

Sistema de pensiones de Uruguay: ¿Es replicable en el Perú?

FEBRERO 2023

Enfoques

Observatorio previsional



ASOCIACIÓN DE AFP

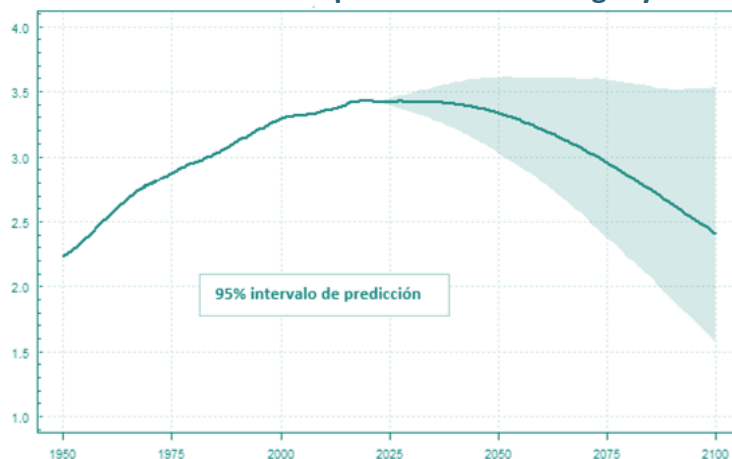
Sistemas de pensiones comparados

Contexto nacional

1. Estructura poblacional: situación actual y proyecciones

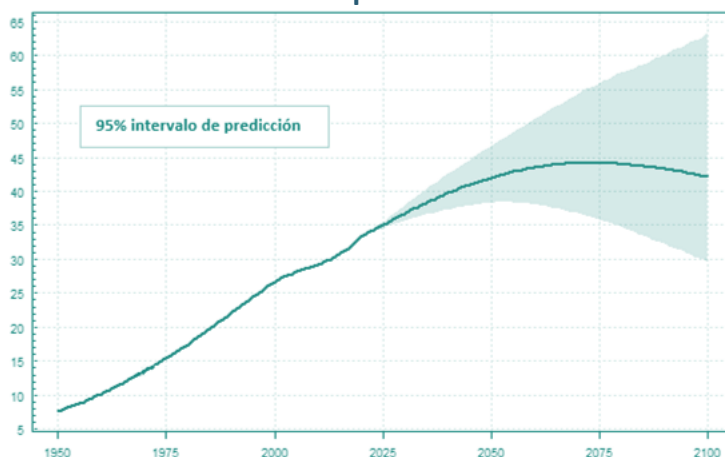
Uruguay es uno de los países menos poblados de Sudamérica, cuenta con 3.5 millones de habitantes, mientras que Perú es el cuarto país más poblado de la región con 33.4 millones de habitantes. Ambos países cuentan con marcadas diferencias en cuanto a estructura demográfica. Uruguay está transitando por un proceso acelerado de envejecimiento poblacional, con una relación de dependencia elevada e iniciando una fase de decrecimiento poblacional, y el Perú cuenta con un bono demográfico que se extendería hasta el año 2050.¹

Gráfico N° 1: población total Uruguay



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2022). World Population Prospects 2022. <http://population.un.org/wpp/>

Gráfico N° 2: población total Perú



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2022). World Population Prospects 2022. <http://population.un.org/wpp/>

¹ En Uruguay hay 2.4 adultos mayores de 65 años por cada 10 personas en edad de trabajar (15-64 años), y las proyecciones estiman que para el año 2050 esta relación será de 3.7. En el Perú, la relación actual es de 1.3 y en 2050 será de 2.6.

Si bien el proceso de envejecimiento poblacional es un resultado beneficioso de la aplicación de políticas públicas en pro de la salud y bienestar general de la población, este ejerce presión sobre las capacidades de crecimiento futuras de la economía, el mercado laboral y la productividad. A su vez, sobre los recursos destinados a la seguridad social, especialmente en pensiones.

2. Indicadores económicos y sociales

Uruguay es catalogado como un país de ingresos altos, con un producto bruto interno (PBI) per cápita cercano a los USD 17,020. Cuenta con 75% de la población ocupada con empleo formal, el ingreso laboral promedio se aproxima a los 29,035 pesos (USD 729) y solo 26% de los trabajadores tienen ingresos por debajo al salario mínimo establecido de 19,364 (USD 486). Así, como consecuencia de la dinámica económica y laboral, en Uruguay el 10.7% de la población es pobre, siendo la incidencia de pobreza en adultos mayores de 2.0%.

El Perú, en tanto, es un país de ingresos medios, cuyo PBI per cápita es de USD 6,692. Respecto al mercado laboral, la población ocupada formal alcanza solo el 24%, siendo el ingreso laboral promedio de S/ 1,558 (USD 407) y un 53% de los trabajadores tiene ingresos por debajo del mínimo establecido de S/1,025 (USD 268). Como resultado de ello, las cifras de pobreza observadas son muy superiores a las de Uruguay. En el Perú, el 25.9% de la población es pobre y la incidencia de pobreza para adultos mayores alcanza el 18.1%.

3. Institucionalidad y escenario político

Uruguay ha sido considerado como el país más seguro para invertir en América Latina en 2022 por la revista especializada en negocios y finanzas *Euromoney*,² posicionándolo en el puesto 18 de 174 países. La publicación reconoce que este país tiene un marco político estable, con partidos sólidos y una autoridad presidencial avalada por la población.³ Por su parte, en el plano económico destaca la estabilidad macroeconómica y predictibilidad, todo ello englobado en un entorno de solidez institucional y estabilidad social, que difiere de la volatilidad observada en el resto de la región.

Perú, en cambio, ocupa el puesto 63 del ranking. Destaca la alta volatilidad del escenario político, donde solo en 5 años ha habido 5 presidentes, todos enfrentados a acusaciones de corrupción. El presente gobierno, incluso, se ha visto envuelto en diversos cuestionamientos de este tipo, lo que desencadenó múltiples cambios en el gabinete ministerial y recientemente, la sucesión presidencial. Según lo indica el economista Juan de la Cruz en su nota para Infobae, “es imposible que se brinden servicios adecuados si desde julio de 2021 a la fecha de hoy se han nombrado a más de 60 ministros de Estado.”⁴

² Encuesta realizada a inversionistas a nivel global, *Euromoney Global Risk Ranking 2022*.

³ Se destaca el último referéndum celebrado en marzo 2022, con resultados a favor del gobierno, lo que le ha permitido introducir una serie de propuestas de reforma y cambios paramétricos.

⁴ Infobae (25/10/2022): <https://www.infobae.com/america/opinion/2022/10/25/economia-peruana-tres-factores-que-estan-afectando-su-crecimiento/>

El Congreso de la República no se encuentra ajeno a la controversia. Luego de su cierre en 2019, los nuevos legisladores han aplicado una serie de medidas de corte populista y mantenido un conflicto constante con el Ejecutivo, lo cual ha tenido consecuencias negativas en la credibilidad institucional de ambos poderes.⁵ En el plano económico, esta pugna y liderazgo incipiente, ha tenido injerencias negativas en el clima de inversión, generando una creciente desconfianza en el empresariado, aunado a presiones sobre la disciplina fiscal. Muestra de ello es el último cambio en las perspectivas de inversión por parte de la calificadora de riesgo *Fitch Ratings*, pasando de estable a negativa.⁶

Estructura del sistema de pensiones

1. Uruguay

El sistema previsional uruguayo se compone de dos pilares que se complementan entre sí:

- **Pilar no contributivo.** De carácter solidario, con financiamiento y manejo estatal a cargo del Banco de Previsión Social (BPS). Otorga una prestación básica a personas a partir de los 70 años, que no cuentan con recursos suficientes para cubrir necesidades vitales⁷ y una pensión de invalidez a quienes se encuentren incapacitados de forma absoluta para realizar un trabajo remunerado, sin importar la edad. A partir de 2008 otorga un subsidio de asistencia a la vejez, dirigido a personas entre 65 y 70 años en situación de pobreza extrema o indigencia.⁸ El monto de las prestaciones es de 13,838 pesos (USD 353), monto reajustado anualmente, y en 2021 se otorgaron 82,939 pensiones no contributivas, donde el 77% fueron pensiones por invalidez y el 23% por vejez. Además, se dieron 4,647 subsidios.
- **Pilar contributivo.** De participación obligatoria para todos los trabajadores. Está compuesto por un subsistema principal, que alberga al 89% de los afiliados, y un conjunto de subsistemas paralelos que cubren a trabajadores de ciertos sectores de actividad.⁹ El subsistema principal se organiza sobre la base de un régimen mixto, donde convive un pilar de reparto, manejado por el BPS, con uno de capitalización individual, a cargo de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP).¹⁰ Todo trabajador realiza contribuciones al régimen de reparto, mientras que la obligación de afiliarse a una AFAP depende de su nivel de ingresos. Esto genera un sistema de contribuciones personales, en función de tres toques de ingresos:
 - i. Para salarios por debajo de 67,564 pesos corresponde cotizar obligatoriamente solo al régimen de reparto.

⁵ Muestra de ello es el bajo respaldo popular que tiene tanto el Ejecutivo como el Legislativo. RPP Noticias (13/11/2022) <https://rpp.pe/politica/gobierno/ipsos-el-66-de-la-ciudadania-desaprueba-al-presidente-y-el-73-al-congreso-noticia-1446301>

⁶ Diario Gestión (20/10/2022): <https://gestion.pe/economia/fitch-ratings-rebaja-perspectiva-de-calificacion-de-peru-de-bbb-estable-a-negativo-noticia/>

⁷ Incluye a aquellos que no logran cumplir con el mínimo de años de cotización para obtener una pensión en el pilar contributivo.

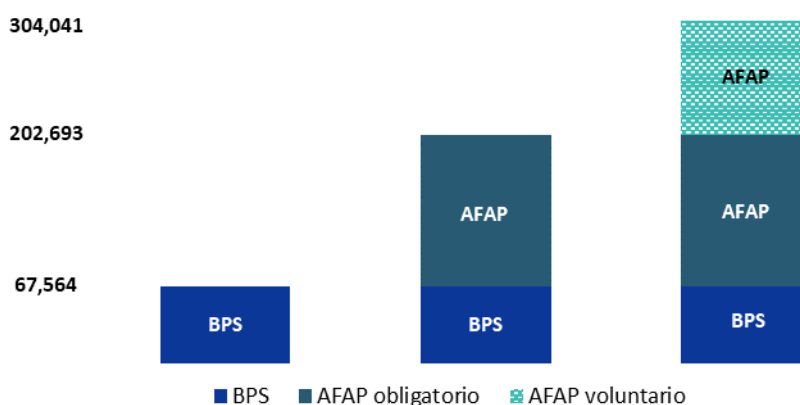
⁸ El BPS se encarga de otorgar la prestación y el financiamiento de este subsidio se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

⁹ Estos subsistemas paralelos están regidos por normas y reglamentos especiales.

¹⁰ Las AFAP son supervisadas por el Banco Central del Uruguay (BCU).

- ii. Para salarios entre 67,564 hasta los 202,693 pesos, la contribución obligatoria se realiza tanto al BPS (hasta el primer tope) como a las AFAP (salario restante).
- iii. Para salarios que superan los 202,693 pesos, la cotización a las AFAP es voluntaria sobre el monto que supera el segundo tope.

Gráfico N° 3: distribución de aportes personales entre sistemas Uruguay^{1/}



1/ Se considera el caso de una persona que gana hasta 304,041 pesos y elige aportar sobre el límite de 202,693.

Fuente: Informe de diagnóstico del sistema previsional uruguayo (Comisión de Expertos en Seguridad Social-CESS, 2021).

En cuanto a la participación en la construcción de la pensión, en Uruguay tanto el trabajador como el empleador realizan aportes. La tasa general de aporte es de 22.5% del salario mensual, financiada de la siguiente manera:

- i. **Aporte empleador:** 7.5% de los ingresos, que es destinado al régimen de reparto.
- ii. **Aporte trabajador:** 15% de los ingresos, que se distribuye entre el pilar de reparto y el de capitalización individual. El porcentaje dirigido a cada régimen depende del monto de ingresos, siendo frecuente destinar 5.25% a capitalización individual y 9.75% al reparto.

Por su parte, la edad de jubilación en el sistema de reparto es de 60 años, siempre y cuando se cumpla con la condición de tener como mínimo 30 años de cotización, mientras que la jubilación en las AFAP se da a los 65 años.¹¹ Respecto a las pensiones, estas tienen la forma de una renta vitalicia en ambos regímenes y son ajustadas con frecuencia anual, de acuerdo a cambios en el índice de ingresos promedio.¹²

En Uruguay todos los trabajadores deben participar obligatoriamente del pilar contributivo.

¹¹ Existen condiciones especiales para obtener una pensión anticipada.

¹² En el sistema de capitalización individual, desde 2008, solo el Banco de Seguros del Estado (BSE) se encuentra a cargo de la gestión de las rentas vitalicias.

2. Perú

El sistema previsional peruano se compone de dos pilares:

- **Pilar no contributivo.** De carácter solidario, con financiamiento y manejo estatal por parte del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65.¹³ Otorga una prestación bimensual de S/250 (USD 65) a personas a partir de los 65 años que se encuentren en condición de pobreza extrema multidimensional¹⁴ y que no hayan participado del sistema contributivo. En 2021 se otorgaron 568,599 prestaciones.
- **Pilar contributivo.** Participan obligatoriamente los trabajadores dependientes formales y se organiza sobre la base de regímenes en competencia. Al incorporarse al mercado laboral, el trabajador elige entre afiliarse al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), de reparto administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), o el Sistema Privado de Pensiones (SPP), de capitalización individual a cargo de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP). Respecto a las contribuciones, estas se encuentran solo a cargo del trabajador, mientras la tasa de aporte se aplica sobre el salario bruto y varía de acuerdo al régimen elegido. En el SNP la tasa de contribución es de 13%,¹⁵ mientras que en el SPP el 10% es destinado a la cuenta de capitalización del afiliado, 1.74% al seguro previsional que cubre los riesgos de invalidez y sobrevivencia y, en promedio, 0.23% a la comisión por administración.¹⁶

Tabla N° 1: composición del aporte mensual (% del salario)

Sistema	SPP	SNP
Aporte	10%	13%
Seguro	1.74% ^{1/}	
Comisión	0.23% ^{2/}	

^{1/} Se descuenta sobre la remuneración bruta hasta el límite de S/11,239

^{2/} Promedio

Fuente: SBS y ONP

La edad legal de jubilación es de 65 años. En el SNP la condición para obtener una pensión proporcional de S/250 (USD 65) es contar con al menos 10 años de aportes y 20 años para una pensión mínima de S/583 (USD 150). A su vez, existe un tope de pensión de S/893 (USD 230) y la prestación es vitalicia. En el SPP no existe un periodo mínimo de aporte para acceder a una pensión, la cual puede tomar la forma de una renta vitalicia o retiro programado. A partir de 2016, los afiliados pueden optar por realizar el retiro de hasta el 95.5% del fondo.¹⁷

¹³ Este se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

¹⁴ Evaluada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) del Midis.

¹⁵ Del total recaudado, 1.4% se destina a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), encargada de la recaudación de los aportes al SNP.

¹⁶ Se hace referencia a la comisión mixta, que abarca al 79% de los afiliados y contiene un componente sobre la remuneración y uno sobre el saldo administrado generado desde junio de 2013. A partir de enero 2023, el componente sobre remuneración será de 0%.

¹⁷ El 95% de los afiliados que acceden a una jubilación eligen esta opción.

En ambos sistemas existe la jubilación anticipada bajo el cumplimiento de distintas condiciones:

- i. **SNP:** 50 años de edad y mínimo 25 años de aporte.
- ii. **SPP:** 50 años de edad y cumplir con las condiciones para acceder al régimen especial de Jubilación Anticipada Ordinaria (JAO) o Jubilación Anticipada por Desempleo (REJA).¹⁸

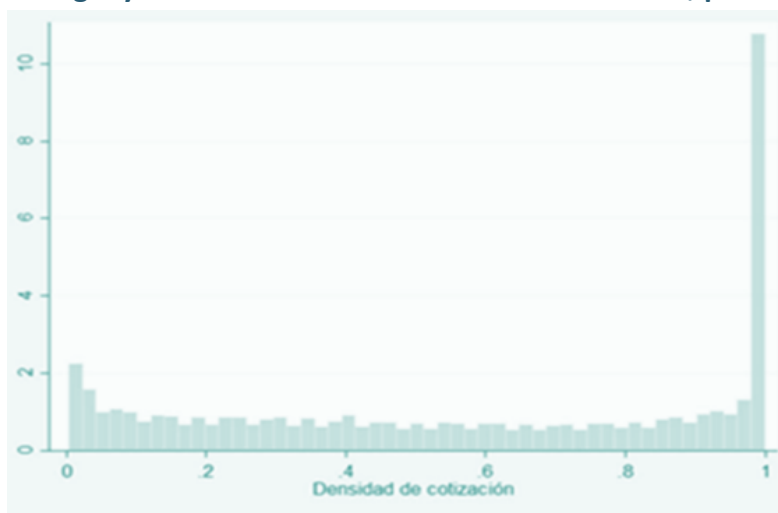
Resultados del sistema de pensiones

1. Cobertura efectiva

Uruguay y Perú tienen diferencias muy marcadas en cuanto a cobertura pasiva y activa de pensiones. En Uruguay el 87% de los adultos mayores de 65 años recibe una pensión en la forma de una prestación mensual (82.5% reciben una pensión contributiva y 4.5% una no contributiva), y el 80% de la población ocupada cotiza al sistema de pensiones. En el Perú, la cobertura de la población adulta mayor de 65 años alcanza solo a 47% (31% reciben una pensión contributiva y 17% una pensión no contributiva) y, solo el 28% de la población ocupada cotiza al sistema de pensiones.

En cuanto a la densidad de cotización, medida como el ratio de meses contribuidos entre el total de meses con contribución potencial, en Uruguay esta es de 57%. Según lo indicado por Apella y Zunino (2020), existe una importante heterogeneidad respecto a la densidad de cotización, por lo cual los afiliados tienen densidades de cotización menores al 25%, mientras que solo el 17% alcanza un historial de cotización completo (densidad de cotización igual a 100%).¹⁹

Gráfico N° 4: Uruguay-Distribución de la densidad de cotización, periodo 1996-2015



Fuente: (Apella & Zunino, 2020). Historias laborales y densidad de cotizaciones al sistema de pensiones de Uruguay. Banco Mundial.

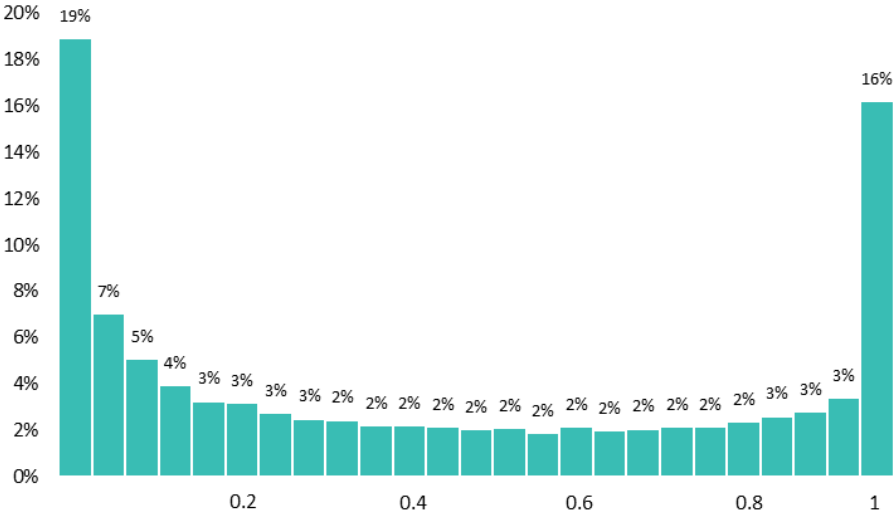
¹⁸ Condiciones JAO: pensión calculada mayor o igual a 40% del promedio de las últimas 120 remuneraciones y, en caso se usen aportes voluntarios para cumplir la condición anterior, estos deben permanecer al menos 9 meses en el fondo. Condiciones REJA: 12 meses consecutivos sin empleo dependiente y, de tener ingresos por trabajo independiente, estos deben ser menores a 7 UIT (S/ 32,200 o USD 8,377) acumulados en los 12 meses previos a la presentación de la solicitud.

¹⁹ La base de datos no detecta a los individuos que nunca han cotizado al sistema (historial completo de informalidad).

Estos autores estimaron que, de mantenerse las condiciones actuales y la frecuencia observada, solo el 52% de los hombres afiliados lograría cumplir con el requisito de 30 años de cotización a una edad de jubilación de 60 años, mientras que en las mujeres dicho porcentaje se reduce a 46%. De elevarse la edad de jubilación a 65 años, estos porcentajes se incrementan a 56% y 54%, respectivamente.

En el Perú, la densidad promedio de cotización es de 46%²⁰ y cuenta con una distribución bimodal, la cual es común en economías con mercados de trabajo fuertemente duales (Apella & Zunino, 2020). Es decir, donde un grupo significativo de trabajadores transcurre su vida laboral fuera de la formalidad. Muestra de ello es que 27% de los afiliados ingresó al sistema, pero no realizó ninguna cotización, mientras que solo un 20% tiene una cotización perfecta.²¹ Se estima que la alta heterogeneidad en las cotizaciones llevará a que 8 de cada 10 afiliados en el SNP no logren cumplir con los requisitos para obtener una pensión proporcional a los 65 años.²²

Gráfico N° 5: Perú-Distribución de la densidad de cotización, periodo junio 2006-2019



Fuente: muestra base de datos del SPP y SNP, entre jun 2006 y dic 2019

Como se puede observar, en el Perú el principal reto es lograr una mayor cobertura de la población. El que la cotización sea obligatoria solo para los trabajadores formales dependientes implica que buena parte de peruanos se vean desprotegidos frente al riesgo de pérdida de ingresos en la vejez.²³ Por esta razón es importante diseñar políticas atractivas para aquellos que no tienen la obligación de afiliarse y aportar al sistema. Igualmente, se deben impulsar medidas que permitan la continuidad en la cotización, especialmente en etapas de transición laboral y revisar la implicancia de que el aporte se encuentre solo a cargo del trabajador.

²⁰ Fuente: muestra base de datos del SPP y SNP, entre jun 2006 y dic 2019. La densidad del SNP es de 45% y de 46% para el SPP.
²¹ Un punto a considerar, es que, a diferencia de Uruguay, en Perú solo los trabajadores formales dependientes tienen la obligación de aportar a un sistema previsional.
²² Fuente: Base de datos afiliados ONP, a diciembre 2021.
²³ Esto tomando en cuenta la gran proporción de trabajadores que se encuentra en la actividad informal y la transición entre empleo de carácter dependiente e independiente.

2. Pensiones alcanzadas

- **Determinación y ajustes**

La Constitución uruguaya determina que las prestaciones provistas por el sistema de pensiones se relacionen a la evolución del Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN), elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Esto con el fin de mantener la suficiencia de las prestaciones en relación a los ingresos de los trabajadores activos.

La falta de un suministro regular de activos de largo plazo vinculados a salarios nominales expusieron los balances de las compañías de seguros a movimientos en los salarios reales, lo cual tuvo como efecto que las aseguradoras privadas se retiren del mercado de rentas vitalicias, quedando este a cargo de un único proveedor estatal, el BSE. Producto de ello el Estado tuvo que intervenir el mercado previsional emitiendo bonos a largo plazo atados a la evolución del salario nominal. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE , 2022).

En cuanto al monto de la pensión mínima otorgada por el sistema de reparto, se modifica a través de decretos específicos. Según lo indicado por Lorenzo (2020), la última década esta creció a tasas superiores al IMSN, lo que ha permitido que el poder adquisitivo se incrementara en 173%.

En el Perú, las prestaciones otorgadas por el sistema de reparto no se encuentran indexadas a ninguna variable, siendo el único mecanismo de ajuste a través de decretos. Por ejemplo, el último ajuste al monto de las pensión mínima y máxima en el SNP se dio en el año 2019, luego de 18 años. En el SPP el afiliado puede tomar una renta vitalicia en soles indexados al Índice de Precios al Consumidor (IPC), una renta vitalicia en soles o dólares ajustados, en base a un porcentaje fijo establecido por el regulador.

Tabla N° 2: reglas de cálculo de las pensiones para sistemas de beneficio definido

País	Cálculo del beneficio base	Años considerados para el cálculo del beneficio base	Premio por años de aporte	Mecanismo de ajuste para la jubilación
Perú ^{1/}	50% del monto de referencia	Últimos 36, 48 o 60 meses	2% hombre, 2.5% mujer por cada año adicional a los 20 años	Por decreto
	Bonificación del 25% de la pensión, cuando se cumple 80 años de edad			
Uruguay ^{2/}	45% del promedio de salarios	10 últimos años o 20 mejores	1% por cada año adicional a los 30 años hasta los 35 años. 0.5% por cada año que exceda a los 35 hasta los 40 años. 3% por cada año que se difiera la jubilación	IMSN

1/ En Perú la pensión mínima es de S/500 (USD 131) y máxima es de S/893 (USD 234).

2/ En Uruguay la pensión mínima es de 15,750 pesos (USD 401) y la máxima es de 82,429 pesos (USD 2,097).

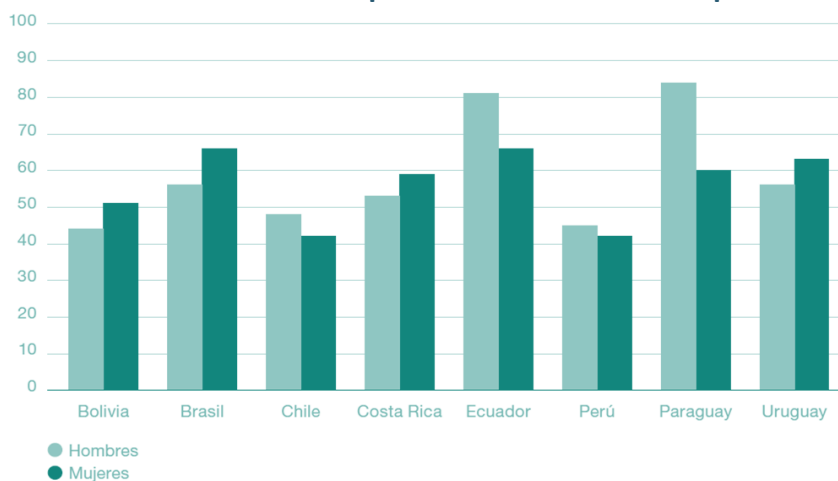
Fuente: (Banco de Desarrollo de América Latina - CAF, 2020).

- **Pensión promedio y tasa de reemplazo observada**

El resultado final de pensión en el sistema uruguayo proviene de la suma del monto alcanzado del sistema de reparto y el sistema de capitalización individual. La pensión promedio alcanzada por el primero en 2021 fue de USD 726, mientras en el segundo fue de USD 205, dando un total de USD 932. Por su parte, la pensión alcanzada en Perú resulta de la cotización en el sistema elegido, siendo la pensión promedio del sistema de reparto para 2021 de USD 193 y en el sistema de capitalización de USD 294. Estos resultados van de acuerdo con la diferencia existente en salarios medios y tasas de cotización presentes en ambos sistemas de pensiones.

A su vez, al evaluar la tasa de reemplazo neta promedio²⁴, provista por ambos sistemas, se tiene que la tasa de reemplazo observada en el Perú es cercana al 46% para hombres y 42% para mujeres, mientras que en Uruguay es de 58% para hombres y 62% para mujeres.

Gráfico N° 6: tasa de reemplazo neta del sistema de pensiones



Fuente: (Banco de Desarrollo de América Latina - CAF, 2020)

Siguiendo la lógica aplicada por CIEDESS (2019), se realizó una simulación sobre el resultado que obtendría un afiliado tipo en Perú, de haber realizado contribuciones al sistema de capitalización individual bajo las condiciones de aporte existentes en Uruguay. Como se puede observar en la tabla N°3, la pensión alcanzada con los parámetros actuales del sistema peruano es menor al que se obtendría de cotizar bajo los parámetros del sistema uruguayo.²⁵

Tabla N° 3: pensión resultante aplicando parámetros de cada sistema en Perú

Edad de jubilación	Perú	Uruguay
60 años	S/ 613	S/ 1,035
65 años	S/ 930	S/ 1,569

Fuente: simulación realizada por el Observatorio Enfoques

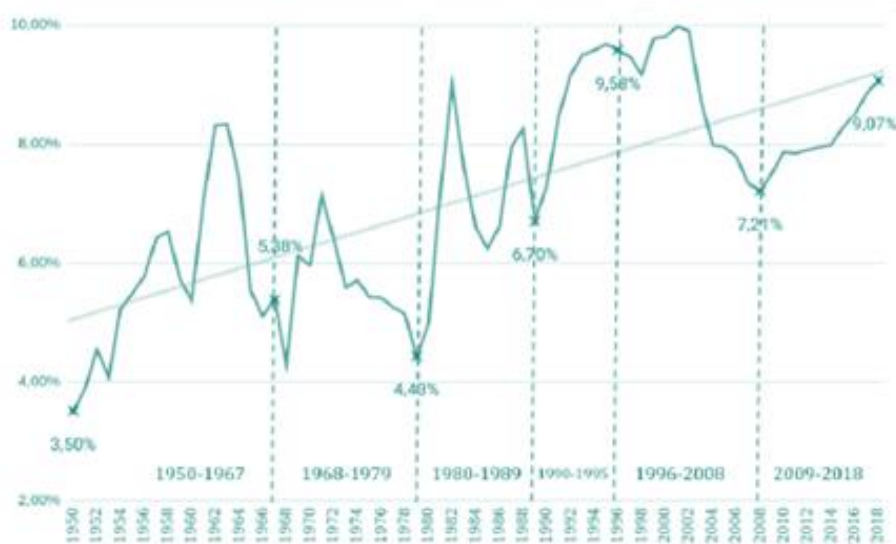
²⁴ Proporción que representa la primera pensión recibida respecto al ingreso laboral previo a la jubilación, descontando impuestos y contribuciones. Calculada como promedio de las pensiones entre 65 a 69 años con relación al salario de las personas entre 55 y 59 años.

²⁵ Edad inicio aporte 30 años, rentabilidad anual 5%, aportes 8/12 meses al año, salario inicial S/2,000, crecimiento anual salario 2%, tasa de aporte Perú 10%, Uruguay 22.5%.

3. Gasto estatal en pensiones

Uruguay tiene un alto gasto en protección social, cercano a 11% del PBI en 2021, donde el gasto fiscal en pensiones representa cerca del 85% (10% del PBI) y se prevé que para 2050 llegue a 13.1% del PBI (Banco Interamericano de Desarrollo-BID, 2022). Si bien han existido diversos intentos por reducir el gasto previsional, estos han sido seguidos por modificaciones expansivas. Por ejemplo, la reforma de 1995, que introdujo el sistema mixto, logró estabilizar el gasto previsional en 7% del PBI. No obstante, la flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación partir de 2008 y la aplicación del mecanismo de indexación de prestaciones a partir de cambios en el ingreso medio impulsaron el crecimiento del gasto.²⁶ Según Saldain (2020) estos cambios modificaron la trayectoria de sostenibilidad del sistema planteada por la reforma de 1995.

Gráfico N° 7: evolución del gasto público en pensiones - Uruguay (% del PBI)



Fuente: Dufrechou (2021), en base a información histórica del BPS.

El sistema de reparto se encuentra en constante déficit, teniendo que recurrir a la transferencia de recursos públicos para cubrir la brecha existente entre ingresos por aportes y egresos por prestaciones.²⁷ Actualmente, el financiamiento se basa en un 52% de aportes personales y patronales, 28.5% por impuestos y el resto por subsidios adicionales brindados desde el gobierno.²⁸

Para el año 2050 se proyecta que el déficit del BPS represente poco más del 3% del PBI²⁹ y se espera que este se profundice en los siguientes años (Banco Mundial, 2020). Por ello, con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo, el gobierno creó la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) en 2020, encargada de realizar el diagnóstico³⁰ e informe de

²⁶ En un entorno de fuertes aumentos salariales que elevaron el gasto en pensiones.

²⁷ En 2021 el déficit se situó en 1.61% del PBI.

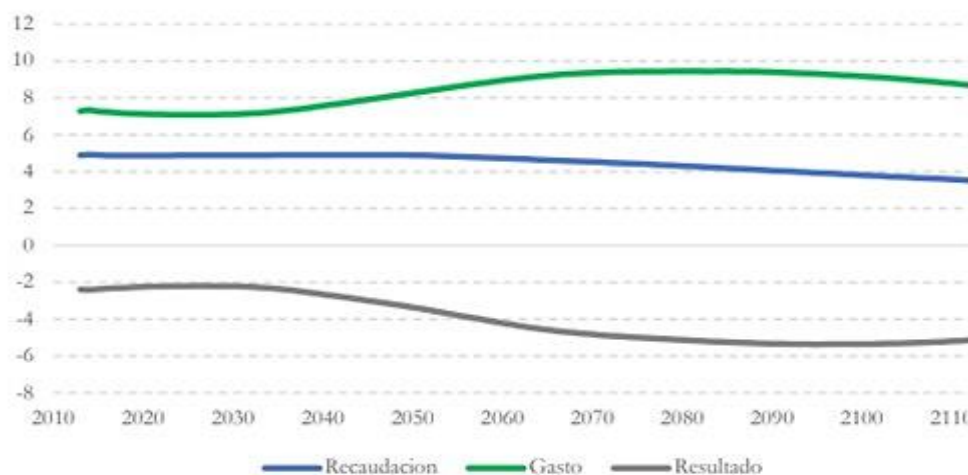
²⁸ Incluso, el BPS tiene afectado a su financiamiento algunos impuestos: recaudación de 7 puntos de la tasa básica del IVA, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IAS) y la Asistencia Financiera RRG.

²⁹ El 82% del mismo proviene del sistema contributivo.

³⁰ Presentado el 19 de marzo de 2021.

recomendaciones³¹ para la reforma del sistema previsional, los cuales sirvieron de insumo para el proyecto de reforma previsional presentado por el Ejecutivo.³²

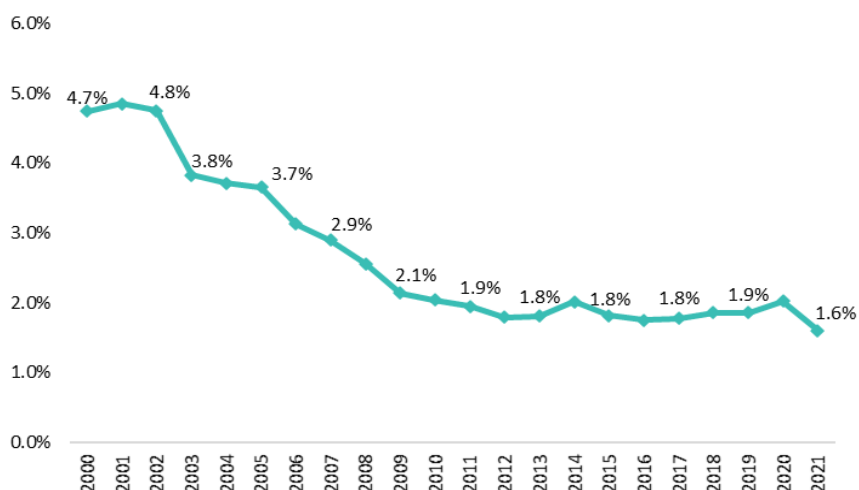
Gráfico N° 8: resultado financiero del sistema público de pensiones Uruguay - BPS (%PBI)



Fuente: (Banco Mundial, 2020). Sustentabilidad financiera del esquema previsional administrado por el Banco de Previsión Social.

A diferencia de Uruguay, en el Perú el gasto público en pensiones como porcentaje del PBI se ha ido reduciendo a través del tiempo producto de la consolidación del SPP y traspaso de afiliados a dicho sistema, así como por la aplicación de ciertos ajustes paramétricos a los regímenes públicos, lo que ha supuesto la liberación de recursos que el Estado ha destinado a otros sectores.

Gráfico N° 9: Evolución del gasto público en pensiones - Perú (% del PBI)



Fuente: Oficina de Normalización Previsional (2021) y Portal transparencia económica – Ministerio de Economía y Finanzas (2022)

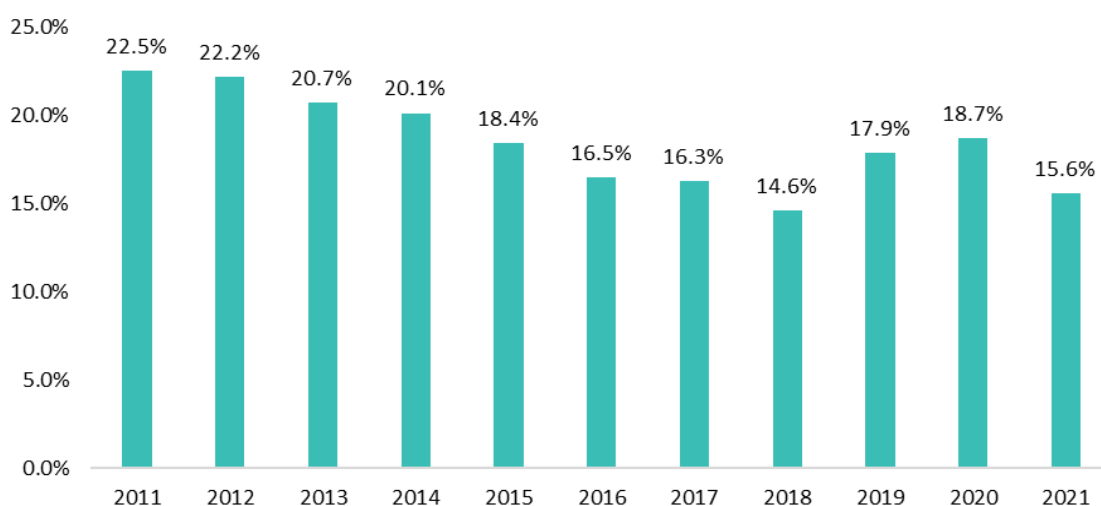
³¹ Presentado el 12 de noviembre de 2021.

³² El Ejecutivo estableció un grupo de trabajo coordinado por el presidente de la CESS e integrado por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Banco de Previsión Social, así como especialistas externos, al cual se encargó la elaboración del anteproyecto de ley presentado a la opinión pública el 28/07/2022, sobre el cual se recibieron comentarios, los cuales fueron analizados en su viabilidad técnica y considerados en el proyecto de ley presentado ante el Congreso el 20/10/2022.

Esto no quiere decir que el gasto público en pensiones haya sido realizado de manera eficiente, concentrándose en su mayoría en la población de trabajadores formales dependientes debido a las características regresivas del sistema.³³

- i. El periodo mínimo de cotización del SNP no es cumplido usualmente por aquellos afiliados con ingresos más bajos e inestables, con lo cual sus aportes terminan financiando las pensiones de aquellos que tienen ingresos estables.³⁴ Se termina dando una solidaridad de los que menos tienen a los que más tienen.
- ii. La reserva actuarial neta³⁵ que se necesita para cumplir con las obligaciones pensionarias del SNP hasta su extinción es de S/136,354 millones, equivalente a 15.6% del PBI. Es decir, este subsistema presenta un déficit actuarial, el cual podría ampliarse por la aplicación de pensiones proporcionales introducidas por la Ley N°31301³⁶ y la aceleración de la migración de afiliados del SNP al SPP, que impactará en la recaudación de aportes (**Diario Gestión, 2022**).³⁷

Gráfico N° 10: evolución del déficit actuarial del SNP (%PBI) ^{1/ 2/}



1/ En 2018 la reducción del déficit se explicó por el incremento del salario mínimo, que elevó el valor presente de las aportaciones de los afiliados activos. En 2019, el déficit se incrementó debido al aumento del valor de la pensión mínima, y en 2021 el resultado se explica debido a la alta tasa de crecimiento del PBI producto de la recuperación económica post Covid-19.

2/ Se espera que, debido a la dinámica de traspasos hacia el SPP y aplicación de pensiones proporcionales, esta relación se incremente.

Fuente: ONP-Informe de reservas actuariales 2021 (**Marzo 2022**)

³³ Esto a pesar de la creación del Programa Pensión 65 en el periodo estudiado.

³⁴ Los afiliados que no llegan a cumplir con los requisitos de cotización no reciben una devolución de sus aportes o compensación alguna (ver sentencia Expediente 00016-2020-PI/TC). Tal como se indicó anteriormente, a diciembre 2021 el 80% de los afiliados en edad de jubilación no se encuentran en condiciones para recibir una pensión proporcional en el SNP.

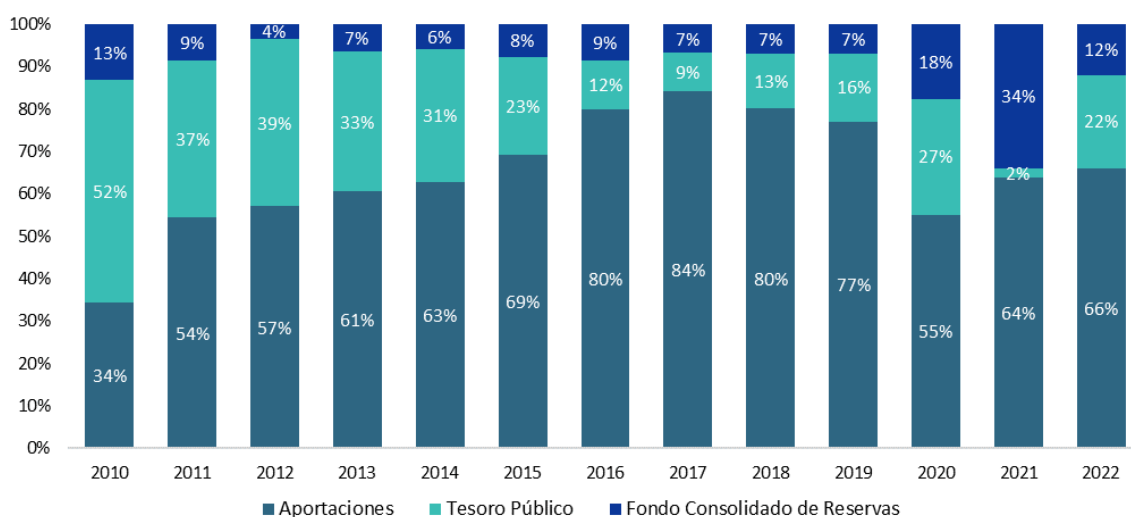
³⁵ Valor presente de las obligaciones.

³⁶ El efecto de esta medida en las reservas actuariales del año 2021 no fue significativo, debido a que la misma fue aprobada en el mes de octubre. Se prevé que a futuro su importancia se eleve.

³⁷ Según declaraciones de la ONP, la migración hacia el SPP explica el 81% de las salidas de afiliados del sistema, seguida de la jubilación y fallecimiento.

- iii. Debido a su situación de déficit, el SNP requiere de transferencias mensuales directas del Tesoro Público para financiar el pago de pensiones corrientes a las cuales solo accede un grupo pequeño de aportantes.³⁸ En los últimos 5 años, estas se han incrementado, luego de una reducción progresiva observada en la década 2007-2017. En 2022, estas transferencias resultan del orden de S/1,259 millones o USD 327 mil.

Gráfico N° 11: fuentes de financiamiento del sistema público de pensiones Perú – ONP^{1/}



1/ El FCR es un fondo intangible cuyos recursos respaldan las pensiones a cargo de la ONP. En 2021, el FCR apoyó en una mayor medida al pago de las obligaciones previsionales debido a la falta de capacidad de financiamiento vía Tesoro Público. Para ello, tuvo que liquidar activos, teniendo ello consecuencia en el rendimiento futuro.

Fuente: presentación ante el Grupo de Trabajo encargado de fiscalizar el presupuesto de la ONP - Congreso de la República (**Oficina de Normalización Previsional, 15.03.2022**).

Teniendo en cuenta lo descrito y la reducción de la base de contribuyentes por el envejecimiento poblacional, se estima que cada vez se requerirán mayores transferencias para hacer posible el pago de las pensiones en el SNP y otros regímenes públicos, razón por la cual la proyección del gasto público en pensiones al 2050 es de 3.3% del PBI (Banco Interamericano de Desarrollo-BID, 2022)³⁹

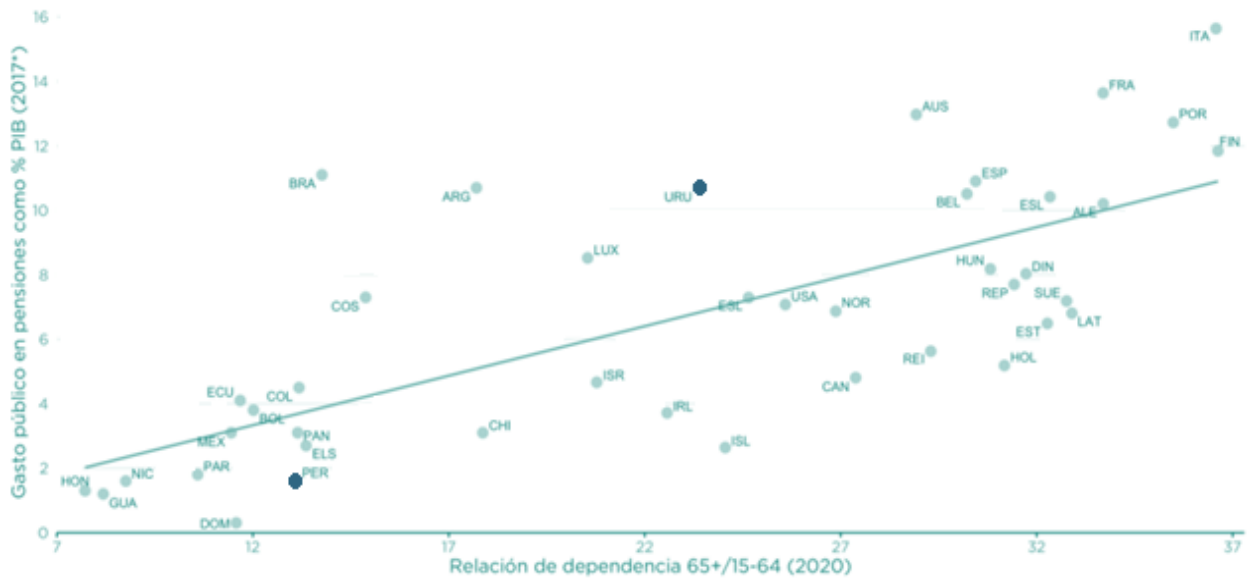
En el mes de julio de 2022 el Poder Ejecutivo dispuso la creación de una Comisión Multisectorial⁴⁰ encargada de elaborar una propuesta normativa para crear el nuevo sistema de pensiones, cuya secretaría técnica se encuentra a cargo de la Presidencia del Consejo de ministros (PCM). A la fecha no se conoce el sentido de la propuesta, no obstante es posible que las medidas se orienten a mejorar la cobertura y la situación financiera del sistema público y previsional en general, considerando las presiones del envejecimiento poblacional en el gasto en pensiones.

³⁸ Esta situación se agrava tomando en cuenta que el hecho de haber realizado cotizaciones a un sistema previsional impide a este grupo de personas acceder al beneficio del Programa Asistencial Pensión 65 y recibir una pensión no contributiva financiada vía impuestos.

³⁹ Existen proyecciones al 2075 que sitúan este gasto en 6.25% del PBI. (**Banco Interamericano de Desarrollo, 2019**)

⁴⁰ Participan representantes de PCM, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Banco Central de Reserva y Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

Gráfico N° 12: gasto público en pensiones y relación de dependencia población adulto mayor



Fuente: Diagnóstico del sistema previsional uruguayo (2021)

¿Es aconsejable transitar a un sistema mixto en el Perú?

No existe evidencia de que un sistema mixto mejoraría la cobertura y las pensiones en el Perú, manteniendo la sostenibilidad. Se debe considerar que, debido a la fragilidad del mercado laboral peruano, es poco probable que todos los participantes en el sistema de pensiones contribuyan de manera obligatoria a un subsistema colectivo, administrado por una entidad estatal, y un subsistema de capitalización individual de manejo privado podría generar desincentivos a la formalidad y continuidad de las contribuciones.⁴¹

Al hacerse obligatoria la aportación a un subsistema colectivo, se estaría desconociendo el derecho de elección de los afiliados y afectando el nivel potencial de su pensión en pro de la aplicación de una redistribución adicional a la ya efectuada mediante los impuestos generales. Esto se asemejaría a la aplicación de un impuesto implícito al ahorro previsional, sobre el cual el afiliado no tendría total beneficio. Aunado a ello, el hecho de que el Estado asuma en paralelo roles de administrador, regulador y fiscalizador en un país con marcadas deficiencias institucionales y en constante inestabilidad política, pone en riesgo la intangibilidad de los fondos de pensiones. Por ello, no es aconsejable transitar hacia un sistema mixto en Perú.

Por su parte, un sistema de capitalización individual presenta impactos positivos para los afiliados y para el país, como la construcción de seguridad financiera a través de la acumulación de ahorro previsional y su canalización a la economía real y mercado de capitales a través de la inversión. No obstante, debe ser sujeto a revisiones periódicas, para realizar ajustes que permitan otorgar mayores beneficios a los afiliados e integrar a más participantes.

⁴¹ En la mayoría de países donde se aplican sistemas mixtos existe una significativa proporción de trabajadores formales.

Reflexiones

- **Perú y Uruguay tienen desafíos previsionales muy distintos.** Mientras en el Perú entre los principales retos destacan incrementar la cobertura tanto de la población activa como pasiva y en paralelo mejorar la cuantía de las pensiones, en Uruguay el principal desafío es dotar de sostenibilidad financiera al sistema.
- **Los puntos de partida de ambos países son disímiles.** La última gran reforma aplicada al sistema de pensiones uruguayo fue en el año 1995, luego de ello se introdujeron cambios paramétricos en 2008 con el fin de incrementar los beneficios. Ello ha permitido conservar una institucionalidad previsional firme. En el Perú, en tanto, luego de la reforma que creó el SPP en 1993, se introdujeron diversas modificaciones a las tasas de aporte y otros parámetros prácticamente desde el inicio, y en 2012 se llevó a cabo una reforma que no tuvo los efectos esperados. A partir del 2016 se introdujeron una serie de opciones en el SPP (como el retiro del 95.5% y retiros extraordinarios), que desprotegeron a la población activa y pasiva.
- **Existen diferencias no menores en factores clave en ambos países.** El tamaño poblacional, nivel de ingresos, formalidad laboral, grado de envejecimiento, cobertura previsional e institucionalidad observada, las cuales no hacen factible que el modelo del sistema de pensiones uruguayo sea replicado en Perú.
- **Un reto común en materia previsional es la coexistencia de pequeños regímenes especiales.** Estos suelen tener reglas más generosas que los regímenes generales, situación que genera presiones al gasto previsional. Ambos países requieren incluir en la revisión de sus sistemas a estos regímenes. Uruguay ya ha realizado avances en dicho sentido.
- **Las propuestas de reforma en ambos países difieren en cuanto a las medidas a aplicar.** No obstante, existe consenso entre los expertos sobre la necesidad de introducir cambios paramétricos en concordancia con la evolución demográfica, económica y social, que den sostenibilidad a los sistemas y busquen contrarrestar los impactos negativos del escenario generado por las bajas tasas de interés a nivel global y envejecimiento poblacional.
- **El desarrollo del mercado laboral tiene implicancias en los resultados en pensiones.** La expansión de la cobertura, continuidad en las cotizaciones y variación de los beneficios (incluidos los no contributivos), así como la capacidad para mantenerlos en el tiempo, dependen de la participación de la población en el mercado laboral, la evolución de la productividad y cambios en la estructura salarial. Por lo tanto, toda reforma o cambio que se hagan al sistema previsional debe tener concordancia con el mercado laboral y su capacidad de aumentar la base contributiva.
- **La mejor política previsional es la creación de trabajo decente.** Por esta razón, en línea con lo indicado por la OIT, es necesario que se creen políticas de empleo que fomenten la participación de un mayor número de personas en el mercado formal y trabajo decente. De manera que decanten en un incremento de la cobertura previsional y reducción de las lagunas de cotización.

Referencias

- Apella, I., & Zunino, G. (2020). *Historias laborales y densidad de cotizaciones al sistema de pensiones de Uruguay*. Banco Mundial.
- Arenas de Mesa, A. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19*. Serie Macroeconomía del Desarrollo N°212: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL.
- Banco de Desarrollo de América Latina - CAF. (2020). *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma*.
- Banco Interamericano de Desarrollo-BID. (2020). *Mejores instituciones de pensiones en América Latina y el Caribe: el papel de los mecanismos de monitoreo y de las reglas de ajuste automático*. Red de Pensiones en América Latina y el Caribe-RedPlac.
- Banco Interamericano de Desarrollo-BID. (2022). *Envejecer en América Latina y el Caribe: protección social y calidad de vida de las personas mayores*.
- Banco Mundial. (2020). *Cobertura del sistema previsional en el Uruguay*. Apuntes sobre el sistema previsional del Uruguay N°4.
- Banco Mundial. (2020). *Sustentabilidad financiera del esquema previsional administrado por el Banco de Previsión Social*. Apuntes sobre el sistema previsional del Uruguay N°3.
- Caja de Pensiones Militar-Policial. (2021). *Memoria Anual 2021*.
- Centro de Investigaciones Económicas-CINVE. (2019). *Presente y futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay: Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico*.
- Comisión de Expertos en Seguridad Social-CESS. (2021). *Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo*.
- Comisión de Expertos en Seguridad Social-CESS. (2021). *Proyecciones actuariales de los programas administrados por BPS*. Nota técnica N°4.
- Corporación CIEDESS. (2019). *Situación de la mujer en países de la OCDE: Simulaciones y comparativo de montos de pensión según cada país* (Vol. Nota técnica N°45).
- Diario Gestión. (16 de 11 de 2022). *Se acelera migración de afiliados de ONP a AFP*. Obtenido de <https://gestion.pe/tu-dinero/finanzas-personales/afp-se-aceleran-afiliaciones-a-afp-y-empiezan-a-caer-en-onp-noticia/?ref=gesr>
- Dufrechou, H. (2021). *Generosidad, sostenibilidad y productividad laboral: el caso del sistema previsional uruguayo 1950-2018*.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA. (2022). *World Population Prospects 2022*.
- Lorenzo, F. (2020). *El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Portal de transparencia económica - Consulta de ejecución del gasto*. Obtenido de <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- Oficina de Normalización Previsional - ONP. (Marzo 2022). *Informe de cálculo actuarial de reservas del régimen N°19990 a diciembre 2021*.
- Oficina de Normalización Previsional. (15.03.2022). Presentación ante el Grupo de Trabajo encargado de fiscalizar el presupuesto de la ONP-Congreso de la República.

-
- Oficina de Normalización Previsional. (2021). *Ejecución de Pensiones por fondos pensionarios*. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/onp/informes-publicaciones/711192-ejecucion-de-pensiones-por-fondos-pensionarios-en-soles>
- Organización Internacional del Trabajo-OIT. (2022). *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE . (2022). *Pensions outlook 2022*.
- Revista Euromoney. (2022). *Global risk ranking 2022*. Obtenido de <https://www.euromoneycountryrisk.com/>
- Saldain, R. (2020). *La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI*.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP-SBS. (2019). *Estudio nacional de dependencia económica en adultos mayores en el Perú*.