

13 Propuesta de política pública

Insuficiente y elusiva cobertura activa y pasiva previsional



CENTRO DE INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Noviembre 2020

¿Cuál será el futuro de las pensiones en el Perú?

Contexto

En los últimos treinta años, la creación de oportunidades de empleo productivo y registrado ha sido singularmente modesto. Menos de la tercera parte del empleo tiene cobertura de la seguridad social y contribuye a un sistema previsional. Las otras dos terceras partes pertenecen al sector no registrado o informal. Ello no es consecuencia de la falta de títulos de propiedad o debido al excesivo entrapamiento mercantilista, aunque estos factores juegan un rol complementario. Las características propias de la heterogénea estructura económica del país explican este resultado (Cruz Saco, Seminario, Leiva, Moreno & Zegarra Saco et al., 2018a, 2018b; Cruz Saco, Gil & Leiva, 2021). La baja cobertura previsional, que ahora está en franco descenso debido a la caída del PBI por el COVID-19, compromete cada vez más la posibilidad que las personas mayores tengan una pensión. Muy posiblemente, el pilar tradicional de las familias procurará asistir a sus familiares mayores en el futuro cercano.

Recientemente, la Comisión Multisectorial de Reforma Integral de Pensiones del Congreso anunció algunos elementos claves para una propuesta de reforma previsional. Tales anuncios, sumados a los retiros autorizados adicionales de las AFP, como el recientemente aprobado retiro facultativo de hasta s/17,200, y otros “retiros” propuestos de la ONP han motivado incertidumbre. ¿Cuál será el futuro de las pensiones en el Perú?

La elusiva cobertura previsional

1. La Planilla Electrónica (PE)

En el gráfico 1 observamos la evolución de la Población Económicamente Activa (PEA) según sectores entre 1887 y 2017 (Cruz Saco, Gil y Leiva, 2021). Observamos la transición económica que ha ocurrido en los últimos 130 años que es consistente con el cambio estructural en la mayor parte de países. En el caso peruano, la salvedad es que una proporción importante del empleo en servicios y en la agricultura no se encuentra registrado, es decir, es “informal”. Hacia fines del siglo XIX, dos terceras partes del empleo se dedicaba a la producción agropecuaria, la tercera parte a la industria y un poco más de la décima parte a servicios.¹ Hacia el 2017, dos terceras partes de la PEA labora en servicios, un 22%

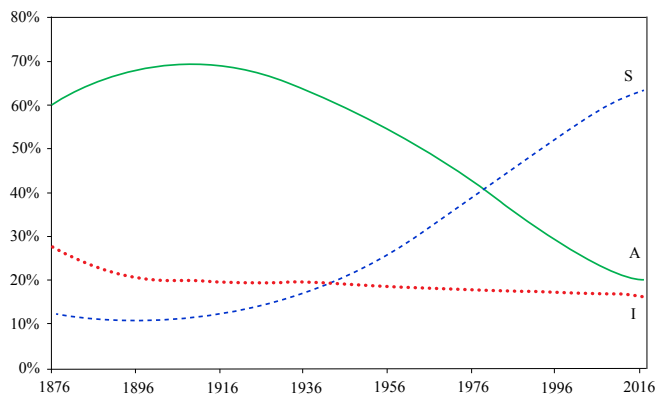
Propuesta de Política Pública

Analiza diversos temas de la realidad peruana a partir de resultados de investigaciones del CIUP, y plantea propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser total o parcialmente reproducidos si se cita la fuente. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este Policy Brief fue redactado por la Prof. María Amparo Cruz Saco Oyague, Investigadora Adjunta del CIUP y Joanne Toor Cummings '50 Catedrática de Economía de Connecticut College (EEUU). El texto resume parte de la información contenida en el paper “The pension system in Peru: Parallels and intersections” por María Amparo Cruz Saco y Mirian Gil que será publicado por el International Journal of Social Welfare en Abril 2021.

en agricultura y 19% en industria. El empleo industrial es típicamente en establecimientos grandes y formales, y por esa razón, es empleo que contribuye a la seguridad social. Los servicios son de dos tipos, modernos o registrados — comercio, finanzas, seguros, bienes raíces, profesionales y un gran número de establecimientos de salud, educativos, hospitalidad y, ciertamente, el gobierno — y no registrados que incluyen una diversidad de servicios proporcionados por trabajadores independientes y microempresarios. Un gran número de trabajadores en estos servicios que laboran sin estar registrados y sin contribuir a la seguridad social son de baja productividad.

Gráfico 1. Evolución de la PEA según sector económico, 1876-2017



Fuente: Cruz Saco, Gil y Leiva, 2021 (Ilustración 1).

¹ Agricultura (A) incluye agricultura, caza, silvicultura y pesca; Industria (I) incluye electricidad, gas, suministro de agua, minería, excavaciones, manufactura y construcción; Servicios (S) incluye comercio al por mayor y menor, hoteles, restaurantes, transporte, almacenaje, comunicaciones, finanzas

Como mostramos en Cruz Saco, Seminario, Leiva, Moreno & Zegarra (2018a, capítulo 3, pp.147-184), en el periodo 1940-2006, la composición de la PEA según relación de dependencia varió muy poco. Hoy en día, la proporción de empleo dependiente es de alrededor 55%. Considerando una PEA cercana a los 18 millones, los trabajadores dependientes son aproximadamente 9,9 millones. Estos trabajadores están obligados a contribuir a un sistema previsional, ONP, AFP o algún otro fondo (caja militar, magisterial, otro). De acuerdo a los registros administrativos, sabemos que aproximadamente 5 millones de los trabajadores dependientes contribuyen a la seguridad social (ver cuadro 1). Esta proporción, llamada cobertura activa, alcanza al 27,7% de la PEA total o la mitad de la PEA dependiente. En consecuencia, la otra mitad elude o evade asumiendo que la relación de empleo es, en efecto, de trabajo dependiente.

La Planilla Electrónica (PE) (de la SUNAT y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo) es el registro de empleo para fines tributarios y contributivos. Se creó en 2011 y desde 2013 publica información detallada. El cuadro 1 presenta información relevante sobre el empleo dependiente en los sectores privado (73% del total) y público (27% del total) respectivamente, en 2013 y 2018. Presentamos ambos años para fines comparativos. En el sector público: (i) el sesgo de género de contratación es menor, (ii) emplea a trabajadores con mayor número de años de educación, (iii) asegura a las Fuerzas Armadas y policiales en su propia caja—que es exclusiva para estas fuerzas del orden—, y (iv) existe una preferencia relativamente mayor por la ONP, aun cuando requiera 20 años de aportaciones. Los establecimientos con más de 101 empleados del sector privado emplean el 60% de los trabajadores dependientes registrados.

Cuadro 1. Planilla Electrónica, Empleo dependiente, 2013 & 2018

	2013	2018		2013	2018
A. Sector Privado	3,130,592	3,597,123	B. Sector Público	1,208,537	1,345,845
% en total registro PE	72.1	72.8	% en total registro PE	27.9	27.2
Mujeres	32.0	33.6	Mujeres	40.1	45.2
Varones	64.6	60.5	Varones	54.8	51.9
En proceso	3.4	5.9	En proceso	5.1	2.9
Nivel de educación			Nivel de educación		
Primaria o menos 1/	3.3	3.1	Primaria o menos 1/	4.3	4.9
Secundaria	49.6	48.6	Secundaria	16.7	16.3
Superior no universitaria	24.5	25.0	Superior no universitaria	29.6	29.7
Superior universitaria	22.5	22.4	Superior universitaria	48.1	45.7
Régimen pensionario			Régimen pensionario		
ONP	34.8	29.9	ONP	36.3	37.5
AFP	61.2	66.2	AFP	49.4	48.4
Otro	0.4	0.1	Otro	13.0	13.5
Sin régimen pensionario	3.6	3.8	Sin régimen pensionario	1.4	0.7
Tamaño establecimiento					
De 1 a 10 personas	20.2	20.3			
De 11 a 100 personas	22.6	21.8			
De 101 a 499 personas	19.6	18.6			
De 500 a más	37.5	39.3			

Fuente: Planilla Electrónica, MTPE (2019, consulta en línea) y elaboración propia.

En suma, lo que nos muestra esta evidencia es que existe una restricción en el mercado laboral que limita la extensión de la cobertura activa. Esta restricción funciona de la siguiente manera: la obligación de aseguramiento solo es para los trabajadores dependientes que representan aproximadamente la mitad de la PEA. A su vez, la mitad de estos trabajadores evade o elude su aseguramiento porque no están registrados. La falta de registro se explica por un conjunto de variables que incluyen, entre otros: (i) baja productividad, (ii) elevado costo de oportunidad del registro, (iii) ausencia de incentivos para tal registro, y (iv) falta de confianza en los pilares contributivos existentes. Es posible afirmar que un 27,7% de la PEA (y descendiendo por COVID-19), es proporción crítica aunque minoritaria que representa empleo más moderno, más productivo y registrado en la PE.

Dos terceras partes de todos los trabajadores dependientes registrados contribuyen a las AFP y la tercera parte, a la ONP. Las mujeres contribuyen sensiblemente menos porque su participación en el mercado laboral es menor, están sobre-representadas en empleos de servicios que no están asegurados, sus ingresos y salidas del mercado laboral son más frecuentes, y tienden a otorgar cuidados en el hogar en proporción mucho mayor que los varones.

2. Evolución de la cobertura activa y pasiva

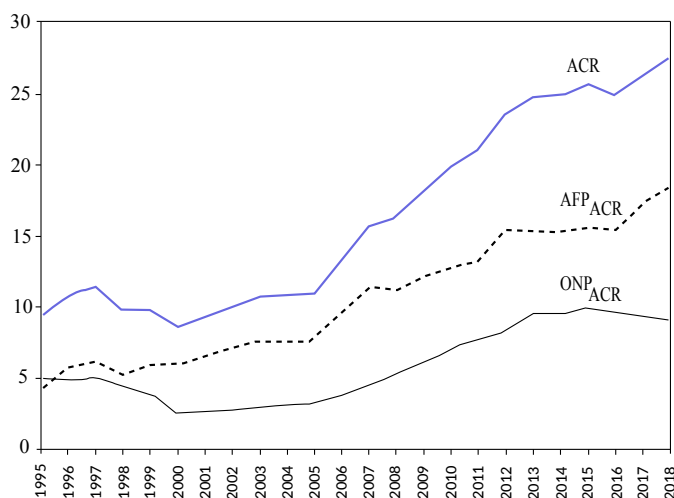
La evolución de la cobertura activa total a las AFP y a la ONP se presenta en el gráfico 2. La cobertura activa se presenta en el panel A. La cobertura pasiva se define como la proporción de personas de 60 años y más (60+) que recibe una pensión contributiva² (por parte de la AFP, ONP u otra caja) y Pensión 65 (P65). La trayectoria de la cobertura pasiva se presenta en el panel B.

En 1993, se separó el aseguramiento de la salud, EsSalud, del aseguramiento de la vejez mediante la creación de las AFP y la ONP (la caja militar y otras cajas no fueron afectadas por la reforma). La ONP continuó siendo el pilar público de reparto, aunque sus parámetros se estandarizaron. En 2009, se cerró el régimen pensionario 20530 (Cédula Viva). El panel A muestra la recuperación progresiva de la cobertura desde la reforma estructural. Observamos que la tasa de crecimiento de la cobertura activa se estancó entre 2012 y 2016, se elevó en 2017-2018, y cayó nuevamente en 2019 debido a la desaceleración económica. Obviamente, la caída es grave en 2020. En las AFP, cuyas estadísticas publica la SBS, el número de cotizantes a diciembre 2019 fue 3,2 millones y a junio 2020, 2,5 millones (SBS, consulta en línea). La caída de la cotización es consecuencia tanto del desempleo motivado por la pandemia como de la incertidumbre sobre el futuro del sistema previsional.

² Las personas beneficiarias de una pensión pueden incluir pensiones de jubilación, de viudez, o de sobrevivencia.

Gráfico 2. Cobertura activa y pasiva en el Perú

A. Cobertura activa, 1995-2018



Notas:

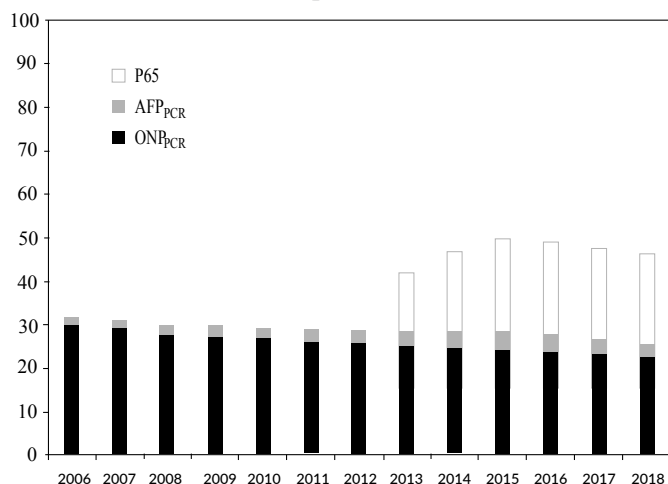
ACR es la tasa de cobertura total de la PEA

AFP_{ACR} es la cobertura activa por las AFP

ONP_{ACR} es la cobertura activa por parte de la ONP

Fuente: Cruz Saco y Gil, 2021

B. Cobertura pasiva, 2006-2018



Notas:

P65 es el programa de reducción de pobreza Pensión 65

AFP_{PCR} es la cobertura pasiva por parte de las AFP

ONP_{PCR} es la cobertura pasiva por parte de la ONP

Fuente: Cruz Saco y Gil, 2021

La cobertura activa es una de las más bajas en América Latina y augura la desprotección de las personas cuando lleguen a su vejez. En un contexto de inestabilidad de ingresos y muchas necesidades familiares que compiten entre sí para ser satisfechas, las contribuciones a la ONP o a las AFP parecen haber sido una prioridad elusiva (Cruz Saco, Seminario, Leiva, Moreno & Zegarra, 2018a, 2018b; Cruz Saco 2019).

En el panel B del gráfico 2 mostramos la trayectoria de la cobertura pasiva en 2006-2018. Una menor proporción de personas 60+ tiene derecho a una pensión contributiva. Observamos que desciende la proporción de personas 60+ que cobra una pensión de la ONP y también de las AFP. Aunque las pensiones pagadas por las AFP iniciaron un alza entre el 2008 y 2015, las leyes que permiten el retiro del 95,5% del fondo ahorrado, del 25% para adquisición de vivienda, y la reciente autorización de retiro de tramos adicionales (del 25% hasta tres unidades impositivas), otorgadas en abril 2020, afectan sustancialmente la posibilidad de obtener una jubilación en las AFP. La mayoría de los afiliados retira el 95,5% de su fondo al momento del retiro de las AFP.

En el año 2012, la exministra Carolina Trivelli (MIDIS) implementó P65 para reducir la pobreza extrema. P65 cubre a más de medio millón de personas. Los histogramas claros en el panel B representan la proporción de personas 65+ que reciben los 250 soles bimensuales. Esta pensión social ha elevado la cobertura pasiva a un nivel ligeramente menor al 50%. Sin embargo, el crecimiento anual de la población 60+ combinada con la reducción de la población beneficiaria de una pensión contributiva genera que la proporción cubierta con algún tipo de pensión (contributiva y social) disminuya indefectiblemente en el futuro.

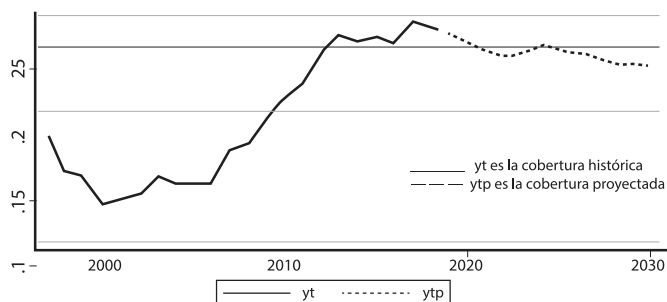
La conclusión de este análisis es que la baja cobertura activa y el sesgo de género del empleo motivarán la creciente desprotección de las personas mayores. Esta desprotección tiene mayor incidencia entre las mujeres quienes viven más años. Su menor cobertura—menos de la tercera parte de las mujeres mayores tienen una pensión contributiva—se debe a que contribuyeron menos tiempo durante su vida activa, en caso lo hicieron. La mayoría no contribuyó por los sesgos de género en el mercado laboral y porque las mujeres se ocupan principalmente en servicios no registrados.

3. Proyección de la cobertura activa antes del COVID-19

Una hipótesis de nuestras investigaciones es que la cobertura activa está determinada por (i) variables demográficas, (ii) la modalidad de crecimiento económico, (iii) la productividad en distintas actividades, (iv) factores sociales sobre la participación de mujeres y varones en el mercado laboral, e (v) intervenciones de política pública. Las primeras cuatro dimensiones son el marco demográfico, social y económico que revelan procesos estructurales o históricos. La quinta dimensión es determinada por la política de protección social. Ejemplos son las reformas paramétricas o estructurales en un sistema previsional. En el caso peruano, desde la reforma del año 1993, se han implementado algunas reformas importantes. Entre aquellas, destacan el cambio en el régimen de pago de comisiones de las AFP, la subasta de primeros afiliados y la autorización de retiros (o disminución) de los fondos de ahorro individual (95,5%, 25% para vivienda, 25% y hasta 3 UITs para mitigar el COVID-19, jubilación anticipada, no contribución sobre aguinaldos de Fiestas Patrias y navidad, y otros).

En un ejercicio de análisis dinámico de factores, estimamos la cobertura activa en Chile, Colombia y Perú antes del COVID-19 (Cruz Saco, Gil, Palomino, Seminario, 2021). Presentamos la proyección de la cobertura activa para el Perú en el gráfico 3. Básicamente, sobre la base de la información demográfica y las proyecciones sobre los factores identificados en el ejercicio, consideramos que la cobertura podría mantenerse relativamente constante e incluso descender en el periodo 2020-2030.

Gráfico 3. Proyección de cobertura activa, 2020-2030



Fuente: Cruz Saco, Palomino, Seminario (2021)

Conclusiones

Las conclusiones de la evidencia presentada son claras y contundentes. El aseguramiento para la vejez es insuficiente y expone a la mayor parte de peruanas y peruanos a una preocupante vulnerabilidad durante la fase final de la vida. Una fase que, de por sí, implica fragilidad y pérdida de capacidades. En consecuencia, es una situación social complicada que requiere intervenciones.

Como es de esperar, la percepción que tiene la población sobre los beneficios del sistema previsional actual depende de muchas dimensiones, desde el nivel educativo y la inserción laboral hasta la experiencia y confianza de las personas en las instituciones. Así, las opiniones también varían. Entre apoyo a las AFP y a las cuentas de capitalización, y apoyo a una nueva reforma que retorne al reparto — o una mixtura de cuentas de capitalización y reparto sin AFP—. Este es, sin duda, un debate fundamental porque está de por medio el ahorro que hicieron las personas durante su vida laboral, con la promesa o posibilidad de asegurar su ingreso durante el retiro.

Y, para la gran mayoría excluida de la cobertura previsional, una posible reforma es una propuesta sobre cómo elevar su bienestar.

Recomendaciones

- Formular una visión integral de pisos de protección social acordes con el planteamiento conjunto de la OIT y el BM (2015) y con el Plan Madrid sobre Envejecimiento adoptado por Naciones Unidas (2002). Dialogar y concertar con actores gremiales y sociales —con representación de distintos grupos de trabajadores— para encontrar convergencias en la visión y el plan de acción. El propósito de este último debería incluir una renta mínima, atención sanitaria, vivienda adecuada, suplementación alimenticia, cuidado en el hogar o institucional de personas mayores—incluyendo aquellas con enfermedades crónicas y discapacidades.
- Armonizar la seguridad social con contribuciones de trabajadores ocupados en un mercado laboral heterogéneo y dual. Implementar mejoras de manera (i) progresiva, (ii) incremental y (iii) secuencial. Este plan podría desarrollarse en un plazo de mediano a largo plazo (5 a 10 años). No se trata de desarmar rápidamente lo que existe sin ir ensayando la introducción de mejoras paulatinamente. Estas mejoras deberían integrar los cuatro pilares previsionales (capitalización individual, reparto, pensión social asistencial y apoyo tanto a familias como a comunidades distritales en zonas urbanas y rurales). Las mejoras se apoyarán en la experiencia adquirida y en los procesos que funcionan bien en la actualidad (pago de contribuciones, transferencias bancarias y financieras, regulación, subastas, transparencia, atención al cliente) y en las mejores prácticas (AFPNet, AFP, ONP, SBS, BCRP, FCR, otros) para la inversión de pasivos de largo plazo y en la macro-prudencia (evitar retiros adicionales).
- Considerar que la pensión contributiva es suplementaria a otras fuentes alternativas de renta para la persona mayor, incluyendo transferencias privadas (en muchos casos intergeneracionales).
- Flexibilidad en parámetros (tasas de contribución, edad de jubilación, tipos de beneficio) y uso del DNI como tarjeta de aseguramiento. Promoción del registro progresivo de los trabajadores no registrados y concesión de acceso a servicios adicionales como contraparte a sus contribuciones a la seguridad social. Monitoreo y evaluación permanente de objetivos en el corto plazo para proceder a siguientes objetivos en la secuencia del plan de acción.
- Expandir la cobertura de P65
 - ⇒ El costo actual es: 250 soles * 6 meses * 550 mil * 1.1³ = 944 millones de soles (aproximadamente \$270 millones).
 - ⇒ Si P65 se duplicara, el costo sería 2*\$270 millones, que representa el 0,24% del PBI de 2019.
- Acompañar el plan incremental y secuencial de la visión de protección de la adulta y del adulto mayor con: (i) la substancial educación financiera y previsional a todo nivel (primaria, secundaria, superior); (ii) la reducción de excepciones tributarias y uso de instrumentos para elevar la presión tributaria; (iv) una serie de políticas de empleo que reduzcan las brechas de género y “formalicen” el empleo no registrado.

³ Incluye un costo de administración del 10%.

Bibliografía

Cruz Saco, Seminario, Leiva, Moreno & Zegarra, 2018^a. El porvenir de la vejez. Demografía, empleo y ahorro. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Cruz Saco, Seminario, Leiva, Moreno & Zegarra, 2018b. La desestructuración del sistema peruano de pensiones. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

<https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2098/DI10.pdf;jsessionid=9FC947DFD03476BF404FE987912B340B?sequence=1>

Cruz Saco, 2019. A Shaky Social Protection System Spells Vulnerability. Growing Older in 21st-century Peru. Revista Harvard Review of Latin America, Winter 2019.

<https://revista.drclas.harvard.edu/book/cruz-saco-change-title>

Cruz Saco & Gil, 2021 (en prensa). The pension system in Peru: Parallels and intersections. International Journal of Social Welfare (abril-mayo)

Cruz Saco, Gil, Palomino & Seminario, 2021 (en prensa). La cobertura previsional y sus determinantes estructurales: Chile, Colombia y Perú. César Ferrari y David Fernando Varela, eds., La globalización en crisis: desafíos

y oportunidades para América Latina. Fondo Editorial de la Universidad Javeriana de Bogotá.

Cruz Saco, Gil & Leiva, 2021 (en prensa), Chapter 4. Peru: Transition and the middle income trap. A long-term perspective^a. In Rosario Santa Gadea y Zhang Yuyan, eds. Finding a way to avoid the middle income trap: The cases of China and Peru. China Social Sciences Press.

OIT & BM, 2015. Declaración conjunta sobre protección social universal del Grupo del Banco Mundial y de la OIT.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/statement/wcms_380849.pdf

Naciones Unidas, 2003, Declaración política y plan de acción internacional de Madrid sobre el envejecimiento. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 2002.

<https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Universidad del Pacífico - Pabellón I

Jr. Gral Sánchez Cerro 2050

Jesús María - Lima, Perú

(51)1 219-0100 Anexo 2103

ciup.up.edu.pe