

El sistema de pensiones en el Perú

Institucionalidad,
gasto público y
sostenibilidad financiera

Noelia Bernal Lobato



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

207

El sistema de pensiones en el Perú

Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera

Noelia Bernal Lobato



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por Noelia Bernal Lobato, Consultora de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Unión Europea "Sistemas de pensiones en América Latina: la reducción de las brechas económicas y sociales".

La autora agradece el apoyo de Alberto Arenas, Asesor Regional de la CEPAL, la eficiente asistencia en la investigación de William Fernández, y los datos e información brindados por el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Normalización Previsional y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8851 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8843 (versión impresa)
LC/TS.2020/64
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00383

Esta publicación debe citarse como: N. Bernal Lobato, "El sistema de pensiones en el Perú: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 207 (LC/TS.2020/64), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Institucionalidad del sistema de pensiones en Perú	11
A. Institucionalidad.....	11
1. Subsistemas	11
2. Cobertura legal, régimen de administración y parámetros.....	12
3. Institución diseñadora de políticas previsionales.....	14
4. Institución reguladora.....	15
B. El sistema de pensiones, 2000-2017	16
1. Cobertura de activos.....	16
2. Densidad de cotización.....	21
C. El sistema de pensiones no contributivo y cobertura de pasivos, 2000-2017	27
1. Cobertura sistema de pensiones no contributivo	27
2. Cobertura de pasivos	30
II. Gasto público del sistema de pensiones en Perú	35
A. Gasto público del sistema de pensiones, 2000-2017	35
1. Gasto público, sistema de pensiones contributivo	35
2. Gasto público, sistema de pensiones no contributivo.....	37
3. Gasto total en pensiones en moneda corriente, en moneda real y tasa de crecimiento real anual.....	37
B. Indicadores del gasto público en pensiones, 2000-2017	40
1. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social	40
2. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social	41
3. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto público del gobierno central.....	41
4. Gasto en pensiones como porcentaje del PIB.....	41
5. Gasto en pensiones no contributivas respecto del gasto total en pensiones.....	41

C.	Evaluación de la evolución del gasto público en pensiones, 2000-2017	41
III.	Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Perú	43
A.	Ingresos del sistema de pensiones	43
1.	Evolución de las tasas de cotización.....	43
2.	Ingresos del sistema de pensiones	44
B.	Balance financiero del sistema de pensiones, 2000-2017	48
C.	Estudios actuariales y financieros del sistema de pensiones	50
D.	Proyecciones del gasto público en pensiones	53
E.	Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones	56
1.	Situación financiera del sistema de pensiones, antecedentes generales	56
2.	Sostenibilidad financiera	59
3.	Tasa de reemplazo.....	60
4.	Tasa de cotización	60
5.	Edad de retiro	60
IV.	Propuestas de política pública para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.....	61
V.	Comentarios finales.....	63
	Bibliografía.....	65
	Anexos	67
	Anexo 1	68
	Anexo 2	71
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados.....	72
Cuadros		
Cuadro 1	Cobertura de activos (cotizantes/PEA) según subsistema, 2000-2017.....	17
Cuadro 2	Cobertura activa de los subsistemas de pensiones, según grupo etario, 2017.....	20
Cuadro 3	Densidad de cotización promedio por grupo de edad	22
Cuadro 4	Densidad de cotización promedio por quintil de ingresos	24
Cuadro 5	Cobertura de pasivos según subsistema de pensiones, 2000-2017	32
Cuadro 6	Gasto público en los subsistemas de pensiones en moneda corriente, 2000-2017.....	38
Cuadro 7	Gasto público en los subsistemas de pensiones en moneda real, 2000-2017	39
Cuadro 8	Indicadores del gasto público en pensiones, 2000-2017	40
Cuadro 9	Evolución tasas de cotización por subsistema, 1995-2015.....	43
Cuadro 10	Ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones en soles corrientes, 2000-2017.....	45
Cuadro 11	Ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones en soles reales de 2000, 2000-2017	45
Cuadro 12	Tasa de crecimiento real anual de los ingresos de los subsistemas de pensiones, 2000-2017	46
Cuadro 13	Ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones como porcentaje de los ingresos totales del gobierno central, 2000-2017	47
Cuadro 14	Ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones como porcentaje del PIB, 2000-2017	47
Cuadro 15	Balance financiero (ingresos menos gastos) de los subsistemas públicos de pensiones en soles corrientes, 2000-2017.....	49

Cuadro 16	Balance financiero de los subsistemas públicos de pensiones como porcentaje del PIB, 2000-2017.....	49
Cuadro 17	Balance financiero del sistema privado de pensiones, 2000-2017.....	50
Cuadro 18	Resultados principales de los informes del cálculo actuarial de reservas DL No. 19990, 2017-2019	51
Cuadro 19	Reservas pensionarias del DL No. 20530.....	52
Cuadro 20	Reserva técnica DL No. 19846, 2014-2018	52
Cuadro 21	Reserva técnica DL No. 1133, 2014-2018.....	53
Cuadro 22	Proyecciones del gasto público en pensiones en Perú.....	53
Cuadro 23	Resultados de la proyección del gasto público en pensiones como porcentaje del PIB, 2020-2075.....	55
Cuadro A1	Parámetros de los subsistemas de pensiones del Perú.....	68
Cuadro A2	Decreto Ley No. 19846, ingresos y egresos previsionales, 2014-2018	69
Cuadro A3	Tasa de crecimiento real anual del gasto en pensiones, 2000-2017	69
Cuadro A4	Variables utilizadas para la proyección del gasto público en pensiones.....	70

Gráficos

Gráfico 1	Cobertura activa de los subsistemas de pensiones, según relación con el empleador, 2017.....	18
Gráfico 2	Cobertura activa de los subsistemas de pensiones, según área de residencia, 2017	19
Gráfico 3	Cobertura activa de los subsistemas de pensiones, según quintil de ingresos, 2017	19
Gráfico 4	Cobertura activa de los subsistemas de pensiones, según nivel educativo alcanzado, 2017	20
Gráfico 5	Índices de cotización del sistema privado de pensiones, 2000-2017	21
Gráfico 6	Distribución de la densidad de cotización del sistema privado de pensiones, 2006-2016	23
Gráfico 7	Distribución de la densidad de cotización del sistema privado de pensiones, por tipo de relación laboral, 2006-2016	23
Gráfico 8	Densidad de cotización promedio por género y rango de edad.....	24
Gráfico 9	Distribución de la densidad de cotización del sistema privado de pensiones, por quintil de ingresos, 2006-2016.....	25
Gráfico 10	Proporción de buenos cotizantes, según quintil de ingresos, 2017	26
Gráfico 11	Proporción de buenos cotizantes, según rango de edad, 2017	27
Gráfico 12	Evolución de la cobertura de pasivos del sistema de pensiones no contributivo, (Pensión 65).....	28
Gráfico 13	Cobertura de Pensión 65, por quintil de ingresos	29
Gráfico 14	Cobertura de Pensión 65, según región	29
Gráfico 15	Cobertura de Pensión 65, según nivel educativo alcanzado	30
Gráfico 16	Cobertura pasiva, según quintil de ingresos.....	31
Gráfico 17	Cobertura pasiva, según región	33
Gráfico 18	Cobertura pasiva, según nivel educativo alcanzado	33
Gráfico 19	Evolución del gasto público en los subsistemas de pensiones contributivos, 2000-2017	36
Gráfico 20	Evolución del gasto público en Pensión 65, 2012-2017	37
Gráfico 21	Evolución del gasto público total en pensiones en moneda real.....	39

Diagrama

Diagrama 1	Sistema de pensiones peruano	12
------------	------------------------------------	----

Resumen

El presente informe estudia el gasto público en el Sistema Peruano de Pensiones. En el capítulo I, se detalla la institucionalidad del sistema, describiendo las características y parámetros de cada subsistema, tanto civiles como militares, así como contributivos y no contributivos. También analizamos las instituciones que administran y regulan cada uno, así como la evolución de la cobertura de trabajadores y pensionados en cada uno de los subsistemas. En el capítulo II, analizamos la evolución del gasto público en pensiones para el periodo 2000-2017 y utilizamos distintos indicadores económicos para medir que tan importante es este gasto para el Gobierno Central y en general para las finanzas públicas. En el capítulo III, se recoge información sobre los ingresos del sistema y estudios actuariales, se realiza un balance financiero, y se proyecta el gasto público siguiendo la metodología de Clemens et al. (2013) hasta el año 2075, con el objetivo de analizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en las próximas décadas. Observamos que el gasto se encuentra relativamente controlado y se debe a las diversas reformas que se llevaron a cabo en el pasado. Sin embargo, el subsistema militar todavía puede representar una preocupación fiscal en el futuro. Finalmente, discutimos acerca de posibles propuestas de reforma que puedan garantizar aún más la sostenibilidad financiera del sistema.

Introducción

El Sistema Peruano de Pensiones ha sufrido múltiples modificaciones en los últimos 30 años. En los años 70s y 80s, las instituciones que otorgaban pensiones a los trabajadores civiles en el Perú eran el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) y las diferentes instituciones del sector público bajo los regímenes del DL Nro. 19990 y del DL Nro. 20530, respectivamente. Sin embargo, a finales de los 80s, con la crisis económica de esa época, estos regímenes pensionarios comenzaron a mostrar desbalances financieros que llevaron finalmente a la necesidad de implementar reformas.

De este modo, en el año 1992 se creó en el Perú un subsistema privado de cuentas individuales para que coexistiera junto con el sistema público (DL 19990 y 20530). Por razones políticas se optó por no cerrar los sistemas públicos sino, más bien ir reformándolos gradualmente y la expectativa era que el sistema privado fuera siendo más atractivo para los nuevos trabajadores. Después de muchos años y numerosos ajustes paramétricos mediante leyes e incluso una reforma constitucional, la situación financiera del sistema público de pensiones se ha estabilizado. Asimismo, por el lado del sistema privado, también se han realizado reformas significativas pero todavía su cobertura es muy limitada y presenta limitaciones importantes.

Por el lado asistencial, desde el 2011 se ha introducido un subsistema público de pensiones no contributivas que, por ahora, está acotado a adultos mayores que viven en pobreza extrema. En cuando a los trabajadores policiales y militares, también se ha hecho una importante reforma a su sistema de pensiones (DL Nro. 19846) en el 2012, básicamente orientada a corregir sus parámetros y reducir su carga fiscal.

Es así que el sistema de pensiones peruano cuenta con cinco subsistemas diferentes, y cada uno está administrado y regulado por una institución diferente. No se tiene muy claro quien es la institución que lidera la política previsional, pero es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en la práctica, la institución que ha impulsado la mayoría de las reformas.

El presente estudio tiene tres grandes secciones. En el capítulo I describimos con mayor detalle esta institucionalidad, realizando un diagnóstico de la situación del sistema a lo largo de las últimas décadas (particularmente en cuanto a cobertura), y revisando sus antecedentes que lo llevaron al estado en el que se encuentra hoy en día.

En las secciones II y III, analizamos el gasto público en el sistema de pensiones. Analizar este gasto es relevante porque forma parte del gasto público social y representa una parte importante de éste y del presupuesto. Asimismo, es igualmente importante analizar sus determinantes, su evolución y cómo se proyecta a largo plazo.

En el capítulo II analizamos su evolución en el período 2000-2017. La información ha sido obtenida del portal de Transparencia Económica del MEF, de la base de datos CEPALSTAT y de los distintos organismos encargados de administrar o supervisar los sistemas de pensiones¹. Realizamos el análisis desagregando por subsistema y por régimen, construimos indicadores de gasto relativo a diferentes variables como gasto social, Producto Interno Bruto (PIB), entre otras, y evaluamos cómo ha evolucionado este gasto. Encontramos básicamente una reducción importante del gasto de 4% del PIB en el 2000 versus 1,6% en el 2017 y consideramos que esta reducción se debe principalmente a las reformas paramétricas implementadas en las últimas décadas.

El capítulo III analiza de manera más profunda los antecedentes de la actual situación financiera del sistema y describe la evolución de sus ingresos (por aportaciones). Ello nos permite realizar una evaluación del balance financiero (ingresos menos gastos) 2000-2017 de cada uno de los regímenes pensionarios y ver si se encuentran en déficit o superávit. Mostramos, asimismo, información de los distintos estudios actuariales a los que hemos tenido acceso. adicionalmente, utilizando una serie de supuestos, realizamos proyecciones del gasto público en pensiones hasta el 2075 y las comparamos con las encontradas por diferentes autores.

Finalmente, recomendamos propuestas de política pública en el capítulo IV y damos comentarios finales para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema en el futuro en el capítulo V.

¹ Para el DL No. 20530 y el DL No. 19846, las cifras de gasto fueron obtenidas directamente del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Sin embargo, para el caso del SNP, SPP y el DL No. 19846, se utilizaron las estadísticas oficiales de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y de la propia Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP, DL Nro. 19846), de forma complementaria.

I. Institucionalidad del sistema de pensiones en Perú

A. Institucionalidad

1. Subsistemas

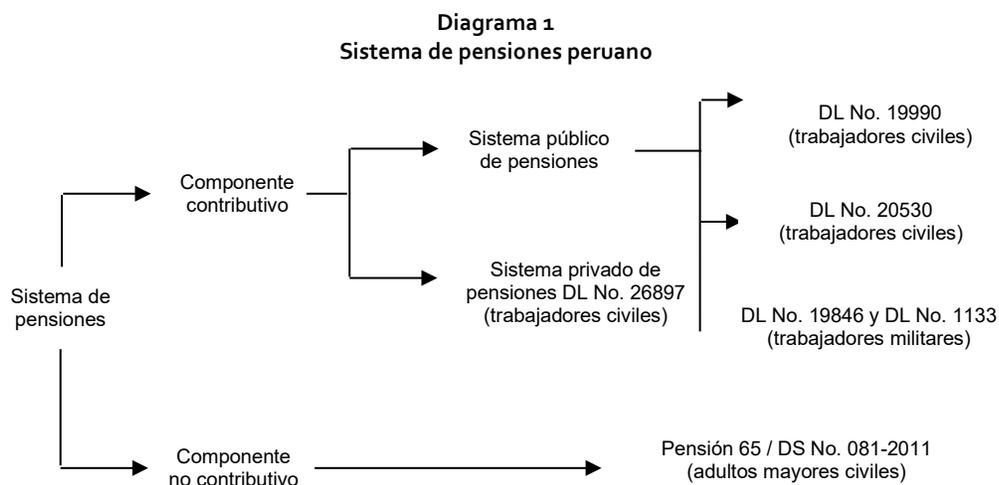
El sistema previsional peruano tiene dos componentes: contributivo y no contributivo. El componente contributivo comprende todos aquellos regímenes previsionales bajo los cuales el trabajador debe realizar aportaciones para poder recibir una pensión. Este se subdivide a su vez en el Sistema Público de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones. En el Sistema Público, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) administra los fondos de pensión de los trabajadores civiles incorporados al Decreto Ley No. 19990 (denominado Sistema Nacional de Pensiones —SNP y creado en 1973); mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se encarga de hacer lo mismo con aquellos trabajadores civiles pertenecientes al régimen No. 20530 (denominado Cédula Viva y creado en 1974 pero originado en leyes más antiguas). Por otro lado, la Caja de Pensiones Militar Policial es la institución encargada de administrar los fondos destinados al régimen previsional del personal militar y policial, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley No. 19846, creado en 1972. Con respecto al Sistema Privado de Pensiones, este fue creado en 1992 mediante el Decreto Ley No. 26897. Se encuentra administrado por entidades privadas llamadas Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).

El sistema no contributivo lo administra el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y fue creado en el 2011². Este comprende al programa social Pensión 65 y está diseñado para ser recibido por los adultos mayores civiles que no reciben ninguna pensión y, además, viven en condiciones de pobreza extrema³.

² Mediante el Decreto Supremo No. 081-2011-PCM.

³ Clasificación que se realiza a nivel de hogar mediante el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

El diagrama 1 muestra un esquema que resume los subsistemas civiles y militares que integran el Sistema de Pensiones Peruano.



Fuente: Elaboración propia.

2. Cobertura legal, régimen de administración y parámetros

El SNP incorpora a los trabajadores civiles sujetos al régimen de la actividad privada, obreros, funcionarios y servidores públicos no incorporados al Régimen del Decreto Ley No. 20530. Teóricamente, este sistema es de reparto, cuya característica principal consiste en el otorgamiento de prestaciones fijas y contribuciones en valor suficiente para que la aportación colectiva de los trabajadores financie las pensiones de los actuales jubilados.

En el SNP, los asegurados realizan una aportación de 13% de sus salarios⁴, y, al momento de su jubilación (a los 65 años con al menos 20 años de aportes), reciben una prestación fija sujeta a niveles mínimos y máximos de S/. 500 y S/. 893⁵, respectivamente. Dicha prestación es determinada como un porcentaje de la remuneración de referencia, calculada como el promedio de 60 últimas remuneraciones; y se paga a razón de 14 pensiones al año. Cabe destacar que, dada la existencia de montos mínimos y máximos para las pensiones, los trabajadores de menores ingresos obtienen una prestación mayor que la que hubieran obtenido con sus contribuciones, mientras que, para los trabajadores de ingresos altos, la relación es inversa pues la prestación obtenida es menor a la que les correspondería por sus aportes.

También se ofrece un adelanto en la jubilación a partir de 50 años (para mujeres) o 55 años (para hombres), exigiéndose un mayor esfuerzo contributivo de 25 y 30 años de cotización, respectivamente, y estableciendo una deducción en el monto de la pensión por cada año de adelanto de la jubilación. Además, el sistema otorga prestaciones por invalidez, viudez, orfandad y ascendencia que equivalen a un porcentaje de la pensión o de la remuneración de referencia, según corresponda. El SNP está administrado directamente por la ONP. Esta institución se encuentra adscrita al MEF. A enero de 2019, atiende a 1.560.575 trabajadores civiles, afiliados, que provienen tanto del sector privado como del sector público. A marzo de 2019, existen 550.364 pensionistas en este sistema.

⁴ La tasa de aporte estuvo repartida en 3% el empleado y 6% el empleador hasta agosto de 1995, posteriormente pasó a ser 11% por cuenta del empleado y a partir de enero de 1997 fue incrementado a 13%.

⁵ Estos montos se encuentran vigentes desde julio de 2019.

En cuanto al Decreto Ley No. 20530, este tiene su origen en leyes muy antiguas que concedían pensiones vitalicias a cargo del Tesoro Público a un grupo muy reducido de funcionarios civiles del Estado, como recompensa por los servicios prestados. Con el tiempo, tanto los beneficios como el número de beneficiarios ascendieron y este sistema se convirtió en una preocupación fiscal. En 2004, se realizó una reforma constitucional que cerró definitivamente este régimen a nuevos trabajadores, eliminó el efecto espejo (pensiones que se actualizaban con las remuneraciones) y realizaron otras reformas paramétricas. Actualmente este régimen continúa desfinanciado, aunque el déficit se ha reducido notablemente. Cabe destacar que, desde ese año, el MEF es la entidad del Gobierno Nacional que administra este régimen de pensiones (Ley No. 28449). No obstante, la ONP también se encarga del pago de pensiones de este subsistema, aunque únicamente para aquellos casos de trabajadores que laboraban en instituciones del Estado que fueron liquidadas. En cuanto a las entidades estatales activas, estas son responsables del pago de las pensiones a sus extrabajadores comprendidos en el DL No. 20530. En la actualidad, este régimen se encuentra cerrado a nuevas afiliaciones, pero tiene, a marzo de 2019, aproximadamente a 35 mil trabajadores que ya se encontraban inscritos antes de la reforma.

El cálculo de las pensiones que reciben los beneficiarios de este subsistema difiere si el trabajador es hombre o mujer. Para los varones, las pensiones son iguales a una treintava parte del promedio de las remuneraciones pensionables en los últimos doce meses por cada año de servicios. Mientras que, para las mujeres, las pensiones son iguales a la veinticincoava parte del promedio de las remuneraciones pensionables percibidas en los últimos doce meses por cada año de servicios. En ambos casos, el monto máximo que puede alcanzar una pensión mensual de este régimen es de 2 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes en cada oportunidad de pago.

Por su parte, la Caja de Pensiones Militar-Policial es una institución autónoma que tiene a su cargo la responsabilidad de administrar los fondos destinados al régimen previsional del personal militar y policial. Así, es responsable del régimen de pago de las pensiones y compensaciones de sus miembros, de conformidad con lo establecido en los Decretos Ley No. 19846 y No. 1133. En el 2012, se decidió cerrar el DL No. 19846 a nuevas afiliaciones y abrir el DL No. 1133, dada una serie de problemas financieros que serán detallados más adelante. El nuevo régimen pensionario modificaba la tasa de reemplazo del régimen anterior. La Caja goza de autonomía administrativa, económica y financiera, y no está comprendida en los alcances de las normas legales y disposiciones administrativas que regulan el funcionamiento de las entidades públicas.

Los trabajadores que comprende la Caja son el personal egresado de las Escuelas de Formación de Oficiales, de Personal Subalterno y del Personal Auxiliar de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, también incluye a aquellos que se incorporen a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú como oficiales, personal subalterno y personal auxiliar y que perciban remuneraciones sujetas al descuento de 13% para el Fondo de Pensiones (el Estado aporta un 6% adicional a su fondo). Tienen derecho a la pensión todos aquellos que acrediten un mínimo de veinte años de servicio reales y efectivos. La pensión se calcula como la multiplicación de la treintava parte de la remuneración pensionable correspondiente al grado que ostenta el servidor en situación de actividad con el tiempo de servicio. El monto máximo de la pensión mensual es de 2 UIT, vigentes al momento del pago.

Respecto a los parámetros del SPP (Sistema Privado de Pensiones), éste se caracteriza por ser un régimen de capitalización individual en el que los aportes que realiza cada trabajador se depositan en su respectiva cuenta personal —denominada Cuenta Individual de Capitalización (CIC)— con el objetivo de acumular recursos suficientes para financiar una pensión. Es decir, el valor de la pensión depende directamente de los aportes realizados en su vida laboral. La edad de jubilación es de 65 años, no existe tiempo mínimo de cotización ni monto de pensión mínimo o máximo, y se acumula el 10% de la remuneración bruta mensual, más aproximadamente un 1,35% correspondiente al valor de la prima de seguro de invalidez y sobrevivencia.

En cuanto a su funcionamiento, el SPP opera a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que son empresas conformadas por capitales privados que tienen como propósito exclusivo la administración de los fondos que, en forma individual y periódica, aportan sus afiliados como resultado de una actividad laboral. La finalidad de la administración de este fondo es lograr una jubilación acorde con los aportes rentabilizados que han realizado los trabajadores a lo largo de todos sus años de afiliación. Dicho fondo es patrimonio independiente de la AFP y se caracteriza por ser inembargable y porque su destino sirve, única y exclusivamente, para brindar las prestaciones de jubilación, invalidez o sobrevivencia.

Con respecto a la libre transferencia, el afiliado puede trasladarse de una AFP a otra de acuerdo con su conveniencia. Esta característica debe garantizar la competencia entre las AFP, bajo el supuesto de que el afiliado se trasladará a la AFP que le brinde mayor seguridad, rentabilidad y/o servicio. Con relación a la rentabilidad, inicialmente se exigía que la AFP generara, al menos, una rentabilidad real mínima positiva. Sin embargo, la volatilidad de los mercados evidenció que no era posible lograr siempre rendimientos positivos. Por ello, se redefinió este concepto señalando que las inversiones que la AFP realiza con los recursos del fondo deben lograr la máxima rentabilidad dentro de la mayor seguridad, a efectos de brindar las prestaciones del SPP. Al momento de incorporarse al mercado laboral, los trabajadores deciden si afiliarse al SPP o al SNP. Cabe destacar que, en caso de afiliarse al SPP, desde el 2012 (Reforma del Sistema Privado de Pensiones) estos trabajadores ingresan por al menos dos años a la AFP que ofrezca la menor comisión por administración de los fondos, según el esquema de licitaciones creado por la Ley No. 29903. Actualmente operan cuatro AFP en el Perú: Prima, Integra, Hábitat y Profuturo. Estas son responsables de la administración de los fondos de 7 194 639 de trabajadores y 84 652 pensionistas al 31 de mayo de 2019.

Por otro lado, existe también un régimen previsional no contributivo, conocido como Pensión 65, el cual es un programa nacional de asistencia solidaria administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Este programa surgió en Octubre del 2011 y otorga una pensión mensual de S/.125 (desde Enero del 2012) que se paga de manera bimensual a personas adultas mayores de 65 años de escasos recursos (pobres extremos)⁶ que no se encuentren inscritos en ningún sistema de pensiones contributivo. A junio de 2019, se encarga de otorgar subvenciones monetarias a 540.043 adultos mayores en condición de pobreza extrema, y está presente en 1.874 distritos del país. A manera de resumen, en el anexo, cuadro A1, se encuentran los principales parámetros de los subsistemas de pensiones del Perú.

3. Institución diseñadora de políticas previsionales

En cuanto al régimen contributivo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), a través de la Dirección General del Trabajo, es el ente encargado de diseñar las políticas previsionales de los trabajadores peruanos. En concreto, según el artículo 47 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MTPE, es función de la Dirección General del Trabajo formular y ejecutar la política nacional y sectorial, entre otros ámbitos, de seguridad social. Sin embargo, el MEF también tiene la capacidad de diseñar la política previsional del país (únicamente de la parte privada), cosa que realiza mediante su Dirección General de Mercados Financieros y Previsional Privado. Este órgano de línea está encargado de diseñar, proponer, formular, conducir, implementar, analizar y evaluar lineamientos de políticas públicas para la gestión de regímenes previsionales privados. No se ha encontrado ninguna norma que

⁶ El criterio que se utiliza para decidir si una persona es pobre extrema o no es el Índice de Focalización de Hogares (IFH), que es calculado a nivel de hogar por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Este índice es una suma ponderada de una serie de variables a nivel del hogar de cada persona. Si el resultado final está por debajo de cierto umbral, entonces el hogar es clasificado como pobre extremo.

señale que el MEF pueda participar en el diseño de la política previsional de los regímenes públicos. Sin embargo, en la práctica, el MEF sí tiene participación importante al momento de diseñar reformas para los subsistemas de pensiones públicos y privados.

Para el caso del régimen no contributivo, el ente encargado de su diseño es el MIDIS. El Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65, se creó el 19 de octubre del 2011 mediante Decreto Supremo No. 081-2011-PCM, con la finalidad de otorgar protección a los adultos a partir de los 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia. Este programa social se encuentra constituido sobre la base del Piloto de Asistencia Solidaria "Gratitud", y se encuentra adscrito desde el 1 de enero de 2012 al MIDIS, Ente Rector del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social. Según su ROF, el MIDIS se encuentra encargado de diseñar, coordinar y conducir las políticas y estrategias encaminadas a reducir la pobreza y vulnerabilidad de diversos sectores poblacionales, con el propósito de cerrar las brechas de desigualdad.

4. Institución reguladora

La ONP es una institución pública descentralizada del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Sin embargo, tiene fondos y patrimonio propio, además de autonomía funcional, administrativa, técnica, economía y financiera, constituyendo un pliego presupuestal. De esta manera, si bien el Gobierno Central transfiere recursos a la ONP a través del MEF para el pago de pensiones y cumplimiento de funciones, este organismo no ejerce como regulador de las funciones de la ONP. Como parte de su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), la ONP mantiene relaciones interinstitucionales con el MEF para coordinar la reforma y complementación del marco normativo de los sistemas previsionales del Estado administrados por la ONP. De la misma manera, no se ha encontrado norma expresa que especifique la entidad que se encargue de regular las funciones del MEF en cuanto a la administración de los fondos correspondientes a los trabajadores afiliados al DL No. 20530.

De acuerdo con su ROF, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), a través de la Superintendencia Adjunta de AFP, tiene como función la supervisión integral de las empresas del sistema privado de pensiones. En tal sentido, vela por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, estatutos y toda otra disposición legal que rige al SPP. La Superintendencia Adjunta de AFP supervisa, entre varios ámbitos, que las AFP bajo su control realicen una adecuada gestión de inversiones y riesgos de inversión de los recursos de las carteras administradas, afiliación de trabajadores, otorgamiento de prestaciones, entre otros.

La Superintendencia Adjunta de AFP ejerce también la supervisión y control de la Caja de Pensiones Militar Policial bajo el marco de la Ley General, Ley No. 25626, Decreto Ley No. 21021 y el Decreto Legislativo No. 1133. Por otra parte, de acuerdo con la Ley de Creación de la Caja de Pensiones Militar Policial, existe el Consejo de Supervisión de la Caja, que funciona como Órgano Superior de la misma, y tiene la obligación de formular y dirigir la política de la Caja y supervigilarla. Esta constituido por los Ministros de Guerra, de Marina, de Aeronáutica y del Interior. Este Consejo vela, entre otras cosas, por el buen empleo de los recursos de la Caja y por el cumplimiento de la Ley, reglamentos y demás normas que regulen su funcionamiento.

En el caso de Pensión 65, programa social que se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se tiene al Órgano de Control Institucional como ente regulador, que se encarga de programar, ejecutar y evaluar las actividades de control interno de la gestión administrativa, técnica y financiera del Programa, de conformidad con la Ley No. 27785. Este se encuentra a cargo de un Jefe que depende administrativa y funcionalmente de la Contraloría General de la República, tal como se establece en el ROF de Pensión 65.

B. El sistema de pensiones, 2000-2017

1. Cobertura de activos

En el Perú, los subsistemas de pensiones contributivos cubren de manera obligatoria a los trabajadores formales, es decir, aquellos que cuentan con un contrato de trabajo dependiente. Los trabajadores independientes (ya sean formales o informales), no están obligados a afiliarse a ningún subsistema. Por este motivo, la evolución de la cobertura está íntimamente relacionada con la evolución del empleo formal.

Antes de analizar la cobertura de los diferentes subsistemas, es importante definir qué indicador se va a utilizar. En este sentido, se podría utilizar el número de afiliados entre el total de la Población Económicamente Activa-PEA (individuos entre 15 a 64 años), o, en su defecto el número de cotizantes (o trabajadores que realizan aportes), sobre la PEA.

Si bien la primera medida (afiliados sobre PEA) es el indicador más común en Perú, no es el más apropiado. Ello se debe a que este indicador asume que todos los trabajadores inscritos gozarán de una pensión en el futuro. Sin embargo, muchos de ellos pueden haber cotizado por poco tiempo (o no haber cotizado para nada) y, por ende, el beneficio que recibirán será mínimo o no recibirán ningún beneficio. La segunda medida de cobertura, definida como número de cotizantes sobre PEA, es más apropiada que la primera, aunque al mismo tiempo insuficiente. Este indicador solo permite conocer la cobertura en un momento del tiempo, dado que no se tiene certeza de que aquellos que estén cotizando actualmente lo seguirán haciendo en el futuro ni tampoco que lo harán de forma permanente⁷, (Forteza et al. 2009). A pesar de ello, este será el indicador utilizado en esta sección.

El cuadro 1 muestra la evolución de la cobertura activa de los diferentes subsistemas de pensiones contributivos durante el periodo 2000-2017 usando datos administrativos disponibles de la ONP, SBS y Caja Militar. De manera general, el porcentaje de la PEA que se encuentra cubierta por algún subsistema de pensiones ha aumentado de 9,85% en 2000 a 22,75% en 2017.

De todos los subsistemas contributivos, el que más ha aumentado su nivel de cobertura de activos durante el periodo 2000-2017 es el SPP. Esta trayectoria creciente viene desde 1995, en el que se realizaron reformas para hacer más atractivo el SPP. En primer lugar, en julio de dicho año se redujo la aportación al fondo de 10% a 8%, se eliminó la contribución de solidaridad de 1% al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), y se dio una exoneración del pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) a las comisiones y primas de seguro. Asimismo, se dispuso que los trabajadores afiliados al DL No. 19990 incrementaran su aporte mensual de 9% a 11% y, después, en enero de 1997, a 13%. También se estableció un aumento de 3,3% en las remuneraciones de los trabajadores que se afiliaran al SPP. Todo esto incentivó la afiliación al SPP (Bernal et al, 2008).

Hoy en día, todos los trabajadores civiles dependientes⁸, tienen que elegir el sistema de pensiones al cual desean afiliarse al momento de comenzar su vida laboral. Pueden elegir entre el SNP o el SPP. El empleador que va a afiliar al trabajador está en obligación de brindarle el Boletín Informativo Pensionario, para que éste decida cuál es el sistema que más le conviene. Si el trabajador no elige un sistema, este es afiliado por defecto al SPP. Esta elección predefinida ha hecho que la afiliación al SPP continúe al alza desde 2000 en adelante. En cuanto al SNP, este vio su nivel de cobertura algo estancado alrededor de 2,5% entre los años 2000-2006. A partir del 2007, la cobertura activa del SNP comenzó a aumentar, para estancarse nuevamente en 8% a partir del 2013.

⁷ Tampoco se puede saber si los trabajadores que actualmente no cotizan lo volverán a hacer y la frecuencia con que lo harán.

⁸ Los trabajadores independientes no tienen la obligación de estar afiliados a ningún sistema.

Cuadro 1
Cobertura de activos (cotizantes/PEA) según subsistema, 2000-2017
(En porcentajes)

Año	Total	Caja de pensiones militar policial	Subtotal sistemas civiles	Sistema nacional de pensiones	DL No. 20530	Sistema privado de pensiones
2000	9,85	0,79	9,05	2,78	-	6,27
2001	10,04	0,79	9,25	2,54	-	6,71
2002	10,20	0,78	9,42	2,51	-	6,91
2003	11,77	0,76	11,01	2,59	0,75	7,68
2004	11,60	0,75	10,85	2,56	0,88	7,41
2005	11,53	0,73	10,79	2,62	0,86	7,31
2006	12,19	0,72	11,47	2,92	0,85	7,70
2007	13,90	0,72	13,18	3,23	0,84	9,12
2008	14,71	0,74	13,97	4,28	0,82	8,87
2009	16,27	0,74	15,53	4,87	0,81	9,85
2010	17,57	0,74	16,83	5,73	0,80	10,29
2011	18,51	0,73	17,78	6,19	0,79	10,79
2012	20,65	0,73	19,91	6,72	0,78	12,42
2013	21,48	0,74	20,74	7,63	0,76	12,35
2014	22,45	0,81	21,64	7,98	0,79	12,88
2015	22,69	0,81	21,88	8,06	0,77	13,05
2016	22,63	0,81	21,82	7,78	0,74	13,29
2017	22,75	0,82	21,93	7,57	0,74	13,62

Fuente: Elaboración propia en base a Boletines estadísticos SBS (SPP), Cuadros Estadísticos ONP y Memorias Anuales CPMP.

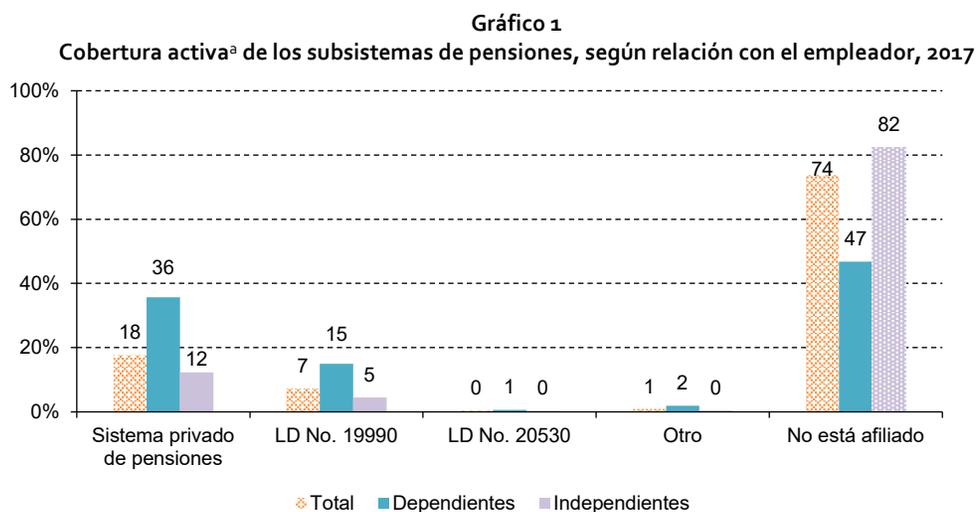
El nivel de cobertura activa del DL No. 20530 decrece poco a poco, ya que ya no se aceptan nuevos aportantes a este régimen. En cuanto al nivel de cobertura de la Caja de Pensiones Militar Policial, este se mantiene invariable. Es importante señalar que, en términos absolutos, el número de aportantes sí ha crecido de manera considerable (en el DL N° 1133), pasando de 12.020 en 2002 a 67.545 en 2017. Sin embargo, el ratio de cobertura se mantiene constante debido al aumento de la PEA durante el mismo periodo.

En resumen, al 2017, el nivel de cobertura de activos entre todos los subsistemas existentes es de apenas 22,75% del total de la población entre 14 y 64 años. Esto quiere decir que, de cada 10 trabajadores en edad de trabajar, solo dos se encuentran ahorrando para su vejez a través de algún sistema de pensiones contributivo. Así, a pesar de que los niveles de cobertura han subido en general, existe aún muchos trabajadores que voluntaria o involuntariamente se encuentran fuera del sistema de pensiones contributivo.

Si bien el análisis anterior (con datos administrativos) nos permite ver cómo ha evolucionado la cobertura de activos de manera general dentro de cada subsistema, no nos permite hacer un análisis más detallado de la cobertura, por ejemplo, por quintiles de ingreso, zona de residencia (rural, urbana), nivel de educación, etc. Por este motivo, se utilizó la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del año 2017, para obtener información sobre los niveles de cobertura desagregados. La Enaho es una base de microdatos recogida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para cada año.

Contiene información sobre educación, salud, ingresos y, lo más importante para nuestro caso, empleo. En el módulo de empleo solo contestan los individuos que se encuentran en edad de trabajar (es decir, que tienen 14 años o más). Es importante señalar que los porcentajes de afiliados no van a coincidir con los presentados anteriormente, puesto que la Enaho utiliza una muestra representativa del total de la población peruana. Utilizaremos la variable de afiliación para los siguientes gráficos y cuadros. En la siguiente sección analizaremos la variable de cotización.

Como se sabe, los subsistemas contributivos afilian por obligación a los trabajadores dependientes. En este sentido, el gráfico 1 muestra que, efectivamente, la mayor parte del porcentaje de los afiliados a los diferentes subsistemas tiene una relación de trabajo dependiente con su empleador. Sumando todos los afiliados, el 53,2% de los trabajadores dependientes se encuentra afiliado a algún subsistema de pensiones; mientras que solo el 17,6% de los trabajadores independientes está afiliado. Esto es esperable, puesto que los trabajadores independientes que se afilian a algún subsistema lo hacen o por voluntad propia, o porque fueron afiliados en algún trabajo dependiente que tuvieron en el pasado. En ambos casos, la mayor parte de los afiliados se encuentra en el SPP, seguido del SNP. Cabe resaltar que, en promedio, los trabajadores independientes también presentan un menor gasto per cápita en relación a los dependientes, según información de la Enaho 2017 (S/. 6723 contra S/. 9170, respectivamente).



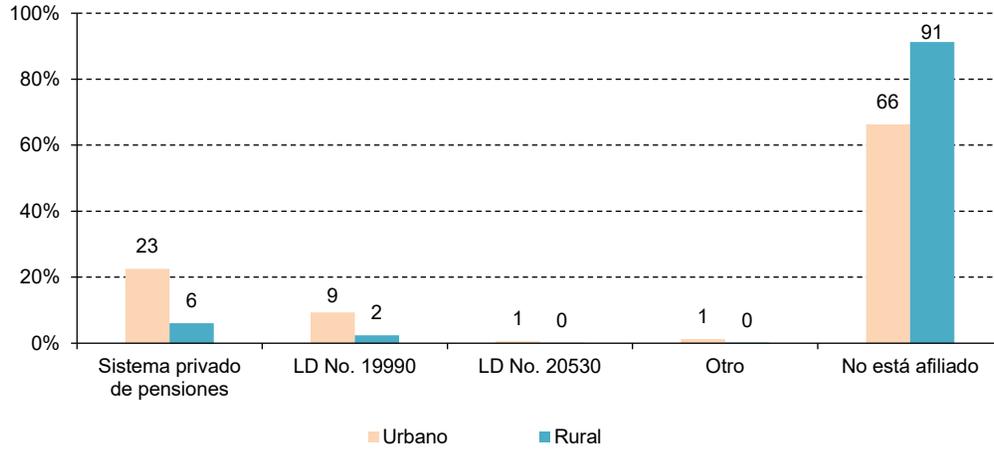
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

^a Afiliados/trabajadores 15-64 años. Cada individuo reporta a qué sistema de pensiones se encuentra afiliado.

Otras clasificaciones interesantes son la que presentan los gráficos 2 y 3. En la primera, se muestra que la proporción de trabajadores afiliados a algún subsistema de pensiones es bastante mayor entre los que viven en zonas urbanas a comparación de los que viven en zonas rurales (33,7% contra 8,7%, respectivamente). Al igual que en el caso anterior, el subsistema al que pertenece la mayor proporción de trabajadores es el SPP, seguido del SNP.

Por su parte, el gráfico 3 muestra que, a medida que aumenta el quintil de ingresos de los trabajadores, aumenta también la proporción de los trabajadores afiliados a algún subsistema de pensiones. Este resultado evidencia la existencia de una correlación positiva entre el nivel de ingresos de los trabajadores y la afiliación a subsistemas de pensiones. En otras palabras, los trabajadores que reciben mayores ingresos presentan una mayor probabilidad de estar afiliados a algún subsistema de pensiones.

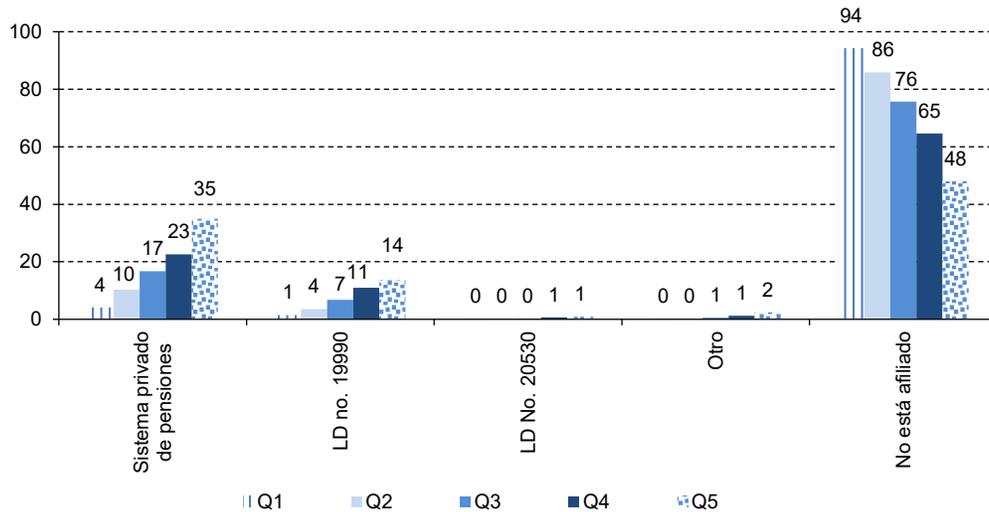
Gráfico 2
Cobertura activa^a de los subsistemas de pensiones, según área de residencia, 2017



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

^a Afiliados/trabajadores 15-64 años. Cada individuo reporta a qué sistema de pensiones se encuentra afiliado.

Gráfico 3
Cobertura activa^a de los subsistemas de pensiones, según quintil de ingresos, 2017
(En porcentajes)

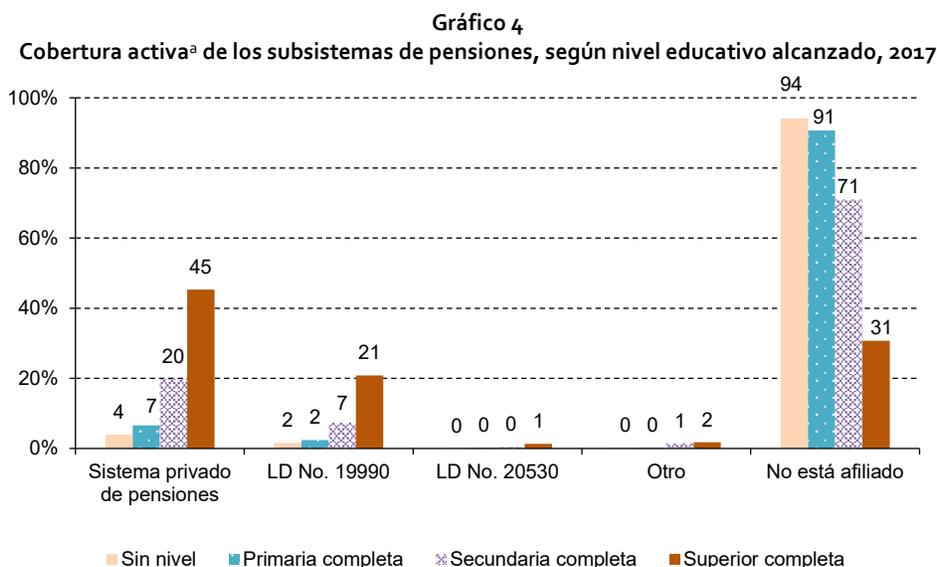


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

^a Afiliados/trabajadores 15-64 años. Cada individuo reporta a qué sistema de pensiones se encuentra afiliado.

El gráfico 4 explora la relación entre cobertura activa y nivel educativo alcanzado. Los resultados muestran que, mientras mayor sea el nivel educativo alcanzado, la probabilidad de estar afiliado a algún subsistema de pensiones se incrementa. Curiosamente, el subsistema con la mayor proporción de trabajadores que cuentan con educación superior completa es el SPP (casi la mitad de los trabajadores afiliados tienen educación superior completa).

Finalmente, el cuadro 2 brinda información sobre la cobertura activa según el rango de edad de los trabajadores. Salta a la vista que, desde los 20 años en adelante, a medida que la edad sube, es más probable que los trabajadores se encuentren afiliados al SNP antes que al SPP. Esto tiene sentido si se toma en cuenta que los trabajadores mayores no tuvieron la opción de afiliarse al SPP cuando comenzaron su vida laboral. Asimismo, la proporción de trabajadores afiliados al DL No. 20530 es mayor entre aquellos que tienen 60-64 años si se compara con los otros grupos de edad.



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

^a Afiliados/trabajadores 15-64 años. Cada individuo reporta a qué sistema de pensiones se encuentra afiliado.

Cuadro 2
Cobertura activa^a de los subsistemas de pensiones, según grupo etario, 2017
(En porcentajes)

Grupo de edad	Sistema privado de pensiones	DL No. 19990	DL No. 20530	Otro	No está afiliado
Menos de 20	0,95	0,32	0,00	0,05	98,68
20 a 24	13,86	4,62	0,13	0,67	80,72
25 a 29	23,73	9,48	0,34	1,08	65,37
30 a 34	24,67	9,16	0,39	0,76	65,01
35 a 39	25,78	8,05	0,42	0,78	64,97
40 a 44	25,64	7,15	0,23	0,77	66,22
45 a 49	23,93	7,65	0,25	1,33	66,84
50 a 54	19,97	9,53	0,46	1,63	68,40
55 a 59	16,88	11,34	0,96	1,51	69,32
60 a 64	12,75	14,02	2,12	1,54	69,57

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

^a Afiliados/trabajadores 15-64 años. Cada individuo reporta a qué sistema de pensiones se encuentra afiliado.

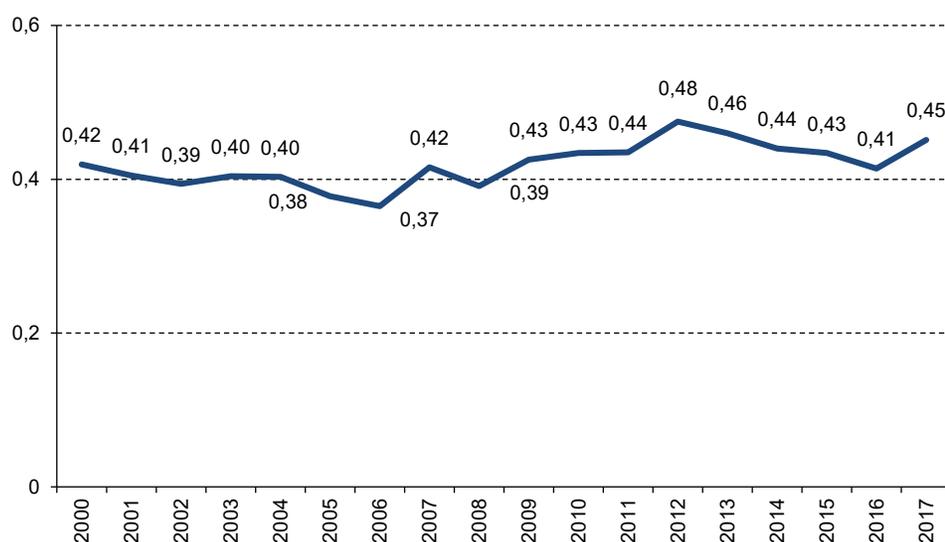
2. Densidad de cotización

La densidad de cotización es un indicador a nivel individual que se utiliza para medir la probabilidad de cotización en el tiempo. En este trabajo, se define como el número de meses cotizados sobre el número total de meses de potenciales cotizaciones. La ventaja de tener un indicador de este tipo es que representa mejor la cobertura efectiva, dado que refleja directamente la probabilidad de obtener beneficios de pensión en el futuro y, por lo tanto, está íntimamente relacionado con el nivel de cobertura de los adultos mayores (Arenas de Mesa et al. 2004). Para conseguir esta información tenemos dos fuentes: administrativa y de la Enaho.

Las fuentes administrativas para el SPP son dos: i) el índice de cotización que se publica en los boletines estadísticos mensuales de la SBS y ii) la base de microdatos administrativos de la SBS al año 2016. Esta comprende una muestra de 125.268 trabajadores afiliados al SPP (2% del total de afiliados). La muestra es aleatoria, estratificada y representativa en los siguientes estratos: grupos de edad por cada 5 años, género y año de afiliación. Para el SNP, no se ha encontrado fuentes de datos administrativos para hacer el análisis de densidad de cotización.

El gráfico 5 muestra los índices de cotización del SPP calculados por la SBS durante el periodo 2000-2017. Ellos definen el índice como la relación entre el número de cotizantes y el número total de afiliados activos del mes de referencia. En este caso, el mes de referencia considerado para cada año es Diciembre. Si el índice toma un valor de 1, entonces todos los afiliados activos han cotizado durante el mes de referencia. Se aprecia una reducción del índice de cotización entre el periodo 2000-2006, que pasó de ser 0,42 en 2000 a 0,37 en 2006. Desde ese momento, el índice de cotización del SPP se ha mantenido por encima de 0,4. En, 2012 llegó a alcanzar un valor máximo de 0,48, para después descender hasta 0,41 en 2016. Durante todo el periodo bajo análisis, el índice de cotización promedio fue de 0,42.

Gráfico 5
Índices de cotización^a del sistema privado de pensiones, 2000-2017
(En proporciones)



Fuente: Elaboración propia, en base a Boletines estadísticos mensuales SPP (SBS).

^a Relación entre el número de cotizantes y el número total de afiliados activos del mes de referencia. Hasta el mes de junio de, 2013, en el denominador se consideraba a los afiliados del mes anterior al de referencia.

Si bien la información provista por la SBS es útil para darnos una idea de la densidad de cotización que presenta el SPP, esta solo nos permite conseguir datos agregados del sistema, al tratarse de cifras agrupadas y no de variables a nivel individual. Así, es imposible analizar qué tipo de afiliados son los que cotizan más o menos, o identificar si a lo largo del ciclo de vida existe heterogeneidad en los patrones de cotización, etc. Con la ayuda de la base de microdatos administrativos provista por la misma SBS, podemos saber la densidad de cotización de cada uno de los trabajadores incluidos en nuestra muestra durante los meses correspondientes al lapso 2006-2016. Con esta información, el cuadro 3 muestra las densidades de cotización promedio por cada grupo de edad. La densidad promedio de toda la muestra es de 0,44 (muy cercana a la que se obtuvo de los boletines estadísticos de la SBS) y, si bien los valores promedio por cada grupo de edad no distan mucho de ese valor, sí se evidencia que, a medida que la edad avanza, la densidad de contribución promedio disminuye ligeramente.

Cuadro 3
Densidad de cotización promedio por grupo de edad

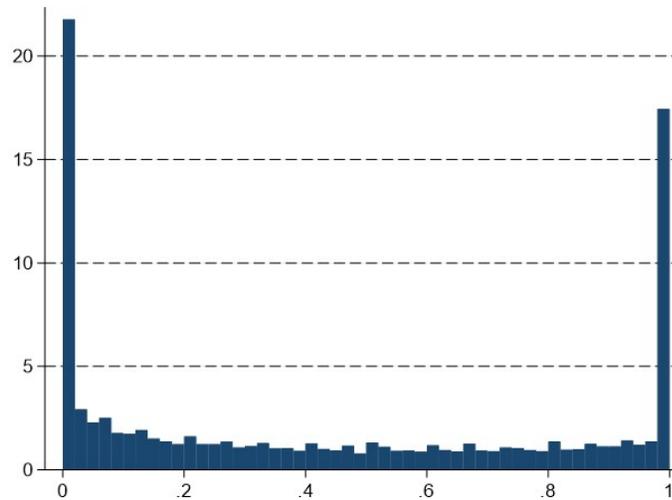
Rango de edad	Densidad de cotización 2006-2016
Menos de 21	0,56
21-25	0,47
26-30	0,48
31-35	0,44
36-40	0,44
41-45	0,43
46-50	0,44
51-55	0,44
56-60	0,44
61-65	0,40
Más de 65	0,20

Fuente: Elaboración propia, en base de microdatos administrativos SBS.

Para tener una idea del tamaño de la proporción de trabajadores que presenta una densidad de cotización igual a cero e igual a uno, se graficó la distribución de las densidades de contribución de los individuos durante el periodo 2006-2016 (ver gráfico 6).

Como puede apreciarse, más del 20% de los afiliados presenta un valor de 0 para la densidad de cotización, por lo que ellos conforman el grupo de trabajadores que se afilió al sistema pero no realizó ningún aporte. Por otro lado, alrededor del 18% de los afiliados presenta una densidad de cotización de 1, es decir, que no ha dejado de aportar ningún mes a su fondo. El resto de trabajadores presenta valores de densidad entre 0 y 1. Esto indica que las densidades siguen una distribución bimodal. Al ser los trabajadores dependientes los únicos que están obligados a realizar aportes a su fondo de pensiones mes a mes, se hizo una distinción por el tipo de relación con el empleador en el gráfico 7. Los resultados fueron que, efectivamente, más del 20% de trabajadores dependientes presenta una densidad de cotización igual a 1; mientras que, para los trabajadores independientes, tan solo poco más del 10% realizó aportes a su fondo de pensión sin saltarse un solo mes para el periodo bajo análisis. Esto sugiere que el tipo de empleo influye sobre la densidad de cotización.

Gráfico 6
Distribución de la densidad de cotización del sistema privado de pensiones, 2006-2016

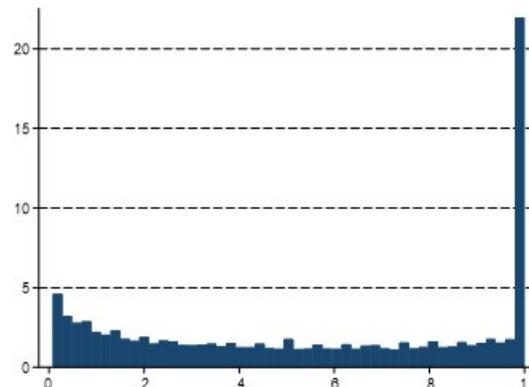
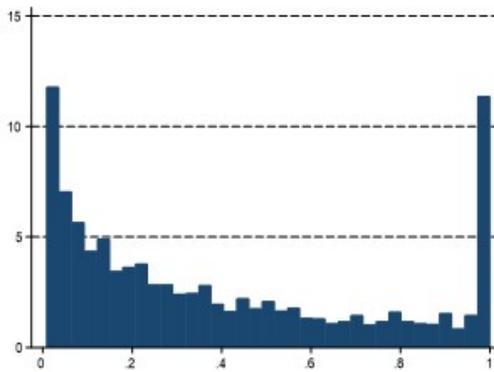


Fuente: Elaboración propia, en base a microdatos administrativos SBS.

Gráfico 7
Distribución de la densidad de cotización del sistema privado de pensiones, por tipo de relación laboral, 2006-2016

A. Trabajadores independientes

B. Trabajadores dependientes



Fuente: Elaboración propia, en base a microdatos administrativos SBS.

El gráfico 8 muestra las densidades de cotización promedio diferenciando por género y rango de edad. La densidad de cotización presenta una ligera correlación negativa con la edad, aunque dicha relación es más marcada en el caso de los hombres que en el de las mujeres. Para cualquier caso, ninguna densidad promedio supera el valor de 0,6. Estos resultados difieren de los de Arenas de Mesa et al. (2004), quienes encuentran un efecto positivo de la edad sobre la densidad de cotización (aunque dicho efecto se reduce a la mitad si se controla por la historia laboral).

Gráfico 8
Densidad de cotización promedio por género y rango de edad



Fuente: Elaboración propia, en base a microdatos administrativos SBS.

Asimismo, al igual que cuando se analiza la cobertura utilizando otros indicadores (como cotizantes o afiliados), se evidencia que existe una correlación importante entre el nivel de ingresos⁹, y las densidades de cotización. En la información provista en el gráfico 9 y el cuadro 4, se aprecia que casi el 40% de los trabajadores que ostentan ingresos que pertenecen al quintil más alto de la distribución presentan una densidad de 1 y su densidad promedio es de 0,77. En cambio, solo el 5% de los trabajadores con ingresos pertenecientes al quintil más bajo tiene una densidad igual a 1 y en promedio, su densidad es de 0,28. De esta forma, se constata que no solo las personas que tienen ingresos menores se encuentra en su mayoría excluidas del SPP, sino que las pocas que han logrado incorporarse presentan densidades de cotización muy bajas o cercanas a cero. Estos trabajadores no recibirán una protección adecuada, ya que la pensión que recibirían sería muy baja o nula.

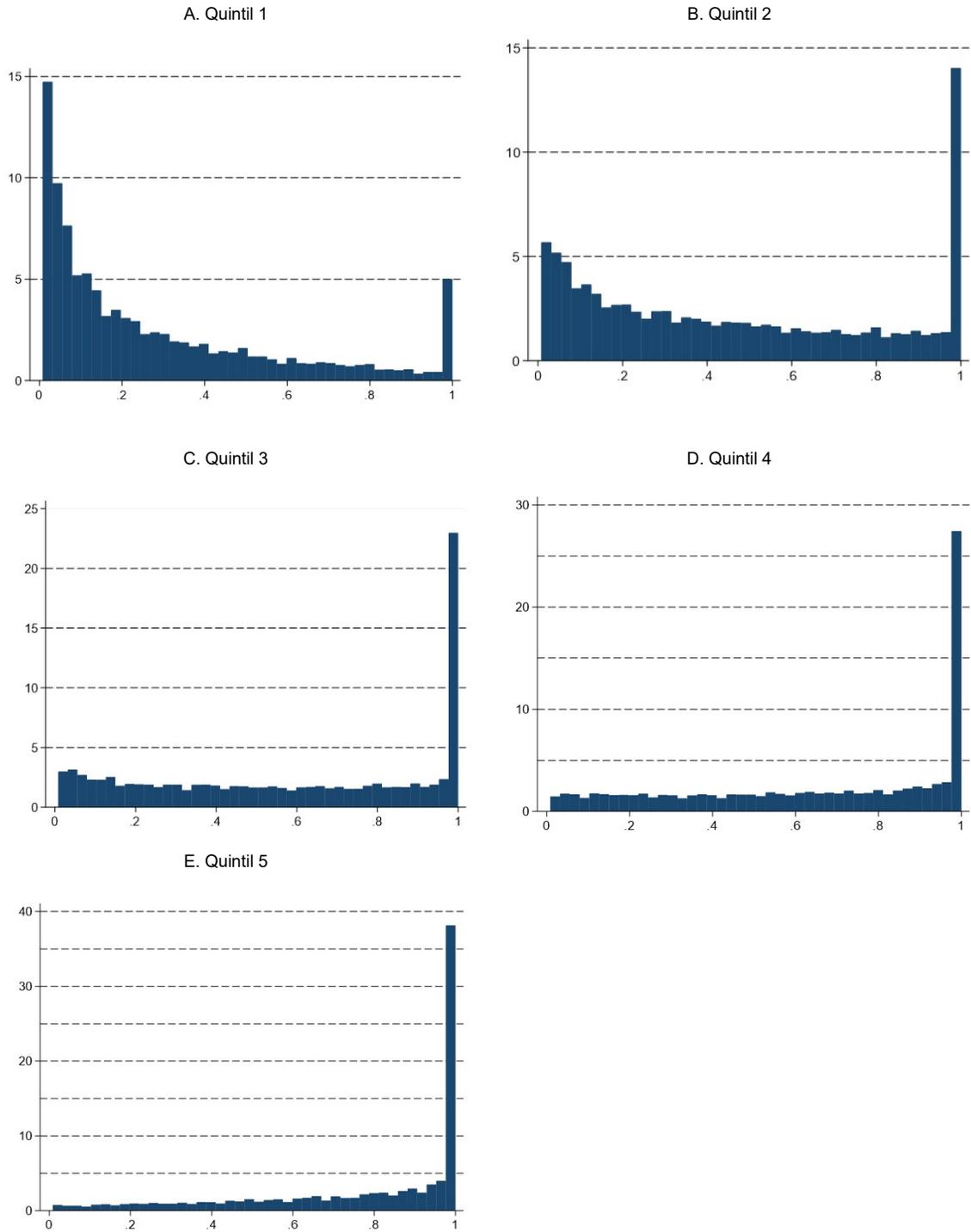
Cuadro 4
Densidad de cotización promedio por quintil de ingresos

Quintil	Ingreso promedio	Densidad promedio
1	326,312	0,2822305
2	828,546	0,4635816
3	1 234,856	0,5858247
4	1 966,850	0,6584872
5	6 822,111	0,7652419

Fuente: Elaboración propia, en base a microdatos administrativos SBS.

⁹ En la base de la SBS, el ingreso está definido como la remuneración percibida en el mes de diciembre de 2016.

Gráfico 9
Distribución de la densidad de cotización del sistema privado de pensiones,
por quintil de ingresos, 2006-2016

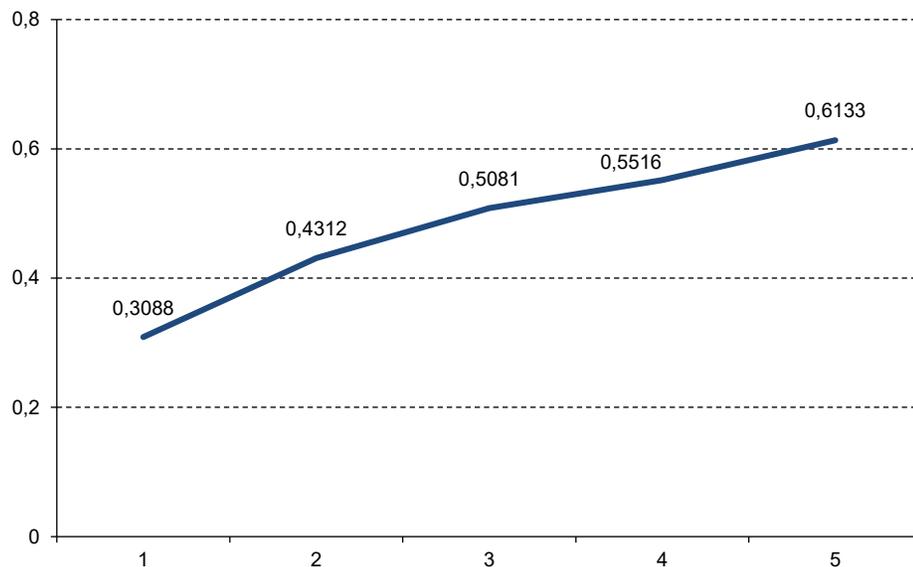


Fuente: Elaboración propia, en base a microdatos administrativos SBS.

Finalmente, se utilizará la información de la Enaho 2017 para calcular un indicador de cotización y poder corroborar que las heterogeneidades halladas con la base de microdatos administrativos de la SBS se mantienen. En este punto, es importante señalar que la Enaho no cuenta con ninguna pregunta que mida exactamente la densidad de cotización de los individuos. Lo que sí existe son preguntas acerca del último mes y año en el que el trabajador realizó un aporte al sistema de pensiones al cual se encuentra afiliado. Para nuestro caso, se tomará en cuenta que todos aquellos trabajadores que declararon haber realizado su último aporte en el año 2017 (año en el que se realizó la encuesta), sin importar el mes, son definidos como "buenos" cotizantes o cotizantes regulares. El resto de afiliados, ya sea que realizaron su último aporte antes del 2017 o simplemente no recuerdan cuándo realizaron su último aporte, son definidos como "malos" cotizantes o cotizantes no regulares. De manera general, se observa que, del total de trabajadores entre 14 y 64 años que reporta estar afiliado a algún sistema de pensiones, el 54% realizó su último aporte durante el 2017.

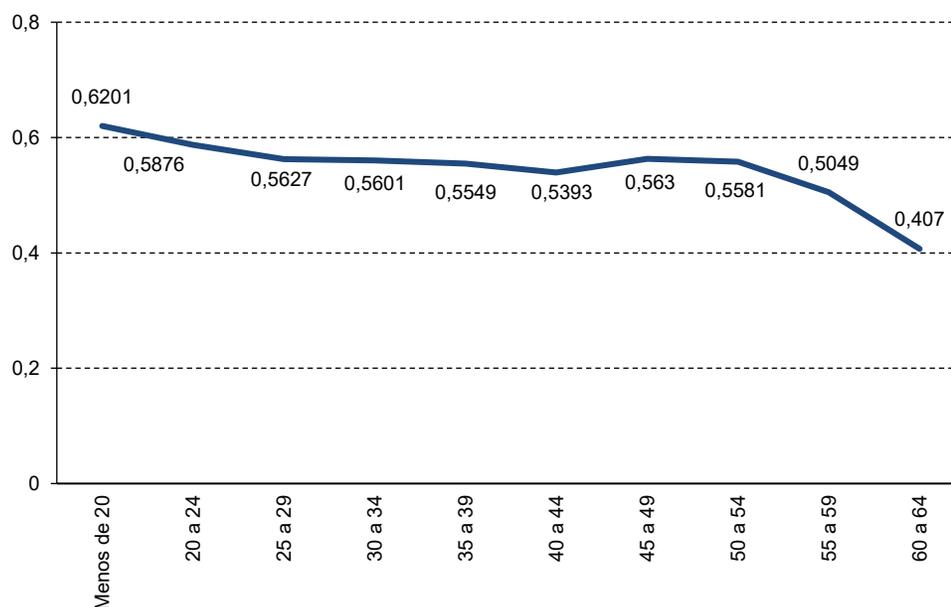
Según el tipo de relación con el empleador, los trabajadores dependientes son mejores cotizantes que los independientes. En concreto, el 74% de los trabajadores dependientes afiliados a algún sistema de pensiones realizó su último aporte durante el 2017; a diferencia del caso de los trabajadores independientes, donde solo el 16% realizó el último aporte en dicho año. Asimismo, al igual que en el análisis anterior, se muestra que existe una correlación positiva entre nivel de ingresos y la frecuencia de cotización. En concreto, el 61% de los trabajadores más ricos de la muestra (quintil 5 de ingresos) cotizó por última vez durante el 2017, a diferencia del 30% del quintil más bajo (ver gráfico 10). Por último, con respecto a la relación entre cotización y edad, el gráfico 11 confirma la existencia de una relación inversa entre dichas variables. Mientras que antes de los 35 años la proporción de buenos cotizantes es de más de 55%, entre los 60 y 64 años, tan solo el 41% de trabajadores son buenos cotizantes.

Gráfico 10
Proporción de buenos cotizantes, según quintil de ingresos, 2017



Fuente: Enaho 2017.

Gráfico 11
Proporción de buenos cotizantes, según rango de edad, 2017



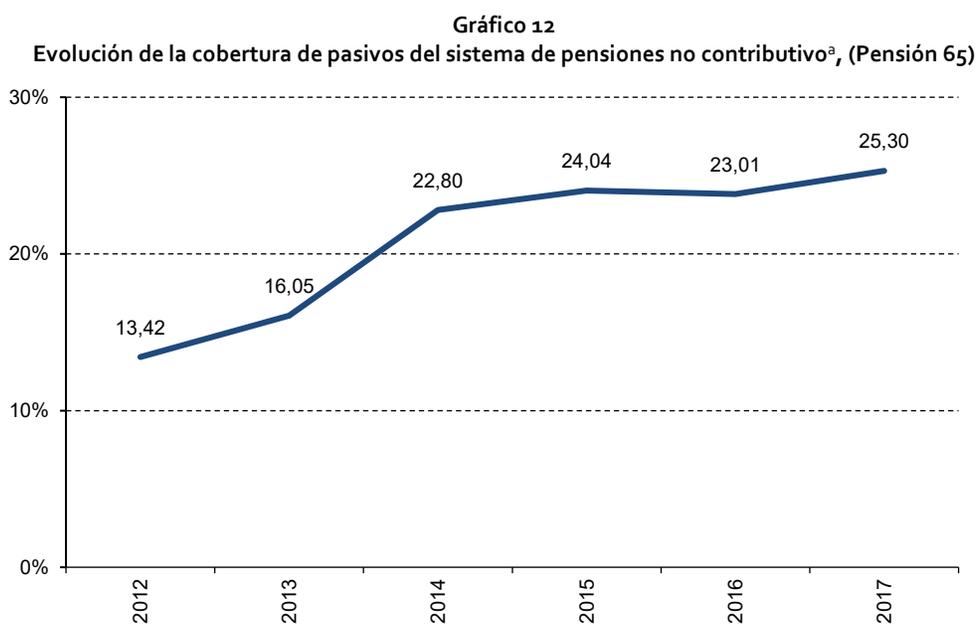
Fuente: Enaho 2017.

C. El sistema de pensiones no contributivo y cobertura de pasivos, 2000-2017

1. Cobertura sistema de pensiones no contributivo

En el Perú, el sistema de pensiones no contributivo comprende únicamente al programa social Pensión 65. Este ofrece una pensión bimensual de S/. 250 a los adultos mayores que se encuentran en situación de pobreza extrema desde finales del año 2011 en adelante. Con respecto al nivel de cobertura, Forteza et al. (2009) explican que los beneficiarios de pensiones no contributivas deberían ser considerados como cubiertos por el sistema de pensiones. En el Perú, los beneficios de este régimen son asignados solo a aquellos que requieren asistencia (means-tested target models). Así, la cobertura se define como el número de beneficiarios del programa entre el total de la población de 65 años o más.

En cuanto a la evolución del nivel de cobertura, se aprecia que hay un importante aumento de la cobertura entre los años 2013 y 2014 (de 16 a casi 23%), aunque, en general, la información administrativa del MIDIS muestra que la cobertura del programa ha presentado una clara tendencia al alza desde su creación (ver gráfico 12). En un inicio, Pensión 65 solo afiliaba a adultos mayores en 1.555 distritos del país. Sin embargo, al año 2017 ya existía una cobertura del 100% en los 1.874 distritos de las 24 regiones (MIDIS, 2017). La mayoría de los beneficiarios del programa se ubican en zonas rurales y periurbanas y casi todos ellos fueron identificados como elegibles gracias a la información del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). El mismo programa identifica a algunos beneficiarios que también se encuentran en situación de pobreza extrema y que, o no cuentan con información en el SISFOH, o la información que se muestra no evidencia su situación real.



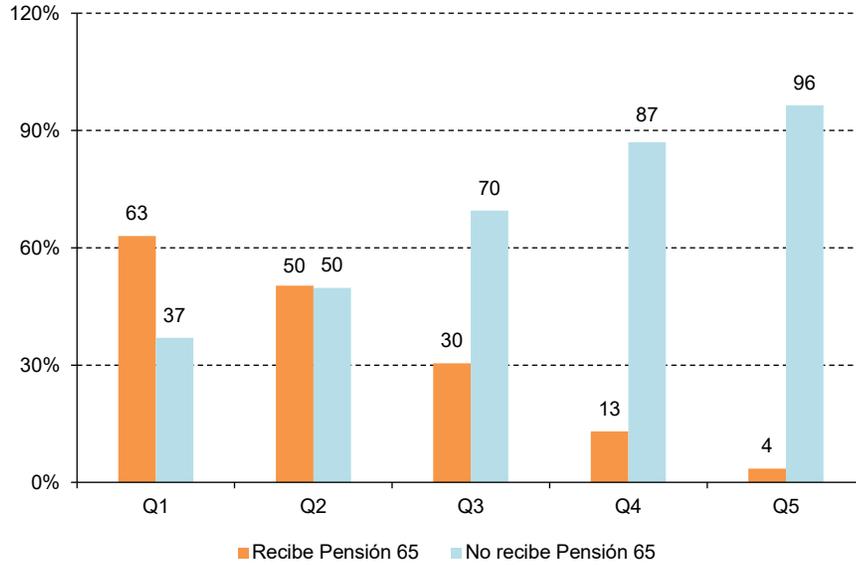
Fuente: Elaborado con datos de las Memorias Anuales 2012-2017 del Programa Nacional de Asistencia Solidaria —Pensión 65.

^a Beneficiarios del sistema de pensiones no contributivo (Pensión 65)/total de la población mayor de 65 años.

Para dar una mejor idea acerca de quiénes son los beneficiarios del programa social Pensión 65, se utilizó la información de la Enaho 2017 para caracterizar un poco más la cobertura del subsistema no contributivo. En total, el 32% de adultos mayores del país reciben el programa. Al existir un criterio de elegibilidad para recibir el programa (vivir en condiciones de pobreza extrema), es lógico que la probabilidad de ser beneficiario aumente a medida que el nivel de ingresos sea más bajo. En este sentido, el gráfico 13 muestra la cobertura del programa según el quintil de ingresos al que pertenecen los adultos mayores. En los quintiles de ingreso más altos (4 y 5), la proporción de beneficiarios del programa es de 10% o menor. En cambio, en el quintil más bajo, poco más del 60% de los adultos mayores se encuentran afiliados a Pensión 65. Así se confirma que el programa cubre mayoritariamente a adultos mayores que ostentan los menores niveles de ingresos. Por otro lado, como ya se había mencionado antes, Pensión 65 tiene como prioridad la cobertura de adultos mayores que viven en zonas rurales. De hecho, el 55% de los adultos mayores que viven en zonas rurales se encuentran afiliados, mientras que, en las zonas urbanas, solo el 20% de adultos mayores recibe el programa.

En el gráfico 14 se muestra que las regiones que presentan la mayor proporción de afiliados son la sierra y la selva (49,7% y 38,7%, respectivamente), mientras que, en la costa, la proporción de afiliados es de apenas 14%. Dados los requisitos del programa, se puede deducir que la incidencia de pobreza extrema es menor en la costa. Inclusive, en Lima Metropolitana, el programa cubre únicamente al 3,2% de adultos mayores. Finalmente, el gráfico 15 evidencia la existencia de una correlación negativa entre nivel educativo alcanzado por el adulto mayor y la probabilidad de recibir el programa. Por ejemplo, entre los adultos mayores que completaron algún tipo de educación superior, la cobertura del programa es 0%. En cambio, entre los que no completaron ningún nivel educativo, el 48,6% recibe el programa.

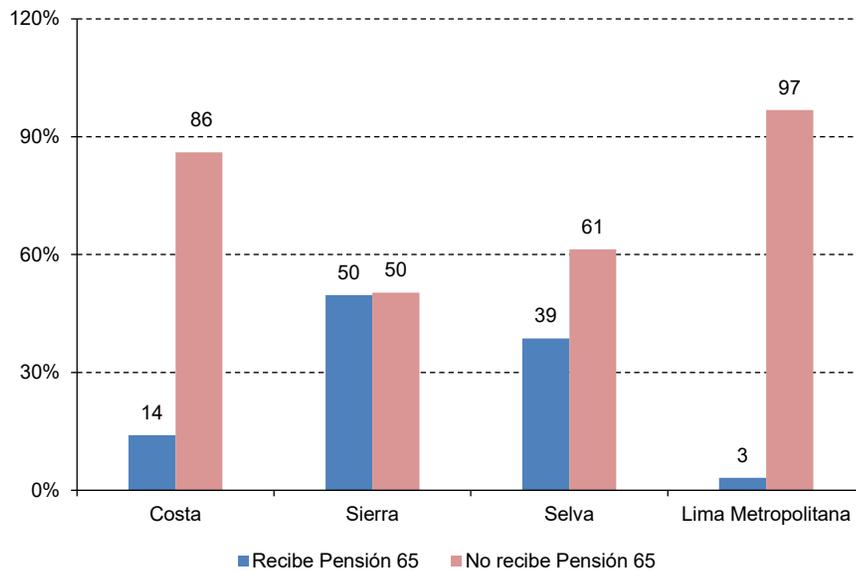
Gráfico 13
Cobertura^a de Pensión 65, por quintil de ingresos



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

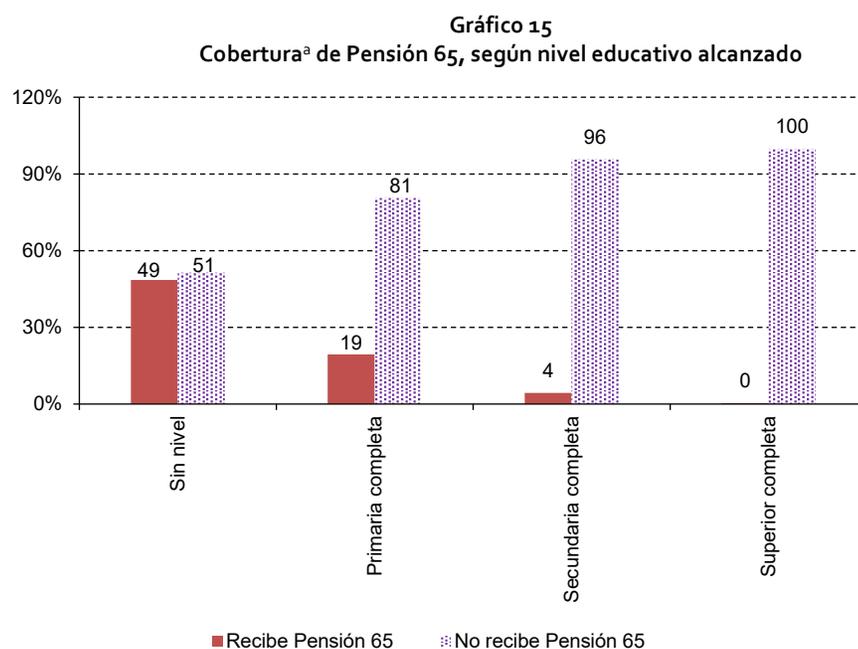
^a Beneficiarios/adultos mayores. Cada individuo reporta si está afiliado al programa o no.

Gráfico 14
Cobertura^a de Pensión 65, según región



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

^a Beneficiarios/adultos mayores. Cada individuo reporta si está afiliado al programa o no.



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

^a Beneficiarios/adultos mayores. Cada individuo reporta si está afiliado al programa o no.

2. Cobertura de pasivos

De acuerdo con Forteza et al. (2009), medir el nivel de cobertura entre los adultos mayores es mucho más sencillo que entre la PEA, dado que no se tiene que analizar si los individuos están cotizando para gozar de beneficios en el futuro, sino que los indicadores se basan en el número de individuos que reciben una pensión actualmente. Aún así, este indicador tiene sus propias limitaciones. Por ejemplo, puede que existan adultos mayores que califiquen para la jubilación, pero decidan no hacerla porque prefieren seguir trabajando o porque cuentan con recursos suficientes. En esta sección, la cobertura se calcula dividiendo el número de adultos mayores (65+) que recibe una pensión entre el total de la población de 65 años o más.

El cuadro 5 muestra la evolución de la cobertura de pasivos por cada tipo de subsistema. Durante el periodo 2000-2017, el SNP ha reducido ligeramente su nivel de cobertura, aunque este parece haberse estabilizado alrededor del 25% para los últimos años. La reducción en la cobertura del SNP tiene sentido porque fue durante la década del 2000 que los primeros trabajadores que se pasaron del SNP al SPP comenzaron a recibir sus pensiones. En cambio, la cobertura del DL No. 20530 sí muestra una clara tendencia a la baja. Como ya se mencionó anteriormente, desde el 2004 ya no se admiten nuevos trabajadores a este subsistema, por lo que el nivel de cobertura se irá reduciendo (conforme fallezcan sus pensionistas), hasta finalmente desaparecer.

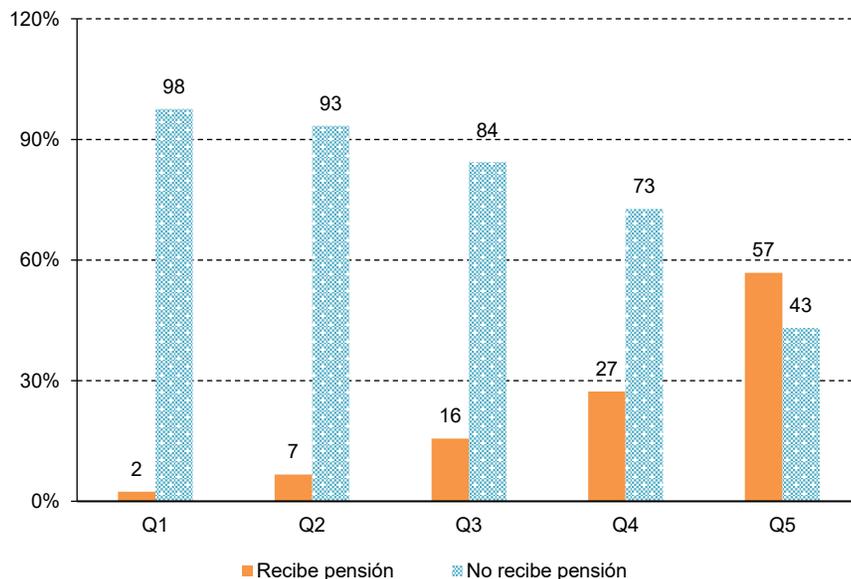
La cobertura de pasivos del DL No. 19846 también ha mostrado una ligera tendencia al alza, aunque sus posibilidades de crecimiento son limitadas si se toma en cuenta que se trata de un subsistema cerrado (desde 2012) y especialmente diseñado para los militares.

Con respecto a la cobertura de pasivos del SPP, esta también muestra un aumento desde que existieron los primeros pensionistas en el año 2002, hasta el 2017. Es esperable que la cobertura pasiva del sistema privado se incremente aún más con el paso del tiempo, dado que hoy en día es el sistema al cual ingresan la mayoría de jóvenes que inician su vida laboral. Además, desde el 2012, con la Ley de Reforma del Sistema de Pensiones, los nuevos afiliados ingresan automáticamente a la AFP que ofrece la menor comisión administrativa.

Al 2017, 66,4% de adultos mayores de 65 años y más recibe algún tipo de pensión proveniente del Sistema de Pensiones Peruano. Sin embargo, solo el 41% se encuentra cubierto por el sistema de pensiones contributivo; mientras que el 25% restante está cubierto por el sistema no contributivo o, en otras palabras, tuvo que ser cubierto por este sistema dado que se encontraba viviendo en una situación de pobreza extrema.

La Enaho 2017 también nos puede ayudar a saber qué tipo de adultos mayores se encuentran cubiertos por alguno de los subsistemas. Una de las preguntas que se realiza a los individuos contestados es si, durante los últimos seis meses, han recibido algún ingreso por concepto de pensiones. Así, definimos que, si un adulto mayor contestó "sí" en dicha pregunta, entonces se encuentra cubierto por algún subsistema. El gráfico 16 evidencia que, a medida que el quintil de ingresos aumenta, la probabilidad de estar cubierto por el sistema de pensiones también se incrementa. Así, el 57% de los adultos mayores que se encuentra en el quintil de ingresos más alto (quintil 5) reciben una pensión, mientras que, en el quintil 1, solo el 2,4% de los adultos mayores está cubierto. Es importante mencionar que este análisis no incluye a los adultos mayores que reciben transferencias de Pensión 65, sino únicamente los que reciben ingresos de los subsistemas contributivos.

Gráfico 16
Cobertura pasiva^a, según quintil de ingresos



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

^a Adultos mayores que reportan haber recibido algún ingreso por pensiones/adultos mayores.

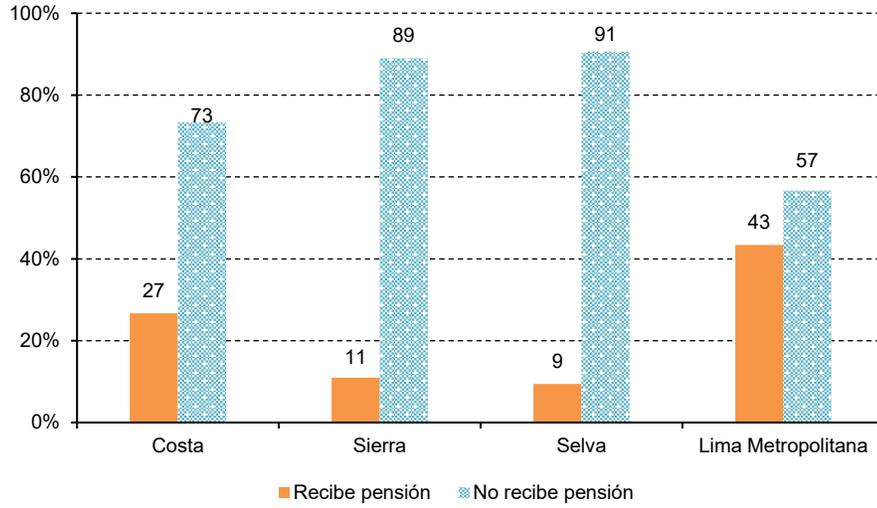
Cuadro 5
Cobertura de pasivos según subsistema de pensiones, 2000-2017

Año	Total	Pensión 65	Sistemas contributivos	Sistema nacional de pensiones	DL No. 20530	Caja de pensiones militar policial	Sistema privado de pensiones
2000	51,03	-	51,03	28,65	21,70	0,69	-
2001	49,17	-	49,17	27,47	20,92	0,78	-
2002	50,77	-	50,77	28,89	20,18	0,90	0,79
2003	53,23	-	53,23	28,41	22,72	1,01	1,09
2004	54,60	-	54,60	28,65	23,39	1,12	1,45
2005	46,37	-	46,37	29,38	13,81	1,29	1,89
2006	46,30	-	46,30	29,29	13,41	1,46	2,14
2007	45,10	-	45,10	28,19	12,98	1,60	2,32
2008	43,40	-	43,40	27,16	12,06	1,75	2,43
2009	42,44	-	42,44	26,79	11,25	1,90	2,50
2010	42,20	-	42,20	26,35	10,91	2,04	2,90
2011	41,94	-	41,94	26,02	10,57	2,17	3,18
2012	55,11	13,42	41,70	25,78	10,23	2,29	3,41
2013	57,29	16,05	41,23	25,23	9,97	2,36	3,67
2014	64,52	22,80	41,71	24,46	10,58	2,70	3,97
2015	64,90	24,04	40,87	25,09	8,71	2,78	4,28
2016	65,13	23,81	41,32	25,53	8,65	3,02	4,12
2017	66,35	25,30	41,05	25,44	8,46	3,13	4,01

Fuente: Elaboración propia, en base a Boletines estadísticos SBS (SPP), Cuadros Estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP y Memorias Anuales Pensión 65.

El gráfico 17 muestra que también existen diferencias en los niveles de cobertura pasiva según la región de residencia de los adultos mayores. Así, al contrario de lo que sucedía con la cobertura pasiva de Pensión 65, en este caso tenemos que en la sierra y la selva, las proporciones de adultos mayores que reciben una pensión son menores a comparación de la de la costa. En Lima Metropolitana, el 43% de adultos mayores se encuentra cubierto por alguno de los subsistemas contributivos. Finalmente, el gráfico 18 explora la relación entre nivel educativo y cobertura. En este caso, la relación entre el nivel educativo alcanzado y cobertura pasiva es positiva. En concreto, el 72% de los adultos mayores que completó su educación superior recibe ingresos por pensión actualmente.

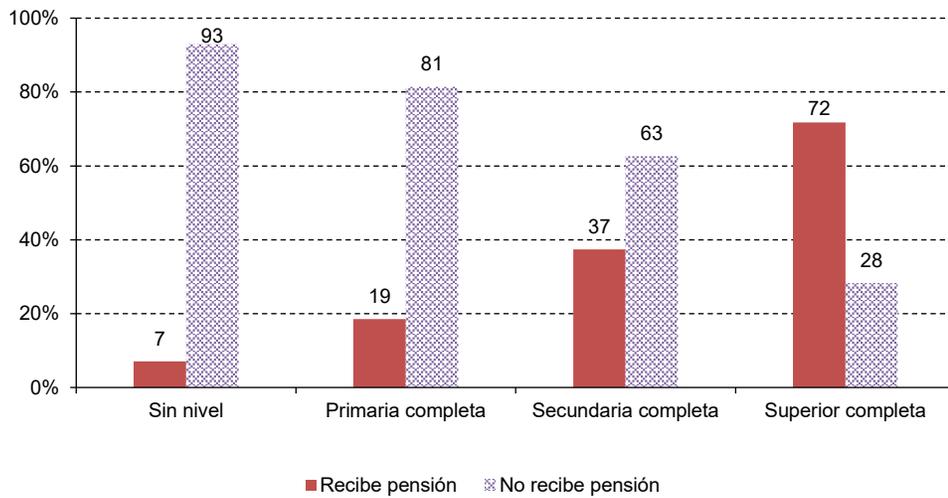
Gráfico 17
Cobertura pasiva^a, según región



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

^a Adultos mayores que reportan haber recibido algún ingreso por pensiones/adultos mayores.

Gráfico 18
Cobertura pasiva^a, según nivel educativo alcanzado



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2017.

^a Adultos mayores que reportan haber recibido algún ingreso por pensiones/adultos mayores.

II. Gasto público del sistema de pensiones en Perú

A. Gasto público del sistema de pensiones, 2000-2017

1. Gasto público, sistema de pensiones contributivo

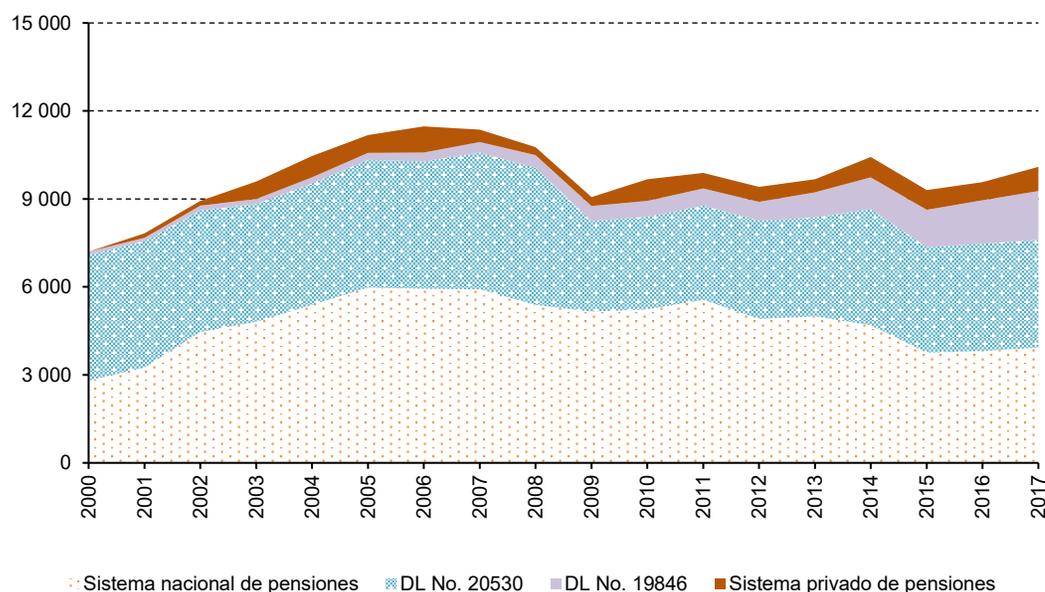
Como se mencionó en la sección de Institucionalidad, el régimen contributivo del Sistema Peruano de Pensiones se divide en cuatro subsistemas: SNP (o DL No. 19990), SPP, DL No. 20530 y DL No. 19846/DL No. 1133 (Caja Militar y Policial). Por tanto, en esta sección se analizará el gasto que el Estado realiza en conjunto y en cada uno de estos subsistemas.

El gráfico 19 muestra la evolución del gasto público total y en de cada subsistema. Se aprecia que el gasto total alcanza su punto más alto en 2006, siendo de más de 11 mil millones de soles. Esto sucedió debido a que se gastó mucho tanto el SNP como en el DL No. 20530, tal como se detalla en el cuadro 6. Desde 2008 en adelante, el gasto parece haberse estabilizado alrededor de los 10 mil millones de soles al año, debido principalmente a las reformas emprendidas dentro de cada subsistema.

El cuadro 6 muestra el gasto público en pensiones por subsistema en millones de soles corrientes durante el periodo 2000-2017. En total, el Estado ha gastado casi 10 mil millones de soles al año, en promedio, entre los cuatro subsistemas contributivos. La mayor parte de ese gasto se ha destinado a los sistemas de beneficio definido: SNP (DL N° 19990), DL N° 20530 y la Caja Militar Policial. Dentro de ellos, el subsistema en el que más se ha gastado, en promedio, es el SNP, con cerca de 5 mil millones de soles al año, seguido del DL No. 20530, en el que se ha gastado casi 4 mil millones de soles al año. La Caja Militar Policial ha gastado en promedio S/. 598 millones, cifra similar al gasto en el SPP (S/. 540 millones en promedio).

Es importante señalar que los gastos públicos en el SNP, DL No. 20530 y DL No. 19846/ DL No. 1133, son para realizar el pago de pensiones a los jubilados de cada subsistema, mientras que en el SPP el gasto es para pagar Bonos de Reconocimiento, Bonos Complementarios y Pensiones Mínimas a un subgrupo de afiliados¹⁰.

Gráfico 19
Evolución del gasto público en los subsistemas de pensiones contributivos, 2000-2017
(En millones de soles corrientes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (SPP, SNP y 20530), Cuadros estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP, Memorias Anuales Pensión 65.

Por el lado del SNP, se observa que el gasto viene cayendo desde el 2004 debido a las reformas paramétricas adoptadas en las décadas previas¹¹. Por el lado del DL No. 20530, también se observa una caída del gasto desde el 2007, lo que se explicaría por la reforma constitucional que no sólo cerró el régimen a nuevas afiliaciones sino también eliminó el efecto espejo (pensiones que se actualizaban con las remuneraciones), puso topes a las pensiones y eliminó las pensiones de sobrevivencia para las hijas solteras mayores de edad¹². Sin embargo, el gasto en la Caja Militar y Policial va en aumento, especialmente a partir de 2014. Respecto al SPP, el gasto en Bonos de Reconocimiento y Complementarios crece ligeramente, debido a que los afiliados que tienen derecho a este título valor se van jubilando y por tanto van exigiendo la redención de su valor. Es importante mencionar que estos últimos gastos son transitorios, puesto que no todos los afiliados al SPP tienen derecho a estos bonos, sino únicamente aquellos que migraron del SNP al SPP al momento de su creación. En cambio, los gastos en el SNP y en el DL No. 1133 son permanentes, puesto que al ser regímenes abiertos van a seguir teniendo nuevos pensionistas cada año.

¹⁰ Aquellos trabajadores que estaban afiliados al SNP y decidieron traspasarse al SPP al momento de su creación.

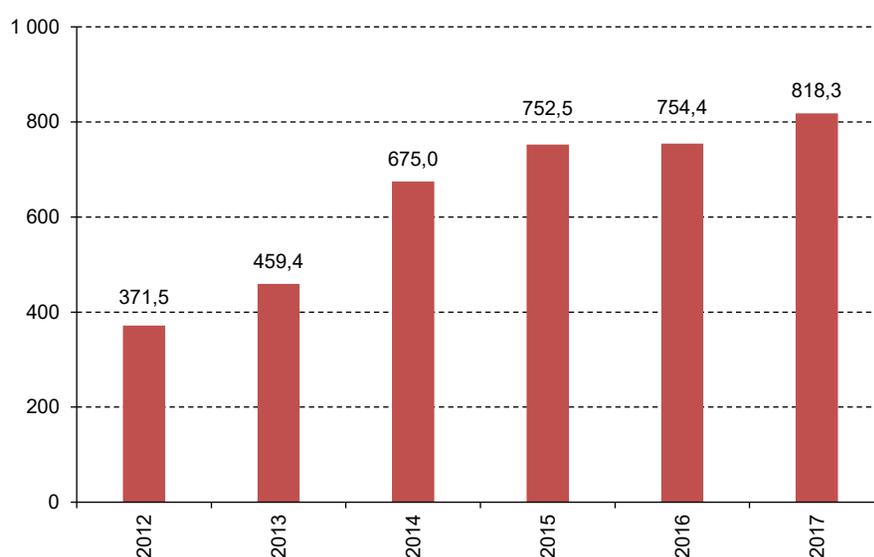
¹¹ Se redujeron gradualmente las tasas de reemplazo, se redujo la pensión máxima, se elevaron las edades de jubilación, se aumentaron los años de cotización, se incrementó el período de la remuneración de referencia para el cálculo de pensiones, entre otras reformas. Para más información, ver acápite 5.1 de la sección III.

¹² Para más información, ver acápite 5.1 de la sección III.

2. Gasto público, sistema de pensiones no contributivo

La única pensión no contributiva que existe en el Perú es el Programa Social Pensión 65. Como se detalló en la sección anterior, este comenzó a otorgar pensiones de 125 soles mensuales a adultos mayores que vivían en condiciones de pobreza extrema a partir del año 2012. En el gráfico 20 se muestra el gasto público en Pensión 65 desde el 2012 hasta el 2017. Dado que la cobertura del programa ha ido aumentando año por año, era de esperar que el gasto público se incremente también. De esta forma, el gasto pasó de casi 400 millones de soles en 2012 a poco más de 800 millones en 2017. El gasto anual promedio es de 638 millones de soles.

Gráfico 20
Evolución del gasto público en pensión 65, 2012-2017
(En millones de soles corrientes)



Fuente: Memorias Anuales Pensión 65.

3. Gasto total en pensiones en moneda corriente, en moneda real y tasa de crecimiento real anual

Si sumamos el gasto público en los subsistemas contributivos con el gasto público en Pensión 65, obtenemos el gasto total en pensiones en moneda corriente. El cuadro 6, presenta el gasto en pensiones medido en millones de soles corrientes. En este sentido, el año en que más se gastó fue el 2006, con más de 11 mil 400 millones de soles. El monto de gasto promedio en pensiones por año fue de casi 10 mil millones de soles.

Cuadro 6
Gasto público en los subsistemas de pensiones en moneda corriente, 2000-2017
(En millones de soles)

Años	Sistema nacional de pensiones ^a	Sistema privado de pensiones ^b	DL No. 19846	DL No. 20530	Total contributivo	Pensión 65	Gasto total pensiones
2000	2 810,3	-	108,3	4 282,4	7 201,0	-	7 201,0
2001	3 248,5	154,3	112,9	4 313,8	7 829,5	-	7 829,5
2002	4 464,5	165,7	156,4	4 146,7	8 933,3	-	8 933,3
2003	4 805,5	591,1	181,9	4 014,3	9 592,7	-	9 592,7
2004	5 390,1	727,1	209,9	4 137,0	10 464,1	-	10 464,1
2005	5 982,4	601,9	245,9	4 345,6	11 175,8	-	11 175,8
2006	5 937,3	890,6	309,6	4 336,0	11 473,5	-	11 473,5
2007	5 920,2	420,6	364,5	4 660,1	11 365,4	-	11 365,4
2008	5 381,8	274,4	436,9	4 675,2	10 768,3	-	10 768,3
2009	5 162,9	303,0	508,0	3 085,0	9 059,0	-	9 059,0
2010	5 234,0	742,0	534,4	3 159,0	9 669,4	-	9 669,4
2011	5 564,4	530,1	583,9	3 206,0	9 884,3	-	9 884,3
2012	4 910,3	508,6	650,6	3 344,7	9 414,1	371,5	9 785,6
2013	4 990,6	448,4	859,7	3 375,0	9 673,7	459,4	10 133,2
2014	4 696,7	692,2	1 081,0	3 955,6	10 425,5	675,0	11 100,5
2015	3 756,5	677,8	1 272,6	3 599,7	9 306,7	752,5	10 059,2
2016	3 814,9	628,5	1 483,2	3 651,5	9 578,1	754,5	10 332,6
2017	3 929,1	818,6	1 660,2	3 680,1	10 088,0	818,3	10 906,3
Promedio	4 777,8	539,7	597,8	3 887,1	9 772,3	638,5	9 985,2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (SPP, SNP y 20530), Cuadros estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP, Memorias Anuales Pensión 65.

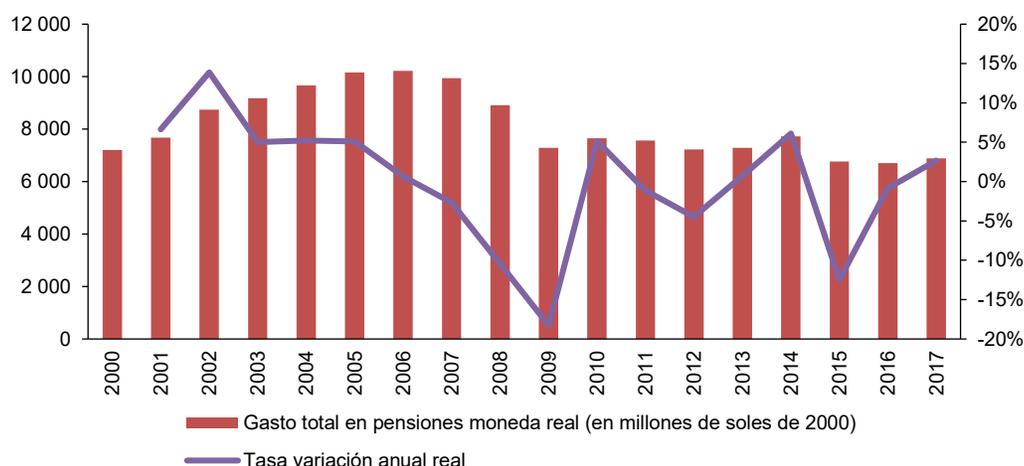
^a Incluye pago de planilla de pensiones y Transferencias del Tesoro.

^b Transferencias del Tesoro en Bonos de Reconocimiento y Bonos complementarios.

Por otro lado, el gráfico 21 muestra el gasto total en pensiones en moneda real, tomando como año base el 2000. A diferencia de lo que ocurría en el gráfico anterior, en esta se aprecia que el gasto real en pensiones ha ido disminuyendo desde el año 2007 en adelante. Esto puede deberse a la estabilización financiera del SNP y del DL No. 20530, y a la relativa ampliación de la cobertura del SPP. La creación y posterior ampliación de cobertura del Programa Social Pensión 65 parece no haber tenido un impacto significativo en el gasto real en pensiones (véase el cuadro 7).

Al analizar las tasas de crecimiento real se aprecia que, efectivamente, el gasto total en pensiones crece a tasas positivas hasta el 2005 (6,1% en promedio), y luego se estabiliza e incluso se reduce a partir del 2007 con tasas negativas en algunos períodos (-3,2% en promedio). Desagregando por subsistema, salta a la luz que los dos subsistemas donde más se gastaba (SNP y DL No. 20530) presentan tasas de crecimiento negativas de gran magnitud en los años 2008, 2009, 2012 y 2015, por lo que es lógico que el gasto total en pensiones contributivas se haya visto reducido (véase en el anexo el cuadro A3).

Gráfico 21
Evolución del gasto público total en pensiones en moneda real
(En millones de soles de 2000)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (SPP, SNP y 20530), Cuadros estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP, Memorias Anuales Pensión 65 y Banco Central de Reserva del Perú (para el IPC).

Cuadro 7
Gasto público en los subsistemas de pensiones en moneda real, 2000-2017
(En millones de soles del año 2000)

Año	Sistema nacional de pensiones	Sistema privado de pensiones	DL No. 19846	DL No. 20530	Total contributivo	Pensión 65	Gasto total pensiones
2000	2 810,3	-	108,3	4 282,4	7 201,0	-	7 201,0
2001	3 185,6	151,3	110,8	4 230,2	7 677,8	-	7 677,8
2002	4 369,6	162,2	153,0	4 058,6	8 743,4	-	8 743,4
2003	4 599,4	565,7	174,1	3 842,1	9 181,2	-	9 181,2
2004	4 976,6	671,4	193,8	3 819,7	9 661,5	-	9 661,5
2005	5 435,6	546,9	223,4	3 948,4	10 154,3	-	10 154,3
2006	5 288,8	793,3	275,8	3 862,4	10 220,3	-	10 220,3
2007	5 181,4	368,1	319,0	4 078,6	9 947,1	-	9 947,1
2008	4 452,5	227,0	361,5	3 867,9	8 908,8	-	8 908,8
2009	4 149,6	243,6	408,3	2 479,5	7 281,0	-	7 281,0
2010	4 143,4	587,4	423,0	2 500,7	7 654,5	-	7 654,5
2011	4 261,3	405,9	447,1	2 455,2	7 569,6	-	7 569,6
2012	3 627,8	375,8	480,6	2 471,1	6 955,3	274,5	7 229,7
2013	3 586,5	322,2	617,8	2 425,4	6 952,0	330,2	7 282,2
2014	3 269,1	481,8	752,4	2 753,3	7 256,7	469,8	7 726,6
2015	2 525,2	455,6	855,4	2 419,8	6 256,0	505,8	6 761,8
2016	2 475,5	407,8	962,4	2 369,4	6 215,1	489,6	6 704,7
2017	2 480,0	516,7	1 047,9	2 322,9	6 367,5	516,5	6 884,0
Promedio	3 934,3	428,4	439,7	3 232,6	8 011,3	431,1	8 155,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (SPP, SNP y 20530), Cuadros estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP, Memorias Anuales Pensión 65 y Banco Central de Reserva del Perú (para el IPC).

B. Indicadores del gasto público en pensiones, 2000-2017

1. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL, define el gasto en protección social como el gasto público correspondiente a los desembolsos destinados a servicios y transferencias a personas y familias por motivos de enfermedad, edad avanzada, desempleo, vivienda o exclusión social. En tal sentido, la columna 2 del cuadro 8 presenta el gasto total en pensiones como porcentaje del gasto en protección social. El gasto en protección social para cada año fue obtenido de la base de datos CEPALSTAT. Se observa que, hasta antes del año 2008, el gasto en pensiones representaba más del 90% del gasto en protección social. Sin embargo, desde ese año en adelante la participación del gasto en pensiones ha ido disminuyendo de manera sostenida, hasta llegar a ser de solo 56% en el 2017.

Cuadro 8
Indicadores del gasto público en pensiones, 2000-2017

Año	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto en protección social	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social	Gasto en pensiones como porcentaje del gasto público	Gasto en pensiones como porcentaje del PIB	Gasto en pensiones no contributivas respecto del gasto total en pensiones
2000	91	44	19	4,0	-
2001	100	46	24	4,3	-
2002	99	46	26	4,6	-
2003	96	46	25	4,7	-
2004	99	46	25	4,6	-
2005	94	44	24	4,4	-
2006	98	43	22	4,0	-
2007	97	40	21	3,5	-
2008	95	33	16	3,0	-
2009	73	24	12	2,5	-
2010	74	25	11	2,3	-
2011	70	23	11	2,1	-
2012	65	20	10	1,9	3,8
2013	59	18	9	1,9	4,5
2014	60	18	9	1,9	6,1
2015	56	15	8	1,7	7,5
2016	57	15	8	1,6	7,3
2017	56	14	7	1,6	7,5

Fuente: CEPALSTAT (gasto en protección social, gasto social, gasto público y PIB).

Este cambio en la composición del gasto en protección social se debe a la creación de varios programas sociales¹³ por parte del Gobierno, así como a la estabilización financiera de los subsistemas que se encontraban en situación de desbalance financiero a comienzos de la década del 2000 (SNP y 20530). En términos nominales, el gasto en protección pasó de ser de aproximadamente 16 mil millones de soles en 2000 a 78 mil millones en 2017.

¹³ El gasto en protección social incluye el gasto público en programas sociales como Pensión 65, Juntos, Cuna Más, Vaso de Leche, FONCODES y Quali Warma.

2. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto social

Según la CEPAL, el gasto social comprende al gasto público en las siguientes funciones: protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, culturales y religiosas, educación y protección social. La columna 3 del cuadro 8 presenta el gasto en pensiones como porcentaje del gasto social. Al igual de lo que ocurría con el gasto en protección social, la participación del gasto en pensiones en el gasto social ha ido disminuyendo desde más del 40% hasta ser de tan solo 14% en 2017. Al analizar la data de CEPAL desagregada, se puede observar que hay una tendencia a la baja no solo del gasto en pensiones, sino también del gasto en protección social (como porcentaje del PIB) a lo largo del periodo bajo estudio; mientras que el gasto en las otras funciones que comprenden el gasto social (como porcentaje del PIB) se ha mantenido estable o se ha visto incrementado.

3. Gasto en pensiones como porcentaje del gasto público del gobierno central

La columna 4 del cuadro 8 muestra el gasto en pensiones como porcentaje del gasto público del Gobierno Central. Al igual que en los dos casos anteriores, se aprecia una tendencia decreciente de la participación del gasto en pensiones a partir del 2007 en adelante. En promedio, el gasto en pensiones representa el 16% del gasto público para el periodo bajo análisis.

4. Gasto en pensiones como porcentaje del PIB

La columna 5 del cuadro 8 muestra al gasto en pensiones como porcentaje del PIB. La tendencia sigue los casos anteriores. En promedio, se ha gastado alrededor del 3% del PIB en pensiones entre los años 2000-2017. De manera desagregada, los subsistemas en los que más se ha gastado como porcentaje del PIB son el SNP y el DL No. 20530. En promedio, se gastó el 1,5% anual del PIB en el SNP, y el 1,3%, en el DL No. 20530. En los otros tres subsistemas no se ha gastado más del 0,15% del PIB anualmente, en promedio.

5. Gasto en pensiones no contributivas respecto del gasto total en pensiones

Como se ha mencionado anteriormente, el gasto en el sistema de pensiones no contributivo (Pensión 65) no ha tenido la magnitud del gasto en otros subsistemas como el SNP o el DL No. 20530. Sin embargo, la columna 6 del cuadro 8 muestra que sí ha habido un importante aumento del gasto en pensiones no contributivas como porcentaje del gasto total en pensiones. Esto tiene sentido si se considera que, al momento de su creación, Pensión 65 no llegaba a todos los distritos del país, sino que su cobertura se fue ampliando con el paso de los años. De este modo, el gasto en Pensión 65 ha pasado de representar tan solo el 3,80% del gasto en pensiones en el 2012 al 7,5% en 2017.

C. Evaluación de la evolución del gasto público en pensiones, 2000-2017

Al año 2017, el gasto público en pensiones ha disminuido bastante si se le compara con los niveles que alcanzaba a comienzos de la década de los 2000. Como se mencionó en el capítulo I de este informe, la situación financiera del Sistema Peruano de Pensiones a comienzos del siglo no era muy alentadora. Sin embargo, debido a reformas emprendidas en los regímenes públicos y privados, el gasto se ha estabilizado en términos nominales y se ha reducido en términos reales, por lo que es posible decir que el gasto en pensiones no genera un problema de insostenibilidad financiera para el Estado actualmente, como si lo fue anteriormente.

En el caso del SNP, en promedio, para el período 2000-2017, Perú ha gastado 1,5% por ciento del PIB y la tendencia que se observa es decreciente. Ello se explica por las reformas paramétricas implementadas así como por el hecho de que este subsistema coexiste con el SPP y por lo tanto muchos trabajadores dejan de afiliarse al SNP para afiliarse al SPP. Al ser un régimen abierto, sin embargo, no se espera una extinción de su gasto en el futuro.

En cuanto al régimen de los servidores públicos, DL N° 20530, en promedio, para el período de estudio, se ha gastado 1,3% del PIB y la tendencia observada también es decreciente. En este caso, la caída en el gasto se explica por el cierre constitucional del régimen en el año 2004 y las otras reformas paramétricas importantes. En el futuro, es de esperar que el gasto siga disminuyendo hasta que extinguirse por completo en el año 2040 aproximadamente (Bernal 2016).

En tercer lugar, se encuentra el gasto destinado a la Caja Militar Policial, el cual ascendió a 0,13% por ciento del PIB promedio anual para el período de análisis. Sin embargo, su tendencia parece ser ligeramente creciente. Este régimen si bien ha sufrido reformas importantes, siendo la más reciente la del 2012 (mediante la cual se crea un nuevo régimen y se elimina el "efecto espejo" para las nuevas generaciones así como una serie de prestaciones adicionales que se otorgaban a los retirados), parece que aún necesita reformarse porque el gasto viene creciendo en mayor medida que el número de beneficiarios.

Finalmente, se observa que los gastos asociados al SPP y a Pensión 65 no son muy elevados. En promedio, para el período de análisis, se ha gastado 0,15% del PIB en bonos de reconocimiento, pensiones mínimas y complementarias en el SPP y, 0,11% del PIB en Pensión 65. Se prevé que el gasto en el SPP sea temporal y se extinga aproximadamente en el año 2035 (Bernal et al. 2008) mientras que el gasto en Pensión 65, por el contrario, aumente en el futuro debido a potenciales aumentos del valor de la pensión y el envejecimiento de la población.

III. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Perú

A. Ingresos del sistema de pensiones

1. Evolución de las tasas de cotización

El cuadro 9 presenta la evolución de las tasas de cotización por subsistema de pensiones. Hasta agosto de 1995, la tasa de aporte al SNP estuvo repartida en 3% por el empleado y 6% por el empleador. Sin embargo, en 1995, como parte de las reformas paramétricas del SNP, se decidió subir la tasa de aporte del empleado a 11%, y eliminar el aporte del empleador. En enero de 1997 la tasa fue incrementada una vez más, hasta 13%, y se ha mantenido en ese valor hasta la actualidad.

Cuando se creó el SPP, la tasa de aporte del empleado era de 10%. Para incrementar la afiliación y los traspasos al sistema, en 1995 se redujo la tasa a 8%. En enero de 2006 se volvió a la tasa de 10%, y se ha mantenido invariable desde ese momento. Con respecto a los regímenes pensionarios de la CPMP, el DL No. 19846 tiene una tasa de aporte del empleado de 13%, mientras que el DL No. 1133, de 12%. Además, el empleador realiza un aporte al fondo de pensión del trabajador de 6% de la remuneración mensual.

Cuadro 9
Evolución tasas de cotización por subsistema, 1995-2015

Año	Sistema nacional de pensiones	Sistema privado de pensiones	DL No. 19846	DL No. 1133
1995	11	8	13	-
2000	13	8	13	-
2005	13	8	13	-
2010	13	10	13	-
2015	13	10	13	12

Fuente: SBS y Bernal et al. (2008).

2. Ingresos del sistema de pensiones

Para esta sección, se definirá ingresos de los subsistemas de pensiones como aquellos que se obtienen de los aportes que realizan los afiliados activos. La única excepción a esta regla se da en el SNP, donde también se toma en cuenta al rendimiento del FCR como ingresos. De esta forma, los ingresos totales que los diferentes subsistemas obtienen (tanto vía aportes como del Gobierno Central vía transferencias) son utilizados para financiar el gasto público en pensiones. Cabe destacar que no se cuenta con información de los ingresos por aportes del DL No. 20530, pero se sabe que no representan gran parte de los ingresos totales del sistema peruano de pensiones, dado que el número de aportantes es reducido y se encuentra cerrado a nuevas afiliaciones. Por último, el subsistema no contributivo (Pensión 65) no es considerado en esta parte puesto que no existen ingresos por aportes para dicho régimen.

a) Ingresos en moneda corriente y real

El cuadro 10 muestra los ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones en soles corrientes para el periodo 2000-2017. En promedio, el subsistema que ha tenido el mayor monto de ingresos es el SPP, con más de 5 mil millones de soles por año. En segundo lugar, está el SNP y finalmente los regímenes pensionarios que administra la CPMP. En general, todos los subsistemas muestran un aumento de sus ingresos por aportes en soles corrientes. En específico, el DL No. 1133 muestra un aumento rápido y significativo de sus ingresos por aportes. Esto se explica porque es el subsistema al que se afilia todo el nuevo personal militar y policial desde el año 2013. De manera general, los ingresos totales del sistema peruano de pensiones han aumentado desde 2 mil millones de soles en el año 2001 a cerca de 15 mil millones para el 2017.

En soles reales (tomando como año base el 2000), el cuadro 11 evidencia que el aumento de los ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones ha sido más moderado. Aún así, es notorio que en la mayoría de años el ingreso por aportes ha aumentado con respecto al año anterior. El ingreso total anual promedio del sistema peruano de pensiones en soles reales es de 5 mil millones.

b) Crecimiento real de los ingresos

Con respecto a la tasa de crecimiento real de los ingresos, el cuadro 12 se muestra en línea con el cuadro anterior. En promedio, ningún subsistema presenta una tasa de crecimiento negativa de los ingresos por aportes. La menor tasa promedio la tiene el DL No. 19846 (2,5%), dado que durante varios años presentó una tasa de crecimiento negativa. Sin embargo, desde 2013 en adelante presenta tasas positivas. El SPP presenta tasas de crecimiento de los ingresos positivas, menos en los años 2008 y 2009. En promedio, los ingresos de este subsistema han crecido en 10,6% entre los años 2000-2017. El SNP es el subsistema que presenta la mayor tasa de crecimiento de ingresos promedio, con 13%, a pesar de que para algunos años presenta valores negativos. El DL No. 1133 presenta una tasa de crecimiento de ingresos promedio de 97,5%, pero esto se debe a que es un régimen pensionario nuevo, y lo más probable es que la tasa de crecimiento disminuya en los próximos años.

Cuadro 10
Ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones en soles corrientes, 2000-2017

Año	Sistema nacional de pensiones (aportes y FCR)	Sistema privado de pensiones	DL No.19846	DL No.1133	DL No. 20530	Ingreso total
2000	486 038 489	-	185 325 666	-	-	671 364 155
2001	479 480 549	1 469 992 734	191 924 532	-	-	2 141 397 815
2002	806 367 184	1 544 055 279	202 270 467	-	-	2 552 692 930
2003	1 054 152 449	2 038 867 544	203 457 840	-	-	3 296 477 833
2004	1 017 355 170	2 193 509 900	205 975 729	-	-	3 416 840 799
2005	1 218 874 728	2 452 523 946	225 789 463	-	-	3 897 188 137
2006	1 507 084 923	3 719 039 308	225 102 005	-	-	5 451 226 236
2007	1 005 657 180	5 223 175 688	228 937 012	-	-	6 457 769 880
2008	1 654 588 153	4 806 866 904	260 141 020	-	-	6 721 596 077
2009	1 896 099 716	4 804 923 039	255 169 883	-	-	6 956 192 638
2010	2 272 036 102	5 149 186 686	263 747 318	-	-	7 684 970 106
2011	2 973 089 839	5 760 281 649	265 637 852	-	-	8 999 009 340
2012	2 431 000 000	6 677 072 967	269 187 389	-	-	9 377 260 356
2013	3 346 889 181	7 630 764 540	326 522 000	11 774 000	-	11 315 949 721
2014	3 208 683 026	8 099 184 643	376 382 000	41 541 000	-	11 725 790 669
2015	3 908 185 800	8 858 223 200	391 127 000	79 622 000	-	13 237 158 000
2016	3 952 987 655	9 379 979 000	420 838 000	118 725 000	-	13 872 529 655
2017	4 005 327 059	10 062 752 000	435 525 000	145 422 000	-	14 649 026 059
Promedio	2 067 994 289	5 286 494 060	274 058 899	79 416 800	-	7 356 913 356

Fuente: Cuadros estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP (19846 y 1133), Boletines estadísticos SPP (SBS).

Nota: No se cuenta con información de los ingresos por aportes del régimen pensionario del DL No. 20530.

Cuadro 11
Ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones en soles reales de 2000, 2000-2017

Año	Sistema nacional de pensiones (aportes y FCR)	Sistema privado de pensiones	DL No. 19846	DL No. 1133	DL No. 20530	Ingreso total
2000	486 038 489	-	185 325 666	-	-	671 364 155
2001	470 192 411	1 441 517 135	188 206 714	-	-	2 099 916 260
2002	789 232 310	1 511 244 926	197 972 327	-	-	2 498 449 563
2003	1 008 937 914	1 951 416 771	194 731 160	-	-	3 155 085 844
2004	939 325 119	2 025 270 042	190 177 611	-	-	3 154 772 773
2005	1 107 472 772	2 228 369 685	205 152 898	-	-	3 540 995 355
2006	1 342 473 298	3 312 826 562	200 515 198	-	-	4 855 815 057
2007	880 158 859	4 571 363 330	200 367 425	-	-	5 651 889 614
2008	1 368 879 120	3 976 832 378	215 220 694	-	-	5 560 932 192
2009	1 523 953 958	3 861 865 187	205 087 923	-	-	5 590 907 068
2010	1 798 595 610	4 076 213 649	208 788 394	-	-	6 083 597 653
2011	2 276 843 725	4 411 323 516	203 430 071	-	-	6 891 597 312
2012	1 796 048 909	4 933 093 221	198 878 534	-	-	6 928 020 665
2013	2 405 231 040	5 483 824 154	234 653 975	8 461 347	-	8 132 170 516
2014	2 233 413 891	5 637 462 891	261 981 872	28 914 743	-	8 161 773 398
2015	2 627 099 476	5 954 536 125	262 917 269	53 522 254	-	8 898 075 124
2016	2 565 051 042	6 086 567 176	273 077 238	77 039 372	-	9 001 734 827
2017	2 528 129 030	6 351 525 126	274 899 747	91 789 153	-	9 246 343 057
Promedio	1 563 726 499	3 989 132 463	216 743 595	51 945 374	-	5 562 413 357

Fuente: Cuadros estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP (19846 y 1133), Boletines estadísticos SPP (SBS) y Banco Central de Reserva del Perú (para el IPC).

Nota: No se cuenta con información de los ingresos por aportes del régimen pensionario del DL No. 20530.

Cuadro 12
Tasa de crecimiento real anual de los ingresos de los subsistemas de pensiones, 2000-2017

Año	Sistema nacional de pensiones (aportes y FCR)	Sistema privado de pensiones	DL No. 19846	DL No. 1133	DL No. 20530	Ingreso total
2000	-	-	-	-	-	-
2001	-3,3	-	1,6	-	-	-
2002	67,9	4,8	5,2	-	-	19,0
2003	27,8	29,1	-1,6	-	-	26,3
2004	-6,9	3,8	-2,3	-	-	0,0
2005	17,9	10,0	7,9	-	-	12,2
2006	21,2	48,7	-2,3	-	-	37,1
2007	-34,4	38,0	-0,1	-	-	16,4
2008	55,5	-13,0	7,4	-	-	-1,6
2009	11,3	-2,9	-4,7	-	-	0,5
2010	18,0	5,6	1,8	-	-	8,8
2011	26,6	8,2	-2,6	-	-	13,3
2012	-21,1	11,8	-2,2	-	-	0,5
2013	33,9	11,2	18,0	-	-	17,4
2014	-7,1	2,8	11,6	241,7	-	0,4
2015	17,6	5,6	0,4	85,1	-	9,0
2016	-2,4	2,2	3,9	43,9	-	1,2
2017	-1,4	4,4	0,7	19,1	-	2,7
Promedio	13,0	10,6	2,5	97,5	-	10,2

Fuente: Cuadros estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP (19846 y 1133), Boletines estadísticos SPP (SBS) y Banco Central de Reserva del Perú (para el IPC).

Nota: No se cuenta con información de los ingresos por aportes del régimen pensionario del DL No. 20530.

c) Ingresos como porcentaje de los ingresos públicos totales

El cuadro 13 muestra los ingresos por aportes como porcentaje de los ingresos totales del Gobierno Central. La información sobre los ingresos del Gobierno Central fue obtenida del portal CEPALSTAT. El subsistema que representa mayor porcentaje de los ingresos públicos del Gobierno Central es el SPP, con un 7,2% en promedio para el periodo bajo estudio. En segundo lugar, está el SNP, y finalmente los regímenes que administra la CPMP. En total, los ingresos de los diferentes subsistemas de pensiones representan alrededor del 10% de los ingresos públicos totales del Gobierno Central.

d) Ingresos como porcentaje del PIB

Finalmente, el cuadro 14 presenta los ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones como porcentaje del PIB. Al igual que en el caso anterior, los ingresos del SPP son los que representan la mayor proporción del PIB, seguido del SNP y los regímenes que administra la CPMP. En promedio, los ingresos por aportes de los diferentes subsistemas de pensiones representan el 1,7% del PIB durante el periodo 2000-2017.

Cuadro 13
Ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones como porcentaje
de los ingresos totales del gobierno central, 2000-2017

Año	Sistema nacional de pensiones (aportes y FCR)	Sistema privado de pensiones	DL No. 19846	DL No. 1133	DL No. 20530	Ingreso total
2000	1,68	-	0,64	-	-	2,32
2001	1,77	5,42	0,71	-	-	7,89
2002	2,74	5,25	0,69	-	-	8,68
2003	3,29	6,36	0,63	-	-	10,28
2004	2,85	6,14	0,58	-	-	9,56
2005	2,86	5,76	0,53	-	-	9,16
2006	2,80	6,92	0,42	-	-	10,14
2007	1,64	8,52	0,37	-	-	10,54
2008	2,44	7,08	0,38	-	-	9,91
2009	3,10	7,86	0,42	-	-	11,38
2010	3,05	6,91	0,35	-	-	10,32
2011	3,35	6,49	0,30	-	-	10,13
2012	2,49	6,85	0,28	-	-	9,62
2013	3,22	7,34	0,31	0,01	-	10,88
2014	2,94	7,43	0,35	0,04	-	10,76
2015	3,88	8,79	0,39	0,08	-	13,14
2016	3,99	9,48	0,43	0,12	-	14,02
2017	3,87	9,73	0,42	0,14	-	14,17
Promedio	2,89	7,20	0,46	0,08	-	10,16

Fuente: Cuadros estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP (19846 y 1133), Boletines estadísticos SPP (SBS) y CEPALSTAT (para los ingresos totales del Gobierno Central).

Nota: No se cuenta con información de los ingresos por aportes del régimen pensionario del DL No. 20530.

Cuadro 14
Ingresos por aportes de los subsistemas de pensiones como porcentaje del PIB, 2000-2017
(En porcentajes)

Año	SNP (aportes y FCR)	SPP	19846	1133	20530	Ingreso total
2000	0,27	-	0,10	-	-	0,37
2001	0,26	0,81	0,11	-	-	1,18
2002	0,42	0,80	0,10	-	-	1,32
2003	0,51	0,99	0,10	-	-	1,60
2004	0,44	0,96	0,09	-	-	1,49
2005	0,48	0,97	0,09	-	-	1,54
2006	0,52	1,29	0,08	-	-	1,89
2007	0,31	1,63	0,07	-	-	2,01
2008	0,47	1,36	0,07	-	-	1,90
2009	0,52	1,31	0,07	-	-	1,90
2010	0,55	1,24	0,06	-	-	1,85
2011	0,63	1,22	0,06	-	-	1,91
2012	0,48	1,31	0,05	-	-	1,84
2013	0,61	1,39	0,06	-	-	2,07
2014	0,56	1,42	0,07	0,01	-	2,05
2015	0,65	1,47	0,06	0,01	-	2,19
2016	0,61	1,45	0,07	0,02	-	2,15
2017	0,58	1,47	0,06	0,02	-	2,13
Promedio	0,49	1,24	0,08	0,02	-	1,74

Fuentes: Cuadros estadísticos ONP, Memorias Anuales CPMP (19846 y 1133), Boletines estadísticos SPP (SBS) y CEPALSTAT (para el PIB).

Nota: no se cuenta con información de los ingresos por aportes del régimen pensionario del DL No. 20530.

B. Balance financiero del sistema de pensiones, 2000-2017

En esta subsección se realizará la diferencia entre los ingresos por aportes y los gastos por pago de planilla de pensiones (que representan el gasto público en pensiones) para todos los regímenes de pensiones públicos. Para el régimen privado se considerará como gasto el pago de su planilla de pensiones, además de las transferencias que recibe por bonos de reconocimiento y que consideramos como gasto público¹⁴.

El cuadro 15 muestra el balance financiero de los subsistemas de pensiones públicos en soles corrientes, mientras que el cuadro 16 hace lo mismo pero como porcentaje del PIB. Con respecto al SNP, se muestra que desde el año 2000 hasta el 2014, había un déficit importante en dicho subsistema, llegando a alcanzar un punto máximo de casi 5 mil millones de soles en el 2007. Desde ese momento en adelante, la situación financiera del SNP ha mejorado considerablemente, llegando a presentar un balance positivo desde el 2015. Esto se debe a que las Transferencias del Tesoro hacia este subsistema han disminuido considerablemente. Para el DL No. 20530, se observa que, para todos los años bajo estudio, hay un saldo negativo. Se debe considerar que no se cuenta con información de los ingresos por aportes para este subsistema. Aún así, el número de aportantes es bastante reducido y el régimen se encuentra cerrado a nuevas afiliaciones, por lo que, incluso si se incluyeran los ingresos, el subsistema presentaría un saldo negativo importante.

En cuanto a los regímenes pensionarios de la CPMP, se discutirá primero el caso del DL No. 19846. A pesar de que, para los primeros años de la década del 2000, el subsistema presentaba un balance financiero positivo, a partir del 2003 en adelante el subsistema comenzó a presentar un déficit, que ha ido aumentando desde casi 4 millones de soles en 2003 a más de mil millones de soles en 2017. Este desbalance fue la principal motivación para la clausura de este régimen en 2012 y la apertura del DL No. 1133. Con respecto a este último, todavía no presenta un gasto público en pensiones, por lo que el balance es positivo para todos los años desde su creación en 2013. Pensión 65 solo exhibe gastos por pensiones, al ser un subsistema no contributivo.

Al momento de restar el total de los ingresos de los subsistemas de pensiones públicos menos el gasto público en pensiones, se muestra que hay un saldo negativo durante todos los años. Sin embargo, el déficit en 2017 es menor al de los inicios de la década del 2000. Esto se debe principalmente a la mejora en la situación financiera del SNP y a la reciente apertura del DL No. 1133.

Con respecto al SPP, el cuadro 17 muestra su balance financiero. En este caso, es importante aclarar que el Estado no desembolsa dinero para el pago de pensiones del SPP, puesto que estas se pagan con los fondos acumulados por cada individuo que se encuentra afiliado. El único gasto público que se tiene es el de los Bonos de Reconocimiento (BdR) y Bonos Complementarios. Cabe señalar que este gasto público en el SPP por definición es transitorio, ya que sólo cuentan con estos bonos un subgrupo de la población y, por tanto, en un determinado momento llegará a ser cero. A partir de ese momento, el sistema se mantendrá únicamente con los aportes de los afiliados.

Por estos motivos, se decidió definir como egreso o gasto total en este subsistema el gasto público (por bonos) más el gasto por pago de sus pensiones. Dado que la cantidad de pasivos en el SPP todavía no es muy alta, el saldo final es positivo para cada año, e incluso ha ido aumentando sostenidamente desde el año 2006 en adelante. Esto es previsible al ser un sistema relativamente joven y va acorde con el incremento de sus ingresos por aportes. El gasto en pensiones se ha incrementado también, pero no al mismo ritmo ni magnitud que los ingresos de los trabajadores activos.

¹⁴ Notar que en el SPP, a nivel individual, el gasto por el pago de planilla de pensiones es completamente autofinanciado pues las pensiones se pagan del saldo de la Cuenta de Individual de Capitalización de cada pensionista. Sin embargo, a nivel macro, es útil hacer un balance financiero entre los ingresos totales del sistema versus los egresos totales, de modo que nos permita ver que tan líquido es el sistema y cómo la demanda por el pago de pensiones va evolucionando conforme madura el sistema.

Cuadro 15
Balance financiero (ingresos menos gastos) de los subsistemas públicos de pensiones
en soles corrientes, 2000-2017

Año	Sistema nacional de pensiones ^a	DL No. 20530 ^b	DL No. 19846	DL No. 1133 ^c	Pensión 65 ^d	Balance subsistemas públicos
2000	-2 324 238 786	-4 282 392 441	77 023 785	-	-	-6 529 607 442
2001	-2 769 020 725	-4 313 750 416	78 981 364	-	-	-7 003 789 777
2002	-3 658 104 888	-4 146 725 306	45 915 314	-	-	-7 758 914 880
2003	-3 751 354 496	-4 014 253 200	21 600 529	-	-	-7 744 007 167
2004	-4 372 700 308	-4 136 966 604	-3 916 163	-	-	-8 513 583 075
2005	-4 763 527 192	-4 345 591 396	-20 089 701	-	-	-9 129 208 289
2006	-4 430 219 662	-4 336 016 238	-84 515 308	-	-	-8 850 751 208
2007	-4 914 497 547	-4 660 120 555	-135 584 072	-	-	-9 710 202 174
2008	-3 727 171 115	-4 675 166 737	-176 798 701	-	-	-8 579 136 553
2009	-3 266 823 387	-3 085 018 554	-252 875 333	-	-	-6 604 717 274
2010	-2 961 972 966	-3 159 016 557	-270 613 682	-	-	-6 391 603 205
2011	-2 591 317 818	-3 205 960 213	-318 229 148	-	-	-6 115 507 179
2012	-2 479 297 918	-3 344 677 851	-381 377 611	-	-371 509 500	-6 576 862 880
2013	-1 643 740 771	-3 375 013 771	-533 157 000	11 774 000	-459 447 000	-5 999 584 542
2014	-1 487 976 981	-3 955 640 086	-704 600 000	41 541 000	-675 000 000	-6 781 676 067
2015	151 646 910	-3 599 740 968	-881 440 000	79 622 000	-752 521 500	-5 002 433 558
2016	138 064 384	-3 651 454 825	-1 062 378 000	118 725 000	-754 458 000	-5 211 501 441
2017	76 227 121	-3 680 118 981	-1 224 698 000	145 422 000	-818 262 000	-5 501 429 860

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Cuadros estadísticos ONP, Memorias CPMP, Memorias Pensión 65, Boletines Estadísticos SPP (SBS).

^a El SNP considera como ingresos los rendimientos del FCR, además de los ingresos por aportes.

^b No se cuenta con información de los ingresos por aportes del DL No. 20530.

^c No hay gasto público en pensiones en el DL No. 1133, dado que es un régimen relativamente nuevo.

^d Pensión 65 solo tiene gastos, al ser un subsistema no contributivo.

Cuadro 16
Balance financiero de los subsistemas públicos de pensiones como porcentaje del PIB, 2000-2017

Año	Sistema nacional de pensiones	DL No. 20530	DL No. 19846	DL No. 1133	Pensión 65	Balance subsistemas públicos
2000	-1,3	-2,4	0,0	-	-	-3,9
2001	-1,5	-2,4	0,0	-	-	-3,3
2002	-1,9	-2,1	0,0	-	-	-3,6
2003	-1,8	-2,0	0,0	-	-	-3,3
2004	-1,9	-1,8	0,0	-	-	-3,2
2005	-1,9	-1,7	0,0	-	-	-3,1
2006	-1,5	-1,5	0,0	-	-	-2,3
2007	-1,5	-1,5	0,0	-	-	-1,7
2008	-1,1	-1,3	-0,1	-	-	-1,5
2009	-0,9	-0,8	-0,1	-	-	-1,0
2010	-0,7	-0,8	-0,1	-	-	-0,8
2011	-0,5	-0,7	-0,1	-	-	-0,7
2012	-0,5	-0,7	-0,1	-	-0,1	-0,5
2013	-0,3	-0,6	-0,1	0,0	-0,1	-0,3
2014	-0,3	-0,7	-0,1	0,0	-0,1	-0,3
2015	0,0	-0,6	-0,1	0,0	-0,1	0,0
2016	0,0	-0,6	-0,2	0,0	-0,1	0,0
2017	0,0	-0,5	-0,2	0,0	-0,1	0,1

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Cuadros estadísticos ONP, Memorias CPMP, Memorias Pensión 65, Boletines Estadísticos SPP (SBS).

Cuadro 17
Balance financiero del sistema privado de pensiones, 2000-2017

Año	Ingresos por aportes	Gasto público (Bonos de reconocimiento y bonos complementarios)	Gasto planilla pensiones	Balance financiero sistema privado de pensiones	Balance financiero sistema privado de pensiones (como porcentaje del PIB)
2000	-	-	-	-	-
2001	1 469 992 734	154 307 358	-	1 315 685 376	0,7
2002	1 544 055 279	165 700 378	234 636 560	1 143 718 341	0,6
2003	2 038 867 544	591 068 746	773 376 431	674 422 367	0,3
2004	2 193 509 900	727 137 995	904 675 239	561 696 666	0,2
2005	2 452 523 946	601 884 953	975 695 302	874 943 692	0,3
2006	3 719 039 308	890 577 331	1 006 239 131	1 822 222 845	0,6
2007	5 223 175 688	420 588 073	841 976 603	3 960 611 012	1,2
2008	4 806 866 904	274 406 409	825 758 242	3 706 702 253	1,0
2009	4 804 923 039	303 048 809	924 013 721	3 577 860 509	1,0
2010	5 149 186 686	741 966 767	1 909 632 653	2 497 587 266	0,6
2011	5 760 281 649	530 060 322	1 891 433 589	3 338 787 738	0,7
2012	6 677 072 967	508 598 508	1 896 915 514	4 271 558 945	0,8
2013	7 630 764 540	448 406 458	2 171 056 276	5 011 301 806	0,9
2014	8 099 184 643	692 239 996	2 643 645 494	4 763 299 153	0,8
2015	8 858 223 200	677 806 206	3 038 113 800	5 142 303 194	0,9
2016	9 379 979 000	628 511 397	2 048 591 000	6 702 876 603	1,0
2017	10 062 752 000	818 593 510	1 497 785 000	7 746 373 490	1,1

Fuente: Cuadros estadísticos ONP (gasto público) y Boletines estadísticos SPP (SBS).

C. Estudios actuariales y financieros del sistema de pensiones

En cuanto a los estudios actuariales y financieros disponibles para el sistema peruano de pensiones, se cuenta con información de tres instituciones: la ONP, el DL No. 20530 y la CPMP¹⁵.

De la ONP, se tienen dos informes del Cálculo Actuarial de Reservas del Régimen del Decreto Ley No. 19990, uno a diciembre de 2018 y el otro a diciembre 2019. Estos informes tienen como objetivo principal actualizar la cantidad de reservas requeridas para atender las obligaciones pensionarias del SNP hasta su extinción.

Para cumplir con su propósito, se utiliza información administrativa individual de los diferentes tipos de pensionistas (ya sea por jubilación, invalidez, orfandad, etc.) y afiliados al SNP, el cuadro de Mortalidad del Sistema de Pensiones del 2005, y se asume una tasa de interés técnico del 5,03% y que el sistema se encuentra cerrado a nuevas afiliaciones, entre varios supuestos más. Los principales resultados se muestran en el cuadro 18. De acuerdo con los informes, la reserva neta (valor presente de pensiones menos valor presente de aportes) que se necesita para cumplir con el pago de las obligaciones pensionarias de este subsistema es de 114 mil millones de soles en el 2017, 106 mil millones en el 2018

¹⁵ Se ha solicitado formalmente el estudio actuarial completo de la CPMP, pues sólo hemos podido acceder a una parte de él.

y 138 mil millones en el 2019. Se evidencia que la reserva previsional para los pensionistas se encuentra al alza, mientras que el valor presente de las aportaciones de los trabajadores activos se mantuvo prácticamente invariable entre 2018 y 2019.

Esto quiere decir que el número de pensionistas está creciendo más que el número de trabajadores que se encuentran realizando aportes al sistema. Esto se debe a que los afiliados en el SNP son relativamente mayores y buena parte de ellos están jubilándose o próximos a hacerlo. Ello podría explicar el hecho de que la reserva neta tenga que ser mucho mayor en el 2019. Asimismo, cabe destacar que, entre los años 2017 y 2018, las reservas actuariales netas disminuyeron en 5,1%, principalmente por el aumento del salario mínimo de S/. 850 a S/. 930, lo que eleva el valor presente de las aportaciones de los trabajadores activos.

Cuadro 18
Resultados principales de los informes del cálculo actuarial de reservas DL No. 19990, 2017-2019
(En soles corrientes y como porcentaje del PIB)

Año	2017 ^a	Porcentaje	2018	Porcentaje	2019
Reserva previsional pensionistas	42 125 000 000	6,0	43 493 756 621,16	6,0	50 368 513 720,50
Reserva bruta de trabajadores activos	154 707 000 000	23,0	166 571 777 387,51	23,0	188 696 961 510,09
Valor presente de aportaciones de trabajadores activos	83 436 000 000	12,0	101 686 044 147,16	14,0	101 658 718 130,37
Reserva para contingencias ^b	1 063 000 000	0,2	481 066 536,01	0,1	1 114 123 836,17
Reserva neta	114 459 000 000	17,0	106 860 556 397,62	15,0	138 520 880 936,39

Fuente: Informes del Cálculo Actuarial de Reservas de la ONP 2018 y 2019.

^a Solo se contaba con estas cifras en millones de soles en el informe 2018.

^b La Reserva para Contingencias Pensionarias comprende el pago de intereses y devengados provenientes de los procesos judiciales en trámite y el pago de pensiones, intereses y devengados provenientes de solicitudes administrativas. Para los años 2017 y 2018, se expresan los montos como porcentaje del PIB nominal en la columna "Porcentaje".

Un estudio que también realiza estimaciones de las reservas pensionarias netas del SNP, es el de Olivera (2016). El autor calcula dicha reserva, así como la del SPP, utilizando muestras aleatorias de data administrativa individual de ambos subsistemas, a diciembre del 2013. Según sus cálculos, estos dos subsistemas presentan un déficit actuarial de 31 mil millones de dólares (16% del PIB). Este número es la diferencia entre las reservas actuariales para pagar pensiones de los actuales afiliados (26% del PIB) y el valor presente de sus contribuciones (10% del PIB). Para el caso particular del SNP, el autor estima que se necesita una reserva neta de más de 30 mil millones de dólares, que representan cerca del 15% del PIB de ese año.

Con relación al DL No. 20530, se tuvo acceso al cálculo de la reserva pensionaria para los años 2018 y 2019 a través de la ONP. El cuadro 19 muestra que las reservas pensionarias ascienden a más de 40 mil millones de soles en el 2018 y 31 mil millones en el 2019. En términos nominales, es bastante menor que la reserva neta del SNP. Como porcentaje del PIB, las reservas pensionarias del 2018 representan el 5,6%.

Cuadro 19
Reservas pensionarias del DL No. 20530
(En soles)

Reservas pensionarias ^a	2018 ^b	2019 ^c
Afiliados activos	2 054 504 735	1 351 542 075
Pensionistas	38 447 983 272	29 471 570 588
Contingencias	446 513 698	243 512 070
Total	40 949 001 705	31 066 624 733

Fuente: ONP.

^a Se refiere a las reservas relacionadas al pago de las pensiones. No incluye montos de devengados, ni intereses, ni reserva por gasto administrativo.

^b El cálculo de las reservas actuariales a diciembre 2018 está culminado. En total, han sido más de 700 entidades con personal del DL N° 2530 a las que se realizó cálculo de reservas actuariales.

^c Las reservas actuariales a diciembre 2019 aún se encuentran en proceso de cierre pues varias instituciones con personal del DL N° 20530 aún continúan en el proceso de realizar su cálculo actuarial. Al 21 de febrero 2020, son 653 entidades las que han culminado el cálculo de reservas actuariales.

En el caso de la CPMP, no se publica un informe de cálculo actuarial de manera separada, sino que se calcula una Reserva Técnica anual como parte de la Memoria Institucional que la Caja publica cada año. Este es un cálculo estimado¹⁶ del fondo requerido para cubrir todas las obligaciones futuras de la CPMP. La Caja utiliza el coeficiente técnico para evaluar el grado de equilibrio actuarial en un momento determinado. Esta medida representa el porcentaje de la reserva técnica que se puede cubrir con el Fondo Acumulado por la CPMP al momento de la medición.

El cuadro 20 y el cuadro 21 muestran la Reserva Técnica (en miles de soles) necesaria para cubrir las obligaciones pensionarias del DL No. 19846 y No. 1133 desde 2014 en adelante, respectivamente. La Reserva Técnica para ambos regímenes es mucho menor de la Reserva requerida en el SNP. En el caso del DL No. 19846, el monto de la reserva técnica requerida ha ido aumentando cada año, debido al aumento de pensionistas y al cierre del sistema a nuevas afiliaciones desde el 2013. Cabe mencionar que el DL No. 19846 no podría cubrir más que el 5% de sus obligaciones con sus fondos actuales. Para el caso del DL No. 1133, la reserva requerida es bastante menor debido principalmente al cambio en la tasa de reemplazo de este régimen con respecto al DL No. 19846 (ver en el anexo, cuadro A1); y también a que no hay muchos afiliados ni pensiones que se tengan que pagar en el corto plazo. Se espera que en el futuro el monto de la reserva técnica siga creciendo.

Cuadro 20
Reserva técnica DL No. 19846, 2014-2018
(En miles de soles corrientes)

Año	Reserva técnica ^a	Fondo acumulado	Coeficiente técnico	Reserva técnica/PIB
2014	28 336 141	1 606 540	5,67	5,0
2015	29 408 303	2 097 349	7,13	4,9
2016	30 683 009	1 586 382	5,17	4,7
2017	32 079 101	1 244 975	3,88	4,7
2018	52 596 828	1 134 861	2,16	7,2

Fuente: Memoria Institucional CPMP 2018.

^a El cálculo de la reserva técnica está compuesto por el fondo de primas, que se estima utilizando el método prospectivo para los miembros activos y rentas en curso para los pensionistas.

¹⁶ Las memorias señalan que dicha Reserva Técnica se estima utilizando el método prospectivo para los miembros activos y las rentas en curso para los pensionistas, pero no se da mayor detalle acerca de la metodología ni los supuestos.

Cuadro 21
Reserva técnica DL No. 1133, 2014-2018
 (En miles de soles corrientes)

Año	Reserva técnica ^a	Fondo acumulado	Coficiente técnico	Reserva técnica/PIB
2014	390 842	55 484	14,19	0,07
2015	578 113	135 919	23,51	0,10
2016	890 118	275 229	30,92	0,14
2017	1 111 559	452 232	40,68	0,16
2018	1 618 686	668 115	41,28	0,22

Fuente: Memoria Institucional CPMP 2018.

^a El cálculo de la reserva técnica está compuesto por el fondo de primas, que se estima utilizando el método prospectivo para los miembros activos y rentas en curso para los pensionistas.

D. Proyecciones del gasto público en pensiones

En esta sección se discuten las principales proyecciones del gasto público en pensiones que se han hecho para el caso peruano. Comenzamos resumiendo los principales resultados de los estudios disponibles en el cuadro 22.

Cuadro 22
Proyecciones del gasto público en pensiones en Perú

Estudio	Revista	Año	Metodología	Resultados
Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al 2075. Evidencia de Chile, Perú, Colombia y México (Bernal, 2016)	Apuntes 79	2016	Modelo de Clements et al. (2013)	Gasto público en pensiones (regímenes contributivos y no contributivos, como porcentaje del PIB): 2015: 1,8 2025: 2,3 2035: 2,6 2045: 3,13 2055: 4,13 2065: 5,3 2075: 6,3
Un modelo para el sistema de pensiones en el Perú: Diagnóstico y recomendaciones (Alonso et al., 2014)	Revista Estudios Económicos (BCRP) 27, 81-98	2014	Modelo de Análisis Proyectivo de Pensiones (MAPP2)	Con información del 2010, proyectan ingresos por aportes y gastos por pago de pensiones del SNP hasta el 2050. El déficit fiscal del SNP muestra una tendencia creciente. En términos de valor presente, esto representa una deuda del 14% del PIB. El gasto en pensiones públicas se reduce de forma gradual en su horizonte de proyección.
Reporte técnico N° 004-2017-CF (Ganiko et al., 2017)	Concejo fiscal	2017	Metodología actuarial ONP	Con información de aportantes, pensionistas y asegurados a diciembre 2016, proyectan el gasto previsional del SNP hasta el 2126. El gasto previsional alcanza un punto máximo de 0,49% del PIB (más de 16 mil millones de soles del 2016) en 2055.

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de Bernal (2016), Alonso et al. (2014) y Ganiko et al. (2017).

En segundo lugar, realizamos una proyección del gasto público en pensiones con la información disponible hasta el 2017. La metodología que se sigue es la que presentan Clements et al. (2013) y Bernal (2016). Hacemos la proyección sólo para los regímenes públicos de pensiones pues esta metodología no es aplicable para los bonos de reconocimiento y bonos complementarios del sistema privado. Según los autores, podemos definir el gasto público en pensiones, PE, como porcentaje del PIB, de la siguiente manera:

$$\frac{PE}{PIB} = \frac{Pob_{65}}{Pob_{14-64}} * \frac{Pens}{Pob_{65}} * \frac{\bar{P}}{\frac{PIB}{l}} * \frac{Pob_{14-64}}{l} \quad (1)$$

donde Pob_{65} denota a la población mayor o igual a 65 años, Pob_{14-64} denota a la población entre 14 y 64 años, $Pens$ denota a la población pensionada, \bar{P} es la pensión promedio y l es el número de trabajadores de la Población Económicamente Activa (PEA).

Esta identidad nos dice que el gasto público en pensiones resulta del producto de cuatro ratios: el ratio de dependencia de vejez $O(t)$, el de elegibilidad $E(t)$, la tasa de reemplazo $G(t)$, y la inversa del ratio de empleo $L(t)$. El ratio de dependencia de vejez mide el envejecimiento poblacional y se calcula como la población de 65 años o más dividida entre la población entre 14 y 64 años, $\frac{Pob_{65}}{Pob_{14-64}}$. El ratio de elegibilidad se mide como el número de pensionistas en

proporción de la población adulta mayor, $\frac{Pens}{Pob_{65}}$. Este ratio depende tanto de la cobertura de los

sistemas así como de las reglas para obtener pensión. A mayor cobertura, mayor será el número de potenciales pensionistas y, mientras más generosas sean las reglas, por ejemplo, bajas edades de jubilación o años de aportación, mayor será el número de pensionistas. El tercer ratio captura la generosidad de las pensiones y se conoce como la tasa de reemplazo. La calculamos como la

pensión promedio dividida entre el ingreso promedio de la PEA, $\frac{\bar{P}}{\frac{PIB}{l}}$. Finalmente, la inversa del

ratio de empleo, $\frac{Pob_{14-64}}{l}$, captura los cambios en la participación de la fuerza laboral y cómo éstos afectan la elegibilidad futura en los sistemas de pensiones (si hay más trabajadores hoy, habrán más pensionistas mañana), las tasas de reemplazo (a través del salario de los trabajadores) y al PIB (generarán más producto).

Usando esta fórmula proyectamos el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB en un año, digamos t_2 , a partir de la información de gasto en el año t_1 y de las variaciones en los ratios de dependencia, elegibilidad, tasas de reemplazo y la inversa del ratio de empleo:

$$\frac{PE}{PIB}(t_2) = \frac{PE}{PIB}(t_1) \frac{O(t_2) E(t_2) G(t_2) L(t_2)}{O(t_1) E(t_1) G(t_1) L(t_1)} \quad (2)$$

Cuadro 23
Resultados de la proyección del gasto público en pensiones como porcentaje del PIB, 2020-2075

Año	Total	Total subsistemas civiles contributivos	Sistema nacional de pensiones	DL No. 20530	DL No. 19846	DL No. 1133	Pensión 65
2017	1,53	1,18	0,65	0,53	0,24	-	0,12
2020	1,47	1,03	0,62	0,41	0,29	-	0,16
2025	1,50	0,96	0,66	0,30	0,34	-	0,21
2030	1,39	0,86	0,71	0,15	0,28	-	0,24
2035	1,38	0,77	0,77	0,00	0,21	0,11	0,28
2040	1,62	0,84	0,84	0,00	0,11	0,34	0,33
2045	1,93	0,91	0,91	0,00	0,00	0,64	0,38
2050	2,45	0,98	0,98	0,00	0,00	1,03	0,44
2055	3,02	1,02	1,02	0,00	0,00	1,50	0,50
2060	3,71	1,06	1,06	0,00	0,00	2,08	0,57
2065	4,50	1,09	1,09	0,00	0,00	2,77	0,64
2070	5,33	1,08	1,08	0,00	0,00	3,53	0,71
2075	6,17	1,04	1,04	0,00	0,00	4,36	0,77

Fuente: Elaboración propia, en base a CEPALSTAT, cuadros estadísticos ONP, memorias CPMP, memorias Pensión 65, Boletines Estadísticos SPP (SBS), MEF.

Para realizar esta simulación se toman varios supuestos que varían según el subsistema. En el caso del SNP, se asume que el ratio de elegibilidad (porcentaje de pensionistas del subsistema sobre la población mayor de 64 años) crece hasta el 2075 siguiendo la tendencia que se muestra en el periodo 2000-2017, al ser un régimen abierto. Para el caso del DL No. 20530, se proyecta un ratio de elegibilidad decreciente, dado que el sistema se encuentra cerrado desde 2004. De acuerdo con el cálculo realizado, el año 2034 es el último periodo donde hay pensionistas de este subsistema.

El caso del DL No. 19846 es diferente al de los demás subsistemas. Si bien es cierto es un régimen actualmente cerrado, el ratio de elegibilidad continúa creciendo, puesto que todavía hay gente afiliada al subsistema que se está jubilando. Para la proyección, se asume que el ratio de elegibilidad crece con la tendencia mostrada en el periodo 2013-2017 hasta el año 2022 (10 años después de la reforma). A partir del 2023, el ratio de elegibilidad decrece anualmente en la mitad de la pendiente negativa mostrada en el DL No. 20530. Se asume que la extinción de este sistema se da de forma más gradual porque los afiliados tienen edades menores, en promedio. Para 2044, el número de pensionistas del DL No. 19846 es igual a cero¹⁷.

Para la proyección del gasto público del DL No. 1133 hubo que utilizar varios supuestos adicionales, puesto que todavía no se cuenta con datos observados de número de pensionistas o ratio de elegibilidad. Así, se asume que el gasto público en pensiones en este subsistema comienza a existir en 2033 (20 años luego de la reforma), porque desde ese año puede haber pensionistas, dadas las condiciones para la jubilación en este subsistema. Se asume que el ratio de elegibilidad crece al mismo ritmo que presenta el del DL No. 19846 entre los años 2013-2017. Finalmente, para

¹⁷ Usamos información de la pendiente de reducción del DL 20530 debido a que no contamos con información individual o de grupos etarios del DL 19846.

proyectar el gasto público, se asume que se parte de un valor inicial de 0,11% del PIB en 2035, que corresponde al último valor de gasto público como porcentaje del PIB que presenta el DL No. 19846. Al final del horizonte de simulación (2075) el gasto público del DL No. 1133 representa el 70% del gasto público en pensiones (4,3% del PIB).

Con relación al régimen de Pensión 65, asumimos que el ratio de elegibilidad crece con la misma pendiente que se calcula entre los años 2012-2017, hasta llegar a cubrir al 40% de la población adulta mayor (ver Bernal (2016) para más detalles). De ahí en adelante asumimos que no varía. Para mayor información sobre las variables utilizadas para la proyección (véase en el anexo, el cuadro A4).

A manera de resumen podemos decir que, actualmente, el gasto público en pensiones se encuentra relativamente controlado (1,53% del PIB en 2017). Sin embargo, las proyecciones muestran que el gasto va a aumentar significativamente hasta el 2075 (en cuatro veces el gasto actual). De todos los subsistemas, el nuevo régimen militar es el que más va a crecer, seguido del SNP y luego de Pensión 65. La razón de este crecimiento es principalmente el proceso de envejecimiento demográfico que ya estamos experimentando. Nuestra metodología captura este proceso a través del ratio de dependencia de vejez y nuestros resultados nos dicen que el régimen militar es el que más gasto va a ocasionar al estar abierto, y pese a ser un régimen enfocado sólo a trabajadores policiales y militares. Este resultado es importante para plantear futuras reformas en los subsistemas públicos, los cuales son los que se encuentran principalmente afectados por el envejecimiento.

E. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

1. Situación financiera del sistema de pensiones, antecedentes generales

En esta sección, analizamos (a manera de antecedente) la situación financiera de cada uno de los subsistemas de pensiones mencionados previamente.

Antes de la existencia de la ONP, en el Perú existía un sistema de reparto administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). Sin embargo, un desbalance financiero, económico y actuarial de este sistema, ocasionado principalmente por los cambios demográficos de la población peruana (aumento del ratio de dependencia)¹⁸, evidenciaron que este no se encontraba listo para afrontar el pago de las pensiones corrientes y futuras. En efecto, la comisión encargada de estudiar la situación de los regímenes pensionarios señala textualmente lo siguiente: "Los sistemas de reparto creados en los años 1973 (Decreto Ley No. 19990) y 1974 (Decreto Ley No. 20530) fueron concebidos y respondían a la realidad de ese momento. Sin embargo, la falta de adecuación y ajustes requeridos como consecuencia, entre otros, de los cambios demográficos, originó que dichos sistemas devinieran en deficitarios y colapsaran".

Dada la situación de los regímenes antiguos, en 1992 se planteó la creación de un sistema pensionario paralelo que se basara en la coexistencia de un sistema estatal de reparto y la introducción de un sistema administrado privadamente. Este nuevo sistema estaría basado en el autofinanciamiento de la pensión mediante la acumulación de aportes individuales rentabilizados. Así fue como se originó el SPP.

a) Sistema nacional de pensiones

Como ya se mencionó, durante la década de los 80, el SNP presentaba un desbalance financiero, producto del creciente ratio de dependencia de la población peruana. Además de ello, durante esa época, el manejo de las inversiones de los fondos públicos fue bastante inadecuado, con lo que se

¹⁸ Porcentaje de la población mayor a 64 años con respecto a la población entre 14 y 64 años. En el año 2005, el ratio de dependencia era de 8,3%; mientras que, según las proyecciones de Bernal et al. (2008), para 2050, este será de 23,8%.

registraron rentabilidades negativas del orden de -37% (Bernal et al., 2008). Este deterioro del SNP se plasmó en crecientes déficits operacionales, una mayor dependencia de la incorporación de nuevos afiliados, la inexistencia de una reserva técnica que le permita afrontar sus obligaciones de largo plazo y, finalmente, en una carga fiscal para el Estado.

Para aliviar esta situación, se tuvo que crear el SPP. Aún así, la deteriorada situación financiera del SNP no se pudo mejorar realmente hasta la introducción de una serie de reformas paramétricas, que tenían como objetivo hacer menos atractiva la afiliación al SNP. La primera de ellas tuvo lugar en 1992, y aumentó los años de aporte requeridos para acceder a una pensión, pasando de 13 y 15 años para mujeres y hombres respectivamente, a 20 años para todos los afiliados. Ese mismo año se fijó una pensión máxima. Posteriormente, en 1995, se elevaron las edades de jubilación a 65 años. La tasa de aportación del trabajador al sistema se elevó hasta en dos oportunidades, y se eliminó el aporte a cargo del empleador. El primer aumento (1995) subió la tasa de 9% a 11%. El segundo aumento fue en 1997 y fijó la tasa en 13%. En el 2002, se comenzaron a reducir gradualmente las tasas de reemplazo¹⁹ para el cálculo de las pensiones. Asimismo, se dictaminó que, para el año 2038, la tasa de reemplazo base sería de 30% para todos los jubilados a partir de ese momento. Hoy en día, el sistema continúa dependiendo parcialmente del Tesoro Público porque financia parte de la planilla de pensiones, pero esta dependencia ha ido reduciéndose en el tiempo y cada vez más el SNP recauda más aportes para financiar sus prestaciones.

b) Decreto Ley No. 20530

A diferencia del SNP, el DL No. 20530 no es un sistema de reparto, sino más bien uno de ceses, porque en lugar de establecer una edad de jubilación y un periodo mínimo de contribución, exige solo años de servicio (15 para hombres y 12,5 para mujeres), sin edad mínima para jubilarse. Fue creado para un número acotado de beneficiarios del sector público, pero debido a la generosidad en sus beneficios y reglas laxas para su otorgamiento, este régimen se fue ampliando, incluyendo más beneficiarios e incluso mayores beneficios. Fue así como se convirtió en una preocupación fiscal.

Antes de la reforma constitucional que cerró definitivamente el subsistema a nuevas inscripciones, el régimen se encontraba desfinanciado, y en mucha mayor medida que el SNP. Este requería de considerables transferencias del Tesoro Público para financiar el pago de las planillas de pensiones, la cual ascendía a alrededor de S/. 5.200 millones de soles en 2003. La falta de ajustes previsionales, sumada al manejo arbitrario en la incorporación de nuevos beneficiarios y al otorgamiento de beneficios, había generado un desbalance muy severo entre aportes y pensiones, que se agudizó por la existencia de factores nocivos adicionales como la nivelación de pensiones, llamada "efecto espejo" o "cédula viva". Esto consistía en que se permitía que la pensión del afiliado se actualice en la misma magnitud que las remuneraciones del personal activo.

El sistema también otorgaba derechos de pensión muy generosos para las viudas e hijas solteras de los afiliados (les correspondía el 100% de la pensión del titular). De acuerdo con información publicada para la reforma, el Estado había venido subsidiando anualmente a este régimen con recursos del presupuesto que, en promedio, eran equivalentes al 2% del PIB durante el periodo 1997-2003. Inclusive, en valor actualizado para el periodo 1974-2003, estas transferencias habían triplicado la recaudación por aportaciones del DL No. 20530²⁰ (Bernal et al., 2008).

Dados los beneficios, se concluyó que este régimen era uno de privilegios y que, además de oneroso, limitaba otros aspectos de reformas como la del empleo público, por lo que se justificó la necesidad de llevar a cabo una reforma constitucional para cerrarlo a nuevas incorporaciones

¹⁹ Pensión a recibir como porcentaje del promedio de salarios en un determinado periodo.

²⁰ Recaudación por aportaciones DL No. 20530 (1974-2003): 10.147 millones de dólares. Transferencias del Tesoro al DL No. 20530 (1974-2003): 36 950 millones de dólares.

(Ley No. 28389). Esto permitió reducir, tanto en el corto como largo plazo, la carga fiscal e inequidades que este sistema originaba. En dicha reforma también se eliminó el denominado efecto nivelación, aspecto nocivo que caracterizaba al régimen. La reforma preveía que el costo previsional del DL No. 20530 descendería en 24%, pasando de 24.415 a 18.565 millones de dólares.

c) Sistema privado de pensiones

En teoría, el SPP es un sistema autofinanciado, y no debería ejercer presiones fiscales. No obstante, desde el 2000 en adelante, el Estado ha planteado diversos subsidios para el llamado “grupo de transición”, es decir, para el grupo de trabajadores de edad avanzada que decidió pasarse del sistema público al SPP. Cuando se creó el SPP, solo se establecieron los Bonos de Reconocimiento²¹ (BdR), con el objetivo de que todos los afiliados que decidieron pasarse del SNP al SPP no perdieran los aportes realizados, y pudieran seguir acumulando recursos para su jubilación. El valor máximo del BdR era de S/. 60.000 y dependía de la cantidad de meses aportados y el promedio de las últimas doce remuneraciones del afiliado. Teniendo en cuenta que el SNP se encontraba desfinanciado, se tomó esta medida para incentivar la afiliación al nuevo sistema.

No obstante, a lo largo de la vigencia del SPP, se comenzó a notar que, para algunos trabajadores de edad avanzada, las pensiones ofrecidas por el SPP eran menores que las que hubiesen tenido si se hubieran quedado en el SNP. Esto se debía básicamente a que tenían muy poco tiempo de acumulación en el SPP, y a que las pensiones que iban a obtener correspondían a reglas antiguas del SNP, que eran generosas en parámetros como tasa de reemplazo. Por este motivo, se diseñaron los siguientes subsidios con el fin de equiparar las pensiones entre ambos sistemas: Pensión Mínima, Bonos Complementarios y Desafiliación del SPP. En el primer caso, el Estado transfería recursos a los afiliados que no lograban alcanzar la Pensión Mínima con los recursos disponibles en su CIC y de la redención de sus BdR. Por otro lado, los Bonos Complementarios servían para que el Estado equipare las pensiones de los afiliados de edades avanzadas que se iban a jubilar próximamente en el SPP con aquella que hubieran obtenido de haberse quedado en el SNP. Finalmente, en el último caso, el subsidio se traducía como el incremento en el gasto previsional del SNP, dada la posibilidad de desafiliarse del SPP.

El marco legal de cada una de estas medidas se encuentra en la Ley No. 28991, promulgada en el 2007. Ahí se establece la Pensión Mínima para todos los afiliados que pertenecieron al SNP al momento de la creación del SPP. Dicha pensión mínima es equivalente (en términos anuales) a la que reciben los afiliados al SNP. En esta misma Ley se consolidó el marco legal para la desafiliación del SPP. Los trabajadores tenían que cumplir con los requisitos necesarios para recibir una pensión en el SNP y haber estado afiliados en este sistema hasta el año 1995. Adicionalmente, en esa misma normativa, se estableció el régimen especial de jubilación anticipada en el SPP, únicamente para aquellos afiliados que cumplieran con tener 55 años cumplidos, además de una serie de requisitos: desempleo durante los últimos doce meses, una densidad de cotización de al menos 60%, entre otros.

d) Caja de pensiones militar-policial

A pesar de que, legalmente, la Caja de Pensiones Militar-Policial goza de autonomía, el Estado transfiere recursos a la misma desde el 2005, para que esta pueda cumplir con el pago de sus obligaciones (CPMP, 2007). Entre 2000 y 2004, la caja gozó de un saldo previsional positivo, es decir, los ingresos por aportes previsionales eran mayores que los egresos. Sin embargo, en 2005, el Estado comenzó a realizar transferencias para financiar el pago de pensiones y compensaciones de la Caja. Este serio problema de financiamiento se debía a que los ingresos recibidos por aportes no cubrían los beneficios previsionales que el sistema otorgaba. Hasta diciembre de 2012,

²¹ Al 30 de junio del año 2019, había 293.245 solicitudes de BdR del año 1992 entre todas las AFP, y, ajustando por la inflación, se tiene que el valor real de todos los BdR es de S/. 15.626.847.

este déficit previsional alcanzó los S/. 1.538 millones, que fue cubierto por los rendimientos generados desde las inversiones de la CPMP, la venta de activos y transferencias del Estado (S/. 876,69 millones en 2011 y 2012). El déficit tuvo un crecimiento sostenido en el tiempo, a pesar de no haberse efectuado incrementos remunerativos.

La problemática expuesta comenzó a resolverse en diciembre de 2012, con la promulgación del Decreto Legislativo No. 1133, que establece el cierre del DL No. 19846 para nuevas afiliaciones, además de cambios en la tasa de aporte y en la tasa de reemplazo. En 2018, el DL No. 19846 llegó a presentar un saldo previsional negativo de 1.957.767 millones de soles (CPMP, 2018). Este hecho ha implicado que el Estado transfiera un total de 1.963.353 millones de soles para financiar las operaciones de la Caja en 2018. Mayor información sobre la evolución del déficit financiero que presenta la Caja puede verse en el anexo, en el cuadro A2. La transferencia de recursos del Estado hacia la Caja se realiza por medio del Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior.

e) **Pensión 65**

Antes de analizar la situación financiera del programa social Pensión 65, es importante recordar que este se encuentra financiado totalmente por Transferencias del Estado, dado que se trata de un régimen no contributivo. Así, el gasto en el programa como porcentaje del PBI se ha incrementado significativamente desde su creación. En el 2012, éste era de tan solo 0,05%; mientras que, en el 2017, se gastó 0,12% del PBI en el programa. Esto tiene sentido si se tiene en cuenta que, actualmente, Pensión 65 se encuentra en todos los distritos del Perú, además de que ha aumentado considerablemente su número de beneficiarios.

2. Sostenibilidad financiera

En vista de los antecedentes financieros de los diferentes subsistemas y de las proyecciones realizadas, vale la pena discutir si todavía cabe espacio para hacer reformas de los principales parámetros (tasa de reemplazo, tasa de cotización y edad de retiro).

Para el caso del SNP, lo que observamos es que ya ha habido reformas paramétricas importantes, y el sistema muestra una situación financiera mucho más estable en 2017 a la que presentaba al inicio de la década del 2000. Además, las proyecciones realizadas muestran que el gasto público en este subsistema crece de manera controlada.

Algo similar ocurre para el régimen pensionario del DL No. 20530. Observamos que ya hubo una reforma importante en 2004, y, de acuerdo con nuestras proyecciones, para el 2035 ya no existirá gasto público en este subsistema. Lo mismo sucede con el DL No. 19846, al ser otro subsistema que se encuentra cerrado a nuevas afiliaciones.

Un subsistema que parece ser un serio candidato para reformas paramétricas es el DL No. 1133. De acuerdo con nuestras proyecciones, el gasto público en este subsistema llegaría a ser de 4,3% del PIB para el 2075, siendo el régimen pensionario en el que más gastaría el Estado (cuatro veces más que todo lo que se gastaría en los subsistemas contributivos civiles), pese a estar acotado a un grupo de la población. Si bien es cierto se han hecho ligeras modificaciones en cuanto a la tasa de reemplazo (con respecto al DL No. 19846), los requisitos para la jubilación son todavía bastante flexibles y las pensiones siguen siendo muy elevadas. Algo que agrava esta situación es que es un subsistema que cubre a muy poca parte de la población.

Para Pensión 65, inclusive asumiendo que el subsistema llegara a cubrir al 40% de la población adulta mayor, el gasto en este régimen no es muy elevado a lo largo del horizonte de proyección.

Por último, para el caso del SPP, no hay una preocupación financiera desde el punto de vista fiscal, puesto que el sistema se mantiene de los propios aportes de los afiliados y los pagos por bonos de reconocimiento (y complementarios) se agotan en un determinado momento. Sin embargo, cabe

preguntarse que tan sostenible será este sistema en el futuro al evidenciarse que sus pensiones no superan tasas de reemplazo del alrededor de 33% (Bernal et al., 2008, Olivera, 2016, Alonso et al., 2014).

A continuación, hacemos igualmente un resumen de los estudios en los que se discuten propuestas sobre reformas paramétricas para el sistema peruano de pensiones:

3. Tasa de reemplazo

Bernal et al. (2008) realiza simulaciones hasta el 2050 considerando cambios en la tasa de reemplazo del SNP y SPP. Con respecto al primero, se analiza el efecto de una reducción gradual de la tasa de reemplazo base de 50% a 30%, junto con la reducción de la tasa de reemplazo marginal de 4% a 2%. Bajo este escenario, se proyecta que la pensión promedio del SNP crecería casi tres veces, con relación al valor promedio del 2010.

Para el caso del SPP, se proyecta una trayectoria de la tasa de reemplazo inicialmente ascendente, aunque con tendencia a estabilizarse hacia el 2050. Así, en el 2010, parten de una tasa de 19% y se espera que para el 2050 se alcancen tasas alrededor de 33%. Con estas variaciones, además de supuestos sobre el aumento de los salarios y una mejora en la frecuencia de cotización, la pensión promedio del SPP es cuatro veces la que se registraría para el año 2010.

4. Tasa de cotización

De acuerdo con la Ley de Reforma del SPP del 2012, la tasa de aporte obligatorio al fondo deberá ser aquella que provea, en promedio, una adecuada tasa de reemplazo a los afiliados, según indicadores de esperanza de vida, rentabilidad de los fondos de pensiones y densidad de contribuciones de los trabajadores. Según esta normativa, la revisión de la tasa de aporte se realiza de forma periódica cada siete años como máximo. El trabajo de Alonso et al. (2014) señala que países con esperanza de vida semejante al Perú registran tasas de aporte superiores al 10%. Según los autores, lo ideal sería que el ajuste de la tasa de contribución del SPP sea automático, de acuerdo con el incremento en la esperanza de vida. Ellos realizan una simulación que permite conocer los efectos de corto plazo del incremento de la tasa de aporte obligatorio en 1% sobre las pensiones y tasas de reemplazo de este régimen. Encuentran que la pensión promedio del SPP se incrementa en cerca del 6% al final de su proyección (2050) con respecto al escenario base. De igual forma, la tasa de reemplazo media del sistema sube en 4%.

5. Edad de retiro

A pesar de que no se refieren específicamente a un cambio en la edad de retiro, Alonso et al. (2014) recomiendan la eliminación gradual de los regímenes de jubilación anticipada del SPP y SNP. Según ellos, esta situación genera reducciones notables en los niveles de pensiones y tasas de reemplazo percibidas, ya que se reduce el tiempo de aporte del trabajador afiliado. Ante el riesgo de una mayor esperanza de vida en el futuro, la opción de jubilarse de forma anticipada debe eliminarse para casos generales, y quedar únicamente para excepciones. De eliminarse estos sistemas para el 2025, la pensión media crecería en 61% y la tasa de reemplazo se incrementa en 7% con respecto al escenario base.

IV. Propuestas de política pública para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

Si bien los subsistemas públicos han presentado importantes desequilibrios financieros en el pasado, desde inicios de los 2000 (e incluso antes) ha habido reformas que han servido para estabilizar dichos subsistemas. Primero el SNP, luego el DL No. 20530, seguido de la más reciente reforma de la CPMP (o el cierre del DL No. 19846 y la apertura del DL No. 1133). Ello se ha materializado a través de gastos públicos decrecientes que hoy se encuentran relativamente controlados.

Aún así, los subsistemas públicos que todavía se encuentran abiertos, así como el sistema privado, se encuentran sujetos a un fenómeno demográfico inevitable: el envejecimiento. En vista de esto, algunos autores han planteado, por ejemplo, la eliminación de los regímenes de jubilación anticipada, y otra posible alternativa sería el aumento de la edad de retiro para todos los sistemas contributivos.

Otra problemática importante en el Sistema Peruano de Pensiones son las bajas pensiones que reciben los jubilados. Sobre este tema, se viene discutiendo desde hace muchos años la posibilidad de fijar pensiones mínimas en el SPP. También se ha discutido el aumento de tasas de cotización, medida que evidentemente elevaría las pensiones promedio.

Sin embargo, a la fecha, de acuerdo a las diversas conversaciones que se ha tenido con funcionarios del Gobierno y los anuncios del MEF, el Gobierno no se encuentra planeando grandes reformas paramétricas en los subsistemas públicos de pensiones. Mas bien, lo que están evaluando es realizar una reforma institucional del sistema en general. Tal como se detalló en el capítulo I, no está claro cuál es la institución que diseña y regula la política previsional en el país, y existen cinco instituciones que administran los diferentes regímenes, ocasionando ineficiencias y pérdidas de coordinación. Por este motivo, el Gobierno considera que hace falta una reforma institucional que organice mejor el funcionamiento de los distintos subsistemas pensionarios y asigne mejor los diferentes objetivos y responsabilidades.

A la luz de nuestro análisis, existen otros dos temas que también son importantes de considerar en cualquier propuesta de política. El primero es diseñar una estrategia para aumentar la cobertura de los sistemas contributivos; y el segundo tema es realizar acciones concretas para prepararnos frente al proceso de envejecimiento de la población y sus consecuencias de largo plazo. Ambos temas afectan la sostenibilidad fiscal de nuestro sistema de pensiones. Por ejemplo, Chile ha creado un Fondo de Reserva de Pensiones para el pago de garantía estatal de pensión mínima (GEPM) y pensiones no contributivas (PASIS), que con la reforma previsional de 2008, pasó a financiar el Sistema de Pensiones Solidario (Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario) que reemplazaron a la GEPM y las PASIS. Este se financia con los ahorros y aportes fiscales en el marco de la regla de superávit estructural. De esta forma, evitan que cualquier déficit sea cubierto mediante el aumento de impuestos o la reducción del gasto en otros sectores. Algo similar podemos crear en Perú para financiar subsidios que generen aumento de cobertura contributiva y para suavizar los efectos del proceso de envejecimiento.

V. Comentarios finales

Después de detallar la **institucionalidad** del Sistema de Pensiones Peruano en el capítulo I, se puede notar que el marco institucional no se encuentra claramente definido para todos los subsistemas. En particular, no queda claro cuál es la entidad encargada del diseño de las políticas previsionales. Se observa que el MEF se encarga de tomar las decisiones más importantes.

Otro aspecto negativo del sistema es que, si bien la **cobertura** ha aumentado desde 2000 en adelante, esta continúa siendo muy reducida a comparación de los diferentes países de la región²². En particular, se hace evidente que la mayoría de las personas que no se encuentran cubiertas por el sistema son los trabajadores de ingresos más bajos y los trabajadores independientes. Esto es un problema porque todavía no se han diseñado políticas previsionales atractivas para este grupo, que no tiene la obligación de afiliarse a ningún subsistema. No obstante, este hecho tampoco quiere decir que está población se encuentre completamente desprotegida frente a la vejez, ya que puede que estén ahorrando a través de otros medios.

Con respecto a la evolución del **gasto** público en pensiones, se puede notar que el gasto total se ha estabilizado en términos nominales y se ha reducido en términos reales. Asimismo, si analizamos algunos indicadores, podemos decir que el gasto en pensiones se ha reducido como porcentaje del gasto en protección social, gasto social, gasto del gobierno central y PIB. Esto es una buena noticia desde el punto de vista fiscal porque contribuye a la sostenibilidad financiera de las cuentas fiscales y libera recursos que el Estado puede destinar a otros sectores como educación, salud, etc.

Sin embargo, desde el **punto de vista social o laboral**, no es tan buena noticia. Los trabajadores y pensionistas que se benefician de los distintos subsistemas, al pertenecer al mercado formal de trabajo, representan un porcentaje muy reducido de la población (alrededor de 30%). La gran mayoría de trabajadores no pertenece a ninguno de estos subsistemas porque son informales, laboran en microempresas, de manera independiente o en el área rural. El sistema de pensiones peruano no llega

²² En términos de cobertura de pasivos, el Perú solamente supera al Salvador, mientras que tanto Chile como México, Bolivia, Colombia, Uruguay y Costa Rica presentan mayores niveles de cobertura entre todos sus subsistemas de pensiones (Bernal, 2016).

a estos trabajadores. Por lo tanto, el gasto público analizado en este estudio refleja básicamente el compromiso del Estado en materia de pensiones con un subgrupo de la población: los formales²³.

A pesar de todo esto, el sistema también muestra **aspectos positivos y sus proyecciones arrojan resultados relativamente conservadores (para los subsistemas de pensiones civiles)**. En primer lugar, las reformas paramétricas y constitucionales parecen haber funcionado, y hoy en día los diferentes subsistemas presentan una estabilidad financiera que no tenían en la década de los 80 y 90. De acuerdo con las proyecciones de gasto público, éste se proyecta en total a 6,17% del PIB en 2075, el cual no es muy elevado si se compara con otros países de la región (Bernal, 2016). Sin embargo, un régimen en el que todavía habría margen para reducir su gasto a través de más reformas paramétricas es el militar-policial (DL No. 1133).

Finalmente, es importante mencionar que el Gobierno, al parecer, se encuentra diseñando una **propuesta de reforma institucional** del sistema peruano de pensiones, que permita reorganizar los diferentes subsistemas y definir bien las responsabilidades de las entidades involucradas.

²³ Excepto el gasto en Pensión 65.

Bibliografía

- Alonso, Sanchez, & Tuesta (2014), Un modelo para el sistema de pensiones en el Perú: Diagnóstico y recomendaciones. *Revista Estudios Económicos*, 27, 81-98.
- Arenas de Mesa, A., Behrman, J., & Bravo, D. (2004), Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System. Michigan Retirement Research Center Research Paper No. WP 2004-077.
- Bernal, N. (2016a), Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al 2075: Evidencia de Chile, Perú, Colombia y México. *Apuntes*, XLIII (79), 79-128.
- _____(2016b), Los gastos públicos en pensiones y sus proyecciones al 2075: Evidencia de Chile, México, El Salvador, Bolivia, Uruguay, Costa Rica, Perú, Colombia, Brasil y Paraguay.
- Bernal, N., Muñoz, A., Perea, H., Tejada, J., & Tuesta D. (2008), Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. Diagnóstico y propuestas. Lima.
- Clements, Coady, Eich, Gupta, Kangur, Shang, & Soto (2013), The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Congreso de la República (2007), Ley N° 28991. Lima.
- CPMP (2007), Memoria Anual 2007. Lima.
- _____(2018), Memoria Anual 2018. Lima.
- DL N° 1133 (2012), Decreto Legislativo para el Ordenamiento Definitivo del Régimen de Pensiones del Personal Militar y Policial.
- DL N° 19846 (1972), Se unifica el régimen de pensiones del personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios del Estado.
- DL N° 20530 (1974), Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley N° 19990. Lima.
- DL N° 21021 (1974), Ley de Creación de la Caja de Pensiones Militar-Policial.
- DS N° 081-2011-PCM (2011), Decreto Supremo que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65.
- Forteza, A., Lucchetti, L., & Pallares-Miralles, M. (2009), Measuring the Coverage Gap. En R. Holzmann, D. Robalino, Takayama, & N. (Edits.), *Closing the Coverage Gap: Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington DC: World Bank.

- Ganiko, Jiménez, Melgarejo, Montoro, & Sosa (2017), Reporte técnico N° 004-2017-CF/ST: Análisis del Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021. Concejo Fiscal.
- Ley N° 28449 (2004), Ley que establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del DL N° 20530. Lima.
- MEF (2004), Informe Trimestral: Los Sistemas de Pensiones en el Perú. Lima.
- _____ (2014), Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas. Lima.
- MIDIS (2012), Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65: Memoria Anual 2012. Lima.
- _____ (2016), Manual de Operaciones Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65. Lima.
- _____ (2017), Memoria Anual 2017 Pensión 65. Lima.
- MTPE (2010), Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Lima.
- Olivera, J. (2016), Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar en el Perú. Apuntes.
- ONP (2013), Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Normalización Previsional. Lima.
- Resolución SBS N° 03703-2017. (2017), Reglamento de Organización y Funciones SBS.

Anexos

Anexo 1

Parámetros de los subsistemas de pensiones del Perú

Cuadro A1
Parámetros de los subsistemas de pensiones del Perú

Subsistema	Edad de jubilación	Años de cotización	Pensión mínima	Pensión máxima	Tasa de reemplazo	Salario de referencia	Tasa de aporte afiliado	Tasa de aporte empleador	Cobertura
SNP (DL No. 19990)	65	20	USD 151,5 (S/. 500, 14 pagos)	USD 259,7 (S/. 857, 14 pagos)	x% salario de referencia + 2% por año de cotización adicional a los 20; x=50% si afiliado nació antes de 1947, x=45% si nació entre 1948-1953, x=40% si nació entre 1954-1963, x=35% si nació entre 1964-1973 y x=30% para el resto	promedio de últimos 5 años	13%	0%	Afiliados: 1 560 575 Pensionistas: 550 364
Cédula Viva (DL No. 20530)	No existe	No existe, sólo existen años de servicio: 12 años	-	USD 2545,5 (2 Unidades Impositivas Tributarias)	Hombres: 1/30 del salario de referencia por cada año de servicios. Mujeres: 1/25	Promedio de las remuneraciones pensionables de los últimos 12 meses	-	-	Afiliados: 35 mil
DL No. 19846 (militares —hasta 2012)	No existe	No existe, sólo existe un mínimo de años de servicio: 20 años	Remuneración mínima del personal activo	USD 2545,5 (2 Unidades Impositivas Tributarias)	55% de la remuneración de referencia	promedio de últimos 5 años	13%	6%	Afiliados (diciembre 2018): 116 118. Pensionistas: 71 909.
DL No. 1133 (militares —desde 2013)	No existe	No existe, sólo existe un mínimo de años de servicio: 20 años	Remuneración mínima del personal activo	USD 2545,5 (2 Unidades Impositivas Tributarias)	Si tiene 20 años de servicio: 55% de la remuneración de referencia. Si el personal tiene entre 20 y 30 años de servicio: 1/30 de la remuneración de referencia por cada año de servicio. Si tiene más de treinta años de servicio, le corresponderá 0,5% por cada año adicional de servicio, el cual no podrá exceder el 100% de la remuneración de referencia	promedio de últimos 5 años	12% hasta 2017, después 13%	6%	Afiliados (diciembre 2018): 62 201
Pensión 65	65, sólo pobres	No existe	USD 37,8 (S/. 125, pagos bimensuales)	USD 37,8 (S/. 125, pagos bimensuales)	No existe	-	-	-	Pensionistas: 540 043
SPP	65	No existe	No existe (salvo para un grupo de afiliados, los de transición, igual a pensión mínima del SNP)	No existe	En función a lo acumulado en la CIC	-	10% + 1,61% comisión AFP + prima de seguro	0%	Afiliados: 7 194 639 Pensionistas: 84 652

Fuente: Elaboración propia. Tipo de cambio de referencia: S/.3,3 por dólar (SUNAT, agosto 2019). Valor de UIT 2019: S/. 4 200.

Cuadro A2
Decreto Ley No. 19846, ingresos y egresos previsionales, 2014-2018
(En miles de soles)

Año	Ingresos previsionales ^a	Egresos previsionales ^a	Saldo previsional	Transferencias del Estado
2014	418 507	1 080 982	-662 475	629 930
2015	402 607	1 272 567	-869 960	899 391
2016	442 952	1 483 216	-1 040 264	1 098 840
2017	458 407	1 660 223	-1 201 816	1 238 138
2018	456 581	2 414 348	-1 957 767	1 963 353

Fuente: Memorias Anuales de la Caja de Pensiones Militar Policial.

^a Incluye planilla de terrorismo.

Cuadro A3
Tasa de crecimiento real anual del gasto en pensiones, 2000-2017
(En porcentajes)

Año	Sistema nacional de pensiones	Sistema privado de pensiones	DL No. 19846	DL No. 20530	Total contributivo	Pensión 65	Gasto total pensiones
2000	-	-	-	-	-	-	-
2001	13,0	-	2,0	-1,0	7,0	-	7,0
2002	37,0	7,0	38,0	-4,0	14,0	-	14,0
2003	5,0	249,0	14,0	-5,0	5,0	-	5,0
2004	8,0	19,0	11,0	-1,0	5,0	-	5,0
2005	9,0	-19,0	15,0	3,0	5,0	-	5,0
2006	-3,0	45,0	23,0	-2,0	1,0	-	1,0
2007	-2,0	-54,0	16,0	6,0	-3,0	-	-3,0
2008	-14,0	-38,0	13,0	-5,0	-10,0	-	-10,0
2009	-7,0	7,0	13,0	-36,0	-18,0	-	-18,0
2010	0,0	141,0	4,0	1,0	5,0	-	5,0
2011	3,0	-31,0	6,0	-2,0	-1,0	-	-1,0
2012	-15,0	-7,0	7,0	1,0	-8,0	-	-4,0
2013	-1,0	-14,0	29,0	-2,0	0,0	20,0	1,0
2014	-9,0	50,0	22,0	14,0	4,0	42,0	6,0
2015	-23,0	-5,0	14,0	-12,0	-14,0	8,0	-12,0
2016	-2,0	-10,0	13,0	-2,0	-1,0	-3,0	-1,0
2017	0,0	27,0	9,0	-2,0	2,0	5,0	3,0
Promedio	0,1	22,8	14,6	-3,0	-0,4	14,5	0,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Cuadros estadísticos ONP, Boletines mensuales estadísticos SPP (SBS), Memorias Anuales CPMP, Memorias Anuales Pensión 65.

Cuadro A4
VARIABLES UTILIZADAS PARA LA PROYECCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES

Año	Ratio de dependencia de vejez ^a	Ratio de elegibilidad					Tasa de reemplazo ^b					Población económicamente activa	
		Sistema nacional de pensiones	DL No. 20530	DL No. 19846	DL No. 1133	Pensión 65	Sistema nacional de pensiones	DL No. 20530	DL No. 19846	DL No. 1133	Pensión 65	Total	Inversa del ratio de empleo
2017	0,10	0,25	0,08	0,03		0,25	18,38	50,78	61,86		3,78	17 578 510	1,21
2020	0,10	0,24	0,06	0,04	0,00	0,34	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	16 883 432	1,21
2025	0,12	0,23	0,04	0,04	0,00	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	18 141 847	1,21
2030	0,13	0,21	0,02	0,03	0,00	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	19 249 202	1,21
2035	0,15	0,20	0,00	0,02	0,01	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	20 167 795	1,21
2040	0,18	0,19	0,00	0,01	0,02	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	20 920 277	1,21
2045	0,21	0,18	0,00	0,00	0,02	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	21 470 376	1,21
2050	0,24	0,16	0,00	0,00	0,03	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	21 771 248	1,21
2055	0,27	0,15	0,00	0,00	0,04	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	21 908 307	1,21
2060	0,31	0,14	0,00	0,00	0,05	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	21 811 105	1,21
2065	0,35	0,12	0,00	0,00	0,06	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	21 545 377	1,21
2070	0,39	0,11	0,00	0,00	0,07	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	21 203 230	1,21
2075	0,43	0,10	0,00	0,00	0,08	0,40	18,38	50,78	61,86	61,86	3,78	20 814 005	1,21

Fuente: Elaboración propia.

^a Proporción de población mayor de 64 años con respecto a la población entre 15-64 años.

^b Pensión promedio de cada subsistema/(PIB/PEA).

Anexo 2

Siglas

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BdR	Bonos de Reconocimiento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIC	Cuenta Individual de Capitalización
CPMP	Caja de Pensiones Militar Policial
DL	Decreto Legal
DS	Decreto Supremo
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FCR	Fondo Consolidado de Reservas
GEPM	Garantía Estatal de Pensión Mínima
IFH	Índice de Focalización de Hogares
IGV	Impuesto General a las Ventas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPSS	Instituto Peruano de Seguridad Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas del Perú
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión social del Perú
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
ONP	Oficina de Normalización Previsional
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SPP	Sistema Privado de Pensiones
UIT	Unidad Impositiva Tributaria



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

207. El sistema de pensiones en el Perú: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Noelia Bernal Lobato (LC/TS.2020/64), 2020.
206. El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Francisco Azuero Zúñiga (LC/TS.2020/63), 2020.
205. El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Andrea Bentancor (LC/TS.2020/61), 2020.
204. El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Fernando Lorenzo (LC/TS.2020/60), 2020.
203. Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México, Graciela Bensusán (LC/TS.2020/28), 2020.
202. Options for retooling property taxation in Latin America, Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez (LC/TS.2019/91), 2019.
201. Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo, Jürgen Weller, Sonia Gontero y Susanna Campbell (LC/TS.2019/37), 2019.
200. Financiamiento de la enseñanza y la educación y formación técnica y profesional en América Latina y el Caribe, Michael Hanni (LC/TS.2019/29), 2019.
199. La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones, Sonia Gontero y Sonia Albornoz (LC/TS.2019/11), 2019.
198. Metodología para la construcción de un indicador adelantado de flujos de capitales para 14 países de América Latina, Pablo Carvallo, Cecilia Vera, Claudia de Camino y José Sánchez (LC/TS.2018/120), 2018.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Números publicados:

- 207 El sistema de pensiones
en el Perú
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Noelia Bernal Lobato
- 206 El sistema de pensiones
en Colombia
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Francisco Azuero Zúñiga
- 205 El sistema de pensiones
en Chile
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Andrea Bentancor
- 204 El sistema de pensiones
en el Uruguay
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Fernando Lorenzo