



## **Estructura de un Nuevo Sistema Integral Previsional**

### *Propuesta del Partido Morado*

El “sistema” previsional peruano exige una reforma integral. Su estructura actual no cumple con ofrecer una pensión digna a todos los peruanos y peruanas en edad de retiro. Más allá de respuestas puntuales para enfrentar la emergencia generada por la pandemia del COVID-19, es imperativo diseñar un nuevo sistema de pensiones que garantice una vejez digna y saludable.

El diseño de un nuevo sistema de pensiones exige un amplio consenso acerca de las deficiencias del sistema actual, y sobre los principios y criterios que guiarán el diseño de su estructura institucional, financiera y de gestión.

#### ***Deficiencias de la situación actual***

La cobertura del sistema de pensiones es muy baja. Más del 70% de las personas en edad de trabajar no contarán con una pensión mínima cuando lleguen a la edad de retiro. Esto incluye a los trabajadores independientes, a los emprendedores, a quienes trabajan intermitentemente, y a quienes tienen uno o más trabajos a tiempo parcial. Pensión 65, que se dirige solo a personas mayores de 65 años en situación de extrema pobreza, entrega sólo S/250 cada dos meses.

El modelo peruano cuenta con dos sistemas de pensiones que compiten entre sí. Por un lado, se encuentra el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) de reparto administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), el cual es limitado e insostenible. Cubre sólo a un porcentaje bajo de la población en edad de trabajar, deja sin pensión a aquellos ciudadanos y ciudadanas que no llegan a aportar veinte años consecutivos, y tiene una deuda previsional acumulada que, si bien se ha reducido en el tiempo, es aún una carga para el Tesoro Público.

Por otro lado, se encuentra el Sistema Privado de Pensiones (SPP), donde las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) no garantizan una pensión mínima a sus aportantes. Abarca a los trabajadores que tienen empleo regular, cubre a menos del 20% del total de la población en edad de trabajar y se sostiene sólo con el aporte individual del futuro pensionista. Quienes aportaron por un tiempo limitado, o lo hicieron en cantidades pequeñas, acumulan un monto insuficiente para cubrir una pensión mínimamente aceptable. Adicionalmente, las AFPs cobran comisiones desvinculadas del rendimiento de los fondos que administran, canalizan las inversiones que realizan hacia empresas de los grupos empresariales a los que pertenecen, y operan en un mercado oligopólico que reduce la competencia entre ellas, lo que no garantiza que los recursos de los aportantes se gestionen principalmente en su beneficio.

Por último, se tienen regímenes especiales de pensiones que cubren a los miembros de las Fuerzas Armadas y la policía, que por la naturaleza de sus funciones y marco normativo se encuentran al margen de los dos componentes mencionados anteriormente, el SNP y el SPP.

En resumen, el precario sistema previsional peruano no cumple con el propósito de asegurar una vejez digna: la mayoría de los trabajadores no están cubiertos, y muchos de quienes lo están no tendrán pensión al llegar a la edad de retiro o recibirá una pensión insignificante. Sus múltiples defectos y limitaciones exigen una profunda reforma estructural, informada por principios y criterios de equidad, justicia y sostenibilidad, que garantice el libre acceso a la prestación intangible de pensiones, y que honre los diversos convenios y tratados internacionales a los cuales se ha adherido el Perú (recuadro).<sup>1</sup>

#### **RECUADRO: Principios y criterios para el diseño de un nuevo sistema previsional**

*Visión integral:* La reforma debe orientarse hacia la instauración de un nuevo sistema de pensiones que integre todas las prestaciones de los componentes público y privado, con una supervisión centralizada que asegure la implementación del derecho fundamental a recibir una pensión.

*Cobertura universal:* La reforma debe garantizar que todo peruano de la tercera edad, sin distinción, pueda contar con un ingreso mínimo para una vejez digna, estableciendo una pensión básica y universal.

*Solidaridad y equidad:* La reforma debe conducir a la implantación de un sistema previsional que beneficie a las personas de menores recursos y contar con un componente redistributivo para reducir las desigualdades, incluida la de género.

*Incentivos para promover las contribuciones:* La reforma debe orientarse a incentivar la inclusión al sistema de pensiones de quienes trabajan en actividades no regulares (informales) de la economía, con el fin de que se facilite su integración de los circuitos económicos, financieros, laborales y tributarios regulares durante su vida productiva, y garantizarles una pensión digna.

*Intangibilidad:* Los recursos aportados al nuevo sistema de pensiones son intangibles y no pueden usarse para otros fines.

*Transparencia y participación:* los aportantes deben participar en espacios institucionales de decisión vinculados a la administración de sus fondos, así como contar con pleno acceso a información.

*Competencia:* La reforma debe promover y garantizar una mejor gestión de los recursos de los aportantes por parte de las entidades administradoras.

*Prudencia:* La reforma debe promover la prudencia en la gestión e inversión de los recursos de los aportantes al sistema previsional, asegurando un retorno adecuado y un nivel de riesgo razonable.

*Realismo:* La reforma debe ser realista, implementada gradualmente y con criterios de responsabilidad fiscal para transitar hacia un nuevo sistema previsional sostenible.

#### **Estructura de un posible nuevo Sistema Integral Previsional**

Para cumplir con las obligaciones constitucionales en materia de pensiones, se propone un modelo compuesto por tres pilares de protección previsional complementarios, que garanticen una cobertura universal con pensiones básicas y mínimas. De esta manera se cumple con el criterio de visión integral del sistema previsional.

El primer pilar consiste en una pensión básica universal cuya cobertura y monto se incrementará progresivamente a partir del nivel actual de Pensión 65 de acuerdo con el espacio fiscal y las líneas de pobreza. Actualmente Pensión 65 entrega una cantidad irrisoria de S/250 cada dos meses a los adultos mayores en situación de extrema pobreza. El financiamiento

<sup>1</sup> Artículos 11 y 12 de la Constitución y Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo, entre otros.

requerido para este pilar lo cubrirán el Tesoro Público y recursos provenientes de un porcentaje de las contribuciones de los trabajadores al segundo pilar. De esta manera se cumple con los criterios de universalidad, solidaridad y progresividad.

El segundo pilar se financiará con contribuciones obligatorias que garanticen una pensión mínima. El trabajador aportará un porcentaje de su remuneración mensual, complementado con un aporte del empleador. Los recursos recabados se destinarán en parte a un fondo solidario intergeneracional, destinando las cotizaciones efectuadas cada año al pago de los pensionistas en ese mismo período, y parte de los aportes se capitalizarán colectivamente. Un pequeño porcentaje de los aportes a este pilar se destinará a financiar solidariamente el primer pilar.

Conforme a lo establecido por el Convenio 102 de la OIT, las pensiones del segundo pilar entregarán a los jubilados por lo menos 40% de sus ingresos promedio durante los últimos años de trabajo. Además, se otorgará una bonificación a la pensión de quienes han aportado continua y regularmente a lo largo de su vida de trabajo, y las pensiones se indexarán de modo que no pierdan valor adquisitivo.

Los aportes recabados son intangibles y no podrán ser retirados hasta la edad de jubilación. Se establecerá un esquema de incentivos para incorporar a los trabajadores independientes, emprendedores y todo trabajador que no esté en planilla. Estos incentivos podrían adoptar la forma de un aporte del Tesoro Público, exención del aporte solidario al primer pilar, una tasa de aporte menor en caso de percibir bajos ingresos, o algún beneficio tributario. Como es poco probable que los trabajadores sin empleo regular aporten el mismo monto todos los meses, estos incentivos serían calculados en función de sus declaraciones anuales de impuestos. De esta manera, el segundo pilar cumplirá con los criterios de cobertura universal, intangibilidad y solidaridad.

El tercer pilar es un instrumento complementario de pensiones. Será voluntario, intangible y se constituye con aportes por encima de los montos establecidos en el segundo pilar. Se gestionará conforme a la decisión que tome el aportante en cuanto al monto adicional que desea aportar proveniente de su sueldo, o de las contribuciones extraordinarias que haga o reciba, tomando en cuenta sus preferencias acerca de balance entre retorno y riesgo. De este modo, al cumplir 65 años el aportante tendría acceso a un monto adicional a la pensión que recibirá del segundo pilar, y que será producto del ahorro individual por encima de la contribución establecida para el segundo pilar.

Los dos primeros pilares del nuevo sistema integral previsional serían gestionados por una Entidad Previsional Pública (EPP) del Estado, con autonomía e independencia de gestión similar a las que goza el Banco Central de Reserva, en la cual participarán representantes de los aportantes, los empleadores y el Estado. La EPP licitará periódicamente y con transparencia la gestión de los fondos de la capitalización colectiva, así como lo recaudado de los aportantes para el financiamiento de las prestaciones del primer pilar, adjudicando esta gestión a entidades financieras calificadas con plena solvencia y de sólida reputación. Los recursos del segundo pilar deberán invertirse en activos de bajo o moderado riesgo, y los del tercer pilar se invertirán de acuerdo con las preferencias de cada aportante. Esto permitirá cumplir con los criterios de transparencia y participación, competencia y prudencia.

Los tres pilares del nuevo Sistema Integral Previsional sustituirán el Sistema Privado de Pensiones, el sistema de reparto actual de la SNP, y el esquema de Pensión 65. La transición será progresiva, y respetará los derechos adquiridos de quienes se benefician del sistema actual. Se considerará la posibilidad que, al cumplir 18 años y recibir su DNI electrónico, se le incorpore al Sistema Integral Previsional y registre en la EPP. Considerando que la participación femenina en la composición de cotizantes no superaba el 36% en el 2018, se introducirán medidas específicas

que reduzcan la desigualdad de género en el acceso a una pensión. Esto garantizará el cumplimiento de los criterios de realismo y de solidaridad y equidad.

### ***Comentarios finales***

Esta nota plantea algunas ideas acerca de la estructura de un nuevo Sistema Integral Previsional para que cumpla con el objetivo fundamental de garantizar una vida digna a todas las personas en edad de retiro. Su propósito es promover el debate sobre la dirección que debe tomar la reestructuración de las instituciones que actualmente tienen a su cargo esta tarea. Este debate debe tomar en cuenta los puntos de vista de políticos, trabajadores, pensionistas, empresarios, académicos, funcionarios públicos y representantes de las organizaciones sociales; incorporar evidencia, criterios técnicos y la experiencia de otros países; así como adecuarse a principios y criterios que garanticen pensiones justas, equitativas y sostenibles para todas las personas en edad de retiro.