

El sistema de pensiones en México: ¿una propuesta viable en el 2020?

Introducción

El instrumento legislativo en materia de pensiones en México tiene su origen en la Ley General de Pensiones Civiles promulgada en 1925 para proteger el retiro de los trabajadores al servicio del Estado. Posteriormente, surgen la Ley del Seguro Social (LSS) en 1942 y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) en 1959.

Ambas leyes han sufrido reformas sustanciales a raíz de la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) el 1º de mayo de 1992, que inicia su operación en el segundo bimestre del mismo año e implica la aportación del patrón para el seguro de retiro del 2% del Salario Base de Cotización con un tope máximo de 25 veces el Salario Mínimo General (SMG) para la Ciudad de México, y del 5% del Salario Base de Cotización para vivienda. Cerrando el proceso de garantías para las contribuciones obligatorias de los trabajadores, la creación en 1996 de la Nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) con el objeto de regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y de sus participantes.

A partir de esta ley, se establece que los recursos de las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social, para la obtención de pensiones o como complemento de éstas (Art. 3 fracción X de la LSAR).

Lo anterior implica la sustitución del sistema público de reparto con beneficios definidos por el de capitalización individual con contribuciones definidas y administrado por entidades privadas, como respuesta a la transición demográfica en América Latina, que al igual que en Europa, puso en tela de juicio la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. En México la pirámide poblacional experimenta un ajuste, cuya tendencia es hacia un mayor envejecimiento, datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018 señalan que la participación de la población de 60 años y más se ha incrementado al representar el 12.3% respecto al total poblacional (INEGI, 2019).

El tema de pensiones adquiere relevancia para este grupo poblacional dada la dependencia de los adultos mayores de este tipo de ingresos, según Soto (2017), en los países miembros de la OCDE las pensiones y otro tipo de transferencias públicas representan el 60% del ingreso de los adultos mayores.

El nuevo esquema de pensiones tenía como fines adicionales a la eficiencia manejo de las cuentas individuales por parte del sector privado, incentivar la inscripción de trabajadores independientes al sistema, incrementar el ahorro nacional y disminuir la carga del Estado asociadas con el gasto en programas sociales de apoyo a grupos vulnerables. Bajo este sistema el nivel de ingresos por concepto de pensiones que obtendrá el beneficiario directo o

sus dependientes estará en función de la tasa de reemplazo¹ que le otorgue el sistema en el cual se encuentre cotizando y de las condiciones en las que abandone el mercado laboral.

Sin embargo, de acuerdo con datos de un estudio de la OCDE (2016), bajo el régimen actual de pensiones, un trabajador promedio en México recibirá una tasa de reemplazo insuficiente para vivir una vejez digna -alrededor del 26% respecto al último salario percibido en actividad laboral- como resultado de las bajas tasas de aportaciones del trabajador y del empleador.

Características del sistema de pensiones contributivas

De acuerdo a la OCDE (2016) las características básicas del esquema de capitalización de cuentas individuales del sistema de pensiones en México son:

- Contribuciones obligatorias de tipo tripartita, empleados-empleadores-gobierno, con depósito de recursos en las cuentas individuales manejadas por la AFORE y que se invierten en fondos de pensiones conocidos como Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE).
- Inscripción obligatoria al régimen de cuentas individuales para todos los trabajadores del sector formal, excepto para quienes cuentan con regímenes especiales.
- Derecho de los trabajadores inscritos al sistema de elegir la AFORE para la administración de sus recursos y a cambiarse una vez al año por decisión propia, siempre y sólo si han permanecido un año en la AFORE vigente.
- Opción para los trabajadores independientes, desde el 2005, de afiliación y cotización en el sistema de pensiones, abriendo una cuenta individual en la AFORE de su elección y realizando aportaciones voluntarias.
- Administración de las cuentas individuales limitada a costos por comisiones sobre el activo administrado.
- Los fondos acumulados -no utilizados para la adquisición de la vivienda- en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), se usarán para financiar el retiro.

Las cuentas individuales se integran de tres subcuentas:

1. La subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, compuesta por las contribuciones obligatorias de los trabajadores, los empleadores y el gobierno hacen contribuciones obligatorias.
2. La subcuenta de Ahorro voluntario, aportaciones libres del trabajador o el empleador para incrementar el saldo en la cuenta individual del empleado.

¹ La tasa de reemplazo la proporción que recibirá el trabajador como pensión con respecto a su último sueldo.

3. La subcuenta de Vivienda, son contribuciones obligatorias de los empleadores al fondo de vivienda (INFONAVIT o FOVISSSTE), en representación de sus trabajadores (5% del salario). Los recursos de esta subcuenta se utilizan para cubrir los créditos adquiridos por el trabajador por concepto de vivienda (pago inicial y mensualidades con accesorios) y en caso de acumular saldo no aplicado a tal concepto al momento del retiro, tiene derecho al pago en una sola exhibición (Ley 1973) o se traspasa a la AFORE para complementar la pensión (Ley 1997).

Respecto a las contribuciones tripartitas depositadas en la cuenta individual para el ahorro varían dependiendo de la institución de seguridad social a la que esté afiliado el trabajador. Para aquéllos que cotizan al IMSS, las aportaciones totales son de 6.5% del salario base, mientras que para los cotizantes al ISSSTE son de 11.3%. Adicionalmente a estas contribuciones, el gobierno aporta una cuota social. Por otra parte, el patrón aporta 5% para vivienda (CONSAR, 2015, p.20). La tabla 2 muestra los porcentajes de aportación tripartita al sistema de ahorro para el retiro según la institución de afiliación

Tabla 1. Aportaciones al Sistema de Ahorro

(Porcentajes del salario bases de cotización)

Afiliados al IMSS

Concepto	Patrón	Trabajador	Gobierno Federal	Total
Retiro	2.000	--	--	2.000
Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3.150	1.125	0.225	4.500
Cuota social*	--	--	Según salario base de cotización	
Vivienda	5.000	--	--	5.000

Afiliados al ISSSTE

Concepto	Patrón	Trabajador	Gobierno Federal	Total
Retiro	2.000	6.125	--	8.125
Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3.175	--	--	3.175
Cuota social*	--	--	5.5% SMVDF vigente al 1o./julio/1997	
Vivienda	5.000	--	--	5.000

* La cuota social del IMSS, de acuerdo a la Reforma a la Ley del Seguro Social en mayo del 2009, corresponde al rango de \$3.22-\$3.87, según la tabla para 1-15 salarios mínimos y se actualizan trimestralmente de conformidad con el INPC en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

**La cuota del ISSSTE se actualiza trimestralmente conforme al INPC

Fuente. CONSAR, 2015 p.21 con notas propias.

Elementos e implicaciones del actual sistema de pensiones

Entre los elementos destacables en el actual sistema de pensiones se encuentran la edad mínima para el retiro, el tiempo de cotización y el monto garantizado de pensión.

Para el caso de los trabajadores afiliados al IMSS tienen derecho a ejercer la figura de cesantía en edad avanzada cuando sea privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años y cumplir con un mínimo de 1250 cotizaciones semanales (Art. 154 de la LSS). En cuanto al seguro de vejez, el asegurado debe tener cumplidos 65 años de edad y reconocidas al menos 1250 semanas de cotización (Art. 162 de la LSS). Para los trabajadores con afiliación al ISSSTE, la pensión por cesantía en edad avanzada requiere que el trabajador haya sido privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años y cumplir con un mínimo de 25 años cotizados reconocidos por el instituto (Art. 84 de la LISSSTE), y para el seguro de vejez, el trabajador debe tener cumplidos 65 años de edad y tener reconocidos por el Instituto un mínimo de veinticinco años de cotización (Art. 89 de la LISSSTE).

El actual esquema de pensiones de contribuciones definidas otorga la posibilidad, a los trabajadores que cumplan con los requisitos, de obtener una pensión garantizada de al menos un salario mínimo general para el Distrito Federal con actualización anual durante el mes de febrero de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor, independientemente de que los recursos aportados por el trabajador no sean suficientes para el monto de renta vitalicia estimado; comprometiéndose recursos del Estado a cubrir el diferencial de montos de la estimación correspondiente a los recursos aportados, y en su defecto, en el caso de que los recursos de la cuenta individual se hayan agotado.

Si bien es cierto que se otorga una pensión garantizada, que equivale a uno o dos salarios mínimos vigentes del Distrito Federal², según se encuentren afiliados al IMSS o al ISSSTE (lo que implica montos equivalentes en el año 2020 a 3,696.6 y 7,393.2 pesos, respectivamente), los trabajadores afiliados bajo el esquema del IMSS obtendrán un monto ligeramente superior a la línea de pobreza por ingresos urbana determinada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020), estimada para septiembre del 2020 en **3,255.60 pesos mensuales por persona**, situación que deja en una posición vulnerable a la mayoría de los trabajadores ya que a septiembre del 2020 del total de trabajadores registrados en las cuentas individuales, el 95.6% corresponden al IMSS, considerando que la razón de dependencia demográfica fue de 60.20 (ENADID, 2018), equivalente a 1.6 personas.

Además, las reformas establecidas son más restrictivas para los trabajadores en cuanto al retiro por edad avanzada y vejez, estableciendo para ambos casos una mayor cantidad de semanas cotizadas y edad para el retiro, al pasar de esquemas de 500 semanas o 15 años a 1250 semanas o 25 años activos e incrementar la edad hasta 60 y 65 años, bajo los dos esquemas, en las figuras de retiro por cesantía en edad avanzada y vejez, respectivamente.

² En el 2020 el salario mínimo general diario en México es de 123.22 pesos

Por otro lado, en el caso de no cumplir con los requisitos legales para obtener una pensión, la opción del retiro en una sola exhibición de los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se ve mermada por los Impuestos sobre la Renta establecidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) por considerarse ingresos que causan gravamen (Título IV).

El actual sistema de Ahorros para el Retiro al permitir las aportaciones voluntarias implica una responsabilidad compartida para acumular recursos de modo que al momento del retiro la tasa de reemplazo sea mayor. No obstante, la opción de retiros ante el desempleo es un apoyo ante el evento que afecta no sólo el monto del ahorro de los recursos acumulados, sino la cantidad de semanas cotizadas, esto último a manera de desincentivo para realizar retiros parciales por desempleo.

Existe también la posibilidad de realizar retiros de las aportaciones voluntarias a los seis meses de haber efectuado tales ahorros, dando la opción de invertir en tal instrumento cuyo rendimiento neto (libre de comisiones e impuestos) será mayor al de realizar otro tipo de ahorros a corto plazo. Sin embargo, se puede incentivar los retiros continuos de los recursos de este tipo y no fomentar el ahorro a largo plazo que permita incrementar los recursos ahorrados para obtener mayores tasas de reemplazo al momento del retiro.

Dentro del marco legal, es importante valorar la cuestión fiscal sobre las aportaciones voluntarias, en donde se observa que, a pesar de los esfuerzos para fortalecer la seguridad social, las aportaciones voluntarias a las cuentas individuales tienen dos tipos de tratamiento; primero, deducibles de impuestos³, con una limitante de cinco unidades de medida y actualización (UMA); y segundo, se le retiene una tasa del 20% de impuestos por el monto total del retiro, por ser consideradas las ganancias como ingreso⁴. Esta normatividad favorece el ahorro voluntario, penalizando con impuestos los retiros parciales (Manrique, 2020, p. 42).

Reflexiones sobre la reforma propuesta en 2020

El pasado mes de julio, el Gobierno Federal en comunicado de prensa No.61 anuncia la iniciativa de reforma al sistema de pensiones, a la luz del artículo 4º de la CPEUM para fortalecer el sistema y garantizar el derecho a recibir una pensión a los adultos mayores.

En esencia, la iniciativa incluye una reducción de 1250 a 750 semanas como requisito para alcanzar una pensión garantizada, el aumento de las aportaciones tripartitas del 6.5% al 15%, esto es aplicable a los afiliados IMSS, y aumentar la tasa de reemplazo que actualmente ofrece el sistema de ahorro para el retiro proyectando un incremento promedio del 42% de la pensión de los trabajadores.

Las acciones implican:

³ Artículo 151 Fracción V de la LISR.

⁴ En todos los casos, se le aplica una tasa del 1.04% sobre los rendimientos obtenidos (Art. 21 de la LISR).

1. Un crecimiento paulatino en un periodo de ocho años de la contribución patronal que aumentará su aportación del 5.15% vigente hasta el 13.875% al final de plazo establecido.
2. Un aumento de la aportación del Estado, que pasará del 0.225% del salario más la cuota social a un equivalente de cuatro veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA).
3. La reducción del requisito del tiempo hasta 750 semanas, será elevado en forma gradual para llegar a 1,000 semanas en un periodo de 10 años.
4. El aumento del valor de la pensión garantizada de un promedio actual de 3,289 pesos a un valor promedio de 4,345 pesos, estimando llegar hasta el 220% del salario mínimo vigente actualmente.
5. Un incremento del 40% de la tasa de reemplazo respecto a su actual nivel promedio.

El Gobierno Federal le apuesta a esta estrategia como factor para abatir la informalidad laboral y con ello propiciar un escenario que permita a los trabajadores alcanzar los tiempos mínimos requeridos para alcanzar la pensión garantizada, incrementando a más del doble a los trabajadores que alcancen este beneficio.

Otros elementos de la iniciativa son la combinación de rentas vitalicias con retiros programados, la posibilidad de realizar retiros de su ahorro voluntario sin el periodo de espera vigente en la normatividad (seis meses), así como eliminar la prescripción de derechos para que los beneficiarios o sus beneficiarios puedan recuperar el saldo remanente de las cuentas individuales, posterior a los 10 años de la obtención al derecho de pensión.

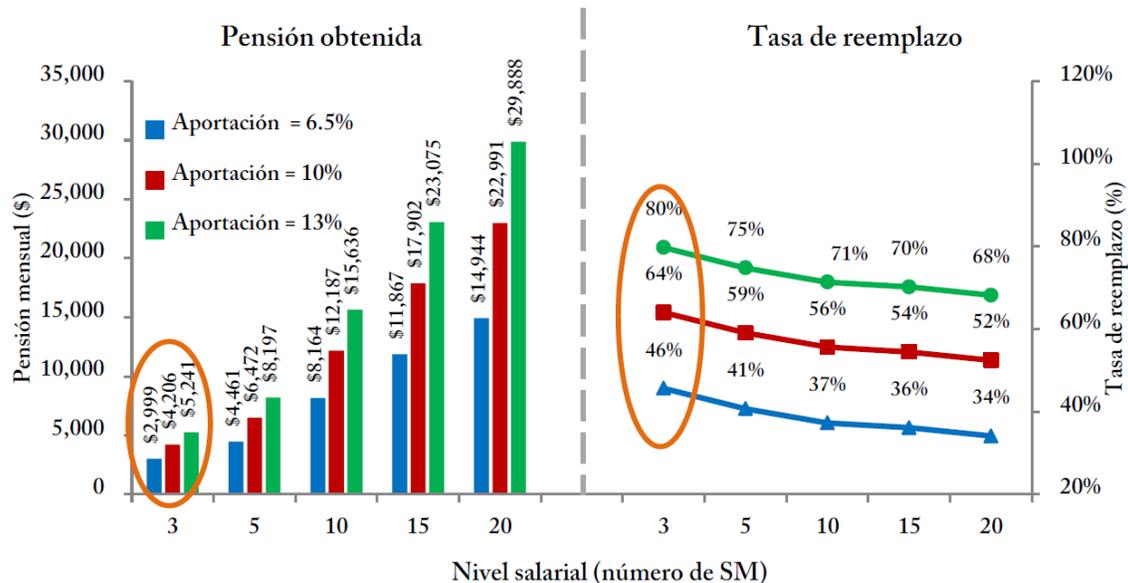
Alcances generales de la iniciativa de reforma al sistema de pensiones 2020

En las estimaciones del Gobierno Federal, se establece un aumento gradual de las aportaciones patronales hasta llegar a una tasa del 13.875% que totalice una contribución tripartita obligatoria del 15% del salario para alcanzar una tasa de reemplazo del 36.4% aproximadamente, dado el incremento proyectado del 40% adicional respecto a la tasa de reemplazo media vigente. Este escenario presenta un diferencial respecto al salario mínimo actual, el cual deberá ser cubierto por el Estado bajo la premisa de garantizar una pensión mínima, que aunado a la expectativa de la meta del 220% respecto al SMG, lo que prolonga el compromiso de los recursos del Estado con el sistema de pensiones.

Si bien es cierto que la reducción de las semanas cotizadas garantiza a una mayor proporción de trabajadores el derecho a una pensión garantizada, la contraparte implica un menor tiempo de composición de los saldos acumulados en las cuentas individuales que al momento del retiro reduce el monto final y la renta vitalicia resultante de la proyección, que dependerá de los rendimientos por saldos decrecientes, las comisiones y la esperanza de vida; situación que fortalece la conclusión de incrementar los recursos públicos para solventar el sistema de pensiones en México.

Estimaciones previas de la CONSAR (2015), señalan que doblar la tasa de contribuciones obligatorias aumenta en un 75% la renta esperada de un trabajador promedio -ingresos de tres salarios mínimos- con carrera salarial plana con cotización de 40 años, esperanza de vida de 18.4 años y rendimiento neto anual del 4.0%, obteniendo al final una tasa de reemplazo del 80% de su salario vigente al retiro. En esta línea de proyección se consideran 40 años de cotización continua ¿qué pasa si cotiza menos de 20 años?

Gráfico 1. Pensión y tasa de reemplazo con diferentes escenarios de aportación



Nota: Los números difieren para cada nivel de ingreso por el efecto diferenciado de la cuota social

Nota: los montos presentados no consideran el valor de la Pensión Mínima Garantizada.

Fuente. SHCP/CONSAR (2017).

Por otro lado, la posibilidad de realizar retiros de su ahorro voluntario sin el periodo de espera vigente en la normatividad (seis meses) refuerza incentivos para ahorrar flexibilizando la liquidez de los recursos, sin embargo, se contrapone con los ahorros a largo plazo en pro de la acumulación de saldos para obtener mayores tasas de reemplazo al momento del retiro.

De lo expuesto, surge la interrogante ¿es viable la propuesta de reforma al sistema de pensiones?

Fuentes de información

Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (2015, junio). Diagnóstico del sistema de pensiones. Recuperado de <https://www.gob.mx/consar/documentos/diagnostico-del-sistema-de-pensiones>

Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (2020). Información estadística: cuentas administradas por las Afores. Disponible en Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). Medición de la pobreza: evolución de la línea de pobreza por ingresos. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (2018). ENADID 2018: Principales resultados. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf

INEGI (2019). *Estadísticas a propósito del... día mundial de la población (11 de julio)*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Poblacion2019_Nal.pdf

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación. México. Última Reforma DOF 10-01-2014

Ley del IMSS. Diario Oficial de la Federación. México. Última Reforma DOF 07-11-2019

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial de la Federación. México. Última Reforma DOF 04-06-2019

Ley del ISR. Diario Oficial de la Federación. México. Última Reforma DOF 09-12-2019

Manrique, G. (2020). *Hábitos de ahorro y aportaciones voluntarias: un estudio sobre competencia financiera (Tesis doctoral)*. Universidad Cristóbal Colón. Veracruz, México.

SHCP (2020, julio 22). Comunicado No. 061 Gobierno de México anuncia reforma para fortalecer el Sistema de Pensiones. Disponible en <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-061-gobierno-de-mexico-anuncia-reforma-para-fortalecer-el-sistema-de-pensiones>

SHCP/CONSAR (2017). El ahorro en una AFORE: ¿suficiente o insuficiente?

Soto, M. (2017, junio). Pensiones en Shock. *Finanzas y Desarrollo*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2017/06/pdf/soto.pdf>