



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI



INFORME N° 81 -2012/CPC-INDECOPI

A : **Hebert Tassano Velaochaga**
 Presidente del Consejo Directivo

DE : **Edwin Aldana Ramos**
 Secretario Técnico
 Comisión de Protección al Consumidor N° 1 y 2 – Sede Central

Santiago Dávila Philippon
 Gerente de Estudios Económicos

Erickson Molina Pradel
 Secretario Técnico
 Comisión de Protección al Consumidor– Sede Lima Norte

ASUNTO : **Respuesta al Oficio N° 0819.04.06 remitido por el señor congresista Jaime Delgado Zegarra**

REFERENCIA : Oficio N° 0819.04.06 (Hoja de Trámite 40337)

FECHA : 03 de mayo de 2012

I. OBJETO DEL INFORME

1. El presente informe tiene por objeto poner en conocimiento de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi el análisis realizado sobre los Proyectos de Ley remitidos mediante el oficio de la referencia, considerando el marco jurídico aplicable y las implicancias de la normatividad propuesta.

II. SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY REMITIDOS

2. De la revisión de los documentos anexos al oficio de la referencia, se ha podido verificar que en el mismo se han adjuntados únicamente cinco proyectos de ley de los siete a los que hace referencia¹:

Proyecto de Ley N° 59/2011-CR	Proyecto de ley que modifica la Ley N° 29426 sobre jubilación anticipada y devolución de aportes para desempleados en el sistema privado de pensiones
Proyecto de Ley N° 63/2011-CR	Proyecto de ley que regula las comisiones de las AFP y permite que los afiliados participen en sus directorios y en los de las empresas en que inviertan
Proyecto de Ley N° 68/2011-CR	Proyecto de ley de preservación del valor real de las pensiones que paga el sistema privado de pensiones

¹ Los Proyectos de Ley N° 30/2011-CR y 54/2011-CR no fueron adjuntado en el Oficio N° 0819.04.06.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Proyecto de Ley N° 71/2011-CR	Proyecto de ley de libre elección informada para la administración de riesgos de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio en el sistema privado de pensiones
Proyecto de Ley N° 474/2011-CR	Proyecto de ley de fortalecimiento y transparencia del sistema privado de pensiones en beneficio de los usuarios y afiliados

3. A continuación se emite opinión en relación con los extremos de los proyectos de ley que refieren a aspectos de competencia del Indecopi².

III. ANALISIS

A. PROYECTO DE LEY N° 59/2011-CR

4. El presente Proyecto de Ley propone introducir diversos cambios a la Ley N° 29426 que regula el régimen de pensión anticipada para desempleados, precisando cuándo una persona califica para acogerse a dicho régimen y lo referido a la devolución de aportes.
5. Para tales efectos, se propone modificar: (i) el periodo mínimo de desempleo necesario para solicitar la jubilación anticipada (de 12 meses ininterrumpidos a 12 meses no necesariamente consecutivos dentro de un periodo de 60 meses) – inciso b) del artículo 1° modificado-, y (ii) el porcentaje de devolución de aportes (de 50% a 80%) y las condiciones bajo las cuales ésta podría ser solicitada (personas con al menos 40 años, menores de 55 en caso de varones y de 50 en caso de mujeres) – artículo 4° modificado-.
6. Al respecto, se debe señalar que sería conveniente que contar con mayor evidencia cuantitativa acerca de la necesidad de implementar las modificaciones planteadas. En particular, sería conveniente para sustentar la necesidad de los cambios legislativos propuestos en dicha norma, incluyendo en la exposición de motivos del proyecto de ley y/o el análisis costo-beneficio un estudio más exhaustivo sobre los rangos etarios que requerirían atención especial, así como un estudio más detallado respecto del periodo de desempleo que, efectivamente, resultaría relevante considerar.
7. Del mismo modo, consideramos se debe ponderar el impacto de los cambios propuestos al sistema previsional, en el sentido que podrían limitar la generación de ahorros obligatorios que hacen posible el financiamiento de las pensiones de jubilación, lo que en última instancia afectaría al propio afiliado.

B. PROYECTO DE LEY N° 63/2011-CR

8. El proyecto de ley propone modificar, entre otros, el artículo 24° del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (en adelante, el TUO de la Ley)³. Con ello se plantea,

² No se incluye al Proyecto de Ley N° 68/2011-CR.

³ La propuesta de modificación contenida en el Proyecto de Ley N° 63/2011-CR respecto al artículo en cuestión señala lo siguiente:





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

fundamentalmente, implementar la regulación de precios (comisiones) que cobran las AFP por la administración de los fondos de pensión.

9. Sobre el particular, se debe señalar que la regulación económica de precios supone un escenario en el cual no es posible la competencia y en donde resulta más eficiente que una sola firma satisfaga toda la demanda del mercado en lugar dos o más (monopolio natural). Sin embargo, este no es el caso del sistema privado de pensiones, en el que operan actualmente cuatro empresas administradoras de fondos de pensiones (AFP). Si bien el número de empresas que operan en el sistema y sus respectivas participaciones de mercado sugieren la existencia de un mercado concentrado, ello no implica la imposibilidad de incorporar mecanismos de competencia que dinamicen el mercado.
10. Por tanto, en concordancia con el modelo de economía social de mercado consagrado en el artículo 58° de la Constitución Política del Perú⁴, en lugar de proponer la regulación de precios, se debiera buscar mecanismos que incrementen la competencia del mercado (como la implementación políticas de abogacía de competencia o e misión de normas que favorezcan la participación de nuevos actores que potencien la competencia en el sector), para lo cual se requiere realizar una adecuada evaluación del sistema privado de pensiones, tarea que escapa al alcance de las opiniones que puedan expresarse en el presente Informe.

C. PROYECTO DE LEY N° 71/2011-CR

11. Dentro del ámbito de competencia de la autoridad de consumo⁵, corresponde analizar el Proyecto de Ley N° 71/2011-CR, el cual propone: (i) explicitar la

"Artículo 24.- Retribución de las AFP

Las AFP perciben por la prestación de todos sus servicios una retribución regulada por la Superintendencia, según los siguientes criterios:

- a) Por la administración del aporte obligatorio a que se hace referencia en el inciso a) del artículo 30 de la presente Ley:
- a.1) Una comisión porcentual plana mínima sobre la remuneración mensual asegurable del afiliado, que será calculada cada seis meses por la Superintendencia en función a la estructura de costos reales promedio de las AFP, bajo un enfoque de operador eficiente.
- a.2) Una comisión de desempeño en función a la rentabilidad real anual obtenida por la AFP, cuyo cálculo será determinado por la Superintendencia en base a las siguientes reglas:
- i) Su cobro es una vez al año.
- ii) No se aplicará respecto de los afiliados desempleados ni pasivos.
- iii) Su aplicación combinada con la comisión porcentual mínima debe ser sustancialmente menos onerosa para los afiliados que las modalidades de cobro de comisiones anteriormente vigentes.

La Superintendencia emitirá las normas reglamentarias para implementar el presente esquema mixto.

- b) Por los aportes voluntarios, una comisión porcentual calculada sobre los referidos aportes voluntarios, en el caso de retiro de los mismos.
- c) Para el caso de afiliados pasivos que hubieran optado por percibir pensiones bajo la modalidad de renta temporal y retiro programado, una comisión fija o porcentual sobre la pensión."

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 58°.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Conforme al artículo 105° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, el Indecopi es la autoridad de competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a dicha norma. Asimismo, el artículo 135° del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece que el Indecopi tiene la calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

posibilidad de elección, por parte del afiliado, de la empresa de seguros que administrará los riesgos (esto mediante la incorporación de la expresión "*elegir libre y expresamente*" en el texto del artículo 52 del TUO de la Ley); (ii) facilitar dicha elección a través de la entrega al usuario, por parte de la AFP, de un Boletín Informativo respecto de los costos del seguro y otros (ex-ante la elección de la empresa de seguros), así como la publicación de dicho boletín en la web; y (iii) establecimiento de una prima de seguro regulada por la SBS en función de costos eficientes.

12. Conforme lo señala el artículo 51° del T.U.O. de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (Decreto Supremo N° 054-97-EF), los riesgos de invalidez y sobrevivencia así como los gastos de sepelio pueden ser administrados, por las propias AFP o por Empresas de Seguros⁶.
13. Asimismo, el artículo 52° de la norma antes indicada establece actualmente que corresponde a cada afiliado designar a través de la AFP la Empresa de Seguros que administre dichos riesgos o, en su caso, delegar en la AFP la selección de la misma⁷.
14. Conforme se puede apreciar, la norma contempla la posibilidad que la compañía de seguros sea designada por el propio afiliado, permitiendo también delegar a la AFP esta elección. Si bien esta fórmula sería lícita, la naturaleza y dinámica del mercado de administración de fondo de pensiones puede generar que finalmente en una importante cantidad de casos, sean las AFPs quienes terminen tomando tal decisión. Esto se debe al hecho que la alta complejidad y especialización de dicho sector del mercado y las dificultades que suele tener el consumidor para acceder y procesar de manera suficiente la información necesaria, puede disuadirlo de efectuar una elección directa.

DECRETO SUPREMO N° 054-97-EF, T.U.O. DE LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES

Artículo 51°.- Los riesgos de invalidez y sobrevivencia así como los gastos de sepelio pueden ser administrados, a opción de las AFP, por las propias AFP o por Empresas de Seguros.
Las prestaciones de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio deben ser prestadas uniformemente por todas las AFP o, de ser el caso, por las Empresas de Seguros que operen o no en el Perú.

DECRETO SUPREMO N° 054-97-EF, T.U.O. DE LA LEY DEL SISTEMA PRIVADO DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES

Artículo 52.- En el caso de que una AFP opte por no administrar los riesgos a que se refiere el presente subcapítulo, la administración de tales riesgos se trasiada a las Empresas de Seguros. En este último caso, quedan comprendidos todos sus afiliados, correspondiendo a cada afiliado designar a través de la AFP la Empresa de Seguros que administre dichos riesgos o, en su caso, delegar en la AFP la selección de la misma. La selección de la Empresa de Seguros por parte de la AFP debe efectuarse utilizando los mecanismos de concurso establecidos por la Superintendencia.

En el caso que el afiliado elija la Empresa de Seguros le corresponde pagar la prima correspondiente según el tarifario establecido por dicha empresa, el cual debe ser único y de aplicación general a los afiliados de cualquier AFP que opten por esta modalidad. En el caso de los trabajadores dependientes el empleador actúa como agente retenedor transfiriendo los respectivos montos a la correspondiente AFP a fin de que esta efectúe el pago a la Empresa de Seguros.

El afiliado puede trasladar la administración de los riesgos a que se refiere el presente artículo a otra Empresa de Seguros en la misma forma y plazos que dispongan los reglamentos para el cambio de una AFP a otra.

En el caso de que la AFP elija la Empresa de Seguros por delegación del trabajador afiliado, el componente del aporte obligatorio al que se refiere el inciso b) del Artículo 30 de la presente Ley, es fijado por la AFP y debe ser único de aplicación general para todos los afiliados que ejerzan esta opción.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

15. Bajo este escenario, el proyecto de ley analizado propone que la designación de la compañía de seguros que administrará los riesgos antes indicados deberá ser realizada de manera libre y expresa por el consumidor. Esto generaría un mayor interés por parte de las empresas de seguros en llegar directamente al consumidor, a fin de lograr captar su afiliación.
16. No obstante, lo antes indicado no garantiza la calidad y transparencia de la información que las compañías de seguro pongan a disposición de los usuarios, por lo que resulta pertinente la elaboración de un "Boletín informativo" a cargo del órgano supervisor de dicho mercado (SBS), en donde se reseñen las características, diferencias, peculiaridades y demás información mínima referida a los productos ofrecidos por la empresas aseguradoras para la cobertura de los riesgos antes indicados.
17. Siendo así, el proyecto de ley analizado dispone que dicho "Boletín informativo" llegue a manos de los afiliados a través de una vía directa (mediante una copia entregada por la AFP) y mediante su publicación en la página web de las compañías de seguros y las AFPs. En esta línea, también podría disponerse que este documento sea publicado en el portal web de la SBS, a fin de dotar de mayores canales de información a los usuarios a fin de que puedan tomar decisiones de consumo informadas y eficientes.
18. De otra parte, tal como se señaló con relación al proyecto de ley anterior, la propuesta de regulación de precios (en este caso, de las primas de seguros) debería evaluarse con mayor detenimiento, toda vez que no hay evidencia suficiente en el proyecto de que la regulación sea la única alternativa posible, por lo que se debería analizar dicho mercado a fin de verificar la posibilidad de implementar mecanismos de promoción, de la competencia, conforme se indicó en el numeral 10 del presente informe.

D. PROYECTO DE LEY N° 474/2011-CR

19. El proyecto de ley, entre otros aspectos, propone: (i) fijar nuevos criterios para el cobro de comisiones de las AFP (artículo 4°); (ii) establecer prohibiciones en la compra de servicios o productos, por parte de las AFP (artículo 6°); (iii) establecer la licitación del Seguro de invalidez, Sobrevivencia y Gastos de Sepelio (artículo 7°); (iv) incorporar una nueva modalidad para hacer efectiva la pensión de jubilación (artículos 8° y 9°); (v) incorporar otros productos financieros con fin previsional (artículo 10°), y (vi) incorporar diversos tópicos informativos en los Estados de Cuenta (artículo 11°).
20. La primera propuesta plantea que la comisión que cobra la AFP sea calculada como un porcentaje del valor del fondo administrado (diferenciado según el tipo de fondo), siendo que esto aplicaría a los nuevos aportantes. En caso de los aportantes actuales la comisión aplicaría solo sobre los nuevos aportes, dado que se contaría actualmente con una comisión de administración pagada por adelantado.
21. Como lo advierte la propia exposición de motivos del proyecto de ley, la modalidad de cálculo propuesta podría perjudicar a los afiliados con mayor tiempo de





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

aportación, a aquellos próximos a la jubilación o a quienes dejan de laborar y aportar (pues se les seguiría cobrando la comisión). Frente a ello, los autores del proyecto señalan que lo relevante para el análisis es que lo cobrado al afiliado (comisión establecida en base a su remuneración), desde que empezó a aportar, sería muy superior a lo que hubiera pagado si el cobro fuese sobre el saldo administrado. Asimismo, se señala que la afectación frente a quienes dejan de laborar no sería tal pues ya se habrían provisionado pagos adelantados.

22. Al respecto, consideramos que sería conveniente que se profundice el análisis del impacto que tendría la nueva forma de cálculo de la comisión, de modo tal que se evidencie la superioridad del sistema propuesto frente al actual. Para ello, por ejemplo, cabría realizar simulaciones de casos que permitan cuantificar y demostrar los argumentos vertidos a favor del nuevo sistema.
23. De otro lado, la propuesta de establecer prohibiciones en la compra de servicios o productos, a través de (o en) empresas vinculadas a las AFP (artículo 6 del proyecto), se presenta como un mecanismo que haría más transparente la gestión de inversiones (y minimizaría los conflictos de interés). Sin embargo, esto merece un estudio más exhaustivo en cuanto a justificar adecuadamente los porcentajes de tenencia accionarial permitidos (no más del 5%, según la propuesta).
24. En cuanto a establecer la licitación del Seguro de invalidez, Sobrevivencia y Gastos de Sepelio (artículo 7°), no queda claro a qué se refiere la propuesta cuando señala, de un lado, que será cada afiliado quien decida la empresa de seguros que le brindará el servicio y, al mismo tiempo, se indica que será la SBS quien realizará una licitación anual a fin de elegir a la empresa aseguradora⁸.
25. Finalmente, el proyecto de ley propone introducir una nueva modalidad para hacer efectiva la pensión de jubilación (artículos 8° y 9°), incorporar otros productos financieros con fin previsional (artículo 10°) e incluir diversos tópicos informativos en los Estados de Cuenta (artículo 11°).
26. Estas medidas pueden considerarse favorables para los afiliados en tanto les permitiría contar con más opciones para elegir el mecanismo del cobro de pensiones, así como disponer de más alternativas de ahorros previsionales como consecuencia del mayor número de ofertantes de productos previsionales. De igual modo, resulta favorable al afiliado el incorporar tópicos informativos en los Estados de Cuenta, lo que generará mayor transparencia y facilitará la toma de decisiones informadas.

⁸ Cabe indicar que, en el contexto de la reforma del sistema previsional chileno, la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia (con algunas diferencias en relación a lo propuesto en el proyecto de ley) ha sido introducido como un mecanismo de mejora de la transparencia y competencia del sistema. Los fundamentos de la reforma pueden verse en <http://www.safp.cl/573/article-6102.html>, y también en http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20081204/asocfile/20081204164559/gonzalo_reves_espanol.ppt. Su pertinencia al caso peruano merece un detallado análisis y fundamentación.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

IV. CONCLUSIÓN

- En materia de protección al consumidor, consideramos que el Proyecto de Ley N° 71/2011-CR permitirá potenciar el derecho de los afiliados a elegir libre e informadamente la compañía de seguros que administre los riesgos de invalidez y sobrevivencia así como los gastos de sepelio. Sin perjuicio de ello, sería conveniente evaluar si regulación de precios de las primas a pagar por tales seguros sería la única medida posible, o si resultaría más conveniente el empleo de herramientas de abogacía y promoción de la competencia.
- Con respecto a los Proyectos de Ley N° 59/2011-CR, 63/2011-CR y 474/2011-CR, se propone ponderar las medidas que se proponen implementar, conforme a lo desarrollado en el presente informe.

Atentamente,

EDWIN ALDANA RAMOS
Secretario Técnico
Comisión de Protección al Consumidor N° 1 y 2
Sede Central

SANTIAGO DAVILA PHILIPPON
Gerente de Estudios Económicos

ERICKSON MOLINA PRADEL
Secretario Técnico
Comisión de Protección al Consumidor
Sede Lima Norte

EAR/SDP/EMP

