

Comentarios al Estudio
“Diagnósticos y Reformas del Sistema Previsional Peruano”
realizado por profesores de la Universidad del Pacífico.

Auditorio Juan Julio Wicht S. J.

Universidad del Pacífico

Felipe Morris Guerinoni, Economista

Lima, 23 de octubre, 2014

Un primer comentario general.

Cuando Maria Amparo me contactó hace unos meses comentándome que profesores de la UP iban a realizar un Diagnóstico y Propuesta de Reformas del Sistema Previsional me quedé muy entusiasmado. Tenía la expectativa de que iban a presentar propuestas interesantes para permitir mejoras al sistema existente que resuelvan los principales problemas que tiene; incluyendo: la baja cobertura, los altos costos de administración y la baja competencia en la industria, la falta de incentivos para promover el ahorro privado, la dicotomía entre un sistema público de reparto y un sistema privado de capitalización individual, la falta de consistencia en cuanto a la pensión mínima que existe en el sistema público pero no en el privado, y las restrictivas regulaciones que limitan la capacidad de las AFPs de lograr rentabilidades mayores para sus afiliados, entre otros.

Hace unos días luego de recibir el resumen del trabajo quedé muy desilusionado con el resultado. Se incluye un diagnóstico con conclusiones equivocadas que resulta en un conjunto de propuestas de reforma que en vez de ser un avance en nuestro sistema previsional, significarían un gran retroceso y condenarían a los jubilados peruanos en el futuro a tener pensiones míseras financiadas al 100% por recursos del fisco. Es un retorno a un sistema de reparto por la puerta falsa, pero sin contribuciones y con unos supuestos de pensión de S/ 200 por jubilado, que está dentro de lo que se considera niveles de pobreza.

Por lo visto hemos sido unos tontos, perdiendo años discutiendo reforma previsional cuando la solución la teníamos antes nuestros ojos: le hacemos creer a la gente que una pensión de S/ 200 será suficiente para sostenerlos en su vejez y nosotros nos creemos el cuento de que ahora somos un país con cobertura universal. Obviamente esto no es así y por ello el Presidente del BCR ayer calificó la propuesta como audaz e inviable porque no sería sostenible en el tiempo. Como no me quiero quedar atrás de Julio, yo añadiría dos adjetivos más: es ilusa y descabellada.

Ahora comentaré algunos temas planteados en el Diagnóstico

1. Propósito de un sistema previsional. El diagnóstico indica que un sistema previsional equitativo y eficiente garantiza la seguridad financiera y el bienestar del adulto mayor en concordancia con pautas acordadas por las naciones Unidas. ¿La reforma propuesta cumple con estas pautas? Obviamente no.

2. Cobertura. Se menciona que la cobertura de los regímenes de pensiones se ha reducido del 37.4% de la PEA en 1991 a 24.5% de la PEA en el 2013. Esto es un hecho irrefutable y como menciona el estudio se debe a la alta informalidad de la fuerza de trabajo, con lo que coincido, pero indica también que se debe a excesivos costos transaccionales del SPP, esto último no es validado en ningún lado. Es una simple aseveración sin ningún sustento.

La simple existencia de una baja cobertura es uno de los elementos citados por los autores para justificar su propuesta. Entonces aumentar la cobertura se vuelve el propósito de su reforma olvidándose del propósito real de un sistema previsional que es asegurar una vejez digna a la población. ¿Cómo aumentan la cobertura? Bajan la valla de lo que se considera pensión digna a S/ 200 y asunto solucionado. El mundo real no funciona así.

Por otro lado, esta baja cobertura aún con un sistema de ahorro obligatorio, es indicativo de que la gente no ahorra para una pensión voluntariamente y por lo tanto se le debe obligar a ahorrar, y no, cómo se propone, que ya no se contribuya en forma obligatoria. Claro, la propuesta de reforma nos lleva a una cobertura universal pero con pensiones miserables financiadas por el Estado. ¿Eso es lo que queremos? ¿Eso es una buena reforma? Pienso que no.

3. Ahorro Obligatorio e Informalidad. El diagnóstico indica que la obligatoriedad de afiliación a la ONP o AFP y la CTS continua generando incentivos para la informalización del empleo, convirtiéndose en una barrera estructural para la elevación de la cobertura.

¿Tienen evidencia empírica de que al eliminar el ahorro obligatorio va a reducirse sustantivamente la informalidad? No la muestran en el diagnóstico, ni en otras partes del estudio. Es poco serio proponer una reforma tan drástica, sin un claro sustento.

El empleo informal en el Perú resulta de la informalidad de las empresas, la que a su vez se origina en una serie de factores como el no querer pagar impuestos, la posibilidad de no pagarlos debido a la inacción de las autoridades, y los sobrecostos laborales (incluyendo principalmente la dificultad de despedir a los trabajadores formales, la participación de utilidades, las gratificaciones de fiestas patrias y navidad, las vacaciones, CTS, aportes previsionales, y seguro médico público, entre otros). Los aportes previsionales representan menos del 10% de los sobrecostos laborales que enfrentan las empresas. Si el estudio hubiera hecho este análisis, otra sería su conclusión.

No es cierto por lo tanto que al eliminar los aportes obligatorios previsionales se va a reducir la informalidad laboral. En todo caso no lo han demostrado y este argumento es uno de los fundamentos para la sorprendente propuesta de eliminar el ahorro obligatorio a contracorriente con la práctica internacional de aplicación casi universal en el mundo desde hace varias décadas. El fracaso en la aplicación de la Ley de Mypes que justamente permitía que las empresas con menos de diez trabajadores estén exentas de estas contribuciones lo demuestra.

Resulta que nuestros colegas descubrieron luego de más de cien años de sistemas de pensiones con ahorro obligatorio en todo el mundo, que los cientos de economistas que han venido indicando la necesidad de que dicho ahorro sea obligatorio estaban equivocados. Esto incluye a los economistas de la nueva teoría del comportamiento que validan la hipótesis de que las personas tienen una “miopía” y no ahorran para su vejez, por lo cual se

les debe obligar a hacerlo. Los autores del estudio argumentan que los peruanos ahorramos, lo que puede ser cierto, pero no en ahorros financieros que les permitirán tener una pensión en el futuro. Ahorrar para construir tu casa propia no es ahorrar para la jubilación. Hay distintos tipos de ahorro. Para tener buenas pensiones se requiere más ahorro y esto implica obligar a las personas a ahorrar para su vejez, porque no lo hacen voluntariamente

4. Costos de administración. El estudio dice textualmente que la eficiencia del SPP está severamente comprometida por su inhabilidad de reducir costos de administración a pesar de numerosas reformas. No entiendo de donde sale esta conclusión ya que las comisiones promedio sobre la remuneración antes de la última reforma eran 1.91% de la remuneración y ahora se encuentran en 1.61% y la comisión que cobra Habitat es 1.25%. Este es otro caso de un diagnóstico con conclusiones inexactas.

5. Rentabilidad Real del SPP. Uno de los efectos más positivos del SPP es la alta rentabilidad real que ha obtenido para sus afiliados, aun descontando las comisiones que reciben las AFPs. Entre 2005 y 2012 la rentabilidad del SPP fue la más alta entre sus pares de la región que tienen sistemas similares. El diagnóstico no le da crédito a las AFPs por este buen desempeño, a pesar que sus propios cálculos validan que la rentabilidad real en el periodo 1996-2013 fue bastante alta. Aquí aprovecho para hacerles una observación a los autores: no es correcto incluir el costo del SIS cuando se calcula la rentabilidad real neta, ya que esto no va a la AFP y es la contraprestación por un servicio recibido (el seguro de invalidez y sobrevivencia) que se contrató mediante un proceso bien competitivo de licitación.

6. Efecto de la subasta de afiliados. Se indica también que en los últimos meses a raíz de la subasta de afiliados se incrementó la afiliación a la ONP debido a la falta de confianza y descontento con el pilar de las AFPs. Esto es una verdad a medias, ya que eso ocurrió porque no se hicieron correcciones a tiempo y era más fácil para el empleador afiliarse a los nuevos trabajadores a la ONP que a la AFP. Esto ya se corrigió y ahora se afilia más gente al SPP que a la ONP.

Se menciona igualmente que la subasta de afiliados es injusta, que no permite la libertad de elección y la competencia. Esto es una verdad a medias ya que gracias a la subasta han disminuido las comisiones del sistema y cada dos años habrá una nueva subasta que puede traer nuevos competidores o disminuciones de comisiones. La falta de libertad de los afiliados es por sólo dos años ya que luego se puede cambiar de AFP y en todo caso se le obligó a ingresar a la que ofrecía los costos más bajos. Yo no soy un creyente en la subasta, menos después del enredo que se ha hecho con el sistema mixto de comisiones, que creo que es muy nocivo para los afiliados, pero mientras no pensemos en otra forma para introducir mayor competencia a la industria, es un mal menor.

7. Inequidad entre los sistemas. Es cierto que el SPP y la ONP son esquemas diferentes y que no brindan los mismos derechos y obligaciones a los afiliados. Pienso que no debería de permitirse que la gente se siga afiliando a la ONP y que hay formas de lograr esto sin contravenir la Constitución. Por ejemplo mediante el establecimiento de un sistema de pilares: (i) pensión mínima no contributiva a indigentes y personas en zonas de pobreza que nunca contribuyeron a un sistema previsional, (ii) pensión contributiva a los afiliados al SPP (con pensión mínima garantizada bajo ciertos parámetros y (iii) ahorro voluntario en las AFPs con incentivos. No requiere desarmar al SPP como se propone.

8. Impacto sobre el mercado de capitales y la economía. El diagnóstico minimiza el importante impacto del SPP sobre el desarrollo del mercado de capitales del país y su importancia para financiar proyectos de largo plazo que de otra manera habría que financiar con recursos externos a un costo mayor. Se critica también que 40% de los fondos estén invertidos en el exterior, lo que es sano porque esta diversificación minimiza el riesgo de los afiliados. Se habla de una exportación de capitales financieros, cuando el Perú es un país con cuentas de capital abiertas y así como salen capitales, ingresan otros. Me hizo recordar argumentos trasnochados de gobiernos anteriores que pensé ya habíamos superado.

9. Pensiones ofrecidas por los dos sistemas. El diagnóstico indica correctamente que el SPP ofrece pensiones más altas y crecientes en el tiempo y que la ONP ofrece pensiones más bajas y decrecientes. El diagnóstico también indica que la tasa de reemplazo (el porcentaje del sueldo que se recibe como pensión) es de 60% en el SPP y el 40% en la ONP. Esto implica que el sistema privado es mejor que el público, lo que llevaría a concluir que hay que protegerlo y fomentarlo. El diagnóstico sin embargo concluye algo muy diferente: la necesidad de eliminar el ahorro obligatorio sobre las remuneraciones, justificándolo en la baja cobertura del sistema y en el falaz argumento de que las contribuciones a los sistemas de pensiones son un factor importante en la generación de informalidad. Aunque la evidencia empírica les muestra que el ahorro obligatorio en las AFPs permitirá pensiones decentes a los que se afilien al mismo y contribuyan, deciden eliminar el ahorro forzoso. Sería bueno que nos expliquen esta irracionalidad.

La propuesta implica eliminar el ahorro obligatorio tanto en las AFPs como en la ONP, permitiendo que la gente ahorre voluntariamente en las AFPs. Para efectos prácticos esto implicaría la muerte del SPP, ya que el ahorro voluntario sería mínimo. La experiencia con los independientes de altos ingresos, que no contribuyen voluntariamente al SPP, lo demuestra fehacientemente. Por consiguiente la gente se jubilaría con pensiones muy bajas en el SPP y con sus S/ 200 soles de pensión no contributiva financiada por los impuestos de todos. Acabaríamos con un ejército de adultos mayores en situación de pobreza o dependientes de sus hijos o nietos. ¿Esa es una buena reforma? Es una propuesta demagógica y políticamente apetitosa, pero muy mala para el país.

Levanten la mano los que estarían felices si se elimina el ahorro obligatorio en los sistemas de pensiones y se pudieran quedar con ese dinero cada mes.

Ahora levanten la mano los que ahorrarían voluntariamente en las AFP.

Conclusiones del Diagnóstico.

Hay un sesgo en el estudio contra el SPP. Se indica que en el país se ha implementado un sistema de ahorro obligatorio basado en el empleo laboral que no funciona en países con alta informalidad. Es cierto que este sistema funciona mejor en países con alta formalidad laboral, pero esto no justifica que se elimine en el Perú. Lo que hay que hacer es complementarlo con otras políticas y reformas para promover una mayor cobertura y aportes.

El ahorro obligatorio existe desde más de 60 años en el Perú, no apareció luego de la reforma que creó el SPP. Es sorprendente que durante décadas nadie criticó la obligatoriedad del ahorro a pesar que se sabía que el dinero iba a un fondo común y estaba siendo mal utilizado; y ahora muchos la critican cuando los aportes obligatorios nos pertenecen individualmente y están siendo invertidos juiciosamente.

Si hay algo que criticar no es que el ahorro sea obligatorio, que repito lo es en casi todo el mundo, sino que los sucesivos gobiernos no hayan hecho nada por atacar los problemas de informalidad en el país. La informalidad es una de las lacras más grandes que existen en el Perú, y lamentablemente muchos economistas se hacen la vista gorda, e incluso la alaban como si se tratara de una panacea y quieren que las leyes se ajusten para acomodar a los informales, como se propone en este caso, en vez de que a los informales les caiga el justo peso de la ley y se les obligue a formalizarse y contribuir a la sociedad como el resto de nosotros hace.

El estudio indica que el sistema previsional peruano es un fracaso, pero sus propias proyecciones dicen lo contrario. La pensión promedio del SPP que asciende a US\$4,391 anuales en el 2013 se proyecta en US\$14,438 al 2050 (en dólares constantes). Esto es muy positivo. Las pensiones se van a triplicar en términos reales cuando el SPP madure. Que el sistema tenga baja cobertura no quiere decir que es un fracaso, lo que indica es que es necesario ajustarlo para que abarque a una proporción mucho mayor de la PEA y que el Estado tiene que hacer mayores esfuerzos para reducir la informalidad.

El diagnóstico concluye que es necesaria una reforma integral si se desea alcanzar la cobertura universal y en base a esto justifica sus propuestas que ya tendrán oportunidad de escuchar en la tercera sesión. El problema es que la propuesta nos ofrece una cobertura universal con niveles de pensiones vergonzosos. La propuesta de la UP condena a muchos a recibir una pensión mensual de S/200 cuando podrían tener una pensión promedio de

US\$1,200 dólares. ¿Esta es una buena propuesta? Más bien parecería ser una propuesta indecente.

¿Cuáles son los principales costos ocultos de esta propuesta?

1. Condenar a millones de jubilados en el futuro a una vejez miserable, pero eso sí, ¡¡con cobertura universal!!
- 2.. Desaparecer el ahorro de largo plazo en el país, ya que al eliminar el ahorro obligatorio en las AFPs, caerán fuertemente los aportes a las AFPs, afectando la capacidad del mercado de capitales doméstico para financiar la inversión privada.
3. Darle una estocada de muerte al seguro de invalidez y sobrevivencia que ofrecen las empresas del seguro que ya no tendrían la masa crítica para ofrecer tasas competitivas a los clientes, con lo que los deudos de afiliados al nuevo sistema de cobertura universal se enfrentarían a una pensión de S/ 200 para toda la familia al fallecer el padre de familia. El estudio ni siquiera menciona el tema del seguro de invalidez y sobrevivencia. Este año las empresas de seguros van a cubrir siniestros por S/ 800 millones para financiar pensiones de invalidez y sobrevivencia. ¿La propuesta de la UP contempla los costos que tendría que asumir el Estado para cubrir estos siniestros o intenta que las familias de los inválidos y fallecidos vivan con S/ 200 al mes?
4. Establecer un sistema previsional muy peligroso donde el gobierno se vuelve responsable de la totalidad del costo de las futuras pensiones en el país, y donde estará sujeto a tremendas presiones públicas para que se incrementen las pensiones míseras de S/ 200, con la posibilidad de que acabemos quebrándolo. Aquí quiero añadir que los cálculos de la propuesta sobre costos y formas de financiamiento de esta pensión no contributiva tienen varios errores. Estoy seguro que se discutirán en el panel correspondiente.

Comentario Final

En mi opinión este trabajo aporta poco al estudio y análisis de propuestas para mejorar el sistema previsional, que propicien una mayor cobertura y fortalezcan al SPP. Creo que su contribución más interesante son las proyecciones al año 2050. El SPP es susceptible de mejoras, pero está permitiendo que miles de jubilados o sus dependientes tengan pensiones decentes de jubilación por vejez, o de invalidez y sobrevivencia, que aumentarán en la medida que el sistema se vuelva más maduro en el tiempo. Esperaba más de un estudio originado en mi Alma Mater. Ojalá mis comentarios sirvan para hacer ajustes al informe para que presente una visión menos sesgada de la situación del sistema previsional del país e incluya sugerencias que realmente permitan que las personas se jubilen con una pensión decente y no la ficción de decir que tenemos un sistema con cobertura universal pero que en la realidad ofrece a todos unas pensiones de miseria.

Los peruanos como sociedad deberíamos promover que se forme una Comisión de Expertos en el tema, todos profesionales de intachable trayectoria, convocados por distintas instituciones como el MEF, el BCR, la SBS, el Congreso, la Asociación de AFPs, la Asociación Peruana de Empresas de Seguros, y la Asociación de Jubilados, para que de una vez por todas se prepare un proyecto de reforma que sea consistente, diseñada por expertos, sin apasionamientos ni intereses políticos. Esta Comisión debería ser presidida por un profesional muy conocedor de la materia, de intachable reputación, que tenga la capacidad y liderazgo para lograr que la comisión trabaje independientemente, fuera del ámbito o presión de ninguna institución pública o privada. Ojalá que esta vez podamos hacer las cosas bien en el país y terminar con este vía crucis de propuestas sin fundamentos que le hacen mucho daño al sistema y nos desgastan como sociedad. Gracias.