

## **OFICIO-EF-No. 157 -2003-PRES**

Lima, 18 de noviembre del 2003

Señor  
Rafael Valencia Dongo-Cárdenas  
Presidente de la Comisión de Seguridad Social  
Congreso de la República  
Ciudad.

Señor Presidente:

Mediante Oficio No. 042-P-CSS/CR, recibido el 19 de setiembre último, la Comisión que Usted preside solicitó la opinión de este Banco Central sobre diversos Proyectos de Ley que proponen la desafiliación de los trabajadores al Sistema Privado de Pensiones (SPP) y su retorno al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), facultad denominada reversibilidad. Asimismo, mediante el Oficio No. 183-P-CSS/CR solicitó la opinión de este Banco Central respecto al pre Dictamen recaído en ocho de los proyectos de ley citados con anterioridad. De otro lado y mediante Oficio No. 197-P-CSS/CR, solicitó opinión técnica respecto del Proyecto de Ley No. 8345/2003-CR, sobre los traspasos por Internet. Finalmente, con Oficio No. 153-P-CSS/CR solicitó la opinión de este Banco Central respecto a los mecanismos de retribución de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).

Sobre el particular, permítame manifestarle que este Banco Central coincide con los objetivos señalados en dichos proyectos de ley, en especial con el referido a que los trabajadores obtengan la mejor pensión de jubilación posible y a que las condiciones de competencia en que se desenvuelve el SPP sean óptimas.

Al respecto, la institución que presido tiene una posición clara respecto a los cambios que debieran introducirse al SPP con la finalidad de incrementar la competencia en el mercado previsional y por ende lograr mejores pensiones para los afiliados en dicho sistema. Esta posición ha sido transmitida al Congreso en diferentes comunicaciones y a la opinión pública a través de nuestro portal en Internet, en particular mediante el documento "Funcionamiento del Sistema Privado de Pensiones y Límite de las Inversiones en el Exterior" de junio último, el cual incluimos adjunto.

### **I- Consideraciones iniciales**

Es necesario señalar ante todo que el SNP es un sistema basado en un contrato entre generaciones, en el cual las personas en edad de trabajar adquieren mediante el financiamiento de las pensiones de los jubilados el derecho a que futuras generaciones financien sus pensiones. En un sistema de este tipo, que se conoce como de reparto, las pensiones se deben financiar con las contribuciones pagadas por los trabajadores activos. Sin embargo, dado que éstas no son suficientes, se ha venido requiriendo de crecientes transferencias del Tesoro Público provenientes de los impuestos pagados por todos los peruanos.

El monto de la pensión de jubilación es determinado con anterioridad a la jubilación del trabajador y, de acuerdo a la legislación vigente, depende de la remuneración promedio de los últimos cinco años y del periodo de aportación al sistema. Las reglas de cálculo están sujetas a variaciones que constituyen un incentivo para ejercer presiones por parte de los distintos grupos de trabajadores, con el consecuente impacto sobre las cuentas fiscales.

Para modificar esa situación y asegurar que la pensión de un trabajador dependiera directamente de su propio esfuerzo, en 1993 se creó el SPP donde cada afiliado es responsable de ahorrar los recursos necesarios para contar con una pensión de jubilación en el futuro. En este sistema de capitalización individual el monto de la pensión es fijado al momento de la jubilación y depende fundamentalmente de las contribuciones realizadas por el trabajador, así como de la rentabilidad de los fondos pensionarios obtenida por la AFP que administra el fondo del trabajador.

## **II- Reversibilidad de afiliación**

Los Proyectos de Ley revisados sustentan la reversibilidad con base en las mayores pensiones de jubilación que obtendrían algunos trabajadores en el SNP, en comparación con las que conseguirían de permanecer en el SPP. Además, algunos de ellos señalan que “para captar afiliados las AFP desencadenaron toda una competencia de promotores previsionales quienes, utilizando diversas formas de persuasión no limpias, desacreditaron al SNP”<sup>1</sup>.

Cabe resaltar que la regulación actual del SPP protege a los afiliados que al momento de incorporarse al sistema cumplían con los requisitos para solicitar una pensión de jubilación anticipada en el SNP, a quienes el Estado concede un Bono Complementario de Jubilación Adelantada. Asimismo, el Estado otorga un Bono Complementario de Pensión Mínima a las personas mayores de bajos ingresos, para que alcancen una pensión mínima de jubilación de S/. 415, similar a la pensión mínima en el SNP. Según cálculos del Ministerio de Economía y Finanzas, solo durante el próximo año el Estado desembolsaría entre US\$ 500 mil y US\$ 3 millones por concepto de redención de estos Bonos Complementarios.

No obstante estas medidas y según estimados de este Banco Central, sí existe el incentivo para que los trabajadores de ciertos rangos de remuneración y años de nacimiento se trasladen del SPP al SNP. En el Anexo 1 se muestra una simulación -de aquí en adelante- de las pensiones resultantes en el SNP y SPP para un trabajador que nació en 1958, ingresó al mercado laboral a los 21 años de edad, tiene una remuneración de S/. 900, se afilió al SPP en 1993 y se mantiene en el sistema hasta los 65 años. Considerando los supuestos mostrados en el cuadro, este trabajador alcanzaría en su jubilación una pensión de S/. 792 en el SNP; mientras tanto, asumiendo una rentabilidad real promedio anual de 6,57%, en el SPP lograría una pensión de S/. 685, equivalente al 87% de lo que obtendría en el SNP.

En términos agregados, se estima que de permitirse la desafiliación un total de 191 mil trabajadores afiliados al SPP se trasladarían al SNP, lo que elevaría el monto de la transferencia presupuestal actual del Tesoro Público a la ONP por concepto de pago de pensiones en no menos de US\$ 3 200 millones, en valor actual. Este costo estimado (Anexo 2) podría resultar mayor ante variaciones en los supuestos señalados

---

<sup>1</sup> Proyecto de Ley N° 3002/2001-CR.

sobre la edad de afiliación al SPP, los años de aportación al SPP, el monto del bono de reconocimiento, la rentabilidad del fondo de pensiones, la edad efectiva de jubilación, la esperanza de vida de los jubilados y el régimen pensionario al cual se acceda en el SNP (DL 19990 o DL 20530), entre otros.

Si bien es cierto que el potencial traslado entre sistemas pensionarios beneficiaría indudablemente al trabajador en términos de una mayor pensión de jubilación, el costo asociado al diferencial de pensiones tendría que ser afrontado por el Estado a través de un incremento futuro de los impuestos, una reducción de los gastos corrientes o de los gastos de capital o una combinación de estos tres elementos. Cabe recordar que actualmente las pensiones otorgadas por el SNP ya reciben un subsidio elevado por parte del Tesoro Público (58% para financiar una pensión del DL 19990 y 85% para una del DL 20530), ya que las aportaciones de los actuales afiliados no permiten cubrir los compromisos asumidos con los jubilados.

### **III- Traspasos por Internet**

**El establecimiento del mecanismo de traspaso por Internet de una AFP a otra, propuesto por el Proyecto de Ley N° 8345/2002-CR, coincide con lo señalado por este Banco Central en el documento adjunto. El proyecto de ley contiene una serie de aspectos positivos que favorecen su pronto establecimiento. Entre ellos, destacan:**

- **El costo transaccional del proceso de cambio de afiliación se reduciría. En la actualidad el trámite de traspaso, al ser personal, obliga al uso de horas de trabajo del afiliado. Este costo de oportunidad tiene mayor impacto en los afiliados con niveles de ingreso más altos, por lo que este grupo sería el que tendría el mayor incentivo a realizar sus traspasos por Internet.**
- **La disciplina de mercado se vería fortalecida. Los afiliados de mayores ingresos tendrían una participación activa en el proceso de traspaso; dado que su decisión considera más cuidadosamente los niveles de rentabilidad y comisión por administración de fondos –por su mayor impacto sobre el valor del fondo-, se esperaría que estos afiliados tiendan a penalizar a las AFP menos eficientes, sea por ser más costosas o por obtener menor rentabilidad (o ambas).**
- **El gasto comercial de las AFP se vería reducido. Las AFP requerirían un menor número de promotores y afrontarían una menor carga de documentación basada en papel. La disminución de promotores por aumento de su productividad conllevaría a una caída en los premios por traspasos, variable que no tiene relación con el desempeño financiero del fondo administrado. Asimismo, se espera que esta reducción en los gastos administrativos de las AFP sea trasladada a sus afiliados por efecto de la competencia, a través de una menor comisión por administración.**

En cuanto a la propuesta de implementación contenida en el Proyecto de Ley, se considera que la voluntad de traspaso no puede expresarse de manera segura en una comunicación por correo electrónico del afiliado a la AFP, sino a través de una ficha virtual de traspaso en el portal de Internet de cada AFP:

- **La ficha debe contar con los criterios de seguridad que aseguren la confidencialidad y veracidad de la información (incluyendo métodos de encriptación), así como la efectividad del proceso.**

- **La implementación de esta medida implica la realización de una inversión inicial por parte de las AFP para el diseño de una plataforma tecnológica adecuada, aunque se espera que su impacto financiero se diluya en el tiempo.**

Cabe notar que este mecanismo de traspaso implica una mayor exposición del SPP al riesgo operativo derivado de la ocurrencia de problemas informáticos. Para minimizar este riesgo, la SBS deberá establecer los procedimientos informáticos necesarios para una adecuada transmisión de la información durante este proceso. Finalmente, a pesar de que el acceso de los afiliados a Internet pudiera estar limitado a aquel segmento de afiliados de mayores ingresos, es precisamente este del que se espera que ejerza un rol importante en las pautas de la competencia en el sistema.

### **Competencia en el SPP**

En lo que respecta a la propuesta de fijación de un porcentaje máximo para las comisiones a los afiliados, consideramos que la apertura del SPP a una mayor competencia es el camino adecuado para incentivar la reducción de las comisiones de administración y la búsqueda de mejores rendimientos de los fondos. Es así como en junio pasado se recomendó diversas medidas de política que apuntarían en esa dirección.

En primer lugar, se propuso el establecimiento de una remuneración máxima sobre la cual se realizaría los aportes obligatorios. Ello permitiría que el afiliado quede en libertad de aumentar su fondo de jubilación voluntariamente, destinando esos recursos al inversionista institucional que le ofrezca el perfil de rendimiento–riesgo y cobro de comisión más adecuado, permitiendo la competencia en la administración de los fondos voluntarios.

En segundo lugar, se recomendó evaluar el otorgamiento de la autorización para que otros agentes especializados administren los fondos de pensiones, siempre y cuando éstos cumplan con el conjunto de requisitos y regulaciones que actualmente norman el funcionamiento del SPP y que son aplicados a las AFP. Los bancos, los fondos mutuos nacionales y extranjeros y las compañías de seguros podrían ser algunos de esos agentes, ya que su estructura organizacional les permitiría realizar el manejo especializado de inversiones que una AFP debe efectuar y asumir con éxito los costos fijos que se derivan del establecimiento de una red de ventas y de la constitución del encaje.

Cabe destacar que la normativa respecto a esta inclusión debería considerar los conflictos de interés que podrían surgir debido a las relaciones entre grupos económicos. En esta línea, la regulación debería considerar los requerimientos adicionales que cautelen mejor los intereses de los afiliados, evitando que se desnaturalice la finalidad del ahorro previsional, de modo que, por ejemplo, no se permita el otorgamiento de créditos sobre la base de los fondos de pensiones. La implementación de esta propuesta de reforma requeriría de una Ley que modifique el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Pensiones, contenido en el Decreto Supremo N° 054-97-EF. Asimismo, la elaboración de la propuesta respectiva debería ser coordinada con la SBS, el Banco Central y las entidades afectadas por tal modificación.

En tercer lugar, las AFP deberían proporcionar indicadores de rentabilidad neta de comisiones a los afiliados, para que éstos puedan diferenciar desempeños entre las

distintas administradoras de una forma más clara que la actual. De esta manera, la demanda de servicios previsionales sería más sensible a las variables de precio (rentabilidad y comisiones), incentivando una sana rivalidad competitiva entre las AFP.

Una muestra de las ventajas que se derivan de las políticas que fomentan la competencia en el SPP es la reciente reducción de la prima de seguro de invalidez y sobrevivencia en aproximadamente 25%, al haberse establecido que la elección de la compañía de seguros que proporcione la cobertura de dichos riesgos a los afiliados deba realizarse a través de un concurso público. Cabe mencionar que la mencionada prima se cobra mensualmente sobre la remuneración asegurable del afiliado (hasta un tope de S/. 6 130,88) y se ha reducido en promedio de 1,23% a 0,92% de dicha remuneración.

Otra medida que podría mejorar el nivel de pensiones de los actuales afiliados al SPP es que los recursos que actualmente se recaudan por concepto del Impuesto Extraordinario de Solidaridad se destinen a las Cuentas Individuales de Capitalización de los trabajadores. De esa forma, el empleador estaría realizando un aporte previsional adicional de 2% de la remuneración del trabajador, lo cual contribuiría a aumentar el fondo previsional del afiliado y su futura pensión de jubilación, manteniendo todos los demás factores constantes.

De lo expuesto anteriormente, se concluye que los Proyectos de Ley buscan resolver dos de los principales problemas del SPP: las menores pensiones de jubilación con respecto a las ofrecidas en el SNP para un grupo de trabajadores y la poca competencia por precios entre AFP. Este Banco Central considera que es importante velar por los justos intereses de los afiliados pero es también necesario considerar su impacto sobre las cuentas fiscales del Estado, ya que se podría poner en peligro la sostenibilidad económica del país. En particular, la propuesta de libre reversibilidad entre sistemas pensionarios merece un mayor análisis por parte del Congreso de la República, ya que se debe analizar los beneficios que se otorgarían a un grupo de trabajadores a costa de los mayores costos que se impondría al Estado.

Hago uso de la ocasión para renovarle la seguridad de mi especial consideración.

**Javier Silva Ruete**  
**Presidente**