



Reforma de pensiones y **MÁS**

Mirando el futuro de la seguridad social post Covid-19 en el Perú

David Tuesta

Director de **pinBox Solutions Singapore** | Investigador
Afiliado del **Risk Center** - Universitat de Barcelona



Protección Social

- La **necesidad de proveer soporte UNIVERSAL a los ciudadanos ante el riesgo de shocks de ingresos (caer en pobreza) a lo largo de nuestras vidas** y la de los que cuidamos:
 1. Riesgo de caer en **enfermedad**
 2. Riesgo de **perder la vida**
 3. Riesgo de **perder el empleo**
 4. Riesgo de caer en **pobreza durante la vejez**
- **Fallas de mercado:** en general, no hay incentivos de oferta (e.g. gestión de riesgos) ni demanda (e.g. ingresos, miopías) para que todos puedan contratar individualmente estos seguros.
- El Estado busca dar solución a estas fallas de mercado mediante el **aseguramiento universal**.

Sin protección social no somos nada como sociedad ni como economía

- El **Covid-19** ha desnudado completamente nuestra **precaria protección social**.
- Desde un punto de vista (1) **social** y de (2) **productividad** (crecimiento potencial) es necesario **contar con un esquema eficiente** que solucione las fallas de mercado para atender los riesgos de salud, fallecimiento, empleo y pensiones de sus ciudadanos.
- **Sin protección social, el vínculo Estado-Sociedad siempre estará roto** y limitará nuestra capacidad de trascender como país.
- Los hacedores de política económica han postergado las soluciones bajo dos **argumentos que hoy son sólo mitos**: (1) **No es prioritario** ("hay otros temas urgentes") y (2) **Es caro**.
- Con la que hoy ha caído, **esos dos mitos deberían haberse derrumbado**.

Buenas intenciones, malos resultados

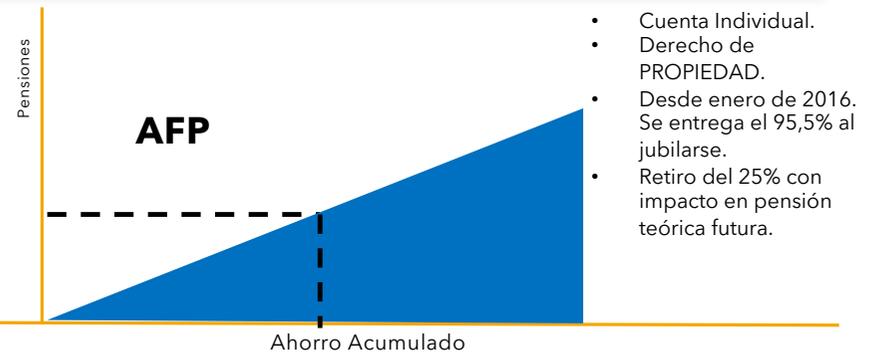
- Las **reformas** de protección social, y **en particular la de pensiones**, suelen estar contaminadas por **posiciones ideológicas** (el rol de lo privado vs lo público) y el **beneficio político** (votos). Lo cual complican que las reformas lleguen a buen puerto.
- Las soluciones de protección social implica la **intervención del Estado** ante una falla de mercado. Pero esta **intervención debe evitar alejarse** de los principios de **eficiencia** y el de **responsabilidad fiscal**.
- En el caso particular de aseguramiento, los **políticos suelen obviar las consecuencias de largo plazo** que tienen algunas decisiones que solo miran el presente.
- La Ley que permitió el retiro del **95,5%** al jubilarse y la reciente norma que dio acceso al **25%** de los fondos, son dos típicos ejemplos de respuestas que atienden el corto plazo, con malas consecuencias sobre los riesgos que se busca asegurar en el largo plazo.
- **Una reforma de protección social requiere respuestas realistas y que trasciendan el cortoplacismo.**

Una reforma de protección social como **instrumento de mejora social** y del **crecimiento potencial**

- Los esquemas de protección social **mal diseñados, como en el Perú**, no solo no han cumplido con su rol central (dar aseguramiento), sino que han sido **una de las causas de la alta informalidad en el país y de la baja productividad y crecimiento potencial**.
- Se requiere un **cambio radical** en la forma de aseguramiento de la protección social, que **hoy está basado en la condición laboral...**
- ... y **transitar hacia uno donde la base sea el ciudadano, al margen de si este es formal o informal**.

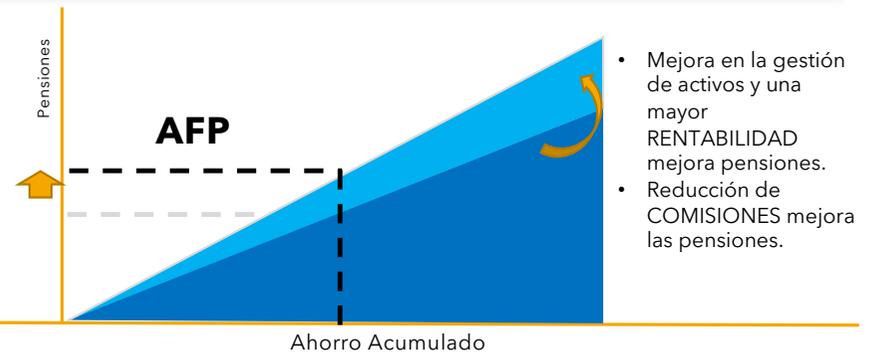
¿Qué es lo que tenemos en el Perú?

TRABAJADORES FORMALES



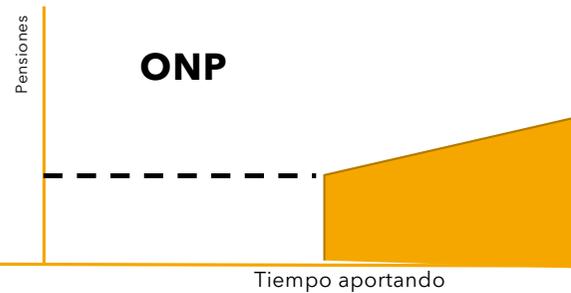
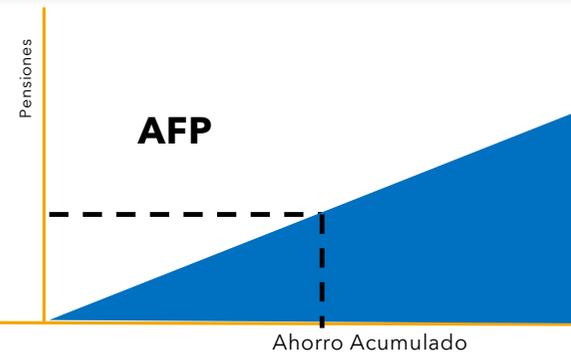
¿Qué es lo que tenemos en el Perú?

TRABAJADORES FORMALES



¿Qué es lo que tenemos en el Perú?

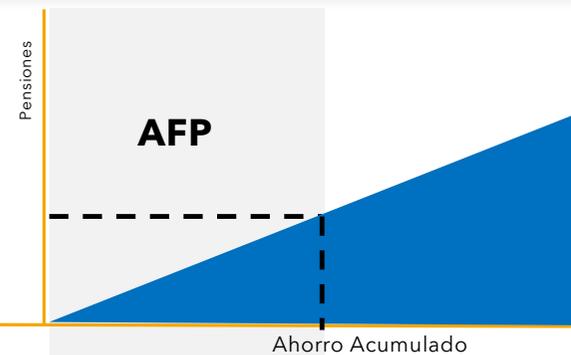
TRABAJADORES FORMALES



- Los trabajadores activos pagan a los jubilados.
- Desequilibrada por falta de cotizantes.
- Desequilibrada fiscalmente.
- Con menos de 20 años de cotización no hay pensión.

¿Qué es lo que tenemos en el Perú?

TRABAJADORES FORMALES



El "área gris" en AFP y ONP: Esquemas divorciados

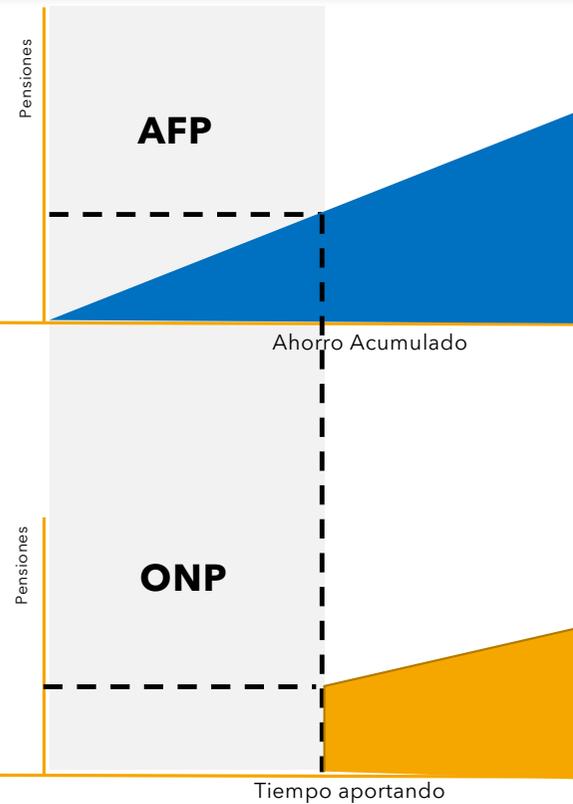
- Un problema grande en estos sistemas son los bajos ahorros de colectivos que están poco tiempo en el sector formal
- En la ONP es más grave, porque no reciben nada si han cotizado menos de 20 años.



¿Qué es lo que tenemos en el Perú?

TRABAJADORES FORMALES

25%
PEA



¿Qué es lo que tenemos en el Perú?

TRABAJADORES INFORMALES

TRABAJADORES FORMALES

75%

PEA

25%
PEA

Pensiones

AFP

Ahorro Acumulado

Pensiones

ONP

Pensión 65

Tiempo aportando

¿Qué es lo que tenemos en el Perú?

TRABAJADORES INFORMALES

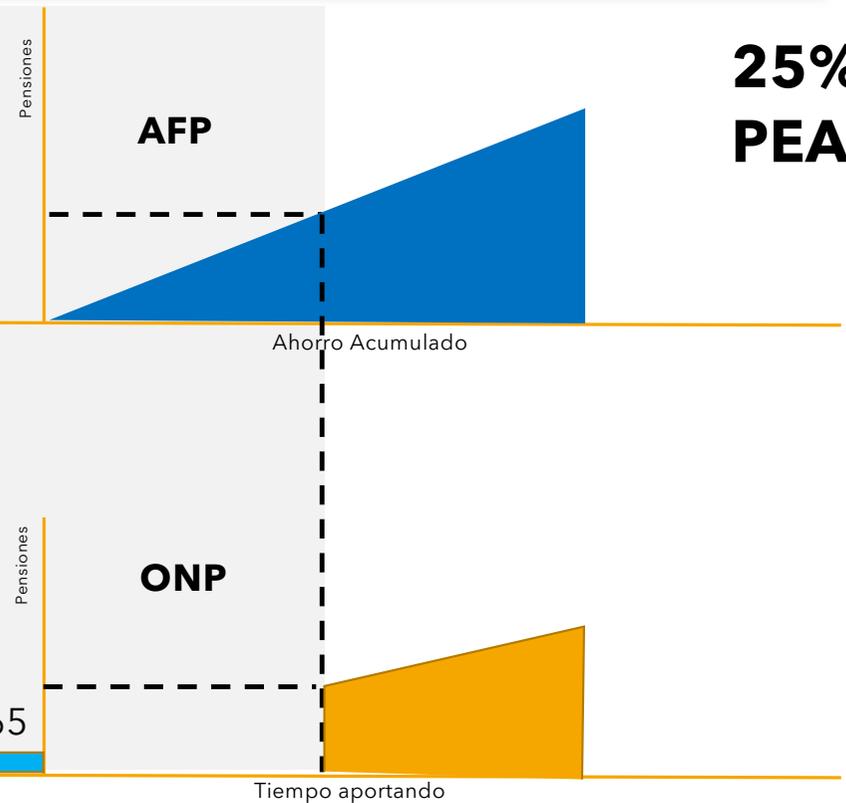
TRABAJADORES FORMALES

75%
PEA

25%
PEA

La gran urgencia, son los grandes olvidados

- 75% de la PEA no tiene un esquema de protección social
- La crisis del COVID ha dejado al desnudo de la urgencia de este problema.
- Pensión 65 es un programa diminuto dado grandeza del problema.
- La necesidad de un producto para esta gran población que asegure riesgos de corto plazo, salud y vejez.



Los debates de reforma **están perdiendo el tiempo** concentrándose sólo en el **25% de la PEA**

TRABAJADORES INFORMALES

TRABAJADORES FORMALES

75%
PEA

25%
PEA

Pensiones

AFP

Pro Acumulado

NO REPETIR ERRORES!

- Se requiere mejorar el funcionamiento de la cobertura en el sector formal, sin duda.
- Pero, ha sido un error, una pérdida de tiempo, sólo centrarnos en discutir esto.

Pensión 65

ONP

Tiempo aportando

...cuando el 75% de la PEA **está completamente abandonada**

TRABAJADORES INFORMALES

TRABAJADORES FORMALES

**75%
PEA**

**25%
PEA**

Pensiones

AFP

Ahorro Acumulado

Pensiones

ONP

Pensión 65

Tiempo aportando

Se requiere ser proporcional al abordar una potencial reforma

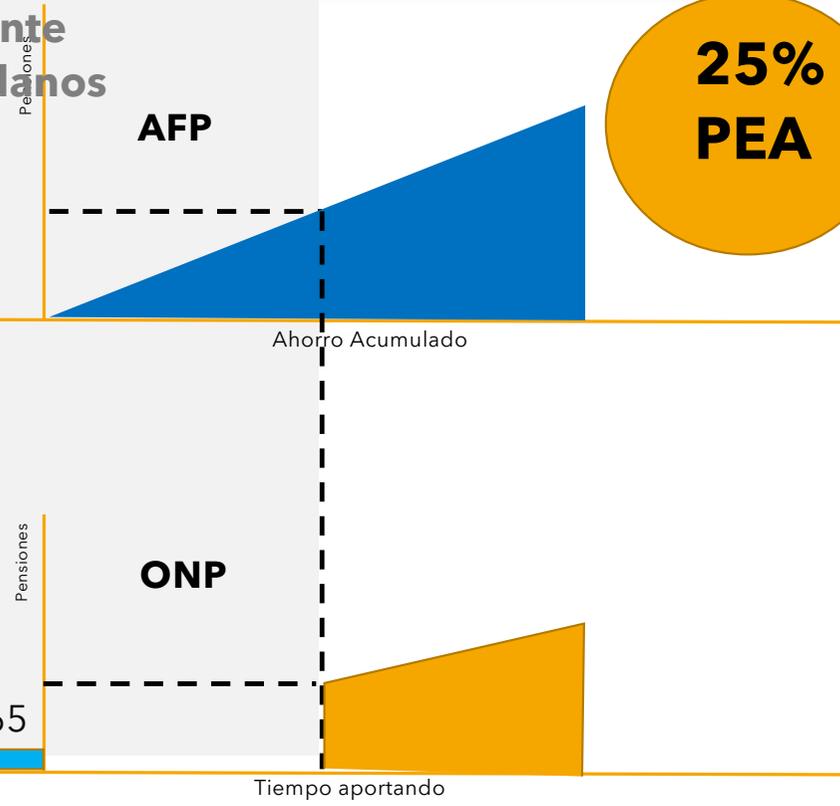
TRABAJADORES INFORMALES

TRABAJADORES FORMALES

(i) Atender el contundente problema de los ciudadanos desprotegidos

**75%
PEA**

**25%
PEA**



Se requiere ser proporcional al abordar una potencial reforma

TRABAJADORES INFORMALES

TRABAJADORES FORMALES

(i) Atender el contundente problema de los ciudadanos desprotegidos

**75%
PEA**



**25%
PEA**

(ii) Afinar el funcionamiento para los ya coberturados



Pensión 65

Tiempo aportando

Se requiere ser proporcional al abordar una potencial reforma

TRABAJADORES INFORMALES

TRABAJADORES FORMALES

(i) Atender el contundente problema de los ciudadanos desprotegidos

25%
PEA

75%
PEA

(iii) Y SE DEBE INTEGRAR TODO EL SISTEMA, HOY DISLOCADO

Ahorro Acumulado

(ii) Afinar el funcionamiento para los ya coberturados

ONP

Pensión 65

Tiempo aportando

Pensiones

Pensiones

AFP

Pensiones

El debate de la reforma de pensiones ha estado mal enfocado

- El Congreso en los últimos diez años ha **enfocado mal sus preocupaciones del país.**
- Los problemas que puedan existir en **AFP / ONP es un tema que debe de abordarse, sí; pero no es el mayor problema.**
- **La “gran urgencia” está en el colectivo amplio entre el 70-80% de la PEA** que no tiene protección social, no sólo para el período de la jubilación sino desde una perspectiva amplia:
 - El riesgo de que la capacidad de generar ingresos se debilite considerablemente **porque no puedo trabajar** (Cuarentena).
 - El riesgo de caer en **enfermedad o fallecer** (aseguramiento escaso hoy)
 - El riesgo de no tener **ayuda en la vejez** (pensiones= gran abandono)
- Se requiere pensar en una **solución eficiente, integrada, pragmática y solidaria** que tenga efectividad desde ya.

Un esquema **eficiente** que reduzca la informalidad

- La aproximación actual de los sistemas de **seguridad social refuerzan el problema de la informalidad del país**, lastrando el crecimiento potencial.
- Se insiste en **encarecer al mercado laboral** responsabilizando al empleador/trabajador de la protección social (pensiones, salud, empleo) .
- Estas normas **sólo funcionan bien con la gran empresa y el trabajador más productivo**, donde el coste se puede asumir. Ahí sí existe AFP / ONP.
- En cambio las **Mypes y el trabajador mype, tiene problemas en asumir esta carga**. Ahí no hay AFP/ONP.
- Esto genera un efecto **expulsión de empleos a la informalidad** y a la **desprotección social**.

Un esquema **integrado** en función a su condición de ciudadano, no de su situación laboral

- La población ha estado **fragmentada** entre un gran colectivo sin ahorros ni pensiones, y otros que sí tienen acceso.
- Incluso en este último colectivo que tiene acceso (AFP / ONP), las personas se encuentran ante **dos sistemas completamente diferentes que brinda resultados disímiles** en casos similares, lo cual no es deseable.
- El principio debe ser que **todo peruano tenga derecho a una pensión** y que **todos tengan la posibilidad de ahorrar para pensión.**
- Eso requiere **integrar todo el sistema pensionario.**

La reforma debe ser **pragmática** evitando caer en trampas del pasado

- Hay **diferentes modelos de pensiones, con diferentes variantes**. Ninguna en esencia es superior o inferior.
- Lo que hay detrás de ellos **en los países donde funcionan son preferencias, legado histórico**, que cada sociedad tiene respecto a cómo enfrentar los temas de seguridad social.
- Pero sea cual sea el modelo, debe **cumplir al menos 5 objetivos** de manera equilibrada: (i) cobertura, (ii) suficiencia, (iii) redistributivo (confiscatorio jamás!); (iv) sostenibilidad fiscal, (v) coste-efectivo
- **Lo que se requiere para abordar estos objetivos es una combinación de aproximaciones, y en esencia construyendo sobre lo que tenemos.**
- **Refundar, cuesta muy caro a un país y se logra muy poco.**

La **solidaridad** debe ser pieza fundamental del sistema, pero debe hacerse bien

- **De la exagerada solidaridad/redistribución a la ineficiencia absoluta hay un paso muy corto.**
- La solidaridad **no debe dañar el incentivo necesario a ahorrar** que deben tener los ciudadanos.
- **Debe respetarse sus derechos de propiedad**, que ha demostrado ser altamente valorado por los que tienen AFP y extrañados por los que tienen ONP. **Propuestas, que insinúen una confiscación deben ser descartados: la población no los quiere.**
- Se puede alcanzar la solidaridad de manera efectiva, de forma clara y transparente y **sin hacer daño al crecimiento potencial.**

Siempre piensen en estos tres ejes al reformar el sistema

- **Eficiente**
- **Integrado**
- **Pragmático**
- **Solidario**

Las bases del **nuevo sistema de pensiones integrado**

- **Un solo modelo integrado que permita que todo peruano tenga asegurada una Pensión Ciudadana y sobre ella se pueda construir ahorros.**
- Componentes:
 1. Pensión Ciudadana: pensión básica a todo peruano de S/. 200 mensuales financiado con presupuesto público o 1% IGV.
 2. Ahorro individual obligatorio con 1 o 2 sub-componentes
 3. Subsidio a los ahorros individuales más bajos que les permita mejorar su pensión por encima de la Pensión Ciudadana.
 4. Ahorro voluntario potenciado por "agregadores" y "gestores de fondo" y "plataformas tecnológicas"

Pensión Ciudadana y subsidio al ahorro: Brindar esa protección requiere financiamiento

- El Programa de **Pensión Ciudadana** requiere la creación de un Fondo.
- Lo ideal es que este esté **financiado con una fuente previsible, transparente donde la mayor parte de la población contribuya.**
- Valorar que **1 punto del IGV (S/. 8.000 millones aprox.)** se destine a ese objetivo.
- Ello permitiría destinar un **60% del Fondo** a pensiones universal de S/. 200 a todos los pensionistas y ayudar a complementar el ahorro de los que han ahorrado poco.
- El **40% queda en el Fondo,** y permitirá atender desequilibrios por el cambio de la pirámide poblacional.

Pensión Ciudadana y subsidio al ahorro: No es sólo buscar financiamiento, hay que reducir cargas a la formalidad

- Este **esquema queda incompleto si no se piensan en mecanismos que disminuyan los costes a la contratación formal.**
- Este es un **paso que se debe abordar** luego en tanto: (i) se **integren los sistemas de salud pública en un solo sistema** (que requeriría también financiamiento), lo que permitiría eliminar cargas de Essalud-SIS; (ii) se hagan **cambios en el mercado laboral** que hagan más fácil contratar, y se permita un seguro de desempleo (la CTS es un esquema poco eficiente, caro y que lo reciben muy pocos trabajadores en las mypes).
- **Pero se podría empezar solucionando el tema pensionario con el Fondo planteado desde ya.**

Pensión Ciudadana y subsidio al ahorro: Financiamiento y oportunidad

- Hay que **evitar caer en el mito de que "es caro" o "no es urgente"**. Esta ha sido la respuesta de siempre.
- Pero el **esquema de financiamiento debe ser gradual**, dado el contexto post- Covid19 en el que la caja fiscal quedará muy presionada.
- Calendario desde el **2022 hasta el 2027**, fecha en que todos los peruanos tendríamos como mínimo una pensión ciudadana.
- Inicialmente el financiamiento se podría dar con presupuestos generales y hacia el **2027 debería haber una fuente explícita, que debería ser 1 punto del IGV**
- Esta **Pensión Ciudadana** requiere una **regla de actualización y equilibrio y un consejo independiente que vele por su equilibrio**.
 - La pensión se puede actualizar con el crecimiento promedio móvil 5 años del PBI potencial,
 - ... pero debería ajustarse también en función de la esperanza de vida o edad de jubilación. Esto permitiría un esquema equilibrado y sostenible.

Ahorro individual obligatorio: eficiente, integrado, pragmático y solidario

- Si bien los **sistemas de reparto** han sido la base de la gran mayoría de países, lo que es cierto es que vienen transitando por serios ajustes por su **insostenibilidad**: aumentando edad de jubilación, reduciendo pensiones, incrementando tasas de aporte.
- Varios de estas reformas incorporan **ajustes automáticos** para **hacerlos menos beneficiosos** y descansan cada vez más en esquemas de ahorro individual como complemento importante.
- Algunos países como Suecia, Noruega, Italia, Polonia y Letonia han dado un paso más volviendo los **esquemas de reparto en cuasi esquemas de cuentas individuales** (las llamadas cuentas nocionales).
- Dicho todo esto, **todos los países (incluso con gobiernos de izquierda) están yendo hacia esquemas equilibrados, con mayor peso al ahorro individual. Perú no debe ir en el camino inverso.**
- Ello, mas aún **teniendo en cuenta la preferencia que la población tiene por sus ahorros** (afiliados a la AFP) y el deseo de otros que no lo tienen (afiliados a la ONP)

Ahorro individual obligatorio: pueden haber tres alternativas a trabajar con ahorro individual

Alternativa 1: AFP absorbe a ONP

- Todos los afiliados tienen una cuenta de ahorro individual y reciben como mínimo S/. 200 de pensión
- A los **ahorros bajos se les da un subsidio gradual decreciente** que mejora los S/. 200 de base de pensión.
- **Comisiones:** Reducción directa/negociada con AFPs para un calendario predecible de reducción de comisiones . Ejemplo: Cronograma que en 10 años las comisiones de TODOS lleguen entre 0,3% -0,5% del saldo) y desde ahí una fórmula de ajuste con indicadores transparentes.
- Requiere **cambio Ley del retiro del 95,5%**. Ejemplo: al jubilarse puede retirar el 40% del saldo y con el 60% se adquiere una renta vitalicia que pague pensión a partir de los 80 años hasta el fallecimiento).

Ahorro individual obligatorio: pueden haber tres alternativas a trabajar con ahorro individual

Alternativa 2: Nueva ONP contrata gestión privada de cuentas individuales y se complementa con sistema AFP

- **Todos los afiliados tienen una cuenta de ahorro individual** y reciben como mínimo S/. 200 de pensión
- A los **ahorros bajos se les da un subsidio gradual decreciente** que mejora los S/. 200 de base de pensión.
- Todo afiliado aporte el 10% a su cuenta individual intangible, de propiedad exclusiva y no expropiable. **Automáticamente va 5% a AFP y 5% a nueva ONP.**
- **AFPs** funciona básicamente bajo la **misma organización industrial**
- La **Nueva ONP, que gestiona cuentas individuales**, ahora tiene la función **de licitar el 5% aportado a gestores de fondos de inversión nacional/internacionales**. Perfil del fondo menos agresivo que el de AFPs.

Ahorro individual obligatorio: pueden haber tres alternativas a trabajar con ahorro individual

Alternativa 2: ...continúa

- **Comisiones:**
 - ONP trabaja con una **plataforma tecnológica ligera** (OJO ya no costará lo que cuesta hoy) y sólo traslada el coste de la gestión de inversión (internacionalmente en **0,1% - 0,3%**). **Eventualmente puede evaluar asumirlo en presupuesto público y no cobrarlo al afiliado**
 - AFP. Evaluar el actual esquema de licitación y eventualmente pasar a un esquema de reducción calendarizado como en **Alternativa 1**.
- **Objetivo de cada esquema:**
 - AFP - Uso Flexible: del 5% acumulado por las AFPs el afiliado puede retirar el 95,5%. Se le puede brindar alternativas de retiros programado.
 - ONP - Sólo Pensión: del 5% acumulado en el fondo de ahorro privado gestionado por ONP, se destina exclusivamente a dar una pensión a partir de los 75-80 años.

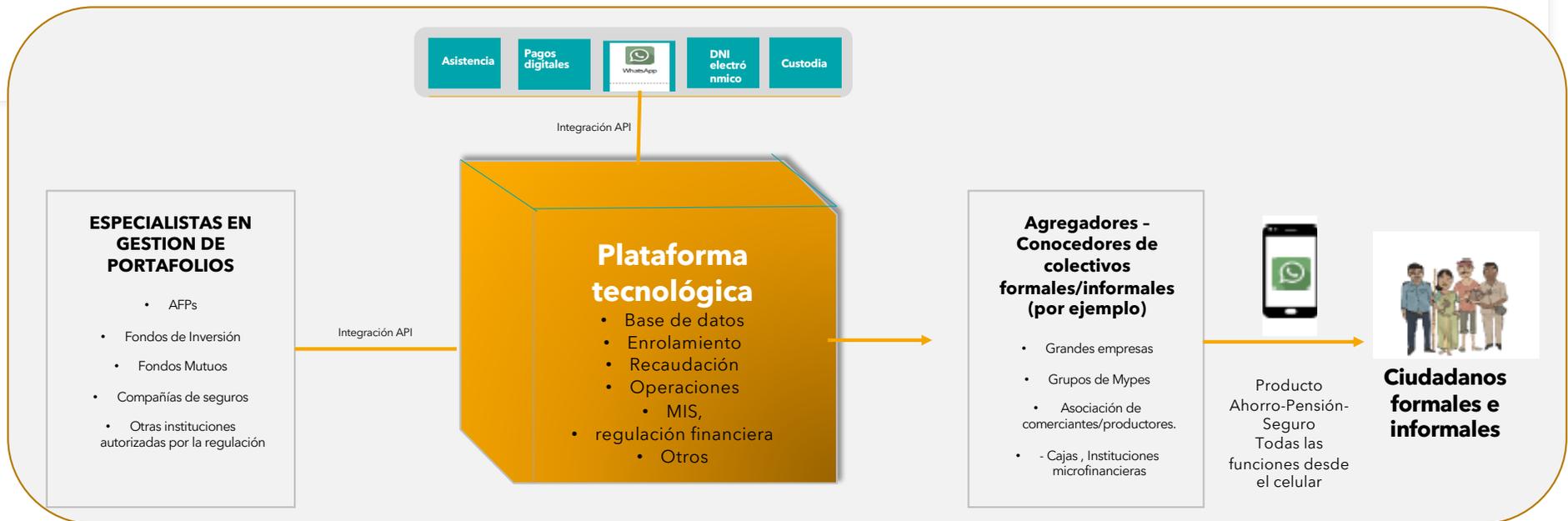
Ahorro individual obligatorio: precisiones

- **Desaconsejo rotundamente incorporar un esquema de reparto.** Sería ir en camino inverso a las tendencias e incorpora riesgos de sostenibilidad que difícilmente serán asumibles.
- **Desaconsejo incorporar una AFP pública.** Los dos esquemas presentados aseguran una reducción de comisiones importante para el afiliado y la sostenibilidad económica y política del sistema. No se necesita incorporar las ineficiencias probables que traerá una empresa estatal.
- En caso de la **Alternativa 1**: (i) implica el **cierre del esquema de reparto a nuevas entradas**; (ii) para los **afiliados de ONP que quieran** pasar ya, requerirá cálculos estimados de **certificados de traspasos** a las AFPs (se pueden/deben colocar límites a quienes se les permite y a quienes no dependiendo de la cercanía a jubilación); (iii) **implica un déficit de corto plazo a financiar para los que desean quedarse en el antiguo ONP.**
- En la **Alternativa 2**, el nuevo rol de la **ONP implicaría una institución más ligera**, con **menos costes operativos para el Estado**. **NO SERIA VALIDO COMPARARLO CON LO QUE HOY LA ONP PAGA A SUNAT PARA LA COBRANZA. NUEVAS PLATAFORMAS EXISTENTES ABARATARIAN ESE COSTE SUSTANCIALMENTE.** Focalizada en **velar por un buen esquema de licitación** (en coordinación con la SBS, SMV y BCRP) en favor de las **cuentas individuales, que estarán muy bien protegidas**, como hasta ahora.

Ahorro individual voluntario: esquemas orientados a todo tipo de ciudadano

- Se deben **propiciar esquemas de ahorro voluntario** que permita que todo ciudadano tenga el acceso a ahorrar activamente para asegurarse ante riesgos claves en su vida; jubilación entre ellos.
- Los esquemas de **"ahorro previsional voluntario" actuales** son esquemas que **suelen ser caros en el mundo para el ciudadano promedio**. Suelen ser muy especializados y por sus características tienden a ser adquiridos por aquellos que estamos en mejor situación financiera.
- **Se requiere introducir un esquema de ahorro voluntario que permita agregar a colectivos amplios (e.g. agricultores, pescadores, comerciantes de Gamarra, mercados de abarrotes, bodegueros, etc...)...**
- **... y que de manera conjunta estos puedan negociar ante las administradoras de fondos** (pueden ser las AFPs u otras que la regulación luego permita) **comisiones** de administración baja.

Ahorro individual voluntario: esquemas orientados a todo tipo de ciudadano



- **Plataformas tecnológicas** que sean una **amalgama de actores fragmentados** para proveer un producto a bajísimo coste.
- La agregación genera **economías de escala y reduce costes** para que entidades financieras diversas quieran ofrecer sus productos. **Se adapta a irregularidad de ingresos (diario, mensual, semanal).**
- Productos orientados a un **aseguramiento básico de protección social**: liquidez, seguro de vida, pensión.
- Los **agregadores se convierten en el vínculo con los colectivos con los interactúan**. Aseguran **"precio justo"**
- **Experiencias exitosas en países altamente informal (India, Kenia, Bangladesh). Los mundos informales/rurales son muy similares.**

Situación actual

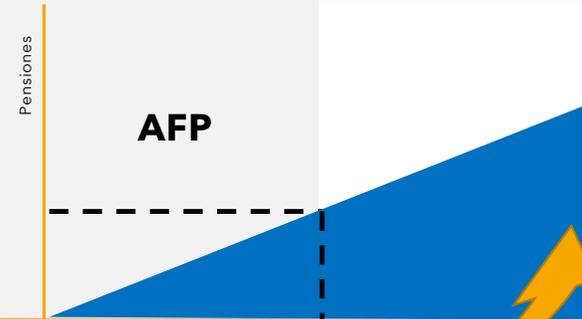
TRABAJADORES INFORMALES

TRABAJADORES FORMALES

(i) Atender el contundente problema de los ciudadanos desprotegidos

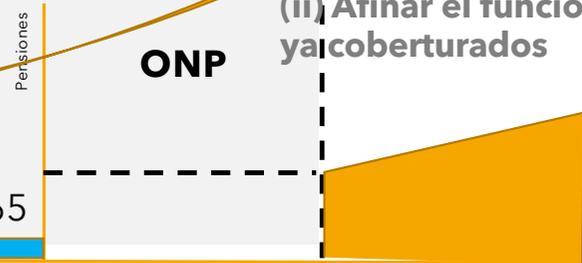
**75%
PEA**

**25%
PEA**



Ahorro Acumulado

(iii) Y SE DEBE INTEGRAR EL SISTEMA HOY DISLOCADO



(ii) Afinar el funcionamiento para los ya coberturados

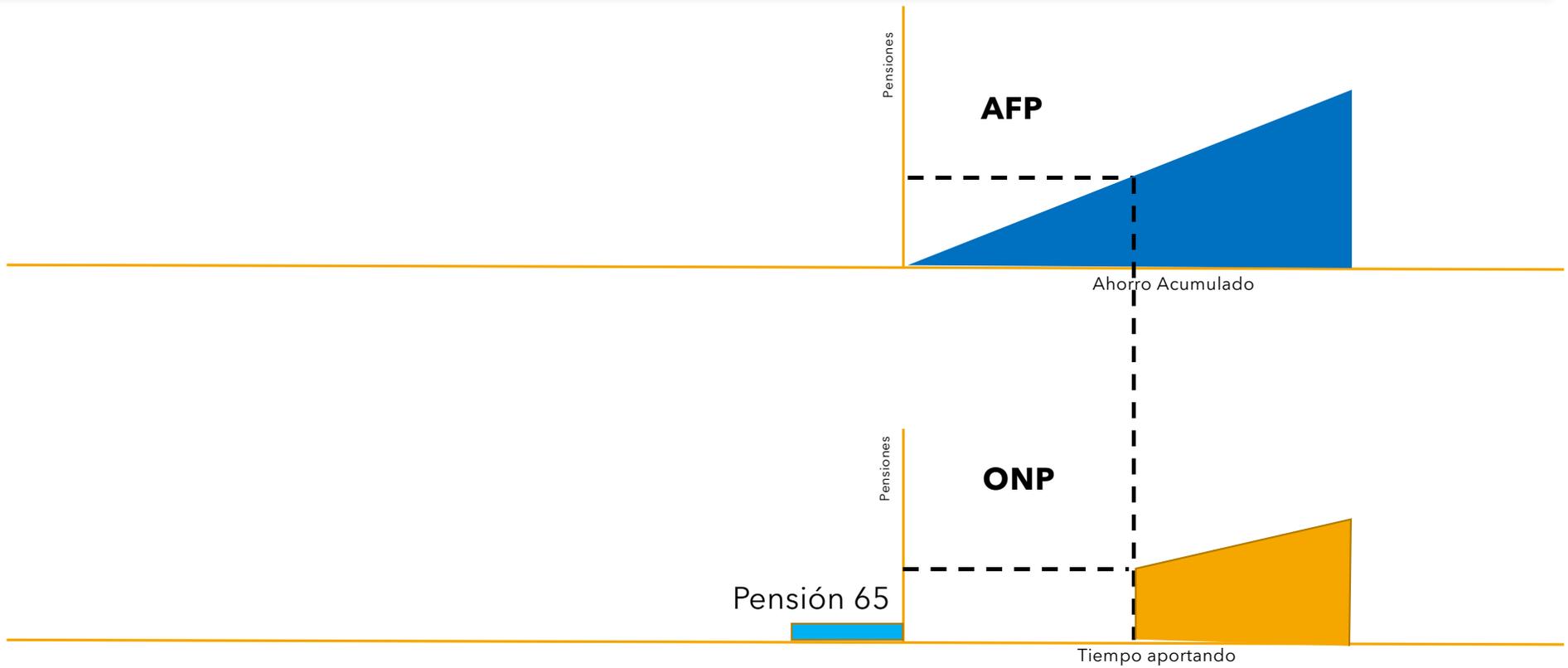
Pensión 65

Tiempo aportando

Situación actual

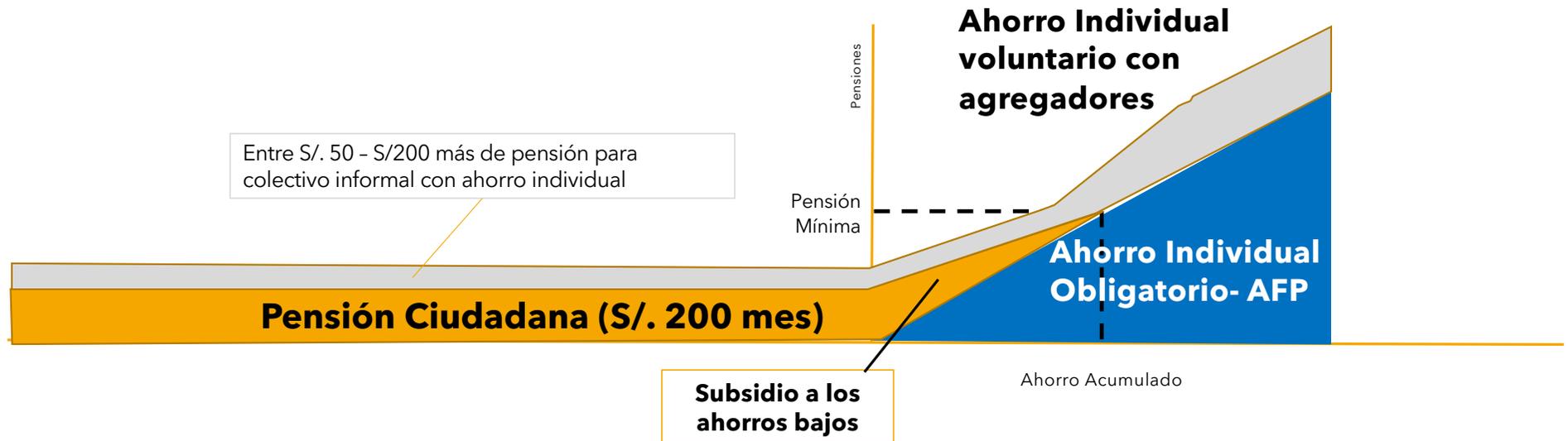
TRABAJADORES INFORMALES

TRABAJADORES FORMALES



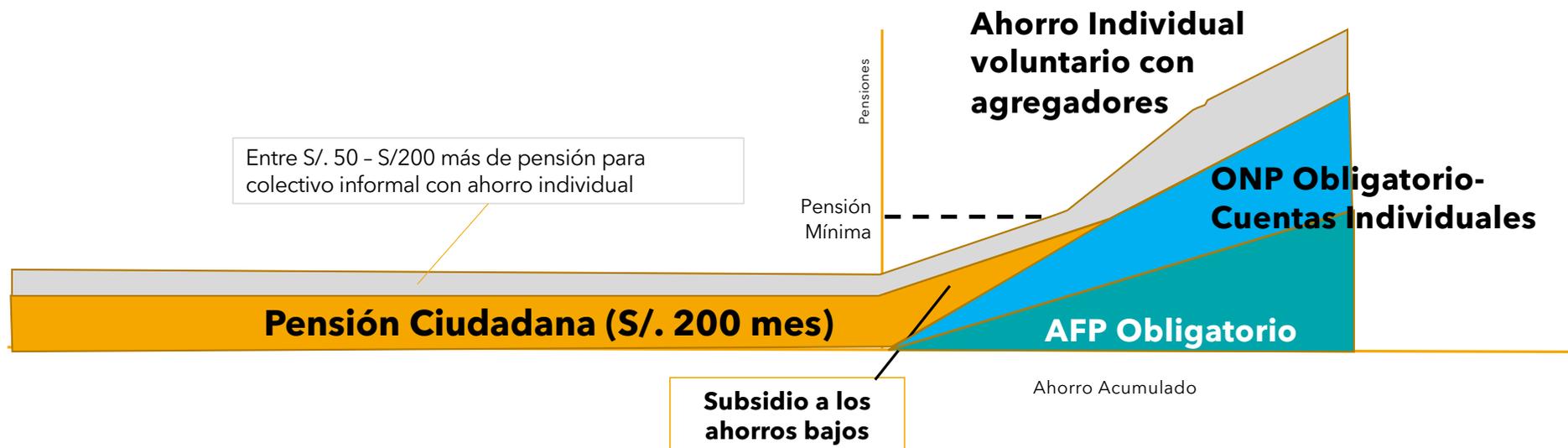
Propuesta 1: AFPs absorbe a ONP y todos tienen cuentas individuales / nuevo esquema regla transparente de reducción de comisiones en 10 años a 0,3%-0,5% del saldo / AFP puede devolver el 40% del fondo al jubilarse y el 60% es para otorgar pensión +80 años.

SISTEMA INTEGRADO



Propuesta 2: AFPs (50%) + ONP cuentas individuales (50%) / ONP cobra comisión reducida / AFP regla transparente de reducción de comisiones/ Afiliado puede retirar 95,5% al jubilarse de AFP / Aporte individual a ONP es para pensión +80 años.

SISTEMA INTEGRADO



Bondades de la propuesta (1)

- **Soluciona problema del 75% de la población** que no tiene protección social con un producto que otorga pensión y potencialmente tiene una ayuda para situaciones de desastre gracias a la construcción de un fondo.
- **Pensión superior a los S/. 125 mensuales de Pensión 65, pues se pasaría a otorgar S/. 200 como base para ahorrar más.**
- Cerca de 7 millones de peruanos. Y en general, los 33 millones de peruanos saben que **tienen asegurada una pensión cuando lleguen a la jubilación.** **No habrá duda. No hay incertidumbre.**
- Esto generará una **relación más fuerte entre Estado y Sociedad.**

Bondades de la propuesta (2)

- Los ahorros obligatorios que hayan sido pocos recibirán un **subsidio para incrementar los S/, 200 de base.**
- Se crea un **sistema potente de ahorro voluntario** en base a soluciones tecnológicas disponibles y que funcionan en realidades informales de otras geografías.
- **Potencia la inclusión financiera por el lado del ahorro - seguro.**
- Soluciones de eficiencia: se promueve un esquema que **mejora el potencial del crecimiento del país**, al dejar abierto en la agenda el **reducir las excesivas cargas para que la empresa mype y trabajador informal se vuelva formal** en el largo plazo.

Bondades de la propuesta (3)

- **Calendarización gradual del financiamiento público/ IGV** en período de 2022-2027.
- **Debe romperse (por fin) con el mito de que hacer una reforma de pensiones no es urgente o que es cara.**
- **El Covid-19 ha develado descarnadamente descarnadamente la nula protección social. Hay que abordarse.**



Reforma de pensiones y **MÁS**

Mirando el futuro de la seguridad social post Covid-19 en el Perú

David Tuesta

Director de **pinBox Solutions Singapore** |
Investigador Afiliado del **Risk Center** -
Universitat de Barcelona

