

# LINEAMIENTOS DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Sylvia Cáceres Pizarro  
Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo  
Junio 2020



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo



# **I.- EL MERCADO LABORAL Y EL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO**

# 1. MERCADO DE TRABAJO EN EL PERÚ ANTES DE LA CRISIS SANITARIA

## PEA Ocupada <sup>(1)</sup>:

17 133 100

- Dependientes: 9 023 865
- Independientes: 6 342 364
- Trabajadores familiares no remunerados: 1 766 871



## Asalariados privados

formales <sup>(2)</sup>:

3 791 827

### Régimen Laboral:

- General: 2 606 096 (69%) →
- Agrario: 488 884 (13%) →
- Microempresa: 332 724 (9%) →
- Pequeña Empresa: 115 548 (3%) →
- Otros: 248 875 (6%) →

	Contrato Indeterminado	Contrato temporal
General	(39%)	(61%)
Agrario	(8%)	(92%)
Microempresa	(31%)	(69%)
Pequeña Empresa	(18%)	(82%)
Otros	(8%)	(92%)

### Dinámica del mercado de trabajo formal:

Según la planilla electrónica, en el 2019 en promedio:

- Se registraron mensualmente **310 mil** trabajadores nuevos respecto al mes anterior (9% del total de la planilla).
- Se dieron de baja mensualmente **290 mil** trabajadores respecto al mes anterior (8% del total de la planilla).

Principales motivos de baja <sup>(3)</sup>: **91%** fueron por termino de contrato y renuncia, **3%** por despido y **6%** por otros motivos.

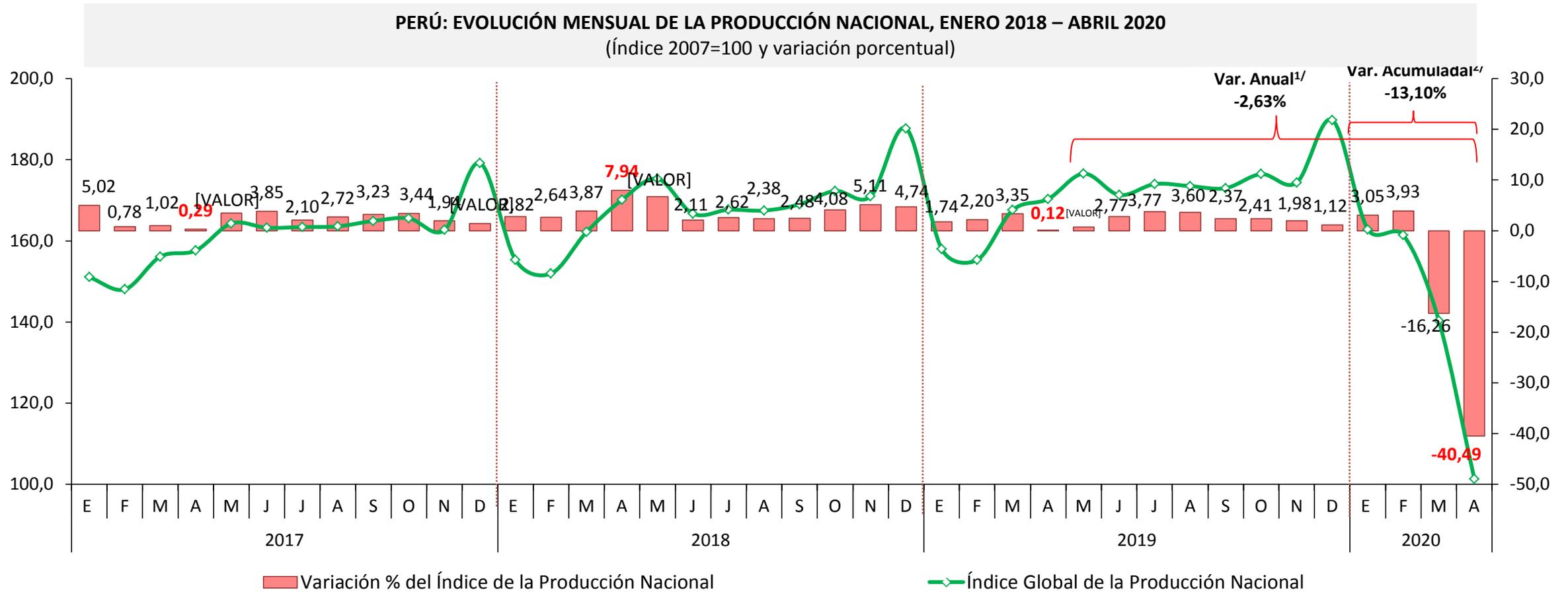
(1) INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2019/ (2) MTPE – Planilla Electrónica, enero 2020

(3) Según la Planilla Electrónica en enero de 2020 "motivo de baja del registro".



## 2. CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL

- La producción nacional en abril de 2020 registró una contracción de -40,49%, debido a la emergencia sanitaria por el COVID-19. Se espera que esta situación se revierta en los próximos meses debido al reinicio de actividades.



1/ Últimos 12 meses

2/ Período enero-abril 2020

Fuente: INEI – Informe Técnico de la Producción N° 6, junio 2020.

### 3. LA SITUACIÓN CAMBIÓ DRÁSTICAMENTE

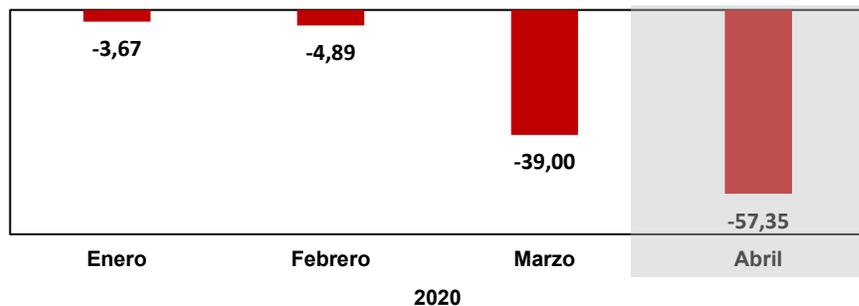
#### 3.2. Contexto económico nacional

- Sectores productivos claves relacionadas a la construcción, pesca y energía cayeron aún más en abril de 2020.
- Las fuentes de ingresos fiscales también se empeoraron considerablemente en abril de 2020
- Las exportaciones continuaron fuertemente su contracción en abril 2020, principalmente las ventas al exterior de productos tradicionales.

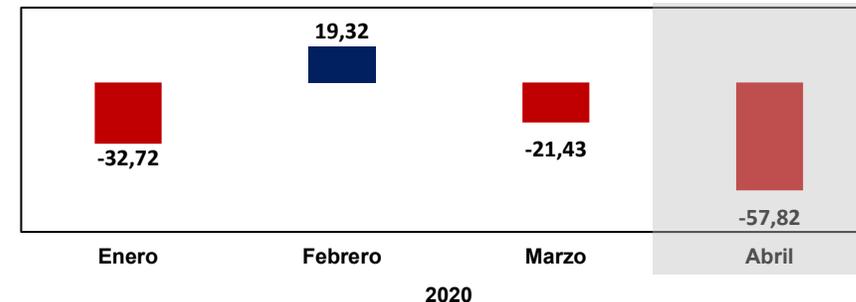
**Impuesto General a las Ventas (IGV) interno**



**Exportaciones totales**



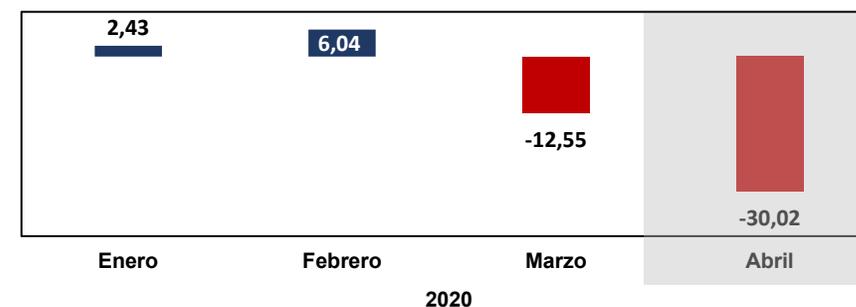
**Valor bruto de Producción de Pesca**



**Consumo interno de cemento**



**Producción del subsector Electricidad**



## 4. CONSECUENCIAS EN EL MERCADO DE TRABAJO FORMAL

### Antes de la crisis

#### Asalariados privados formales (2):



### Después de la crisis

#### Suspensión de actividades no esenciales (marzo-2020)

##### Actividades (CIU) suspendidas

<b>190,515</b> empresas afectadas	<b>1'696,394</b> trabajadores potencialmente afectados
--------------------------------------	---

##### Actividades (CIU) suspendidas con mayor riesgo de cierre (1)

<b>116,489</b> empresas afectadas	<b>854,542</b> trabajadores potencialmente afectados (mayor riesgo)
--------------------------------------	--

#### Segunda fase reactivación (junio 2020)

LA FASE II de la etapa de reactivación económica, reduce el problema del empleo, sin embargo, se mantiene aún empresas paradas con riesgo a cerrar, y posibles trabajadores afectados.

##### Actividades (CIU) que permanecen suspendidas

<b>73,749</b> empresas afectadas	<b>571,895</b> trabajadores potencialmente afectados
-------------------------------------	---

##### Actividades (CIU) que permanecen suspendidas y con mayor riesgo de cierre (1)

<b>63,291</b> Empresas afectadas	<b>490,803</b> trabajadores potencialmente afectados (mayor riesgo)
-------------------------------------	--

Clasificación de trabajadores Afectados y No afectados de acuerdo al conjunto de actividades autorizadas en la fase 2 de la "Reanudación de actividades" según Decreto Supremo N° 101-2020-PCM, Decreto Supremo N° 094-2020 y Decreto Supremo N° 110-2020-PCM. Asimismo, se calcularon los puestos de trabajo aproximando las entradas y salidas reportadas por el T-registro de la planilla electrónica (al 21 de junio de 2020).

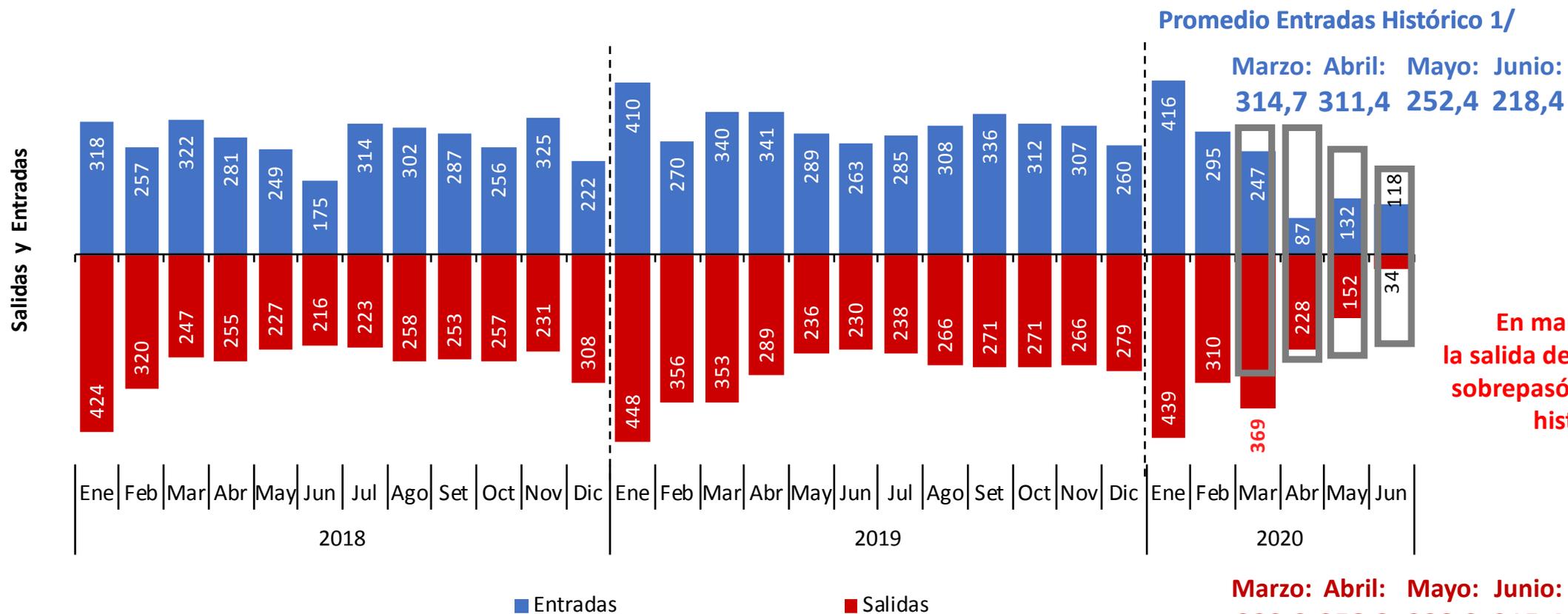
(1) Se consideran como las actividades con mayor riesgo a aquellas actividades (construcción, restaurantes, comercio al por mayor y al por menor, rep. vehíc. autom.; y otras activ. serv. comunitarios, sociales y personales) que tienen poco tiempo de vida sin ingresos según el criterio de JP Morgan. (2) MTPE – Planilla Electrónica, Enero 2020 (Plame y T-registro).

Fuente: MTPE-OGETIC-Planilla Electrónica (Plame y T-registro).

## 5. PERDIDAS DE EMPLEO EN EL SECTOR PRIVADO FORMAL, PERO SE AVISORA INICIO DE RECUPERACION EN JUNIO 2020

### ENTRADAS Y SALIDAS MENSUALES DE TRABAJADORES: PERIODO ENERO 2018 – AL 21 DE JUNIO 2020

**PERÚ: ENTRADAS Y SALIDAS MENSUALES DE TRABAJADORES EN EMPRESAS PRIVADAS FORMALES, ENERO 2018- 21 JUNIO 2020**  
 (Absoluto en miles)



1/ Promedio histórico en base a los registros del periodo 2015-2019.

**Nota 1:** Información correspondiente al 21 de junio 2020. Desde febrero 2020 corresponde a T-Registro.

**Nota 2:** Las cifras se actualizan semanalmente puesto que el T- Registro de la Planilla Electrónica lo permite.

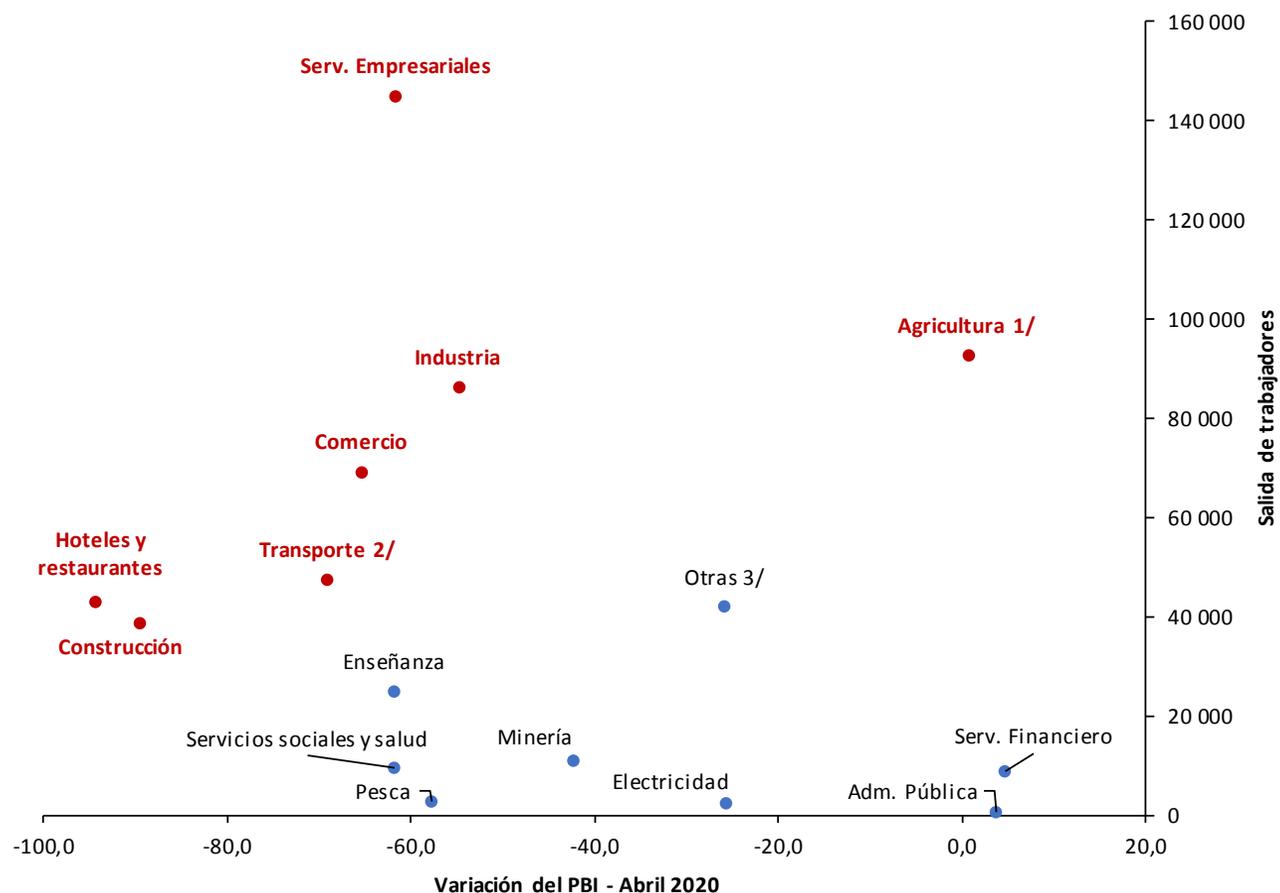
**Fuente:** Planillas Electrónicas (T-Registro – PLAME) – MTPE.

## 6. SECTORES ECONÓMICOS MAS AFECTADOS

- Las actividades económicas de servicios empresariales, agricultura, comercio e industria registraron la mayor cantidad de salida de trabajadores; en la mayoría de ellos se sustentó por la variación negativa del PBI.

### PERÚ: SALIDA DE TRABAJADORES Y VARIACIÓN DEL PBI, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO (Absoluto y porcentaje)

Rama de actividad	Salida de trabajadores	Variación PBI (%)
Agricultura 1/	92 728	0,6
Pesca	2 806	-57,8
Minería	10 984	-42,3
Industria	86 391	-54,9
Electricidad	2 484	-25,6
Construcción	38 746	-89,7
Comercio	69 320	-65,4
Hoteles y restaurantes	43 288	-94,6
Transporte 2/	47 592	-69,1
Serv. Financieros	8 710	4,6
Serv. Empresariales	145 093	-61,8
Adm. Pública	452	3,6
Enseñanza	24 938	-61,8
Servicios sociales y salud	9 598	-61,8
Otras 3/	41 977	-26,0
No determinado	1 081	
<b>Total</b>	<b>626 188</b>	<b>-40,5</b>



**Nota:** La salida de trabajadores corresponde al periodo 16 marzo 2020-21 junio 2020. La variación del PBI corresponde al promedio del sector económico en abril 2020.

**1/** Incluye ganadería, caza y silvicultura. **2/** Incluye almacenamiento y comunicaciones. **3/** Incluye hogares; y organizaciones y órganos extraterritoriales.

**Fuente:** INEI (2020) y Planilla Electrónica (T-Registro)-MTPE.



- **Planilla electrónica (3,792 mil puestos enero 2020)**



- **DS 044-2020-PCM** (Emergencia Nacional).
- **DU 026-2020**
  - Se crea el Trabajo Remoto.
- Subsidio por incapacidad temporal para pacientes con COVID-19.

- **DU 029-2020**
  - Modificación de turnos y horarios, y licencia con goce de haber sujeto a compensación.
  - Crea FAE MYPE.
- **DS 051-2020-PCM**
  - Prórroga del Estado de Emergencia Nacional (prorrogado nuevamente por DS 064-2020-PCM de 10.04.20).
- **DU 033-2020**
  - Bono independiente.
  - Libre disposición de CTS.
  - Subsidio a la planilla.

- **DL 1455**
  - Crea el Programa Reactiva Perú
- **DU 038-2020**
  - Suspensión Perfecta de Labores.
  - Continuidad de las prestaciones de salud para trabajadores comprendidos en SPL.
  - Disposición de fondos de CTS ante SPL.
  - Prestación Económica de Protección - microempresa.
  - Retiro extraordinario del fondo de AFP a trabajadores en SPL.
  - Facilidades de pago para cumplimiento de depósito de CTS.

- **DS 080-2020-PCM**
  - Se aprueba reanudación de actividades económicas: Fase 1.
- **DS 083-2020-PCM**
  - Prórroga de estado de emergencia.
  - DDJJ para personas en grupo de riesgo que deseen retornar a laborar.
- **DL 1498**
  - Crea CERTIADULTO.

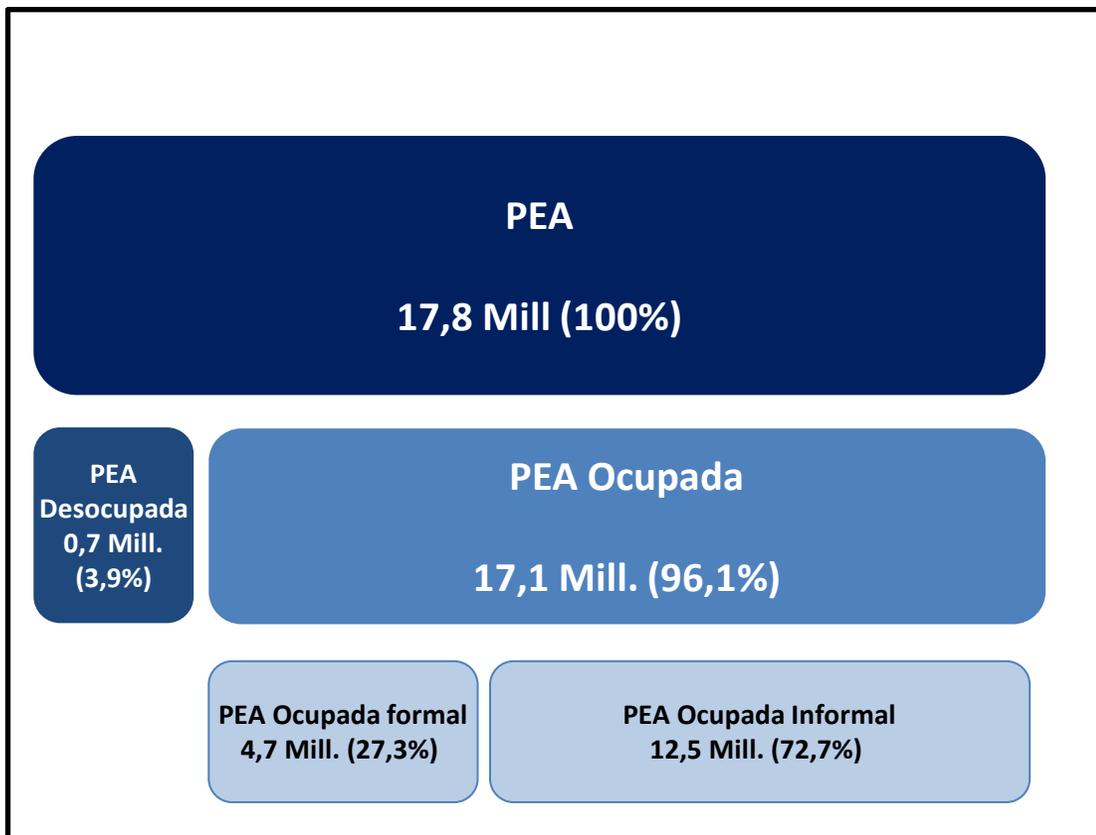
- **DS 094-2020-PCM**
  - Nueva convivencia social y nueva prórroga de Estado de Emergencia Nacional.

- **DS 020-2020-SA**
  - Prórroga de Emergencia Sanitaria.
- **DS 101-2020-PCM**
  - Fase 2 de reanudación de actividades.
- **DU 072-2020**
  - Ampliación de la Prestación Económica de Protección a empresas mas de 100 trabajadores
- **DS 015-2020-TR**
  - Modificación del DS 011-220-TR.

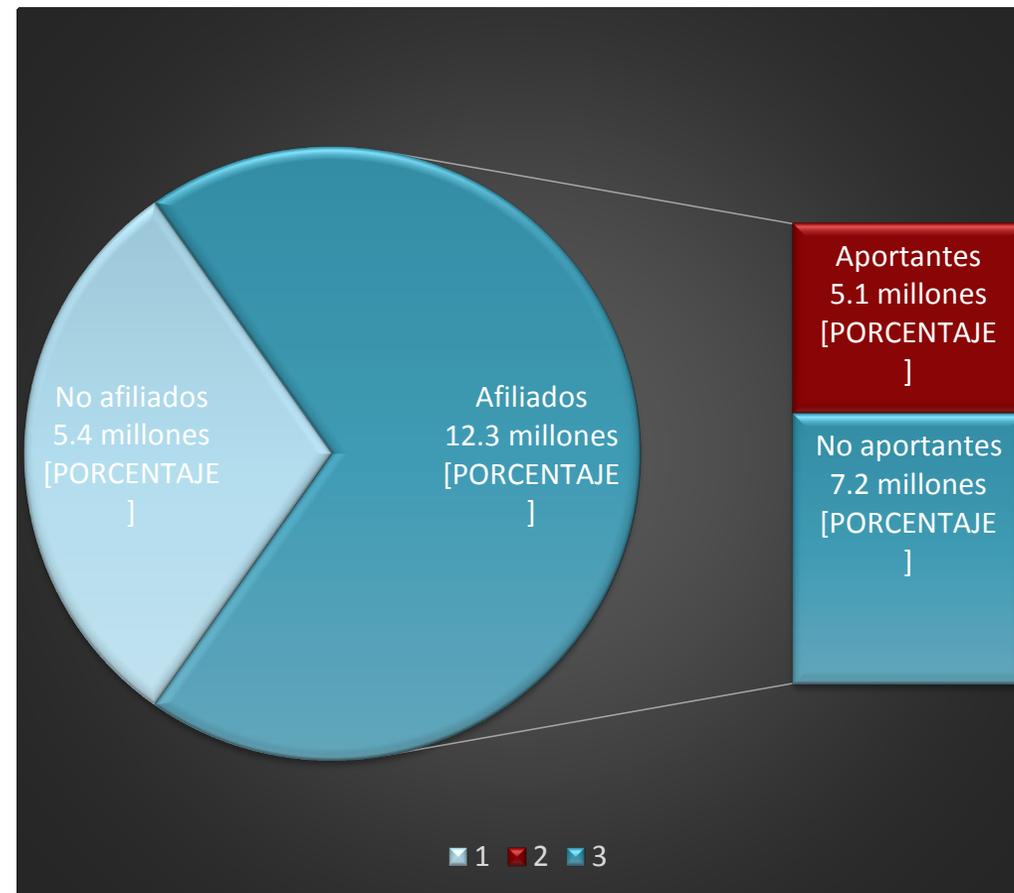
## 7.- CONDICIONES DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES



¿Cuál es la situación laboral de las personas?



PEA y sistemas previsionales, diciembre 2019

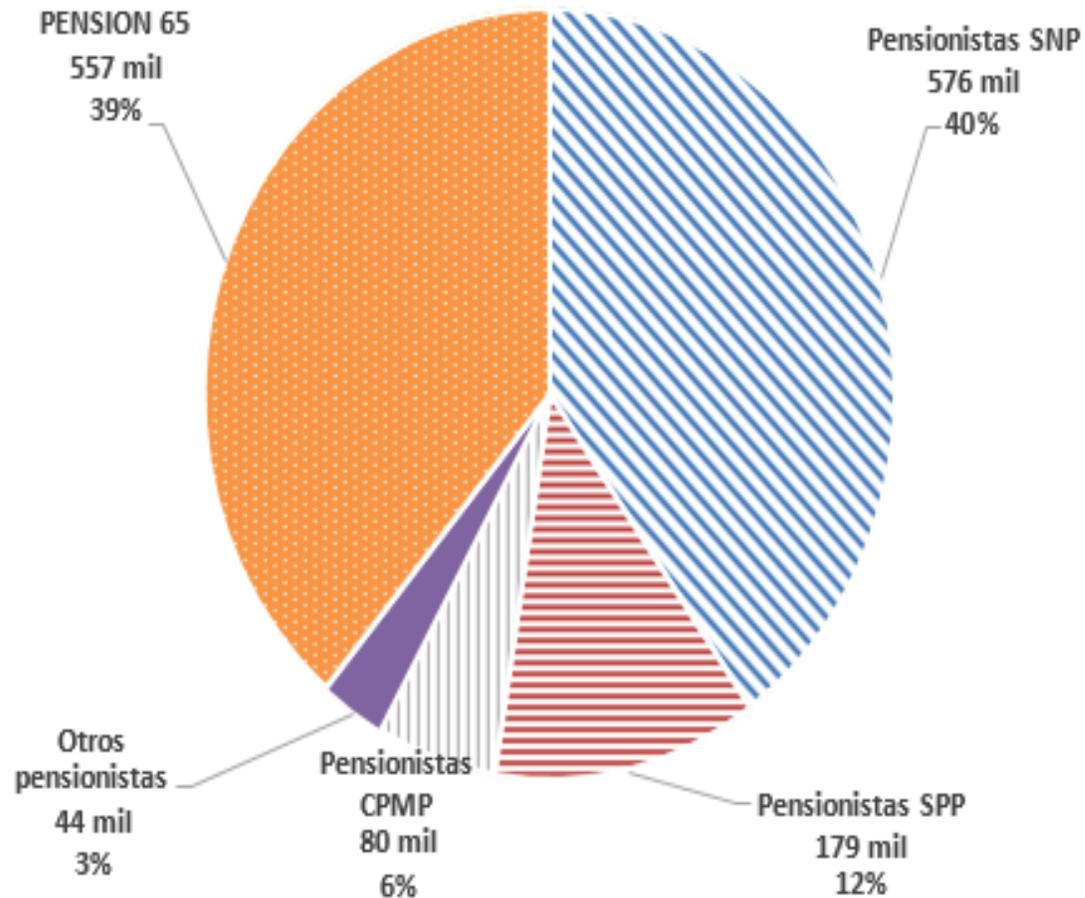


Fuente: ENAHO 2019

Fuente: PEA: INEI / ONP: afiliados y aportantes al SNP / SBS: Afiliados y cotizantes / MEF: CPMP.

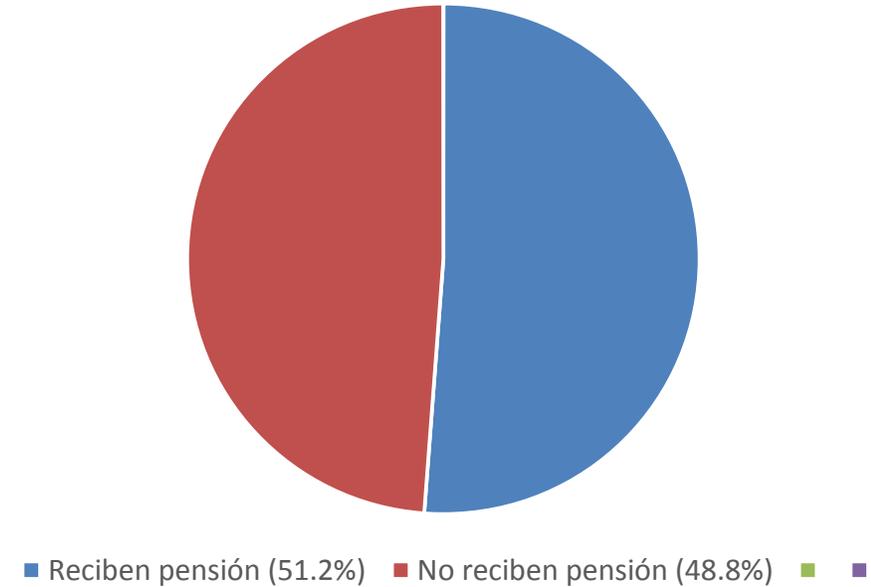
## 8.- CONDICIONES DE LOS PENSIONISTAS

Gráfico 2. Total de pensionistas, según tipología



Elaboración: ONP

Adultos mayores que reciben pensión



Adultos mayores	2.8 Millones (2020)
Reciben pensión	1,436,000
No reciben pensión	1,364,000

Fuente: INEI, ONP



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo



## **II.- LINEAMIENTOS DE REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES**

## 9.- Consejo de Evaluación de los Sistemas de Pensiones

La **Ley N° 30939**, creó el **Consejo de Evaluación de los Sistemas de Pensiones**, conformado por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS); el **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)**, y la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

### Funciones

- a. Realizar una evaluación de las condiciones de acceso, los costos y beneficios de los regímenes de jubilación anticipada actualmente vigentes en el SPP, que incluya la identificación de todos los actores y grupos de interés que directa o indirectamente podrían ser beneficiarios o perjudicados con tales regímenes; y,
- b. Evaluar integralmente las condiciones principales del sistema de pensiones público y privado en el Perú, incluyendo aspectos tales como la sostenibilidad fiscal, la suficiencia de las pensiones (pensión mínima), la evolución demográfica y la cobertura universal de la población **y emitir recomendaciones concretas sobre estos aspectos.**



En abril del 2020, el Consejo remitió el Informe a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República.

## 10.- Objetivos de la propuesta de Reforma de los Sistemas de Pensiones

### OBJETIVO

Garantizar los ingresos en los adultos mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad en la vejez.

### Ejes de la propuesta

1. Ampliación de la cobertura previsional.
2. Rediseño e integración de los sistemas de pensiones para promover la inclusión e igualdad de oportunidades con fines previsionales.
3. Mejorar la calidad de las pensiones.

### Objetivos específicos

1. Rediseñar el sistema de pensiones hacia un esquema integrado.
2. Mejorar la cobertura y el ahorro previsional.
3. Generar mayor eficiencia y reducción de costos en beneficio del afiliado.
4. Mejorar el régimen de inversiones del fondo de pensiones.
5. Mejorar el esquema de beneficios y prestaciones con la finalidad de mitigar el riesgo de pobreza en la vejez.

## 11.- Propuestas para la reforma del sistema de pensiones

Objetivo		Medidas
I.	<b>Rediseñar el sistema de pensiones peruano</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Continuar con el Sistema No contributivo - Pensión 65.</li><li>- Crear el Sistema Integrado de Pensiones basado en Capitalización Individual.</li></ul>
II.	<b>Ampliar la cobertura previsional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Establecer un esquema de pensiones dirigidas hacia los independientes o trabajadores de bajos ingresos.</li></ul>
III.	<b>Incrementar la competencia y reducción de costos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Continuar con la licitación de nuevos afiliados.</li><li>- Evaluar la licitación voluntaria del stock de afiliados.</li><li>- Implementar una Entidad Pública Administradora de Fondos.</li><li>- Continuar con la centralización de procesos.</li><li>- Mejorar la información y educación previsional al afiliado para una adecuada toma de decisiones.</li></ul>
IV.	<b>Mejorar el régimen de inversiones</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rediseñar la rentabilidad mínima (benchmarking de rentabilidad).</li><li>- Simplificar los límites de inversión de los fondos de pensiones.</li><li>- Ampliar las alternativas de inversión.</li></ul>
V.	<b>Mejorar el esquema de beneficios y prestaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Brindar garantía de pensiones sociales y pensiones mínimas.</li><li>- Reducir y optimizar productos previsionales.</li><li>- Revisar la tasa de aporte y conceptos afectos a aportación.</li></ul>

# 12.- Sistema Integrado de Pensiones

## Sistema Multipilar



Pilar de protección	Propuesta de diseño	Características	Aspectos complementarios
<b>Pilar cero</b>	Pensión 65	No contributivo	Dirigido a aliviar pobreza extrema
<b>Pilar uno</b>	Sistema de ahorro individual	Garantía estatal para completar faltante pensión mínima	Sistema Integrado de Pensiones: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantía de pensión mínima</li> <li>▪ Gestión de los fondos: AFP y Entidad Pública</li> </ul>
<b>Pilar dos</b>		Pensión autofinanciada con aporte individual	
<b>Pilar tres</b>	Ahorro voluntario	Afiliados en general	Mecanismos para aporte voluntario Facilidades y esfuerzos focalizados

# Sistema Integrado de Pensiones



**Propuesta: Un único sistema multipilar de pensiones integrando el componente no contributivo y los 2 sistemas contributivos**

**Ahorro personal (voluntario y privado) con mecanismo de incentivo al ahorro**

**3er Pilar**

**Componente contributivo de capitalización individual obligatorio financiado por un % del aporte del trabajador**

**2º Pilar**

**Componente semi contributivo de capitalización individual obligatorio que otorgue una pensión mínima (cumpliendo requisito de aportes) financiado por el aporte del trabajador y subsidiado por el Estado**

**1er Pilar**

**Pensión NO Contributiva focalizada para extremo pobres**

**Piso Mínimo de Protección social**



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

## 13.- Esquema del Nuevo Sistema Integrado de Pensiones

- **Pilar 0, de protección social-**, no contributivo (condicionado a niveles de pobreza), focalizado en personas de bajos ingresos que no han podido contribuir en su etapa laboral activa.
- **Pilar 1, semi-contributivo** con garantía estatal de pensión sujeto al cumplimiento de requisitos y al esfuerzo de ahorro individual, en este nivel se busca complementar el esfuerzo individual de ahorro por parte de los trabajadores **con una garantía por parte del Estado a través de cuentas individuales de capitalización.**
- **Pilar 2, sistema de capitalización individual**, para trabajadores dependientes, financiados por los aportes obligatorios de los trabajadores.
- **Pilar 3, ahorro voluntario**, fomentar contribuciones voluntarias a las cuentas de capitalización individual mediante el consumo como porcentaje del gasto al consumo o de incentivos mediante porcentaje de impuestos y el uso de plataformas digitales

Este nuevo sistema estaría dirigido a dos grandes grupos:

### Para los trabajadores de bajos ingresos e independientes:

- De acuerdo al cumplimiento de una edad específica, densidad de aportes y capacidad de ahorro.
- Se ofrecerá una pensión garantizada por el Estado, siempre que se cumplan con los requisitos de edad y años de aporte, con mecanismos de contribución que permitan facilitar la aportación y aportes complementarios del Estado.

### Para los trabajadores asalariados dependientes:

- Creación de un sistema de pensiones contributivo unificado
- Basado en la capitalización individual que otorgue el mismo esquema de beneficios a todos sus afiliados; y
- Elimine la fragmentación que actualmente presenta el sistema de pensiones



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

## Sistema Integrado de Pensiones



### Principales Medidas:

- Ahorro individual:** todos los trabajadores ahorrarían en una cuenta de capitalización individual, se trate de trabajadores de bajos ingresos, trabajadores independientes o dependientes.
- Garantía estatal:** cuyo acceso estaría en función de un número mínimo de aportes de los trabajadores, que garantiza una pensión mínima.
- Afiliación automática** como punto inicial para la formación del ahorro de largo plazo, desde los 18 años, todos los ciudadanos serán incorporados automáticamente al Sistema Integrado de Pensiones.



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

# Sistema Integrado de Pensiones



## Principales Medidas:

- Nuevos trabajadores:** irían al nuevo sistema de pensiones integrado, y se cerraría la entrada al sistema de reparto.
- La actual ONP ya no recibiría nuevos afiliados. Los nuevos trabajadores** formales ingresan directamente al nuevo Sistema Integrado de Pensiones, específicamente bajo un sistema de ahorro individual.
- Los trabajadores con edades menores o igual a la edad de corte (actualmente en la ONP),** pasarían al nuevo Sistema Integrado de Pensiones; bajo la lógica de un horizonte largo de capitalización individual.
- Los trabajadores mayores a la edad de corte (actualmente en la ONP)** se quedarían en el antiguo sistema de reparto, para evitar que afiliados de mayor edad se perjudiquen con el cambio, porque tienen acumulado años de cotización bajo el esquema de reparto y a la vez evitar un significativo desfinanciamiento del SNP.

## 14.- Medidas Complementarias para la Reforma Previsional

- ❑ **Propuestas de mejora de procesos operativos a corto plazo.** Medidas que mejoren la operatividad de los sistemas en beneficio del afiliado:
  - Centralización de los procesos judiciales de cobranza.
  - Solución completa a los pagos indebidos de aportes del SPP indebidamente realizados al SNP.
  
- ❑ **Medidas complementarias para mejorar el sistema de ahorro individual**
  - Mejora de competencia.
  - Mejora en la transparencia y facilidad de información para los afiliados.
  
- ❑ **Fomento del ahorro voluntario**
  - Uso de plataformas tecnológicas, red de recaudación a través del consumo



## Medidas Complementarias para la Reforma Previsional

### Mejora de rentabilidad, gestión de portafolio, evaluación con carteras referenciales

- Es necesario continuar con la mejora de las normas del SPP en los siguientes aspectos:
  - i) rentabilidad mínima,
  - ii) flexibilización de límites de inversión,
  - iii) alternativas de inversión
  - iv) benchmarking,
  - iv) límite de inversión en el extranjero, entre otros.

### Educación previsional

- Implementación de programas de educación previsional desde la edad escolar que permita generar una cultura de ahorro,
- Orientados de manera formativa y básica, que consideren estrategias de corto, mediano y largo plazo.



## 15.- Conclusiones y Recomendaciones

- ❖ **El sistema previsional requiere mejorar su eficiencia, su cobertura y sostenibilidad del SNP**, los problemas se agravan por la coyuntura económica, el contexto demográfico y la alta informalidad laboral.
- ❖ **Se requiere un sistema integrado y equitativo**, que incentive la participación durante la etapa activa, contemplando que su financiamiento debe respaldarse con recursos que lo haga sostenible en el largo plazo
- ❖ **La reforma previsional requiere una amplia discusión** sobre todo por los costos fiscales que estos involucran dado que el problema más complicado es el proceso de transición al nuevo sistema.