, mediante la Resolución SBS N° 561-2002, se aprobó el Reglamento Operativo del Régimen Especial de Jubilación en el SPP; el cual establece las normas operativas que permiten el ejercicio de los beneficios de la jubilación anticipada para aquellos afiliados que se encuentran dentro de los alcances del denominado Régimen Especial de Jubilación.

que los recursos de sus cuentas individuales de capitalización sean depositados en un fondo previsional de su nuevo país de residencia. De esta manera se permite cautelar el derecho los trabajadores que, si bien han prestado labores en nuestro país por un cierto período, no van a percibir la correspondiente pensión de jubilación en el Perú, sino muy probablemente en su país de origen o de destino.

- *Competencia para licitar el contrato de seguro.* En junio del 2003, se emitió la Resolución SBS 900-2003, mediante la cual se obliga a las AFP a licitar anualmente el contrato de seguro de invalidez y sobrevivencia que mantienen con las Empresas de Seguros. Como resultado de la implementación de esta medida, a partir de noviembre de 2003, la prima del seguro previsional ha disminuido en promedio 25% representando un ahorro para los afiliados de más de US\$ 21 millones. Antes de dicha fecha, las primas de seguro promediaban 1,23% de la remuneración, mientras que ahora, promedian alrededor de 0,92%.

Asimismo, con fecha 9 de agosto de 2004, mediante Resolución SBS N° 1314-2004 se han introducido modificaciones adicionales a los procedimientos que deben realizar las AFP y Empresas de Seguros a fin de seguir promoviendo un escenario de mayor competencia en el proceso de licitación para la administración de los riesgos de invalidez y sobrevivencia en el SPP.

- *Eficiencia de portafolio.* En febrero de 2003, con la finalidad de mejorar la diversificación de portafolio en el exterior, se aprobó la Resolución SBS N° 167-2003. Mediante dicha norma se ampliaron las monedas de denominación de los instrumentos de inversión, las plazas de emisión o registro de los instrumentos de inversión y de las instituciones de custodia, los períodos de settlement de las transacciones efectuadas, así como permitir la inversión en operaciones de cobertura del riesgo cambiario.

Adicionalmente, con la finalidad de hacer frente a la escasez de instrumentos de inversión en el mercado local, la Resolución SBS N° 171-2003 introduce modificaciones a los Títulos VI y X del Compendio de Normas Reglamentarias del SPP, para perfeccionar la reglamentación de la inversión de las Carteras Administradas por las AFP en cuotas de participación de Fondos Mutuos de Inversión en Valores y de Fondos de Inversión en instrumentos de inversión representativos de activos titulizados, los cuales constituyen alternativas para la diversificación de los recursos previsionales. De esta manera, la norma establece la presentación de información y limitaciones de las inversiones en Fondos Mutuos o Fondos de Inversión; así como algunas consideraciones de límites de inversión en el exterior en dichos instrumentos.

Por otro lado, la Resolución SBS N° 1615-2003, permite a las AFP invertir en instrumentos emitidos bajo la modalidad de oferta privada. En ese sentido, la norma permite la inversión en instrumentos de inversión emitidos bajo la modalidad de oferta privada, incorporando algunos requerimientos mínimos orientados a garantizar la transparencia de la emisión de dichos instrumentos, así como la veracidad y continuidad del flujo de información que el emisor y el estructurador deben brindar a las AFP sobre la situación financiera y legal de la empresa emisora y los valores ofrecidos.

- *Diversificación y eficiencia.* En el año 2003, con la Ley N° 27988 se creó el esquema de Fondos Múltiples (Multifondos) con el objeto de permitir en el corto plazo la flexibilización de los mecanismos de inversión para que las AFP puedan construir portafolios de inversión más eficientes. Dicho esquema introduce la posibilidad que el afiliado pueda elegir que sus fondos sean invertidos en alguno de los 3 tipos de fondos, dependiendo de sus expectativas de rentabilidad y de tolerancia al riesgo: i) Fondo de preservación del capital (tipo 1): orientado a afiliados que están por

jubilarse y que requieren un fondo seguro sin mucho riesgo; ii) Fondo mixto (tipo 2): cuenta con un nivel de riesgo moderado y dirigido a afiliados en edades intermedias (esta estructura es la que actualmente se tiene en el SPP) y; iii) Fondo de crecimiento (tipo 3): el cual es un fondo más agresivo (de mayor riesgo) que busca retornos a largo plazo por encima del promedio. El nuevo marco regulatorio, contemplado bajo este esquema, establece que la política de diversificación de inversiones se realice sobre la base de una categorización por clase de activos y de acuerdo al tipo de fondo. Antes, la regulación sólo establecía límites por tipo de instrumento de inversión. Actualmente, este esquema se encuentra en proceso de implementación operativa y se estima entrará en vigencia para 2005.

- *Reducción de costos operativos y fomento de competencia.* Mediante Resolución SBS N° 1315-2004 se ha creado el Mercado Electrónico de Retiros y Rentas del SPP (MELER) como un sistema informático implementado por la SBS y que tiene por objeto procesar los flujos de información entre las AFP y las Empresas de Seguros en lo que se refiere a las solicitudes de cotizaciones de pensiones y que da lugar a la elección de un producto previsional. En dicha norma, se ha previsto que, a partir del 31 de agosto de 2004, el sistema MELER opere de forma paralela al actual sistema de trámite de beneficios bajo medios físicos. Posteriormente, la SBS dispondrá su uso exclusivo sin necesidad de los medios físicos de cotización de rentas vitalicias.
- *Costos y competencia.* Recientemente, con la Resolución SBS N° 1582-2004, se ha introducido en el SPP la posibilidad que los afiliados puedan realizar sus traspasos de una AFP a otra por internet, lo cual incrementaría la competencia sin afectar los costos comerciales significativamente. Asimismo, a través de la Resolución SBS N° 1583-2004 se han implementado los procedimientos regulatorios relacionados a la posibilidad que cada AFP ofrezca reducciones en su comisión. Para dicho efecto, se han creado Planes de Permanencia que constituyen un esquema de bonificación que da lugar a un descuento en la comisión sobre la base de dos criterios principales: i) la regularidad en la cotización y ii) el tiempo de permanencia futura del afiliado.
- *Mejoras en el proceso de cobranza.* La SBS viene evaluando la posibilidad de mejorar el esquema de recaudación y cotización de aportes previsionales, a través del desarrollo del proyecto de declaración y recaudación electrónica de aportes y de fortalecer el proceso administrativo de cobranza. Adicionalmente, a efectos de lograr una mayor transparencia en la información de morosidad, se viene desarrollando la incorporación de esta información en las centrales de riesgo para la difusión del comportamiento financiero de los empleadores, de forma tal que ello sirva de incentivo para que éstos no incurran en morosidad por concepto de aportes.

#### IV. Definición de indicadores para los sistemas de pensiones en Perú

Por su importancia en la economía peruana, y considerando la actual situación de los regímenes pensionarios, es esencial que los esfuerzos gubernamentales, políticos y académicos se orienten a evaluar alternativas de solución a los diversos aspectos pendientes de los sistemas previsionales. Así, en adición al documento: "Los Sistemas de Pensiones en Perú" - que tiene como objetivo analizar los principales regímenes pensionarios describiendo aspectos de su normativa y problemática en general, así como las medidas que se vienen adoptando a efectos de mitigar dicha situación<sup>45</sup> - el Ministerio de Economía y Finanzas ha elaborado (en coordinación con las entidades competentes: ONP y SBS) el presente documento denominado "Plan de Acción de los Sistemas de Pensiones en Perú" con el fin de esbozar una estrategia de mediano plazo orientada a mitigar los aspectos centrales de la referida

<sup>45</sup> Este documento se encuentra disponible en la sección de especializados - pensiones de la página web del MEF. Ver vínculo: [http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/sistemas\\_pensiones.pdf](http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/sistemas_pensiones.pdf)

problemática. Por el lado del Sistema Público, se ha definido como objetivo esencial reducir la pesada carga que enfrenta el Estado y ganar eficiencia. Por el lado del SPP, se ha establecido de forma prioritaria incrementar su cobertura y eficiencia.

Sobre la base de este contexto, la presente sección propone indicadores para los regímenes pensionarios, diseñados tomando en consideración su actual situación y sus diferencias. Por un lado, en el caso de los regímenes administrados por el Estado, dada la magnitud de su desbalance financiero y necesidad de transferencias del Tesoro, se formulan indicadores de sostenibilidad financiera y eficiencia. Por otro lado, en el caso del sistema privado, en línea con su problemática actual, se analizan indicadores de cobertura y eficiencia. El objetivo de estos indicadores es que puedan servir como línea de base para el establecimiento de metas y el monitoreo de su desempeño. A continuación, se discuten los indicadores construidos para cada sistema previsional.

### 1. Indicadores para el sistema público de pensiones: sostenibilidad financiera y eficiencia

Para el sistema público de pensiones se han establecido indicadores de sostenibilidad financiera y eficiencia. En este caso no se proponen indicadores de cobertura, pues considerando su problemática de marcado desequilibrio financiero no se prevé una política de ampliación de cobertura. Se considera que, al representar una enorme carga fiscal, cualquier estrategia responsable de ampliación de cobertura de seguridad social no puede ni debe ser liderada por los regímenes públicos a cargo del Estado.

Bajo esta línea, se ha estimado prudente definir indicadores de sostenibilidad financiera para ambos regímenes. Ello responde a que, bajo las condiciones actuales de los regímenes públicos, el Estado debería poder asegurar que se encontrará en posibilidades de cumplir con las obligaciones que ya ha contraído.

De manera específica, el indicador de sostenibilidad financiera para el SNP ( $ISF^{SNP}$ ) constituye el promedio, en valor presente, de la provisión que el Estado, a través de la ONP, debería realizar anualmente con el fin de cubrir sus obligaciones previsionales a futuro para el pago de pensiones bajo el DL N° 19990. Para ello, en línea con el Instructivo N° 20-2003-EF/93.01 aprobado por Resolución de Contaduría N° 159-2003-EF/93.01, se estima el costo previsional total de los pensionistas de los regímenes públicos y se divide entre un estimado del número de años que le restan a un pensionista promedio en el sistema. Por otro lado, sobre la base de los mismos dispositivos legales, se estima el costo provisional neto (valor de obligaciones – valor de aportes) de los afiliados activos al sistema público y se divide entre el número promedio de años que le restan al trabajador para jubilarse. A través de estos dos componentes, se puede calcular el costo anual promedio, en valor presente, de la provisión que como mínimo se debe realizar:

$$ISF^{SNP} = \frac{\text{Costo previsional pensionistas}}{\text{Años restantes}} + \frac{\text{Costo previsional activos}}{\text{Años restantes de jubilación}}$$

$$\text{Años restantes} = \text{Esperanza de vida} - \text{edad promedio de jubilados}$$

$$\text{Años restantes de jubilación} = \text{Edad estimada de jubilación} - \text{edad promedio de activos}$$

Debido a que  $ISF^{SNP}$  constituye la provisión promedio anual que debería realizarse, se planea compararlo anualmente con el valor de las provisiones que la ONP realiza.

En el caso del régimen del Decreto Ley N° 20530, el indicador de sostenibilidad financiera se encuentra actualmente en su etapa de diseño final para su posterior publicación.

Por otro lado, se han definido indicadores de eficiencia. Éstos deben reflejar aspectos relacionados con el manejo de recursos que desembolsa el Estado para el pago de pensiones. Debido a las diferencias existentes entre el SNP y el régimen del Decreto Ley N° 20530, se han propuesto indicadores separados para cada uno de ellos.

En el caso del SNP, la eficiencia se ha definido como la tasa de retorno de los recursos del Fondo Consolidado de Reservas (FCR) vinculada al DL N° 19990 (IE<sup>SNP</sup>) como una medida del manejo de los recursos previsionales del SNP. Con relación al régimen del Decreto Ley N° 20530, como no existe un fondo para el pago de sus pensiones, el indicador de eficiencia para este sistema ha sido definido como:  $IE_{DL\ 20530} = \text{Monto de transferencias del Tesoro Público al régimen del Decreto Ley N° 20530} / \text{Gasto no financiero del gobierno general}$ .

La Tabla 7 presenta un resumen sobre los indicadores planteados para el sistema público de pensiones y la estimación de estos indicadores para el año 2003.

**Tabla 7**  
**Indicadores de sostenibilidad financiera y eficiencia para el sistema público de pensiones**

	Sostenibilidad Financiera		Eficiencia	
	Indicador	Valor del indicador (2003)	Indicador	Valor del indicador (2003)
<b>DL 19990</b>	<b>ISF<sub>1</sub><sup>SNP</sup></b> : Provisión anual promedio (valor presente) en el SNP para pensionistas y activos	* Provisión anual promedio = US\$ 866,2 millones	<b>IE<sup>SNP</sup></b> : Rendimiento del Fondo Consolidado de Reservas (FCR) vinculado a los fondos del SNP.	* Tasa de rendimiento del FCR-DL 19990 en US\$ (Enero-Diciembre 2003) = 2,43% * Tasa de rendimiento del FCR-DL 19990 en US\$ (promedio 1995-2003)=6,25%
<b>DL 20530 a/.</b>	<b>ISF<sub>1</sub><sup>DL 20530</sup></b> : En construcción.		<b>IE<sup>DL 20530</sup></b> : Transferencias del Tesoro Público al régimen del DL 20530, como porcentaje del Gasto no Financiero del Gobierno General.	10,1%

**Notas:**

a/. En el caso del DL N° 20530, las transferencias del Tesoro Público se realizan al sólo al gobierno central y regional.

## 2. Indicadores para el sistema privado de pensiones: cobertura y eficiencia

Como se ha señalado previamente, la estrategia de ampliación de cobertura no puede ser liderada por el sistema público de pensiones por la enorme carga fiscal que ello implicaría. En tal sentido, el SPP se constituye en el esquema vigente bajo el cual el Estado Peruano plantearía su estrategia de desarrollo de ampliación de cobertura del sistema de seguridad social.

Bajo esta lógica, para el SPP se han elaborado dos indicadores de cobertura. El primero es la proporción de la PEA que se encuentra afiliada al SPP (IC<sub>1</sub><sup>SPP</sup>). Sin embargo, como pudo apreciarse en el acápite 2 de la sección II, la afiliación no implica que los trabajadores se encuentren aportando de

manera efectiva al sistema. En tal sentido, se plantea emplear la proporción de cotizantes (afiliados que cuenten con una aportación efectiva, como mínimo, durante los últimos doce meses) en la PEA como segundo indicador ( $IC_2^{SPP}$ ).

Asimismo, se empleará el retorno de los fondos del SPP como indicador de la eficiencia en la administración de los recursos de este régimen ( $IE^{SPP}$ ). La Tabla 8 presenta un resumen sobre los indicadores planteados para el SPP y la estimación de estos indicadores para el año 2003.

**Tabla 8**  
**Indicadores de cobertura y eficiencia para el sistema privado de pensiones**

Cobertura		Eficiencia	
Indicador	Valor del indicador (2003)	Indicador	Valor del indicador (2003)
$IC_1^{SPP}$ : Proporción de afiliados al SPP en la PEA	* Afiliados / PEA = 24,5%	$IE^{SPP}$ : Rendimiento del fondo del SPP	* Tasa de rendimiento en S/. en 2003 = 21,2% * Tasa de rendimiento en S/. (promedio 1995-2003) = 8,1%
$IC_2^{SPP}$ : Proporción de cotizantes al SPP en la PEA	* Cotizantes / PEA = 10,2%		

Respecto de los indicadores de eficiencia en rentabilidad que han sido especificados tanto para el SNP como el SPP, es importante precisar que su lectura debe ser efectuada de manera cuidadosa. Por un lado, las acciones que se implementarán para contribuir a mejorar la administración y la regulación del FCR y de los recursos del SPP se verían reflejadas en las rentabilidades de estos fondos. Sin embargo, es evidente que estas tasas de rentabilidad están condicionadas significativamente por variables exógenas y condiciones de mercado, que exceden el ámbito del Estado y los organismos competentes. En tal sentido, el monitoreo posterior de estos indicadores debe contemplar estos factores en la evaluación de la eficiencia en términos de retorno y riesgo<sup>46</sup>.

## V. Estrategia e indicadores quinquenales para los sistemas de pensiones en Perú

Tal y como se ha mencionado, con la finalidad de establecer un plan de acción de los sistemas previsionales para los próximos años, el Ministerio de Economía y Finanzas – en coordinación con SBS y ONP – viene estudiando una estrategia para incrementar la cobertura y eficiencia de los sistemas de pensiones en el período 2004-2008. Así, con los indicadores descritos en la sección anterior se han elaborado proyecciones que servirán de línea de base para evaluar la citada estrategia.

### 1. Estrategia y proyecciones para el sistema público de pensiones: período 2004-2008

#### 1.1. El régimen del Decreto Ley N° 20530

El Régimen del Decreto Ley N° 20530 constituye el principal problema del Sistema Público de Pensiones. En tal sentido, las acciones del Estado en el sistema público de pensiones se centrarán, en el corto y mediano plazo, en la reforma de este sistema pensionario. Debido a las limitaciones

<sup>46</sup> En este punto, cabe añadir que cualquier comparación entre los dos fondos, FCR y SPP, debe efectuarse de forma delicada pues tienen naturalezas y composiciones distintas.

constitucionales existentes, el Ejecutivo ya ha remitido al Congreso de la República un proyecto de Reforma Constitucional que permita eliminar los obstáculos para su modificación. Debido a que el proyecto implica cambios en la Constitución, requiere contar con la aprobación de una mayoría calificada (2/3 de los votos) del Congreso durante dos legislaturas. El 26 de mayo de 2004, la primera votación del Congreso fue favorable al proyecto. Sin embargo, para la aprobación definitiva de la modificación constitucional se requiere de una segunda votación en la presente legislatura.

El proyecto de reforma plantea la modificación de tres artículos de la Constitución:

- *La modificación del artículo 11°.* Esta modificación establece una administración unitaria de los regímenes pensionarios a cargo del Estado. Ello permitiría que la administración del Decreto Ley N° 20530, actualmente administrado por alrededor de 800 unidades ejecutoras, pueda centralizarse en una sola entidad. Este manejo descentralizado ha generado una diversidad de criterios de interpretación de normas en el reconocimiento de derechos pensionarios y, esta situación ha permitido constantes reconocimientos e incorporaciones indebidas a este sistema. Mediante la administración unitaria de este régimen se podrá racionalizar el manejo de este régimen pensionario.
- *La modificación del artículo 103°.* Ello permitiría establecer que el principio jurídico aplicable para analizar la retroactividad de las leyes es la de los “Hechos Cumplidos”, en vez de los “Derechos Adquiridos”. Como fue señalado, el principio de derechos adquiridos consiste en continuar aplicando la norma anterior a los derechos ya adquiridos de las relaciones existentes a la fecha de expedición de una nueva norma. En contraposición, la Teoría de los Hechos Cumplidos sostiene que una nueva norma “pasa a regir inmediatamente los hechos no cumplidos de las relaciones existentes, a partir de la oportunidad en que aquélla entre en vigencia”. En consecuencia, ello permitiría que disposiciones legales posteriores permitan modificar las relaciones existentes. En el caso concreto del régimen del Decreto Ley N° 20530, este cambio constitucional permitiría implementar modificaciones legales que reduzcan el alto grado de inequidad y la relación desproporcionada entre beneficios y aportes que establece.
- *La sustitución de la Primera Disposición Final.* Esta modificación contiene cuatro propuestas. En primer lugar, se declararía constitucionalmente cerrado el régimen del Decreto Ley N° 20530, impidiendo nuevas incorporaciones o reincorporaciones. En segundo término, los trabajadores de este régimen que aún no hubieren cumplido con los requisitos para obtener una pensión, tendrían que optar por afiliarse al SNP o al SPP. En tercer lugar, permitirá eliminar la nivelación entre las remuneraciones de los trabajadores activos y las pensiones. Finalmente, propone que las modificaciones posteriores deberían regirse por criterios de sostenibilidad financiera.

A través de esta modificación, se eliminarían las trabas para la expedición de un nuevo marco legal para este régimen. Actualmente, el Ejecutivo ha enviado al Congreso el Proyecto Ley de Desarrollo Constitucional el cual adecua el Régimen del Decreto Ley N° 20530 a los criterios de viabilidad financiera y equidad, planteando principalmente: eliminar la nivelación, establecer topes graduales, modificar normas sobre futuras pensiones de sobrevivientes, incrementar las pensiones más bajas del DL N° 20530 y establecer un sistema de reajuste de acuerdo con el costo de vida y la disponibilidad fiscal.

Como consecuencia de estas medidas se espera que las proyecciones del indicador IE <sup>DL20530</sup> (transferencias del Tesoro Público al régimen del Decreto Ley N° 20530 como proporción de los Gastos no Financieros del Gobierno General) mejore en los próximos años, de manera tal que sirvan como

marco de referencia para evaluar el impacto de las citadas medidas. Actualmente, dichas estimaciones están en su etapa de elaboración final para su posterior publicación.

## 1.2. El Sistema Nacional de Pensiones

En el caso del SNP, se buscará en los siguientes cinco años asegurar la adecuada provisión de recursos para el cumplimiento de las obligaciones previsionales y fomentar la eficiencia de este sistema.

Como ya se señaló anteriormente, conforme al Instructivo N° 20-2003-EF/93.01 aprobado por Resolución de Contaduría N° 159-2003-EF/93.01, el indicador de sostenibilidad financiera para el SNP (ISF <sup>SNP</sup>) constituirá el promedio, en valor presente, del monto mínimo de provisión que el Estado, a través de la ONP, debe realizar anualmente en sus estados financieros. De esta manera, su reflejo en los mismos ayudará a garantizar la capacidad para cumplir con las obligaciones previsionales bajo el DL N° 19990.

En el caso de la eficiencia del sistema, se buscará incrementar la rentabilidad del FCR ligado al régimen del Decreto Ley N° 19990 (FCR-DL 19990). La política de inversiones del FCR establece que no menos del 80% de sus fondos deben invertirse en el mercado internacional, mientras que el 20% restante puede ser invertido en el mercado local. Actualmente, la mayor parte del portafolio exterior del fondo FCR-DL 19990 está depositado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Debido a que el BCRP busca maximizar la seguridad de estas inversiones, dichos fondos se encuentran concentrados en una cartera de muy bajo riesgo, con un rendimiento menor a la tasa LIBOR a tres meses. A fin de mejorar la rentabilidad de estos fondos, en octubre de 2003, el Directorio del FCR aprobó la Política de Inversiones en el Mercado Internacional (PIMI). A través de esta política, se seleccionarán Administradores Internacionales de Carteras de Inversión (AICI) y se estima que parte de los fondos en el exterior del Fondo FCR-DL 19990 (US\$ 200 millones) sean administrados por estas entidades. Se estima también que a lo largo del período 2004-2008 la proporción de fondos administrados por los AICI debe incrementarse progresivamente.

Asimismo, se prevé la aprobación por parte del directorio del FCR de una política de inversión directa del FCR en el mercado internacional manejada por su Secretaría Técnica, la ONP.

En tal sentido, se estima que ambas medidas permitirá diversificar las inversiones del Fondo FCR – DL 19990, manteniendo niveles de riesgo relativamente bajos e incrementando notablemente la rentabilidad de estos recursos. La Tabla 9 muestra las proyecciones de rentabilidad de estos fondos en el período 2004-2008.

**Tabla 9**  
**Proyecciones de rentabilidad del fondo FCR-DL 19990 (IE <sup>SNP</sup>), 2004-2008**  
(En nuevos soles)

2004	2,1%
2005	3,1%
2006	5,4%
2007	7,0%
2008	7,0%

Fuente: ONP



## 2. Estrategia y proyecciones para el sistema privado de pensiones: período 2004-2008

A diferencia de los regímenes públicos, el sistema privado no posee desequilibrios financieros, pues es un régimen de capitalización individual donde cada afiliado ahorra para financiar su propia pensión. Por tal motivo no se plantean indicadores de sostenibilidad financiera sino más bien de cobertura y eficiencia. El Estado ha considerado que una estrategia responsable para ampliar el alcance de la seguridad social en el país, por lo pronto, sólo puede ser liderada por el SPP.

En tal sentido, para aumentar la cobertura del SPP se buscará incrementar el número de afiliados y cotizantes en las AFP. A dicho fin, se está estudiando la posibilidad de implementar las siguientes medidas:

- *Programas de aportes diferenciados para trabajadores independientes:* A través de esta medida, se prevé la aplicación de un esquema escalonado y creciente de tasas de aportes, en función a la edad del trabajador. De ese modo, se reduciría la llamada visión “miope” de los jóvenes ante los beneficios del SPP; con los mayores incentivos que tendrían los trabajadores con edades mayores, en función de la cercanía a la obtención de tales beneficios. Este esquema apuntaría a reducir también la carga previsional en los tramos de vida activa en los que la retribución salarial es más baja (la etapa inicial), con el fin de aumentar la tasa de aportación a medida que el trabajador envejece y sus ingresos aumentan.
- *Programas de pensión complementaria con salud:* Dirigido básicamente al grupo de trabajadores informales. Un beneficio colateral tal como la atención a salud ha logrado captar la atención de este grupo de personas. Por tal motivo, es necesario analizar la posibilidad de implementar una especie de microseguro con apoyo y orientación del Gobierno para brindar cobertura a grupos objetivos de trabajadores desprotegidos.
- *Mecanismos de recaudación no convencionales:* A través de esta medida – orientada a incrementar la cobertura de los trabajadores independientes informales – se estudia la posibilidad que el SPP establezca convenios con Organismos no Gubernamentales (ONG) y asociaciones de trabajadores. La propuesta se orienta a las organizaciones que trabajan con grupos de empresarios de la micro y pequeña empresa y trabajadores independientes; grupos de bajo ingreso donde generalmente no existen relaciones de dependencia formalmente establecidas. Varias de estas ONG trabajan programas de financiamiento con un grupo meta, e involucran componentes variados entre los que puede incorporarse el de seguridad social. La medida implicaría que las ONG establezcan convenios con una AFP para afiliar personas pertenecientes a su grupo de beneficiarios, actuando como una suerte de promotor institucional, y recibiendo una comisión por las afiliaciones realizadas. Posteriormente, las ONG se encargarían de recibir el aporte de sus beneficiarios y éstas transferirían tal dinero a la AFP con la cuál han realizado el convenio, funcionando como recaudadoras pasivas de las AFP. Esta figura sería efectiva en tanto a los beneficiarios del programa les resultaría menos costoso realizar el pago del aporte en los locales de la ONG pues generalmente los locales de las ONG se encuentran cerca a los lugares donde desarrollan su actividad productiva y porque, en algunos casos, tienen que recurrir periódicamente a la ONG a la que pertenecen debido a su participación en algún programa. De esta manera, se podrían reducir los costos de transacción de la afiliación de los trabajadores independientes, reduciendo tales costos en una estructura de grupo y disminuyendo posibles barreras para la afiliación y el pago de aportes previsionales.

- *Modificaciones Tributarias:* Un problema que enfrenta el SPP es la falta de pago de las empresas<sup>47</sup>. Por ejemplo, muchas veces los empleadores, aún cuando realizan las retenciones de los salarios de sus empleados, no cumplen con su obligación de transferir dichas retenciones a las AFP. Se genera así problemas de morosidad en el SPP que perjudican directamente a los afiliados a través de la pérdida de acumulación de recursos y, no percepción o postergación de las pensiones del SPP. Por tal motivo, se plantea estudiar la posibilidad de implementar un esquema de incentivos en el ámbito tributario, así como medidas de corto y mediano plazo que fomenten la oportuna transferencia de las retenciones de sus trabajadores por parte de los empleadores.
- *Supervisión de pago de aportes previsionales:* En el contexto de incrementar la cobertura efectiva, paralelamente por el lado del Sector Público puede estudiarse la posibilidad de supervisar el pago de aportes que efectúan las Unidades Ejecutoras a las AFP y/o SNP. Ello podría realizarse a través de la información que remiten por el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Considerando lo previamente expuesto, las estimaciones preliminares de incremento de cobertura del SPP muestran lo siguiente:

**Tabla 10**  
**Proyección de  $IC_{1SPP}$  y  $IC_{2SPP}$  para el período 2004-2008**

	$IC_{1SPP}$	$IC_{2SPP}$
2004	25,2%	11,2%
2005	26,0%	12,0%
2006	26,9%	12,9%
2007	27,7%	13,7%
2008	28,5%	14,5%

Fuente: SBS

Por su parte, las proyecciones del indicador de eficiencia del SPP son bastante conservadoras. Para el período 2004-2008 se prevé un rendimiento promedio de 7,5%, ligeramente por debajo al promedio histórico del SPP (7,9%). Ver Tabla 11.

**Tabla 11**  
**Proyecciones de rentabilidad del SPP ( $IE_{SPP}$ ), 2004-2008**  
(En Nuevos Soles)

2004	7,5% promedio
2005	
2006	
2007	
2008	

Fuente: SBS

Finalmente, a modo de resumen, la Tabla 12 centraliza los indicadores para cada uno de los regímenes previsionales: el público y el privado. Como se señaló anteriormente, las proyecciones de los indicadores descritos servirán de línea de base para evaluar las estrategias planteadas a lo largo del presente documento.

<sup>47</sup> Este problema se presenta también por el lado de los afiliados.

Tabla 12: Resumen de indicadores y proyecciones 2004-2008 de los sistemas de pensiones en Perú

Indicadores		Definición	Año de proyección					
			2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sistema Público de Pensiones								
ISF <sup>SNP</sup>	Provisión anual de reserva actuarial de ONP en estados financieros (en millones de US\$ anuales) 1/,		866,2	866,2	866,2	866,2	866,2	866,2
IE <sup>SNP</sup>	Rentabilidad anual del FCR-DL 19990 S/. (%)		2,4%	2,1%	3,1%	5,4%	7,0%	7,0%
Sistema Privado de Pensiones								
IC <sub>1</sub> <sup>SPP</sup>	Número de afiliados, como proporción de la PEA (%)		24,5%	25,2%	26,0%	26,9%	27,7%	28,5%
IC <sub>2</sub> <sup>SPP</sup>	Número de cotizantes, como proporción de la PEA (%)		10,2%	11,2%	12,0%	12,9%	13,7%	14,5%
IE <sup>SPP</sup>	Rentabilidad anual del Fondo del SPP S/. (%)			7,5% (promedio anual)				

1/. La obligación de registrar la Reserva actuarial (pensionaria y no pensionaria) se realiza conforme al Instructivo N° 20-2003-EF/93.01 aprobado por Resolución de Contaduría N° 159-2003-EF/93.01.

2/. Las transferencias de Tesoro se efectúan sólo a Gobierno Central y regional.