

Lecciones y Recomendaciones para una Reforma de Pensiones Realista

Noelia Bernal Lobato

n.bernal@up.edu.pe

[@NoeliaBernalLo](https://twitter.com/NoeliaBernalLo)

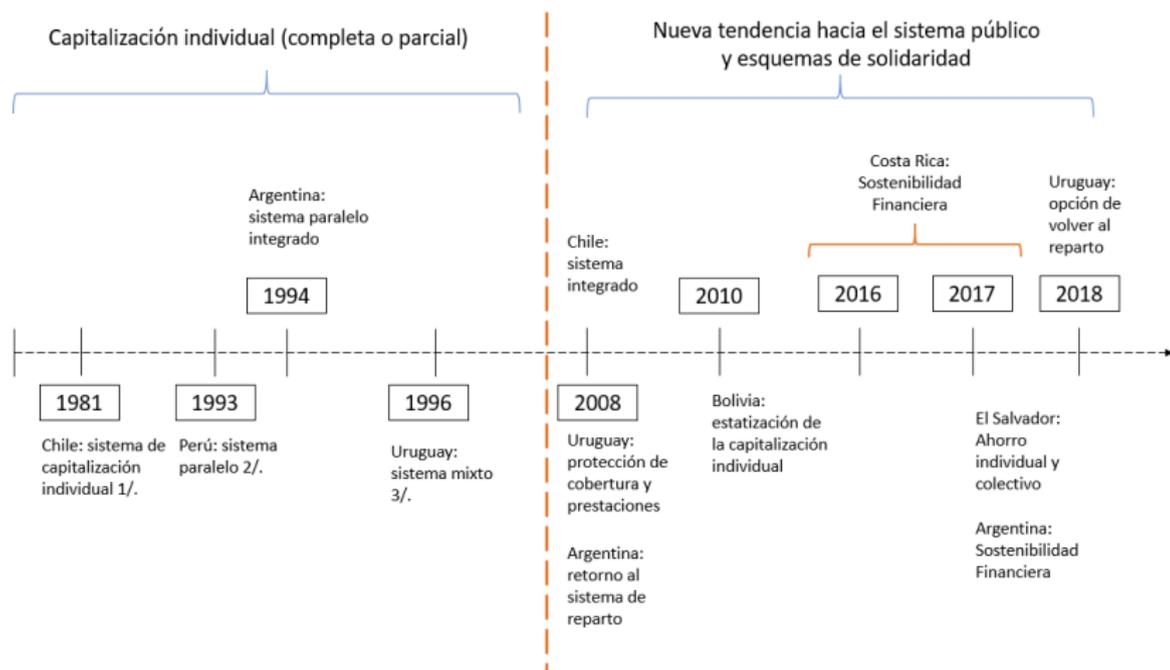
Departamento de Economía
Universidad del Pacífico

July 21, 2020

Se han presentado diversas propuestas de reforma: diferentes grados de participación de capitalización individual, reparto y redistribución

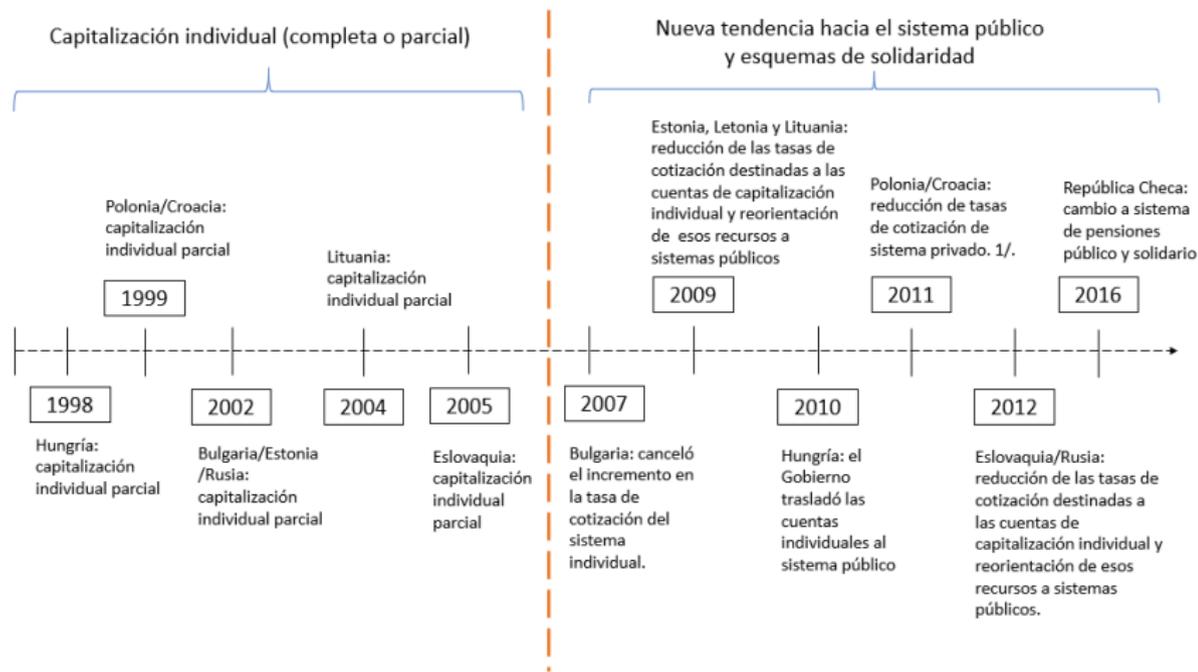
Autor	Propuesta	Detalles
Olivera (2020)	Integrar SNP+SPP+Pensión65 Bastante redistribución	Tasa de aporte: 12% del salario, 10% a pilar de reparto y 2% a pilar de capitalización individual, Pensión no contributiva universal S/.150 financiada por el Gobierno
OECD (2019)	Conservar SNP y cuentas individuales Sistema complementario, +robusto Redistribución parcial	Trabajadores aportan a ambos sistemas Trabajadores reciben pensión de ambos sistemas Reducir años de aportación para pensión mínima, crece Pensión 65 para todos los adultos mayores e indexada a la inflación
BID (2019)	Sistema Multipilar Integrado (SNP+SPP) Redistribución parcial	Tasa de aporte: 10% del salario Mixto: 3% a SNP y 7% a SPP Seguro Longevidad: SPP paga pensión hasta 85 y SNP a partir de allí Pensión universal financiada por el Gobierno Esquemas de ahorro voluntario
Tuesta (2020) Alternativa 2	Sistema de Ahorro Individual "Integrado" ONP licitadora + SPP Nula redistribución	Tasa de aporte: 10% del salario 5% a ONP + 5% a SPP + Pensión básica S/.200 Todos con cuenta individual + subsidio gradual Esquemas de ahorro voluntario
Tuesta (2020) Alternativa 1	Sistema de Ahorro Individual "Integrado" Absorción de SNP por el SPP Nula redistribución	Tasa de aporte: 10% del salario Todos con cuenta individual, Pensión básica S/.200 + subsidio gradual Reducción negociada de comisiones hasta 0.3% del saldo Esquemas de ahorro voluntario
SBS (2020) MEF (2020)	Sistema Integrado de Pensiones 4 Pilares Nula redistribución	i) contributivo con cuentas individuales (SPP) y mejora de comisiones ii) semicontributivo a fondo colectivo, trabajadores de bajos ingresos (aporte estatal) iii) no contributivo indexado a la inflación (Pensión 65) iv) ahorro voluntario, trabajadores independientes e informales, cobro por IGV, consumo MEF: cierre de ONP, traslado de afiliados jóvenes a nuevo sistema, afiliación automática 18 años
BCRP (2020)	Cuentas individuales nacionales en SNP Mejorar eficiencia SPP y reducir comisiones Reducir comisiones Nula redistribución	Se mantiene aporte de 13% Extender Pensión 65 a todos los ciudadanos pobres o sin pensión Afiliados SNP con cuenta de individual nacional Pensión mínima en SPP y SNP

Tendencias de las reformas: América Latina 1981-2018



Fuente: Arenas (2019). Notas: 1/. El sistema de capitalización individual también fue implementado por Bolivia y México en 1997, El Salvador en 1998 y República Dominicana en 2003. 2/. El sistema paralelo fue implementado en Colombia en 1994. 3/. El sistema mixto también fue implementado por Costa Rica en 2001 y Panamá en 2005.

Tendencias de las reformas: Europa del Este 1998-2016



Elaborado a partir de: Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America (OIT, 2018). Nota: 1/. En 2014 Polonia transfirió todas las cuentas individuales al sistema público nuevamente.

Evidencias luego de 30 años: Sistema Mixto

- ▶ No podemos seguir con un sistema desintegrado de pensiones. Ciudadanos están expuestos a niveles de pensión y riesgos distintos dependiendo del sistema que eligen. Consenso hacia un **Sistema Mixto o Integrado**.
- ▶ Sistema mixto administra mejor los riesgos. Tener diferentes componentes mejora bienestar de los ciudadanos (Dutta, Kapur and Orszag, 2000).
- ▶ **En un sistema puro de capitalización individual, todos los riesgos son absorbidos por las personas** (riesgo financiero, de longevidad).
- ▶ **En un sistema puro de reparto los riesgos se comparten entre más agentes**, gobierno (puede distribuirlos entre generaciones actuales y futuras), se pueden hacer reformas paramétricas, empleador.
- ▶ **Un Sistema Mixto otorga más seguridad al trabajador**. Recibe pensión de reparto + pensión de capitalización individual. Le permite tomar una mejor decisión laboral, de consumo y de ahorro.

Evidencias luego de 30 años: ¿Qué tipo de Sistema Mixto queremos?

- ▶ ¿Cuál es el balance óptimo entre capitalización individual y reparto?: Olivera (2020): 10% a reparto, 2% a capitalización. BID (2019) 3% a reparto, 7% a capitalización.
- ▶ ¿Cuánta solidaridad o redistribución es deseable? Mientras más peso se le dé al componente de reparto habrá más solidaridad.
- ▶ ¿Es posible implementar un fondo colectivo de capitalización para trabajadores de bajos ingresos con aporte estatal, como lo han propuesto SBS (2020) y MEF (2020)? Hay costo fiscal. Solidaridad vendría de los que pagan impuestos hacia los afiliados.

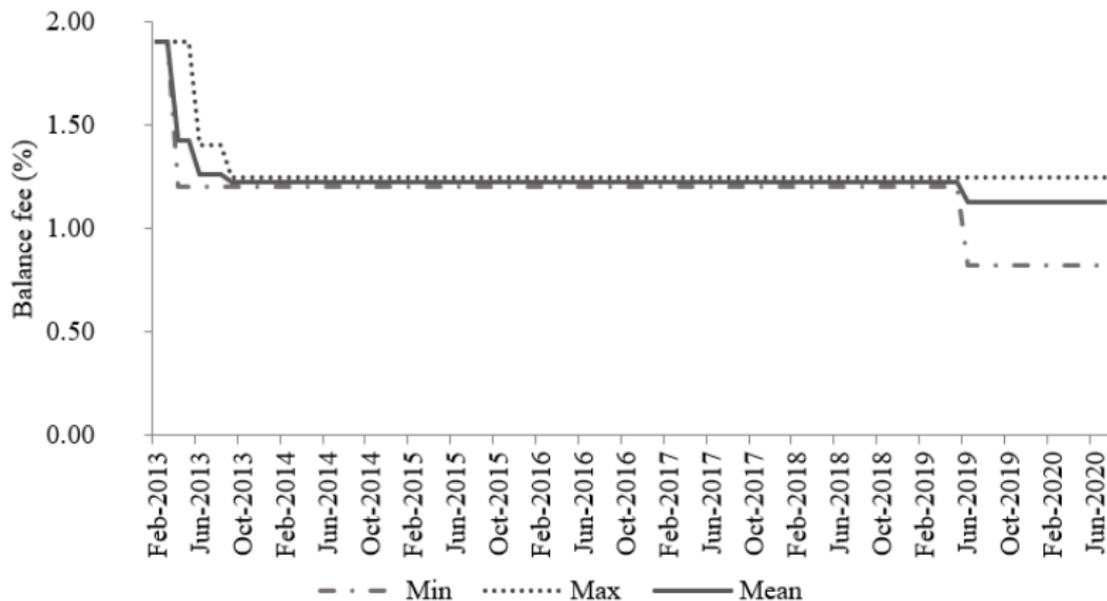
Buen ejemplo de Sistema Mixto: Costa Rica

- ▶ Trabajadores aportan a ambos sistemas de manera simultánea.
- ▶ Tasa de cotización - sistema de reparto: 10,66%. Los trabajadores aportan 4%, los empleadores 5.25% y el Estado el 1.41%.
- ▶ Tasa de cotización - sistema de capitalización individual: 4,25%. Los trabajadores aportan 1% y los empleadores el 3,25%. No hay aporte del Estado.
- ▶ Cobertura efectiva (PEA): 63,6%
- ▶ Tasas de reemplazo promedio: capitalización individual: 15%-20%; sistema de reparto: 60%.

Fuente: Arenas (2019)

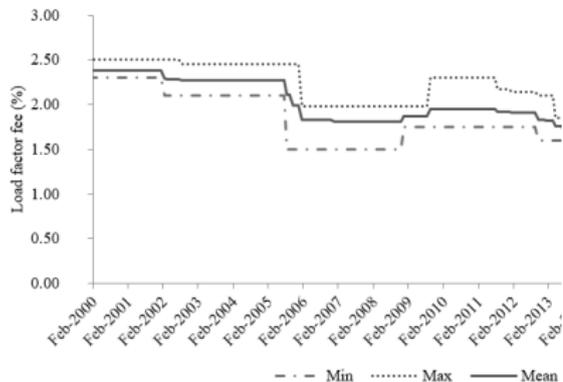
Evidencias luego de 30 años: Comisiones por la administración de la capitalización individual siguen siendo elevadas (1)

(a) Evolución de la comisión por saldo

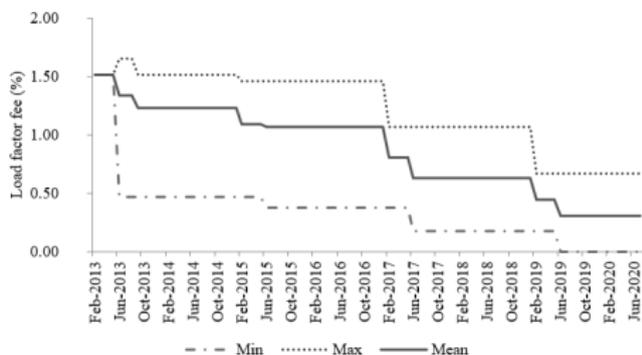


Evidencias luego de 30 años: Comisiones por la administración de la capitalización individual siguen siendo elevadas (2)

(a) Evolución de la Comisión sobre salario



(b) Evolución de la Comisión temporal por flujo/mixta (reducción vía regulación)



Comisiones en algunos países con Sistemas de Capitalización Individual en el mundo

País	Modelo	Obligatorio/Voluntario	Comisión promedio en (%)			
			Contribuciones	Salario	Balance	Retornos
Estados Unidos	Paralelo	Voluntario			0.78	
Suecia	Mixto	Obligatorio/Voluntario			0.38	
Corea del Sur	Mixto	Obligatorio/Voluntario			0.7	
República Checa	Mixto	Voluntario			0.6	15
Bulgaria	Paralelo	Obligatorio	5		1	
Latinoamérica y el Caribe						
Uruguay	Mixto (1996)	Obligatorio		0.97		
Costa Rica	Mixto (2001)	Obligatorio			0.19	
Perú	Paralelo (1993)	Obligatorio		0.31	1.13	
Colombia	Paralelo (1994)	Obligatorio				
Chile	Sustitutivo (1981) e Integrado (2008)	Obligatorio		1.23		
México	Sustitutivo (1997)	Obligatorio			1.02	
República Dominicana	Sustitutivo (2003)	Obligatorio	0.5			
El Salvador	Sustitutivo (1998)	Obligatorio		2		
Bolivia	Sustitutivo (1997) y Sustitutivo	Obligatorio			0.5	
	Estatizado (2010)					

Fuentes: Arenas (2019), OIT (2018) e International Organization of Pension Supervisors (IOPS).

Perdedores y ganadores con el cambio de comisión del 2013: 63.1% de los afiliados está perdiendo con el esquema actual de comisiones (Bernal y Olivera, 2020)

	Comisión actual		Total
	Comisión mixta (<i>opción default</i>)	Comisión por flujo (<i>decisión activa</i>)	
Comisión mixta es mejor	3,604	13,998	17,602
Comisión por flujo es mejor	26,747	20,239	46,986
Total	30,351	34,237	64,588

Notas: El charge ratio representa la proporción de las comisiones en el fondo acumulado a los 65 años. Una comisión es mejor que la otra si presenta un menor valor de charge ratio.

Solo el 36.9% de los afiliados está en el esquema de comisión que más le conviene.

Eligieron mal. Default no está bien diseñado.

Fuente: Bernal y Olivera (2020).

Jóvenes van a terminar pagando 25.6% de sus fondos acumulados en comisiones a los 65 años

Grupo de edad	Individuos que escogieron la comisión por flujo		Individuos asignados a la comisión mixta	
	λ^f	λ^m	λ^f	λ^m
[21-25]	0.116	0.210	0.117	0.256
[26-30]	0.109	0.175	0.108	0.220
[31-35]	0.099	0.139	0.097	0.181
[36-40]	0.087	0.104	0.084	0.141
[41-45]	0.073	0.073	0.074	0.107
[46-50]	0.059	0.047	0.064	0.077
[51-55]	0.047	0.030	0.052	0.053
[56-60]	0.033	0.017	0.039	0.034
[61-64]	0.014	0.007	0.018	0.014

Notas:

El charge ratio representa la proporción de las comisiones en el fondo acumulado a los 65 años.

λ^f representa el charge ratio asociado a la comisión por flujo y λ^m , el de la comisión mixta.

La tabla muestra el promedio de charge ratios según grupo de edad y esquema de comisión actual. Edad a Diciembre de 2016.

Una comisión es mejor que la otra si presenta un menor valor de charge ratio.

Evidencia de países desarrollados: comisión por saldo de 1% reduce el fondo acumulado en 20% al momento del retiro (Barr and Diamond, 2009).

Fuente: Bernal y Olivera (2020)

Evidencias luego de 30 años: ¿Cómo hacemos para que nuestro sistema de pensiones sea más inclusivo? (1)

- ▶ **El sistema no contributivo (Pensión 65) necesita expandirse.** Hay consenso, pero también hay costo fiscal.
- ▶ Hoy cuesta 0.12% del PBI porque está focalizado a pobres extremos, pero si se proyecta 2075 el costo sube a 1.14% en el escenario base, 1.65% con envejecimiento fuerte y a 2.89% con expansión a todos (Bernal,2016).
- ▶ La pregunta es ¿cuánto de este costo fiscal podemos asumir sin afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas? Recordar que este compromiso es permanente y que hay costos de oportunidad.
- ▶ Contexto económico actual y post Covid-19: caída PBI se proyecta en 12%; déficit de infraestructura sanitaria; pésima calidad de atención primaria; pérdidas de empleos e ingresos; especialmente de trabajadores independientes/informales; mujeres (Jaramillo y Ñopo, 2020).

Evidencias luego de 30 años: ¿Cómo hacemos para que nuestro sistema de pensiones sea más inclusivo? (2)

- ▶ **El sistema contributivo actual (SPP, SNP) no incluye a la mayoría de la población.** No está diseñado para los trabajadores independientes. Alta informalidad laboral. Consenso para fomentar **ahorro voluntario**. Hay costo fiscal.
- ▶ Hay buenas ideas entre los que han hecho las propuestas de reforma: Matching contributions, afiliación automática a los 18 años, contribución vía pago de IGV o consumo. Pero ¿cuál es la evidencia de que van a funcionar? Se necesita hacer pilotos, estudios académicos.

Pilotos que se vienen desarrollando en la Universidad del Pacífico: Matching Contributions y Ahorro Digital con Cabify par promover el ahorro de trabajadores independientes

	Matching Contributions (ahorro SPP)	Cabify (ahorro financiero digital)
Autores	Bernal, Galiani & Molina	Bernal, Bosch, Madrian & Molina
Muestra	3,038 Trabajadores de micro empresas	5,022 conductores afiliados a Cabify
Lugar	Lima Metropolitana	Lima Metropolitana
Características	Bajos ingresos, sin contrato laboral, no afiliados	Ingresos medios, con RUC, usan tecnología Bancarizados
Planes	Matching de 50% por cada contribución (6 meses) Mínimo S/108 mensuales Matching de 100% por cada contribución (6 meses) Mínimo S/108 mensuales	Ahorro Emergencia 2% de los ingresos semanales Ahorro flexible y smart 3% de los ingresos semanales cada vez que se sobrepasa cierto umbral.
Intervención	Afiliación via tablet Recordatorios via Whatsapp	Ahorro a través de un "click" teléfono Débito automático
Take-up	Matching 50: 15% Matching 100: 16,9%	Plan de emergencia: 20%. Plan flexible y smart: 15,9%.

Recomendaciones

- ▶ Hacer reforma es difícil. No hay diseño perfecto. Balance entre reparto y capitalización.
- ▶ No debemos asumir que los ciudadanos son perfectamente racionales. Las personas no entendemos bien como funcionan las pensiones, procrastinamos, no elegimos bien, preferimos gastar antes que ahorrar (gratificación), inercia. Hay que ayudarlos usando lecciones de la economía del comportamiento y usar tecnología.
- ▶ Tampoco asumir que la industria de pensiones privadas funciona bajo competencia perfecta. No funciona así. Por eso se observan comisiones altas. Hay consenso para bajarlas, fortalecer regulación.
- ▶ Una única Ley no va a ser suficiente. Se necesitan una serie de medidas a lo largo de varios años. Congreso puede aprobar un marco general y delegar aspectos técnicos a comisión de expertos independientes. Ejemplos: Chile, 2008 (Comisión Marcel), Estados Unidos, 1981 (National Commission on Social Security Reform - Greenspan Commission), Reino Unido, 2002 (Pension Commission), Bélgica 2013 (Comisión de Reforma de Pensiones 2020-2040).