

Reformando el sistema de pensiones peruano: costo fiscal, nivel de pensiones, brecha de género y desigualdad

<https://bit.ly/37BZwZW>

Javier Olivera

Profesor Principal del Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP);

Investigador del Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

olivera.j@pucp.edu.pe

javier.olivera@liser.lu

<https://sites.google.com/site/javierolive/>

11 diciembre 2020

Modelos de sistema de pensiones

- Todos llaman al nuevo modelo **multipilar**, pero hay diferencias notables sobre su diseño y financiamiento.
- En que hay acuerdo? Que **Pensión 65** pase a ser el pilar básico y vaya gradualmente siendo una pensión **universal**
- En que hay desacuerdo? En cómo será el pilar contributivo
- Las AFP y gremios quieren que todo sea con **capitalización individual** y el Estado financie la pensión mínima (increíblemente con apoyo de MEF y SBS, aunque hay matices)
- Los organismos multilaterales (**OCDE, BID, FMI**) recomiendan que parte del aporte vaya a un sistema de reparto y otro a la capitalización individual. Sindicatos y **OIT** buscan un financiamiento similar
- Entonces, voy a simular el de modelo de capitalización individual de las AFP y un modelo mixto recogiendo el consejo de OCDE y BID

Modelos de sistema de pensiones

- **Capitalización individual pura**
 - La pensión depende del ahorro individual
 - La contribución va completa a la cuenta individual (CIC)
 - El Tesoro garantiza pensión mínima al afiliado con >20 años aportes
- **Modelo mixto con complementos (*top-up*)**
 - La pensión depende del ahorro individual
 - Una parte del aporte va a la CIC (8%) y otra al fondo solidario (2%)
 - Las pensiones mínimas se pagan con el fondo solidario
- **Modelo mixto con cuentas nocionales**
 - La pensión depende del ahorro individual y del ahorro nocional
 - Parte del aporte va a la CIC (6%) y a la cta. individual nocional (4%)
 - Las cuentas nocionales reciben una rentabilidad garantizada (~2%)
 - La idea es que los fondos nocionales generen retornos mayores y se acumulen para pagar pensiones mínimas

Como opera la solidaridad en estos modelos?

- **Capitalización individual pura**
 - NO hay solidaridad
 - Se argumenta que la solidaridad se da con los recursos fiscales para pensiones mínimas, pero es lo contrario: **es un gasto regresivo!!**
- **Modelo mixto con complementos (*top-up*)**
 - Solidaridad a través del aporte al fondo solidario que sirve para pagar las pensiones mínimas
 - La pensión mínima es reclamada por afiliados de bajos ingresos, mientras que los de altos ingresos llegan a financiar una mayor pensión
- **Modelo mixto con cuentas nocionales**
 - La pensión depende del ahorro individual y del ahorro nocional
 - Parte del aporte va a la CIC (6%) y a la cta. individual nocional (4%)
 - Las cuentas nocionales reciben una rentabilidad garantizada (~2%)
 - La idea es que los fondos nocionales generen retornos mayores y se acumulen para pagar pensiones mínimas

Como se pagarían las pensiones actuales del SNP?

- **Capitalización individual pura**
 - Las paga el Tesoro, pues todos los cotizantes del SNP se pasan a una AFP
- **Modelo mixto con complementos (*top-up*)**
 - Se pagan con el fondo solidario
 - Solución similar a la del BID, OCDE y FMI
- **Modelo mixto con cuentas nocionales**
 - Se pagan con el fondo nocional
 - Solución similar a la del BID, OCDE y FMI

Aspectos importantes en todos los modelos

- Los afiliados SPP **mantiene la propiedad** de sus fondos acumulados
- Eliminación del retiro de hasta el **95.5%** de la CIC
- Las gratificaciones estarán afectas a aportes
- Tope salarial para aportes: S/. **15,000** mensual
Personas de altos ingresos sobre-ahorran; puede reducir la resistencia a la reforma; en otros países hay topes (Chile: US\$ 3,021 Colombia: US\$ 4,421 Uruguay: US\$ 6,088)
- Solo hay comisión sobre el saldo
- Se mantiene la prima de seguros (1.35% del sueldo)
- Los que no retiraron el 25% (o tope) de la CIC (Ley 31017) lo podrán hacer en la jubilación (incl. rentabilidad acumulada)
- Las pensiones mínimas y garantizadas se pueden evaluar y dar inmediatamente considerando la historia de aportes total al SNP y SPP
- **Transición:** para afiliados SNP de **edad ≥ 45** , la pensión es la mayor entre la calculada con las reglas del SNP y la del nuevo sistema

Gradualidad en la implementación

- Varias partes de la reforma se pueden aplicar gradualmente, aquí algunos ejemplos:
 - Aplicación progresiva de pensión universal:
 - 2021: extender a pobres no extremos
 - 2022: nacidos hasta 1947
 - 2023: nacidos hasta 1953
 - 2024: nacidos hasta 1956
 - 2025: todos los que tienen 65 o más
 - Transición progresiva para la contribución del empleador
 - 2022: iniciar 1% contribución a cargo del empleador
 - 2025: subir a 2% contribución
 - Transición progresiva hacia nuevos gestores de fondos, empezar licitando los afiliados del SNP

Entidad autónoma de pensiones

- Creación de **entidad autónoma** de supervisión de pensiones (con parte de la SBS y ONP):
 - Afiliación
 - Recaudación centralizada de aportes
 - Pago de beneficios
 - Supervisión de inversiones (de fondos AFP y solidario/nocional)
 - Licitación de parte de fondo solidario/nocional a gestores privados o publico (BCRP)
- Nuevos gestores de inversión, **solo administran/invierten fondos**:
 - El menor costo operativo atraerá nuevas empresas
 - Competencia para atraer afiliados vía rentabilidad y comisión cobrada
 - Competencia vía otros atributos, inversiones con buen puntaje ESG (amigables con el medio-ambiente, sociedad y gobernabilidad) o sin inversiones en firmas relacionadas al tabaco, carbón y armas

Simulaciones

Estudios y datos

- Olivera, Javier. Recuperando la solidaridad en el sistema peruano de pensiones. Una propuesta de reforma. Consorcio de Investigación Económica y Social - Universidad de Piura. Lima, 2010. 151pp.
- Olivera, Javier. Welfare, inequality and financial effects of a multi-pillar pension reform: the case of Peru. *Journal of Development Studies*, 52(10): 1401-1414, 2016.
- Olivera, Javier. Evaluación de una Propuesta de Sistema de Pensiones Multipilar para Perú. *Apuntes*, 43(78): 9-40, 2016.
- Olivera, Javier. Objetivos y efectos de las pensiones no contributivas. en: Ideas para una Reforma de Pensiones. L. Carranza, A. Melguizo, D. Tuesta (Eds.) Universidad San Martín de Porres. Lima, 2017. P. 129-161.
- **SBS y ONP:** Muestras representativas de los registros administrativos de afiliados del sistema privado y público de pensiones. [Últimas recibidas a Dic-2019](#)

Metodología

- Muestras de las bases de datos administrativas (2% SPP; 10% SNP) y base datos completa de pensionistas SNP, con fecha de corte Dic-2019

Afiliados:

SNP (n=449,518) **SPP** (n=140,715) **Total** (n=590,233)

Pensionistas:

SNP (N=575,116)

- Las muestras son aleatorias y estratificadas por sexo, edad actual y edad de afiliación
- Las simulaciones son hechas para:
 1. Afiliados actuales ≤ 64
 2. Afiliados actuales $65+$ (todos se jubilan hoy)
 3. Nuevos afiliados que entran desde 2020 (tienen edad 18-45)
 4. Pensionistas actuales SNP
 5. Nuevos pensionistas (que se afiliaron desde 2020)
 6. Población de $65+$ que accede a Pensión Universal
- No se considera inflación, o equivalentemente, precios, salarios y pensiones crecen a la misma tasa

Parámetros

*parametros de situacion actual

```
local R      = 65          // edad de jubilacion
local D      = 110         // maxima edad de sobrevivencia
local Aspp   = 0.10        // tasa de aporte actual SPP
local Asnp   = 0.13        // tasa de aporte actual SNP
local pmin   = 583         // pension minima actual en el SNP (mensualizada)
local pmax   = 1042        // pension maxima actual en el SNP (mensualizada)
local apm    = 20          // numero minimo de aportaciones para pm
local pms    = 350         // pension minima de viudez SNP (mensualizada) (titulares tuvieron al menos la pension minima completa)
local qspp   = 0.42        // % de pension para conyuge en SPP
local qsnp   = 0.50        // % de pension para conyuge en SNP
local rmv    = 930         // remuneracion mimima vital (mensual)
local grat   = 12          // numero actual de salarios afectos a contribucion en el anio
```

*parametros con supuestos

```
local r      = 0.02        // tasa de descuento
local i      = 0.042       // rentabilidad del fondo
local k      = 0.02        // tasa de de interes de la anualidad
local com    = 0.01        // unica comision de administracion aplicada al saldo del fondo individual en nuevo sistema (=1%)
local a      = 0.08        // tasa de contribucion a la CIC
local b      = 0.02        // tasa de contribucion a fondo solidario
local e      = 0.01        // tasa de contribucion del empleador al fondo solidario
local s      = 1.35        // prima de seguro (no altera calculos de pension)
local GRAT   = 14          // numero de salarios (en la reforma) afectos a contribucion en el anio
local PU     = 125         // pension universal (mensualizada)
local PG1    = 250         // pension garantizada por 10 años de aportes en el nuevo sistema (mensualizada)
local PG2    = 350         // pension garantizada por 15 años de aportes en el nuevo sistema (mensualizada)
local PMIN   = 600         // pension minima en el nuevo sistema (mensualizada)
local ytop   = 15000       // tope de ingreso afecto para pago de aportes (mensual)
local tope   = 1           // activar tope (1=si, 0=no)
```

*parametros con supuestos para futuros afiliados (que se afilian desde 2020)

```
local dens19 = 0.4177      // densidad promedio en 2019
local inc19  = 1842.3       // ingreso promedio en 2019
local factop = 0.9019       // activar si tope esta activo & =15,000 (se usa para flujo de nvos afiliados)
*local factop = 0.9982     // activar si tope esta activo & =20,000 (se usa para flujo de nvos afiliados)
*local factop = 0.8545     // activar si tope esta activo & =10,000 (se usa para flujo de nvos afiliados)
```

Modelos de capitalización individual y mixto con complementos

Promovido
por AFPs
↓

	Statu quo	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5
<u>Atributos de la reforma:</u>						
Tasa de aporte a CIC		11%	11%	11%	8%	8%
Tasa de aporte a fondo solidario		no	no	no	2%	2%
Tasa de aporte de empleador		no	no	no	1%	1%
Pensión mínima S/.		600	600	600	600	750
Pensiones garantizadas S/.		no	250 y 350	250 y 350	250 y 350	300 y 450
Pensión no contributiva es universal S/.		no	no	125	125	125
<u>Costo fiscal 2020-2050 (% PBI):</u>						
Pensiones SNP y nuevas pensiones garantizadas y mínimas	-3.2	23.8	27.1	27.1	-11.2	-4.9
Pensión no contributiva	5.9	5.9	5.9	29.6	29.6	29.6
Total	2.7	29.7	33.0	56.7	18.4	24.7
<u>Otros resultados:</u>						
% personas con pensión =0	32.5	6.8	6.5	0	0	0
% personas con pensión ≥500 y <1,000	17.1	27.9	27.9	27.1	28.9	35.6
% personas con pensión ≥1,000	10.1	9.9	9.9	11.9	9.2	9.2
Pensión promedio S/.	297	328	350	475	460	492
Brecha de género en pensiones %	17.2	12.0	9.3	7.2	6.0	4.1
Índice de Gini de pensiones	0.809	0.765	0.731	0.524	0.515	0.515

Nota: El costo de la pensión universal corresponde a todas las pensiones universales de los individuos de al menos 65 años de edad, al margen de si están o no afiliados al sistema de pensiones. Un costo fiscal negativo significa que hay un superávit en el fondo de reservas.

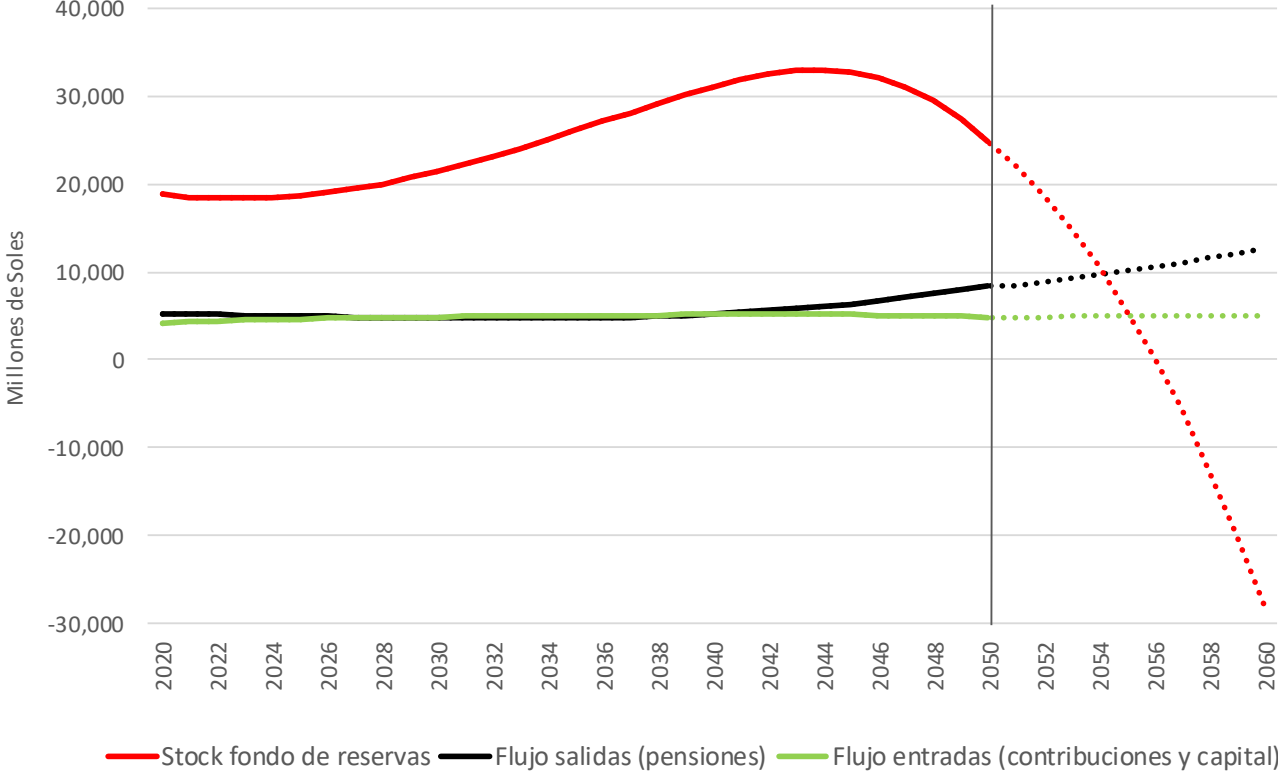
Modelo mixto con cuentas nocionales

Pensiones
mas altas
↓

	Statu quo	Escenario 6	Escenario 7	Escenario 8	Escenario 9	Escenario 10
<u>Atributos de la reforma:</u>						
Tasa de aporte a CIC		8%	7%	7%	6%	6%
Tasa de aporte a fondo nocional		2%	3%	3%	4%	4%
Tasa de aporte de empleador		1%	1%	1%	1%	1%
Pensión mínima S/.		600	600	750	600	750
Pensiones garantizadas S/.		250 y 350	250 y 350	300 y 450	250 y 350	300 y 450
Pensión no contributiva es universal S/.		125	125	125	125	125
<u>Costo fiscal 2020-2050 (% PBI):</u>						
Pensiones SNP y nuevas pensiones garantizadas y mínimas	-3.2	-4.8	-14.7	-8.6	-26.3	-20.1
Pensión no contributiva	5.9	29.6	29.6	29.6	29.6	29.6
Total	2.7	24.8	14.9	21.0	3.3	9.5
<u>Otros resultados:</u>						
% personas con pensión =0	32.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
% personas con pensión ≥500 y <1,000	17.1	27.5	27.6	33.8	27.7	34.0
% personas con pensión ≥1,000	10.1	11.4	11.2	11.2	11.0	11.0
Pensión promedio S/.	297	475	474	505	474	504
Brecha de género en pensiones %	17.2	6.9	6.9	4.9	6.8	4.9
Índice de Gini de pensiones	0.809	0.523	0.522	0.522	0.522	0.522

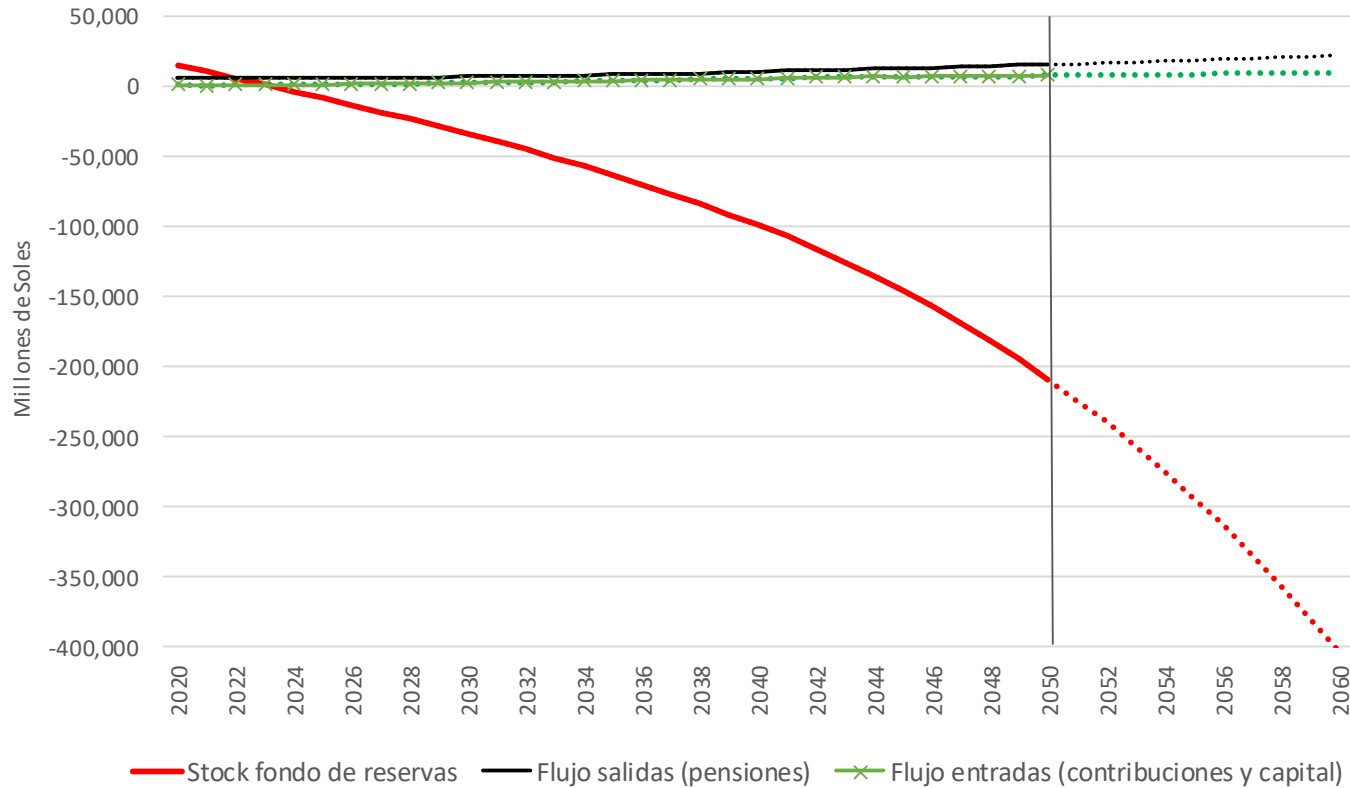
Nota: El costo de la pensión universal corresponde a todas las pensiones universales de los individuos de al menos 65 años de edad, al margen de si están o no afiliados al sistema de pensiones. Un costo fiscal negativo significa que hay un superávit en el fondo de reservas.

Flujos y stock de reservas en el escenario sin reforma (*statu quo*)



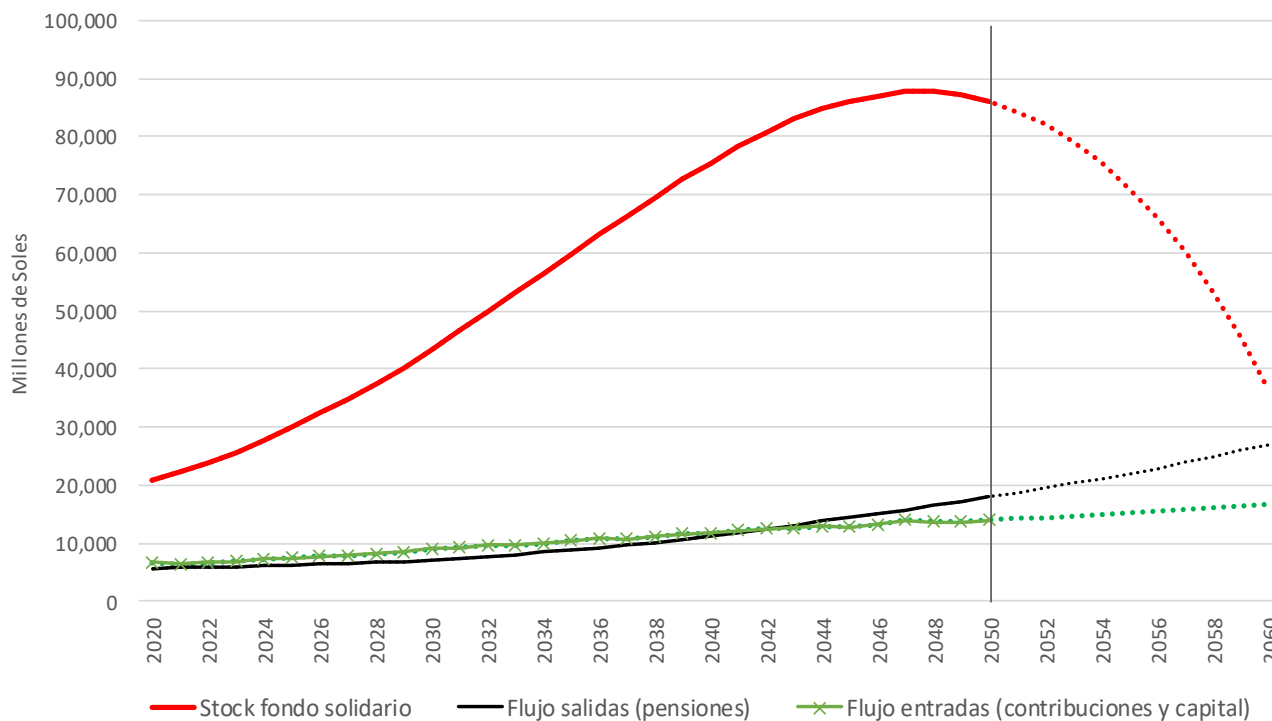
Nota: Las estimaciones para el periodo 2020-2050 se basan en simulaciones hechas con las muestras del SPP y SNP, mientras que las cifras de años posteriores son proyecciones hechas con las tendencias de 2020-2050 (líneas punteadas de las series). La tasa de interés del fondo de reservas es 3.2%.

Flujos y stock en modelo de capitalización individual (escenario 3)



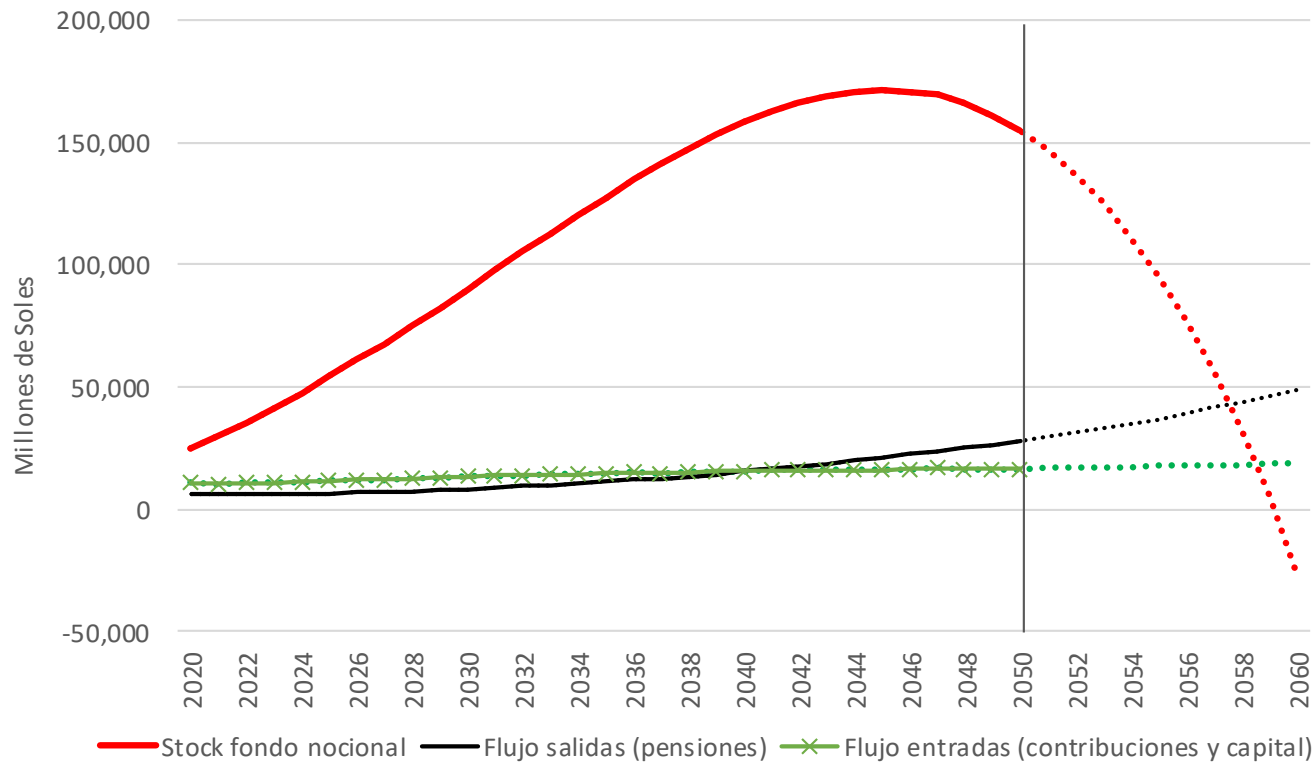
Nota: Las estimaciones para el periodo 2020-2050 se basan en simulaciones hechas con las muestras del SPP y SNP, mientras que las cifras de años posteriores son proyecciones hechas con las tendencias de 2020-2050 (líneas punteadas de las series). La tasa de interés del fondo de reservas es 3.2%.

Flujos y stock en modelo mixto con complementos (escenario 4)



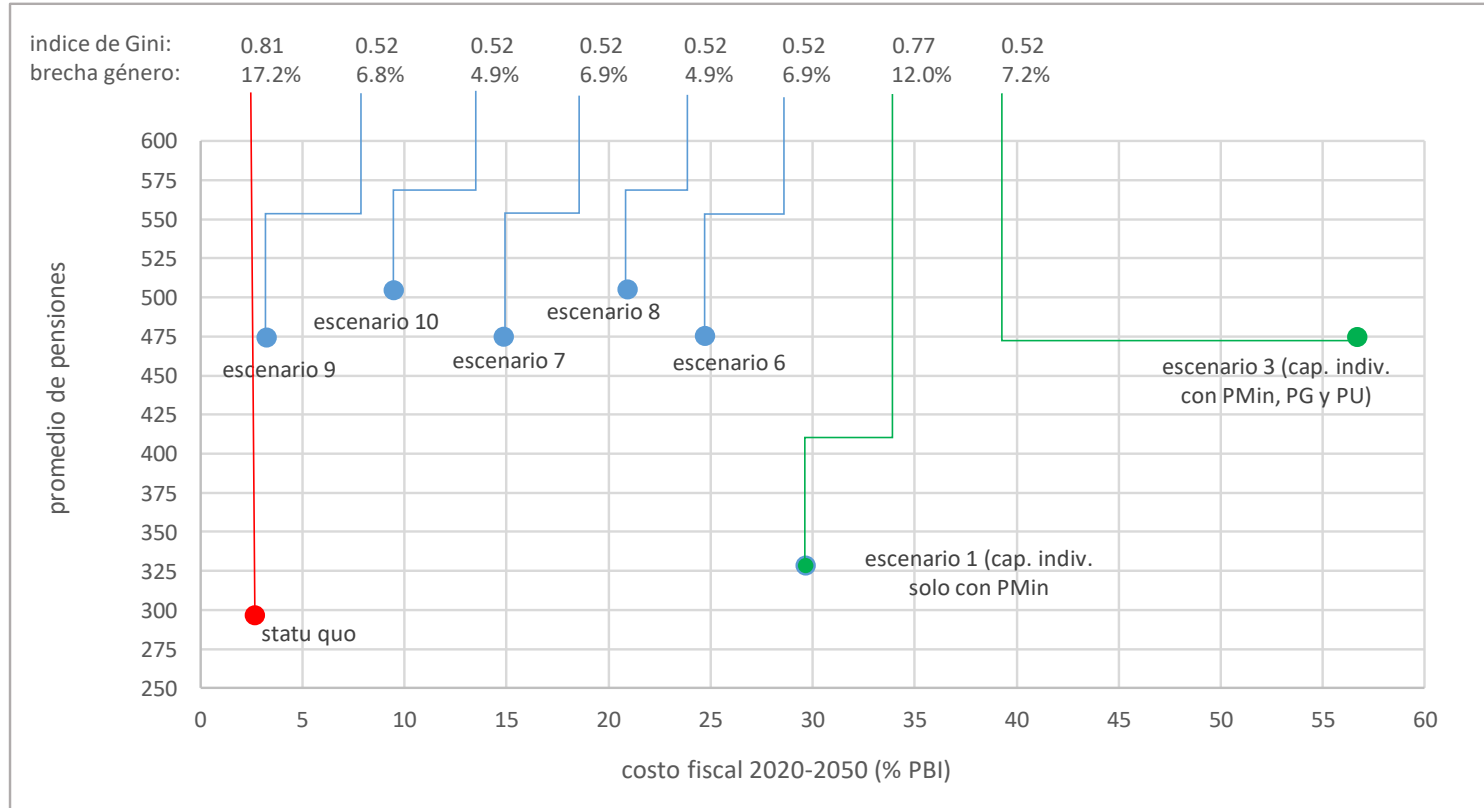
Nota: Las estimaciones para el periodo 2020-2050 se basan en simulaciones hechas con las muestras del SPP y SNP, mientras que las cifras de años posteriores son proyecciones hechas con las tendencias de 2020-2050 (líneas punteadas de las series). La tasa de interés del fondo de reservas es 3.2%.

Flujos y stock en modelo mixto con cuentas nacionales (escenario 10)



Nota: Las estimaciones para el periodo 2020-2050 se basan en simulaciones hechas con las muestras del SPP y SNP, mientras que las cifras de años posteriores son proyecciones hechas con las tendencias de 2020-2050 (líneas punteadas de las series). La tasa de interés del fondo de reservas es 3.2%.

Resumen

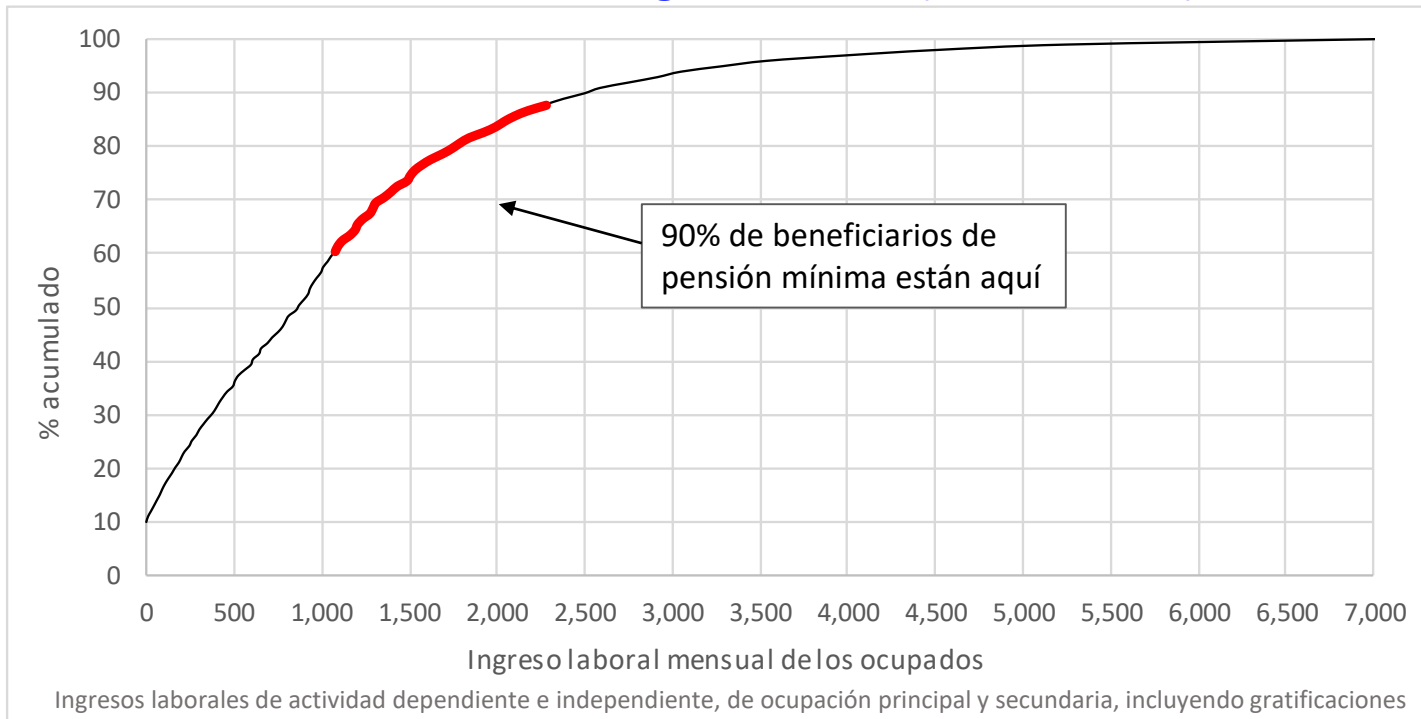


Atributos:	escenario 6	escenario 7	escenario 8	escenario 9	escenario 10	escenario 1	escenario 3
Aporte a CIC	8%	7%	7%	6%	6%	11%	11%
Aporte a fondo nocional	2%	3%	3%	4%	4%	no	no
Aporte de empleador	1%	1%	1%	1%	1%	no	no
Pensión mínima S/.	600	600	750	600	750	600	600
Pensiones garantizadas S/.	250 y 350	250 y 350	300 y 450	250 y 350	300 y 450	no	250 y 350
Pensión universal S/.	125	125	125	125	125	no	125

Regresividad del gasto estatal en pensión mínima

- Si todo es capitalización individual y el Estado financia las pensiones mínimas (propuesta de Asoc. de AFP) [*escenario 1*]

Distribución del ingreso laboral (ENAHO 2019)



- **90%** de los afortunados que recibirían subsidios del Estado para pensión mínima tienen salarios entre 1,085 y 2,300
- Pero, el **60%** mas pobre del mercado laboral **NO** recibirá el subsidio

Ojo con el Capital Semilla

- Propuesto por la Asociación de AFP y el IPE (Instituto en donde la Asoc. de AFP y otras 2 AFP son firmas asociadas)
- El Estado deposita S/. 1,650 para cada recién nacido en la cuenta de pensiones administrada por la AFP y retira el saldo a los 65 años
- Sin embargo:
 - No genera resultados significativos para los afiliados (**pensión = 45 o 50 Soles**)
 - Genera elevadas ganancias a las AFP (**47% del saldo va a AFP**)
 - Limita la capacidad fiscal del Estado para realizar inversiones sociales en otros sectores clave como educación y salud
 - Es costoso, mayor a Pensión 65 (S/. 836 millones en 2019, y el **Capital Semilla costaría S/. 945 millones solo en el 2020**)

Ojo con el Capital Semilla

Resultados del Capital Semilla

Concepto	Valor
Inversión del Estado, Soles	1,650
Saldo final para afiliado, Soles	12,069
Ganancia para AFP, Soles	10,893
Ganancia para AFP, %	47%
Pensión mensual de mujeres, Soles	45
Pensión mensual de hombres, Soles	50

Notas: Las simulaciones asumen los parámetros del documento técnico del FMI sobre el sistema previsional de Perú (Freudenberg & Toscani 2019): tasa de interés de renta vitalicia de 2%, tasa de rentabilidad real del fondo de 4.2%, comisión aplicada al saldo del fondo de pensiones 1% (aunque el documento mencionado usa 1.1%) y tablas de mortalidad de la SBS SPP-S-2017 (considerando factor de mejoramiento, según la normativa). La ganancia de la AFP es la diferencia entre los saldos finales generados incluyendo y no incluyendo la comisión de administración.

Sin comisión de administración:

- Pensión mujeres: S/. 87
- Pensión hombres: S/. 96

Comentarios

- Si es posible tener un sistema mixto donde los participantes participan de un seguro
- Las simulaciones evidencian que el sistema mixto es mas barato que el de capitalización individual y puede dar mejores pensiones y reducir la brecha de genero en pensiones
- La pensión universal se financia con impuestos generales
- Importante: **TODOS** los modelos requieren ajustes paramétricos futuros (tasa de aporte global, aporte del empleador, % a fondo solidario/nocional, edad de jubilación, tasas de interés, etc.)