



39663

Pres-021/2019

Lima, 23 de enero de 2019

Señor  
Zacarías Reymundo Lapa Inga  
Presidente  
Comisión de Trabajo y Seguridad Social  
Presente.-



Señor Congresista:

Por la presente, nos dirigimos a usted con la finalidad de emitir opinión respecto al Proyecto de Ley N° 3773/2018-CR (en adelante, el "Proyecto de Ley") que propone la "Ley que restablece el régimen especial de jubilación anticipada para desempleados en el Sistema Privado de Pensiones".

**I. Contenido de la propuesta:**

El Proyecto de Ley bajo comentario tiene por objeto modificar la Ley N° 29426, mediante esta Ley se busca restablecer el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados en el Sistema Privado de Pensiones (SPP), desde la vigencia de la presente Ley hasta el 31 de diciembre del 2021.

**II. Marco Normativo**

Constitución Política del Perú: conforme se encuentra establecido en el artículo 10°, el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social; así mismo, en el artículo 11° se señala que el Estado garantiza el libre acceso a pensiones mediante un eficaz funcionamiento, y el artículo 12° precisa que los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. En ese sentido, existe una garantía constitucional para que los sistemas de pensiones existentes en nuestro país logren su finalidad mediante el pago de pensiones de jubilación a las personas.

Ley N° 29426: mediante la cual se crea el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados en el SPP, pudiendo acceder a este régimen aquellos afiliados que cumplan con las condiciones siguientes:

- a) Que cuenten, al momento de solicitar el beneficio, con un mínimo de cincuenta y cinco (55) años cumplidos para varones y cincuenta (50) años cumplidos para mujeres.
- b) Que se encuentren desempleados durante doce (12) meses o más. Los desempleados acreditan su fecha de cese con documentos de fecha cierta. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones determina las condiciones mínimas que debe cumplir dicha documentación.
- c) Que la pensión calculada en el SPP resulte igual o mayor al valor de una Remuneración Mínima Vital (RMV).

Ley N° 29903: Ley de Reforma del SPP, en cuya Sexta Disposición Complementaria establece la prórroga de la vigencia del Régimen Especial de Jubilación de la Ley N° 29426, hasta el 31 de diciembre de 2013.



Handwritten mark



Ley N° 30142: Ley que prorroga el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el SPP, creado por la Ley N° 29426, hasta el 31 de diciembre de 2015.

Ley N° 30425: Ley que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley del SPP, aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF, que amplía la vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada hasta el 31 de diciembre de 2018.

### III. Análisis Legal

#### 1. Finalidad del Sistema Privado de Pensiones

La Ley de creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP) estipuló expresamente que las AFP se constituirían exclusivamente con el objeto de administrar los aportes para la pensión de los afiliados, en estricto cumplimiento de un rol fiduciario que les ha sido otorgado por Ley, para que estos puedan contar con pensiones dignas ante eventos de invalidez, sobrevivencia o vejez, en un marco de absoluta protección de sus ahorros.

En ese sentido, es deber del Estado garantizar el goce efectivo de las pensiones cuando corresponda, tomando en consideración que una de las formas de materializar dicha garantía es mediante la labor prestacional, dentro de los cuales se encuentra la pensión de jubilación. Por tal motivo, consideramos que la medida legislativa que propone la ampliación del Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el SPP, necesita de un análisis exhaustivo a fin de determinar la conveniencia o no de su ampliación.

Asimismo, en caso que la persona no cuente con un ahorro asignado para su jubilación, así el Decreto Supremo N°054-97-EF, a través del Capítulo de Disposiciones Finales vigésimo cuarta, establece que no le corresponde ningún beneficio de garantía o aporte estatal; lo cierto es que según la Constitución Política del Perú, mediante su artículo 87, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sostiene que el Estado garantiza y fomenta el ahorro, como el de la jubilación, sin embargo, no se responsabiliza por las decisiones tomadas por los afiliados, con respecto al retiro de su dinero del SPP.

#### 2. Coyuntura de la dación de la Ley N° 29426

Debemos recordar que este régimen especial de jubilación anticipada fue creado como consecuencia de una situación de desempleo en el país, producto de la crisis financiera internacional, que generó una profunda recesión global; y por la necesidad de que las personas sin empleo pudieran acceder a una pensión.

En ese sentido, consideramos que este régimen, creado por una situación excepcional, debe mantener dicha finalidad y por tanto corresponde a las autoridades pertinentes evaluar periódicamente si corresponde mantenerlo vigente o no, determinándolo de manera prolija y atendiendo a la coyuntura real del país, considerando las tasas de desempleo y recesión económica, a fin de no cambiar la finalidad de la norma.

#### 3. Respecto a una supuesta flexibilización de fondos

Una flexibilización de los fondos, tal como lo establece la presente propuesta, no es recomendable, pues el sistema de pensiones está diseñado para cubrir la jubilación, es decir, para que las personas adultas (65 años o más) que ya no forman parte del mercado laboral, puedan contar con un sustento económico que les permita mantener sus condiciones de vida; adicionalmente, no es posible afirmar que debido a que la norma se ha venido prorrogando a lo largo del tiempo, ello demostraría inevitablemente la intención por liberalizar los fondos de los afiliados, pues como se ha indicado anteriormente, la intención primigenia de la Ley N° 29426 fue brindar pensiones frente a una crisis económica global que perjudicó directamente al país. Sin embargo, pese a que dicha situación económica ya no se presenta en la actualidad

1° Rol Fiduciario.- Función que posee una persona o entidad para administrar el dinero o bienes de otras personas.



*AAFF*

la norma al continuar ampliándola, no siendo ese el sentido de la norma, sino otorgar a los afiliados la opción de recibir una pensión o retirar parte de sus fondos frente a una situación masiva de desempleo.

4. Respecto a la protección frente al riesgo de desempleo

A la fecha, la protección contra el riesgo de desempleo no se encuentra regulada dentro de las prestaciones que otorga el SPP, es por ello que se trata de una prestación adicional a las ya existentes prestaciones de jubilación, invalidez y sobrevivencia. Al respecto, consideramos que si se requiere que el SPP proteja dicho riesgo adicional de forma permanente, sería necesario que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) lo regule, a fin de establecer las condiciones en las que se brindaría dicha prestación y los requisitos necesarios para acceder a ella, que podrían ser el incremento del aporte previsional, debiéndose realizar los estudios técnicos correspondientes para cubrir el riesgo de desempleo o incorporar el pago de una prima de seguro de desempleo, correspondiéndole a la entidad reguladora establecer las condiciones en las que se brindaría dicha prestación.

No es correcto afirmar que la finalidad del SPP es la de cubrir el desempleo, pues el sistema no está destinado a cubrir dicho riesgo. Por el contrario, el ordenamiento jurídico nacional ha previsto a través de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), un beneficio laboral obligatorio a cargo del empleador, que tiene por objetivo la creación de un fondo de protección al trabajador en caso de desempleo.

5. Respecto al supuesto beneficio presente en detrimento del beneficio futuro

El presente proyecto estaría privilegiando un supuesto beneficio presente, al permitir que los afiliados que así lo deseen se jubilen o retiren sus fondos a partir de los 55 años cumplidos en el caso de los varones y 50 años cumplidos en el caso de las mujeres, sacrificando un beneficio futuro, que sería la percepción de una pensión de jubilación en la etapa laboral pasiva, cuando la persona cumple los 65 años de edad, con lo que el propósito previsional inherente al SPP quedaría absolutamente desvirtuado. Adicionalmente, se parte de la premisa en que el afiliado que retira sus aportes tendrá los conocimientos necesarios para saber cómo administrarlos, pero ello lamentablemente no siempre es así y menos aún, con la poca cultura previsional y de educación financiera que existe en nuestro país, con la que podría generarse un efecto radicalmente opuesto, si los afiliados disponen de manera equivocada del integro de su dinero, quedando completamente desprotegidos en el futuro, lo que ocasionaría que el Estado deba velar por ellos y generar políticas públicas de apoyo económico para personas de la tercera edad de escasos recursos.

Adicionalmente, debemos indicar que bajo ningún supuesto los afiliados al SPP pierden la propiedad de sus fondos, ya que según lo establecido en el artículo 18-C del Texto Único Ordenado de la Ley del SPP, los fondos administrados por una AFP constituyen un patrimonio independiente y distinto del patrimonio de la AFP; no teniendo, la AFP derecho de propiedad sobre los bienes que componen o que se generan por efecto de los fondos de pensión, siendo la AFP responsable únicamente de la administración de los mismos y del otorgamiento de las prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.



Handwritten initials.

6. Respecto a las consecuencias del Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA)

Consideramos que con el presente proyecto se estaría alentando la no cotización al sistema previsional, lo cual traería como consecuencia que los afiliados al SPP no tengan una pensión de jubilación en el futuro y tampoco cuenten con acceso al seguro de invalidez y sobrevivencia, siendo ello absolutamente perjudicial para ellos.

Se debe tener en cuenta que la edad legal de jubilación es a los 65 años, por lo que al jubilarse a la edad de 55 y 50 años, según corresponda, se estará dejando de cotizar entre 10 a 15 años aproximadamente, lo que afectará directamente el fondo del afiliado que recibirá una pensión de jubilación mucho menor en comparación a quienes cotizan hasta la edad legal de jubilación.

Al respecto, es importante mencionar que según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la esperanza de vida a partir de la edad legal de jubilación sobrepasa los 80 años.

En ese sentido, consideramos que esta iniciativa parlamentaria está atentando contra el principio de seguridad social, dejando desprotegido al trabajador, futuro pensionista, de las necesidades que se le puedan presentar en el futuro.

IV. **Análisis Previsional**

1. Redención anticipada de Bono de Reconocimiento

La extensión del plazo del régimen temporal implica continuar con la redención anticipada de Bonos de Reconocimiento, lo que genera un incremento en el costo fiscal y podría afectar el cumplimiento de ciertos compromisos fiscales del Estado (Base legal Artículo 3° de la Ley). Esto supondría una iniciativa de gasto del Congreso (Base Legal Artículo 79° Constitución).

En caso se apruebe el presente PL, el costo estimado que generaría la redención anticipada de bonos de reconocimiento para el erario nacional, en REJA, se estima en promedio anual para los próximos 3 años en S/ 1, 612 millones

Cuadro N°1: Pago de BdR asociado al REJA	
Año	Monto de BdR (en millones)
2019	S/1,570.24
2020	S/1,611.88
2021	S/1,654.44

Proyección: AAFP

2. Retiro del Fondo

La Ley N°30478 establece la posibilidad de retiro del 95.5% del fondo de pensiones para aquellos afiliados que hubieran accedido al REJA respecto a su saldo o aquellos que se acojan a este régimen independientemente del monto de la pensión calculada (Base Legal Artículo 3). Es decir, aquellos afiliados que accedan al REJA podrán realizar el retiro del 95.5% de su fondo y de igual manera, aquellos que hayan accedido al mismo en forma de devolución o pensión y

cuenten con un saldo en su cuenta CIC podrán realizar el retiro del 95.5% del mismo. Cabe resaltar que a diciembre de 2018 se retiraron USD 5,500 millones, equivalente al 12% del ahorro agregado del sistema, explicándose un 40% del mismo debido al REJA.

En tal sentido, la disposición del retiro alentó a que más afiliados opten por una Jubilación Anticipada por Desempleo (REJA) ocasionando la transferencia, hacia el mismo, de riesgos tales como:

- a. **Pérdida de pensión de invalidez:** el afiliado pierde la opción de poder acceder a una pensión en caso de invalidez. Esto es aún más grave en el caso de afiliados que realizan un desempleo ficticio pasando temporalmente de 5ta categoría (pago por planilla) a 4ta categoría para cumplir con la condición de 12 meses sin cotización en el SPP, ya que pierden la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia a través del cual las compañías de seguro realizan un aporte adicional sobre el fondo acumulado en su la cuenta de capitalización (CIC) para completar una pensión equivalente al 70% del último salario para invalidez permanente y 50% para invalidez parcial.
- b. **Riesgo de longevidad:** se genera cuando el afiliado agota sus propios recursos para financiar su retiro y cae en situación de pobreza antes de su fallecimiento, debido a una necesidad de financiamiento por un periodo cada vez más prolongado de tiempo.

El proceso de envejecimiento poblacional es un factor que no debe ser tomado a la ligera, el cual es resultado del rápido crecimiento de la esperanza de vida al nacer que pasó de 44 años en 1950 a 75 años en el 2015 y se estima que alcanzará los 85 años hacia el 2100. El proceso de cambio demográfico traerá como consecuencia que los adultos mayores se enfrenten a una necesidad de financiamiento por un periodo cada vez más prolongado de tiempo, ejerciendo así presión sobre sus recursos con el fin de financiar su retiro e incluso exponiéndolos en mayor medida al riesgo de longevidad. Esto hace que la necesidad de contar con una pensión de jubilación se torne cada vez más apremiante.

Según CEPAL, la esperanza de vida después de la jubilación para Perú es de 15 años, más después de los 65 años; es decir, se espera que los adultos mayores vivan aproximadamente entre 10 y 15 años más a partir de la edad legal de jubilación (65 años). En tal sentido, disponer de la mayor parte de sus recursos pensionales en un corto plazo y hasta 15 años antes de la edad legal de jubilación, atenta contra la posibilidad de contar con un ingreso estable para su manutención en el largo plazo.

- c. **Riesgo de retorno:** se genera cuando el afiliado no obtiene la rentabilidad esperada por la gestión de su fondo.

Al entregar el fondo al afiliado, se le traslada el riesgo de retorno por la inversión del mismo. La existencia de múltiples opciones de inversión conjuntamente con el poco conocimiento financiero, puede hacer que el afiliado tome altos niveles de riesgo a un costo de gestión creciente, el cual puede no ser valorado a priori, y termine con un nivel de retorno menor al esperado.

Muestra de ello son los resultados de la encuesta realizada por la división de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID, la cual tuvo el propósito de conocer el destino de los fondos retirados, obteniendo los siguientes hallazgos:

- El 13% de los afiliados consumió la totalidad de su fondo
- El 25% ahorró sus fondos retirados pero, de estos el 38% gana un interés nulo por este ahorro y el 32% no conoce que retorno recibe
- El 9% ha realizado una inversión, pero más del 60% no ha evaluado que tipo de retorno puede obtener
- El 48% restante, tiene estrategias mixtas de ahorro e inversión, pero de ellos el 60% aún no ha realizado una decisión activa (dinero sin movimiento)

Este estudio concluyó que las decisiones financieras asociadas al retiro del fondo de pensiones se desarrollaron bajo una perspectiva de incertidumbre y desinformación. En tal sentido, afirmar que permitir el retiro anticipado ocasionará la estabilidad económica de las personas afiliadas que no cuentan con trabajo a partir de los 50 años de edad, se convierte en un escenario utópico.

### 3. Condición de desempleo

La condición de desempleo para acceder al REJA, verifica solo relaciones laborales de 5ta categoría (dependientes) y no toma en cuenta trabajo de cuarta categoría. Si bien las personas pueden contar con la condición de desempleados para el mercado formal dependiente, existe la posibilidad que se encuentren desempeñando actividades en el mercado formal como independiente o se encuentre laborando en el mercado informal, por lo cual, la imposibilidad de conseguir empleo formal puede ser no del todo cierta, generalizando la condición de desempleo para un número de afiliados que sí perciben ingresos laborales.

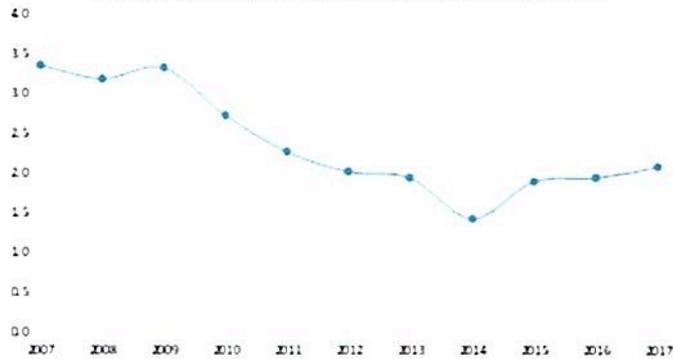
Es más, el tener disponibilidad de los fondos a una temprana edad, podría generar incentivos perversos para que las personas que forman parte de la población laboral activa, opten por simular formar parte de la población inactiva; logrando así salir del mercado laboral formal, con el propósito de hacer uso de los recursos ahorrados en el SPP, desnaturalizando así el objetivo del ahorro forzoso para la protección de la vejez. Esto podría aumentar la probabilidad de que las personas que se acojan a REJA terminen buscando apoyo del Estado, en materia de salud o de pensiones para solventar sus gastos, ante un posible mal manejo de los fondos de pensiones retirados, situación que originara un mayor gasto estatal.

Adicionalmente, es necesario tomar en cuenta que la tasa de desempleo del área urbana entre los 45 y 64 años no registró variación entre el 2015 y 2016 y el incremento para el 2017 resultó moderado en 0.1pp. en vista de la reducción de 0.2% que registró la tasa de desempleo total del área urbana en dicho periodo (5%). Asimismo, esta se encuentra muy por debajo de lo observado cuando se creó el régimen en el 2009.



*[Handwritten signature]*

Cuadro N°2: Tasa de desempleo de 45 a 64 años - Área Urbana



Fuente: INEI

#### 4. Pérdida de rentabilidad

En vista que el presente Proyecto de Ley se adjudica beneficiar al afiliado, se realizó un análisis de sensibilidad sobre el fondo retirado a través de una simulación que no incluye aportes adicionales al sistema, tomando como base la rentabilidad anual promedio del SPP en los últimos 5 años analizando tres tipos de salarios distintos<sup>1</sup>:

Cuadro N°3: Análisis de sensibilidad			
Rentabilidad 7%	Salario Inicial	Fondo	
		A los 50 años	A los 65 años
Fondo	S/860	S/57,500	S/131,900
	S/2,600	S/174,000	S/398,900
	S/5,200	S/348,100	S/797,800

Fuente: AAFP

Los resultados indican que si un afiliado opta por acogerse a la opción de REJA a los 50 años dejaría de percibir un beneficio equivalente al 129% del Fondo. De igual manera, al analizar solo la rentabilidad percibida por el afiliado, se aprecian diferencias significativas en función de los años de retiro, donde la rentabilidad percibida a los 65 años se incrementa en 198% con respecto de la rentabilidad obtenida a los 50 años.

Asimismo, tomando en cuenta el resultado de pensiones antes de la opción de retiro del 95.5%, un afiliado con más de 20 años de cotización al sistema tiene una tasa de reemplazo neta de 71.5% (Pensión/salario promedio últimos 10 años). Asimismo, la rentabilidad generada por el sistema supone el 56% del fondo generado a la edad de jubilación. Esto demuestra que el SPP funciona para aquellos que cotizan al mismo de manera regular y dejan que sus fondos capitalicen por un mayor periodo.

<sup>1</sup> Supuestos: (i) Edad de inicio en el sistema es 23 años, (ii) Densidad de cotización promedio del sistema hasta los 39 años para posteriormente dejar de aportar al SPP (iii) Fondo y aportes sujeto a comisión por saldo la cual asciende a 1.25% anual.

5. Conclusiones

Es importante mencionar que, si bien las personas pueden contar con la condición de desempleados para el mercado formal dependiente, existe la posibilidad que se encuentren desempeñando actividades en el mercado formal como independiente o se encuentre laborando en el mercado informal.

Es más, el tener disponibilidad de los fondos a una temprana edad, podría generar incentivos perversos para que las personas que forman parte de la población laboral activa, opten por simular formar parte de la población inactiva; logrando así salir del mercado laboral formal, con el propósito de hacer uso de los recursos ahorrados en el SPP, desnaturalizando así el objetivo del ahorro forzoso para la protección de la vejez. Tal es así que actualmente, contrario a lo que establece en el análisis costo-beneficio del presente proyecto de ley, el número de jubilados por REJA que acceden al retiro del fondo (95.5%) se ha incrementado exponencialmente, mientras que aquellos jubilados que acceden a una pensión (nuevos pensionistas) se reducen en número, tal como lo señala la SBS en sus reportes mensuales:



*Handwritten signature*



Fuente: AAFP

Por todo lo expuesto anteriormente, consideramos que este régimen, creado por una situación excepcional, -consecuencia de una mala situación económica en el país, producto de la crisis financiera internacional, que generó una profunda recesión global y por la necesidad de que las personas sin empleo pudieran acceder a una pensión- debe mantener dicha finalidad y por tanto corresponde a las autoridades pertinentes evaluar periódicamente si corresponde mantenerlo vigente o no, determinándolo de manera prolija y atendiendo a la coyuntura real del país, considerando las tasas de desempleo y recesión económica, a fin de no cambiar la finalidad de la norma.

Sin otro particular.

Atentamente,

  
**Giovanna Prialé Reyes**  
 Presidenta