

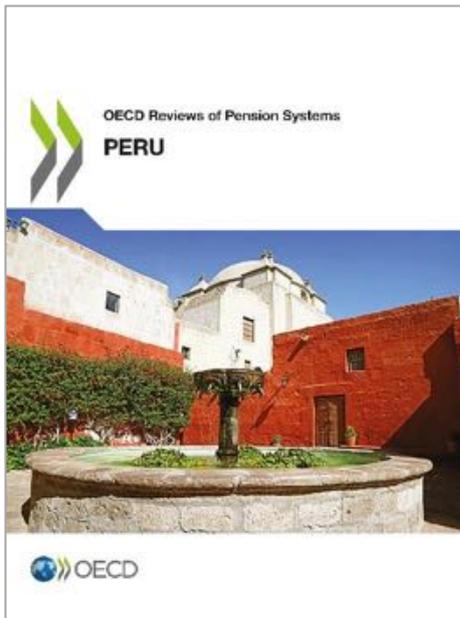
SINTESIS



**Estudios de la OCDE sobre
los sistemas de pensiones**

PERU





EN EL ESTUDIO

El sistema peruano de pensiones actual

Abordando la pobreza en la vejez

Estableciendo un marco sólido para el sistema de pensiones contributivo

Mejorando la cobertura y el nivel de las pensiones

Optimizando el diseño de la fase de acumulación del sistema de pensiones privado de capitalización

Optimizando el diseño de la fase de pago del sistema de pensiones privado de capitalización

Confianza en el sistema de pensiones

Recomendaciones para el sistema de pensiones del Perú

Este estudio forma parte de una serie de estudios de los sistemas de pensiones de distintos países. Estos estudios ofrecen a los países opciones de política que les permitan mejorar el funcionamiento de su sistema de pensiones. Se proponen opciones de política a la medida, basadas en las particularidades del sistema de pensiones estudiado y en las mejores prácticas internacionales con respecto a reformas, diseño y regulación. Este estudio es el quinto en la serie: Irlanda, 2014; México, 2016; Letonia, 2018; y Portugal, 2019.

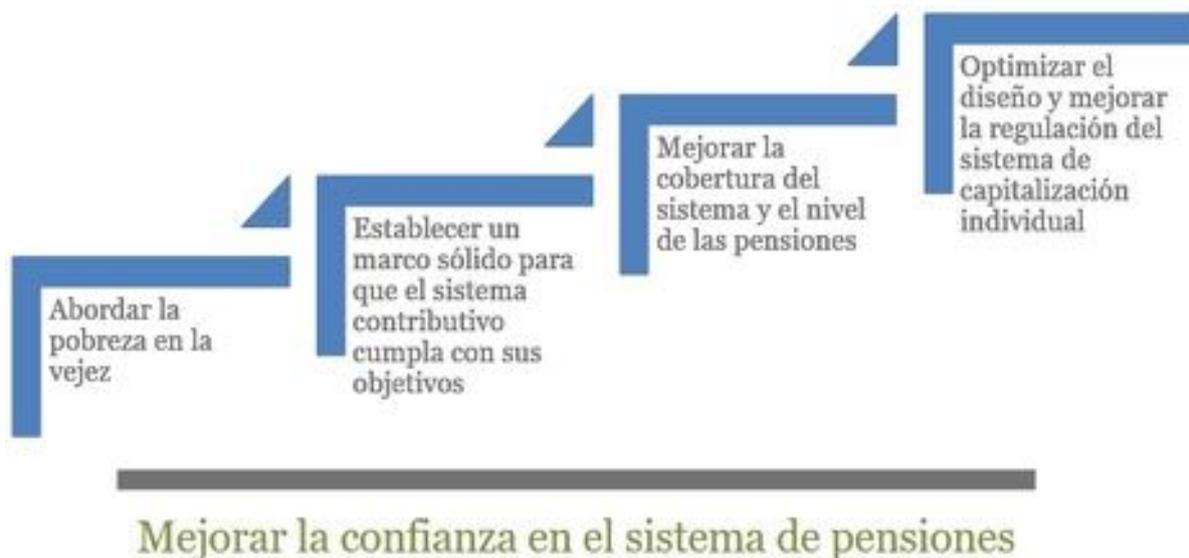
El sistema de pensiones peruano ha experimentado en las últimas décadas muchos cambios que buscaban mejorar su sostenibilidad. Sin embargo, aún quedan problemas que deben abordarse para que el Sistema de Pensiones Peruano se encuentre en mejores condiciones para alcanzar su objetivo de asegurar el bienestar financiero de los jubilados.

Este folleto presenta los principales mensajes del estudio de la OECD sobre el sistema de pensiones del Perú. El estudio evalúa el sistema de pensiones del Perú en su totalidad, analizando la provisión de pensiones tanto públicas como privadas, pensiones de reparto financiadas con contribuciones corrientes (PAYG) y pensiones de capitalización individual. Se toma en cuenta las mejores prácticas internacionales, y las particularidades del sistema de pensiones peruano, para proponer así un grupo de opciones de política que mejoren su funcionamiento, y su capacidad para suministrar una pensión de jubilación adecuada y segura

El estudio de la OECD sobre el sistema de pensiones del Perú presenta opciones de política para contribuir a abordar la pobreza en la vejez; establecer un marco sólido, para que el sistema de pensiones contributivo cumpla con sus objetivos; mejorar la cobertura y el nivel de las pensiones; y optimizar el diseño y mejorar la regulación del componente de capitalización. Estas propuestas, también buscan mejorar la confianza en que el sistema de pensiones y sus instituciones salvaguarden el mejor interés de la población, y suministren ingresos en la etapa de jubilación.

Las propuestas de política que se presentan deben implementarse de forma integral y no separadamente. Todos los componentes operan juntos para equilibrar los distintos trade-offs. Implementarlas por separado, de una en una, rompería el equilibrio, y podría poner el conjunto de opciones de política en peligro. Toda reforma del sistema de pensiones debe asumir una visión de largo plazo que vaya más allá de acciones de corto plazo. No obstante, su implementación podría ser gradual tomando en cuenta la capacidad fiscal, la capacidad institucional y el desarrollo del mercado laboral.

Aspectos esenciales a abordar en el sistema de pensiones peruano



Abordar la pobreza en la vejez estableciendo una pensión no contributiva que proteja a todos los peruanos en la vejez

La tasa de pobreza viene cayendo en el Perú, pero sigue siendo un problema importante en las áreas rurales y, en particular, para los ancianos. El programa Pensión 65, que brinda un beneficio fijo a los ancianos en extrema pobreza, ha sido en general un éxito. Hoy, 1 de cada 4 ancianos peruanos recibe beneficios. No obstante, su nivel sigue siendo relativamente bajo en comparación con el nivel de protección social que brindan los países de la OCDE, incluso teniendo en cuenta la diferencia en el desarrollo económico y que solo las personas que viven en extrema pobreza tienen derecho a él. Además, el nivel de los beneficios no ha sido ajustado en términos nominales, y por ende ha venido cayendo en términos reales. Para mejorar esta situación se propone

- Incrementar el nivel de los beneficios (que actualmente se encuentran a alrededor del 9% del salario promedio) e indexarlo al menos con la inflación, para así mantener el poder adquisitivo.
- Realizar campañas de publicidad para incrementar la conciencia que tiene la población respecto del programa, y ampliar sus criterios de elegibilidad; para así cubrir una población más grande que la que se encuentra en extrema pobreza.

- Con la ampliación de la cobertura sería aconsejable cambiar los beneficios de Pensión 65, de una tasa fija a un pago complementario, para que así se encuentre mejor integrado con la pensión mínima del sistema contributivo.

Establecer un marco sólido para que el sistema contributivo cumpla con sus objetivos

El sistema de pensiones público de reparto, financiado con contribuciones corrientes (PAYG), y el sistema de capitalización de cuentas individuales, actualmente operan en paralelo, compitiendo entre ellos en lugar de complementarse. Los estrictos requisitos de elegibilidad del sistema público significan que, las personas que no logran alcanzar los veinte años de contribuciones no recibirán beneficio alguno de este. Los que se pasen al sistema de capitalización individual perderán el acceso a la pensión mínima. Más aún, la falta de coordinación entre las instituciones involucradas con el sistema de pensiones, ha hecho que los pensionistas pierdan sus contribuciones.

La principal recomendación es conservar el sistema de pensiones público de reparto PAYG y el sistema de pensiones de capitalización de cuentas individuales y que se complementen entre sí. De tal forma que todos los individuos contribuyan obligatoriamente a ambos, y que reciban pensiones de ambos componentes. Bien es cierto, que el sistema de pensiones podría depender únicamente de la provisión pública o



privada, sin embargo, combinar un sistema público de reparto obligatorio con cuentas individuales de capitalización podría generar un sistema de pensiones más robusto, más resistente ante los muchos riesgos que pueden amenazar la sostenibilidad, y la suficiencia de las pensiones o ingresos de jubilación. Además, conservar ambos sistemas minimizaría los costos de implementación y suavizaría la transición al sistema nuevo y mejorado. El nuevo marco para la provisión complementaria de pensiones pública y privada necesita:

- Adherirse a los principios de complementariedad, accesibilidad, sostenibilidad y equidad.
- Aplicar las nuevas reglas a todas las contribuciones hechas al sistema inmediatamente después de la reforma, para así limitar la duración de este proceso de transición y los costos asociados, al mismo tiempo que se protegen los derechos adquiridos.
- Ajustar la fórmula del beneficio del sistema público, de modo tal que el nivel de los beneficios que los afiliados puedan esperar recibir esté asociado a las contribuciones hechas al sistema para así asegurar la sostenibilidad financiera. Se debería introducir mecanismos automáticos para ajustar los parámetros y los niveles de beneficio a las realidades macroeconómicas y demográficas, tanto en la acumulación, vinculando la acumulación de beneficios con la situación macroeconómica, como en la desacumulación, dando cuenta del tiempo que se espera que se efectúen los pagos.
- Reducir el número mínimo de años requeridos para contribuir al sistema de PAYG antes de ser elegible para los beneficios; para mejorar así la accesibilidad al mismo, y asegurar que la mayoría de quienes contribuyen a este puedan esperar recibir beneficios a cambio.
- Establecer un nivel de pensión mínima que se incremente con el número de años de contribución, de modo tal que las personas puedan ver que vale la pena seguir contribuyendo. Se debe coordinar el beneficio de la pensión mínima con la mayor Pensión 65.
- Eliminar la duplicidad de los beneficios de la pensión de discapacidad y de viudez. Los beneficios pueden seguir siendo proporcionados por el sistema público y privado en la parte respectiva a los beneficios de jubilación. En el caso de quienes tienen ocupaciones riesgosas, se debiera retirar la competencia entre los sectores público y privado para los seguros SCTR.

- Crear una plataforma centralizada para recaudar las contribuciones y gestionar la recolección de información tanto de los componentes público como privado del sistema de pensiones, y capitalizar así las ganancias de eficiencia generadas por la plataforma ya existente AFPnet. Esto facilitará el acceso a datos oportunos y precisos en el sistema de pensiones, y hará que los procesos de compartir información sean más flexibles y adaptables a las distintas necesidades.

Mejorar la cobertura del sistema y el nivel de las pensiones

La cobertura del sistema de pensiones contributivo es baja en comparación con los estándares internacionales, de alrededor del 55% de la población en edad de trabajar. Los altos niveles de empleo informal, las contribuciones relativamente bajas, las bajas densidades de contribución y la posibilidad de retirar activos antes de la edad legal de jubilación, explican los bajos niveles de las pensiones. Más del 70% de la fuerza laboral está empleada informalmente, y las personas afiliadas al sistema privado contribuyen menos de la mitad de los años en que tienen una cuenta. Actualmente, los afiliados pueden retirar el 25% de sus activos antes de la jubilación para destinarlo a la compra de su primera vivienda, y las mujeres/varones pueden jubilarse a partir de los 50/55 años en caso sean elegibles para una jubilación temprana. Estos factores tienen como resultado una tasa de reemplazo de alrededor de 35-40% del salario final en el mejor de los casos, y de apenas 15-20% en un escenario más realista. Se proponen las siguientes opciones de política.

- Subsidiar las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores de bajos ingresos. Esto reduciría los costos que la formalización tiene para los trabajadores informales, la mayoría de los cuales tienen un bajo ingreso.
- Dar incentivos a los trabajadores para que ahorren voluntariamente para su jubilación, en particular a los informales. Para asegurarse de que las personas de bajos ingresos se beneficien con estos incentivos, se debe considerar la implementación de un subsidio fijo o un *matching contribution* que se depositan directamente en la cuenta del afiliado. Estos incentivos podrían vincularse a la densidad de las contribuciones, para así alentar que éstas sean más frecuentes. Dichos incentivos podrían asimismo implementarse para alentar contribuciones adicionales por

encima del nivel obligatorio estipulado para los trabajadores formales.

- Alentar a las personas a que ahorren para su jubilación con otras medidas complementarias, como por ejemplo introducir también afiliación automática, y emplear otras ideas derivadas de la economía del comportamiento, como la simplificación de los procesos y la mejora en las comunicaciones.
- Considerar reintroducir el requisito de que los trabajadores independientes contribuyan al sistema, permitiendo al mismo tiempo un cronograma de contribuciones flexible y mecanismos de recaudación innovadores, por ejemplo, a través de los recibos de los servicios públicos.
- Incrementar la tasa de contribución obligatoria. Este aumento podría ser gradual y estar vinculado al alza de los salarios, para así prevenir una reducción inmediata en los salarios nominales. Sin embargo, esto implica que durante el periodo de transición habrá personas con distintas tasas de contribución. Alternativamente —o en paralelo— podría haber contribuciones adicionales de parte del empleador.
- Limitar el retiro temprano de activos de las cuentas de pensiones. El retiro temprano para la adquisición de una casa podría quedar

limitado a las contribuciones voluntarias, pero debiera retirarse los subsidios y *matching contribution* aplicados a ellas, para así evitar incentivos adversos que conlleven a tomar ventaja del sistema.

- Limitar el acceso a la jubilación anticipada. En primer lugar, se debe eliminar la brecha de género en la edad a la que es aplicable. Aunque la edad de jubilación es la misma para ambos géneros, queda una diferencia de cinco años en el caso de la jubilación temprana, lo que pone a las mujeres en desventaja dado su salario medio inferior y su mayor expectativa de vida. En segundo lugar, hacer que los criterios para la jubilación temprana sean más restrictivos para quienes pueden seguir trabajando. Asimismo, imponer requisitos de ingreso mínimo y ajustar los beneficios en forma actuarialmente justa, para así reflejar el mayor tiempo esperado para la jubilación.

Optimizar el diseño y mejorar la regulación del sistema de capitalización individual

Medidas recientes como la introducción del mecanismo de subasta ha generado reducciones en los costes y una mejor competencia, pero se



requieren mejoras adicionales para promover mejores resultados de inversión y asegurarles a los afiliados que sus intereses son de importancia suprema. Para ello, se plantea.

- Adaptar la estrategia de inversión por defecto a un ciclo de vida más óptimo en la que los riesgos de la inversión se reduzcan gradualmente y no de inmediato cuando las personas cierta edad. Además, se debiera permitir que las personas inviertan sus distintas fuentes de ahorros de pensiones en distintos fondos y proveedores, para así diversificar mejor su exposición de riesgo de acuerdo con sus preferencias.
- Introducir *benchmarks* o estrategias de inversión de referencia independientes para evaluar el desempeño de las AFP y mejorar la comparabilidad.
- Introducir una estructura de comisiones basada en el rendimiento en la cual los proveedores reciben más, si los fondos superan el desempeño del mercado, para así alinear los incentivos de los administradores de pensiones con el interés de los afiliados. Para esto se podrían usar los *benchmarks* independientes de desempeño.
- Alinear las comisiones cobradas a las contribuciones voluntarias con las de las obligatorias. Las comisiones sobre las voluntarias son en promedio significativamente más altas. Dichas comisiones altas podrían desincentivar a las personas a que contribuyan voluntariamente al sistema de pensiones, en particular a quienes tienen ocupaciones informales. También significa que quienes deciden ahorrar más están obteniendo mucho menos por su ahorro adicional.
- Eliminar la garantía de rentabilidad mínima. Hay mecanismos alternativos con los cuales alcanzar este objetivo; como por ejemplo portafolios de referencia o *benchmarks* independientes para evaluar el rendimiento de las inversiones, y metas más directas en torno a la volatilidad de las inversiones.
- Mejorar y estandarizar la divulgación y el reporte de los costos y comisiones de las AFPs para así alentar un mejor control de costos. Esta transparencia puede resultar en un incremento de la presión competitiva sobre las AFP, puesto que los afiliados podrán comparar con mayor facilidad las comisiones que están pagando y cambiar de AFP si así lo deciden. Además, una divulgación más minuciosa puede también ayudar a las AFP mismos a entender mejor todos los costos en que incurrir, permitiéndoles así tomar medidas para reducirlos.

- Limitar la frecuencia con que se puede cambiar de fondos y de AFP, para prevenir consecuencias negativas tales como los gastos excesivos en marketing o la inestabilidad de mercado debido a la frecuencia de los cambios.

La opción de retirar el 95.5% del fondo de pensiones como suma alzada al momento de jubilarse ha minado el papel del sistema de pensiones, que es el de proporcionar un flujo regular de ingresos llegada la edad de jubilación. Salvo que se elimine esta opción, los decisores de política deberán implementar medidas que alienten a los afiliados a tomar la opción de recibir una pensión. Las opciones de retiro de los fondos acumulados, deben estar alineados con el objetivo del sistema de pensiones que consiste en asegurar su bienestar financiero a lo largo de su jubilación. Se propone:

- Establecer como requisito para acceder a un pago único el contar con un nivel mínimo de renta al jubilarse. Este mínimo podría cubrirse mediante la combinación de ambos componentes, el público y el privado, y estableciéndolo al nivel de la pensión mínima del sistema contributivo.
- Mantener incentivos tributarios y *matching contributions* (cuando se introduzcan) que busquen alentar el ahorro para la jubilación, solo cuando las personas compren un flujo regular de renta al pasar a retiro. Quienes retiren su fondo de pensiones bajo suma alzada debieran poder tomar solo sus contribuciones y retornos, mas no los incentivos recibidos.
- Desalentar el retiro de los fondos de pensiones en suma alzada a través de incentivos ligados a la cobertura de salud. Aquellos afiliados que opten por la jubilación anticipada deberían estar obligados a pagar un porcentaje mayor para cubrir el seguro de salud, considerando que podrán acceder a los beneficios que brinda EsSalud por un mayor tiempo, o no permitírseles tomar un pago en suma alzada en absoluto.
- Continuar con la simplificación y estandarización de las opciones de retiro. Las opciones alternativas de jubilación con las que se cuenta son demasiado complejas y presentan un riesgo de confusión y de sobrecarga de elección.
- Garantizar la seguridad continua de los beneficios revisando con regularidad los supuestos (v.g. las tablas de mortalidad), y establecer un procedimiento para proteger a los beneficiarios en caso de insolvencia de la aseguradora.

- Extender el periodo de aplazamiento de las rentas vitalicias diferidas, para incrementar el monto de la renta que estas brindarán. La pensión contratada con el 50% de los activos acumulados y un periodo de aplazamiento de cinco años, tendrá como resultado una renta significativamente más baja respecto de la que se hubiera obtenido bajo otra modalidad de pensión.

Mejorar la confianza en el sistema de pensiones

Existe una falta de confianza en el sistema de pensiones. La población no entiende claramente cómo funciona y cómo los aportes al sistema les serán beneficiosos financieramente llegada la edad de jubilación. Hay, además, una percepción de que las instituciones públicas y privadas involucradas no operan buscando el mejor interés de los afiliados. Para ello las opciones de política que se propone son.

- Promover el conocimiento respecto del funcionamiento del sistema de pensiones. Más peruanos esperan recibir un ingreso del programa Pensión 65 al jubilarse que del sistema de contribuciones, demostrando así una significativa falta de comprensión de los beneficios que este sistema les puede brindar. Los programas de educación financiera en los colegios deben incluir la enseñanza acerca del sistema de pensiones. Para los adultos, se deben usar campañas de sensibilización o concientización nacional para educar al público en general, y alentarlos a que ahorren en el sistema.

- Mejorar la confianza en las instituciones financieras del sistema de pensiones, estableciendo una plataforma centralizada como principal punto de contacto de los afiliados. Esto ayudará a mitigar la percepción respecto de quién es responsable por los errores, y minimizará las oportunidades de fallas en los procedimientos.
- Asegurar la efectividad de las normas existentes requiriendo que las AFP eviten y/o manejen los posibles conflictos de interés que enfrentan.
- Compensar a las personas por las contribuciones mal direccionadas.
- Fortalecer la independencia y marco de acción de la SBS, con la finalidad de mostrar que las instituciones que operan dentro del sistema de pensiones están sujetas a la normativa existente, y que no actuar en pro de los mejores intereses de los afiliados podría conllevar riesgos.
- Establecer un Comité de expertos independiente, que sea responsable de la implementación de la reforma de modo objetivo y gradual. Este Comité deberá asegurar que la reforma del sistema de pensiones alcance su visión de largo plazo de crear un sistema de pensiones sostenible.