

Proyecto de Ley Nº 3809/2014-CR



Proyecto de ley que dispone la elaboración de tablas de mortalidad que consideren la edad de 85 años como criterio de cálculo para el otorgamiento de pensiones provenientes del Sistema Privado de Pensiones

El Grupo Parlamentario Gana Perú, por iniciativa del Congresista **SANTIAGO GASTAÑADUI RAMIREZ**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa.

PROYECTO DE LEY

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política del Perú en su artículo 10° señala que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección ante las contingencias y para elevar su calidad de vida. Así también, en su artículo 11° la Carta Magna señala que el Estado garantiza el libre acceso a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

En ese marco constitucional, el Perú tiene un sistema previsional mixto constituido por tres regímenes principales: el del Decreto Ley No. 19990 (denominado Sistema Nacional de Pensiones - SNP), el del Decreto Ley No. 20530 (denominado Cédula Viva) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Los dos primeros son administrados por el Estado y forman parte del Sistema Público de Pensiones; mientras que el tercero es administrado por entidades privadas denominadas Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).

Nuestro sistema previsional público administrado por la Oficina de Normalización Previsional-ONP, es un sistema de reparto en el que las prestaciones fijas se otorgan en base a contribuciones no definidas en valor suficiente para que la aportación colectiva de los trabajadores financie las pensiones.

Sin embargo, en realidad, las aportaciones colectivas no han logrado financiar las pensiones, por lo cual el Estado mediante transferencias del tesoro público ha tenido que cubrir hasta el 70 % de la planilla de pensionistas, lo que significaba un desequilibrio financiero que ha ido superándose paulatinamente al punto que ahora las transferencias cubren solamente el 30 % y el resto es cubierto por los aportes de los trabajadores.

Además de ello, el sistema previsional público también ha presentado situaciones de inequidad entre los regímenes de pensiones tanto para la obtención de derechos como en el cálculo de las pensiones. Existen regímenes en los que una pensión mínima puede estar

entre los 290 soles a 493 nuevos soles¹ si se aportó de 20 años a más mientras que en otro régimen la pensión mínima podía llegar a ser aproximadamente 1,300 nuevos soles.

En este contexto, hay empleados que al jubilarse recibirán como pensión un monto severamente menor a los ingresos que tienen mientras están activos y que ni siquiera llegan a alcanzar el monto de una remuneración mínima vital sino una cantidad que no les permitirá llevar una vejez digna, pese a que han aportado al sistema por más de 20 años. Ante ello urge establecer reformas que permitan incrementar esas pensiones mínimas de manera paulatina hasta superar por lo menos a una remuneración mínima vital.

En razón a lo expuesto, desde su creación el sistema de pensiones público se ha sometido a reformas parciales orientadas a combatir la inequidad y asegurar su sostenibilidad. Cambios normativos como la prohibición de incorporaciones o reincorporaciones a la cédula viva², ajustar la edad de jubilación, el periodo mínimo de aportación, incrementar la tasa de aporte y reducir la tasa de reemplazo; se han dado con el objeto de mejorar el perfil financiero del sistema y garantizar su viabilidad a mediano y largo plazo, pero ello no ha logrado que el sistema deje de necesitar, ya en menor medida, las transferencias económicas del tesoro público ni ha logrado incrementar las pensiones mínimas.

Por otro lado, el Sistema Privado de Pensiones-SPP creado mediante Decreto Ley N° 25897, es un régimen de contribución definida en el que el monto de la pensión depende directamente de los recursos aportados por el afiliado a lo largo de su vida laboral de acuerdo a su Cuenta de Capitalización Individual-CIC y la rentabilidad que ha generado las inversiones que se han efectuado con respecto a ella.

Para el diseño del sistema de pensiones privado se ha utilizado como referencia el sistema previsional Chileno. Chile ha sido el primer país en el mundo en aplicar el sistema privado y la primera experiencia latinoamericana. Perú lo adoptaría doce años después.

Según su ley de creación, el SPP tiene como objeto contribuir al desarrollo y el fortalecimiento del sistema de previsión social en el área de pensiones. Siendo su principal virtud el relacionar los aportes de una persona con los beneficios que recibe. En ese sentido, Jose Piñera, economista chileno que fue uno de los creadores del Sistema privado de pensiones chileno, sostiene que ***“el pecado original del sistema consiste en romper, en despedazar, el nexo fundamental que debe existir en toda institución***

¹ Incremento de la Pensión Promedio, por riesgo 1197-2014, cuadro estadístico elaborado por la Dirección de Prestaciones de la ONP(<http://www.onp.gob.pe/inicio.do>).

² Nos referimos al Decreto Legislativo No. 817 y de la Ley No. 26835, introdujeron tres principales modificaciones a este régimen. En primer lugar, se otorgó a la ONP el reconocimiento y calificación de los derechos pensionarios de dicho sistema de manera centralizada, en un intento por controlar los requerimientos previsionales del Estado. En segundo término, se declararon nulas las incorporaciones o reincorporaciones que se hayan efectuado con infracción del Decreto Ley No. 20530, estableciendo su imprescriptibilidad para hacerlo. En último término, este Decreto Legislativo fijó un tope de las pensiones de este régimen equivalente al sueldo de un congresista.

humana entre aportes y beneficios, entre derechos y responsabilidades, entre lo que se aporta y lo que se recibe. Al desestimar la correlación entre aportes y beneficios, el sistema de reparto deja el campo libre y abierto a apetitos egoístas y a las peores manifestaciones del oportunismo individualista. No se necesita tener una opinión especialmente sombría de la condición humana para establecer que, frente a semejantes reglas de juego, la mayor parte de la gente tratará de minimizar lo que aporta y de maximizar lo que gana. Quien no lo crea pecará siempre de iluso. Los individuos tratan de aumentar su bienestar personal. Es un impulso natural.”

Las críticas y observaciones que ha recibido el Sistema de Pensiones en el Perú, tanto en los regímenes administrados por el Estado como los administrados por las AFP, nos llevan a compartir las reflexiones y preocupaciones de José Piñera, y proponer la evaluación y replanteamiento de la reforma del Sistema previsional en el país.

En esa línea, nuestra propuesta pretende solucionar dos problemas que se encuentran en debate en los distintos espacios de discusión y opinión pública:

A. El problema de la aplicación de la Tasa de Mortalidad

Una de las críticas al sistema privado de pensiones que ha generado discusión en distintos espacios de opinión es lo referente al uso de las tasas de mortalidad que consideran como tope máximo de vida para un afiliado los 110 años, en virtud a las cuales se calculan los montos pensionarios, y que habría sido elaborada en base a la tabla chilena sin considerar la información estadísticas y proyecciones sobre esperanza de vida del ciudadano peruano.

Respecto a ello es importante señalar lo siguiente. En el caso del Sistema Público de Pensiones, conformado básicamente por los regímenes de los Decretos Leyes Nos. 19990 y 20530, las tablas de mortalidad también son utilizadas para estimar las reservas actuariales que garantizan el pago de las obligaciones previsionales que efectuará el Estado en los próximos años. En el Sistema Privado de Pensiones (SPP) y el mercado segurador, efectivamente las tablas de mortalidad son utilizadas para efectuar los cálculos de los niveles de pensiones y del capital asegurado que administran los seguros en los ramos de vida (seguros de vida y seguros del SPP).

En el Sistema Público de Pensiones, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) trabaja con las tablas RV-85, MI-85 y B-85 (construidas para la población chilena en 1985) para desarrollar y actualizar las valuaciones actuariales de los compromisos

que tiene el Estado con los pensionistas y personal activo del Sistema Nacional de Pensiones - SNP (DL N° 19990) y del DL N° 20530.³

La Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), mediante Resolución N° 309-93-SBS, autorizó, para el cálculo de las reservas de los seguros previsionales en el ámbito del SPP (invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio), la utilización de las mismas tablas de mortalidad que son utilizadas para el sistema previsional chileno. Esta Resolución ha sido modificada en reiteradas oportunidades mediante normas de igual rango, siendo la última en el año 2010, sin embargo en ellas seguiría utilizando como referencia las tablas chilenas.

Las tablas de mortalidad son importantes porque sirven para conocer las probabilidades de vida de las personas y establecen en términos sencillos que, por ejemplo, luego de cumplir los 65 años una persona tiene el 78 % de posibilidad de llegar a los 75 años, el 45 % de llegar a los 85 años y así va disminuyendo hasta los 109 años. En base a ello se realizan el cálculo de los montos pensionarios y se estiman los precios de las primas para el caso del seguro de vida cuando se trata de renta vitalicia.

Si las tablas de mortalidad se elaboraran tomando como referencia la información oficial del INEI según la cual la expectativa de vida para un hombre peruano de 65 años es de 81 años y para la mujer peruana es de 84 años⁴; el cálculo del monto de la pensión podría ser efectuado de manera más razonable y aumentaría lo que mensualmente recibe el pensionista, lo que no ocurre si se reserva una cantidad en el supuesto que viva 15 años más o, más aún, en el supuesto poco probable de llegar a superar los 100 años.

Si bien la incidencia económica es moderada, consideramos importante que para todo efecto, cuando se trate de la aplicación de criterios, indicadores, formulas u otros instrumentos que inciden en la determinación o cálculo de las pensiones es necesario precisar que deberá efectuarse considerando las cifras estadísticas oficiales emitidas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, con el objeto de garantizar que se aplique efectivamente a la realidad peruana.

En el caso concreto de las tablas de mortalidad, como se ha señalado, el INEI también elabora tablas de mortalidad que deberían ser la fuente o referencia principal de las que son elaboradas por la SBS.

Según proyecciones del INEI, al 30 de junio de 2013, se estimaba que la población del país ascendería a 30 millones 475 mil 144 personas. De esta cifra, 1 907 854

³ Tasa de Mortalidad para los sistemas de pensiones del Perú, BOLETIN DE TRANSPARENCIA FISCAL. (https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Informe_Especial_BTf46.pdf)

⁴ "Perú: situación y perspectivas de la mortalidad por sexo y grupos de edad, nacional y por departamentos, 1990-2025". <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0901/index.htm>

estaría conformado por adultos mayores (65 años a mas), lo que equivale al 6.3% del total.⁵

Asimismo el estudio concluye indicando que la población de adulto mayor a nivel nacional se encuentra distribuida de la siguiente manera⁶:

DEPARTAMENTO	POBLACION TOTAL	POBLACIÓN DE 65 A MÁS AÑOS DE EDAD	
		ABSOLUTO TOTAL	%
PERU	30 475 144	1 907 854	6,3
Arequipa	1 259 162	92 192	7,3
Lima	9 540 996	682 854	7,2
Moquegua	176 736	12 513	7,1
Prov. Const. Callao	982 800	68 861	7,0
Ancash	1 135 962	78 956	7,0
Ica	771 507	52 786	6,8
Lambayeque	1 239 882	84 728	6,8
La Libertad	1 814 276	118 042	6,5
Puno	1 389 684	89 460	6,4
Cusco	1 300 609	79 735	6,1
Apurímac	454 324	26 647	5,9
Junín	1 331 253	77 283	5,8
Piura	1 814 622	102 130	5,6
Ayacucho	67 609	35 866	5,3
Cajamarca	1 519 764	80 716	5,3
Huánuco	847 714	44 778	5,3
Tacna	333 276	17 411	5,2
Amazonas	419 404	20 241	4,8
Pasco	299 807	13 537	4,5
Ucayali	483 708	21 321	4,4
Tumbes	231 480	10 040	4,3
Huancavelica	487 472	21 133	4,3
San Martín	818 061	33 784	4,1
Loreto	1 018 160	39 196	3,8
Madre de Dios	130 876	3 644	2,8
Provincia de Lima	8 617 314	607 993	7,1
Región Lima	923 682	74 861	8,1

Sin embargo, al 2014, estas cifras se habrían acelerado, por lo que actualmente, existen en el Perú 2 millones 907 mil 138 personas mayores de 60 años, lo cual

⁵ INEI. Estimaciones y Proyecciones de población por sexo, según departamento, provincia y distrito, 2000-2015. Boletín especial N°18.

⁶ INEI. Estimaciones y Proyecciones de población por departamento, sexo y grupos quinquenales de edad 1995-2025. Boletín de análisis demográfico N° 37.

representa aproximadamente el 9,43% de la población total. En la proyección al 2021, año del bicentenario, se calcula que serán 3 millones 726 mil 534 personas (11,2% del total).⁷

Se estima, que 1 millón 357 mil 054 son varones (47%) y 1 millón 550 mil 084 son mujeres (53%), evidenciando una feminización del envejecimiento, ubicándose el mayor porcentaje de la población adulta mayor en la zona urbana y el 23,3%, en el área rural.

Si bien, podemos decir que en los últimos 10 años la esperanza de vida al nacer en el país se ha incrementado en 2,5 años, debido a la mayor supervivencia de las personas, como consecuencia entre otras, a las mejoras en la atención de salud y el crecimiento económico que ha caracterizado al país.

Con respecto a los varones que tenían 60 años de edad en el periodo 2000-2005 se esperaba que aun vivan en promedio 18,8 años más, lo cual equivaldría en total a 78,8 años; en el 2010-2015 los varones de 60 años tendrían para vivir en promedio 19,8 años más, es decir vivirían 79,8 años.

En las mujeres las ganancias en años de vida son mayores. En el periodo 2000-2005, las mujeres de 60 años tenían una expectativa de vida de 21,4 años más, en total sería 81,4 años; entre 2010-2015 las expectativas de vida para las mujeres de 60 años es 22,7 años más, es decir, vivirían en total 82,7 años.⁸

Es importante señalar que conforme las personas envejecen, son más propensas a presentar enfermedades, y que muchas veces no son tratadas debido a diferentes circunstancias, tales como falta de recursos económicos, sea para trasladarse a algún centro de salud; o simplemente no tener seguro de salud), falta de diagnóstico adecuado (atención por no especialistas), falta de continuidad de tratamientos, etc).

Es así, que las proyecciones deben considerar estas variables, ya que en toda proyección siempre existe margen de error.

Finalmente, creemos que **la edad tope a considerarse como índice** para proyección de vida de los adultos mayores en el país, debe ser la de **85 años de edad**.

⁷ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables- Viceministerio. 2014

⁸ INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2006-2010.

B. La necesidad de reevaluar y replantear el Sistema Previsional Peruano

Muchos países comparten una preocupación por la sostenibilidad futura de los sistemas de pensiones en su proceso de evolución, universalización y adecuación a los cambios del entorno social, demográfico y laboral.

Países como España, Colombia o Chile han conformado un comité de expertos internacionales con el objetivo de definir los factores de sostenibilidad de sus sistemas de pensiones tanto públicos como privados y establecer un modelo que les permita mantener una definitiva proporcionalidad entre las contribuciones y las prestaciones que ofrece el sistema, garantizando la viabilidad en el futuro.

El Gobierno Español en setiembre del año pasado presento una propuesta de modificaciones de su sistema previsional basados en un informe elaborado por un Comité de Expertos convocados para hacer una evaluación, identificación de problemas y plantear soluciones a su sistema previsional apuntando esencialmente al fortalecimiento de su modelo de seguridad social.

El Gobierno Chileno a penas asumido por la Presidenta Michelle Bachelet, dentro de los 56 compromisos para los 100 primeros días de gobierno, anunciaba la conformación de un comité de expertos que asesorarían respecto a las reformas necesarias al sistema previsional chileno, sujetándolo al compromiso de presentar propuestas preliminares en octubre de este año y las finales a enero del 2015.

Como en Perú, Chile ya contó con un comité de expertos formado en el año 2008 y ha visto la necesidad de reevaluar su sistema de pensiones. En el Perú, en marzo del 2007 se conformó una comisión técnica cuyas recomendaciones se dieron en un contexto económico internacional distinto por lo que amerita reevaluar el sistema y replantear las propuestas.

En ese sentido la presente iniciativa legislativa propone la creación de una Comisión Consultiva de Alto Nivel que este conformada por representantes del MEF, la SUNAT, BCR, de la SBS, la ONP, representantes de la sociedad civil y profesionales de reconocida experticia en el tema previsional; con el objeto de evaluar la problemática del sistema previsional peruano y proponer las mejoras pertinentes al SNP y al SPP que permitan asegurar su coexistencia en el mediano y largo plazo, así como también establecer las medidas necesarias para mejorar las pensiones mínimas que se reciben en los regímenes pensionarios y generar pensiones razonables y dignas para los jubilados.

Es indispensable que la conformación de la mencionada comisión consultiva se realice en 15 días hábiles y se les otorgue el plazo de ciento ochenta días hábiles para cumplir su encargo.

2.- **ANALISIS COSTO BENEFICIO** ✓

El presente proyecto de ley no genera ningún costo ni gasto al erario nacional, teniendo como único propósito brindar a los pensionistas el goce efectivo de sus aportaciones, mejorando su calidad de vida y asegurándoles bienestar económico producto de sus contribuciones.

3.- **EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL** ✓

La presente iniciativa legislativa busca que los pensionistas pertenecientes al SPP tengan acceso a pensiones calculadas en base a sus aportaciones, determinándose como tope máximo la edad de 85 años para el cálculo de las pensiones contenidas en el Decreto Supremo 054-97-EF.

Por ello, es necesario y pertinente crear una norma que disponga la elaboración de tablas de mortalidad que serán utilizadas por las compañías de seguros y/o reaseguros para el otorgamiento de pensiones provenientes del SPP, derogando toda norma que se oponga a la misma y señalando los plazos para la elaboración de las tablas de mortalidad y su entrada en vigencia.

4.- **FORMULA LEGAL**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

**LEY QUE DISPONE LA ELABORACION DE TABLAS DE MORTALIDAD QUE
CONSIDEREN LA EDAD DE 85 AÑOS COMO CRITERIO DE CALCULO PARA EL
OTORGAMIENTO DE PENSIONES PROVENIENTES DEL SPP**

ARTÍCULO 1°: OBJETO DE LA LEY

La presente Ley tiene por objeto disponer que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP elabore las tablas de mortalidad a efecto de que los pensionistas pertenecientes al SPP tengan acceso a pensiones cuyo criterio de cálculo considere como tope máximo la edad de 85 años; las mismas que se encuentran señaladas en el Decreto Supremo 054-97-EF.

ARTÍCULO 2°: TABLAS DE MORTALIDAD

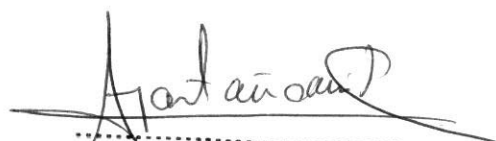
Para el proceso de elaboración y adecuación de las tablas de mortalidad la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, deberá considerar las cifras estadísticas oficiales emitidas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

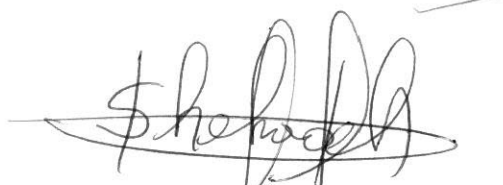
PRIMERA.- En un plazo de 90 días, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP deberá elaborar mediante Resolución, las tablas de mortalidad para pensionistas del Sistema Privado de Pensiones, las cuales servirán como base para el cálculo de las pensiones de jubilación que brindan las compañías de seguros y/o reaseguros, debiendo actualizarlas cada cinco años. Dichas tablas serán aplicadas en un plazo no mayor de 60 días, desde su publicación.

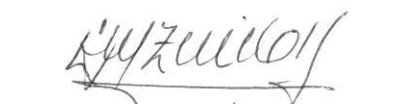
SEGUNDA.- El tope máximo de 85 años como criterio de cálculo para el otorgamiento de pensiones provenientes del Sistema Privado de Pensiones, establecido en el artículo 1º de la presente ley podrá ser reajustado mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; de acuerdo a los sustentos técnicos actualizados que proporcione la Superintendencia Banca Seguros y AFP, y el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI

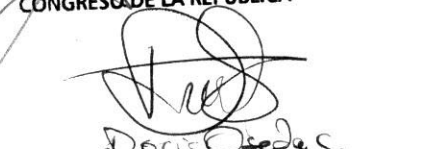
TERCERA.- Queda derogada toda norma que se oponga o contravenga a la presente ley.


SANTIAGO GASTAÑADUI RAMIREZ
Congresista de la República


JOSUE MANUEL GUTIERREZ CONDOR
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú
CONGRESO DE LA REPUBLICA


OMAR Chetade
J-CARDEÑOSA C.


MANUEL ZERILLO
Augustin Noriega


Doris Osada S.
Cris Ulatos A.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,23 deSeptiembre del 2014.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 3809 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Economía, Banca, Fianzas e
Inteligencia Financiera
Trabajo y Seguridad Social.

JAVIER ÁNGELES ILMANN
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA