



Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México



Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones

México

*La presente traducción al español estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).
La calidad de la traducción y su correspondencia con la lengua original de la obra son responsabilidad única de los autores de dicha traducción.
En caso de discrepancias entre esta traducción al español y la versión original en inglés, solo la versión original se considerará válida.*

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250017.es>

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:

OECD Reviews of Pension Systems: Mexico

© 2016 OECD

© 2016 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) para esta edición en español

Fotografía de portada: © Fbhenrg/iStock/Thinkstock

Traducción: Guadalupe Becerra Perusquía

Edición: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.

Revisión técnica: CONSAR

Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina

Esta traducción se publica con el acuerdo de la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original es únicamente responsabilidad de los traductores. En caso de alguna discrepancia entre el trabajo original y la traducción, deberá considerarse válido solamente el texto original

Prólogo

Este estudio analiza a profundidad el sistema mexicano de pensiones basándose en las mejores prácticas de la OCDE en el diseño de pensiones y presenta diversas propuestas para mejorarlo y garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

El sistema de contribución definida de cuentas individuales adoptado en la década de 1990 ha tenido éxito

El nuevo sistema de contribución definida (CD) de cuentas individuales, introducido en 1997 para los trabajadores del sector privado y en 2007 para los trabajadores del sector público, ha sido un éxito en cuanto a que ha aumentado la capacidad de la economía mexicana para financiar las pensiones.

A finales de 2014, el sistema tenía activos que respaldaban los beneficios pensionarios equivalentes a 14.1% del PIB, lo que coloca a México en el rango medio de la OCDE después de solo 17 años de existencia del sistema. Además, los fondos de pensiones privadas (AFORE), que administran los ahorros de los trabajadores que financiarán sus pensiones, han logrado un rendimiento promedio anual de 12.5% desde su introducción (6.2% en términos reales).

La regulación y supervisión del sistema que ejerce la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) ha funcionado debidamente, conforme a las mejores prácticas de los países de la OCDE.

Sin embargo, necesita mejoras importantes

Si bien estos logros son notables, el estudio de la OCDE identificó una serie de áreas que requieren mejoras. Las más importantes son:

- el proceso de transición del sistema “antiguo” al “nuevo”;
- el nivel de las contribuciones obligatorias;
- la red de protección social a la vejez (pensiones sociales); y
- la fragmentación del sistema de pensiones.

En el estudio también se recomiendan reformas al marco regulador de la CONSAR y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), particularmente en materia de estrategias y restricciones de inversión de las AFORE y rentas vitalicias.

El estudio también destaca la baja densidad de contribución resultante de la informalidad como otro reto importante al que se enfrenta el sistema mexicano de pensiones. Reducir el tamaño del sector informal es un reto de políticas públicas que trasciende el

ámbito de este estudio, el cual debe abordar un conjunto de políticas fiscales, económicas estructurales y del mercado laboral.

El proceso de transición del sistema antiguo al nuevo debe suavizarse para evitar el desaliento y la oposición al nuevo sistema

Uno de los principales retos a los que se enfrenta el sistema mexicano de pensiones no proviene del sistema de cuentas individuales de CD *per se*, sino del proceso de transición del antiguo sistema de pensiones de reparto (PAYG) de beneficio definido (BD) al nuevo sistema de CD fondeado.

Este proceso de transición establece que todos los individuos que trabajaban o habían contribuido al sistema en el momento de la reforma, conservan el derecho a elegir, al jubilarse, si sus beneficios pensionarios se calcularán con base en la fórmula del antiguo sistema de BD o en el valor de los activos acumulados en su cuenta de retiro en el nuevo sistema de CD. Como lo muestra este estudio, la fórmula de BD del sistema antiguo ofrece un beneficio pensionario que no corresponde con el fondeo de las contribuciones, ya que es mucho mayor de lo que los ahorros acumulados pueden otorgar. Por lo tanto, una persona que haya trabajado y aportado al sistema de pensiones un mes antes de la introducción del nuevo sistema, recibirá un beneficio pensionario mucho mayor que aquel individuo que ingresó al sistema un mes después, aunque ambos aportaran lo mismo y tengan la misma carrera laboral. Esta diferencia, obviamente, puede producir desaliento y oposición a la nueva pensión de CD.

El estudio propone un mecanismo de prorrateo para abordar este problema. Todos los derechos adquiridos hasta la fecha por los trabajadores de la llamada “generación transición” estarían garantizados y de ahí en adelante todos los trabajadores acumularían los activos pensionarios en el nuevo sistema. Por consiguiente, el beneficio pensionario de un trabajador “generación transición” tendría dos componentes: uno basado en los derechos adquiridos bajo la fórmula de BD, y otro basado en los activos acumulados en las cuentas individuales de CD. Esto facilitaría la convergencia del antiguo sistema (generoso y financieramente insostenible) al nuevo sistema (fondeado y financieramente sostenible).

Las contribuciones al sistema tienen que incrementarse

Las contribuciones al sistema son demasiado bajas para garantizar beneficios pensionarios de más de 50% del salario final. Según los cálculos de la OCDE, una tasa de contribución de 6.5%, en el mejor de los casos, puede llevar a una tasa de reemplazo de apenas 26% para el trabajador promedio. Esta baja tasa de reemplazo es, en su mayor parte, resultado de la baja tasa de contribución obligatoria. Como lo muestra este estudio, se puede lograr una tasa de reemplazo de 50% con una probabilidad de 75 a 90%, aportando en promedio de 13 a 18% durante 40 años.

Por lo tanto, el estudio recomienda incrementar la tasa de contribución o cotización obligatoria, pero de manera gradual. Este aumento podría vincularse a aumentos salariales, de tal manera que el trabajador no vea reducido su ingreso disponible.

Mejorar la red de protección social a la vejez mediante su integración y ampliación

Al igual que todos los sistemas de pensiones en los países de la OCDE, el sistema mexicano de pensiones tiene un componente de protección social a la vejez para las personas que, por distintos motivos, no han podido acumular suficientes derechos o activos. Esta red de protección social a la vejez brinda a estas personas una pensión que las coloca por encima de cierto límite de ingresos.

El estudio propone incrementar el nivel de beneficios no contributivos a fin de erradicar la pobreza en la vejez. Además, subraya la importancia del nexo entre la pensión social no contributiva (Pensión para Adultos Mayores) y la Pensión Mínima Garantizada.

Asimismo, recomienda mejorar la coordinación de los programas de protección social entre los diferentes niveles de gobierno, condicionando la parte de la transferencia a los gobiernos locales a la adopción del esquema nacional.

Eliminar la fragmentación del sistema

Por último, el estudio recomienda armonizar las reglas para todos los planes de pensiones, con el objetivo fundamental de establecer un sistema nacional de pensiones que sea igual para todos los mexicanos. Esta armonización deberá incluir los planes de pensiones para los trabajadores del sector privado y del público, así como los regímenes especiales (para estados, municipios y universidades, entre otros).

Índice

Prólogo	3
Acrónimos y abreviaturas	13
Resumen ejecutivo	15
Capítulo 1. Introducción	21
1.1 Objetivos del estudio	22
1.2 Antecedentes históricos de los cambios ocurridos en el sistema mexicano de pensiones desde la década de 1990.....	24
1.3 Estructura del estudio.....	25
Nota	27
Referencias.....	27
Capítulo 2. El sistema mexicano de pensiones actual	29
2.1 Panorama general del sistema mexicano de pensiones.....	30
2.2 Pensión no contributiva para adultos mayores	31
2.3 Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).....	31
2.4 Esquemas de pensiones especiales	36
2.5 Ahorro voluntario para el retiro.....	37
Notas.....	38
Capítulo 3. El sistema público de pensiones	39
3.1 Introducción.....	40
3.2 Parámetros de edad y periodos de contribución	43
3.3 Beneficios pensionarios.....	44
3.4 Aumento de la presión financiera	51
3.5 Fragmentación profundamente arraigada	53
3.6 Beneficios sociales mínimos para los adultos mayores	54
3.7 Opciones de políticas públicas para mejorar la provisión de pensiones públicas	63
Notas.....	65
Referencias.....	66
Capítulo 4. Abordar el problema del periodo de transición y las escasas contribuciones	69
4.1 Se prevén caídas drásticas en las tasas de reemplazo una vez que el último trabajador “generación transición” se jubile	70

4.2	Las bajas tasas de cobertura y la densidad de cotización reducida agravan el problema	76
4.3	Los niveles de contribución voluntaria no son suficientes para compensar la caída en las tasas de reemplazo	81
4.4	El tratamiento fiscal del ahorro para el retiro no brinda incentivos adecuados para hacer contribuciones voluntarias adicionales	84
4.5	Poco conocimiento de las pensiones.....	88
4.6	Propuestas para suavizar el periodo de transición e incrementar la cobertura, los niveles de contribución y los periodos de contribución.....	90
	Notas.....	111
	Referencias.....	114
Capítulo 5. Mejora del diseño de la fase de acumulación.....		115
5.1	El régimen actual de inversiones de las SIEFORE quizá no sea el óptimo	116
5.2	Las comisiones cobradas por las AFORE aún son elevadas si se comparan con otros países, a pesar de los actuales mecanismos para fomentar la competencia	127
5.3	Supervisión robusta basada en riesgos, aunque el gobierno corporativo de las AFORE podría mejorarse	135
5.4	Propuestas para mejorar el diseño de la fase de acumulación	138
	Notas.....	145
	Referencias.....	145
Capítulo 6. Mejora del diseño de la fase de pago o desacumulación		147
6.1	Modalidades de pago y asignación de los activos acumulados.....	148
6.2	Mercado poco desarrollado de rentas vitalicias	152
6.3	Evaluación del riesgo de longevidad potencial en las tablas de mortalidad estándar que utilizan los fondos de pensiones y los proveedores de rentas vitalicias	159
6.4	Propuestas para mejorar el diseño de la fase de pago o desacumulación.....	167
	Notas.....	170
	Referencias.....	170
Cuadros		
1.1	Déficit actuarial de los sistemas de pensiones reformados, como % del PIB ..	25
2.1	Contribuciones a la subcuenta de retiro para los trabajadores del sector privado.....	32
2.2	Cuota social según el nivel salarial, de noviembre a diciembre de 2014	33
2.3	Contribuciones a la subcuenta de retiro para los trabajadores del sector público	34
2.4	Opciones de beneficios de jubilación para los afiliados al IMSS y al ISSSTE ...	37
4.1	Tasas de contribución para los trabajadores del sector privado, conforme a múltiplos del salario mínimo	72
4.2	Tasas de contribución para los trabajadores del sector público, conforme a múltiplos del salario mínimo	76
4.3	Planes de pensiones ocupacionales por tipo.....	83
4.4	Límites del impuesto sobre la renta de las personas físicas.....	84
4.5	Tratamiento fiscal de las contribuciones de pensiones hechas por los trabajadores, por tipo de contribución.....	85

4.6	Tratamiento fiscal de los retiros de la pensión, por tipo de contribución y forma de pago	87
4.7	Tratamiento fiscal de las pensiones privadas, por tipo de contribución	88
4.8	Tasas de contribución necesarias para lograr diferentes tasas de reemplazo con una probabilidad determinada	97
4.9	Programas de contribuciones compartidas gubernamentales en los países de la OCDE	103
5.1	Rendimientos nominales netos, por tipo de SIEFORE básica y por AFORE	119
5.2	Rendimientos netos promedio nominales y reales quinquenales de las SIEFORE en un contexto internacional.....	120
5.3	Límites contenidos en el régimen de inversión aplicable a la SIEFORE (1).....	122
5.4	Evolución del régimen de inversión de las SIEFORE desde 1997	123
5.5	Límites a la inversión en renta variable en los países de la OCDE a finales de 2014	126
5.6	Comisiones para las SIEFORE básicas, 2014 y 2015	128
5.7	Reducción de las comisiones entre 2014 y 2015	131
5.8	Niveles de comisiones e impacto en los beneficios pensionarios	139
6.1	Características de los retiros parciales anticipados	151
6.2	Elección al jubilarse de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE que optaron por el sistema de CD.....	153
6.3	Tasa de interés de referencia y diferencia promedio con las tasas observadas en el mercado de rentas vitalicias	157
6.4	Tablas de mortalidad y mejoras requeridas por la regulación y usadas en la práctica en México.....	160
6.5	Mejoras en la mortalidad histórica y futura previstas por las tablas y los modelos de proyección.....	163
6.6	Esperanza de vida de las cohortes, valores de las rentas vitalicias y pagos a los 55, 65 y 75 años (hombres).....	164
6.7	Esperanza de vida de las cohortes, valores de las rentas vitalicias y pagos a los 55, 65 y 75 años (mujeres)	165

Gráficas

3.1	Proyecciones demográficas en México.....	40
3.2	Tasa de dependencia de la vejez (%)	41
3.3	Tasas de reemplazo brutas para los trabajadores del sector privado	46
3.4	Tasa de reemplazo neta para el trabajador de salario promedio con carrera laboral completa (%)	48
3.5	Tasa de reemplazo bruta en los sistemas de cuentas individuales para los trabajadores con carrera laboral completa (%)	51
3.6	Déficit proyectado del sistema de pensiones.....	52
3.7	Tasa de pobreza en la vejez (%), 2013.....	54
3.8	Ingresos relativos de los mayores de 65 años, a finales de la década de 2000	55
3.9	Gasto en pensiones para adultos mayores.....	56
3.10	Elegibilidad y nivel de beneficios de la pensión mínima	57
3.11	Nivel de beneficios como función del periodo de cotizaciones para diferentes niveles de ingresos durante la carrera laboral	59
3.12	Valor de las pensiones básicas y mínimas, 2014	60
3.13	Nivel de la red de protección social a la vejez y desarrollo económico, 2014	61

4.1	Evolución de las tasas de reemplazo para los trabajadores del sector privado que se jubilan a los 65 años entre 2015 y 2060, con 40 años de cotizaciones e ingresos de 1 a 6 veces el salario mínimo	72
4.2	Tasas de contribución en los planes de pensiones obligatorios, países de la OCDE y países no pertenecientes a ella seleccionados, datos disponibles de 2012 o más recientes	73
4.3	Evolución de las tasas de reemplazo para los trabajadores del sector público que se jubilan a los 65 años, entre 2015 y 2080, con 40 años de cotizaciones e ingresos de 1 a 6 veces el salario mínimo	75
4.4	Cuentas administradas por las AFORE por edad y sexo	76
4.5	Cuentas administradas por las AFORE por nivel de ingresos	77
4.6	Contribuyentes o afiliados de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, alrededor de 2010.....	78
4.7	Distribución de la densidad de contribuciones	78
4.8	Densidad de contribución de los cuentahabientes del IMSS por nivel de ingresos	79
4.9	Densidad de contribución en cuentas activas individuales para el retiro, IMSS	80
4.10	Trabajadores formales e informales por tipo de empleo, tercer trimestre de 2014	80
4.11	Evolución del activo neto y ahorro voluntario total.....	81
4.12	Evolución del ahorro voluntario y el ahorro de solidaridad acumulados en el sistema, 2001-2014.....	82
4.13	Composición del ahorro voluntario, diciembre de 2014.....	82
4.14	Carga fiscal promedio al factor trabajo, 2013 (1).....	92
4.15	Distribución del total de las contribuciones pensionarias entre empleadores, empleados y el Estado en países de la OCDE y países no miembros seleccionados, 2012 o datos disponibles más recientes	94
4.16	Tasas de reemplazo logradas con una probabilidad de 95%, con base en diferentes niveles de contribución.....	95
4.17	Incentivos de las deducciones de impuestos para las diferentes tasas de contribución, por nivel de ingresos	99
4.18	Incentivos de los créditos fiscales, por nivel de ingresos.....	100
4.19	Incentivos de la contribución compartida del gobierno, por ingresos	101
4.20	Incentivos al agregar las contribuciones compartidas a las deducciones de impuestos, por nivel de ingresos.....	104
4.21	Cobertura en el tiempo de los planes de pensiones Riester	104
4.22	Tasa de cobertura de los planes de pensiones privados en Alemania, conforme a los ingresos de la familia y el tipo de plan, diciembre de 2008	105
4.23	Ilustración de cómo suavizar el periodo de transición.....	106
5.1	Activos administrados por los fondos de pensiones de México en un contexto internacional, 2014.....	117
5.2	Activos netos administrados por SIEFORE.....	118
5.3	Activos netos administrados por SIEFORE, diciembre de 2014.....	118
5.4	Esquemas multifondos por edad	121
5.5	Diversificación de activos de las SIEFORE en septiembre de 2005 y diciembre de 2014.....	124
5.6	Asignación de activos de los fondos de pensiones por categorías de inversión en países seleccionados de la OCDE, 2013	125

5.7	La inversión de renta variable, valores extranjeros, instrumentos estructurados y bursatilizados vs. los límites, diciembre de 2014	127
5.8	Comisiones promedio cobradas como porcentaje de los activos administrados, 2008-2015	129
5.9	Comisiones cobradas en 2013 como porcentaje de los activos administrados a finales de 2013, en los países miembros de la OCDE y de IOPS	130
5.10	Evolución de las comisiones cobradas en Chile y en México desde el inicio de cada sistema	130
5.11	Evolución del número de cuentas individuales, por tipo de cuenta.....	132
5.12	Calidad de los traspasos de las cuentas.....	133
5.13	Evolución del gasto comercial de las AFORE y número de agentes promotores entre 2010 y 2014.....	134
5.14	Ilustración de la propuesta para una nueva estructura de las comisiones	141
6.1	Primas pagadas de rentas vitalicias, 1997-2014.....	154
6.2	Número de contratos de rentas vitalicias, 1997-2014	155
6.3	Tasa de interés de descuento ofrecida por los proveedores de rentas vitalicias en 2014 y la tasa de referencia previa	158
6.4	Esperanza de vida de la población masculina a los 65 años.....	161
6.5	Esperanza de vida de la población femenina a los 65 años	161
6.6	Esperanza de vida a los 65 años, hombres, países de la OCDE seleccionados, 1990-2009.....	162
6.7	Esperanza de vida a los 65 años, mujeres, países de la OCDE seleccionados, 1990-2009.....	163
6.8	Insuficiencia potencial de las tablas EMSSA 97 para los pensionados en México	166
6.9	Insuficiencia potencial de las tablas EMSSA 09 para los pensionados en México	166

Recuadros

1.1	Términos de referencia para el estudio de la OCDE sobre la provisión de ingresos de jubilación en México.....	22
3.1	Reglas para el cálculo de la pensión de los trabajadores del sector privado al elegir la antigua fórmula de BD	45
3.2	Reglas para el cálculo de la pensión de los trabajadores del sector público que eligen permanecer en el sistema de BD	49
6.1	Destino del dinero depositado en las cuentas individuales para el retiro para los afiliados al IMSS y al ISSSTE, dependiendo del esquema pensionario elegido.....	149

Acrónimos y abreviaturas

AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
BD	Beneficio definido
CD	Contribución definida
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
IRN	Índice de Rendimiento Neto
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
PAYG	Sistema de reparto
PMG	Pensión Mínima Garantizada
PAM	Pensión para Adultos Mayores
RCV	Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez
SAOR	Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SB	SIEFORE básica
SIEFORE	Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro
UAIR	Unidad para la Administración Integral de Riesgos
URV	Unidad de Renta Vitalicia
VaR	Valor en riesgo
ΔCVaR	Diferencia del valor en riesgo condicionado

Resumen ejecutivo

Este estudio evalúa el sistema mexicano de pensiones conforme a las mejores prácticas y directrices de la OCDE, y recurre a experiencias y ejemplos internacionales para hacer recomendaciones sobre cómo mejorarlo. A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

Principales conclusiones

- Los sistemas de pensiones más grandes de México se reformaron de un esquema de beneficio definido (BD) a uno de contribución definida (CD). Las principales reformas incluyen a trabajadores del sector privado (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS), empleados del gobierno federal (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE) y algunas otras instituciones del gobierno. Estas reformas se orientaron a mitigar las obligaciones pensionarias crecientes del sistema de BD, dadas las altas promesas de pensiones y las bajas tasas de contribuciones. Sin embargo, el ajuste fiscal se ha pospuesto, al permitir a los trabajadores “generación transición” elegir entre retirarse con los beneficios pensionarios determinados por la antigua fórmula de BD o la acumulación de CD, y fijar las tasas de contribución en el nuevo sistema de CD, tan bajas como las tasas previas a la reforma.
- Los rápidos y significativos cambios demográficos, el largo periodo de transición de las reformas pasadas y los numerosos esquemas que todavía no se han reformado pueden conducir a una fuerte presión fiscal durante un periodo prolongado, lo cual podrá requerir un gran esfuerzo financiero a partir de mediados de la década de 2030.
- La fragmentación del sistema mexicano de pensiones está muy arraigada y va más allá de la notable diferencia entre los esquemas de los trabajadores del sector público y el privado. De hecho, los requisitos y beneficios del retiro, así como las tasas de contribución, las cuotas sociales y las contribuciones compartidas del gobierno, son diferentes entre los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE y los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS. Además, aún hay muchos planes de pensiones de los gobiernos estatales y otros planes ocupacionales, como los correspondientes a los empleados de la empresa petrolera estatal PEMEX y de las universidades públicas, que tienen términos de requisitos y beneficios del retiro muy diferentes. Ésta es una fuente de grandes desigualdades.
- La combinación de un nivel relativamente alto de la pensión mínima, en relación con las contribuciones pagadas y las condiciones salariales con un periodo de contribución relativamente corto, da pocos incentivos para contribuir más tiempo que el periodo de elegibilidad exige, en particular para los trabajadores con salarios bajos.
- México está entre los tres países de la OCDE que ofrecen las pensiones sociales más bajas para las personas a las que no cubre el sistema de pensiones contributivas.

- Hay un traslape entre la pensión no contributiva federal para adultos mayores y los programas de pensiones no contributivos o los programas asistenciales adicionales ofrecidos por muchos gobiernos estatales sin que estos tengan recursos fiscales que los respalden.
- La caída drástica de los beneficios pensionarios que se prevé una vez concluido el periodo de transición del antiguo sistema de BD al nuevo sistema de CD, puede provocar desaliento y oposición al nuevo sistema de pensiones de CD en la población. Esta caída drástica es resultado de las bajas tasas de contribución que se fijaron en niveles similares a los previos a la reforma, y de las grandes promesas de pensiones a los trabajadores “generación transición” basadas en la antigua fórmula de BD. Además, las bajas tasas de cobertura y los periodos de contribución agravan este problema.
- El régimen de inversión vigente de las SIEFORE es demasiado restrictivo. Los trabajadores tienen opciones muy limitadas en el sistema de multifondos. A pesar de la mayor diversificación, los fondos de pensiones de México siguen significativamente concentrados en deuda, en comparación con otros países de la OCDE. Los límites de inversión de renta variable y en instrumentos en valores extranjeros son restrictivos para las SIEFORE básicas y evitan la diversificación y la correlación negativa entre las inversiones.
- Los mecanismos actuales no fomentan lo suficiente la competencia entre las AFORE. Aunque las comisiones que las AFORE cobran en México han descendido más de 70 puntos base en la última década, siguen siendo altas en el contexto internacional. Los incentivos incorporados en los procesos de registro, asignación y traspaso no son suficientes para fomentar la competencia.
- Hay cuantiosos activos que pueden retirarse de las cuentas individuales como pago en una sola exhibición, en lugar de usarlos para financiar la jubilación, lo cual afecta negativamente el ingreso para el retiro e incrementa la obligación pensionaria pública.
- La ausencia de un mercado de rentas vitalicias próspero se debe a la falta de demanda, la cual aumentará a medida que finalice el periodo de transición.
- Los proveedores de rentas vitalicias son filiales aisladas de las aseguradoras. No pueden diversificar los riesgos (por ejemplo, de mortalidad) con otros productos ni utilizar el plan de negocio de anualidades normal de la oficina matriz de la aseguradora, ya que están sujetos a un régimen de inversión más restrictivo. Esto incrementa el costo de las rentas vitalicias y reduce los pagos de pensiones para los individuos. Sin embargo, la restricción a estos proveedores puede incrementar la seguridad de que podrán cumplir sus promesas y obligaciones. La seguridad tiene un costo.
- Las aseguradoras solo pueden ofrecer un producto de pensiones: la renta vitalicia inmediata tradicional.
- Las tablas de mortalidad usadas por los proveedores de pensiones incluyen previsiones suficientes ante mejoras en el índice de mortalidad. Sin embargo, las recientes mejoras en dicho índice han disminuido y México tiene actualmente una baja esperanza de vida en comparación con la de los demás países de la OCDE. Si esto cambiara y la esperanza de vida alcanzara la de los otros países de la OCDE, el riesgo de longevidad podría convertirse en un problema.
- Los fondos de pensiones ocupacionales de BD no están sujetos a ningún requerimiento de mortalidad mínimo, ni al uso de tablas que incluyan reducciones futuras de la mortalidad.

Principales recomendaciones

Mejorar el diseño de los planes de pensiones públicos

- Mejorar la sostenibilidad financiera.
 - Implementar cambios paramétricos: incrementar las tasas de contribución; reducir la contribución compartida gubernamental para los trabajadores del sector público; bajar el límite máximo salarial para el régimen del sector privado de 25 a 10 veces el salario mínimo en el caso de las pensiones de BD y recortar la pensión de supervivencia.
 - Elevar la edad efectiva de jubilación: vincular la edad legal de retiro con los incrementos en la esperanza de vida; restringir más los esquemas de retiro anticipado; incrementar el periodo de contribución para obtener una pensión completa en el antiguo régimen de BD del sector público y cerrar la brecha de género en el periodo de contribución, e incrementar más rápidamente el límite de edad para obtener una pensión completa en el sector público y más allá de 2028. Sin embargo, deberá considerarse que los individuos de ingresos medios y bajos, así como las personas con bajo nivel educativo, tienen una menor esperanza de vida y sus mejoras tienden a ser más bajas al momento del retiro.
 - Armonizar las normas y garantizar la portabilidad entre los regímenes de pensiones especiales (por ejemplo, los de las empresas estatales, los estados y las universidades públicas), con el objetivo fundamental de establecer un verdadero sistema nacional de pensiones. Condicionar parte de las transferencias que se hacen a los gobiernos locales a la adopción del plan nacional y a la sustitución de los regímenes existentes. Hacer que el nivel de la pensión mínima según la Ley de 1973 converja con la pensión contributiva mínima (Pensión Mínima Garantizada, PMG, en el sistema de CD) y desligarla del salario mínimo.
- Aumentar los niveles de protección social y vincular mejor los componentes no contributivos (incluyendo la Pensión para Adultos Mayores, PAM) con la PMG:
 - El nivel de los beneficios no contributivos es demasiado bajo para combatir con eficiencia la pobreza de ingresos en los adultos mayores.
 - El vínculo entre la protección no contributiva de la PAM y la pensión contributiva mínima PMG debe suavizarse: hay que complementar la PAM con una nueva pensión mínima fondeada; fijar la pensión mínima conforme a las contribuciones pagadas o en función del periodo de contribución (el porcentaje completo se alcanzará con un periodo de más de 1 250 semanas); usar los fondos acumulados para financiar el nuevo beneficio pensionario integrado en vez de permitir pagos en una sola exhibición, y retirar paulatinamente la pensión mínima hasta que queden activos pensionarios suficientes para financiar la totalidad de la pensión contributiva mínima. El porcentaje del retiro deberá ser relativamente bajo para limitar los desincentivos para contribuir.

Suavizar el periodo de transición e incrementar la cobertura, los niveles de aportaciones y los periodos de cotización

- El primer paso para atenuar la caída brusca en las tasas de reemplazo, después de que se jubile el último trabajador “generación transición”, es aumentar las tasas de contribución, cuando menos para los trabajadores del sector privado. Sin variaciones en todo lo demás, esto incrementaría los ingresos por pensiones de los trabajadores que estén dentro del sistema de CD. Este objetivo podría lograrse: (i) aumentando la tasa de cotización obligatoria; (ii) destinando al retiro parte de las contribuciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); (iii) introduciendo contribuciones voluntarias automáticas con opción de salida; y/o (iv) mejorando los incentivos para el ahorro voluntario para el retiro. La última opción depende del margen fiscal disponible.
- Para evitar que el incremento en las tasas de contribución obligatoria provoque la reducción en el salario neto, lo cual puede afectar desproporcionadamente a los trabajadores de bajos ingresos, el incremento en la tasa de contribución obligatoria podría vincularse a los aumentos en salarios.
- La caída en las tasas de reemplazo podría suavizarse más aplicando un sistema de prorrateo hasta el momento en que se estableció este sistema. Todos los derechos pensionarios adquiridos según la antigua fórmula de BD se mantendrían, pero de esa fecha en adelante los trabajadores tendrían los beneficios pensionarios solo conforme a la fórmula de CD, de modo que sus beneficios pensionarios para la jubilación incluirían dos componentes: BD y CD.
- Considerar la introducción de contribuciones obligatorias para los trabajadores independientes con el fin de aumentar la cobertura y prolongar los periodos de contribución, ya que, en parte, la informalidad es resultado de que los trabajadores entran y salen del autoempleo. Una de las principales fuentes de la baja cobertura es la informalidad en el mercado laboral.
- La comprensión y la confianza del público en el sistema de pensiones podrían crecer si se alinean de mejor manera las pensiones del sector público con las del sector privado; con una mejor información en los estados de cuenta pensionarios y organizando campañas nacionales de comunicación sobre pensiones bien diseñadas para promover el ahorro para el retiro y aumentar la educación financiera.

Mejorar el diseño de la fase de acumulación

- Permitir más opciones en las estrategias de inversión, manteniendo la estrategia de inversión de ciclo de vida predeterminado como única alternativa para proteger a quienes están cerca de jubilarse contra los resultados negativos extremos (por ejemplo, grandes caídas en los mercados accionarios).
- Encarar el problema de las altas comisiones e incrementar la competencia entre las AFORE mejorando los incentivos en los procesos de registro, asignación y traspaso. Considerar otros métodos para aumentar la competencia y reducir los costos, como los mecanismos de licitación y subasta (por ejemplo, asignar los nuevos cotizantes o miembros de reciente ingreso a los proveedores de pensiones de bajo costo).

Mejorar el diseño de la fase de pago o desacumulación

- Se debe evitar el uso anticipado de los ahorros para el retiro. Cualquier excepción solo debe permitirse en condiciones específicas y extraordinarias. En la mayoría de los países de la OCDE, la práctica general es permitir el uso anticipado de los ahorros para el retiro en situaciones de extrema dificultad financiera, como el desempleo a largo plazo, y no una vez cada cinco años como sucede en México. Todos los activos acumulados en el sistema de pensiones deben combinarse con otros activos para el retiro para comprar una renta vitalicia o retiros programados, o una combinación de ambos.
- El funcionamiento del mercado de rentas vitalicias debe mejorarse mediante productos adicionales que ofrezcan diferentes tipos de garantías, por ejemplo las rentas vitalicias diferidas. Los distintos tipos de rentas vitalicias incluyen diferentes niveles de riesgos. En este contexto, el marco regulatorio deberá alinear los requisitos de reserva y capital con los diferentes niveles de riesgo, de modo que los riesgos mayores para cumplir las promesas requieren reservas más grandes.
- Promover la compra de rentas vitalicias como protección contra el riesgo de longevidad. En el documento “OECD Roadmap for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans” se sugiere combinar el retiro programado con rentas vitalicias diferidas, compradas al momento de la jubilación, para lograr flexibilidad y liquidez, así como protección contra el riesgo de longevidad, como factor predeterminado apropiado, siempre y cuando haya suficientes activos acumulados para tener una renta vitalicia por encima del umbral de pobreza.
- Establecer un marco regulatorio específico que limite las opciones que tienen los pensionados para elegir entre las aseguradoras que ofrecen pensiones por discapacidad y supervivencia, de modo que haya un equilibrio entre las primas que pagan (los institutos de seguridad social) y el grado de protección brindada. Como resultado, los pensionados no podrían optar por aseguradoras que ofrezcan la misma cobertura a un costo más alto.
- Evaluar los costos y beneficios de que los proveedores de rentas vitalicias estén separados de su casa matriz.
- Los fondos de pensiones ocupacionales de BD deberán estar sujetos a requisitos mínimos de mortalidad y deben usar tablas de mortalidad que tomen en cuenta las mejoras futuras en los índices de mortalidad. Como mínimo, deberán utilizar las mismas tablas que los proveedores de rentas vitalicias, y lo ideal sería que estuvieran ajustadas a su subpoblación específica.
- Actualizar regularmente las tablas de mortalidad y monitorear muy de cerca las experiencias de mortalidad respecto al cambio en los patrones y, sobre todo, en la aceleración de las mejoras en el índice de mortalidad, a fin de garantizar que las tablas usadas por la industria sean satisfactorias.
- Tomar en cuenta las futuras mejoras en el índice de mortalidad y la esperanza de vida y mejorar la gestión del riesgo de longevidad, siguiendo las recomendaciones contenidas en la publicación de la OCDE, *Mortality Assumptions and Longevity Risk*, 2014.

Capítulo 1

Introducción

Este capítulo describe brevemente los objetivos del estudio del sistema mexicano de pensiones y presenta los antecedentes históricos de los cambios ocurridos en dicho sistema desde la década de 1990. Este estudio hace recomendaciones con base en las mejores prácticas de la OCDE en el diseño de las pensiones, sobre cómo hacer más eficiente el sistema mexicano de pensiones con el objetivo fundamental de mejorar los ingresos de jubilación que las personas pueden recibir del sistema de pensiones.

1.1. Objetivos del estudio

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), regulador del sistema de pensiones en México, solicitó a la OCDE que hiciera un estudio breve y centrado en el sistema mexicano de pensiones. La principal motivación de las autoridades mexicanas para realizar este estudio es entender los retos que encara el sistema mexicano de pensiones, evaluar el sistema de acuerdo con las mejores prácticas en el diseño de los sistemas de pensiones en los países de la OCDE y, en última instancia, hacer que los diferentes interesados conozcan más sobre los retos a los que se enfrenta el sistema de pensiones en México.

La finalidad del estudio es hacer recomendaciones utilizando las mejores prácticas de la OCDE en el diseño de pensiones sobre cómo hacer más eficiente el sistema mexicano de pensiones con el objetivo fundamental de mejorar los ingresos de jubilación que las personas reciben del sistema de pensión. Los términos de referencia detallados para el estudio aparecen en el recuadro 1.1.

Recuadro 1.1. Términos de referencia para el estudio de la OCDE sobre la provisión de ingresos de jubilación en México

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), regulador del sistema de pensiones en México, solicita a la OCDE que haga un estudio sobre el sistema mexicano de pensiones con base en las mejores prácticas de la OCDE en materia de diseño de sistemas de pensiones. En el estudio se tomarán en cuenta las propuestas actuales para reformar la Ley del SAR vigente (Modificación de la Ley del SAR).

Las cuestiones particulares para el análisis incluyen:

- La suficiencia de las pensiones en vista de los niveles actuales de las contribuciones obligatorias, la edad de jubilación, el ahorro voluntario y la baja densidad de las cotizaciones.
- Los mecanismos para aumentar la cobertura y el monto de las contribuciones, con objeto de garantizar ingresos suficientes en la jubilación con un enfoque particular en los grupos de bajos y medianos ingresos, los trabajadores independientes y los trabajadores informales.
- El sistema tributario y el ahorro para el retiro. Incentivos fiscales y de otro tipo para promover la participación y un mayor ahorro para el retiro.
- Mejorar el diseño del sistema de pensiones en su conjunto:
 - Mejorar la interacción entre el mercado laboral y el sistema de pensiones, así como mecanismos que funcionen en el largo plazo.
 - Un análisis de la mejor forma de diseñar las pensiones mínimas para proteger a los grupos de escasos recursos dado el sistema de pensiones privado fondeado.
 - La necesidad de tener dos sistemas de contribución definida obligatorios, uno para los trabajadores del sector público (ISSSTE) y otro para los trabajadores del sector privado (IMSS) con reglas distintas. ¿Deben ser convergentes?
 - La conveniencia de mantener sistemas de pensiones de reparto, de beneficio definido, para empleados de los estados y de las universidades públicas.

- Mejorar el diseño de la fase de acumulación:
 - Mecanismos para promover instrumentos de ahorro para el retiro de bajo costo.
 - Estrategias predeterminadas de inversión y estrategias de ciclo de vida.
 - Evaluar las restricciones a la inversión, particularmente en instrumentos en valores extranjeros.
 - Supervisión basada en riesgos y el valor en riesgo.
- Mejorar el diseño de la fase de pago o desacumulación:
 - Diferentes mecanismos para retirar los activos acumulados en la jubilación: pagos en una sola exhibición, retiros programados y rentas vitalicias.
 - Fase de pago y mercados de rentas vitalicias.
 - Gestionar el riesgo de longevidad (tablas de mortalidad, instrumento financiero para mitigar el riesgo de longevidad, así como los bonos de longevidad).
- Políticas para aumentar la comprensión y la confianza del público en el sistema de pensiones:
 - Fortalecer el marco regulatorio y el gobierno corporativo de los fondos de pensiones privadas (AFORE).
 - Estados de cuenta pensionarios y campañas nacionales de comunicación sobre pensiones.

El estudio deberá tomar en cuenta las opiniones de los diferentes actores a través de un proceso de consulta definido.

Una misión técnica visitará México del 19 al 22 de enero de 2015.

Además de estudiar el sistema mexicano de pensiones, se consideran las propuestas de reformas actualmente en discusión en el Congreso. El presidente Peña Nieto envió al Congreso una propuesta de reforma para la Seguridad Social en 2013 que consta de tres componentes:

- Pensión universal.
- Seguro de desempleo.
- Mejoras al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

La Cámara de Diputados aprobó la propuesta de reformas en abril de 2014. Su discusión y aprobación está pendiente desde entonces en el Senado. Las propuestas de reformas específicas relativas al SAR abarcan nueve áreas:

Propuesta de reforma	Objetivo de la propuesta
1. Estructura de comisiones de las AFORE	Bajar las comisiones y crear mayor competencia.
2. Modelo de traspasos de AFORE	Mejorar la calidad de los traspasos y reducir los gastos comerciales de las AFORE.
3. Mejorar el proceso de asignación de cuentas en las AFORE para los nuevos trabajadores y los ahorradores inactivos.	Proteger los intereses de los trabajadores jóvenes y de los ahorradores inactivos.

4. Incentivos al ahorro voluntario para el retiro.	Alentar un mayor ahorro voluntario para lograr pensiones más altas.
5. Gobierno corporativo de las AFORE.	Fortalecer las decisiones de inversiones dentro de la AFORE para proteger los ahorros de los trabajadores.
6. Régimen de inversión de las SIEFORE.	Introducir nuevas alternativas de inversiones para buscar mejores rendimientos.
7. Facilitar la designación de beneficiarios.	Facilitar a los ahorradores y sus familias la recuperación de sus ahorros en una AFORE.
8. Mejor promoción y difusión del ahorro para el retiro.	Más y mejor información para los ahorradores que están en el sistema.
9. Mejor atención y servicios para los trabajadores.	Mejorar la experiencia de los trabajadores con su AFORE.

1.2 Antecedentes históricos de los cambios ocurridos en el sistema mexicano de pensiones desde la década de 1990

México tenía un sistema de pensiones tradicional de reparto (PAYG) de beneficio definido (BD) administrado por el gobierno hasta mediados de la década de 1990.

La transformación del sistema mexicano de pensiones empezó en 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) para los trabajadores afiliados tanto al sector privado como al público, respectivamente, al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con lo cual se introdujeron por primera vez las cuentas individuales de capitalización en forma complementaria al sistema público de PAYG de BD.

En 1995, México reformó la Ley del Seguro Social para afrontar el creciente déficit actuarial del sistema de pensiones de PAYG de BD para los trabajadores del sector privado, y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. Como resultado, el sistema de BD del IMSS se transformó definitivamente en un esquema de contribución definida (CD), en el que los trabajadores eran dueños de sus cuentas individuales. A los trabajadores del sector privado que entonces cotizaban o habían cotizado al sistema, se les mantuvo el derecho a elegir sus beneficios pensionarios al jubilarse, ya sea conforme a la fórmula de BD o conforme a los activos acumulados en sus cuentas individuales de CD.

En 2007, debido a déficits considerables, el sistema de PAYG de DB para los trabajadores del sector público también se reformó, transformando el esquema de BD en un esquema de CD. La reforma de 2007 del ISSSTE dio a los trabajadores del sector público que entonces trabajaban o habían cotizado al sistema la opción de seguir en el antiguo sistema de BD o cambiarse al nuevo sistema de CD. A quienes optaron por el nuevo sistema de CD se les otorgó un bono de reconocimiento para tomar en cuenta los derechos adquiridos del sistema anterior.

México es, en consecuencia, uno de los pocos países de la OCDE que ha reformado su sistema de pensiones obligatorio al cambiar de PAYG de BD al sistema de CD fondeado y que ha transparentado sus obligaciones pensionarias fiscales. Las autoridades mexicanas sostienen que las reformas han tenido como resultado ahorros fiscales considerables. El cuadro 1.1 muestra los ahorros fiscales de unos 48.7 puntos porcentuales del PIB.

Cuadro 1.1. Déficit actuarial de los sistemas de pensiones reformados, como porcentaje del PIB

Institución	Antes de la reforma	Después de la reforma	Ahorros
IMSS	61.4	44.1	17.3
ISSSTE	45.6	23.0	22.6
Empresas del gobierno (por ejemplo, CFE)	8.6	6.0	2.6
Trabajadores del IMSS (RJP)	13.2	7.0	6.2
Total	128.8	80.1	48.7

Fuente: Autoridades mexicanas.

1.3. Estructura del estudio

Este estudio evalúa el sistema mexicano de pensiones producto de estas reformas. El estudio también analiza el periodo de transición entre el antiguo sistema de BD y el nuevo sistema de CD, que resultó de permitir que los trabajadores que estaban en el sistema en el momento de las reformas eligieran entre uno u otro sistema, ya fuera al jubilarse o en el momento de la reforma.

La finalidad de este estudio es identificar las áreas que necesitan mejorar y orientar sobre cómo introducir estas mejoras para hacer que el sistema mexicano de pensiones vigente sea sostenible en largo plazo. Estas mejoras tienden a intensificar la sostenibilidad fiscal del sistema y los ingresos para la jubilación que las personas podrán recibir del sistema. El estudio usa las mejores prácticas de la OCDE en el diseño de los sistemas de pensiones contenidas en “OECD Roadmap for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans” (OECD, 2012b), en el libro *OECD Pensions at a Glance* (OECD, 2013), y en el *OECD Pensions Outlook* (OECD, 2014b y 2012a).

El estudio está organizado de la siguiente manera: el capítulo 2 describe en forma concisa el sistema mexicano de pensiones, el cual se basa, principalmente, en cuentas individuales de contribución definida fondeadas, introducidas en 1997. Por lo tanto, el texto “OECD Roadmap for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans” (OECD, 2012b), avalado y aprobado por los reguladores de pensiones de los países de la OCDE, es una guía clave para evaluar el sistema mexicano de pensiones.¹

El sistema mexicano de pensiones también tiene un elemento de pensión mínima en las pensiones públicas. El término *pensiones públicas* se refiere primeramente a los antiguos sistemas de pensiones de beneficio definido todavía en vigor para los trabajadores que ingresaron al mercado laboral antes de la introducción de las cuentas individuales de contribución definida. La pensión mínima en las pensiones públicas consiste en una Pensión Mínima Garantizada (PMG) y en una pensión social sujeta a la comprobación de recursos para personas mayores de 65 años (Pensión para Adultos Mayores o “65 y más”).

El capítulo 3 describe la pensión mínima en las pensiones públicas y presenta propuestas, basadas en las mejores prácticas de los países de la OCDE, para reformar el sistema público de pensiones.

El capítulo 4 aborda las implicaciones del periodo de transición para la sostenibilidad del sistema de pensiones vigente y hace recomendaciones. El periodo de transición entre el “antiguo” sistema de BD y el “nuevo” sistema de CD permitió elegir entre uno u otro sistema a los trabajadores que estaban en el mercado laboral, ya sea en ese momento (ISSSTE) o en el momento de la jubilación (IMSS), o a las personas que habían contribuido al sistema en el momento de introducir las reformas.

La cobertura del sistema mexicano de pensiones, así como el nivel de las aportaciones y la duración del periodo de cotización, son los principales factores que explican los posibles problemas respecto al monto de los ingresos de jubilación que el sistema prevé entregar. El capítulo 4 analiza la manera en que la combinación de las bajas tasas de contribución, la reducida densidad de contribuciones y las grandes promesas a los trabajadores de la “generación transición” (quienes tienen derecho a beneficios definidos), conducirán a marcadas disminuciones en el monto de la pensión que las personas recibirán una vez que se haya retirado el último trabajador de la “generación transición”. El capítulo continúa con propuestas basadas en las mejores prácticas de la OCDE sobre cómo incrementar la cobertura y los niveles de contribuciones (tanto en las cuentas obligatorias como en las voluntarias). Al analizar las propuestas para incrementar la cobertura/participación, el estudio distingue entre diferentes tipos de trabajadores informales. Por ejemplo, trabajadores autónomos o independientes que no están obligados a participar y trabajadores que, a pesar de que tienen que participar y contribuir, lo evaden de alguna manera. Las políticas para incrementar la cobertura son diferentes según se trate de trabajadores independientes o de los trabajadores que evaden sus contribuciones.

El capítulo 4 comienza con la cobertura que distingue entre las personas con cuentas activas o inactivas, proporciona información sobre contribuciones obligatorias y voluntarias, y analiza la idoneidad de tener diferentes tasas de contribución obligatoria para empleados del sector privado y del público. El análisis también evalúa el monto de las contribuciones en un ambiente de incertidumbre (los riesgos del mercado financiero, del mercado laboral y demográficos), necesario para alcanzar ciertos ingresos de jubilación y/o tasas de reemplazo (*OECD Pensions Outlook 2012*, capítulo 6). Posteriormente, el capítulo se enfoca en los incentivos fiscales al ahorro para el retiro; describe el tratamiento fiscal de las contribuciones, los rendimientos de la inversión y los beneficios pensionarios, y evalúa diferentes formas de implementar los incentivos fiscales y el modo en que los incentivos fiscales vigentes se combinan con la contribución compartida gubernamental. El capítulo analiza, finalmente, las opciones para incrementar la cobertura, las tasas de contribución y la densidad de contribución. También analiza los estados de cuenta pensionarios y las campañas nacionales de comunicación sobre pensiones.

El capítulo 5 se enfoca en el mejoramiento del diseño de la fase de acumulación, además de abordar cuestiones relacionadas con los costos y comisiones de los fondos de pensiones y los diferentes enfoques implementados para reducir estos costos. El capítulo también examina diferentes estrategias de inversión, en particular las estrategias predefinidas de multifondos de ciclo de vida de las AFORE. También analiza las diferentes restricciones de inversión y el porqué de éstas. Otros temas incluyen la supervisión basada en riesgos, gobernabilidad y regulación en general. El capítulo termina con algunas recomendaciones basadas en el trabajo “*OECD Roadmap for the Good Design of DC Plans*”, en los *OECD Core Principles for Pension Fund Regulation*, y en los *IOPS Principles for Supervision* [Principios de supervisión de IOPS].

El capítulo 6 analiza la estructura actual de la fase de pago o desacumulación del sistema mexicano de pensiones y señala directrices para mejorarla. Las principales recomendaciones se basan en las mejores prácticas de la OCDE contenidas en el “OECD Roadmap for the Good Design of DC Pension Plans” (OECD, 2012b), el *OECD Pensions Outlook* (OECD, 2014b) y en la publicación *Mortality Assumptions and Longevity Risk* (OECD, 2014a).

El capítulo comienza con las principales modalidades que existen en México para retirar los activos acumulados en las cuentas de retiro individuales y así financiar los ingresos para la jubilación. En este contexto, el capítulo analiza los problemas con los mercados de rentas vitalicias en México y el tipo de productos disponibles. El capítulo también evalúa las tablas de mortalidad usadas por los fondos de pensiones y los proveedores de rentas vitalicias, brinda una evaluación del grado de riesgo de longevidad al que pueden estar expuestos y analiza los enfoques para gestionar el riesgo de longevidad en el contexto de los mercados financieros mexicanos.

Nota

1. El análisis que apoya las recomendaciones del Roadmap, que figura en varios capítulos de las ediciones de 2012 y 2014 de *OECD Pensions Outlook*, sería también muy útil.

Referencias

OECD (2014a), *Mortality Assumptions and Longevity Risk: Implications for pension funds and annuity providers*, OECD Publishing, París.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222748-en>

OECD (2014b), *OECD Pensions Outlook 2014*, OECD Publishing, París.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222687-en>

OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París.

DOI: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en

OECD (2012a), *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing, París.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>

OECD (2012b) “OECD Roadmap for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans”,

<http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/designingfundedpensionplans.htm>

Capítulo 2

El sistema mexicano de pensiones actual

Este capítulo describe en forma concisa el sistema mexicano de pensiones, que se basa principalmente en un esquema fondeado de cuentas individuales de contribución definida, que fue introducido en 1997 para los trabajadores del sector privado, y en 2007 para los trabajadores del sector público. Una parte constitutiva de la pensión pública es el antiguo sistema de pensiones de reparto de beneficio definido, el cual todavía está vigente para trabajadores que ingresaron al mercado laboral antes de la introducción de las cuentas individuales de contribución definida, la pensión mínima garantizada y la pensión social no contributiva, cuyo otorgamiento está sujeto a la comprobación de recursos para personas mayores de 65 años.

2.1. Panorama general del sistema mexicano de pensiones

El sistema mexicano de pensiones tiene cuatro componentes: (i) los esquemas de pensiones sociales (pilar cero) no contributivas federales y estatales, (ii) el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) de contribución definida obligatoria, (iii) los esquemas de pensiones especiales para ciertos empleados estatales y para las universidades públicas y (iv) los planes voluntarios de pensiones individuales y ocupacionales.

El esquema no contributivo nacional más importante en México, llamado Pensión para Adultos Mayores, es financiado con presupuesto federal. El programa empezó en 2007 y en un principio entregaba una pensión a toda persona de “70 años o más” que habitara en poblaciones de hasta 30,000 habitantes. En 2012, la pensión para adultos mayores amplió su cobertura a todo el país y a todos los adultos mayores que no reciban una pensión de jubilación de ninguna institución de seguridad social, por encima de cierto límite. A partir de 2013, el programa se amplió a todas las personas de “65 años y más”. Aunado al esquema federal, algunos estados cuentan con su propio esquema asistencial no contributivo.

El principal componente del sistema mexicano de pensiones es el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), un sistema fondeado de contribución definida (CD) obligatorio integrado por cuentas individuales. Todos los empleados del sector privado que ingresaron a la fuerza de trabajo el 1 de julio de 1997 o después, así como los empleados del sector público federal que ingresaron a la fuerza de trabajo el 1 de abril de 2007 o después, tienen una cuenta individual en el SAR. Las contribuciones obligatorias de los empleados, los empleadores y el gobierno se depositan en estas cuentas individuales, las cuales se invierten en fondos de pensiones conocidos como Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE), manejadas por administradoras privadas especializadas llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

El SAR fue creado en 1992, cuando se aprobó la reforma a la Ley del Seguro Social, que incluyó por primera vez cuentas individuales de contribución definida (CD), cuyo fin era complementar el sistema de pensiones de reparto público (PAYG) de beneficio definido (BD). Dicha ley obligó a los empleadores a contribuir con 2% del salario base de cotización (SBC) del trabajador a una cuenta individual. Sin embargo, la reforma no trató la insostenibilidad financiera del sistema y, como consecuencia, en diciembre de 1995 el Congreso mexicano promulgó una nueva Ley del Seguro Social. En abril de 1996, en un segundo paquete, se estableció el marco legal y organizacional (Ley del SAR).¹ La nueva Ley del SAR sustituyó al antiguo sistema de PAYG de BD con un sistema fondeado de CD obligatorio integrado por cuentas individuales para los empleados del sector privado, incluyendo una pensión mínima garantizada por el gobierno. Entró en vigor el 1 de julio de 1997, sin ningún cambio para los afiliados que fueron pensionados antes de esa fecha. Además, a los trabajadores que habían acumulado derechos de pensiones antes de esa fecha se les dio la opción de elegir, al momento del retiro, por cuál sistema ejercerán su jubilación (el antiguo sistema de BD, bajo la Ley de 1973, o el nuevo sistema de CD, bajo la Ley de 1997) para determinar sus beneficios pensionarios.

En diciembre de 2002, a los empleados del sector público se les otorgó el derecho de abrir voluntariamente una cuenta individual en la AFORE de su elección. Sin embargo, desde la reforma de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE) en 2007, todos los afiliados a este instituto se han incorporado a un sistema obligatorio de pensiones de cuentas individuales, con normas diferentes a las de los trabajadores del sector privado.²

Los gobiernos locales, los municipios, las universidades públicas y las empresas estatales (por ejemplo, la petrolera PEMEX) tienen un esquema propio de pensiones para sus empleados. Estos sistemas poseen diferentes características. Algunos son esquemas de BD, mientras otros migraron a los esquemas de CD, cuando menos para los empleados nuevos.

Se permiten las contribuciones voluntarias a las cuentas individuales para los empleados que contribuyen al SAR, para los trabajadores independientes y para los trabajadores informales. Ciertas empresas también ofrecen a sus empleados acceso a planes de pensiones ocupacionales, algunos de los cuales están parcialmente fondeados y pueden ser de beneficio definido, de contribución definida o un híbrido. Por último, las aseguradoras y los grupos financieros ofrecen programas de pensiones privadas con diversas modalidades.

2.2. Pensión no contributiva para adultos mayores

La Pensión para Adultos Mayores es un programa de protección social no contributivo, sujeto a comprobación de recursos, financiado con presupuesto federal. Cubre a personas de 65 años y más que no reciben una pensión de vejez o beneficios de discapacidad de más de 1092 pesos mensuales.³ La pensión brinda un apoyo financiero de 580 pesos mensuales a partir de 2015. Varios estados tienen sus propios programas de protección social para los adultos mayores, aunque la pensión para adultos mayores es el programa nacional de protección más importante (véase el capítulo 3 para más detalles sobre protección social).

2.3. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

El Sistema de Ahorro para el Retiro incluye dos esquemas de seguridad social:

- El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que cubre a los empleados del sector privado; y
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que cubre a los empleados del sector público.⁴

Los empleados formales, a excepción de aquellos cubiertos por regímenes especiales (véase el capítulo 3), deben inscribirse en una de las instituciones antes mencionadas (es decir, IMSS o ISSSTE) para tener derecho a la pensión de jubilación contributiva. Una vez inscritos, los empleados formales tienen derecho a seleccionar la AFORE de su elección. Los trabajadores pueden cambiar de AFORE una vez al año, cuando hayan sido miembros de su actual AFORE al menos durante un año.⁵

Los trabajadores independientes no tienen la obligación legal de afiliarse y cotizar en el sistema de pensiones obligatorio. No obstante, pueden abrir voluntariamente una cuenta individual en la AFORE que quieran y hacer contribuciones voluntarias desde 2005.

La AFORE cobra comisiones por administrar las cuentas individuales de los trabajadores y solo puede cobrar comisiones sobre el activo administrado. No puede cobrar comisión a los trabajadores, por ejemplo, por cambiar de AFORE.

Adicionalmente, 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) proporcionan créditos para vivienda; si al llegar la fecha de la jubilación los fondos acumulados no se utilizaron, se usarán para financiar el retiro.

Cada cuenta individual para el retiro, sujeta a los esquemas para los empleados del sector privado y público, consta de tres subcuentas:

- La subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV): en la que los trabajadores, los empleadores y el gobierno hacen contribuciones obligatorias para cubrir el seguro de retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez.
- La subcuenta de Ahorro voluntario: en la que el trabajador o el empleador deciden libremente contribuir para incrementar el saldo en la cuenta individual del empleado.
- La subcuenta de Vivienda: que abarca las contribuciones obligatorias de los empleadores al fondo de vivienda administrado por el instituto del fondo de la vivienda pertinente (INFONAVIT o FOVISSSTE), en representación de sus trabajadores (5% del salario). En caso de que el trabajador obtenga un préstamo del instituto del fondo de la vivienda, los recursos en la subcuenta se usarán para hacer el pago inicial y las siguientes contribuciones para el servicio de la deuda. Conforme a la Ley 1973, el saldo restante al momento de la jubilación se retira como pago en una sola exhibición; según la Ley 1997, el saldo se traspasa del INFONAVIT a la AFORE para complementar la pensión del empleado.

2.3.1. Empleados del sector privado afiliados al IMSS

Los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS deben tener una cuenta de retiro individual en la AFORE de su elección, y pueden cambiar de AFORE en ciertas circunstancias, según el reglamento de la comisión supervisora de pensiones (CONSAR). Si un trabajador no elige AFORE, la Ley del SAR estipula que su cuenta individual debe ser asignada, temporalmente, a una de las AFORE que haya registrado los rendimientos netos más altos en un periodo predeterminado. A estos trabajadores se les conoce como “trabajadores asignados” para distinguirlos del resto de los trabajadores afiliados al IMSS que hicieron la elección activa de una AFORE.

La contribución total del empleado, del empleador y del gobierno a la subcuenta de retiro equivale a 6.5% del salario, de la cual el empleado paga 1.125%, 5.15% el empleador y 0.225% el gobierno (cuadro 2.1). Las contribuciones se basan en el salario base de cotización (SBC) del empleado, con un tope de 25 veces el salario mínimo. El gobierno suplementa la contribución total con una contribución llamada cuota social para apoyar a los afiliados e incrementar el saldo final de la cuenta. Esta cuota social se agrega a la contribución de 0.225% y depende del nivel del salario; se aporta por cada día de contribución y se actualiza trimestralmente según la inflación.

Cuadro 2.1. Contribuciones a la subcuenta de retiro para los trabajadores del sector privado

Como porcentaje del salario base de cotización (SBC), salvo la cuota social

	Empleador	Trabajador	Gobierno federal	Total
Retiro	2%			2%
Cesantía y vejez	3.15%	1.125%	0.225%	4.5%
Cuota social*			Hasta 4.78 pesos diarios	Hasta 4.78 pesos diarios

Nota: Cuota social vigente en noviembre y diciembre de 2014. Para ingresos superiores a 15 veces el salario mínimo no se paga cuota social.

Inicialmente, la cuota social era una cantidad fija. Sin embargo, desde la reforma de la Ley del Seguro Social en mayo de 2009, el monto de la cuota social disminuyó ligeramente con los ingresos. En 2014, bajó de 7% de las ganancias en el salario mínimo a alrededor de 1.3% para cinco veces el salario mínimo y 0.4% para el tope de 15 veces el salario mínimo; para salarios que rebasan este nivel no hay subsidio. Durante el último trimestre de 2014, 89.1% de los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS con una cuenta activa han recibido la cuota social.⁶ En el cuadro 2.2 aparece la cuota social vigente en noviembre y diciembre de 2014.

Cuadro 2.2. **Cuota social según el nivel salarial, de noviembre a diciembre de 2014**

Salario	Cuota social (pesos por día)	Cuota social como porcentaje del salario (límite superior)	Contribución total (6.5% + cuota social)
Hasta 1 salario mínimo	4.78130	7.11	13.61
Entre 1.01 y 4 veces el salario mínimo	4.58208	1.70	8.20
Entre 4.01 y 7 veces el salario mínimo	4.38286	0.93	7.43
Entre 7.01 y 10 veces el salario mínimo	4.18364	0.62	7.12
Entre 10.01 y 15 veces el salario mínimo	3.98442	0.39	6.89
15 veces mayor que el salario mínimo	0	0	6.50

2.3.2. Empleados del sector público afiliados al ISSSTE

Los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE deben tener una cuenta de retiro individual en la AFORE administrada por este instituto (PensionISSSTE) o en alguna otra AFORE de su elección. Las cuentas individuales de retiro reciben las contribuciones del empleado y el empleador (secretarías de Estado y organismos afines), más la cuota social que paga el gobierno federal.

La contribución total del empleado y el empleador a la subcuenta de retiro equivale a 11.3% del salario, de la cual el empleado paga 6.125%, y 5.175% el empleador (secretarías de Estado y organismos afines) (cuadro 2.3). Las contribuciones se basan en el sueldo básico de cotización del empleado, hasta un tope de 10 veces el salario mínimo. El gobierno suplementa la contribución total con una cuota social fija. Esta cantidad es el equivalente a 5.5% del salario mínimo general en la Ciudad de México al 1 de julio de 1997, actualizada trimestralmente de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Se paga por cada día de contribución para los trabajadores que ganan menos de 10 veces el salario mínimo. Durante el último trimestre de 2014, 99.6% de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE con una cuenta activa recibieron la cuota social.

La nueva Ley del ISSSTE dispone un esquema de portabilidad para el traspaso de los ahorros acumulados en las cuentas individuales bajo dicho sistema al esquema de cuentas individuales del IMSS, y viceversa, cuando los trabajadores cambian de trabajo del sector público al privado.⁷

Cuadro 2.3. Contribuciones a la subcuenta de retiro para los trabajadores del sector público

Como porcentaje del sueldo básico de cotización, salvo la cuota social

	Empleador	Trabajador	Gobierno federal	Total
Retiro	2%	6.125%		8.125%
Cesantía y vejez	3.175%			3.175%
Cuota social*			3.98442 pesos diarios	3.98442 pesos diarios

Nota: Cuota social vigente en noviembre y diciembre de 2014. Para ingresos equivalentes a 10 veces el salario mínimo o más no se paga cuota social.

2.3.3. Trabajadores “generación transición”

Los trabajadores “generación transición” en el sector privado son aquellos que estaban trabajando y contribuían al sistema de PAYG existente antes del 1 de julio de 1997. Aunque estos trabajadores empezaron a contribuir a su nueva cuenta individual de retiro obligatoria a partir de esta fecha, conservaron el derecho a que sus beneficios pensionarios se calculen empleando la antigua fórmula de BD al jubilarse. La opción permite que los trabajadores de la “generación de transición”, al jubilarse, elijan los beneficios pensionarios adquiridos que sean más altos, ya sea conforme al antiguo sistema de PAYG de BD o por los saldos acumulados en sus cuentas individuales de retiro según el nuevo sistema de CD. Si optan por recibir los beneficios conforme a las antiguas normas de BD, la mayor parte de los activos acumulados en la cuenta individual de retiro se transfiere al gobierno federal para pagar los beneficios BD, mientras que el resto de los activos (SAR, IMSS 1992, INFONAVIT 1992, la subcuenta de retiro —la contribución de 2% del 6.5% del salario—, INFONAVIT 1997, y las contribuciones voluntarias) se pagan al pensionado en una sola exhibición.⁸

Todos los trabajadores del sector público que estaban afiliados al ISSSTE cuando se aprobó la Ley del ISSSTE en 2007 tuvieron el derecho a decidir si cambiaban al nuevo esquema de CD fondeado o permanecían en el antiguo esquema de PAYG de BD.⁹ Los afiliados tuvieron un límite de seis meses para escoger entre dos opciones, a partir del 1 de enero de 2008.

Los afiliados al ISSSTE que decidieron cambiar al nuevo sistema de CD (solo 14.2%) recibieron un “bono de reconocimiento”, pagado por el gobierno federal, equivalente a sus derechos adquiridos durante los periodos en que hicieron contribuciones antes de la reforma. Este bono de reconocimiento fue abonado a la cuenta individual de los afiliados, únicamente amortizable al acercarse la fecha de la jubilación. Quienes no tenían cuenta en una AFORE en el momento de la reforma quedaron registrados en forma automática en PensionISSSTE durante los tres primeros años. Ese periodo concluyó en diciembre de 2011. Desde entonces, los trabajadores pueden traspasar sus cuentas individuales a la AFORE de su elección o quedarse en PensionISSSTE. A partir de esa misma fecha, PensionISSSTE también puede recibir los traspasos de cuentas individuales de trabajadores del sector privado o de trabajadores autónomos.

Las nuevas normas relativas a la edad de jubilación mínima y a la tasa de contribución se aplican a los afiliados al ISSSTE que decidieron permanecer en el antiguo esquema de BD (85.8%): la edad de jubilación mínima se incrementará gradualmente de 50 a 60 años

en los hombres y de 48 a 58 años en las mujeres para 2028; la tasa de contribución de los trabajadores para el retiro aumentó gradualmente de 3.5 a 6.125% sobre el sueldo básico de cotización en los seis años posteriores a la reforma. Además, las contribuciones se pagan directamente al ISSSTE para financiar el sistema de PAYG, a excepción de 2% de la contribución del empleador para el seguro de retiro, el cual se deposita en una cuenta individual de retiro administrada exclusivamente por PensionISSSTE.

2.3.4. Administración de los activos

Las Administradoras de Fondos para el Retiro, conocidas como AFORE, manejan las cuentas individuales de retiro de los trabajadores, donde se depositan las contribuciones del IMSS y del ISSSTE después de recaudarse. Las AFORE invierten estos recursos en fondos de inversión llamados SIEFORE. De esta manera, las AFORE manejan las cuentas individuales de retiro, mientras que las SIEFORE invierten los activos generados en las primeras. Los trabajadores pueden escoger su AFORE y están en libertad de cambiar de una a otra una vez al año.

En la actualidad, las AFORE deben tener cuatro SIEFORE básicas para invertir los ahorros obligatorios, y pueden recurrir a SIEFORE adicionales para las contribuciones voluntarias y los planes de pensiones ocupacionales. Cada SIEFORE básica tiene un régimen de inversión específico que depende de la edad del trabajador. Este sistema de multifondos forma un esquema de ciclo de vida. A medida que los miembros avanzan en edad, los activos pensionarios se invierten en un régimen de inversión más conservador (con menor exposición a la renta variable y una mayor proporción de instrumentos de renta fija) para reducir la volatilidad de sus rendimientos. Por ende, un trabajador joven pasará gradualmente de la SIEFORE 4 básica (SB4 hasta los 36 años) a SB3 (de 37 a 45 años), SB2 (de 46 a 59 años) y, finalmente, SB1 (60 años y más). No obstante, cualquier trabajador puede optar por invertir sus recursos en un fondo más conservador que la opción predeterminada.

2.3.5. Beneficios de jubilación o retiro

Hay diferentes requisitos para que los trabajadores del sector público y del privado sean elegibles para una pensión de vejez bajo el Sistema de Ahorro para el Retiro. Los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS necesitan haber cotizado 1,250 semanas (24 años más 2 semanas) y tener 65 años de edad. Los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE necesitan haber cotizado 25 años y tener 65 años de edad. Cuando el trabajador no satisface los requisitos citados para obtener una pensión de vejez, el IMSS o el ISSSTE da una negativa de pensión al trabajador. En este caso, la persona puede retirar el total del saldo acumulado en la cuenta individual a la edad de 65 años.

Cuando un trabajador cumple los requisitos de edad y semanas cotizadas, los beneficios se determinan con base en los saldos acumulados en las cuentas individuales de retiro que administra la AFORE, más cualquier saldo restante en la subcuenta de vivienda que maneje el INFONAVIT o el FOVISSSTE.

Hay un pago mínimo de renta vitalicia para todos los trabajadores (públicos o privados) afiliados, ya sea al IMSS o al ISSSTE, que cumplan los requisitos para una pensión. El gobierno federal garantiza este mínimo en caso de que el valor de los saldos acumulados de las cuentas de retiro del trabajador no sea suficiente para financiar un nivel mínimo de la pensión. La cantidad de esta pensión mínima garantizada (PMG) es inferior para los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS (equivalente a 31,211.52 pesos anuales en

diciembre de 2014) que para los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE (equivalente a 48,650.04 anuales en diciembre de 2014). La PMG se ajusta cada año al Índice de Precios al Consumidor. La pensión garantizada se paga al principio con el saldo existente en la cuenta individual, y cuando este saldo se agota, se fondea con el presupuesto federal.

En caso de que los saldos acumulados en la cuenta individual de retiro sean suficientes para financiar un nivel mínimo de pensión, el trabajador puede escoger entre dos modalidades de pensiones:

- **Renta vitalicia:** el trabajador firma un contrato irrevocable con la aseguradora de su elección para comprar una renta vitalicia. Con este contrato, el trabajador traspasa la titularidad de sus fondos en la cuenta individual a la aseguradora, y ésta se compromete a pagarle una pensión mensual de por vida, indizada a la inflación. La renta vitalicia solo pueden comprarla los trabajadores que tengan fondos suficientes para obtener una pensión igual o mayor que la pensión garantizada vigente en el momento en que escoja esta modalidad.
- **Retiros programados:** en este caso, el saldo del trabajador en la cuenta individual de retiro todavía lo maneja la AFORE, y por eso sigue obteniendo los rendimientos correspondientes a la SIEFORE. La AFORE paga la pensión a través de retiros mensuales de la cuenta individual hasta que se agote el saldo. El monto del pago mensual se ajusta anualmente considerando la esperanza de vida del pensionado en el momento de recalcular, así como el nuevo saldo en la cuenta individual, el cual incluye el rendimiento ganado en el último periodo, así como los descuentos por los pagos hechos. Sin embargo, los pagos no se ajustan a la inflación. El monto del plan de retiros programados no puede ser menor que el de la pensión mínima garantizada. Si al recalcular en forma periódica, la cantidad resultante fuese menor que la pensión mínima garantizada, la AFORE pagaría al pensionado una cantidad mensual equivalente a la pensión garantizada hasta que se agote el saldo. Por último, el pensionado que opte por el retiro programado puede comprar en cualquier momento una renta vitalicia si el valor de ésta puede fondearse con el saldo restante.

Pese a la edad, si el trabajador ha acumulado suficientes activos para comprar una renta vitalicia equivalente a 1.3 veces la pensión mínima garantizada, tiene el derecho a comprar dicha renta y retirar el resto de los activos en una sola exhibición.

El cuadro 2.4 es un resumen de las diferentes opciones de beneficios pensionarios para los afiliados al IMSS y al ISSSTE.

El retiro anticipado entre los 60 y los 64 años es posible cuando el trabajador esté desempleado y haya cotizado al menos 1,250 semanas en el caso de los trabajadores del sector privado (o 25 años para los trabajadores del sector público).

Los trabajadores del sector privado tienen derecho a hacer retiros parciales del saldo en su cuenta individual en dos casos: desempleo o matrimonio. Los trabajadores del sector público tienen derecho a hacer retiros parciales del saldo de su cuenta individual solo en caso de desempleo. Estos retiros también reducen las semanas de contribución.

2.4. Esquemas de pensiones especiales

Las empresas estatales (por ejemplo, la petrolera PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad), las Fuerzas Armadas, los empleados del IMSS, los maestros, los tribunales (por ejemplo, la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal), el banco central y las insti-

Cuadro 2.4. Opciones de beneficios para el retiro de los afiliados al IMSS y al ISSSTE

Edad	Periodo requerido de contribuciones		Activos acumulados en la cuenta individual	Ingresos por retiro
	IMSS	ISSSTE		
65	< 1250 semanas	< 25 años	Saldo total	Pago en una sola exhibición
65	> 1250 semanas	> 25 años	Renta vitalicia* < PMG	PMG
65	> 1250 semanas	> 25 años	Renta vitalicia* > PMG	Retiros programados o renta vitalicia
	> 1250 semanas	> 25 años	Renta vitalicia* > 1.3 × PMG	Renta vitalicia de 1.3 × PMG y el resto, pago en una sola exhibición

Nota: * Renta vitalicia que la persona puede costear con el saldo de su cuenta.

tuciones de banca de desarrollo tienen su propio esquema de pensiones, con características diferentes para sus empleados. Algunos son esquemas de BD, mientras que otros han migrado a los esquemas de CD, cuando menos para los empleados nuevos.

Los gobiernos locales (31 estados soberanos, un distrito federal y alrededor de 2,450 municipios) y las 55 universidades públicas también tienen sus propios esquemas de pensiones, sobre todo de BD y sin portabilidad. Además, no hay interacción entre sistemas federales y locales.

2.5. Ahorro voluntario para el retiro

Cualquier trabajador puede hacer cuatro tipos de contribuciones voluntarias en sus cuentas individuales:

- Contribuciones voluntarias de corto plazo: estas contribuciones pueden retirarse parcial o totalmente antes de la jubilación. El periodo mínimo para mantener estas contribuciones en la cuenta individual es de dos a seis meses después de haberlas realizado, dependiendo de la AFORE.
- Contribuciones complementarias a las cuentas individuales de retiro: estas contribuciones solo pueden retirarse al jubilarse, en una sola exhibición, o pueden complementar la pensión del trabajador. Pueden deducirse del impuesto sobre la renta hasta cuatro veces el salario mínimo anual o 10% de los ingresos anuales, la cifra que resulte más baja.
- Contribuciones voluntarias de largo plazo: estas aportaciones pueden retirarse solo a la edad de jubilación o en caso de discapacidad o incapacidad para el trabajo remunerado. Pueden deducirse del ingreso gravable de la misma manera que las contribuciones complementarias para el retiro.
- Contribuciones a las cuentas especiales de “ahorro para el retiro”: estas aportaciones permiten diferir los pagos de impuestos hasta que sean retirados por parte del trabajador, lo cual puede hacerse cuando menos después de que transcurran cinco años a partir de la fecha de la aportación voluntaria. La cantidad anual máxima de las contribuciones que puede estar exenta de impuestos es de 152,000 pesos.

Además, los empleados del sector público afiliados al ISSSTE se benefician de un mecanismo de contribución compartida gubernamental, muy generosa, llamado *ahorro solidario*. Los empleados hacen aportaciones voluntarias de entre 1 y 2% de sus ingresos (con un tope de 10 veces el salario mínimo), y por cada peso aportado, el gobierno agrega 3.25 pesos. Esto constituye un interesante incentivo para que los empleados hagan contribuciones voluntarias. Una propuesta de reforma reciente dispondría una contribución compartida gubernamental para los trabajadores del sector privado. Los términos propuestos son mucho menos generosos que los aplicados al sector público, ya que la contribución compartida sería de 20 centavos por cada peso aportado hasta un límite anual de 300 pesos, correspondiente a menos de 1% el salario mínimo.

Notas

1. La Ley de Seguridad Social establece el esquema de pensiones obligatorias para los empleados del sector privado, regula la cobertura, las contribuciones y la relación entre el antiguo esquema de seguridad social administrado públicamente y el esquema obligatorio de pensiones privadas. La Ley del SAR define la estructura y las facultades de la CONSAR y regula el establecimiento, operación y supervisión de la AFORE y la SIEFORE.
2. La Ley del ISSSTE establece el sistema obligatorio de pensiones para los empleados federales, regula la cobertura, las contribuciones y dispone reformas paramétricas al antiguo sistema para regular la provisión de pensiones de beneficio definido del antiguo sistema.
3. La cantidad se fija conforme a las llamadas “líneas de bienestar” calculadas por la entidad social encargada de medir la pobreza: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Para mayores informes, visitar la página: www.coneval.gob.mx.
4. Estos dos institutos de seguridad social prestan no solo servicios relacionados con las pensiones (vejez, cesantía en edad avanzada y seguro de desempleo), sino también servicios de salud (incluidos maternidad, atención infantil y discapacidad).
5. El trabajador también puede cambiar de AFORE antes de que transcurra un año, en circunstancias específicas.
6. Las cuentas activas se definen como las que recibieron al menos una contribución durante los tres últimos años.
7. No hay portabilidad entre los dos sistemas antiguos de BD ni entre el régimen antiguo y el nuevo.
8. Los recursos en la subcuenta de vivienda son manejados por el INFONAVIT y solo aparecen en el estado de cuenta de las AFORE con fines informativos.
9. Los afiliados al ISSSTE que empezaron a contribuir antes de 2007, pero estaban inactivos cuando se aprobó la Ley, no tuvieron derecho a elegir entre los dos sistemas al reingresar al sistema y, automáticamente, tuvieron que cambiar al nuevo esquema de CD.

Capítulo 3

El sistema público de pensiones

Este capítulo describe primero el sistema público de pensiones de reparto de beneficio definido. Presenta y analiza los criterios de elegibilidad para los esquemas contributivos y los niveles de beneficios para los trabajadores tanto del sector privado como del público. Da un panorama general de las perspectivas financieras de la provisión de pensiones y subraya la gran fragmentación del sistema de pensiones en México. En segundo lugar, el capítulo se enfoca en cuestiones relacionadas con el diseño de las pensiones contributivas mínimas y de la protección social a los adultos mayores. Termina con las opciones de políticas públicas pensionarias para mejorar el diseño de la previsión pública.

Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

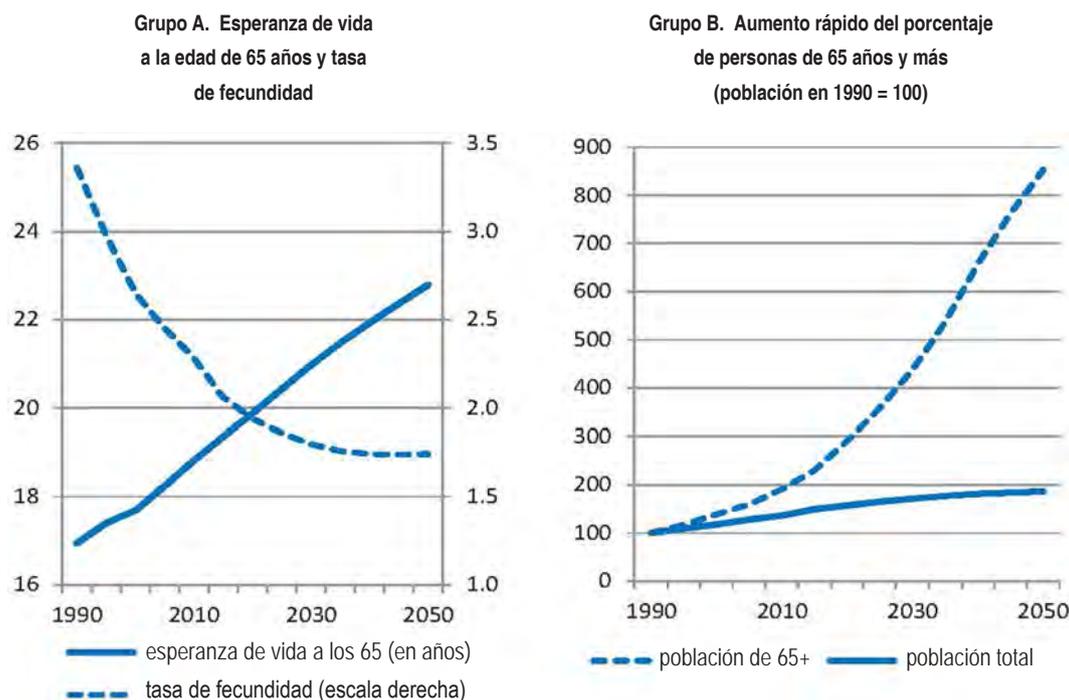
3.1. Introducción

El capítulo anterior expuso los principales cambios ocurridos en el sistema mexicano de pensiones durante las dos últimas décadas, en 1997 para el sector privado y en 2007 para el sector público. Los problemas de la sostenibilidad financiera han sido los principales impulsores de estas reformas estructurales. Como resultado, la suficiencia del ingreso en el retiro se reducirá con el tiempo, aunque también se creó el sistema de protección social para los trabajadores mayores más vulnerables, si bien limitado hasta cierto punto.

En general, los cambios demográficos significativos (gráfica 3.1) generarán presión fiscal debido a la prolongada transición de las reformas pasadas y los numerosos esquemas en los que aún no hay reformas (véase la sección 3.5). En México, como en muchos otros países, ha habido mejoras constantes en la esperanza de vida y una baja muy pronunciada en la tasa de fecundidad en las últimas décadas. La población mayor de 65 años aumenta más o menos al doble cada 20 años, aun cuando se prevé que su crecimiento se reduzca después de 2030. En conjunto, la proyección es un incremento de 3.7 millones en 1990 a 31.5 millones en 2050, lo cual implica una tasa de crecimiento anual promedio de 3.6% comparada con el 1.0% para la población total. Por consiguiente, se espera que la población mexicana envejezca mucho más rápido que el promedio de los países de la OCDE (gráfica 3.2). Aunque actualmente la tasa de dependencia de la vejez sigue por debajo del nivel promedio de la OCDE, la proyección es que lo alcanzará en 2070.

Abordar la informalidad en el mercado laboral es el mayor reto para los sistemas de pensiones en los países latinoamericanos en general (OCDE, 2014a), y también es crucial

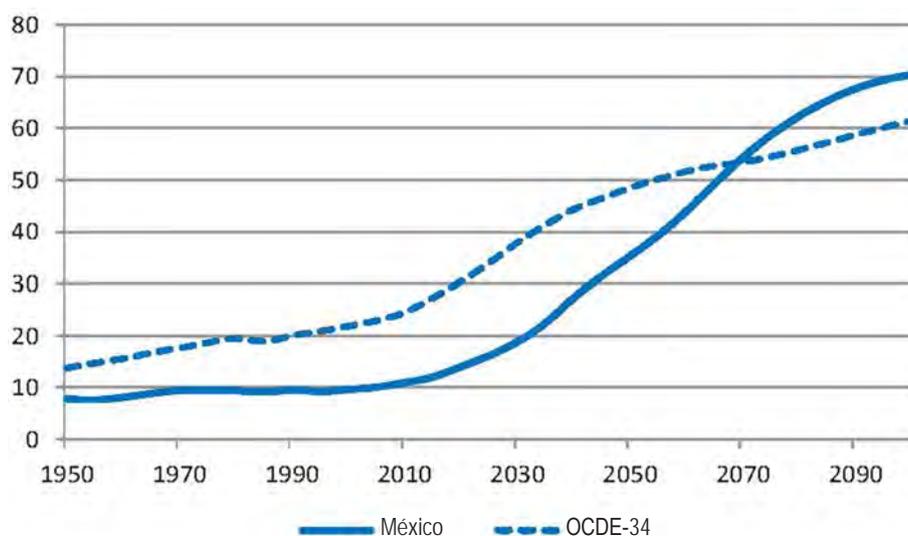
Gráfica 3.1. **Proyecciones demográficas en México**



Fuente: Datos de la ONU, World Population Prospects – 2012 Revision.

Gráfica 3.2. Tasa de dependencia de la vejez, porcentaje

Población de mayores de 65 años dividida entre la población de 20 a 64



Fuentes: Datos de la ONU, World Population Prospects – 2012 Revision.

para México si se quiere garantizar pensiones satisfactorias. Debido a que el sistema de pensiones contributivas cubre a los trabajadores del sector formal que tienen un empleo dependiente y registrado, no se extiende a una gran parte de la población en edad de trabajar. Conforme a la definición oficial de informalidad que proporciona la Dirección de Estadísticas (INEGI) (que incluye a toda la población empleada que trabaja en unidades económicas no registradas, los trabajadores domésticos que no tienen seguro social, los trabajadores autónomos en la agricultura de subsistencia, trabajadores y subordinados no remunerados que trabajan sin la protección del seguro social en unidades económicas registradas), 58% de la fuerza de trabajo laboraba en la economía informal en diciembre de 2014. Además, hay una gran movilidad entre los sectores formal e informal, lo cual genera importantes desajustes contributivos.

Debido a eso, solo 25% de la población de más de 65 años recibió una pensión contributiva de jubilación en 2010 (Villagómez y Ramírez, 2013). En términos generales, informalidad significa que las transferencias (incluida la pensión) suelen ser menos redistributivas, en especial si las pensiones sociales son débiles. Reducir el tamaño del sector informal es un reto de política que trasciende por mucho las reformas de las pensiones y que requiere ser abordado con una serie de políticas fiscales, económicas estructurales y en el mercado laboral. En este informe no se analiza toda la gama de políticas públicas necesarias, sino que se concentra en las reformas para mejorar el funcionamiento del sistema de pensiones contributivas y de los sistemas de protección social para los adultos mayores mexicanos que están fuera del sistema formal de pensiones.

El sistema de pensiones se encuentra muy fragmentado, como se analizará más adelante, sin embargo, según Aguirre (2012), el 30% de los esquemas de pensiones del país ya se reformaron. Como se mencionó en el capítulo 2, los principales componentes del sistema mexicano de pensiones son:

- Una pensión social sujeta a la comprobación de recursos (programa 65 y más) financiada con impuestos generales.
- Dos sistemas principales y muy diferentes, obligatorios y contributivos, administrados por el IMSS (Instituto Mexicano de Seguro Social) y el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), que cubren a los trabajadores del sector privado y del sector público, respectivamente. Las diferencias entre los sistemas IMSS e ISSSTE incluyen la tasa de contribución y la pensión mínima garantizada. Ambos sistemas fueron objeto de una gran reforma estructural donde se sustituyó el sistema de pensiones de reparto de beneficio definido por uno de cuentas individuales de contribución definida que se introducen poco a poco durante un largo periodo de transición. La reforma sucedió en 1997 para el IMSS y en 2007 para el ISSSTE.
- Planes voluntarios de pensiones individuales y ocupacionales.

Además, algunos estados, autoridades locales y universidades públicas, otras entidades públicas y diversas profesiones manejan sus propios sistemas de pensiones independientes. En general, dependiendo de la fuente de los datos, entre 40 y 45% de la población económicamente activa está cubierta por los principales sistemas contributivos: 31-35% por el IMSS, 5-6% por el ISSSTE y 3-5% por los gobiernos estatales, los municipios, las universidades públicas y las empresas estatales (Alonso *et al.*, 2014; AMIS, 2014). Más allá de su impacto directo en las finanzas públicas, esa fragmentación es un obstáculo para la administración óptima del sistema global, para la transparencia, la equidad y la movilidad laboral eficiente.

Desde 1997, todos los trabajadores del sector privado tienen que escoger una administradora de fondos de pensiones (AFORE) para manejar su cuenta individual de ahorro para el retiro (capítulo 2). Sin embargo, quien había contribuido cuando menos una vez al sistema antes de julio de 1997, puede decidir al momento de jubilarse si el pago de sus beneficios pensionarios será acorde a las reglas y la fórmula del esquema de BD, es decir, supeditado a la Ley del IMSS de 1973, con base en las contribuciones hechas durante toda su carrera, o con los activos de CD acumulados desde 1997. Esto explica por qué a los individuos que empezaron a contribuir en el sector privado antes de 1997 se les llama, por lo general, “trabajadores generación transición”.

Frente a las dificultades financieras en el diseño paramétrico de sus sistemas públicos de pensiones, México tuvo la opción de sustituir completamente un esquema de BD obligatorio (público) con un esquema de CD obligatorio, como lo hizo Chile en 1981. De este modo, los riesgos de longevidad se trasladaron del gobierno mexicano a los proveedores de rentas vitalicias y a los jubilados que decidieron retirar su pensión en forma de retiros programados o que no son elegibles para una pensión. Al introducir los planes de CD, otros países han reducido con frecuencia —aunque mucho menos en América Latina— la generosidad de los esquemas de BD, optando por un enfoque más equilibrado para diversificar las fuentes de financiamiento y para beneficiarse de la complementariedad de diversos esquemas.

Este capítulo se enfoca en el sistema público de pensiones de beneficio definido, el cual existirá por largo tiempo. La siguiente sección presenta los criterios de elegibilidad para los esquemas contributivos. En la sección 3.3 se analizan los niveles de beneficios pensionarios para los sectores tanto privados como públicos. La sección 3.4 es un panorama general de las perspectivas financieras de la provisión de pensiones, mientras que la sección 3.5 destaca la gran fragmentación del sistema de pensiones de México. La sección 3.6 se enfoca en las pensiones contributivas mínimas y en la red de protección social para

los adultos mayores, y la última sección concluye con algunas opciones de políticas pensionarias disponibles para mejorar el diseño de la provisión pública.

3.2. Parámetros de edad y periodos de contribución

La edad normal de jubilación para acceder a la pensión completa es de 65 años. El periodo contributivo mínimo para tener derecho a una pensión en el antiguo sistema del sector privado, el cual se aplica a los trabajadores “generación transición”, es solo de 500 semanas (alrededor de 10 años). Con la reforma de 1997 aumentó a 1,250 semanas (alrededor de 24 años) para los nuevos cotizantes (en el sistema de contribución definida). Según la Ley de 1973, las contribuciones hechas durante menos de 500 semanas no dan derecho a la pensión y, por lo tanto, el trabajador las pierde.

El retiro anticipado es posible a partir de los 60 años para hombres y mujeres en el antiguo sistema, con una penalización de cinco puntos porcentuales por cada año de anticipación. A pesar de esto, en diciembre de 2014, aproximadamente 80% de los pensionados que reciben una pensión del IMSS con base en la Ley de 1973 se habían jubilado antes de los 65 años. Trabajar un año extra después de los 65 años aumenta la tasa de reemplazo en 0.6 puntos porcentuales en el caso de un salario mínimo y 2.5 puntos para los salarios que sobrepasen seis veces el salario mínimo.¹ Los incentivos financieros para prolongar la vida laboral después de los 65 años son muy débiles y distan mucho de la neutralidad actuarial.^{2,3}

Por otra parte, en el antiguo sistema, los beneficios de sobrevivientes ascienden a 90% de la pensión del difunto, lo que es mucho más alto que el promedio de 64% de la OCDE, únicamente superado por Estados Unidos (100%) (OECD, 2014b). Cuando fallece uno de los cónyuges, el total de los gastos del hogar baja alrededor de 25% debido a las economías de escala familiares (véase, por ejemplo, James, 2009). Si bien el objetivo primordial de las pensiones de sobrevivientes es mantener o proteger el nivel de vida del sobreviviente a la muerte del familiar, otorgar el 90% de la pensión del titular a la pareja del fallecido tiende a aumentar notablemente el nivel de vida de este último.

En el esquema de BD del sector público, el ISSSTE, la edad de jubilación no es el parámetro clave en la decisión de retirarse. Los servidores públicos son elegibles para una pensión completa después de 28 años de servicio en el caso de las mujeres y de 30 años en el de los hombres. Esto implica que un varón que empezó su carrera laboral a los 30 años podría jubilarse con pensión completa, es decir, con el 100% de su salario final a la edad de 50 años. En 2010 se agregaron requisitos de edad, a partir de 49 años en las mujeres y 51 años en los hombres. Esta edad mínima se incrementará un año cada dos años a 58 y 60 años, respectivamente, en 2028. Si bien éste es un ritmo de ajuste rápido, la edad de jubilación seguirá siendo muy baja en 2028, dado el punto de partida.

Cada año de contribuciones faltante en el antiguo esquema del ISSSTE reduce progresivamente la tasa de reemplazo alcanzando 50% con un periodo de cotizaciones de 15 años. El requisito de edad era de 56 años hasta 2010, y ha aumentado un año cada dos años para llegar a 60 a partir de 2018. El retiro anticipado es posible a la edad de 60 años con 10 años de servicio y una tasa de reemplazo de 40%. La tasa de reemplazo del retiro anticipado aumenta en dos puntos porcentuales por año de anticipación hasta en 50% a los 65 años. Desde 2010, la edad mínima de 60 años ha aumentado un año cada dos años y llegará a 65 años de 2018 en adelante, lo cual implica que se eliminará el retiro anticipado.

3.3. Beneficios pensionarios

3.3.1. Trabajadores del sector privado

Puesto que los trabajadores “generación transición” pueden escoger al momento del retiro por cual sistema obtendrán los beneficios para la jubilación, es crucial comparar las tasas de reemplazo proporcionadas por el antiguo sistema y el nuevo.

Los beneficios y las condiciones de retiro en el antiguo sistema son muy generosos en relación con el nivel de contribuciones pagadas (véase en el recuadro 3.1 la descripción de las reglas para la antigua fórmula de BD para los trabajadores del sector privado). En la gráfica 3.3, el grupo A muestra las tasas de reemplazo brutas proyectadas a la edad de 65 años en distintos niveles de ingresos para un trabajador que haya cotizado durante 45 años (“carrera laboral completa”), 35 años y 25 años. El salario de referencia es el salario base de cotización promedio de las últimas 250 semanas (alrededor de cinco años) con un tope de 25 veces el salario mínimo. El monto de la pensión de BD se eleva con el periodo de aportaciones. Considerando un incremento del 11% que se aplica a los pensionados mayores de 60 años, la tasa de reemplazo es de 100% para un trabajador de carrera laboral completa cuyos ingresos estén por debajo del límite de 25 veces el salario mínimo (alrededor de seis veces el salario promedio). En los salarios bajos, la tasa permanece alta, cerca de 100% para un trabajador que cotizó durante 25 años. Sin embargo, para salarios más elevados, la tasa de reemplazo presenta un descenso más pronunciado con periodos de cotizaciones más cortos. Así pues, para un trabajador cuyo salario de referencia equivale a tres veces el salario promedio, las tasas de reemplazo son de 100, 83 y 56%, con un periodo de cotizaciones de 45, 35 y 25 años, respectivamente. En 2010, la Suprema Corte resolvió que el límite máximo del salario de referencia debería bajar a 10 veces el salario mínimo o a unas 2.5 veces el salario promedio, lo cual reduciría las tasas de reemplazo de quienes devengaban salarios altos y bajaría el gasto público. Sin embargo, la decisión de la Suprema Corte no se ha aplicado todavía. El límite máximo de 10 veces el salario mínimo estaría en consonancia con el límite que se aplica según el esquema del seguro de discapacidad y por fallecimiento. La respuesta legislativa hasta ahora, la cual está pendiente en el Senado, ha sido tratar de armonizar los dos límites máximos, aunque a 25 veces el salario mínimo.

Conforme a la Ley de 1973, para un periodo mínimo de cotizaciones de 500 semanas, los trabajadores pueden jubilarse con una pensión mínima, equivalente a un salario mínimo, y esto permite una tasa de reemplazo alta. El rendimiento interno implícito de las contribuciones pasadas es muy alto, especialmente debido al bajo nivel de las tasas de contribución (capítulo 4). Además, una tasa de reemplazo bruta de 100% en realidad implica ingresos disponibles más elevados en la jubilación, en relación con los ingresos percibidos cuando trabajaban, ya que los pensionados ahorran en las cotizaciones y se benefician de algunas exenciones fiscales.

Si son elegibles, los trabajadores que comenzaron a cotizar antes de 1997 pueden optar ya sea por la pensión de BD incluyendo la pensión mínima, por la pensión de CD o, si sus activos de CD acumulados no son suficientes para comprar una renta vitalicia equivalente a la pensión mínima garantizada (PMG), por la PMG según la Ley de 1997, la cual exige 1,250 semanas de contribuciones, pero genera un nivel de beneficios pensionarios más alto que la pensión mínima de 1973 (véanse más detalles en el apartado 3.6.2). Por eso algunos pensionados eligieron el nuevo régimen. En diciembre de 2014, había poco más de 1.7 millones de pensiones de jubilación pagadas por el IMSS, 43% de las cuales eran pensiones mínimas de conformidad con la Ley de 1973 y menos de 1% eran PMG.

Recuadro 3.1. Reglas para el cálculo de la pensión de los trabajadores del sector privado al elegir la antigua fórmula de BD

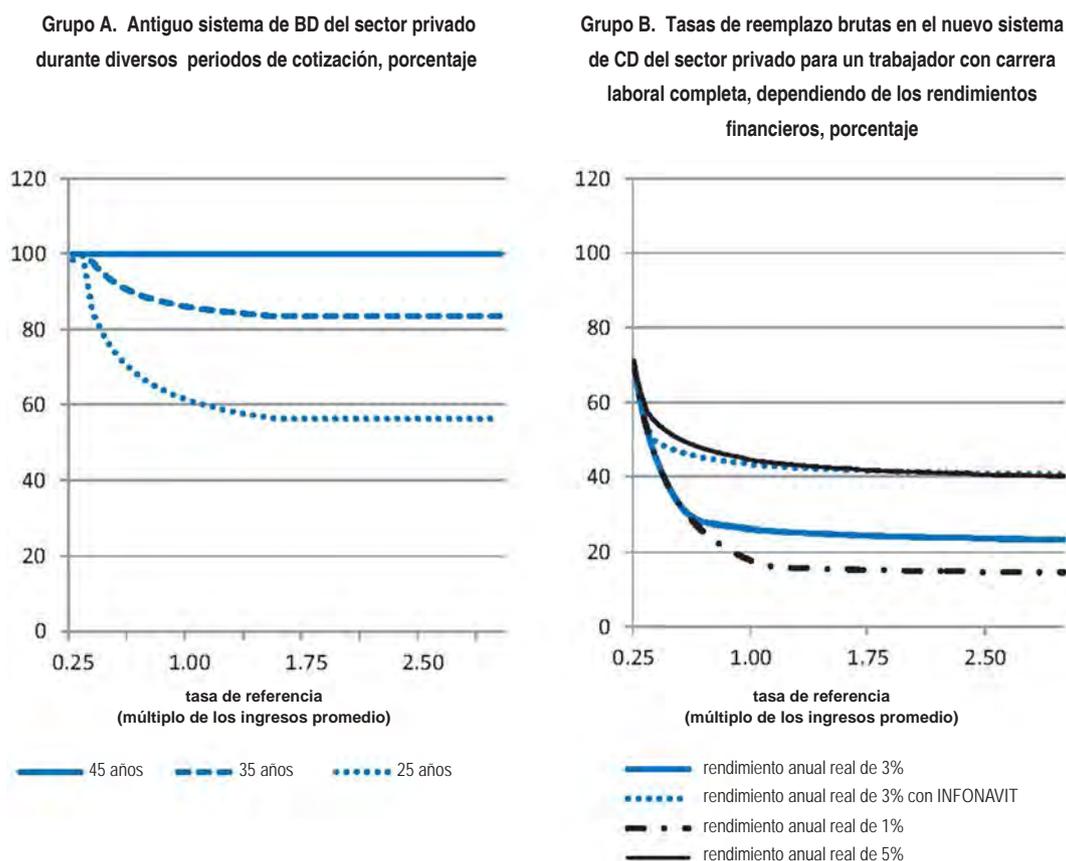
Se requiere un mínimo de 500 semanas de cotizaciones para obtener una pensión conforme a la antigua fórmula de BD. La pensión anual consta de una cuantía básica y de incrementos anuales calculados de conformidad con el número de semanas de cotizaciones que sobrepasen el mínimo de 500 semanas. El monto básico y los incrementos se calculan aplicando los siguientes porcentajes al salario base de cotización promedio en las últimas 250 semanas de cotizaciones:

Salario expresado como múltiplo del salario mínimo general en la Ciudad de México	Monto básico (porcentaje del salario)	Incremento anual (porcentaje del salario)
Hasta 1	80.00	0.563
De 1.01 a 1.25	77.11	0.814
De 1.26 a 1.50	58.18	1.178
De 1.51 a 1.75	49.23	1.430
De 1.76 a 2.00	42.67	1.615
De 2.01 a 2.25	37.65	1.756
De 2.26 a 2.50	33.68	1.868
De 2.51 a 2.75	30.48	1.958
De 2.76 a 3.00	27.83	2.033
De 3.01 a 3.25	25.60	2.096
De 3.26 a 3.50	23.70	2.149
De 3.51 a 3.75	22.07	2.195
De 3.76 a 4.00	20.65	2.235
De 4.01 a 4.25	19.39	2.271
De 4.26 a 4.50	18.32	2.302
De 4.51 a 4.75	17.30	2.330
De 4.76 a 5.00	16.41	2.355
De 5.01 a 5.25	15.61	2.377
De 5.26 a 5.50	14.88	2.398
De 5.51 a 5.75	14.22	2.416
De 5.76 a 6.00	13.62	2.433
6.00 y más	13.00	2.450

Para un año incompleto de cotizaciones, se toma en cuenta la mitad del incremento anual entre 13 y 26 semanas, y el incremento completo para más de 26 semanas. El salario usado para determinar el grupo de ingresos, y al cual se aplican los porcentajes para calcular el monto básico y el incremento anual, corresponde al salario base de cotización promedio en las últimas 250 semanas de cotización. Por ejemplo, un individuo que tenga una carrera laboral de 45 años con un salario promedio durante las últimas 250 semanas de cotizaciones equivalente a cuatro veces el salario mínimo ha cotizado 1,840 semanas (es decir, 35 años y 20 semanas) adicionales a las 500 semanas, y obtendrá una tasa de reemplazo de 100% ($20.65 + 35.5 \times 2.235$).

Con el nuevo esquema, las tasas de reemplazo proyectadas son mucho más bajas, incluso en el supuesto de que los activos acumulados dan rendimientos muy altos (gráfica 3.3, grupo B). La proyección es que los pensionados, con ingresos cercanos al salario mínimo, que hayan cotizado lo suficiente para ser elegibles para la PMG, tendrán tasas de reemplazo aproximadas de 60 a 70%. Pero al aumentar los ingresos, la tasa de reemplazo bruta

Gráfica 3.3. **Tasas de reemplazo brutas para los trabajadores del sector privado**



Nota: Para el grupo B, la tasa de reemplazo proyectada se aplica a un trabajador del sector privado que ingresa al mercado laboral a la edad de 20 años en 2014.

Fuente: Cálculos de la OCDE.

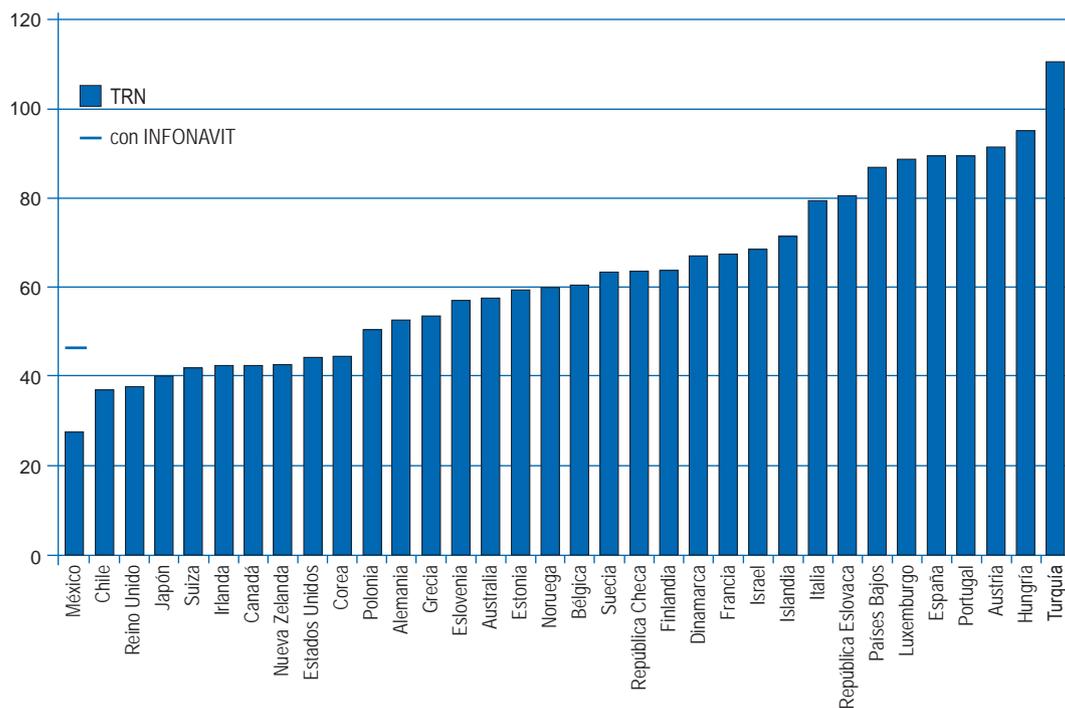
desciende vertiginosamente por debajo de 35% para ingresos que superan la mitad del salario promedio, y a 26% para el trabajador con salario promedio. Con base en las proyecciones del modelo de pensiones de la OCDE, un trabajador con carrera laboral completa que gane menos de 0.65 veces el salario promedio (o alrededor de 2.5 veces el salario mínimo) durante toda la carrera; recibiría la PMG. Cuando se toma en cuenta el total de aportaciones al INFONAVIT de cinco puntos porcentuales (véase el capítulo 2) (suponiendo el mismo rendimiento que en las cuentas de CD), la tasa de reemplazo aumenta de 15 a 20 puntos porcentuales más allá de los ingresos promedio (grupo B).

Esta comparación muestra que el antiguo sistema de BD rinde mayores beneficios para todos que lo que se otorgaría con un esquema actuarialmente equitativo y, por lo tanto, recibe un importante subsidio del gobierno.⁴ De hecho, la grave insostenibilidad financiera fue el motivo primordial para la reforma de 1997, porque las futuras dificultades financieras se agravan con los cambios demográficos previstos. La relativa generosidad del antiguo régimen supera los niveles de las tasas de reemplazo. Las condiciones de elegibilidad para una pensión, incluyendo la pensión mínima, son mucho más estrictas en el nuevo régimen. La reforma se introduce en forma gradual durante un periodo de transición prolongado y los trabajadores que acababan de ingresar antes de 1997 tendrían que esperar hasta 2042 para jubilarse (si ingresaron al mercado laboral a la edad de 20 años) con la generosa fórmula de BD. Por consiguiente, la reforma introduce enormes desigualdades entre los cohortes o grupos.

No es de sorprender que una gran mayoría de las personas que se jubilaron desde 1997 eligiera recibir sus beneficios pensionarios conforme a la antigua fórmula de BD. Esto plantea una serie de problemas. Primero, el periodo de transición prolongado significa que seguirá sintiéndose la presión en las finanzas públicas durante un periodo largo, aun cuando se han reducido considerablemente las obligaciones pensionarias implícitas para los trabajadores “generación postransición”. Segundo, como resultado de los incentivos fallidos, no hay percepción clara de propiedad sobre la cuenta individual del fondo de pensiones (AFORE) en los cotizantes que empezaron a contribuir antes de 1997, ya que muchos de ellos terminarán por escoger la pensión de BD. En ese caso, sus cuentas individuales ayudarán a financiar los beneficios pensionarios a través del traspaso de estos recursos al IMSS, pero cualquier diferencia entre los fondos necesarios para financiar la promesa de la pensión y el valor de los activos corre a cargo del gobierno federal y no tiene consecuencias para el individuo ni para las AFORE. Esto no genera suficientes incentivos de decisión sobre la inversión financiera para los trabajadores (especialmente en cuanto a la elección de la AFORE), induce a la indisciplina a la industria de fondos de pensiones y traslada los costos de estas ineficiencias al erario, ya que el gobierno asume el costo de las diferencias.

Tercero, la reforma creó enormes desigualdades entre los trabajadores “generación transición” que pueden optar por el antiguo sistema y quienes ingresaron después de 1997 (véase el capítulo 4). Cuarto, ya que las tasas de reemplazo previstas para los nuevos cotizantes son bajas, aun para los trabajadores de carrera laboral completa, debido a que la tasa de contribución obligatoria es baja, la confianza en el nuevo sistema se ve menoscabada a pesar de la equidad actuarial. Esta sensación se aviva debido a la escasa educación financiera de la población (véase, por ejemplo, Hastings y Tejeda-Ashton, 2008). En la comparación entre países, las tasas de reemplazo proyectadas para México son las más bajas de acuerdo con el modelo pensionario de la OCDE (gráfica 3.4). Aun al tomar en cuenta la cuota social (un subsidio contributivo otorgado a quienes ganan hasta 15 veces el salario mínimo en el sector privado; véase el capítulo 2), la tasa de contribución para los trabajado-

Gráfica 3.4. Tasa de reemplazo neta para el trabajador de salario promedio con carrera laboral completa (porcentajes)



Nota: Las tasas de reemplazo netas proyectadas se expresan como porcentaje de los ingresos promedio a lo largo de la vida, suponiendo que los individuos ingresan al mercado laboral a los 20 años en 2014 y trabajaban hasta la edad de jubilación.

Fuente: OCDE (2015a).

res del sector privado tendría que subir de su nivel actual de 6.5% a alrededor de 14.5% para elevar la tasa de reemplazo neta al promedio de la OCDE, considerando a los trabajadores que ganan un salario promedio con carrera laboral completa.

3.3.2. Trabajadores del sector público (esquema principal)

En 2014, el número de jubilados del ISSSTE representó más o menos la cuarta parte de los jubilados del IMSS. Sin embargo, el número de cotizantes activos del sistema de pensiones del ISSSTE, en el mismo año, fue apenas el 6% de los cotizantes al IMSS. Más allá del recorte de personal en el sector público, es probable que la diferencia refleje los grandes flujos de empleo entre el sector privado y la economía informal.

La reforma de 2007 que modificó el sistema de pensiones para los servidores públicos evitó algunas de las debilidades antes señaladas en la reforma de las pensiones del IMSS de 1997. Como sucedió con la reforma del IMSS, los miembros de reciente ingreso tuvieron que abrir cuentas individuales de CD. Pero al contrario de la reforma del IMSS, quienes ya habían cotizado antes tuvieron seis meses para escoger si migraban al nuevo sistema o se mantenía en la antigua fórmula de pensión de BD. Aquellos que optaron por el nuevo sistema de CD, recibieron un bono de reconocimiento basado en sus cotizaciones anteriores, que se contabilizó en sus cuentas individuales. Las contribuciones de aquellos que se mantuvieron dentro del esquema de BD siguen financiando directamente el sistema de PAYG (véase en el recuadro 3.2 una descripción de las reglas para la antigua fórmula de BD para

los trabajadores del sector público). Sin embargo, el bono de reconocimiento no compensaba totalmente la opción que tenían los servidores públicos al permanecer en el antiguo sistema de BD; por ende, solo 14% de los servidores públicos anteriores al 2007 escogieron migrar al nuevo sistema. En todo caso, la opción que les dieron implica que las obligaciones de las pensiones acumuladas y futuras de los servidores públicos que comenzaron su carrera laboral antes de 2007 no se han reducido considerablemente.

Incluso para una carrera laboral completa (45 años) las tasas de reemplazo proyectadas en el nuevo esquema de CD para los servidores públicos es muy inferior a 100% del salario final, que el antiguo esquema de BD otorga después de una carrera de 28 y 30 años, para mujeres y hombres, respectivamente, salvo para los que ganan un salario bajo (gráfica 3.5). Los servidores públicos con carrera laboral completa y un salario bajo se benefician de la PMG; su nivel es alrededor de 60% más alto que la PMG en vigor para el régimen del sector privado. Si bien esto representa una tasa de reemplazo bruta elevada en el salario mínimo, desciende por debajo de 45% cuando el ingreso es de dos tercios del salario promedio, a partir de este nivel de ingresos se espera que los activos acumulados sean suficientes para comprar una renta vitalicia mayor que la PMG. Después, la tasa de reemplazo baja ligeramente porque la cuota social es fija para los trabajadores del sector público (y así disminuye en relación con los salarios); la tasa de reemplazo proyectada alcanza 38% aproximadamente cuando los ingresos equivalen a 10 veces el salario mínimo, más allá de la cual no se aplica la cuota social y las contribuciones están topadas. A partir de ese punto, la tasa de reemplazo sufre una disminución más pronunciada hacia menos de 25% a cuatro veces los ingresos promedio.

Recuadro 3.2. Reglas para el cálculo de la pensión de los trabajadores del sector público que eligen permanecer en el sistema de BD

Los trabajadores del sector público que salieron voluntariamente del servicio público o quedaron excluidos del trabajo después de cumplir 60 años, tienen derecho a una pensión por cesantía en edad avanzada si cotizaron cuando menos 10 años. Esta pensión corresponde a una fracción del sueldo básico promedio de su último año de servicio, de 40 a 50%, dependiendo de la edad en que reclamen sus beneficios pensionarios.

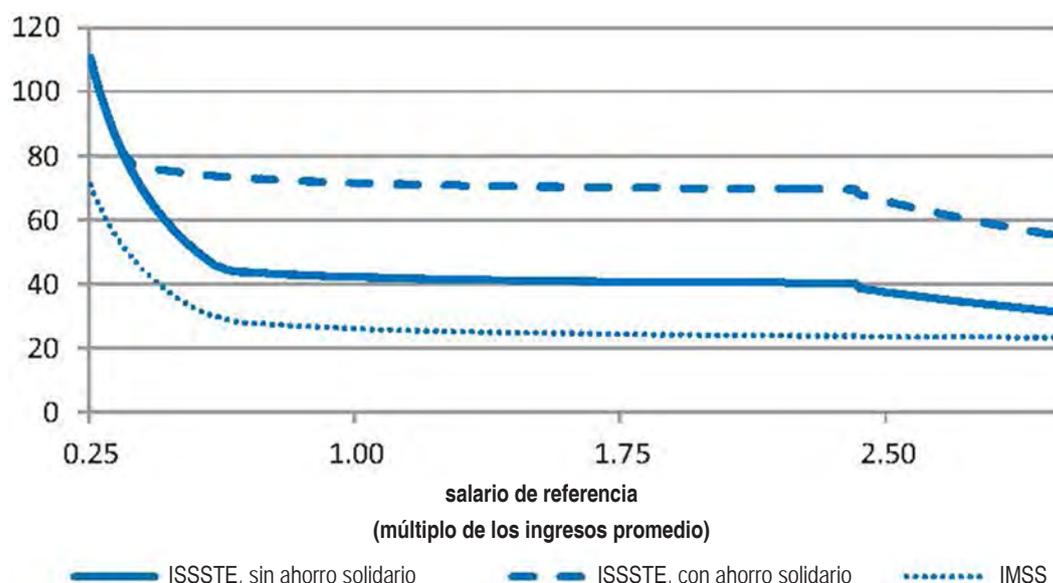
Los trabajadores del sector público que tengan cuando menos 55 años, y al menos 15 años de servicio, tienen derecho a una pensión de retiro equivalente a un porcentaje del sueldo básico promedio de su último año de servicio. Este porcentaje varía de 50 a 95% para los hombres por 15 a 29 años de servicio y de 50 a 85% para las mujeres por 15 a 27 años de servicio. Los hombres con al menos 30 años de servicio y las mujeres con al menos 28 años de servicio tienen derecho a una pensión de retiro completa, equivalente a 100% del sueldo básico promedio de su último año de servicio. A partir del 1 de enero de 2010, hay nuevos requisitos en cuanto a la edad de jubilación para los beneficios pensionarios antes descritos. Esto se resume en la siguiente tabla:

Número de años de contribución	Edad de jubilación	Pensión (como porcentaje del salario básico)
≥ 10 y < 15	Aumenta de 60 en 2009 a 65 en 2018	40
≥ 10 y < 15	Aumenta de 61 en 2009 a 66 en 2018	42
≥ 10 y < 15	Aumenta de 62 en 2009 a 67 en 2018	44

≥ 10 y < 15	Aumenta de 63 en 2009 a 68 en 2018	46
≥ 10 y < 15	Aumenta de 64 en 2009 a 69 en 2018	48
≥ 10 y < 15	Aumenta de 65 en 2009 a 70 en 2018	50
15	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	50
16	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	52.5
17	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	55
18	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	57.5
19	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	60
20	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	62.5
21	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	65
22	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	67.5
23	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	70
24	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	72.5
25	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	75
26	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	80
27	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	85
28 (hombres)	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	90
29 (hombres)	Aumenta de 55 en 2009 a 60 en 2018	95
≥ 30 (hombres)	Hombres: aumenta de 50 en 2009 a 60 en 2028	100
≥ 28 (mujeres)	Mujeres: aumenta de 48 en 2009 a 58 en 2028	

En el sistema reformado, los trabajadores del sector público seguirán beneficiándose de una pensión de vejez más alta que los trabajadores del sector privado con el mismo salario y duración de la carrera laboral, debido a las tasas de contribución más altas, más allá del diferencial en la PMG. Esto no solo es fuente de desigualdad entre los dos grupos de trabajadores, sino que también constituye un obstáculo para la movilidad laboral entre los sectores público y privado. Estas diferencias en los beneficios pensionarios previstos se exacerban por el generoso esquema de contribución compartida gubernamental, el “ahorro solidario”, que está a disposición de los trabajadores del sector público: los empleados aportan voluntariamente entre 1 y 2% de sus ingresos y, por cada peso cotizado, el gobierno agrega 3.25 pesos.⁵ Contribuir a esto eleva la tasa de reemplazo proyectada en alrededor de 30 puntos porcentuales para el trabajador que gana un sueldo promedio en el sector público (gráfica 3.5).

Gráfica 3.5. Tasa de reemplazo bruta en los sistemas de cuentas individuales para los trabajadores con carrera laboral completa (porcentaje)



3.4. Aumento de la presión financiera

El déficit actual del sistema de pensiones global, excluyendo las redes de protección social a la vejez (véase más adelante), más allá de las pensiones mínimas garantizadas, sobrepasa ligeramente 0.5% del PIB, los gastos por concepto de pensiones ascienden a 3% del PIB y los ingresos a 2.5%. Los esquemas para los trabajadores del sector privado representan poco menos de la mitad del gasto, aunque cubren a 77% de todos los jubilados. Las jubilaciones de algunos regímenes especiales, como el de las Fuerzas Armadas, las paga directamente el gobierno federal. Se prevé que el gasto público por concepto de pensiones aumente a 3.4% del PIB para 2020, impulsado por un rápido crecimiento del gasto de pensiones del ISSSTE.⁶

En general, la gobernanza del financiamiento de las pensiones carece de consistencia. Por ejemplo, el IMSS ha bajado sus reservas financieras destinadas a pensiones para cubrir los déficits operativos de sus cuentas en materia de salud (Hernández y Vernon, 2012), incrementando así la deuda neta implícita por concepto de pensiones mediante el agotamiento de los activos (OECD, 2013).⁷ Esto requiere una separación jurídica y financiera más clara entre las instituciones de seguridad social y las instituciones de pensiones (Vásquez Colmenares, 2012).

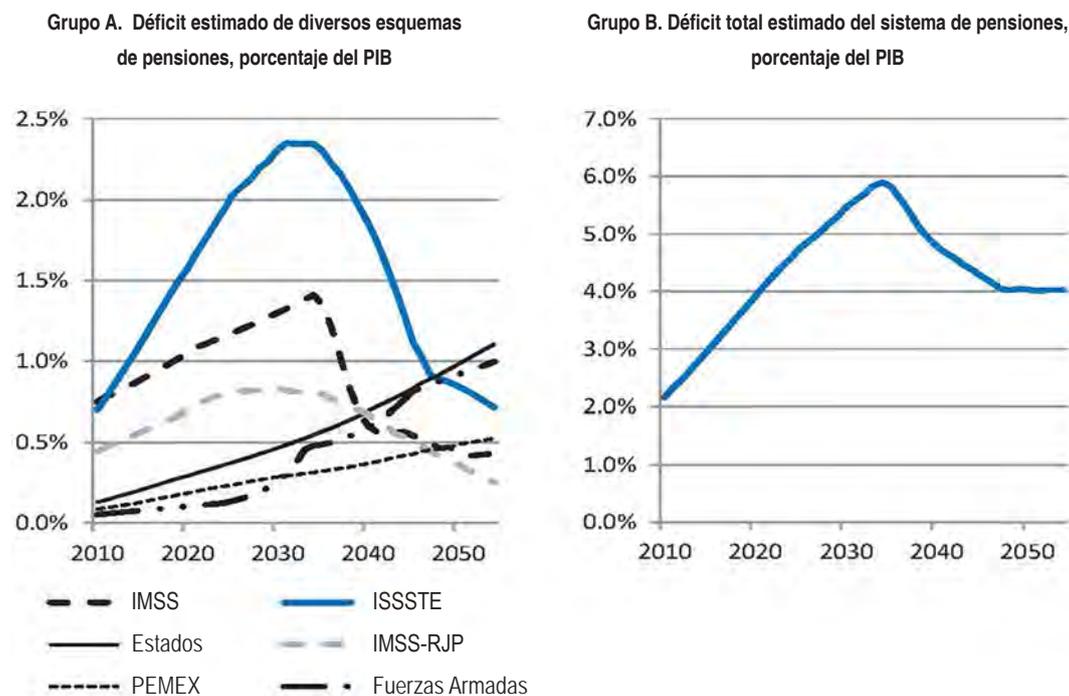
Si bien los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE deben lograr la sostenibilidad financiera gracias a las reformas una vez que termine el largo periodo de transición, gran parte de los sistemas de pensiones locales que no han sido reformados podrían enfrentar graves dificultades financieras. Según Fitch (2011), las obligaciones implícitas por concepto de pensiones son elevadas en casi la mitad de las entidades federativas mexicanas. Asimismo, alrededor de la tercera parte de éstas introdujo recientemente esquemas de pensiones sociales no contributivos, los cuales se pagan a través de impuestos generales. Además, las entidades federativas y los municipios se han vuelto sumamente dependientes de las transferencias federales para financiar un porcentaje creciente del gasto público total (OCDE, 2013).

Las reformas de 1997 y 2007 en las pensiones lograron reducir notablemente las obligaciones públicas implícitas para las generaciones posteriores a la transición, pero abrieron un largo periodo de transición que ha generado costos corrientes explícitos para las finanzas públicas. Estos costos de transición incluyen el pago de las pensiones calculados con base en los regímenes previos, la pensión mínima garantizada por las nuevas leyes y los subsidios públicos, incluida la cuota social (Alonso *et al.*, 2014). Más aún, la reforma de 1997 incrementó el tope salarial en la fórmula de BD a 25 veces el salario mínimo en lugar de las 10 veces antes de la reforma, aumentando así tanto los beneficios como las obligaciones implícitas. Dado que las contribuciones actuales se depositan en las cuentas individuales, los costos de transición tienen que financiarse mediante impuestos y transferencias.

Hay diversos estimados del costo de transición de la reforma de 1997, es decir, del sistema del sector privado se espera que el déficit financiero del régimen de los trabajadores del sector privado sea mayor que su nivel actual (un poco más del 0.5% del PIB) hasta llegar a su punto más alto entre 1 y 1.4% del PIB en la década de 2040, a partir de la cual este déficit bajará hasta llegar a cero después de 2070 (véase Alonso *et al.* (2014), Casal y Hoyo (2007) y Tapen (2012)). Para el ISSSTE y los trabajadores que se benefician del régimen especial en el propio IMSS (IMSS-RJP), Tapen (2012) estima que el déficit aumentará de 1.2% del PIB en 2010 a casi 3% del PIB a mediados de la década de 2030 (gráfica 3.6, grupo A). Además, para los sistemas que no se han reformado como los de los estados, las Fuerzas Armadas y PEMEX, el déficit actual aumentaría de 0.25% de PIB en 2010 a 2.5% del PIB en 2055.

De acuerdo con Tapen (2012) (grupo B), de no haber un cambio en las políticas pensionarias, la combinación de los costos de transición de los sistemas reformados y los crecientes desequilibrios financieros de los sistemas que no se han reformado, se ejercerá una fuerte presión en las finanzas públicas durante un largo periodo, con un déficit acu-

Gráficas 3.6. Déficit proyectado del sistema de pensiones



Fuente: Tapen (2012).

mulado por este subconjunto de sistemas de pensiones de alrededor del 6% del PIB para mediados de la década de 2030. Es probable que esto resulte insostenible. El sector público representará un porcentaje desproporcionado de estos desequilibrios crecientes respecto a su tamaño en la economía, e incluso con respecto a su proporción en el empleo formal. Sin mayores o nuevas reformas a los antiguos sistemas, estos costos se harán explícitos, ya que los esquemas de PAYG son demasiado generosos en México, es decir, se alejan de lo que las contribuciones pueden financiar, y las nuevas contribuciones se usan para capitalizar las cuentas individuales y no para pagar las pensiones de los jubilados actuales. El aumento en la tasa de contribución mejoraría la sostenibilidad financiera de los antiguos regímenes y las perspectivas de ingresos de los pensionistas en los nuevos sistemas. En todo caso, se requiere la acción de políticas para reducir los costos de transición y la generosidad de los sistemas que no han sido reformados.

3.5. Fragmentación profundamente arraigada

La fragmentación del sistema mexicano de pensiones está profundamente arraigada y rebasa con mucho las notables diferencias entre los esquemas del IMSS y del ISSSTE; los distintos grupos de trabajadores reciben un trato muy diferente desde el punto de vista de los requisitos y beneficios del retiro. Lo anterior es fuente de grandes desigualdades. No hay coordinación entre los diversos planes de pensiones que manejan las diferentes instituciones, lo que ocasiona traslapes. Los regímenes especiales incluyen el de las Fuerzas Armadas, la petrolera PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el propio IMSS para sus empleados (IMSS-RJP), los maestros, los tribunales (por ejemplo, la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal), el banco central y las instituciones de la banca de desarrollo, las cuales son entidades de la administración pública federal. Los esquemas de pensiones se reformaron para los nuevos trabajadores del IMSS-RJP y de la CFE en 2008 a fin de reducir las obligaciones implícitas.

Algunos gobiernos locales de los 31 estados soberanos, un Distrito Federal, alrededor de 2,450 municipios, y de las 55 universidades públicas, tienen sus propios esquemas de pensiones, sobre todo del tipo de BD, sin portabilidad de derechos entre ellos. En particular, no hay interacción entre los sistemas locales y el federal. Según la Auditoría Superior, hay más de 250 esquemas de pensiones identificados, ya sea directamente operados o subsidiados por el gobierno federal (Tapen, 2012), y poco se sabe de lo que está pasando en los municipios chicos. La mayoría carece de un sistema de pensiones formal, y las obligaciones de pensiones para los empleados municipales se pagan con gasto corriente (OCDE, 2013). Entre los 2,450 municipios, se estima que unos 1,100 tienen su propio esquema. Durante las dos últimas décadas, 14 estados reformaron su sistema de pensiones, así como 27 universidades públicas, una de las cuales adopta el régimen de CD. Algunos estados y universidades públicas tienen acuerdos con el ISSSTE o el IMSS.

Algunos programas de pensiones podrían estar sometidos a fuertes presiones financieras (Villagómez, 2014). Aunque se carece de información exacta, el nivel de solvencia financiera de los esquemas de pensiones parece ser muy heterogéneo en los estados y universidades. De acuerdo con el IMCO (2012), las proyecciones de las pensiones indican graves perspectivas financieras en más de la mitad de los estados. Además, la autonomía soberana de que gozan los municipios en su desarrollo político y fiscal propicia la fragmentación del sistema de pensiones. Si bien los municipios tienen un papel reducido en comparación con lo que sucede en otros países de la OCDE, al concentrarse en la prestación de servicios locales, como el manejo de desechos o el abastecimiento de agua (véase OCDE, 2013, en

especial la gráfica 3.3), dependen cada vez más de las transferencias del gobierno federal. Esto crea una desconexión entre ingresos y egresos y perjudica la rendición de cuentas, en particular en el área de pensiones.

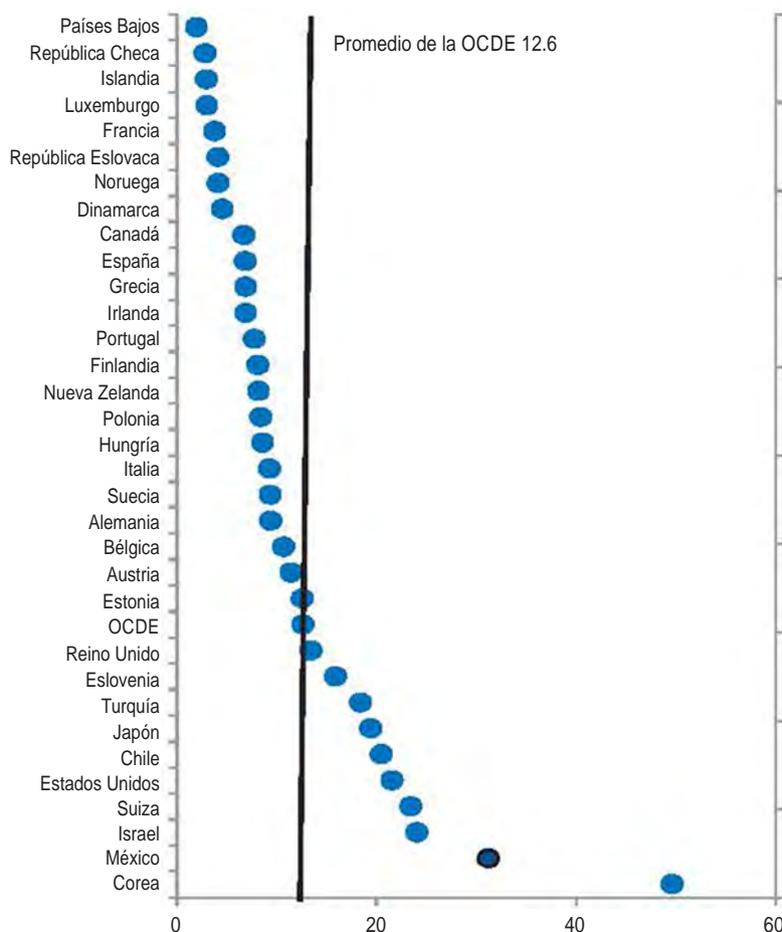
3.6. Beneficios sociales mínimos para los adultos mayores

3.6.1. Ingresos relativos para la vejez

La tasa de pobreza en la vejez (medida como la mitad de la mediana del ingreso equivalente) ascendía en México a más de 30% en 2013, es decir, era la segunda más alta en la OCDE (gráfica 3.7). La pobreza en la vejez también es alta comparada con la tasa de pobreza en la población total, ubicada en 20%. Por otra parte, los ingresos relativos de los mayores de 65 años eran considerados altos a finales de la década de 2000 en comparación con otros países de la OCDE. Alcanzó en promedio el 96% de los ingresos medios de la población total comparado con el 86% del promedio de los países de la OCDE (gráfica 3.8); lo que coloca a México en el tercer lugar después de Luxemburgo y Francia. En términos generales, la combinación de estos indicadores implica desigualdades considerables entre los adultos mayores en México.

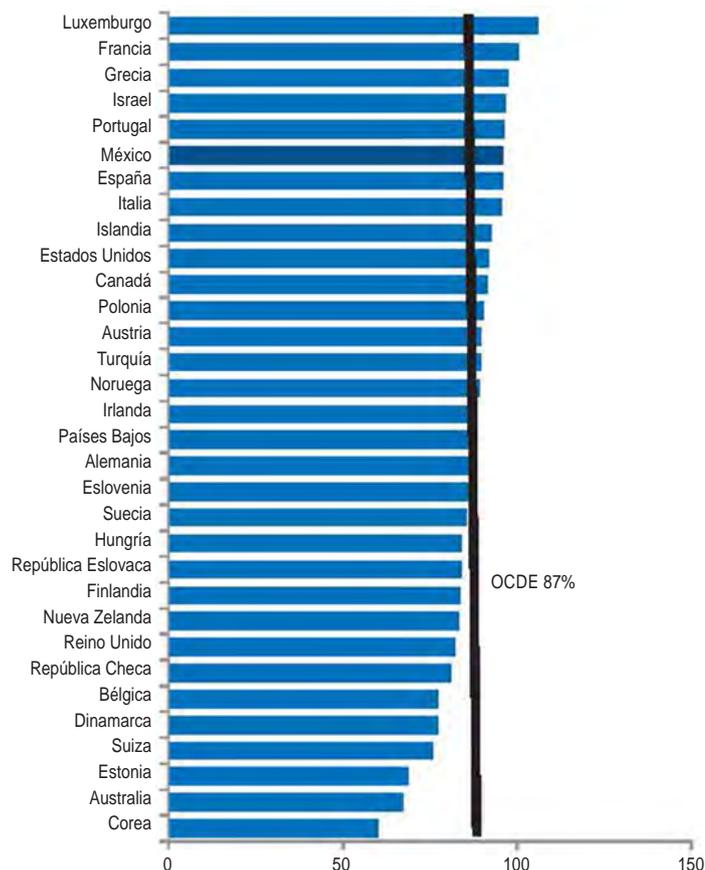
Gráfica 3.7. Tasa de pobreza en la vejez, porcentajes, 2013

Porcentaje de las personas de 65 años y más con ingresos inferiores a la mitad del ingreso medio equivalente



Gráfica 3.8. Ingresos relativos de los mayores de 65 años, a finales de la década de 2000

Ingresos de los mayores de 65 años en porcentaje del ingreso medio de la población total



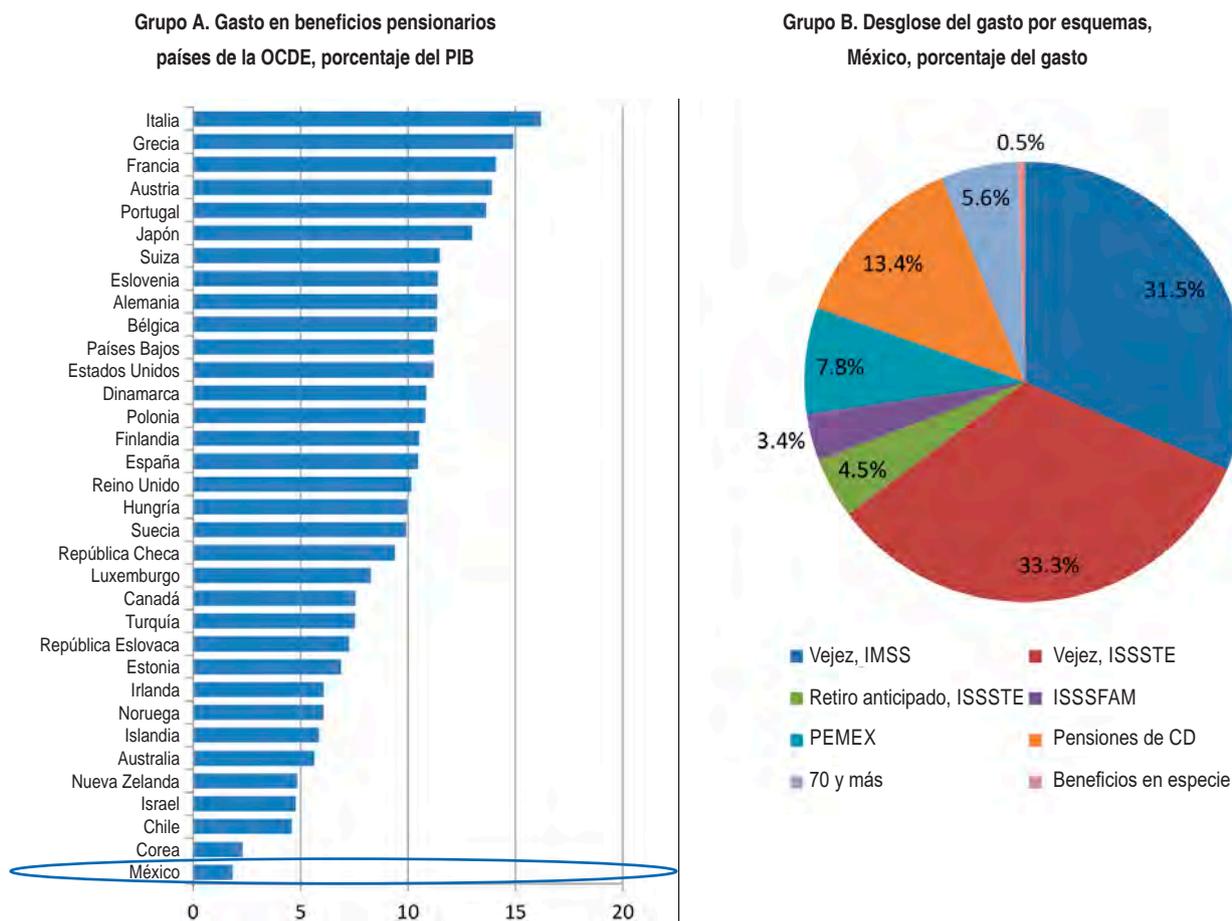
Fuente: Cálculos de los autores tomados de los datos de “OECD Income Distribution Database”, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

Al mismo tiempo, todavía se puede ampliar el presupuesto asignado a las redes de protección social a la vejez, siempre que haya un aumento de recursos financieros. Por cierto, entre los países de la OCDE, México gasta el porcentaje más bajo de su PIB en personas de edad avanzada y sobrevivientes; los beneficiarios recibieron un total de 1.8% del PIB en 2011, comparado con un promedio de la OCDE de 8.4% (gráfica 3.9, grupo A). Además, la protección social no contributiva (denominada *70 y más*) representaba alrededor de 6% de este gasto limitado en 2011 (grupo B), aunque desde entonces se ha ampliado con rapidez (véase más adelante).

3.6.2. Pensiones mínimas

Al llegar a los 65 años, los trabajadores del sector privado tienen derecho a una pensión mínima, siempre que hayan cotizado durante un periodo mínimo de contribución. Conforme a la Ley de 1973, el nivel de la pensión es igual al salario mínimo del Distrito Federal, sujeto al requisito de 500 semanas de cotizaciones. Para los trabajadores bajo la Ley de 1997, la pensión mínima garantizada (PMG) se fijó en el nivel de un salario mínimo de 1997, se indizó al índice de precios y se sujeta a un periodo de cotizaciones mucho más

Gráfica 3.9. Gasto en pensiones para adultos mayores



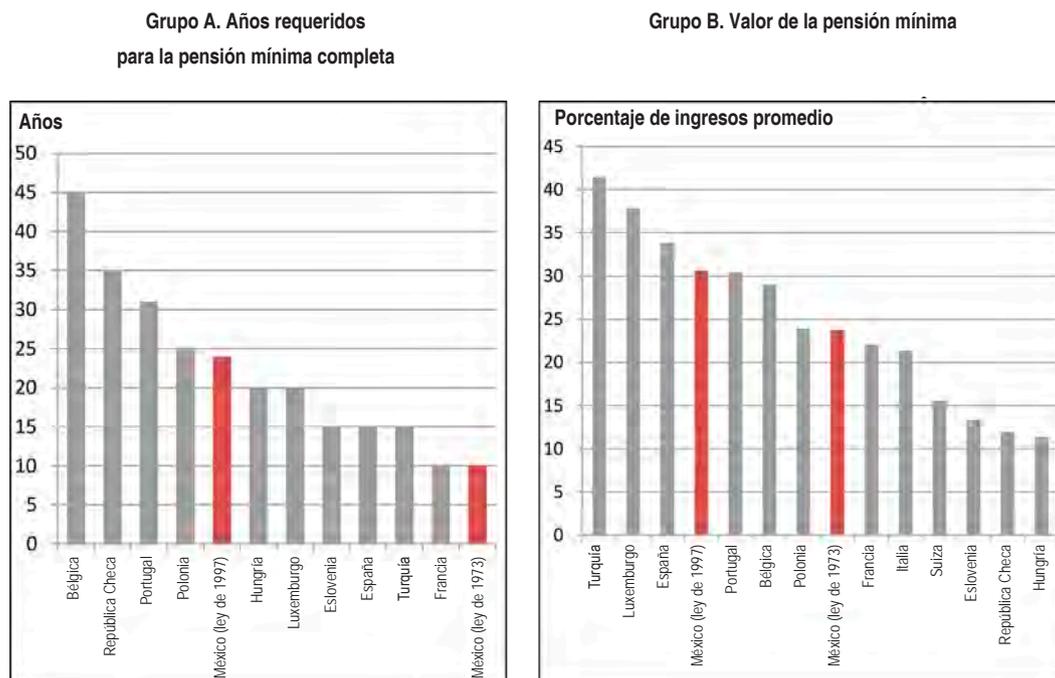
Fuente: Base de datos OECD SOCX.

amplio de 1,250 semanas. Además, al recibir la pensión mínima también se obtiene el acceso a los servicios de salud. En diciembre de 2014, alrededor de 740,000 jubilados del sector privado recibían la pensión mínima de 1973, y unos 15,000, la PMG, que en total representaba 44% de los 1.7 millones de jubilados del IMSS (de los 8.2 millones de adultos mayores a 65 años, es decir 21%).

Desde 1997, el salario mínimo no se ha incrementado conforme a la inflación en los precios al consumidor, mientras que la PMG está indizada a los precios.⁸ Por lo tanto, la pensión mínima de 1973 es actualmente 20% inferior a la PMG del sector privado. En el caso del ISSSTE, la PMG se fijó al doble del salario mínimo en 2007 y se indizó al IPC. Como resultado, su valor era 60% mayor que la PMG del sector privado en 2014. Los jubilados elegibles para la PMG, cuyos activos son insuficientes para comprar una renta vitalicia equivalente a la PMG, reciben el pago de esta pensión por parte de las AFORE hasta que se agote el saldo en la cuenta individual y, posteriormente, el sistema de seguridad social financiado por impuestos generales se hará cargo del pago.

Por una parte, la proporción entre la pensión mínima y el salario mínimo es muy elevada. Por la otra, México tiene el segundo salario mínimo más bajo en términos relativos entre los países de la OCDE: en 2013, el salario mínimo equivalía a 37% del salario medio

Gráfica 3.10. Elegibilidad y nivel de beneficios de la pensión mínima



Fuente: OCDE (2015a).

comparado con un promedio de la OCDE de 50% (el rango va de 36% en la República Checa a 69% en Turquía). Alrededor de 13% de la población empleada gana el salario mínimo. Desde mediados de la década de 1970, el salario mínimo ha caído casi 70% en términos reales (Tapen, 2012). Esto implica que algunas pensiones cubiertas por la Ley de 1973, en particular las que tienen estrecha relación con la pensión mínima, también cayeron 70%. La estrecha relación entre la pensión mínima de los antiguos regímenes y el salario mínimo limita el crecimiento de dicho salario, ya que cualquier alza es costosa para las finanzas públicas. Comparadas con otros países de la OCDE que cuentan con una pensión mínima contributiva, la duración del periodo requerido y el nivel de beneficios, en relación con los ingresos promedio, son intermedios para el sistema reformado. Sin embargo, para los trabajadores sujetos a las normas de la transición, el periodo es muy corto y los beneficios son bajos (gráfica 3.10).

El nivel relativamente alto de la pensión mínima (en relación con las contribuciones pagadas y las condiciones salariales) podría ser un desincentivo para cotizar más, una vez cumplido el periodo de elegibilidad, en especial para los trabajadores de salario bajo. En 2015, la esperanza de vida a los 65 años es de 19.4 años en México. Para quienes comenzaron su carrera laboral antes de 1997, haber trabajado 500 semanas (10 años aproximadamente) con un salario mínimo da acceso, a pesar de tener periodos de cotización limitados, a un beneficio pensionario equivalente a un salario mínimo durante 19.4 años en promedio. Si bien el incremento en el periodo contributivo mínimo a 1,250 semanas, acorde al nuevo sistema, mejora la situación a pesar del periodo de transición largo, el derecho a la PMG después de 1,250 semanas sigue siendo demasiado generoso. En cambio, 24 años es un periodo muy prolongado para ser elegible para una pensión.

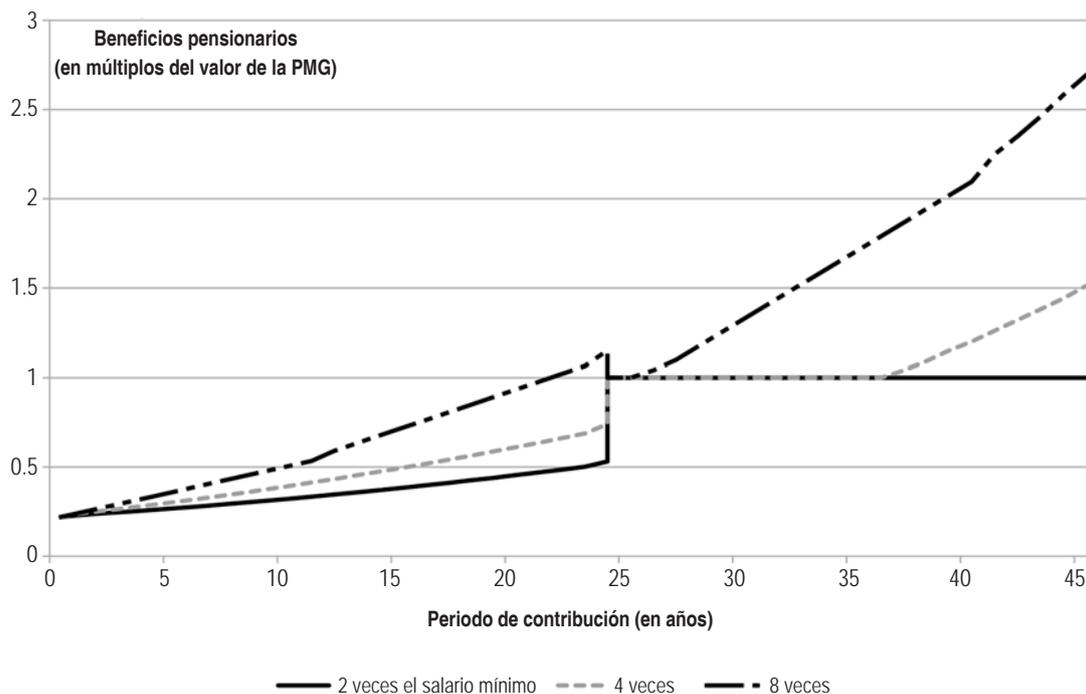
No obstante, para tener derecho a una pensión, el sistema de BD requiere que, al jubilarse, la persona no haya estado inactiva más de la cuarta parte de su periodo de cotizaciones. Por ejemplo, si el trabajador abandonó la fuerza de trabajo a la edad de 55 años con 20 años de cotizaciones, podría esperar cinco años para obtener una pensión a los 60 años, que es la edad mínima para el retiro. Sin embargo, si solo cotizó 12 años, pierde el derecho a la pensión; para mantenerlo, se requiere que vuelva a cotizar. Muchos trabajadores, especialmente las mujeres, perdieron sus derechos de pensión en el esquema de BD. En el sistema de CD, con menos de 1,250 semanas de cotizaciones, el saldo de la cuenta individual se recupera en una sola exhibición aun cuando haya un extenso periodo sin cotizaciones antes del retiro.

Conforme a las proyecciones estándar de tipo económico y financiero usados en el modelo de pensiones de la OCDE, un trabajador que ingresa al mercado laboral en el sector privado en 2015 con edad de 20 años, tendría que trabajar una carrera completa con un salario equivalente al 60% (65% para las mujeres) del ingreso promedio, es decir, alrededor de 2.3 (2.6) veces el salario mínimo, respectivamente, con objeto de recibir una pensión mayor que la PMG.⁹ Si el periodo de cotizaciones se limita a 1,250 semanas en vez de una carrera laboral completa, un trabajador tendría que ganar 220% (250%) del salario promedio para alcanzar una pensión mayor a la PMG.

La regla actual con el límite de 1,250 semanas crea una gran discontinuidad, aun cuando se tome en cuenta que los individuos reciben un saldo acumulado en la cuenta individual como pago en una sola exhibición cuando hayan cotizado menos del requisito de las 1,250 semanas. Con la conversión actuarial del saldo que se paga en una sola exhibición se observa que al rebasar aunque sea ligeramente el límite de las 1,250 semanas, se duplican los beneficios (de aproximadamente la mitad de la PMG a una PMG completa) para quien gana dos salarios mínimos (es decir, la mitad del salario promedio) (gráfica 3.11). Por añadidura, cuando el periodo de cotizaciones es inferior a 1,250 semanas, los individuos están sujetos a los riesgos de longevidad al administrar su pago en una sola exhibición. Más allá del periodo límite, no hay incentivos en términos de beneficios pensionarios para seguir contribuyendo, ya que el trabajador que gana la mitad del salario promedio nunca podrá financiar con su saldo acumulado una pensión mayor a la PMG. Para el trabajador con salario promedio, los beneficios se disparan de tres cuartas partes a una PMG, mientras que el periodo de cotizaciones deberá llegar a 37 años para que el beneficio rebese el valor de la PMG. Esto implica que los trabajadores podrían cotizar durante unos 13 años adicionales sin ningún beneficio agregado. Para los trabajadores con salarios más altos, trabajar unos cuantos años más del límite de 1,250 semanas genera una cantidad menor, porque se pierde la elegibilidad para la protección social no contributiva para los adultos mayores. Este último punto se analiza con más detalle en los siguientes apartados que indican un enfoque integrado que evita el impacto perjudicial de estas discontinuidades.

Esto indica, en primer lugar, que los niveles de la pensión mínima deben reducirse en relación con el salario mínimo. En el caso de México (véase arriba), este debería ocurrir al aumentar el salario mínimo y se debería disminuir el vínculo con la pensión mínima en los dos antiguos regímenes. Segundo, la indización de la PMG respecto a los precios plantea temas complejos. Por una parte, a largo plazo la indización de las pensiones mínimas a los precios no es la mejor estrategia, porque induce una tendencia descendente en la tasa de reemplazo de la pensión mínima a cero, considerando que la economía genera incrementos en el salario real. Por otra parte, la indización de la PMG respecto a los precios debería ayudar a reducir su valor en relación con los salarios. Asimismo, debido al rápido enveje-

Gráfica 3.11. Nivel de beneficios como función del periodo de cotizaciones para diferentes niveles de ingresos durante la carrera laboral



Nota: Las simulaciones se corren tomando en cuenta el componente no contributivo (Pensión para Adultos Mayores, PAM; véase la sección 3.6.3) y se basan en el caso de un trabajador del sector privado nacido en 1995 que cotice durante un periodo determinado al final de su carrera laboral en 2060. Para los individuos que contribuyan menos de 1,250 semanas, se supone que el pago en una sola exhibición se divide en pagos regulares para facilitar la comparación, sin hacer caso del riesgo de longevidad.

Fuente: Cálculos de la OCDE.

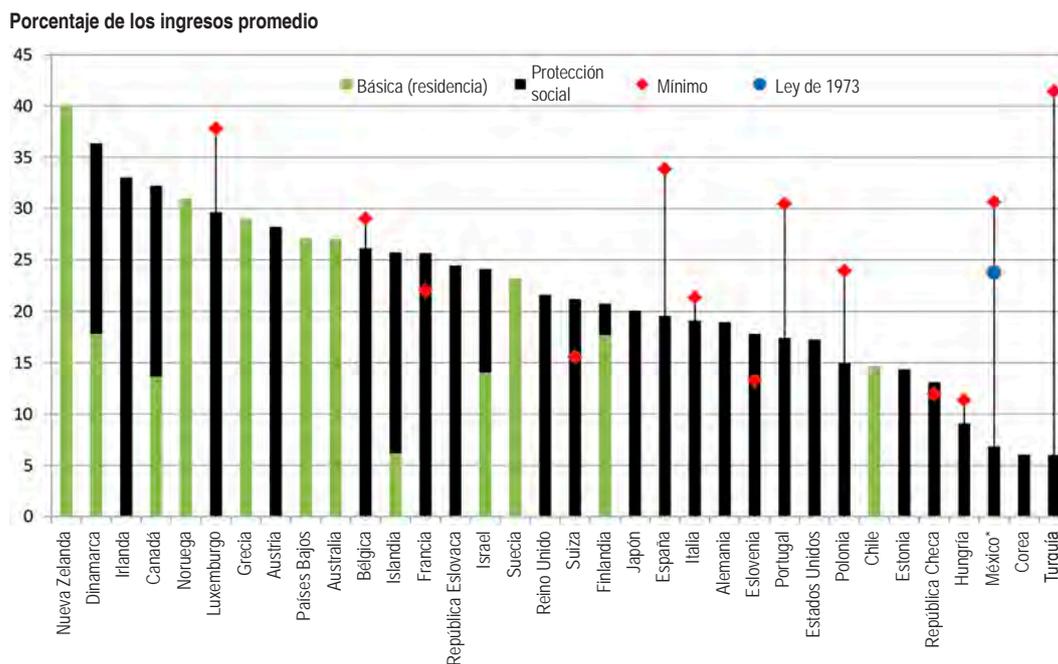
cimiento de la población, es probable que la indización de los precios genere un nivel más alto de gasto público en las pensiones mínimas en México como porcentaje del PIB (OCDE, 2015b). Si sumamos una elevada proporción entre la PMG y el salario mínimo, implica que, a mediano plazo, la indización de los precios probablemente se mantendrá por arriba de los incrementos en la edad de elegibilidad en relación con el aumento en la esperanza de vida. Finalmente, el esquema de beneficios mínimo debe evitar tener un periodo mínimo de contribución (véase más adelante).

3.6.3. Protección

La baja cobertura, la reducida densidad de cotización y las bajas tasas de reemplazo en un país donde las tasas de pobreza ya son elevadas, plantean retos sociales (Villagómez, 2014). Por lo general, los esfuerzos para cerrar la brecha en la cobertura han contribuido a desarrollar pensiones no contributivas en los países latinoamericanos, México entre ellos. Si bien dichos esquemas pueden ayudar a reducir la pobreza en la vejez, sobre todo en los países con grandes sectores informales, es importante diseñarlos de modo que sean fiscalmente sostenibles (OCDE, 2014a).

El esquema no contributivo nacional más importante en México es la Pensión para Adultos Mayores (PAM). En 2014, la PAM tenía alrededor de 5.4 millones de beneficiarios

Gráfica 3.12. Valor de las pensiones básicas y mínimas, 2014



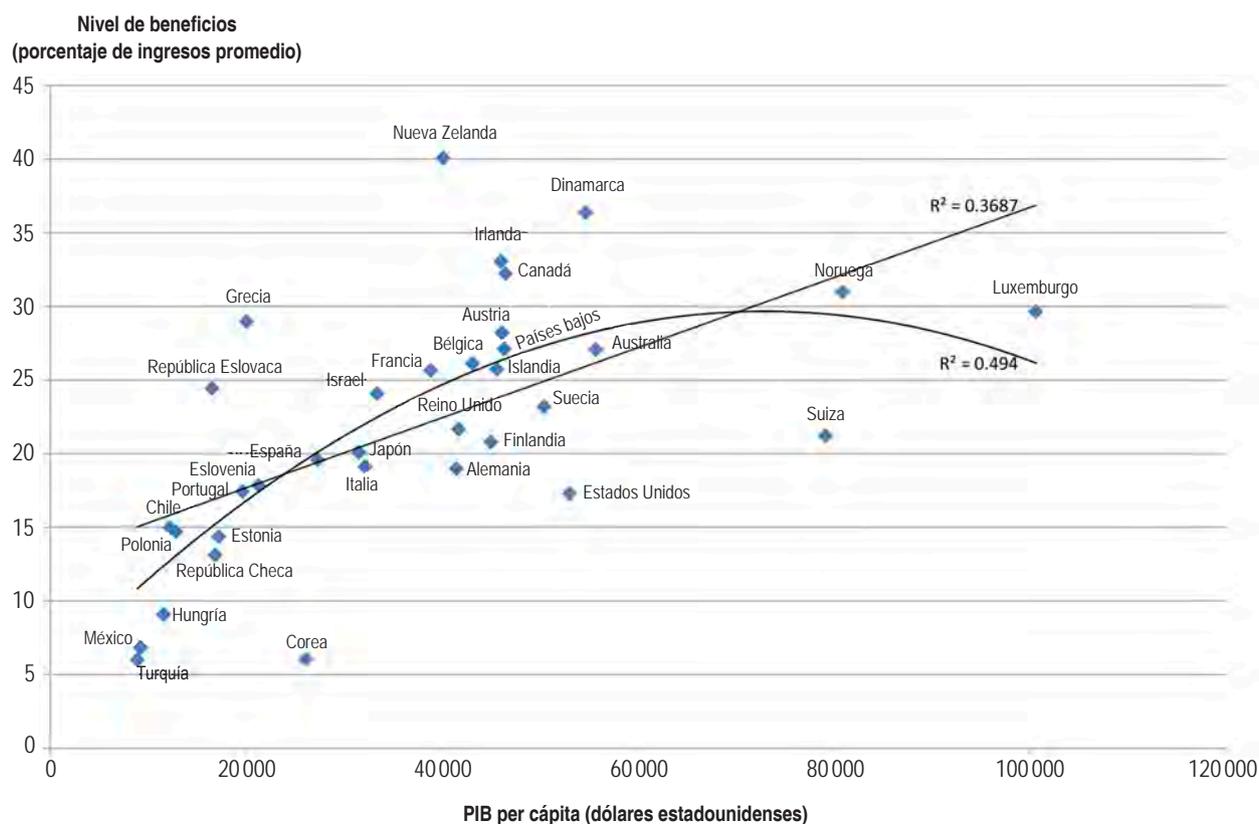
Fuente: OCDE, (2015a).

que representaban más de 60% de la población de más de 65 años, comparado con 3.0 millones para 70 y más en 2012. El gasto público relacionado, financiado con impuestos generales, ha crecido rápidamente desde un nivel bajo, para alcanzar 0.25% del PIB, en comparación con 0.11% en 2012 y 0.05% en 2007. La PAM se aplica a personas que tienen cuando menos 65 años y no reciben otra pensión de vejez o discapacidad de alguna institución de seguridad social por arriba de cierto límite que, en la actualidad, equivale a la mitad del salario mínimo. Este beneficio, sujeto a comprobación de los recursos, amplió el programa 70 y más en 2013 al reducir la edad de elegibilidad de 70 a 65 años. Este mismo programa sustituyó en 2007 el esquema creado en 2003 dirigido a los residentes de áreas rurales. La comprobación de recursos desvincula, en gran medida, a la PAM de los esquemas contributivos, puesto que los niveles de la pensión mínima se ubican por encima del límite de ingresos para la elegibilidad de la PAM.

El monto del beneficio equivale a 22% de la PMG del sector privado, es decir, menos de 15% del salario medio. Esto coloca a México, junto con Corea y Turquía, entre los países de la OCDE que ofrecen el nivel más bajo de protección a los adultos mayores no beneficiados con pensiones contributivas (gráfica 3.12). Si bien la mayoría de los países desarrollados tienen los medios para financiar mayores beneficios de protección social (gráfica 3.13), parece que el nivel de desarrollo económico no explica el escaso grado de protección en México, el cual resulta insuficiente para reducir la pobreza.

Desde el año 2000, varios estados han venido creando sus propios programas de beneficios no contributivos para adultos mayores (Rofman *et al.*, 2013). El Distrito Federal implementó por primera vez un esquema (Pensión Alimentaria para Adultos Mayores) para personas con más de tres años de residencia en el área y de más de 70 años, límite que se redujo a 68 años en 2008. El beneficio, equivalente a 50% del salario mínimo y no sujeto a

Gráfica 3.13. Nivel de la red de protección social a la vejez y desarrollo económico, 2014



Fuente: Cálculos de la OCDE.

comprobación de ingresos, tenía 480,000 beneficiarios en 2013, con un costo anual de 0.03% del PIB. En 2012, había al menos 13 programas estatales con límite de edad entre 60 y 70 años y beneficios que variaban de 10 a 50% del salario mínimo que cubría a alrededor de 930,000 personas en total (incluida la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores) con un costo total de 0.06% del PIB (Villagómez, 2014).

Una preocupación importante es que las normas que rigen las redes nacionales y locales de protección para los adultos mayores son independientes entre sí: no hay coordinación entre los programas estatales y federales, y no existe una base de datos nacional, aun cuando, en principio, quienes reciben pensiones mínimas no son elegibles para los beneficios no contributivos. Combinar esas redes locales y nacionales hace menos atractivo el acceso a la pensión mínima (si entran en vigor las redes de protección no contributivas); lo anterior podría reducir los incentivos para contribuir al sistema de pensiones. Esta situación genera opacidad, ineficiencias, posibles duplicidades y, por lo tanto, desigualdades. Igual que en el caso de las pensiones contributivas, el panorama es muy fragmentado.

3.6.4. El proyecto de Ley de la Pensión Universal

El acceso a una pensión universal fue introducido en la Constitución mexicana como un principio, pero hasta la fecha no se ejecuta. En octubre de 2013, el presidente de la República presentó al Congreso el proyecto de legislación de la Ley de la Pensión Universal. La

Cámara de Diputados lo votó en marzo de 2014, pero el Senado todavía debe aprobarlo; en ese momento no parece haber planes para continuar el debate.

El proyecto de legislación elimina el requisito de la comprobación de los recursos y lo sustituye con una verificación que estipula lo siguiente: (i) la pensión universal se financiará mediante impuestos federales; (ii) la PAM convergerá, a través de un periodo de transición, con la pensión universal; (iii) el beneficio pensionario se incrementaría de 580 pesos en 2015 (el nivel de la PAM) a 1,092 pesos en 2030, y estará indizada a la inflación; (iv) el límite de edad para la elegibilidad se fijó en 65 años, pero se incrementará cada cinco años, a razón del 87% del cambio en la esperanza de vida al nacer, con lo cual llegaría a 67 años en 2024 y a 70 en 2054; (v) las condiciones de elegibilidad también incluirían 25 años de residencia en el país y no gozar de alguna pensión contributiva.

Esta última condición implica que este beneficio no se define estrictamente como una pensión universal no contributiva para la vejez. Más aún, una limitación importante es que se pierde la oportunidad de reducir la fragmentación. No se prevé una consolidación ni reemplazo de las pensiones locales no contributivas. El costo fiscal de una pensión universal, es decir, que se paga a toda persona mayor de 65 años, ascendería a 0.35% del PIB en 2015 y se duplicaría a 0.7% del PIB en 2030 debido al envejecimiento de la población. Dada la importancia de combatir la pobreza en la vejez, estos órdenes de magnitud son manejables. Sin embargo, se agregaría presión sobre las finanzas públicas dadas las dificultades financieras de los esquemas contributivos que se mencionaron anteriormente.

El incremento previsto del nivel de beneficios equivale a un aumento del 4.3% anual en promedio entre 2015 y 2030 en términos nominales, en comparación con la meta de inflación de 3% del banco central. Si el Banco de México tiene éxito en su mandato, esto implicaría un aumento acumulado en términos reales de un poco más de 20% durante el periodo, elevando el nivel de la protección de la PAM actual equivalente al 22% del valor de la PMG a 27% en 2030. Otras medidas propuestas en el mismo proyecto de legislación, que pueden ser motivo de su no adopción, incluyen asignar una parte de las contribuciones del INFONAVIT para financiar la jubilación y el seguro de desempleo.

3.6.5. Hacia una estructura integrada de las pensiones sociales de primer nivel dentro del sistema global de pensiones

Existe inquietud de que las pensiones no contributivas tengan consecuencias imprevistas. En teoría, las pensiones no contributivas crean un incentivo para pasar a la informalidad y ahorrar menos porque, al aumentar los ingresos al retiro, la red de protección social modifica las decisiones que determinan el equilibrio entre el ahorro y el consumo a lo largo de la vida. Una pensión universal estimula el aumento de consumo hoy, ya que el acceso a este beneficio no se ve afectado por un menor ahorro en la actualidad. Una pensión no contributiva que se reduce gradualmente conforme aumenten los ingresos de jubilación, amplifica este efecto, ya que esta reducción incrementa los impuestos marginales efectivos. Esto sugiere una ligera disminución gradual del beneficio para minimizar los efectos negativos sobre la oferta de mano de obra y las pensiones contributivas. En realidad, la pérdida de los subsidios no contributivos (como en México en el caso de la PAM) o por una disminución importante del subsidio puede reducir la densidad de contribución (Beyer y Valdés-Prieto, 2004).

Por otra parte, se debe procurar un equilibrio entre reducir el nivel de distorsiones al no retirar los subsidios y el costo para las finanzas públicas por no focalizarlos, lo cual tiende a reducir el nivel del beneficio de la red de protección social para un nivel determinado de gasto asignado al programa. Con base en la Ley de la Pensión Universal, los individuos que

no reúnan los requisitos para una pensión contributiva recibirían un pago en una sola exhibición de los activos acumulados en sus cuentas individuales y serían elegibles para la pensión “universal”. Podría ser más adecuado usar el saldo acumulado en su cuenta para fondar parcialmente un beneficio integrado. Tomando en cuenta el costo para las finanzas públicas, Valdés-Prieto (2009) sugiere que lo óptimo es optar por un esquema con una reducción del subsidio relativamente baja y gradual.

Para evitar los efectos perjudiciales de las discontinuidades resaltadas en la gráfica 3.11 sobre incentivos y equidad, los encargados de formular las políticas públicas en México deberán orientarse a alinear de una mejor manera el componente no contributivo con las pensiones contributivas de primer nivel, es decir, con las pensiones mínimas, como por ejemplo lo hizo Chile en 2008. Esto deberá hacerse de un modo que brinde un patrón de beneficios adecuado en función ya sea de las cotizaciones o de los periodos de cotizaciones, a fin de reducir los incentivos para no contribuir al sistema formal. En México, hay evidencia de que el programa de “70 y más” disminuyó la participación en la fuerza de trabajo de los beneficiarios y de las personas de menor edad que viven con ellos a través del efecto ingreso (Juárez y Pfütze, 2014). Esa estrategia podría requerir el ajuste tanto del nivel de la protección como de las pensiones mínimas.

Un marco regulatorio integrado sería congruente con la propuesta de Villagómez y Ramírez (2014), que recomiendan la implementación de una pensión proporcional basada en la duración del periodo de cotizaciones. Si bien su propuesta tiene la ventaja de suavizar el patrón de beneficios, Valdés-Prieto (2009) subrayó que un beneficio que es reducido con base en la duración del periodo de cotizaciones es menos eficiente que el basado en el nivel de las pensiones contributivas (y otros ingresos). Los motivos son que el primero podría crear desincentivos para cotizar y generar desigualdades verticales, por ejemplo entre los trabajadores de medio tiempo y de tiempo completo que pudieran tener el mismo periodo de cotizaciones, aunque con contribuciones muy diferentes.

3.7. Opciones de políticas públicas para mejorar la provisión de pensiones públicas

Las prioridades para el sistema mexicano de pensiones son dos: (i) las reformas deberán ir encaminadas a garantizar la sostenibilidad financiera y mejorar la gobernabilidad y la transparencia optimizando los numerosos esquemas, y (ii) otro objetivo clave debe ser elevar los beneficios en la vejez de la población más vulnerable y alinear mejor la protección para los adultos mayores con el esquema contributivo de pensiones de primer nivel (pensión mínima).

3.7.1. Mejorar la sostenibilidad financiera

Los retos de la sostenibilidad financiera para el pago de pensiones surgen en México de los largos periodos de transición de los esquemas que se han reformado desde mediados de la década de 1990 y de las obligaciones implícitas en los sistemas no reformados. El capítulo 4 contiene varias opciones para reducir los costos de transición de los antiguos esquemas.

Algunos cambios paramétricos también podrían generar un ahorro público neto significativo, lo cual a su vez podría crear espacio fiscal para ampliar el esquema de pensiones no contributivas. Aunque para elevar el ingreso en el retiro es necesario el incremento en las tasas de contribución en los esquemas de CD privados, también incrementaría los ingresos de

los esquemas de BD públicos. Además, la contribución compartida gubernamental para los servidores públicos, el “ahorro solidario”, es demasiado generosa (por cada peso aportado voluntariamente, entre 1 y 2% de los ingresos por debajo de 10 veces el salario mínimo, el gobierno agrega 3.25 pesos) y exacerba las diferencias entre las pensiones del sector público y del sector privado, por lo que deberá reducirse drásticamente. Podría modificarse la forma de calcular los beneficios, más allá de los cambios en la fórmula de BD. Por ejemplo, podría implementarse el fallo de la Suprema Corte de 2010, conforme al cual el límite máximo del salario de referencia para las pensiones de BD debe bajarse de 25 a 10 veces el salario mínimo, reduciéndose así el gasto público. Por otra parte, la pensión de sobrevivencia debe reducirse, dado que el reemplazo actual de 90%, el segundo más alto de la OCDE, va mucho más allá de proteger el nivel de vida del sobreviviente. Sin embargo, el potencial de ahorro es limitado, ya que el gasto en pensiones de sobrevivientes asciende apenas a 0.3% del PIB, dada la baja cobertura de la pensión en términos más generales.

Debido al rápido ritmo de envejecimiento de la población en México, los responsables de las políticas públicas deben esforzarse por aumentar gradualmente la edad de jubilación efectiva más adelante. Primero, la edad de jubilación obligatoria debe estar vinculada a las ganancias en la esperanza de vida. Segundo, es preciso desalentar el retiro anticipado del mercado laboral. Las reglas de retiro anticipado deberán hacerse más estrictas aumentando el límite de edad (60 años tanto en el sector privado como en el caso de los despidos en el sector público) y, en el antiguo sistema, la penalización en beneficios por retiro anticipado (cinco puntos porcentuales por cada año de anticipación en el sector privado). Además, en el sector público (la ley antigua), el periodo de cotizaciones de 28 años para las mujeres y 30 años para los hombres para recibir la pensión completa debe aumentar considerablemente. Está supeditado a llegar a un límite de edad que alcanzará los 60 años en 2028. Este límite de edad debe aumentar con mayor rapidez y seguir más allá de 2028 (antes de que el sistema del sector público caduque al empezar la década de 2050), a la vez que se debe cerrar la brecha de género.

Por último, los numerosos esquemas de pensiones en los diferentes niveles de gobiernos estatales y sectores deberán reformarse con miras a armonizar las normas y garantizar la portabilidad para eliminar los obstáculos a la movilidad laboral. En última instancia, el objetivo clave debe ser establecer un sistema de pensiones realmente nacional. Por consiguiente, la fragmentación del sistema de pensiones debe reducirse y hay que mejorar sus perspectivas financieras y de gobernanza. Para eso se debe condicionar parte de las transferencias a los gobiernos locales a la adopción de un esquema nacional, a fin de reemplazar los esquemas existentes, eliminar los regímenes especiales que benefician a empresas y universidades, entre otros, e iniciar la convergencia gradual de los parámetros del IMSS y del ISSSTE. En particular, el periodo de elegibilidad en el antiguo esquema del sector privado es muy corto (500 semanas) y deberá aumentarse para recibir la pensión mínima completa (véase más adelante). Deberá haber una convergencia entre el nivel de la pensión mínima conforme a la Ley de 1973 y la PMG, tanto en los sectores público y privado, con el nivel de beneficios desligado del salario mínimo. Más aún, las instituciones de seguridad social, de salud y de pensiones deben tener una clara separación legal y financiera.

3.7.2. Aumentar los niveles de protección social y mejorar el vínculo de los componentes no contributivos con los componentes contributivos de primer nivel (pensión mínima)

El nivel de los beneficios no contributivos (PAM) es demasiado bajo para reducir eficientemente la pobreza en la vejez. Con las altas tasas de pobreza, el bajo nivel del gasto social en México deja espacio para mejorar progresivamente la protección social para los adultos mayores.

Por otra parte, la protección social no contributiva deberá integrarse dentro del esquema de primer nivel (con las pensiones mínimas):

- La PAM se complementarían con un nuevo beneficio pensionario mínimo basado en las contribuciones.
- El beneficio pensionario mínimo crecerá constantemente con las cotizaciones pagadas hasta un límite máximo o con el periodo de cotizaciones, y la tasa completa se alcanzará después de más de 1,250 semanas. Esto ampliará el acceso al beneficio contributivo de primer nivel.
- El saldo acumulado en las cuentas individuales que no alcance a fondar una pensión más alta que la mínima garantizada sería utilizado para fondar el nuevo beneficio integrado en vez de retirarse en una sola exhibición.
- La continuidad entre los esquemas no contributivos y las pensiones mínimas del contributivo quedaría garantizada retirando progresivamente la pensión mínima a medida que aumenten los derechos a la pensión hasta que los activos pensionarios sean suficientes para fondar la pensión contributiva mínima. La disminución debe ser relativamente baja para limitar los desincentivos para contribuir. Con los niveles actuales de la PMG y la PAM, la tasa de retiro equivaldría a la razón PAM/PMG que actualmente es de 22%. Chile usa una tasa de retiro de 30% y Finlandia de 50%, mientras que Noruega y Suecia tienen dos tasas grandes en lugar de una tasa única (Valdés-Prieto, 2009).
- La coordinación de la protección mínima a los adultos mayores entre los gobiernos locales y el federal debe reforzarse por medio de los incentivos de transferencia financiera y un mejor monitoreo.

Notas

1. En este capítulo, el salario mínimo se refiere al que se aplica en el Distrito Federal, porque ésta es la referencia utilizada en los parámetros de pensiones.
2. La neutralidad actuarial es un concepto central al considerar los incentivos en torno a las edades de jubilación. Hay dos definiciones principales interrelacionadas, pero diferentes, que captan los cambios en los beneficios pensionarios en el margen. De conformidad con la primera (véase, por ejemplo, Duval, 2003), el sistema de pensiones es neutro si el costo en términos de pensiones no percibidas y las cotizaciones pagadas por trabajar un año adicional se compensa exactamente con un aumento en los beneficios futuros. Conforme a la segunda (véase, por ejemplo, Queisser y Whitehouse, 2006), el sistema es actuarialmente neutro si el valor actual de los beneficios pensionarios por trabajar un año adicional es el mismo que el año anterior (lo que significa que los beneficios aumentan solo con el derecho adicional ganado en ese año). La principal diferencia entre las dos definiciones es que las cotizaciones pagadas o los beneficios percibidos durante el año adicional no se consideran en la segunda. En todo caso, aunque eso depende de los parámetros pensionarios, incluyendo las tasas de mortalidad, la neutralidad actuarial está asociada habitualmente a un aumento de 6 a 8% en las pensiones anuales futuras por trabajar un año extra.

3. Como se explica en el apartado 3.6.2, el nivel de la pensión mínima conforme a la Ley de 1973 está muy por debajo del correspondiente a la Ley de 1997. Esto crea algunos incentivos para cotizar hasta 1,250 semanas.
4. En lo actuarial, por equidad se entiende que el valor actual de las contribuciones de toda una vida equivale al valor actual de los beneficios para toda la vida (Queisser y Whitehouse, 2006).
5. Una reciente propuesta de reforma daría una contribución compartida gubernamental para los trabajadores del sector privado. Los términos propuestos son mucho menos generosos que los aplicados al sector público, porque la contribución compartida sería de 20 centavos por cada peso aportado hasta un límite de 300 pesos anuales, correspondiente a menos de 1% del salario mínimo.
6. Fuente: Criterios Generales de Política Económica 2015.
7. Según Hernández y Vernon (2012), las reservas pensionarias financieras también se habían tomado para subsidiar teatros y un equipo de fútbol, pero esto ya no sucede desde la reforma a la Ley del Seguro Social en 1995.
8. Además, en 2002, las pensiones mínimas de la Ley de 1973 y de 1997 se revaluaron 11% en términos reales.
9. Conforme a los supuestos estándar económicos y financieros usados en el modelo de pensiones de la OCDE, la PMG, en el momento de la jubilación, sería de 18% del salario promedio comparado con el 32% actual, ya que la PMG está indizada respecto a los precios, mientras que el aumento de productividad se traduce en un incremento del salario real.

Referencias

- Aguirre, F. M. (2012), *Pensiones... y con qué?*, Fineo (ed.).
- Alonso, J., C. Hoyo y D. Tuesta (2014), "A model for the pension system in Mexico: diagnosis and recommendations", *Journal of Pensions, Economics and Finance*, vol. 14, núm. 1.
- AMIS (2014), "Evolución de los seguros de pensiones derivados de la seguridad social", mimeo, marzo 2014.
- Beyer, H. y S. Valdés-Prieto (2004), "Proposal to increase the density of contribution", *Report for the national Office of Women (Sernam)*, March, Santiago.
- Casal, J. y C. Hoyo (2007), "Costo fiscal de la reforma a Ley del Seguro Social en Mexico", *document interno*, CONSAR.
- Duval, R. (2003), "The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 24, París.
- Fitch (2011), "Marco Institucional de los Gobiernos Subnacionales en México", Fitch Ratings, International Public Finance Mexico, Septiembre.
- Hastings J. S. y L. Tejeda-Ashton, "Financial literacy, information, and demand elasticity: survey and experimental evidence from Mexico. 2008", *NBER Working Papers*, núm. 14538.
- Hernandez, A. y A. Vernon (2012), "The Reformed Mexican Social Security System: 15 years of experience", mimeo.
- James, E. (2009), "Rethinking Survivor Benefits", World Bank, *Social Protection and Labour Discussion Paper*, núm. 928.
- Juarez, L. y T. Pfütze, "The Effects of a Non-Contributory Pension Program on Labor Force Participation: The Case of 70 y Mas in Mexico", *Banco de México Working Papers*, núm. 2014-12.
- Imco (2012), "Pensiones estatales: Otra bomba de tiempo", http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/Pensionesestatales.pdf.
- OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*, OECD, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2013-en
- OECD/IDB/The World Bank (2014a), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD, París. DOI:http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en
- OECD (2014b), *OECD Economic Surveys: Poland 2014*, OECD, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en
- OECD (2015a), *Pensions at a Glance*, forthcoming, OECD.
- OECD (2015b), *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD g, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227293-en>

- Queisser, M. y E. R. Whitehouse (2006), "Neutral or Fair?: Actuarial Concepts and Pension-System Design", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 40, OECD, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/351382456457>
- Tapen, S. (2012), "Estimating future pension liability of the Mexican Government", *Study commissioned by the Inter-American Development Bank*.
- Valdés-Prieto, S. (2009), "The 2008 Chilean Reform to First-Pillar Pensions", *CESIfo Working Papers*, No. 2520.
- Vasquez Colmenares, G. (2012), "Nueva seguridad social y la crisis de las pensiones", *ECONOM/Aunam*, vol. 10, No. 28.
- Villagomez, F .A. (2014), "México: un esquema multiplar fragmentado", *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos*, Estudio internacional de SURA Asset Management.
- Villagomez, F .A. y D. Ramírez (2014), "Pensión universal proporcional. Una propuesta para México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXI (4), núm. 324.
- Villagomez, F. A. y D. Ramírez (2013), "Más allá de las pensiones contributivas: Mexico", T. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas*, Banco Mundial.

Capítulo 4

Abordar el problema del periodo de transición y las escasas contribuciones

La caída drástica de los beneficios pensionarios prevista una vez que termine el periodo de transición del antiguo sistema de beneficio definido (BD) al nuevo sistema de contribución definida (CD), puede llevar a la desilusión con respecto al nuevo sistema de pensiones de CD. Esta caída drástica es resultado de las bajas tasas de contribución, fijadas en niveles similares a los existentes antes de la reforma, y de las grandes promesas hechas a los trabajadores de la “generación transición” basadas en la antigua fórmula de BD. En este contexto, las personas con historias laborales similares, separadas por unos cuantos meses, tendrían beneficios pensionarios radicalmente diferentes. Además, las tasas de cobertura bajas y los periodos de cotización agravan este problema. Este capítulo explica cómo surge esta situación y presenta alternativas para suavizar el periodo de transición. En el capítulo también se analizan enfoques para aumentar la cobertura, los niveles de contribución y los periodos de cotizaciones.

Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

El sistema mexicano de pensiones se enfrenta a un reto potencialmente explosivo derivado de una combinación de bajas tasas de contribución y grandes promesas hechas a los trabajadores de la “generación transición”. Como se expresó en el capítulo previo, los beneficios pensionarios otorgados conforme a la antigua fórmula de beneficio definido (BD) son elevados en relación con los niveles de contribución. Por otra parte, los beneficios pensionarios según las normas de contribución definida (CD) serán menores a los esperados por las personas y, definitivamente, mucho más bajos que los obtenidos con la antigua fórmula de BD. Ambos esquemas se traducen en una drástica caída de los beneficios pensionarios una vez terminado el periodo de transición. En este contexto, las personas con historias laborales similares, separadas por unos cuantos meses, tendrían beneficios pensionarios radicalmente diferentes. Además, los periodos de cotización cortos y la reducida densidad de cotización agravan el problema.

En este capítulo se explica cómo surge esta situación potencialmente explosiva y propone alternativas para suavizar el periodo de transición. En el capítulo también se analizan enfoques para aumentar la cobertura, los niveles de contribución y los periodos de cotización. El análisis se deriva directamente de las mejores prácticas OCDE contenidas en “OECD Roadmap for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans” y el “OECD Pensions Outlook”, de 2012 y 2014.

El capítulo ilustra, en primer lugar, las caídas drásticas en las tasas de reemplazo previstas para los trabajadores del sector privado y del público después de que se jubilen los últimos trabajadores “generación transición”. Luego muestra cómo los periodos de cotización cortos y la densidad de contribución reducida agravan el problema. En la sección tres, el capítulo demuestra que los niveles de contribución voluntaria no son suficientes para compensar la caída en las tasas de reemplazo.

Más adelante, el capítulo evalúa dos políticas públicas que suelen implementarse para promover el ahorro voluntario para el retiro más alto en los países de la OCDE (OECD, 2012): el tratamiento fiscal del ahorro para el retiro y el estado de cuenta pensionario. El análisis establece que el tratamiento fiscal del ahorro para el retiro en México crea incentivos inadecuados para que las personas hagan contribuciones voluntarias adicionales. Además, aunque el estado de cuenta pensionario que la CONSAR exige que las AFORE proporcionen a sus miembros contiene mucha información pertinente, no parece atraerlos ni alentarlos a tomar medidas activas para mejorar la adecuación del ingreso en el retiro, por ejemplo, incrementando las contribuciones o aplazando el retiro. El capítulo concluye con propuestas para aumentar las contribuciones obligatorias y voluntarias, para suavizar el periodo de transición, para incrementar la cobertura y la densidad de contribución y para mejorar la comprensión y la confianza en el sistema de pensiones.

4.1. Se prevén caídas drásticas en las tasas de reemplazo una vez que el último trabajador “generación transición” se jubile

4.1.1. Los trabajadores del sector privado

Los trabajadores del sector privado que trabajaban y contribuían al sistema de PAYG existente el 1 de julio de 1997 tienen derecho a elegir, en el momento del retiro, una pensión calculada conforme a la antigua fórmula de BD. Aunque estos trabajadores empezaron a contribuir a sus nuevas cuentas individuales para el retiro después de esta fecha, conservaron el derecho a escoger entre obtener sus beneficios pensionarios calculados em-

pleando la antigua fórmula de BD o utilizando los saldos de CD. Las reglas de la antigua fórmula de BD para los trabajadores del sector privado se describieron en el recuadro 3.1 (capítulo 3). Un trabajador con un salario final equivalente a cuatro veces el salario mínimo, por ejemplo, puede esperar reemplazar el 100% de ese salario final después de 45 años de cotizaciones. Además, en el capítulo previo se estableció que esas tasas de reemplazo son generosas dadas las bajas tasas de contribución y los periodos cortos de cotización.

Los beneficios pensionarios de las cuentas individuales de CD, dadas las contribuciones obligatorias actuales y las tasas de rendimiento realistas sobre la inversión en cartera de valores, podrán ser mucho menores que las correspondientes a la fórmula de BD. Así pues, los trabajadores del sector privado que ingresaron al mercado laboral después de julio de 1997 tendrán beneficios muy inferiores, a pesar de tener la misma tasa de contribución y el mismo periodo de cotizaciones. De acuerdo con el modelo pensionario de la OCDE (OCDE, 2015b), un empleado del sector privado con un salario promedio que ingresa al mercado laboral mexicano en 2014 y contribuye al sistema de pensiones continuamente de los 20 a los 65 años puede prever un reemplazo de 26% de sus ingresos brutos finales, suponiendo una tasa de rendimiento real después de los cargos administrativos de 3% anual, en comparación con el 100% según la antigua fórmula del BD. Para quien gana el salario mínimo, la tasa de reemplazo aumentaría a 71%.¹²

Según el modelo de pensiones de la OCDE, para lograr una tasa de reemplazo en el nuevo sistema de CD equivalente a 100% conforme a la antigua fórmula de BD, en un periodo de cotizaciones de 45 años para quien gana el salario promedio, se necesitaría una tasa de rendimiento real de 8% o una tasa de contribución de 29%.

Dada la diferencia en los ingresos de jubilación y las tasas de reemplazo entre la fórmula de BD y las normas de CD, se prevé que la gran mayoría de los trabajadores “generación transición” del sector privado elegirán la antigua fórmula de BD cuando reclamen sus beneficios a los 65 años. De hecho, en el periodo de 2003 a 2014, menos del 1% de los trabajadores eligieron las normas de CD (capítulo 3).³ Por lo tanto, es probable que para el año 2042, la mayoría de los trabajadores “generación transición” se haya retirado y elegido la antigua fórmula de BD. Habría una caída drástica en las tasas de reemplazo una vez que se jubile el último trabajador “generación transición” y que todos los nuevos jubilados obtengan sus beneficios pensionarios conforme a los activos acumulados en sus cuentas de CD. Con base en el modelo de la CONSAR para proyectar las tasas de reemplazo de CD, la gráfica 4.1 ilustra la caída en las tasas de reemplazo previstas para los trabajadores del sector privado con 40 años de contribuciones, con salarios hasta seis veces por encima del salario mínimo y que se jubilen en los próximos 45 años. Cuanto más alto sea el nivel de ingresos a lo largo de la vida laboral, más drástica será la caída. La diferencia llegaría a 60 puntos porcentuales para personas que ganen seis veces el salario mínimo. Por el contrario, las tasas de reemplazo para los trabajadores que ganan el salario mínimo no caerán cuando termine el periodo de transición. Los trabajadores que ganan el salario mínimo pueden escoger entre la pensión mínima garantizada (PMG) en el sistema de CD y la pensión mínima en el sistema de BD, esta última es menor. La PMG representa 129% del salario mínimo.

La combinación de tasas de contribución reducidas en las cuentas individuales para el retiro y las grandes promesas a los trabajadores “generación transición” explican esta situación potencialmente explosiva. Las tasas de contribución a la subcuenta de retiro varían de un poco más de 7 a 13.6%, dependiendo de la cuota social. La tasa de contribución para los trabajadores del sector privado es de 6.5% del salario básico para las cotizaciones. Al agregar la cuota social progresiva, la tasa de contribución total aumenta para quienes ganan menos de 15 veces el salario mínimo, y hasta 13.6% para los trabajadores de ingresos muy

bajos (véase el cuadro 4.1). Durante el último trimestre de 2014, 89.1% de los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS que tenían una cuenta activa recibieron la cuota social.⁴

Gráfica 4.1. Evolución de las tasas de reemplazo para los trabajadores del sector privado que se jubilan a los 65 años entre 2015 y 2060, con 40 años de cotizaciones e ingresos de uno a seis veces el salario mínimo



Nota: Las tasas de reemplazo para las personas que se retiran bajo el nuevo sistema de CD (para 2043) se calculan con base en una carrera de 40 años con un salario fijo, comisiones de 1.19%, tasa de rendimiento real de 5.19% y una cuota social progresiva vigente durante el periodo de noviembre a diciembre de 2014. Una vez terminado el periodo de transición, solo los trabajadores del sector privado que ganen de una a dos veces el salario mínimo recibirían la pensión mínima garantizada.

Fuente: CONSAR.

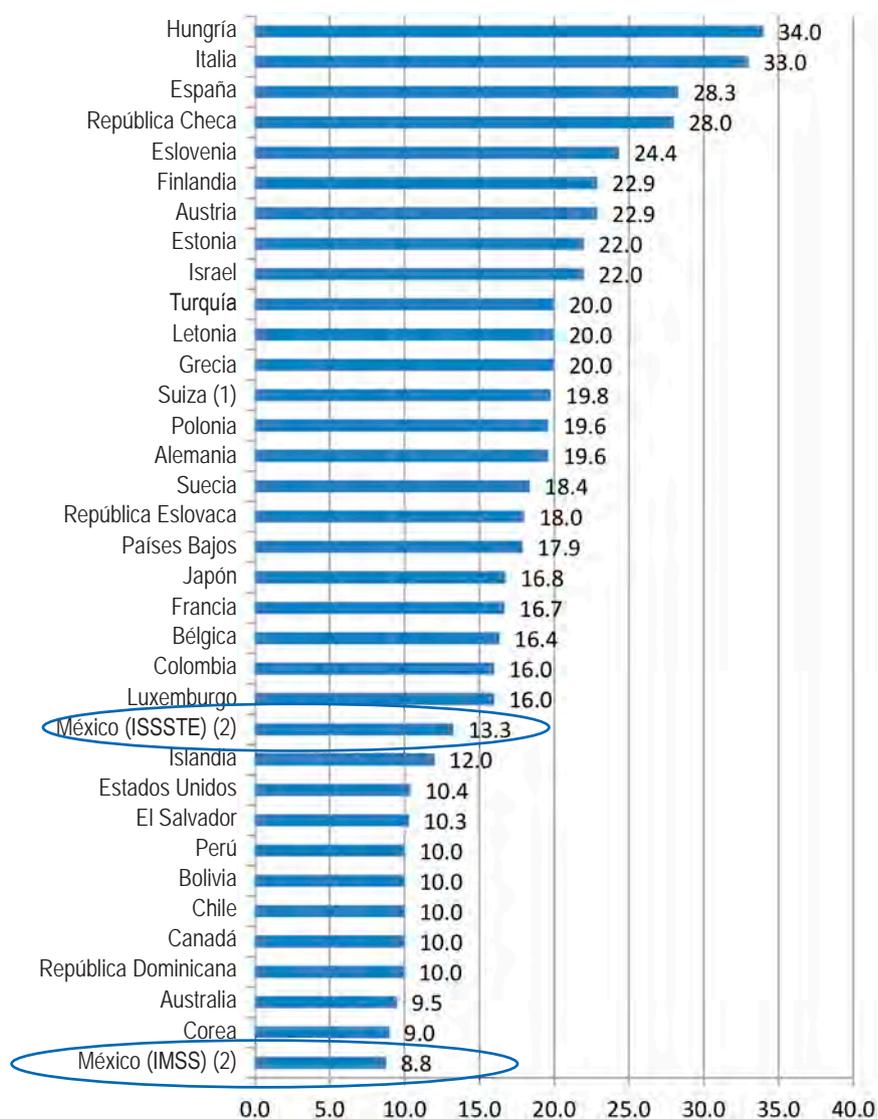
Cuadro 4.1. Tasas de contribución para los trabajadores del sector privado, conforme a múltiplos del salario mínimo

	1 salario mínimo	3 salarios mínimos	5 salarios mínimos	10 salarios mínimos
Retiro, cesantía y vejez	6.5	6.5	6.5	6.5
Trabajador	1.125	1.125	1.125	1.125
Empleador	5.150	5.150	5.150	5.150
Gobierno federal	0.225	0.225	0.225	0.225
Cuota social*	7.106	2.270	1.303	0.622
Total	13.606	8.770	7.803	7.122

Nota: El cálculo usa la cuota social progresiva vigente durante el periodo de noviembre a diciembre de 2014.

La tasa de contribución en el sistema mexicano de pensiones es reducida según los estándares internacionales. La gráfica 4.2 muestra la tasa de contribución total en México para un trabajador que gana tres veces el salario mínimo (8.77%) en comparación con otros países. México ocupa el último lugar entre los países pertenecientes a la OCDE, y también de los que no forman parte de ella; en ambos casos aportan información sobre la tasa de contribución a los planes de pensiones obligatorios. En muchos países latinoamericanos, las tasas de contribución aproximadas son de 10% (por ejemplo, Bolivia, Chile, República

Gráfica 4.2. Tasas de contribución en los planes de pensiones obligatorios, países de la OCDE y países no pertenecientes a ella seleccionados, datos disponibles de 2012 o más recientes



Notas: 1. La tasa de contribución a los planes de pensiones ocupacionales obligatorios varía entre los grupos de edad, de 7% entre 25 y 34 años a 18% después de los 55 años. En la gráfica se usa la tasa de 10% (para personas de 35 a 44 años). 2. Las cifras para México incluyen las aportaciones del Estado y la cuota social para los trabajadores con un salario equivalente a tres veces el salario mínimo.

Fuente: OCDE (2013) y OCDE/BID/el Banco Mundial (2014).

Dominicana, El Salvador y Perú). En 14 países, la tasa de contribución al sistema de pensiones obligatorio fluctúa entre 16 y 20%. Italia y Hungría son casos extremos en que la tasa de contribución al sistema de pensiones obligatorio es superior a 30%.

4.1.2. Trabajadores del sector público

Todos los trabajadores del sector público que estaban afiliados al ISSSTE cuando se aprobó la Ley del ISSSTE en 2007 tenían el derecho a cambiar al nuevo sistema de CD fondeado o permanecer en el antiguo sistema de PAYG de BD. Los trabajadores que decidieron permanecer en el sistema de BD siguieron contribuyendo al ISSSTE para financiar el sistema de PAYG, aunque hubo cambios en algunas reglas del sistema de BD. La edad mínima para el retiro va en aumento gradual de 50 a 60 años hasta 2028 y la tasa de contribución de los trabajadores para el retiro, cesantía en edad avanzada y vejez ha aumentado de 3.5 a 6.125% del sueldo básico de cotización durante los seis años posteriores a la reforma. Las reglas para la fórmula de BD vigente para los trabajadores del sector público se describieron en el recuadro 3.2 (capítulo 3). Con un mínimo de 30 años de servicio para los hombres, y 28 años para las mujeres, se obtiene el derecho a una pensión de retiro equivalente a 100% del sueldo básico promedio de su último año de servicio.

Tomando en cuenta las contribuciones obligatorias y tasas de rendimiento realistas, los beneficios pensionarios de las cuentas individuales de CD pueden ser mucho menores que las correspondientes a la fórmula de BD, con igual tasa de contribución y periodo de cotizaciones. Por tanto, los trabajadores del sector público que ingresaron al mercado laboral en abril de 2007, y los de la cohorte “generación transición” que opten por recibir sus beneficios conforme a las reglas de CD, pueden esperar beneficios muy inferiores. De acuerdo con las estimaciones de la CONSAR, un trabajador del sector público que ingresa al mercado laboral mexicano en 2014, que gana cuatro veces el salario mínimo y cotiza al sistema de pensiones continuamente durante 40 años, puede esperar una tasa de reemplazo de 64.7% de sus ingresos finales, en el caso de salarios fijos. Con un ingreso de dos veces el salario mínimo, la tasa de reemplazo aumenta a 72.2%.⁵ Estas estimaciones no consideran las contribuciones compartidas del Estado al ahorro solidario.⁶ Así, las tasas de reemplazo obtenidas conforme a las nuevas reglas de CD son inferiores a las tasas de reemplazo obtenidas según la fórmula actual de BD (100%) para la misma tasa de contribución y el mismo periodo de contribución.

Como la mayoría de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE en abril de 2007 eligieron el sistema de BD, se prevé una brusca caída en las tasas de reemplazo después de que se jubile el último trabajador “bajo el décimo transitorio”. En efecto, de los 2,072,518 de afiliados al ISSSTE en abril de 2007, solo 294,736 optaron por el nuevo sistema de CD (14.2%). Por lo tanto, es probable que para el año 2052 la mayoría de los trabajadores “bajo el décimo transitorio” se haya jubilado conforme a la fórmula de BD vigente, mientras que la generación que ingresó al mercado laboral después de abril de 2007 empiece a jubilarse con las nuevas reglas de CD. Mediante el modelo de la CONSAR para proyectar las tasas de reemplazo de CD, en la gráfica 4.3 se ilustran las tasas de reemplazo previstas para los trabajadores del sector público con 40 años de cotizaciones e ingresos de tres a seis veces el salario mínimo y que se jubilarán en los próximos 65 años.⁷ Cuanto más alto sea el nivel de ingresos a lo largo de la vida laboral, más drástica será la caída. La diferencia llegará a 37 puntos porcentuales para personas que ganan seis veces el salario mínimo. Las tasas de reemplazo para los trabajadores del sector público que ganan una o dos veces el salario

Gráfica 4.3. Evolución de las tasas de reemplazo para los trabajadores del sector público que se jubilan a los 65 años, entre 2015 y 2080, con 40 años de cotizaciones e ingresos de una a seis veces el salario mínimo



Nota: Las tasas de reemplazo para las personas que se jubilen conforme al nuevo sistema de CD (para 2053) se calculan con el supuesto de una carrera laboral de 40 años y un salario fijo, comisiones de 1.19%, tasa de rendimiento real de 5.19% y la cuota social vigente durante el periodo de noviembre a diciembre de 2014. Una vez que termine esta generación del "décimo transitorio", solo los trabajadores del sector público que ganen de una a dos veces el salario mínimo recibirían la pensión garantizada.

Fuente: CONSAR.

mínimo no disminuirán. Los trabajadores del sector público que ganan un salario mínimo y optaron en 2007 por permanecer en el antiguo sistema de BD obtienen la pensión mínima en el antiguo sistema de BD que representa el 100% del salario mínimo. Sin embargo, una vez terminado el periodo de transición, los trabajadores del sector público que ingresaron después de 2007 recibirán la PMG que para los trabajadores del sector público es de 200% del salario mínimo. Quienes ganan dos veces el salario mínimo obtienen 100% de su salario conforme a la antigua fórmula de BD, y la PMG cuando concluya la transición, lo cual también representa 100% de sus ingresos (dos veces el salario mínimo).

La caída en la tasa de reemplazo es menos impresionante para los trabajadores del sector público que para los trabajadores del sector privado, gracias a las tasas de contribuciones más altas a sus cuentas individuales de CD. En el cuadro 4.2 se observa cómo aumenta la tasa de contribución de 11.3% para quienes obtienen la cuota social. El impacto de la cuota social fija en la tasa de contribución total disminuye rápidamente con los ingresos. Durante el último trimestre de 2014, 99.6% de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE con una cuenta activa recibieron la cuota social. Sin embargo, habrá una reducción en las tasas de reemplazo de más de 30 puntos porcentuales para ciertos grupos de ingresos una vez que todos se jubilen conforme a las reglas de CD.⁸

Cuadro 4.2. **Tasas de contribución para los trabajadores del sector público, conforme a múltiplos del salario mínimo**

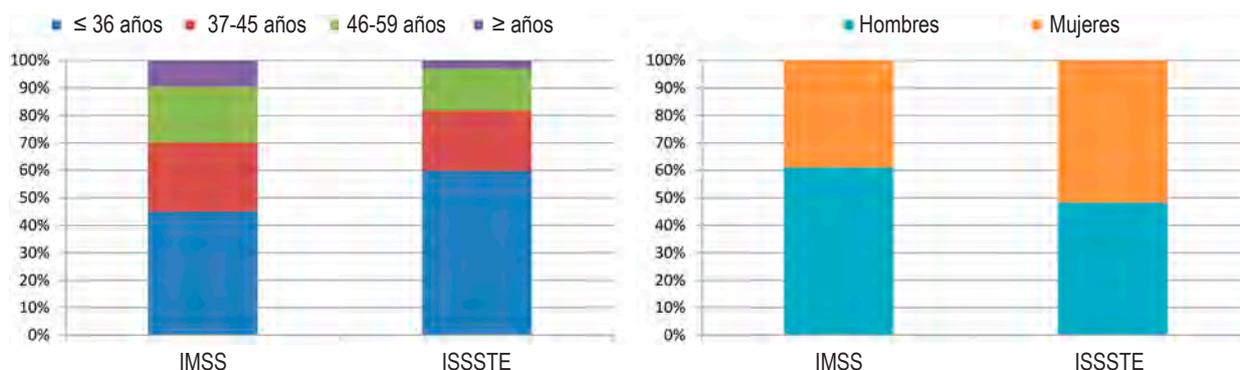
	1 salario mínimo	3 salarios mínimos	5 salarios mínimos	10 salarios mínimos
Retiro, cesantía y vejez	11.3	11.3	11.3	11.3
Trabajador	6.125	6.125	6.125	6.125
Empleador	5.175	5.175	5.175	5.175
Cuota social*	5.921	1.974	1.184	0.592
Total	17.221	13.274	12.484	11.892

Nota: El cálculo usa la cuota social vigente durante el periodo de noviembre a diciembre de 2014.

4.2. Las bajas tasas de cobertura y la densidad de cotización reducida agravan el problema

El porcentaje de la población en edad de trabajar con una cuenta individual para el retiro en diciembre de 2014 era de 60%, es decir, un total de 52,728,388 mexicanos. De estos, 51,242,289 son trabajadores del sector privado afiliados al IMSS (97.2%), 1,222,947 son trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE (2.3%) y 263,152 son trabajadores independientes (0.5%).⁹

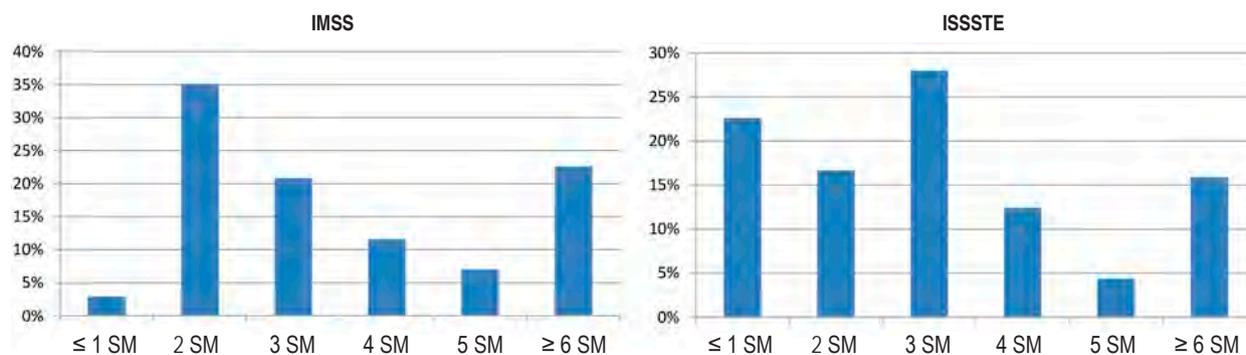
La distribución de las cuentas por edad, sexo e ingresos es diferente para los trabajadores de los sectores privado y público (véanse las gráficas 4.4 y 4.5). Los trabajadores del sector público que tenían una cuenta, decidieron cambiar al nuevo sistema de CD en 2008, como fue el caso de todos los nuevos miembros en el servicio público desde el 1 de abril de 2007. Esto explica por qué, en comparación con los trabajadores del sector privado, los cuentahabientes del ISSSTE son más jóvenes. La proporción de mujeres es también más alta entre

Gráfica 4.4. **Cuentas administradas por las AFORE por edad y sexo**

Notas: Datos preliminares para el último trimestre de 2014. IMSS: incluye a los trabajadores del IMSS registrados en una AFORE y a los trabajadores asignados con dinero depositado en una SIEFORE. El desglose por sexo no incluye a los trabajadores asignados cuando se desconoce su sexo. ISSSTE: incluye a los trabajadores que solo han contribuido al ISSSTE y no tienen número de seguro social (solo trabajadores del ISSSTE) y los trabajadores que contribuyen actualmente al ISSSTE y tienen número de seguro social, porque ya contribuyeron al IMSS en el pasado (trabajadores del ISSSTE mixtos).

Fuente: CONSAR.

Gráfica 4.5. Cuentas administradas por las AFORE por nivel de ingresos



Notas: SM [MW] = salario mínimo. Los datos se refieren al último trimestre de 2014. IMSS: incluye a los trabajadores que contribuyen actualmente al IMSS. ISSSTE: a los trabajadores que han contribuido al menos una vez durante los tres últimos años; incluye a los trabajadores que solo han contribuido al ISSSTE y no tienen número de seguro social (solo trabajadores del ISSSTE) y trabajadores que contribuyen actualmente al ISSSTE y tienen número de seguro social, porque ya contribuyeron al IMSS en el pasado (trabajadores del ISSSTE mixtos).

Fuente: CONSAR.

los cuentahabientes del ISSSTE que entre los del IMSS, probablemente porque es más alta la proporción de mujeres que trabajan en el servicio público. Finalmente, la distribución de los cuentahabientes es más asimétrica en los niveles de bajos ingresos (cerca de 60% de cuentahabientes del IMSS ganan menos de tres veces el salario mínimo, mientras que cerca de 70% de los cuentahabientes del ISSSTE ganan menos de tres veces el salario mínimo).

El número de cuentas de retiro activas es menos de la mitad de todas las cuentas. Según las cifras de la CONSAR, se consideran cuentas activas aquellas en las cuales hubo al menos una contribución durante los tres últimos años; solo 44.5% de las cuentas estaban activas durante el cuarto trimestre de 2014.

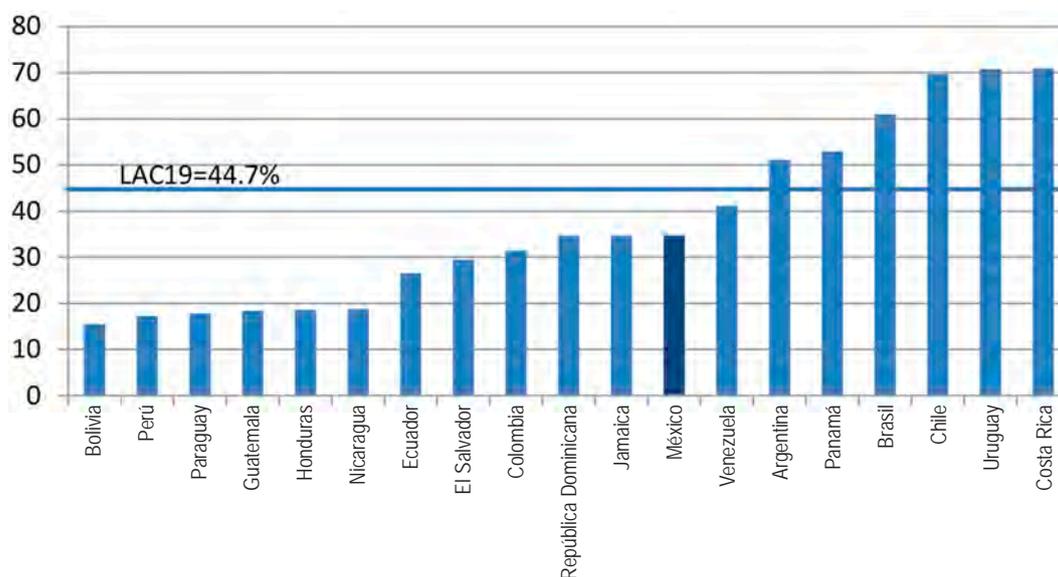
Así pues, los trabajadores con cuentas activas representan solo 30% de la población en edad de trabajar. La proporción de cuentas activas es mucho mayor entre los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE (78.5%) que entre los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS (49.0%), dado el empleo más estable y la menor informalidad en el mercado laboral.

El porcentaje de cuentas activas en México es bajo si se compara con el internacional. De hecho, Bosch *et al.* (2013) compararon la proporción de trabajadores que contribuyeron al sistema de pensiones alrededor de 2010 en 19 países de la región latinoamericana y del Caribe (LAC). Y México, con 34.7% de trabajadores que contribuyeron al sistema de pensiones en 2010, está 10 puntos porcentuales por debajo del promedio de LAC (véase la gráfica 4.6).

La principal razón de la discrepancia entre el número de trabajadores que tienen una cuenta y el número de trabajadores que contribuyen activamente a ella es que la contribución de una gran parte es intermitente en su cuenta individual para el retiro. En realidad, la frecuencia o densidad de contribución para todos los cuentahabientes, según la CONSAR (2012), fue de 38.2% en 2012 tanto para el IMSS como para el ISSSTE. Además, la densidad de contribución es menor de 10% para 47.9% de los trabajadores (gráfica 4.7). Esto significa que de 100 semanas de trabajo, estos individuos solo contribuyen 10 semanas o menos. En el otro extremo, solo la cuarta parte de los cuentahabientes contribuye todo el tiempo o casi siempre (de 90 a 100%) a su cuenta de retiro individual.

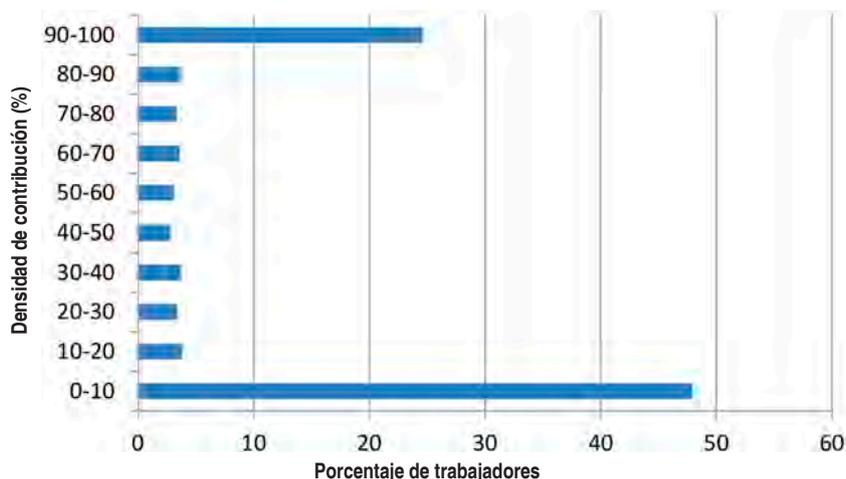
Gráfica 4.6. **Contribuyentes o afiliados en los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, alrededor de 2010**

Como porcentaje del total de trabajadores (15 a 64 años)



Fuente: Bosch et al. (2013).

Gráfica 4.7. **Distribución de la densidad de contribuciones**



Nota: Densidad de contribución calculada cuando un trabajador ha estado afiliado a una institución de seguridad social (IMSS o ISSSTE), como porcentaje del tiempo total que podría haber estado afiliado desde que empezó a trabajar.

Fuente: Encuesta Nacional de Trayectorias Laborales 2012.

La frecuencia o densidad de contribución varía de acuerdo con las diferentes características económicas. La información sobre los cuentahabientes del IMSS en diciembre de 2013 muestra una densidad de contribución promedio de 44.4%, la cual es un poco mayor para los trabajadores “generación transición” (47.2%) que para los trabajadores que ingre-

saron al mercado laboral después de 1997 (42.6%). Además, para esta última categoría de trabajadores, los mismos datos muestran una densidad de contribución más elevada para los trabajadores que tienen una cuenta registrada (51.2% frente a 31.9% para los trabajadores con una cuenta asignada), los hombres (54.1% a diferencia de 47.6% para las mujeres), los trabajadores más jóvenes y los trabajadores con ingresos altos (gráfica 4.8).

Gráfica 4.8. **Densidad de contribución de los cuentahabientes del IMSS por nivel de ingresos**

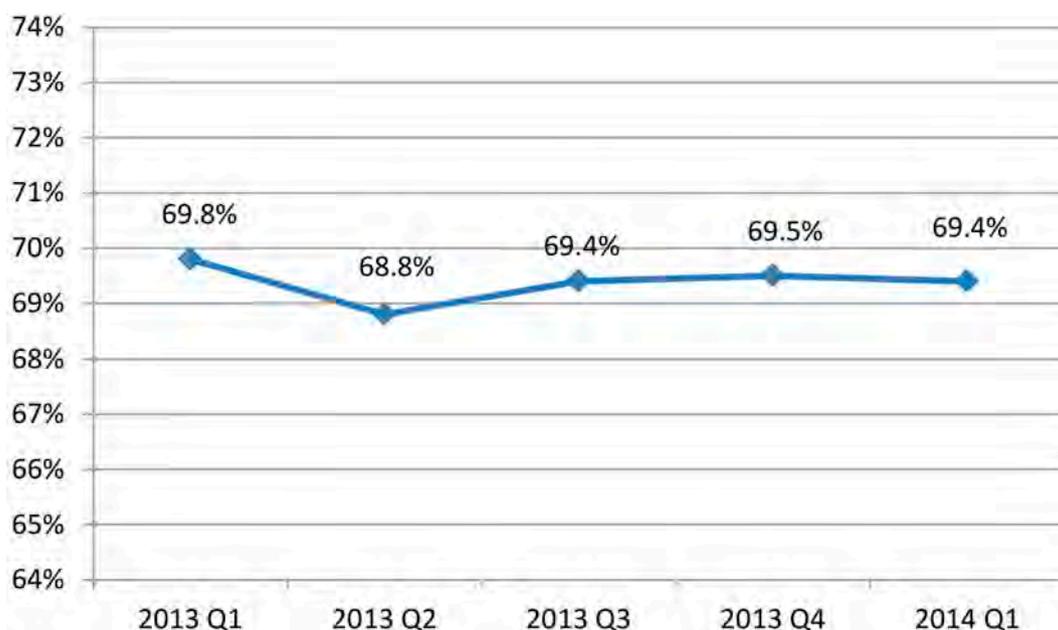


Fuente: Presentación de la CONSAR, "Sistema de ahorro para el retiro: análisis de densidad de cotización histórica, cuentahabientes IMSS", junio de 2015, mimeo.

La densidad de contribución para los trabajadores con cuentas activas es mayor que para todos los cuentahabientes. La gráfica 4.9 muestra que, entre el primer trimestre de 2013 y el primer trimestre de 2014, los trabajadores que han contribuido a su cuenta individual para el retiro durante los tres últimos años, cotizan alrededor de 69% del tiempo. Esto significa que, en promedio, solo cotizan 69 semanas por cada 100 semanas de trabajo.

Finalmente, la baja proporción de cotizantes, de cuentas activas, y la baja densidad de contribución se relacionan con el nivel de formalidad y el periodo de transición para entrar a la formalidad o salir de ella.¹⁰ Como se observa en la gráfica 4.10, en el último trimestre de 2014 había 20.8 millones de trabajadores formales, la mayoría asalariados. Al mismo tiempo, había 28.9 millones de trabajadores informales, que constituyen 58.1% de todos los trabajadores. Los trabajadores informales son comunes entre los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes y los no remunerados; no pagan aportaciones al seguro social, y mucho menos contribuciones para la pensión. Además, el número de personas que cambian entre la informalidad y la formalidad, y viceversa, en el periodo de un año, es de alrededor del 13%, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en México, y de 24% en un quinquenio.

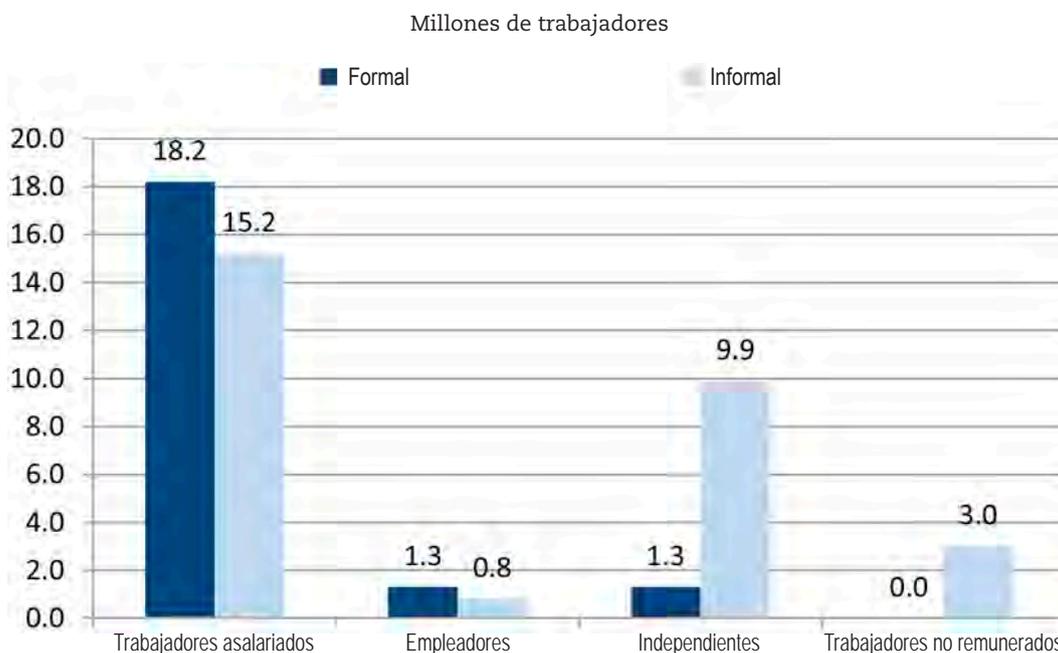
Gráfica 4.9. **Densidad de contribución en las cuentas activas individuales para el retiro, IMSS**



Nota: Densidad de contribución durante las 36 últimas semanas para los trabajadores que han contribuido cuando menos una vez durante ese periodo.

Fuente: CONSAR.

Gráfica 4.10. **Trabajadores formales e informales por tipo de empleo, tercer trimestre de 2014**



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

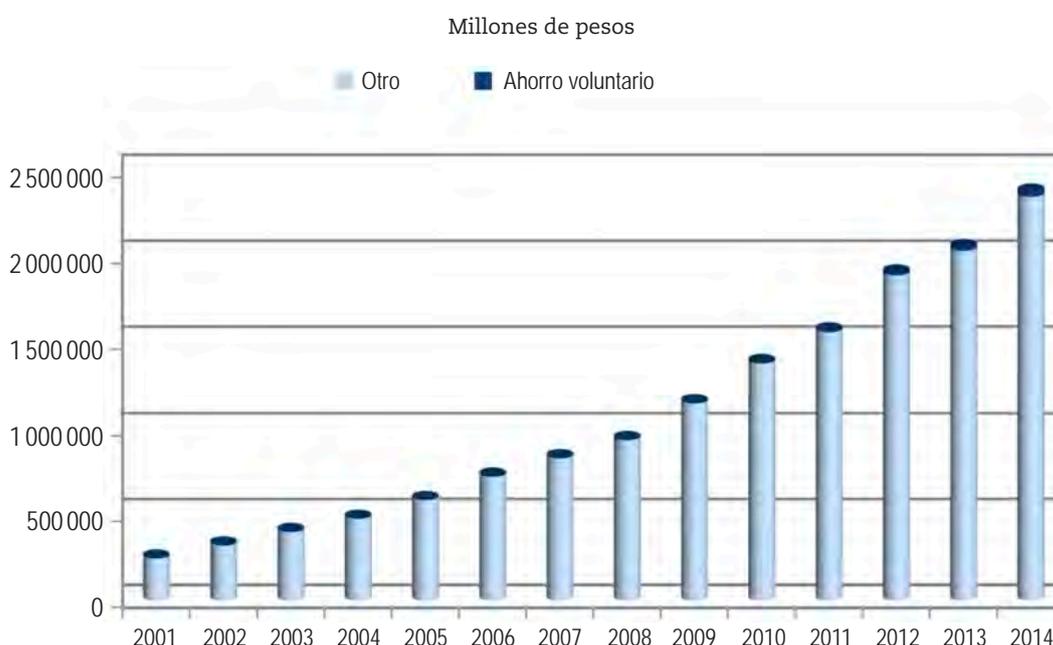
4.3. Los niveles de contribución voluntaria no son suficientes para compensar la caída en las tasas de reemplazo

4.3.1. Contribuciones voluntarias en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

Los ahorros voluntarios de los trabajadores y los empleadores en el SAR no son suficientemente altos como para complementar las tasas de contribución en las cuentas obligatorias y evitar las grandes diferencias en las tasas de reemplazo entre los trabajadores que se jubilan según la antigua fórmula de BD y los que se jubilan conforme a las nuevas reglas de CD. A fines de diciembre de 2014, el total del ahorro voluntario acumulado en el sistema solo representó 1.1% del activo neto de las SIEFORE (véase la gráfica 4.11). Había 2,270,417 de cuentas con contribuciones voluntarias y 299,132 de cuentas con ahorro solidario a finales de agosto de 2014.11

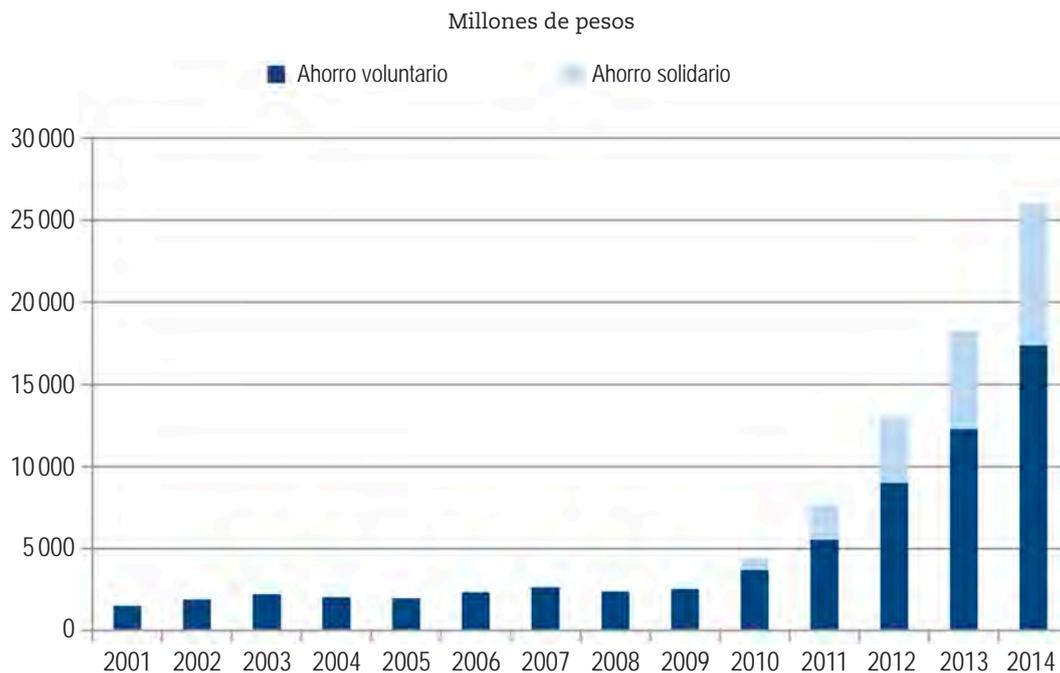
La gráfica 4.12 muestra, sin embargo, que el ahorro solidario para los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE se ha incrementado rápidamente desde la introducción del programa en 2010 y representaba 33.2% del total del ahorro voluntario en diciembre de 2014. El incentivo gubernamental directo y muy generoso (el gobierno aporta 3.25 pesos por cada peso aportado por el trabajador) explica este rápido crecimiento. A finales de agosto de 2014, alrededor de una cuarta parte de los trabajadores del sector público tenían una cuenta de ahorro solidario, lo cual quiere decir que habían hecho una contribución conforme a este programa, al menos una vez desde 2010. Como 76% de todas las aportaciones a cuentas de ahorro solidario provienen del Estado (por definición de la contribución compartida), el costo para el gobierno federal puede resultar muy alto (a finales de 2014, el saldo total de las cuentas de ahorro solidario, incluidos los rendimientos, fue de 8,622 millones de pesos).

Gráfica 4.11. Evolución del activo neto y ahorro voluntario total



Fuente: CONSAR.

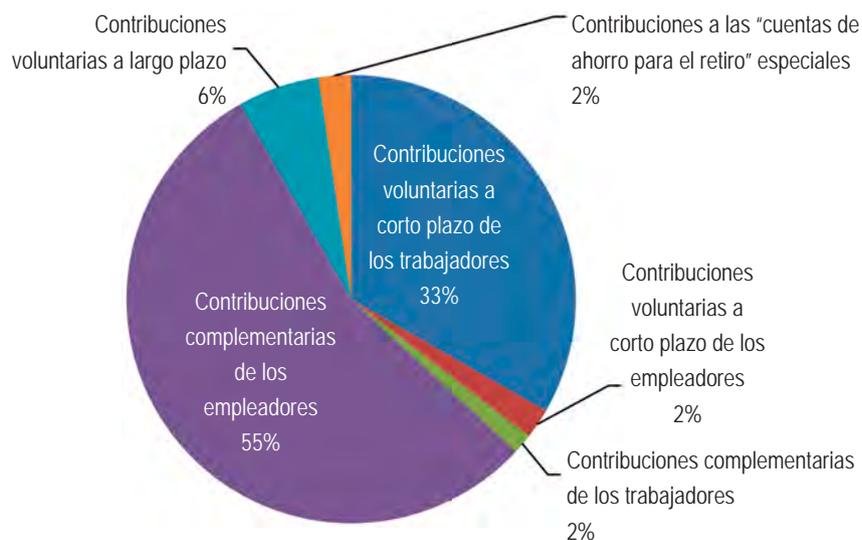
Gráfica 4.12. Evolución del ahorro voluntario y el ahorro solidario acumulados en el sistema, 2001-2014



Fuente: CONSAR.

Más de la mitad del ahorro voluntario lo hacen los empleadores a través de contribuciones complementarias a las cuentas individuales para el retiro. Las aportaciones voluntarias a corto plazo hechas por los trabajadores representan 33% del ahorro voluntario (véase la gráfica 4.13).

Gráfica 4.13. Composición del ahorro voluntario, diciembre de 2014



Fuente: CONSAR.

4.3.2. Participación voluntaria en los planes de pensiones ocupacionales

El ahorro voluntario también puede hacerse mediante los planes de pensiones ocupacionales. Si bien la CONSAR no regula estos planes, los empleadores deben de registrarlos en esa Comisión para obtener beneficios fiscales. Las estadísticas disponibles sobre los planes de pensiones ocupacionales ofrecen una visión parcial de este sistema, ya que al empleador le corresponde decidir si registra o no el plan.

A fines de mayo de 2014, había 1,930 planes de pensiones ocupacionales registrados en la CONSAR gestionados por 1,727 empleadores (algunos ofrecían más de un plan). Estos planes pueden ser de BD, CD o híbridos (los planes combinan características de los planes que son nada más de BD y CD, por ejemplo un plan en que los beneficios dependen de los activos acumulados con cierto tipo de garantía, como en el de nivel de beneficio mínimo). En esa fecha, poco más de la mitad de los planes eran solo de BD, pero la tendencia es a reducir la creación de dichos planes y a incrementar los planes híbridos.

Cuadro 4.3. Planes de pensiones ocupacionales por tipo

Tipo de plan	Número	Porcentaje
BD	1019	52.8%
CD	241	12.5%
Híbrido	670	34.7%

Fuente: CONSAR.

El ahorro voluntario en estos planes no puede compensar la caída en las tasas de reemplazo. En efecto, los miembros activos de los planes de pensiones ocupacionales solo representan 1.6% de la población mexicana en edad de trabajar. Los planes registrados en 2014 cubren a 1,352,507 personas, de las cuales 1,254,225 son empleados activos, 73,807 son pensionados y 24,475 son empleados con derechos diferidos. La edad promedio de los empleados activos es de 36.2 años, mientras que la antigüedad promedio en el trabajo es de 7.9 años. La edad promedio de los pensionados es de 65.8 años. El salario medio es 5.4 veces el salario mínimo para todos los empleados activos y es menor para las personas que ingresaron al mercado laboral después de 1997 (salario medio, 4.6 veces el salario mínimo) que para las personas “generación transición” (salario medio, 6.8 veces el salario mínimo), lo que en gran medida refleja las diferencias de edad.

Los planes administraban 496,068 millones de pesos en 2014, es decir, 2.7% del PIB. Durante 2013, hubo una contribución de 25,464 millones a esos planes, 86% procedente de los empleadores. Durante el mismo año, se pagaron 24,710 millones de pesos a los beneficiarios.

Hay inquietud acerca de la protección adecuada de los miembros y respecto a las barreras para establecer planes de pensiones ocupacionales. Por ejemplo, por la protección de los derechos de los trabajadores en los planes de pensiones ocupacionales, ya que la regulación correspondiente dista de ser clara. Los exempleados no pueden conservar los derechos diferidos en los planes, y algunos de ellos pueden perder sus derechos al dejar la empresa.¹² Además, los trabajadores no tienen recursos en caso de que el garante se declare insolvente cuando los activos en el plan ocupacional no sean suficientes para cubrir las obligaciones.

Además, la obligación que los empleadores tienen de hacer una liquidación por despido puede reducir los incentivos para crear planes de pensiones ocupacionales. En realidad, el derecho laboral define una liquidación por despido de tres meses de salario más 20 días por año de servicio que pagarán los empleadores al despedir a los empleados sin justificación, como el despido por vejez. Esta indemnización legal reduce el incentivo para crear los planes de pensiones ocupacionales, porque tienen que pagar el costo del despido, independientemente de cualquier otro beneficio (pensión) que otorguen.

4.4. El tratamiento fiscal del ahorro para el retiro no brinda incentivos adecuados para hacer contribuciones voluntarias adicionales

La sección previa muestra que las contribuciones voluntarias no compensan la caída en las tasas de reemplazo. La literatura indica (OCDE, 2012a y 2012b) que un tratamiento fiscal diferente de los planes de pensiones privados respecto a otros vehículos de ahorro puede promover el ahorro voluntario para el retiro. En esta sección se revisa el tratamiento fiscal del ahorro para el retiro en México.

El diseño del sistema del impuesto sobre la renta de las personas físicas en México no parece crear los incentivos adecuados para hacer contribuciones voluntarias adicionales. El tratamiento fiscal de las contribuciones de pensiones, los ingresos por inversiones de los fondos de pensiones y los beneficios pensionarios varía según el tipo de contribuciones realizadas y la forma de retirar los montos. Esto crea un sistema complejo que muchos individuos no comprenden para sacar ventaja de las deducciones y exenciones fiscales.

4.4.1. Tratamiento fiscal de las contribuciones

En el sistema del impuesto sobre la renta de las personas físicas en México, las personas pagan impuestos desde el primer peso de los ingresos devengados. Las tasas de impuestos marginales varían de 1.92 a 35% (cuadro 4.4).

Cuadro 4.4. Límites del impuesto sobre la renta de las personas físicas

Límite inferior (pesos)	Límite superior (pesos)	Cuota fija (pesos)	Porcentaje por aplicarse al excedente del límite inferior (%)
0.01	5 952.84	0.00	1.92%
5 952.85	50 524.92	114.29	6.40%
50 524.93	88 793.04	2 966.91	10.88%
88 793.05	103 218.00	7 130.48	16.00%
103 218.01	123 580.20	9 438.47	17.92%
123 580.21	249 243.48	13 087.37	21.36%
249 243.49	392 841.96	39 929.05	23.52%
392 841.97	750 000.00	73 703.41	30.00%
750 000.01	1 000 000.00	180 850.82	32.00%
1 000 000.01	3 000 000.00	260 850.81	34.00%
3 000 000.01	—	940 850.81	35.00%

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las contribuciones obligatorias del empleador a la subcuenta de retiro, así como las aportaciones del Estado y las cuotas sociales no se consideran ingresos gravables para el empleado. Lo mismo es válido para las contribuciones obligatorias del empleador a la subcuenta de vivienda. Sin embargo, las contribuciones obligatorias del empleado a la subcuenta de retiro no están exentas de impuestos.¹³

El tratamiento fiscal de las contribuciones al ahorro voluntario depende básicamente de que tenga o no una perspectiva de largo plazo. Las contribuciones voluntarias de corto plazo, que pueden retirarse en cualquier momento después de un periodo de dos a seis meses, dependiendo de la AFORE, no están exentas de impuestos. La aportación se hace a partir de los ingresos netos y, por tanto, se gravan con la tasa marginal del impuesto sobre la renta. Lo mismo ocurre con el ahorro solidario. Todos los demás tipos de aportaciones personales voluntarias tienen una perspectiva a largo plazo y son deducibles de impuestos hasta diferentes límites, como se describe en el cuadro 4.5.

Las contribuciones voluntarias del empleador a las cuentas de retiro individuales o a los planes de pensiones ocupacionales nunca se consideran ingresos gravables para el trabajador. Sin embargo, la máxima cantidad deducible de las aportaciones a los planes ocupacionales (12.5% del salario del empleado y hasta 53% del total de contribuciones al plan ocupacional) incluye las contribuciones tanto de empleados como de empleadores.¹⁴

Hay un límite general en el sistema de impuestos sobre la renta para las deducciones personales, el cual equivale al mínimo entre cuatro veces el salario mínimo anual y 10% de los ingresos brutos totales del contribuyente. El límite general de deducciones se aplica a la suma de todas las contribuciones deducibles de impuestos.¹⁵

Cuadro 4.5. Tratamiento fiscal de las contribuciones de pensiones hechas por los trabajadores, por tipo de contribución

Tipo de contribución	Tratamiento fiscal	El límite de deducciones generales procede (4 SM o 10% de la renta gravable, lo que sea menor)
Contribuciones obligatorias a las cuentas individuales para el retiro (CIR)	No deducibles	
Contribuciones voluntarias para el retiro	No deducibles	
Contribuciones complementarias a corto plazo para las CIR	Deducibles hasta 5 SM o 10% de la renta gravable, lo que sea menor	Sí
Contribuciones voluntarias a largo plazo para las CIR	Deducibles hasta 5 SM o 10% de la renta gravable, lo que sea menor	Sí
Contribuciones a las cuentas de “ahorro para el retiro” especiales	Deducibles hasta 152 000 pesos anuales	Sí
Ahorro solidario	No deducible	
Contribuciones para los planes de pensiones privadas ocupacionales	Deducibles hasta 12.5% del salario (incluye contribuciones de empleados y empleadores)	Sí
Contribuciones para los planes de pensiones personales	Deducibles hasta 5 SM o 10% de la renta gravable, lo que sea menor	Sí

Nota: SM = salario mínimo anual (70.10 pesos en 2015).

Los incentivos fiscales otorgados a través de la deducibilidad de impuestos de algunas aportaciones al ahorro voluntario no es atractivo para la mayoría de la población. De hecho, solo a los trabajadores con ingresos superiores a 400,000 pesos anuales (18 veces el salario mínimo en el área geográfica “A”) se les exige legalmente presentar la declaración del impuesto sobre la renta.¹⁶ Para los trabajadores cuyos ingresos están por debajo de ese límite y que reciben salario de un empleador solamente, éste debe declarar los impuestos retenidos directamente del salario del trabajador. En ese caso, los trabajadores no presentan una declaración de impuestos sobre la renta y, por lo tanto, la deducción de sus contribuciones a la pensión no es directa. Tienen que pedir al empleador que haga la contribución en su nombre y con este mecanismo pueden beneficiarse de la deducción fiscal. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), durante el tercer trimestre de 2014, solo 6.7% de la población empleada tenía un salario superior a cinco veces el salario mínimo (es decir, alrededor de 123,000 pesos). Una proporción muy pequeña de los trabajadores tiene, pues, que presentar una declaración del impuesto sobre la renta, y tiene la probabilidad de deducir directamente las contribuciones para las pensiones.

4.4.2. Tratamiento fiscal de los rendimientos de la inversión

Los rendimientos de la inversión siempre están exentos de impuestos, en tanto permanezcan invertidos. Al retirarlos, siguen exentos de impuestos cuando generen las contribuciones obligatorias para las cuentas individuales para el retiro, las aportaciones voluntarias a largo plazo para las cuentas individuales para el retiro, las contribuciones para las cuentas “de ahorro para el retiro” y las contribuciones para los planes de pensiones ocupacionales y personales.

Los intereses reales devengados al invertir las contribuciones voluntarias, las contribuciones complementarias hechas a las aportaciones individuales para el retiro y el ahorro solidario se consideran rentas gravables al retirarlos y se gravan a la tasa marginal de la persona física. Se retiene un impuesto provisional de 0.6% de las cantidades aportadas.¹⁷

4.4.3. Tratamiento fiscal del ingreso por concepto de pensiones

El tratamiento fiscal del ingreso por concepto de pensiones depende principalmente de dos factores: de la forma de pago y del derecho del individuo a una pensión cuando retira el dinero (véase cuadro 4.6). Cuando los trabajadores llegan a la edad de la jubilación y reciben beneficios en forma de una renta vitalicia o de retiros programados, estos beneficios están exentos de impuestos hasta una cantidad equivalente a 15 veces el salario mínimo. Los beneficios que rebasen este límite se gravan con la tasa marginal. Este límite se aplica a la suma de beneficios pagados por el gobierno federal (beneficios BD para los trabajadores “generación transición”), la AFORE (cuentas individuales para el retiro), los planes de pensiones ocupacionales y los planes de pensiones personales.

Los trabajadores con derecho a una pensión también pueden tomar sus beneficios en forma de pago en una sola exhibición (por ejemplo, cuando cumplen el requisito del periodo de contribuciones y han acumulado activos suficientes para comprar una renta vitalicia equivalente a 1.3 veces la pensión mínima garantizada, tienen derecho a comprar dicha renta vitalicia y retirar el resto de los activos en una sola exhibición). En ese caso, las cantidades retiradas gozan de una exención fiscal anual de 90 veces el salario mínimo diario. La cantidad excedente se considera renta gravable y se grava en la tasa anual promedio aplicable a la renta ordinaria.¹⁸ Sin embargo, los pagos en una sola exhibición originados

en las contribuciones voluntarias a corto plazo están libres de impuestos, una vez deducido el impuesto sobre los intereses reales.

Cuando el trabajador recibe un pago en una sola exhibición porque no cumple los requisitos para obtener una pensión de su subcuenta de retiro (negativa de pensión), este pago está exento de impuestos hasta 90 veces el salario mínimo diario por cada año de contribución. La cantidad excedente se considera renta gravable esporádica y está sujeta a una retención de impuestos temporal de 20%. El impuesto retenible de 20% se vuelve definitivo cuando la renta gravable es menor de 123,580.20 pesos.

Las cantidades retiradas antes de la jubilación de los planes de pensiones personales y las cuentas de retiro constituidas por las contribuciones complementarias y las contribuciones voluntarias a largo plazo se consideran renta gravable. Al capital y a los intereses actualizados generados por ese capital se les aplica un impuesto retenible temporal de 20%.

Por último, las cantidades retiradas de la cuenta especial de “ahorro para el retiro” se consideran renta gravable. Sin embargo, la tasa del impuesto aplicada no puede ser más alta que aquella vigente en el momento del depósito.

Cuadro 4.6. Tratamiento fiscal de los retiros de la pensión, por tipo de contribución y forma de pago

Tipo de contribución	Renta vitalicia/ retiro programado	Pago en una sola exhibición	Retiro cuando no hay derecho a una pensión
Contribuciones obligatorias a las cuentas individuales para el retiro (CIR)	Exenta hasta 15 SM; excedente gravado a la tasa del impuesto marginal	Exento hasta 90 SM anual; excedente gravado a la tasa del impuesto promedio	Exento hasta 90 SM por cada año de contribución; excedente gravado a la tasa del impuesto marginal con un impuesto retenible temporal de 20%
Contribuciones voluntarias a corto plazo	No aplicable	Exento	Exento
Contribuciones complementarias a las CIR	Exenta hasta 15 SM; excedente gravado a la tasa del impuesto marginal	Exento hasta 90 SM anuales; excedente gravado a la tasa del impuesto marginal	Gravado a la tasa del impuesto promedio con un impuesto retenible temporal de 20%
Contribuciones voluntarias a largo plazo a las CIR	Exenta hasta 15 SM; excedente gravado a la tasa del impuesto marginal	Exento hasta 90 SM anuales; excedente gravado a la tasa del impuesto promedio	Gravado a la tasa del impuesto promedio con un impuesto retenible temporal de 20%
Contribuciones a las cuentas especiales de “ahorro para el retiro”	No aplicable	Gravado a la tasa del impuesto	Gravado a la tasa del impuesto marginal
Ahorro solidario	Exenta hasta 15 SM; excedente gravado a la tasa del impuesto marginal	Exento hasta 90 SM anuales; excedente gravado a la tasa del impuesto promedio	Exento hasta 90 SM por cada año de contribución; excedente gravado a la tasa del impuesto marginal con un impuesto retenible temporal de 20%
Contribuciones a los planes de pensiones privadas ocupacionales	Exenta hasta 15 SM; excedente gravado a la tasa del impuesto marginal	Exento hasta 90 SM anuales; excedente a la tasa del impuesto promedio	Gravado a 30%
Contribuciones a los planes de pensiones personales	Exenta hasta 15 SM; excedente gravado a la tasa del impuesto marginal	Exento hasta 90 SM anuales; excedente a la tasa del impuesto promedio	Gravado a la tasa del impuesto marginal con un impuesto retenible temporal de 20%

Nota: SM = salario mínimo.

En el cuadro 4.7 se resume el tratamiento fiscal de las pensiones privadas en México. Muestra que los diferentes tipos de contribuciones gozan de distintos tratamientos fiscales, aun cuando tengan una perspectiva a largo plazo. Por ejemplo, las contribuciones complementarias a las cuentas individuales para el retiro y las contribuciones voluntarias a largo plazo pueden retirarse solo a la edad de jubilación, pero los rendimientos de la inversión se gravan en las primeras y no en las segundas. Esto crea confusión para las personas haciendo más difícil de elegir la opción más conveniente para ellas.

Cuadro 4.7. **Tratamiento fiscal de las pensiones privadas, por tipo de contribución**

Tipo de contribución	Contribuciones	Renta por inversiones	Ingreso por pensión
Contribuciones obligatorias a las cuentas individuales para el retiro (CIR)	G	E	E
Contribuciones voluntarias a corto plazo	G	G al retirarla	E
Contribuciones complementarias a las CIR	E	G al retirarla	E
Contribuciones voluntarias a largo plazo a las CIR	E	E	E
Contribuciones a las cuentas especiales de “ahorro para el retiro”	E	E	G
Ahorro solidario	G	G al retirarla	E
Contribuciones a los planes de pensiones privadas ocupaciones	E	E	E
Contribuciones a los planes de pensiones personales	E	E	E

Nota: E = exento hasta un límite; G = gravado.

4.5. Poco conocimiento de las pensiones

El principal vínculo entre los trabajadores y su cuenta individual para el retiro es el estado de cuenta pensionario. La AFORE tiene que enviar este documento a cada afiliado cuando menos tres veces al año (en enero, mayo y septiembre). El principal objetivo del estado de cuenta pensionario es brindar a los ahorradores información clara y simple que ayude a obtener información sobre el monto acumulado para el retiro. También permite comparar los rendimientos netos entre las AFORE, con lo que se fomenta la competencia en el sector.

Hay cuatro formatos diferentes del estado de cuenta pensionario para los diferentes tipos de trabajadores:¹⁹

- “Generación AFORE”: los trabajadores de los sectores público y privado que ingresaron al mercado laboral después de que se produjeron las respectivas reformas (1 de abril de 2007 y 1 de julio de 1997), así como los trabajadores del sector público que optaron por el sistema de CD en 2008.
- “Generación transición”: los trabajadores “generación transición” del sector privado que trabajaban y contribuían al sistema IMSS de PAYG existente antes del 1 de julio de 1997.
- “Generación transición mixta IMSS-ISSSTE”: trabajadores “generación transición” que han trabajado en los sectores público y privado y contribuido tanto al IMSS como al ISSSTE.

- “Régimen décimo transitorio”: trabajadores del sector público que optaron por permanecer en el antiguo sistema del ISSSTE de BD en 2008.

Todos los estados de cuenta pensionarios incluyen la siguiente información común:

- El periodo cubierto por el propio estado de cuenta.
- Los datos personales del trabajador (nombre, Clave Única de Registro de Población (CURP), número del seguro social (NSS)).
- Detalles de contacto de la AFORE que administra la cuenta individual.
- Suma total del ahorro acumulado en la cuenta individual para el retiro.
- Un indicador comparativo que muestra el rendimiento neto de cada AFORE, llamado Índice de Rendimiento Neto (IRN). La posición de la AFORE del trabajador se destaca para enfatizar el rendimiento relativo de la AFORE.
- La asignación de activos del ahorro para el retiro.
- Todos los movimientos en las cuentas acontecidos durante el periodo que abarca el estado de cuenta, por fecha (es decir, las contribuciones que pagan el trabajador, el empleador y el Estado, los rendimientos provenientes de la cartera de valores, los retiros hechos de la cuenta y las comisiones pagadas a la AFORE que administra la cuenta).
- Un área donde la CONSAR y la AFORE pueden hacer publicidad.

Para cada tipo de trabajador son específicos dos bloques en el estado de cuenta pensionario. Para los trabajadores afiliados al ISSSTE que escogieron el sistema de CD en 2008 y los trabajadores “generación transición” que han contribuido tanto al IMSS como al ISSSTE, el estado de cuenta pensionario presenta la cantidad en pesos del bono de reconocimiento que reconoce sus derechos para los periodos en que hicieron contribuciones al ISSSTE, hasta diciembre de 2007.

La última parte del estado de cuenta pensionario es una tabla con el resumen general del ahorro para el retiro del trabajador en el periodo que abarca dicho estado. Para los trabajadores que están completamente en el nuevo sistema de CD (generación AFORE), contiene tres renglones para cada una de las subcuentas principales: la subcuenta de retiro, la subcuenta voluntaria y la subcuenta de vivienda. Para la subcuenta de retiro y la subcuenta voluntaria, la tabla ofrece el saldo de la cuenta al principio del periodo, las contribuciones pagadas, los retiros hechos, los rendimientos devengados, las comisiones pagadas y el saldo de la cuenta al final del periodo. Para la subcuenta de vivienda, la tabla presenta el saldo de la cuenta al principio del periodo, los movimientos durante el periodo y el saldo de la cuenta al final del periodo. Para los trabajadores “generación transición”, la tabla separa los recursos que el trabajador podrá retirar en una sola exhibición en el momento de retiro de los que se utilizarán para fondear su pensión.²⁰ Para los trabajadores del IMSS, los recursos utilizados para financiar la pensión corresponde a los recursos acumulados desde 1997, provenientes de las contribuciones para cesantía en edad avanzada y vejez más las cuotas sociales. Para los trabajadores del ISSSTE, corresponden a los recursos acumulados desde 2008 provenientes de las contribuciones para retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, más las cuotas sociales, el ahorro solidario y los recursos restantes en la subcuenta de vivienda (FOVISSSTE). Finalmente, para los trabajadores del sector público que optaron por permanecer en el antiguo esquema de BD (régimen de BD transitorio), la tabla presenta las contribuciones realizadas durante el periodo para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como la información detallada para la subcuenta voluntaria y la subcuenta de vivienda.²¹

Aunque el estado de cuenta pensionario da mucha información a los trabajadores, no parece involucrar a los miembros ni animarlos a tomar medidas activas para mejorar la suficiencia del ingreso para el retiro, por ejemplo con el incremento de las aportaciones voluntarias o el aplazamiento del retiro. Una de las razones es que no todos los trabajadores que contribuyen al sistema de pensiones reciben un estado de cuenta pensionario. En particular, los trabajadores asignados con dinero depositado en una SIEFORE (es decir, los trabajadores que contribuyen, pero no han elegido una AFORE) no pueden recibir su estado de cuenta, porque la AFORE desconoce su domicilio. A fines de 2014, 20% de las 52,728,388 cuentas individuales para el retiro fueron cuentas para el retiro asignadas con dinero depositado en una SIEFORE. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Trayectorias Laborales (CONSAR, 2012), solo 62.4% de los trabajadores que tienen cuenta con una AFORE reciben su estado de cuenta pensionario con regularidad.²²

Además, el estado de cuenta no atrae a los miembros porque una gran parte de ellos ni siquiera lo leen. La misma encuesta muestra que menos de la mitad de los trabajadores con cuenta en una AFORE consultan su estado de cuenta pensionario. El interés por el estado de cuenta aumenta con la edad, ya que 42.4% de los trabajadores menores de 27 años con cuenta en una AFORE consultan su estado de cuenta, mientras que 53.0% de quienes tienen de 45 a 54 años lo hacen. Además, 24.3% de los trabajadores que tienen cuenta en una AFORE no entienden qué es una AFORE.

Por otro lado, podría argumentarse que los trabajadores “generación transición”, quienes obtendrán mejores beneficios pensionarios por tener el derecho de optar por la antigua fórmula de BD, probablemente no tengan incentivos para incrementar sus contribuciones. De hecho, el aumento de contribuciones no mejorará sus beneficios pensionarios según la antigua fórmula de BD. Para quienes usan la regla de CD, el aumento de contribuciones necesarias para lograr la misma tasa de reemplazo que en la fórmula de BD es muy grande.

La falta de interés en el sistema de pensiones está ligada a la escasa educación financiera de la población mexicana. Conforme a la Encuesta Nacional 2013 de conocimiento y percepción del Sistema de Ahorro para el Retiro, enfocada a trabajadores del sector privado afiliados al IMSS con edades de 18 a 65 años, 66% de los trabajadores no tiene el hábito de ahorrar. De los que ahorran, alrededor de 70% lo hace para enfrentar las emergencias y solo 7.2% ahorra para el retiro fuera de las AFORE. Más de la mitad de los trabajadores no han pensado de qué vivirán al jubilarse. Cerca de 56% espera recibir una pensión que reemplace su salario completo, pero solo 27% ahorra en realidad para conseguir ese objetivo. Por último, una gran proporción de los trabajadores no conoce el rendimiento de su AFORE (67.5%) o la comisión que cobra su AFORE (74.2%).

La CONSAR ha dado algunos pasos recientemente para aumentar el interés en el sistema de pensiones y estimular el ahorro voluntario. A partir de 2014, la CONSAR exige a las AFORE que envíen un reporte pensionario anual que contiene un estimado del futuro nivel de la pensión, así como escenarios de ahorro voluntario. Además, la CONSAR lanzó, al inicio del 2015, dos nuevas calculadoras en su página web para los afiliados al IMSS y los trabajadores independientes para brindarles la oportunidad de calcular su pensión con diferentes escenarios de edad de retiro, densidad de contribución y ahorro voluntario.

4.6. Propuestas para suavizar el periodo de transición e incrementar la cobertura, los niveles de contribución y los periodos de contribución

El principal objetivo de toda propuesta para abordar los problemas que encara el sistema mexicano de pensiones es incrementar las contribuciones y abordar el periodo de transición. El nivel de contribuciones en el sistema mexicano de pensiones es bajo según los

estándares internacionales y, en el mejor escenario, este nivel puede conducir a beneficios pensionarios que solo pueden reemplazar alrededor de 30% del salario final del trabajador. Más aún, como los trabajadores “generación transición” pueden optar por recibir sus beneficios pensionarios usando la antigua fórmula más generosa de BD, lo que podría darles en promedio una tasa de reemplazo de 100%, como resultado habrá una caída drástica en las tasas de reemplazo una vez que se jubile el último trabajador “generación transición”. Por lo tanto, es necesario abordar el tema de las contribuciones y suavizar el periodo de transición.

Esta sección termina con un análisis de cómo incrementar la cobertura y densidad de contribución, y cómo aumentar la confianza pública y la comprensión del sistema de pensiones. El análisis del aumento de cobertura se enfoca a esos grupos, considerados informales, para los que no es obligatorio ahorrar para el retiro (por ejemplo, los independientes).

4.6.1. Incremento en los niveles de contribución

El primer paso para atenuar la caída drástica en las tasas de reemplazo después de que se jubile el último trabajador “generación transición” es incrementar las tasas de contribución, cuando menos para los trabajadores del sector privado. Si no intervienen otros factores, esto incrementaría el ingreso por concepto de pensión de los trabajadores que están en el sistema de CD. Esta sección analiza cuatro opciones para alcanzar esta meta: (i) incrementar la tasa de contribución obligatoria; (ii) destinar parte de las contribuciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a la cuenta para el retiro; (iii) introducir contribuciones voluntarias automáticas con una opción de salida; o (iv) mejorar los incentivos para el ahorro voluntario para el retiro.

Incrementar las tasas de contribución obligatorias

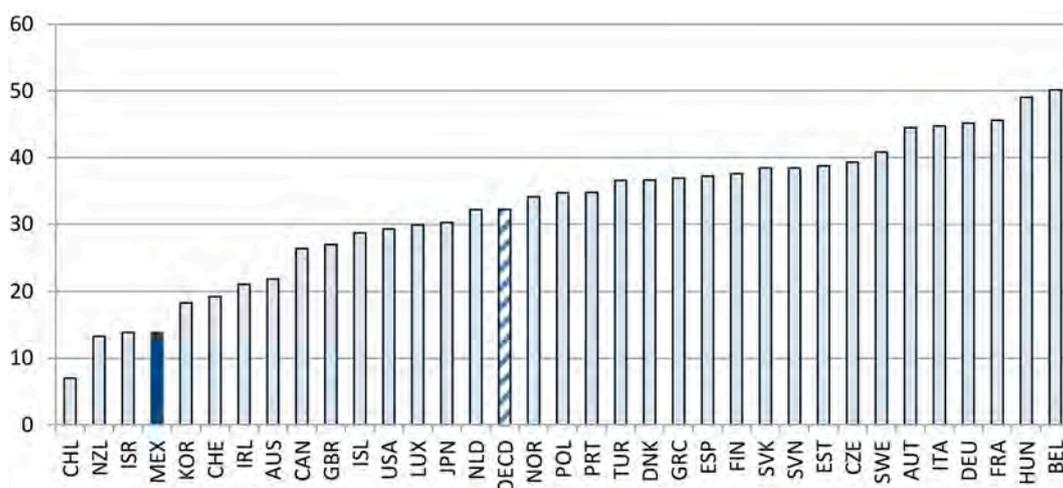
Esta sección analiza, en primer lugar, si hay posibilidades de incrementar la tasa de contribución obligatoria. Después describe cómo aumentar las contribuciones y hasta dónde deben incrementar para alcanzar diferentes tasas de reemplazo objetivo, tomando en cuenta los riesgos que enfrenta el ahorro para el retiro (riesgos financieros, demográficos y del mercado laboral).

Como se ve en la gráfica 4.2, México es uno de los países miembros de la OCDE y de América Latina con las tasas más bajas de contribución obligatoria a la pensión, especialmente para los trabajadores del sector privado (alrededor de 8.5% para un asalariado promedio cuando incluye la cuota social). Además, la carga fiscal al factor trabajo en México es baja en comparación con la OCDE (véase la gráfica 4.14). Por lo tanto, parece posible aumentar las tasas de contribución obligatoria en México, a fin de que los trabajadores tengan más oportunidades de alcanzar mayores ingresos por concepto de jubilación.

No obstante, los incrementos en las tasas de contribución obligatoria necesitan ser considerados en el contexto más amplio del mercado laboral. Como se muestra en la sección 4.2, hay un gran porcentaje de trabajadores informales (que no contribuyen a la seguridad social), casi 60% del total de los trabajadores en México. Además, hay importantes transiciones de la formalidad a la informalidad y viceversa. En consecuencia, aumentar las tasas de contribución obligatoria al sistema de pensiones puede incentivar a algunos trabajadores del sector privado a pasarse a la informalidad para evitar pagar contribuciones más altas a la seguridad social. Sin embargo, el documento de la OCDE sobre informalidad en sus países miembros de renta baja muestra que otros factores, además de los impues-

Gráfica 4.14. **Carga fiscal promedio al factor trabajo, 2013 (1)**

A 67% de los ingresos de un trabajador promedio, soltero sin hijos



Nota: 1. La carga fiscal al factor trabajo se mide como la diferencia entre el total de la compensación laboral pagada por el empleador y la remuneración neta de los empleados, como proporción de la compensación laboral total. Por consiguiente, incluye las contribuciones al seguro social de empleadores y empleados.

Fuente: OECD, Taxing Wages Database.

tos más altos al factor trabajo, pueden afectar al empleo informal (OCDE, 2008). En particular, los salarios mínimos vinculantes, los tratamientos fiscales preferenciales para los trabajadores independientes y los sistemas fiscales complejos pueden alentar el empleo informal. La conclusión del estudio es que para combatir el empleo informal es esencial la aplicación efectiva de la regulación laboral, fiscal y de seguridad social, combinada con mayores incentivos a la formalidad y mejorar la percepción por parte de los trabajadores de los beneficios que pueden recibir de la seguridad social.

Por ende, toda reforma al sistema de pensiones, en especial la que incremente la tasa de contribución obligatoria, necesitaría ir acompañada de una campaña de comunicación bien diseñada (OCDE, 2014, capítulo 5). La campaña nacional de comunicación sobre las pensiones debe explicar la meta principal del aumento en las tasas de contribución: incrementar los ingresos por concepto de pensión y garantizar un mejor nivel de vida durante el retiro.

Las tasas de contribución pueden incrementarse aumentando las contribuciones de los trabajadores, las de los empleadores o ambas. Por una parte, el incremento en las contribuciones de los trabajadores reduciría su ingreso disponible, que para ciertos estratos de ingresos ya es bajo. Por otra parte, los empleadores ya pagan la mayor parte de las contribuciones (5.15 puntos porcentuales de la tasa de 6.5%) y el incremento en sus contribuciones puede elevar sus costos laborales y afectar su competitividad internacional, y en el mediano y largo plazo reduciría también los ingresos disponibles.²³

No hay una distribución única de las contribuciones pensionarias entre empleadores, trabajadores y el Estado. La gráfica 4.15 muestra una selección de países de la OCDE y no miembros, donde el porcentaje de contribuciones totales pagadas por los empleadores varía de 100% en Australia a 0% en Bolivia, Chile, los Países Bajos y Perú. En países donde hay

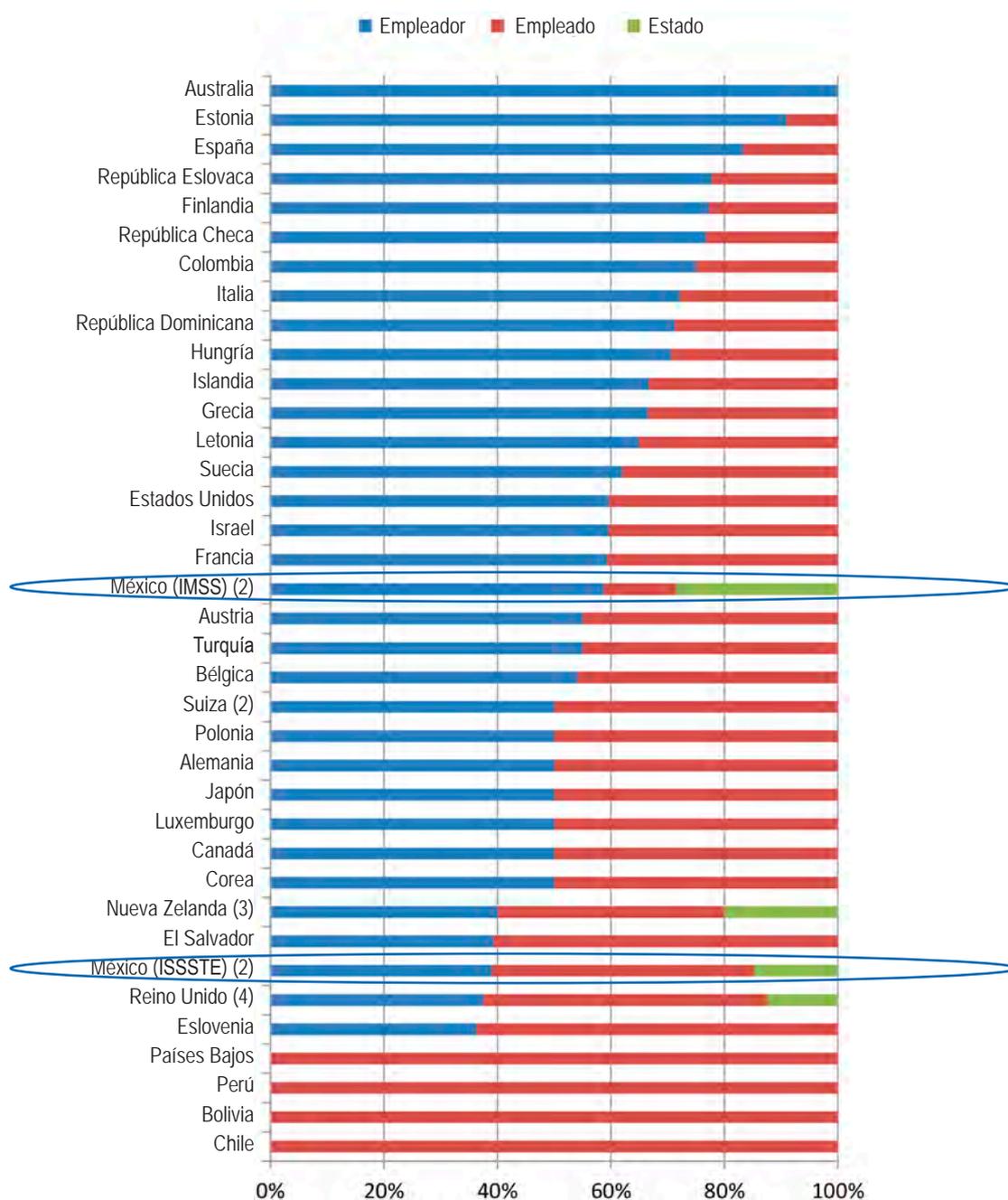
una combinación de fuentes para pagar las contribuciones pensionarias, las contribuciones de los empleadores representan entre 91% en Estonia y 36% en Eslovenia. En promedio, entre los países representados en la gráfica 4.15, las contribuciones de los empleadores representan 54% del total de las contribuciones pensionarias, las contribuciones de los empleados 44% y las contribuciones del Estado 2%. Por lo general, solo los empleadores y los trabajadores hacen contribuciones pensionarias. Fuera de México, las contribuciones pensionarias del Estado se encuentran en los planes de pensiones voluntarias de inscripción automática en Nueva Zelanda y el Reino Unido. En Nueva Zelanda (los planes KiwiSaver), el Estado aporta 50 centavos por cada dólar de contribución de los miembros (3% mínimo, con una contribución del empleador mínima similar) anualmente hasta 521.43 dólares neozelandeses. En el Reino Unido, para octubre de 2018, el Estado aportará 1% de los salarios en una contribución mínima total de 8% en los planes de inscripción automática.

Los empleados en México no aportan mucho de la tasa de contribución total como en la mayoría de los países de la OCDE. En efecto, en la gráfica 4.15 se puede observar que el porcentaje de la contribución total pagada por los trabajadores del sector privado está entre los más bajos, solo en Estonia y Australia los empleados del sector privado pagan un porcentaje más bajo del total de las contribuciones (0% en Australia, 9.1% en Estonia y 12.8% en México).

El incremento en las tasas de contribución podría ser gradual para permitir que todos los interesados se ajusten al costo del cambio. En 2012, Australia aprobó un incremento en las contribuciones pensionarias obligatorias de 9 a 12%. Inicialmente, el aumento se escalonó entre julio de 2013 y julio de 2019. La expectativa es aplicar esa tasa de contribución de 12% a partir del 1 de julio de 2025. Según el nuevo calendario, los planes son que la tasa de contribución se detenga durante siete años en 9.5% (hasta 2021) y después aumente en 0.5% cada año hasta llegar a 12% para julio de 2025. El Reino Unido introducirá poco a poco, entre octubre de 2012 y octubre de 2018, los niveles de contribuciones mínimas al esquema voluntario de inscripción automática. La tasa de contribuciones totales mínimas (es decir, incluyendo las contribuciones del empleado, el empleador y el Estado) será de 2% hasta septiembre de 2017, luego de 5% entre octubre de 2017 y septiembre de 2018, y de 8% de octubre de 2018 en adelante. Mientras tanto, la tasa de contribución mínima del empleador estará en 1, 2 y luego 3%, respectivamente, durante esos tres periodos.²⁴ Chile introdujo un aumento gradual en el salario supeditado a la tasa de contribución para los trabajadores independientes, que no están obligados a contribuir al sistema obligatorio de pensiones de CD. A partir del 1 de enero de 2012, está previsto que los trabajadores independientes contribuyan con 10%, igual que los empleados en general, por encima de 40% de sus ingresos cubiertos en 2012, 70% en 2013 y 100% en 2014. Hasta ahora, el éxito de esta medida ha sido limitado porque la participación es voluntaria.

Como alternativa, los incrementos en las contribuciones obligatorias podrían estar ligados al aumento de salarios. Las contribuciones se incrementarían solo si aumentan los salarios y, por lo tanto, el aumento de estos no derivará en una reducción en los ingresos disponibles de los trabajadores. Una parte del aumento en los salarios sería para incrementar los ingresos disponibles de los trabajadores, y la otra, para el incremento en su contribución para la pensión. El porcentaje del aumento de salarios que se destina a contribuciones más altas deberá establecerse claramente como resultado de las negociaciones entre las partes interesadas. Es obvio que, cuanto menor sea el porcentaje del aumento de salarios que se destine a contribuciones más altas, más tiempo tomará llegar a la tasa de contribución que permitirá un nivel de ingresos por concepto de jubilación coincidente con las expectativas de las personas. Este incremento se aplicaría en forma individual, lo que sig-

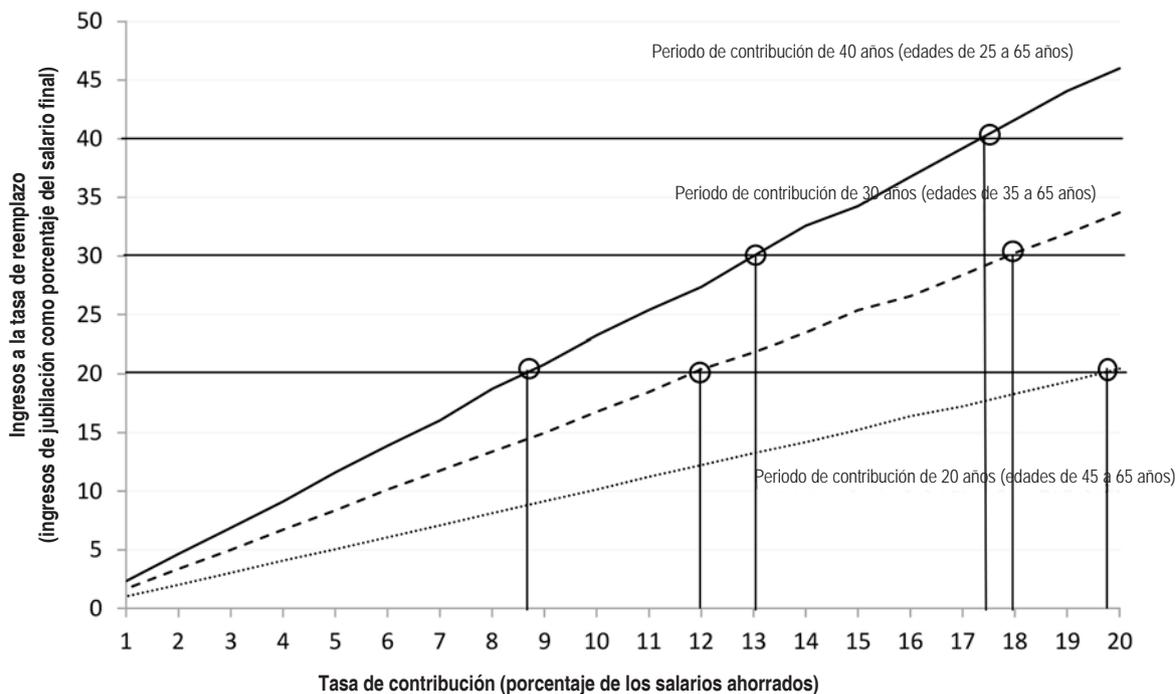
Gráfica 4.15. Distribución del total de las contribuciones pensionarias entre empleadores, empleados y el Estado en países de la OCDE y países no miembros seleccionados, 2012 o los datos disponibles más recientes



Notas: 1. Las contribuciones del Estado incluyen la cuota social para los trabajadores con salario equivalente a tres veces el salario mínimo. 2. La tasa de contribución a los planes de pensiones ocupacionales obligatorias varía según el grupo de edad, de 7% entre 25 y 34 años a 18% después de los 55 años. En la gráfica se usa la tasa de 10% (para personas de 35 a 44 años). 3. Las cifras se refieren a las tasas de contribución mínima para los planes de pensiones KiwiSaver. 4. Las cifras se refieren a las tasas de contribución mínima para los planes de pensiones de inscripción automática.

Fuente: OCDE (2013) y OCDE/BID/el Banco Mundial (2014).

Gráfica 4.16. **Tasas de reemplazo logradas con una probabilidad de 95%, con base en diferentes niveles de contribución**



Nota: Tasas de contribución y de reemplazo en el 5° percentil cuando se invierten los activos en una cartera de valores que incluye 40% de acciones ordinarias y 60% de renta fija, suponiendo rendimientos de inversiones estocásticas, tasas de descuento, inflación, condiciones del mercado laboral y esperanza de vida a los 65 años.

Fuente: OCDE (2012a).

nifica que dos personas que trabajan en una industria distinta pueden tener diferentes aumentos de salarios y, por lo tanto, no pueden aportar la misma tasa en todos los periodos. Cada individuo tendría un ritmo de incremento diferente, hasta llegar a la tasa de contribución obligatoria específica.

También podrían eliminarse los topes en los ingresos al calcular las contribuciones para las pensiones (25 veces el salario mínimo para los trabajadores del sector privado y 10 veces el salario mínimo para los trabajadores del sector público), al menos cuando se trate de las contribuciones hechas por los empleados. Esto permitiría a los trabajadores con ingresos altos contribuir sobre su salario completo y aumentar su tasa de reemplazo.

Por ende, la siguiente pregunta es: ¿cuál sería la tasa de contribución obligatoria tanto para trabajadores del sector público como del privado? Esta tasa de contribución depende primero de la tasa de reemplazo prevista y necesita tomar en cuenta la estructura global del sistema de pensiones.

Ingresos por concepto de jubilación y tasa de contribución previstos

Los ingresos por concepto de jubilación en las pensiones de CD y sus tasas de reemplazo correspondientes dependen del nivel de contribuciones, del periodo de contribución y de otros parámetros que son inciertos (por ejemplo, esperanza de vida, rendimientos, tasas de descuento, periodos de desempleo).²⁵ La gráfica 4.16 muestra cómo se incremen-

tan las tasas de reemplazo a medida que suben las tasas de contribución, dependiendo del periodo de contribución, con una probabilidad de 95%.²⁶ Por ejemplo, para un periodo de contribución de 40 años (de los 25 a los 65 años), pasar de una tasa de contribución un poco menor de 9 a 13% incrementa la tasa de reemplazo potencial, lo que puede lograrse con una probabilidad de 95%, de 20 a 30%, en igualdad de circunstancias.

Los periodos de contribución más prolongados permiten ingresos de jubilación más altos para un nivel de contribuciones determinado. La duración del periodo de contribución determina cuánto tiempo se acumulan los montos aportados y se benefician del interés compuesto. Así pues, cuanto más largo sea el periodo de contribución, más tiempo obtendrán rendimientos los activos acumulados y las personas requerirán guardar menos dinero regularmente para reunir activos y fondear el retiro. Por consiguiente, las tasas de contribución necesarias para obtener ciertos ingresos de jubilación, previstos con una probabilidad de 95%, disminuyen con la duración del periodo de contribución. La gráfica 4.16 muestra que podría lograrse una tasa de reemplazo prevista de 30%, en promedio, si se aporta 13% durante un periodo de 40 años (de los 25 a los 65 años). Sin embargo, si el periodo de contribución es solo de 30 años, la tasa que se necesitaría contribuir para obtener la misma tasa de reemplazo con la misma probabilidad equivaldrían a 18% de los salarios. Para un periodo de contribución de solo 20 años, una tasa de reemplazo de 30% no puede lograrse con una probabilidad de 95% y una tasa de contribución inferior a 20%.

El incremento en las contribuciones aumenta la probabilidad de alcanzar los ingresos de jubilación proyectados y la tasa de reemplazo asociada. Con la misma metodología de la gráfica 4.16, el cuadro 4.8 muestra las tasas de contribución necesarias para lograr diferentes tasas de reemplazo previstas con diversas probabilidades preestablecidas, basadas en una carrera laboral de 40 años, una cartera compuesta por 60% de bonos del gobierno a largo plazo y 40% de acciones ordinarias, y un modelo estocástico. El cuadro muestra que, para lograr una tasa de reemplazo prevista de 60% con una probabilidad de 90%, es necesario aportar 21.75% del salario durante 40 años. Con una tasa de contribución de 15.5%, la probabilidad de lograr una tasa de reemplazo de 60% baja a 75%. Si los encargados de las políticas públicas fijan una meta del sistema de pensiones para ofrecer ingresos de pensiones que equivalgan al 70% del último salario con una probabilidad de 90%, la tasa de contribución necesitaría aumentar a 25.25%.

Por lo tanto, son irreales las tasas de contribución para alcanzar las tasas de reemplazo previstas de la misma magnitud que las concedidas conforme a la antigua fórmula de BD y con una probabilidad alta. Los beneficios pensionarios otorgados por la fórmula de BD son demasiado generosos en vista de las tasas de contribución vigentes. Por consiguiente, la única forma de suavizar el periodo de transición sin incrementar la contribución a niveles poco realistas sería ajustar a la baja los ingresos por concepto de jubilación concedidos según la fórmula de BD, avanzar y aumentar en paralelo las tasas de contribución hasta los niveles de otros países similares (por ejemplo, 10% para todos los trabajadores). Antes de elaborar esta propuesta, revisemos las propuestas adicionales para aumentar más la contribución sin incrementar el costo laboral, es decir, usando las contribuciones ya desembolsadas.

Destinar al retiro parte de las contribuciones hechas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Para reducir la brecha pensionaria del país, la propuesta de reforma vigente aprobada por la Cámara de Diputados y pendiente de aprobación en el Senado establece la creación

Cuadro 4.8. **Tasas de contribución necesarias para lograr diferentes tasas de reemplazo con una probabilidad determinada**

	Tasa de reemplazo proyectada (TR)								
		30	40	50	60	70	80	90	100
Probabilidad	50	5.3	7.0	8.8	10.3	12.0	14.0	15.5	17.3
	75	7.8	10.5	13.0	15.5	18.0	20.8	23.5	26.0
de llegar a la TR	90	11.0	14.5	18.0	21.8	25.3	28.8	32.3	36.3
	95	12.8	17.3	21.8	25.8	30.5	35.0	39.0	43.3
proyectada	99	17.3	23.3	28.5	34.5	39.3	45.8	51.5	57.06

Nota: Los cálculos de la OCDE suponen condiciones inciertas en los rendimientos de la inversión, la inflación, las tasas de descuento, la esperanza de vida y el mercado laboral. Las personas hacen aportaciones durante un periodo de 40 años, los activos se invierten en una cartera que se compone de 40% de acciones ordinarias y 60% en bonos del gobierno a largo plazo, y se supone que compran una renta vitalicia nominal a los 65 años.

Fuente: Cálculos de los autores.

de una cuenta individual mixta para efectos de desempleo, vivienda y pensiones, utilizando parte de las contribuciones a la subcuenta de vivienda de los trabajadores del sector privado, administrada por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Según la propuesta, la actual contribución de 5% de los empleadores a INFONAVIT se dividiría en dos partes: (i) una cuenta de vivienda que seguiría funcionando igual al sistema presente, pero con el monto de contribución reducido de 5 a 2% de los ingresos; y (ii) una nueva cuenta mixta, donde se colocaría el 3% restante de la contribución de los empleadores.

Esta cuenta mixta podría usarse para tres fines: seguro de desempleo, pagos de hipotecas o ingresos de jubilación. Como ya se hace ahora, los saldos acumulados en ambas cuentas podrían utilizarse para financiar la vivienda, mientras que las futuras contribuciones a ambas cuentas servirían para pagar las hipotecas. Asimismo, los saldos restantes en cualquiera de las cuentas se agregarían a la cuenta individual para el retiro en el momento en que el trabajador se vuelve elegible para el retiro. Al mismo tiempo, el principal cambio sería que los trabajadores usarían el saldo en la cuenta mixta para el seguro de desempleo. Los individuos elegibles pueden cobrar beneficios por desempleo hasta por seis meses, una vez cada cinco años.²⁷ Además, en contraste con la situación actual, en que el INFONAVIT retiene los fondos en la subcuenta de vivienda, aunque el trabajador no solicite un préstamo para vivienda, de conformidad con la propuesta de ley actual, el trabajador estaría en libertad de transferir la cuenta mixta a la AFORE de su elección después de julio de 2017. Por lo tanto, los trabajadores que estén dispuestos a aumentar sus futuros ingresos de jubilación podrían dejar los fondos en su cuenta mixta de INFONAVIT, o bien, traspasarlos a una AFORE.

La principal limitación de esta propuesta respecto al objetivo de incrementar los futuros ingresos de jubilación de los trabajadores del sector privado es que los recursos en la cuenta mixta no están destinados al retiro. Hay riesgo de que todos los activos en la cuenta mixta hayan mermado al momento de jubilarse si los trabajadores recurren a tantos bene-

ficios de desempleo como sea posible o utilizan el fondo para financiar la vivienda. No hay garantía de que la creación de la cuenta mixta incremente a la larga las tasas de reemplazo para los trabajadores del sector privado.

Abundando en la propuesta de la reforma, se podría ir más allá y considerar el desvío de una parte de las contribuciones hechas al INFONAVIT directamente hacia las cuentas individuales para el retiro de CD. Destinar parte de las contribuciones del INFONAVIT al retiro incrementaría las contribuciones pensionarias obligatorias sin aumentar el total de las aportaciones al seguro social que hacen los trabajadores y los empleadores.

La mayoría de los interesados en las pensiones en México parecen estar a favor de desviar parte de las contribuciones hechas al fondo de la vivienda hacia las cuentas individuales para el retiro de CD. Afirman que el fondo de la vivienda podría cumplir su función básica de brindar vivienda a los individuos de bajos ingresos con tasas de contribución inferiores. Pero ¿por qué el INFONAVIT necesita los fondos cautivos de los trabajadores para financiar los préstamos para comprar vivienda, cuando la banca podría proporcionar esto sin las contribuciones? Más aún, en muchos otros países de la OCDE la vivienda costeable se proporciona sin recurrir a las contribuciones de los trabajadores al fondo de la vivienda. Finalmente, la tasa de rendimiento sobre las contribuciones al fondo de vivienda ha sido decepcionante (OCDE, 2015a). Solía pagarse con las utilidades operativas de la institución, pero en la práctica parece haber seguido la tasa de aumento del salario mínimo. En la actualidad, el INFONAVIT sigue un régimen de inversión establecido que se parece al de las SIEFORE básicas 2.

Sin embargo, a los representantes de sindicatos y trabajadores parece desagradarles la idea de cambiar parte de las aportaciones hechas al INFONAVIT a las cuentas individuales para el retiro, porque entonces el dinero se destina al retiro y los trabajadores no pueden tener acceso a aquél para fondear la vivienda si la necesitan.

Introducir las contribuciones voluntarias automáticas con opción de salida

Otra opción para aumentar las tasas de contribución es incrementar el ahorro voluntario alentando a las personas a hacerlo de manera automática. Este esquema de contribución voluntaria automática iría acompañado de una opción de salida, dando a los trabajadores la alternativa de no contribuir si así lo deciden.

La inscripción automática se ha popularizado en los últimos años para aumentar la cobertura en los sistemas de pensiones voluntarias. Incluye el registro automático de las personas en los planes de pensiones privados, pero con la opción de salirse en periodos específicos. La inscripción automática se orienta a controlar la inercia de las personas sobre el ahorro para el retiro y la pensión, al tiempo que preserva la elección individual, y la responsabilidad para decidir respecto a ahorrar en un plan de pensiones privado.

Este mecanismo podría implementarse de la siguiente manera: a partir de una fecha determinada, los empleadores deducirían parte del salario de los trabajadores y pagarían las contribuciones de estos a las subcuentas voluntarias del sistema de CD (de preferencia una de las que tengan perspectivas a largo plazo en las que las contribuciones no puedan retirarse antes de la jubilación). Los trabajadores tendrían un tiempo específico (llamado ventana de salida opcional) para decidir desligarse del esquema. El capítulo 4 de la OCDE (2014) identifica los elementos del diseño de los esquemas de inscripción automática que pueden influir en la cobertura y los resultados de la contribución y examina la experiencia de la inscripción automática en seis países de la OCDE (Canadá, Chile, Italia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos). En particular, evalúa el impacto potencial en la

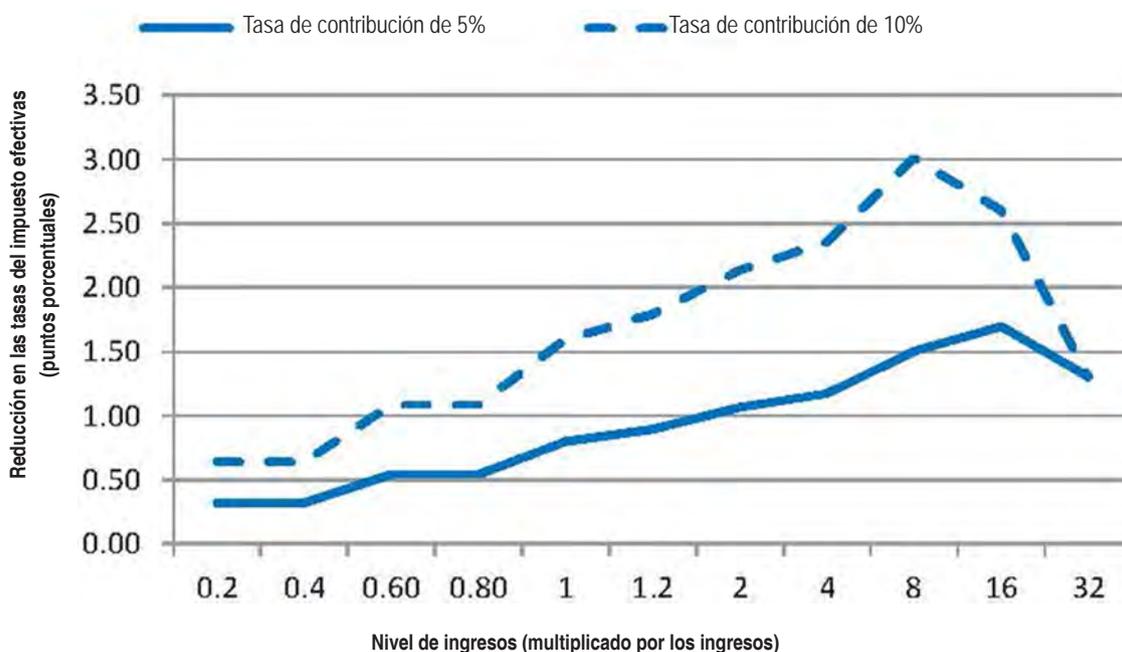
población objetivo, la ventana para la salida opcional, las tasas de contribución, los incentivos financieros y no financieros, y otras características de planes de pensiones, incluidas opciones predeterminadas.

En el caso de México, las contribuciones compartidas gubernamentales del empleador o el Estado también podrían contemplarse para aquellos que no se desligan, como una forma de animar a los trabajadores a que contribuyan.²⁸ La siguiente subsección analiza con mayor detalle las posibilidades de mejorar los incentivos en México para estimular el ahorro voluntario para la pensión.

Mejorar los incentivos para el ahorro voluntario para la pensión

Mientras tenga una perspectiva a largo plazo, el ahorro voluntario para la pensión goza de ventajas tributarias en México con objeto de promover el ahorro adicional para el retiro. Los trabajadores pueden deducir de su base del impuesto sobre la renta contribuciones hasta de cuatro veces el salario anual mínimo o 10% de los ingresos brutos totales del contribuyente, la cifra que sea menor.²⁹ Sin embargo, las deducciones de impuestos son el máximo incentivo del ahorro para el retiro para aquellos trabajadores cuyo nivel de ingresos es el más alto, ya que están sujetos a las tasas de impuestos marginales más altas. Esto queda ilustrado en la gráfica 4.17, con tasas de contribución de 5 y 10%. El límite de deducciones reduce el incentivo, medido como una reducción en la tasa del impuesto efectiva, solo para los trabajadores con ingresos muy altos. Además, solo los trabajadores con ingresos superiores a 400,000 pesos anuales (18 veces el salario mínimo) están legalmente obligados a presentar la declaración del impuesto sobre la renta. Los trabajadores con ingresos inferiores a ese límite pueden pedir al empleador que retenga el impuesto por

Gráfica 4.17. Incentivos de las deducciones de impuestos para las diferentes tasas de contribución, por nivel de ingresos



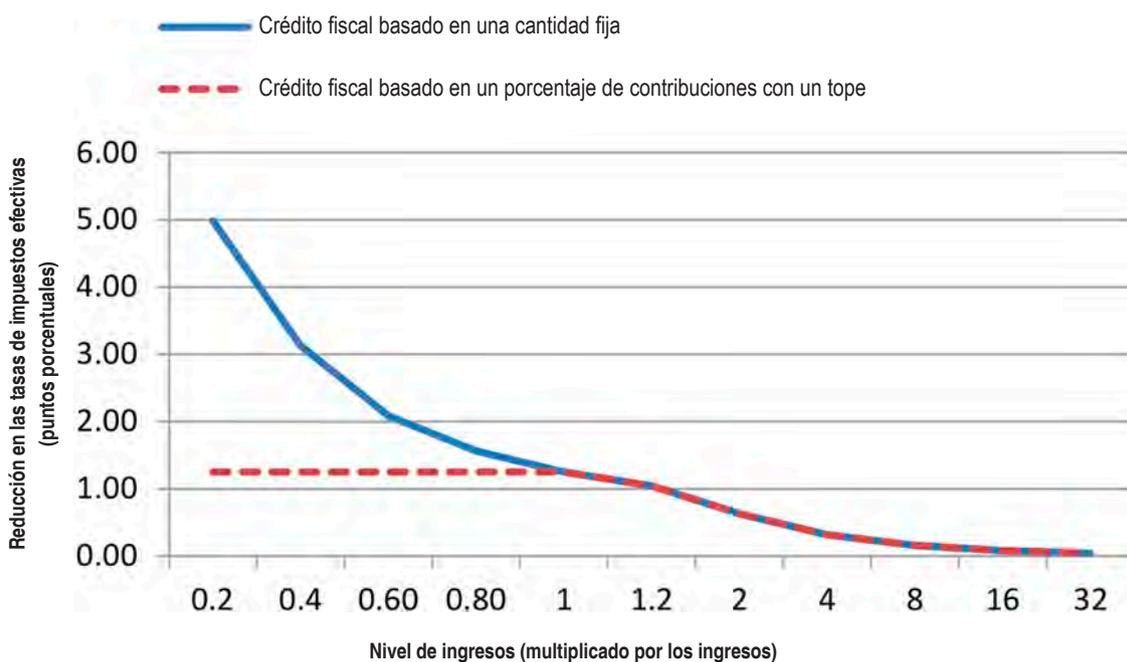
Fuente: Cálculos de los autores usando los límites actuales de los impuestos en México.

pagar. No obstante, esto es inusual. Por lo tanto, en la práctica, el incentivo fiscal no es un aliciente para la mayoría de la población.

Otra manera de introducir los incentivos fiscales de manera que sean progresivos es el uso de un crédito fiscal (OCDE, 2012). Los créditos fiscales implican que después de calcular los ingresos gravables y aplicar las tasas del impuesto, en relación con los límites de los ingresos para determinar el impuesto adeudado, es posible aplicar una deducción a este impuesto. Esta deducción puede ser una cantidad fija igual para todos los niveles de ingresos o un porcentaje de las contribuciones con un tope. En ambos casos, el incentivo de los créditos fiscales es menor para los individuos con ingresos más altos (véase la gráfica 4.18). Sustituir las deducciones de impuestos con créditos fiscales puede ayudar a incrementar el incentivo para hacer contribuciones voluntarias adicionales en individuos que tienen ingresos de medianos a bajos.

La evidencia internacional muestra que, además de los incentivos fiscales, otros tipos de incentivos financieros, en particular los subsidios fijos y las contribuciones compartidas gubernamentales, tienen un impacto positivo en la cobertura y los niveles de contribución en los planes de pensiones voluntarios. Más aún, los subsidios fijos y las contribuciones compartidas parecen reducir la disparidad en las tasas de cobertura por nivel de ingresos en los sistemas voluntarios. Las experiencias australiana, alemana y neozelandesa (capítulo 4, OCDE, 2012) subrayan el fuerte impacto que los subsidios y las contribuciones compartidas gubernamentales pueden tener en las tasas de cobertura y de contribución en los planes voluntarios de pensiones privadas. La experiencia alemana indica que los subsidios fijos tienen un efecto positivo en la tasa de cobertura para los individuos de bajos ingresos,

Gráfica 4.18. **Incentivos de los créditos fiscales, por nivel de ingresos**



Notas: Los cálculos suponen una tasa de contribución de 5%. El crédito es igual a 25% del monto aportado y el tope es igual al crédito para el ingreso promedio.

Fuente: Cálculos de los autores con base en los límites de impuestos actuales en México.

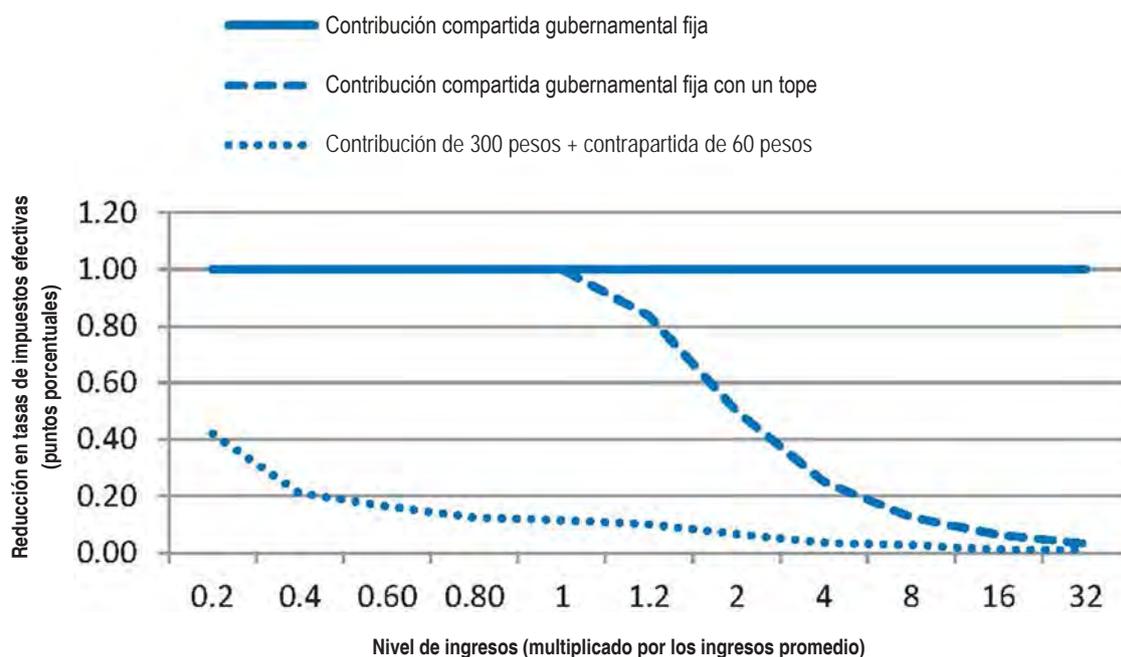
mientras que el caso australiano muestra que las contribuciones compartidas fomentan contribuciones más altas, pero no necesariamente son eficaces para aumentar la cobertura entre los grupos de bajos ingresos. Nueva Zelanda, que combina los subsidios y las contribuciones compartidas, logra una distribución de ingresos similar de los miembros de KiwiSaver y de la población elegible.³⁰

Ya existe una contribución compartida gubernamental en el sistema mexicano de pensiones para los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE (programa llamado ahorro solidario). Las personas pueden aportar entre 1 y 2% de sus ingresos voluntariamente y el gobierno pone 3.25 pesos por cada peso. Desde su introducción, el monto de las contribuciones voluntarias ha aumentado (véase la gráfica 4.12). Sin embargo, este programa puede resultar muy costoso para el gobierno federal, que paga efectivamente 76% de todas las contribuciones a las cuentas de ahorro solidario.

Hay una propuesta de introducir las contribuciones compartidas gubernamentales entre los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS.³¹ Con la propuesta actual, el ahorro voluntario se complementaría mediante una contribución automática del gobierno federal igual a una fracción del ahorro de los trabajadores, hasta un límite predefinido. El gobierno aportaría 0.20 centavos por cada peso aportado, hasta un máximo de 60 pesos anuales (por 300 pesos de contribuciones del trabajador).

Sin embargo, la aportación compartida del gobierno puede resultar insuficiente para incentivar a los trabajadores del sector privado a que hagan contribuciones voluntarias adicionales. En efecto, la gráfica 4.19 muestra este resultado en la línea verde, en el supuesto de que las personas aportaron el máximo de 300 pesos. Al compararlo con una con-

Gráfica 4.19. Incentivos de la contribución compartida del gobierno, por ingresos



Notas: Los cálculos suponen una tasa de contribución de 5% y una contribución compartida de 1%. El tope es igual a la compartición para el ingreso promedio. La línea verde representa el incentivo causado por una contribución compartida de 60 pesos del gobierno por 300 pesos aportados por el trabajador.

Fuente: Cálculos de los autores usando los límites de impuestos actuales en México.

tribución compartida fija típica de uno a cinco (línea azul), menor que la aportación para los empleados del sector público, pero mayor que para los empleados del sector privado, está claro que la contribución compartida propuesta para los empleados del sector privado puede ser baja, ya que la reducción en la tasa tributaria efectiva sería muy limitada. En la gráfica también se observa que establecer un tope después de cierto nivel de ingresos (aquí el ingreso promedio), línea roja punteada, puede tener los resultados previstos al fomentar el ahorro voluntario para el retiro, mientras que reduce sus costos, porque el incentivo baja para el ingreso más alto.³²

México puede considerar la aplicación de otras tasas de contribución compartida, en vista de la experiencia internacional. Como se muestra en el cuadro 4.9, las tasas compartidas en los países de la OCDE (excepto México) puede variar de 4.25% en Austria a 50% en Australia, Islandia y Nueva Zelanda. Por una parte, el programa de ahorro solidario, con una tasa compartida de 325%, destaca como muy generoso y costoso para el gobierno federal; por otra, la propuesta para los trabajadores del sector privado, con una tasa compartida de 20% hasta un límite anual de 60 pesos, podría desalentar a los trabajadores a que hagan contribuciones voluntarias adicionales.

Finalmente, respecto a la contribución compartida, las deducciones de impuestos combinadas con las contribuciones compartidas topadas pueden hacer que los incentivos fiscales sean más neutros respecto a los ingresos. La gráfica 4.20 muestra el incentivo en términos de reducción en las tasas de impuestos efectivas por tener deducciones de las contribuciones y agregar una contribución compartida de un punto porcentual, dada una tasa de contribución de 5%. La deducción de impuestos es un incentivo mayor conforme aumentan los ingresos: agregar el incentivo de una contribución compartida de un punto porcentual solo desplaza la curva hacia arriba incrementando el incentivo, pero sin cambiar la estructura de ingresos de los incentivos (línea azul). Sin embargo, agregar una contribución compartida de un punto porcentual con un tope (por ejemplo, un tope igual a una contribución compartida equivalente a la del ingreso promedio) cambia la relación del incentivo fiscal con los ingresos al hacerla más plana (línea roja punteada).

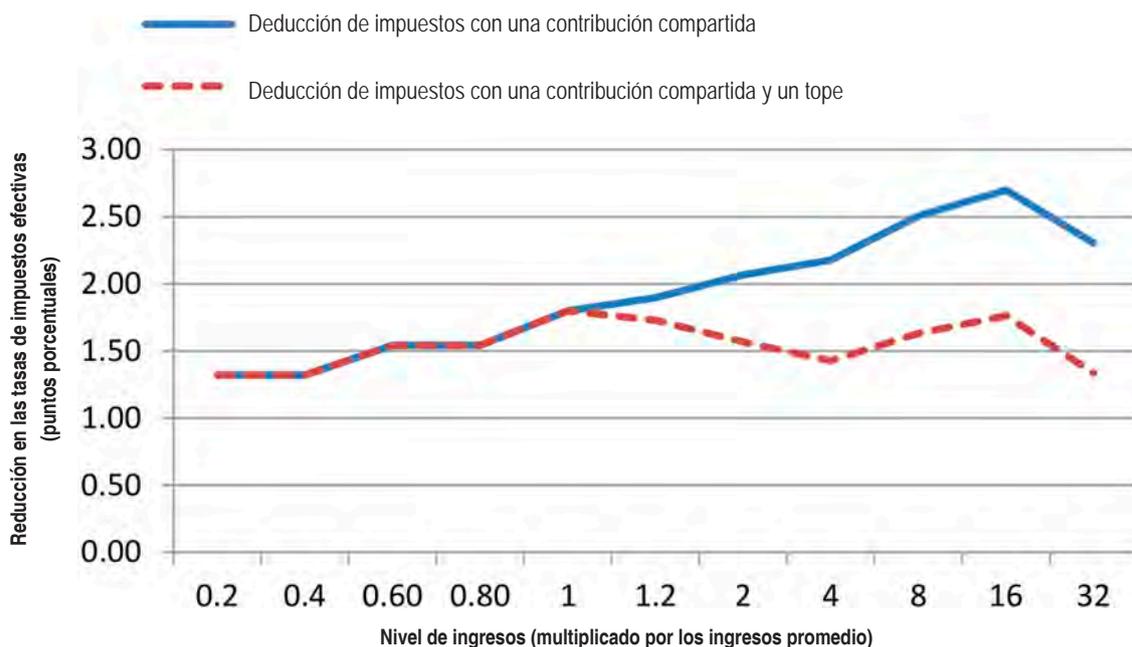
La evidencia internacional también indicó que tener subsidios puede alentar las contribuciones voluntarias, en especial para quienes perciben ingresos de medianos a bajos. La experiencia alemana indica que los subsidios fijos tienen un efecto positivo en la tasa de cobertura para los individuos de bajos ingresos.

Alemania experimentó un incremento importante en la cobertura, especialmente para trabajadores de bajos ingresos, gracias a la introducción de las pensiones Riester en 2001. Cualquier persona cubierta por el sistema de seguro social, sujeta a la obligación tributaria total, puede adquirir los productos Riester. Los participantes reúnen las condiciones para los subsidios y la deducción fiscal del Estado, cuyo nivel depende de la tasa de contribución respectiva y del número de hijos. Para recibir del Estado el subsidio completo, los participantes en las pensiones deben invertir cuando menos 4% de sus ingresos del año previo en un plan Riester.³³ Desde 2008, el subsidio anual básico del Estado es de 154 euros para los solteros, 308 euros para las parejas casadas (cuando cada cónyuge tiene su propio plan) y 185 euros por cada hijo (300 euros para los niños nacidos en 2008 o después). Solo las familias de bajos ingresos pueden recibir el subsidio completo sin invertir 4% de sus ingresos si aportan al menos 60 euros anuales. Esta excepción es válida para que las personas reciban los beneficios sociales mínimos, los trabajadores de bajos ingresos (ingresos menores de 800 euros mensuales) y las personas inactivas no jubiladas que no tienen ingresos. La tasa de cobertura de los planes de pensiones Riester era de 29.3% de la población en edad de trabajar a finales de 2013 (véase la gráfica 4.21), y parece haberse estancado desde 2011.

Cuadro 4.9. Programas de contribuciones compartidas gubernamentales en los países de la OCDE

País	Descripción del programa de contribución compartida gubernamental
Australia	La contribución conjunta es una contribución compartida del gobierno para los individuos elegibles. La tasa de contribución compartida es de 50% desde 2012-2013. Los individuos con ingresos por debajo del límite inferior de ingresos (AUD 34 488 para 2014-2015) pueden obtener 50 centavos por cada dólar aportado, hasta obtener el derecho máximo completo (AUD 500 para 2014-2015). Por cada dólar que el individuo gane por arriba del límite de ingresos inferior, el derecho máximo se reduce en 3.333 centavos.
Austria	Las contribuciones personales a un plan de previsión para el retiro patrocinado por el Estado pueden atraer contribuciones compartidas del Estado. La tasa de contribución compartida corresponde a una tasa fija de 2.75% más una tasa variable, dependiendo del nivel general de la tasa anual de interés. Para 2014, la tasa variable es 1.5% (así pues, la tasa de contribución compartida total es de 4.25%). Al 1 de junio de 2014, las contribuciones personales máximas consideradas para calcular la contribución del Estado son de 2 495.12 euros (por ende, la máxima contribución compartida del Estado para 2014 es de 106.04 euros).
Chile	Los trabajadores que hacen contribuciones voluntarias y asignan esos ahorros al incremento o actualización de su pensión, tienen derecho a una contribución compartida del Estado, correspondiente al 15% del monto ahorrado anualmente, sujeto a un límite. Estos fondos se agregan cada año a la cuenta individual de capitalización. Por cada año calendario, esta contribución se limita a 6 UTM (Unidad Tributaria Mensual).
República Checa	Las contribuciones de los empleados hechas a los planes de seguros de pensiones suplementarias son compartidas cada mes por el gobierno conforme a la siguiente escala: <ul style="list-style-type: none"> – 230 coronas checas si el individuo aporta cuando menos 1 000 coronas el mismo mes. – 210 coronas checas si el individuo aporta entre 900 y 999 coronas el mismo mes. – 190 coronas checas si el individuo aporta entre 800 y 899 coronas el mismo mes. – 170 coronas checas si el individuo aporta entre 700 y 799 coronas el mismo mes. – 150 coronas si el individuo aporta entre 600 y 699 coronas el mismo mes. – 130 coronas checas si el individuo aporta entre 500 y 599 coronas el mismo mes. – 110 coronas checas si el individuo aporta entre 400 y 499 coronas el mismo mes. – 90 coronas checas si el individuo aporta entre 300 y 399 coronas el mismo mes. – 0 coronas checas si el individuo aporta menos de 300 coronas el mismo mes.
Islandia	De conformidad con los contratos colectivos, los empleadores aportan un mínimo de 2% a los planes de pensiones personales voluntarios si el empleado iguala la cantidad al menos con el mismo porcentaje. La tasa de contribución más común (empleado y empleador) es, por lo tanto, de 6% del salario del empleado, cuando éste aporta su porcentaje máximo (4%).
México	El ahorro solidario es un mecanismo de contribución compartida del gobierno federal para motivar a los trabajadores del sector público afiliados al sistema de pensiones para que hagan aportaciones voluntarias. Por cada peso que el trabajador aporta voluntariamente para efectos del retiro, el gobierno federal, en su capacidad de empleador, aporta 3.25 pesos. Los trabajadores pueden aportar 1 o 2% de su salario.
Nueva Zelanda	El gobierno hace una aportación anual a las cuentas de KiwiSaver mientras los miembros aporten y sean mayores de 18 años (y cumplan con algunos criterios adicionales). El gobierno paga 50 centavos por cada dólar de aportación anual del miembro hasta un pago máximo de 521.43 dólares neozelandeses.

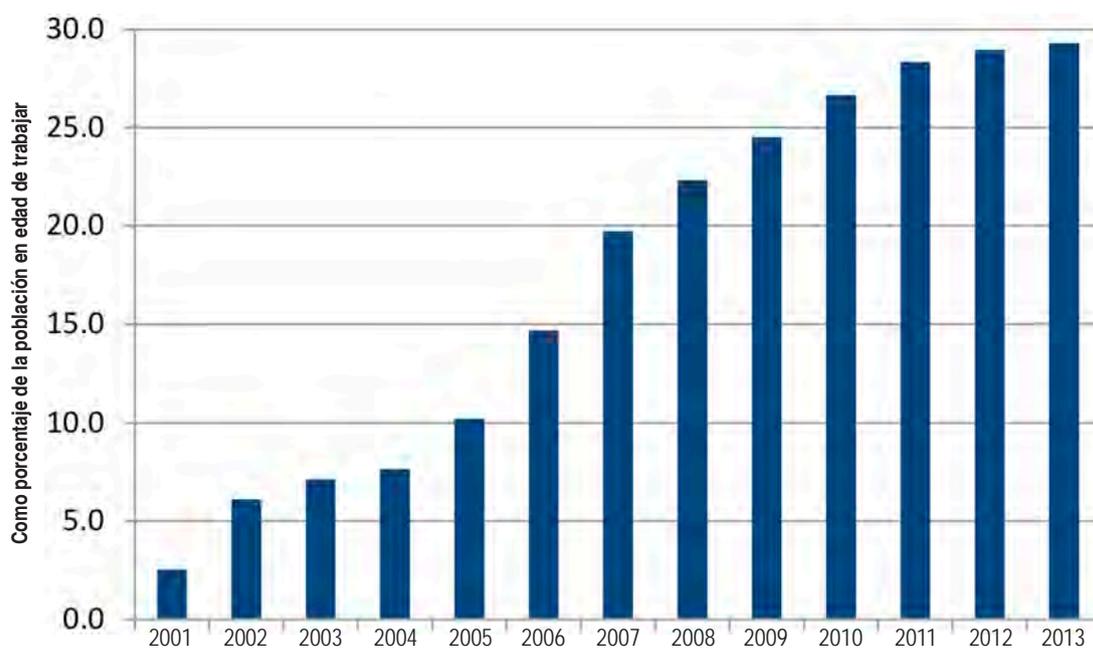
Gráfica 4.20. Incentivos al agregar las contribuciones compartidas a las deducciones de impuestos, por nivel de ingresos



Nota: Los cálculos suponen una tasa de contribución de 5% y una contribución compartida de 1%. El tope es igual a la compartición para los ingresos promedio.

Fuente: Los cálculos de los autores usan los límites de impuestos actuales en México.

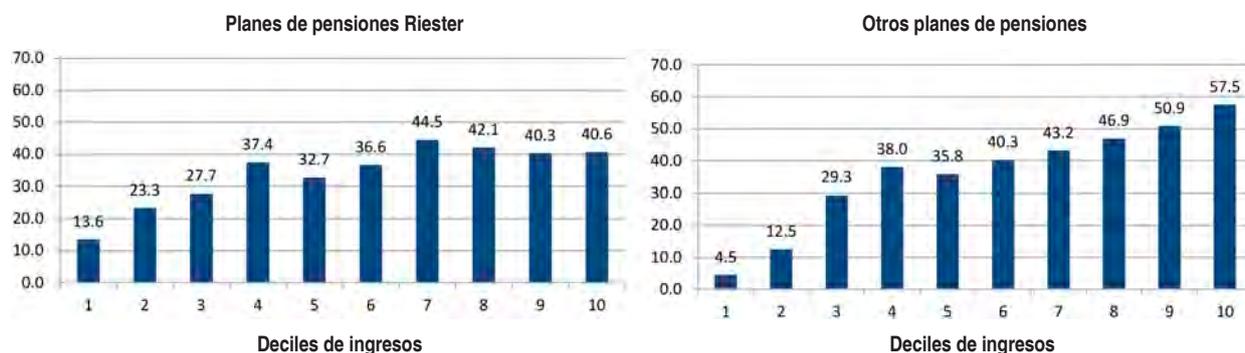
Gráfica 4.21. Cobertura en el tiempo de los planes de pensiones Riester



Fuente: Ministerio alemán de Asuntos laborales y sociales.

Gráfica 4.22. Tasa de cobertura de los planes de pensiones privados en Alemania, conforme a los ingresos de la familia y el tipo de plan, diciembre de 2008

Como porcentaje de la fuerza laboral



Fuente: Cálculos de la OCDE usando la Encuesta SAVE de 2009.

En Alemania, a diferencia de los planes de pensiones ocupacionales y otros personales, las pensiones Riester generalmente logran una mejor distribución de la cobertura en todos los grupos de ingresos. La gráfica 4.22 muestra el porcentaje de las familias en las que al menos uno de los cónyuges está inscrito en un plan de pensiones privado que no sea un plan Riester (grupo de la derecha) o en un plan Riester (grupo de la izquierda). Cuando los planes Riester quedan excluidos, a mayores ingresos de la familia, más alta es la tasa de cobertura de los planes de pensiones privados. Las tasas de cobertura para las pensiones Riester son, por otra parte, más homogéneas en los grupos de ingresos y, en realidad, llegan a su nivel máximo para los individuos que están en los grupos de medianos recursos (4° y 7° deciles). La distribución de las tasas de cobertura por ingresos también está más concentrada en los planes Riester que en otros planes de pensiones privadas. En particular, los planes Riester logran tasas de cobertura más altas para las familias de bajos ingresos (por ejemplo, 13.6% de la fuerza laboral en el 1^{er} decil) que otros planes de pensiones privadas (4.5%), aunque la tasa de cobertura promedio de los planes Riester es más baja. Como los planes Riester se diseñaron primordialmente para que resultaran accesibles para quienes reciben salarios bajos (por ejemplo, mediante una contribución anual mínima de 60 euros, las personas reciben beneficios sociales mínimos), en realidad es más fácil para ellos obtener del Estado el subsidio completo. Éste es, con toda probabilidad, el factor principal que da origen a las altas tasas de cobertura entre quienes ganan poco.

El sistema mexicano de pensiones ya tiene la cuota social, que es un subsidio pagado por el gobierno federal en la cuenta individual para el retiro obligatoria. Sin embargo, no se usa para promover un ahorro adicional voluntario para la pensión.³⁴

Las autoridades mexicanas podrían pensar en la introducción de subsidios fijos al componente de ahorro voluntario de su sistema de pensiones para promover un ahorro voluntario más alto, en especial para los individuos con ingresos de medianos a bajos. Sin embargo, como la contribución obligatoria no parece aumentar mucho la cobertura para los trabajadores del sector privado, los encargados de formular políticas quizá necesiten plantearse que las contribuciones compartidas pueden funcionar mejor.

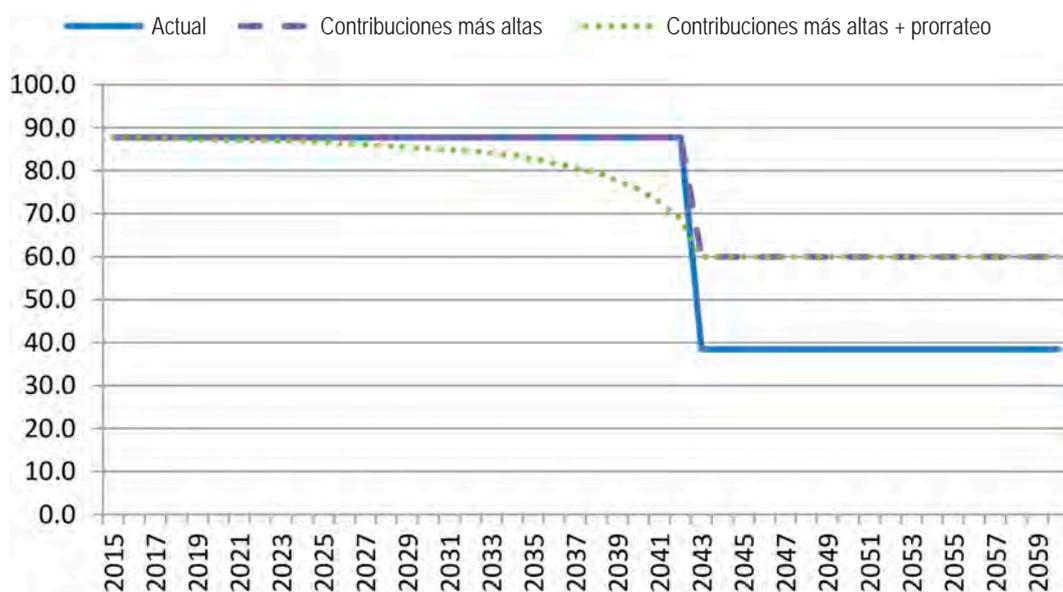
4.6.2. Introducir un sistema de prorrateo para los trabajadores “generación transición”

Para suavizar el fuerte cambio en los ingresos de jubilación y las tasas de reemplazo que se producirán al terminar el periodo de transición, es necesario combinar un incremento en las tasas de contribución con un sistema de prorrateo para los trabajadores “generación transición” de los sectores público y privado. El aumento en las tasas de contribución que se necesitaría para compensar plenamente la baja en los ingresos de pensiones para los trabajadores de los sectores público y privado, cuando termina el periodo de transición, puede ser muy elevado, en especial para los trabajadores del sector privado. La gráfica 4.23 ilustra los incrementos razonables en las tasas de contribución (véase la línea punteada púrpura en la gráfica 4.23) que, aunque se mitigara el paso drástico, seguiría habiendo una marcada diferencia entre quienes se jubilen conforme al antiguo sistema de BD y quienes lo hagan según las reglas de CD.³⁵ El fuerte cambio puede suavizarse más aplicando un sistema de prorrateo de ahora en adelante para todos los trabajadores “generación transición” (véase la línea verde punteada en la gráfica 4.23).

El sistema de prorrateo es para todos los trabajadores de “generación transición”, tanto del sector público como del privado. Se mantendrían todos los derechos de pensiones ganados conforme a la antigua fórmula de BD, pero de ahora en adelante los trabajadores solo obtendrían beneficios pensionarios según las reglas de CD, de modo que los beneficios pensionarios de jubilación incluirían dos componentes, BD y CD:

- **Componente de BD:** el pago de pensiones correspondiente se calcularía con base en la antigua fórmula de BD y el número de años pasados en ese sistema hasta determinada fecha. Los activos acumulados hasta esa fecha en las cuentas individuales para el retiro (más los rendimientos de la inversión) financiarían parcialmente el componente de BD. Cuando este saldo se agote, el componente de BD se financiaría con presupuesto federal. Para los trabajadores del sector público que optaron por permanecer en el

Gráfica 4.23. Ilustración de cómo suavizar el periodo de transición



antiguo sistema de BD, al no tener activos acumulados, todos los fondos para el componente de BD procederían del presupuesto federal.

- Componente de CD: la nueva acumulación en las cuentas individuales para el retiro, desde esa fecha hasta el retiro, se usaría para pagar el componente de CD. El pago de pensiones correspondiente dependería de los rendimientos de la inversión y del número de años para el retiro.

Esta propuesta mejoraría el nuevo sistema de CD. En primer término, haría que el nuevo sistema de CD parezca menos injusto para los trabajadores que ingresaron al mercado laboral después de que se implementaron las reformas (1997 para los trabajadores del sector privado y 2007 para los sectores del sector público). Sin embargo, los trabajadores “generación transición” verían reducidos sus beneficios pensionarios potenciales, pero esos beneficios no tenían el respaldo total del actual nivel de contribuciones, como ya se analizó. En segundo lugar, los trabajadores, en particular los de “generación transición”, tendrían un mayor sentido de propiedad de sus cuentas individuales para el retiro y aumentaría la disciplina financiera de los cotizantes y de los fondos de pensión, y probablemente se limitaría el gasto público ineficiente.

La propuesta de prorrateo también tendría impacto en las finanzas públicas. Habría un ahorro sustancial al reducir las obligaciones de BD potenciales al aplicar el sistema de prorrateo a los trabajadores del sector privado. Actualmente, las pensiones de BD para los trabajadores del sector privado “generación transición” que eligen el antiguo sistema al jubilarse, se pagan de los activos acumulados en sus cuentas individuales para el retiro, los cuales se transfieren al gobierno federal. Sin embargo, las contribuciones que formaron esos activos no son suficientes para cubrir los beneficios prometidos según la antigua fórmula de BD. Por lo tanto, el gobierno necesita dar un financiamiento complementario. La introducción del sistema de prorrateo limitaría los pagos del gobierno y sus obligaciones potenciales, ya que solo se necesitaría cubrir los derechos de BD adquiridos hasta la fecha. Para los trabajadores del sector público que decidieron permanecer en el antiguo sistema de BD, el gobierno experimentaría un aumento de gastos a corto plazo, porque las contribuciones actuales ya no pagarían los beneficios pensionarios de la actualidad. En cambio, las contribuciones se acumularían en sus cuentas individuales para el retiro. Sin embargo, el sistema de prorrateo aplicado a los trabajadores del sector público reduciría los futuros gastos gubernamentales porque de ahora en adelante sus futuros beneficios pensionarios se basarían en los activos acumulados en sus cuentas individuales para el retiro.

4.6.3. Incrementar la cobertura y la densidad de contribución

El principal motivo por el cual la cobertura y la densidad de contribución son relativamente bajas en México, a pesar de la afiliación obligatoria de los empleados, está relacionado con la importancia del sector informal.³⁶ A finales de 2014, 58.1% de los trabajadores estaban en el sector informal, por lo tanto no contribuían al sistema de pensiones. Además, conforme a la Encuesta Nacional de Trayectorias Laborales, muchos trabajadores cambian del sector formal al informal varias veces durante su carrera laboral, lo que lleva a una densidad de contribución baja en el sistema de pensiones.³⁷ Entre enero de 2007 y julio de 2012, 17.1% de los trabajadores habían cambiado de la formalidad a la informalidad y 17.6% de la informalidad a la formalidad. En el periodo de cinco años, 24% de los trabajadores habían trabajado en ambos sectores. Por consiguiente, reducir el sector informal es un objetivo clave de la política laboral para incrementar la cobertura y la densidad de contribución en el sistema de pensiones.

Introducir contribuciones obligatorias para los trabajadores independientes ayudaría a incrementar la cobertura y la densidad de contribución. Por definición, la mayoría de estos trabajadores son informales porque no contribuyen al sistema de pensiones. A finales de 2014, este tipo de trabajadores representaba 22.5% del total de los trabajadores en México. Solo 11.6% de ellos estaban en el sector formal, ya que hacían aportaciones voluntarias al sistema de pensiones (véase la gráfica 4.10). Implementar las contribuciones pensionarias obligatorias para los trabajadores independientes no afectaría a quienes ya contribuyen voluntariamente (11.6%), pero tendría un impacto en los informales (88.4%). Algunos quizá no estén dispuestos a pagar las contribuciones al seguro social y regresen a la informalidad, disminuyendo así el impacto de la medida. Sin embargo, mientras la medida incrementa el número de personas que contribuyen al sistema y que antes eran informales, tendría un impacto positivo.

Chile ha introducido contribuciones obligatorias para los trabajadores independientes de manera gradual. La reforma de las pensiones de 2008 estableció la obligación de que los trabajadores independientes de una determinada categoría fiscal tenían que contribuir al sistema de pensiones privado a partir del 1 de enero de 2012.³⁸ Antes de esa fecha, su participación era voluntaria. La ley estipula un proceso gradual de afiliación al sistema de pensiones y contribuciones obligatorias entre 2012 y 2015. Durante este periodo, la contribución pensionaria se pagará con las desgravaciones tributarias adeudadas a los trabajadores, a menos que estos declaren explícitamente que no desean pagar las contribuciones. Además, la parte de los ingresos cubiertos que se toman en cuenta para las contribuciones aumenta en forma gradual, de 40% en 2012 a 70% en 2013 y 100% en 2014. A partir de 2015, todos los trabajadores independientes elegibles tendrán que cotizar con base en sus ingresos totales cubiertos sin posibilidad de exención opcional. De acuerdo con la Superintendencia de Pensiones chilena, 304,011 individuos independientes, que representan 32% de los afectados por la política, contribuyeron automáticamente al sistema de pensiones en 2013 con base en sus ingresos como independientes de 2012. Solo 11% de estos no tenían anteriormente una cuenta de CD y se convirtieron en nuevos miembros del sistema de pensiones (todos los demás ya eran miembros). Además, 60% ya había contribuido al sistema de pensiones como empleados durante el año, de modo que sus contribuciones como independientes llenaron el vacío de contribuciones para los ingresos totales devengados (como empleado y independiente). En 2014, 254,055 individuos independientes contribuyeron por sus ingresos de 2013 procedentes de su actividad, representando 27% de la población proyectada de ese año.

El éxito de esta política ha sido limitado hasta ahora, ya que los trabajadores independientes chilenos han hecho uso en gran medida de la opción temporal para desligarse. De hecho, 68% de los individuos independientes han decidido no contribuir para el año 2012 y 73% para el año 2013. Estas altas tasas se observaron a pesar de que para las contribuciones solo se tomó en cuenta parte de los ingresos cubiertos. Una de las razones para rehusarse a contribuir puede ser que no hay voluntad de reducir los ingresos netos debido a las contribuciones al sistema de pensiones. Éste y otros factores relacionados, que explican por qué solo alrededor de 4% de los trabajadores independientes estaban cubiertos por el sistema de pensiones chileno antes de 2012, son las probables explicaciones pertinentes a las altas tasas de exención opcional. En realidad, tanto los ingresos como el empleo de los trabajadores independientes son inestables, lo cual les impide contribuir en forma mensual. Además, falta información respecto a los beneficios de contribuir al sistema de pensiones y a una “cultura de pensiones”, así como la preferencia por la liquidez.³⁹

4.6.4. Aumentar la comprensión y confianza públicas en el sistema de pensiones

Encontrar un mejor alineamiento entre las pensiones del sector público y el sector privado

La fragmentación del sistema de pensiones (con regímenes de pensiones especiales para los gobiernos locales, las universidades del Estado y algunas empresas estatales) y la existencia de reglas diferentes para los trabajadores del sector público y el sector privado en el SAR limitan la movilidad laboral y podrían minar la confianza pública en el sistema de pensiones. En particular, si bien las nuevas generaciones de trabajadores del sector público y del sector privado participan por completo en el SAR, contribuyendo a las cuentas individuales para el retiro de CD, los dos grupos de trabajadores están sujetos a reglas diferentes y pueden esperar tasas de reemplazo también muy diferentes. El principal parámetro contrastante es la tasa de contribución, mucho menor para los trabajadores del sector privado (a 6.5% del salario básico) que para los trabajadores del sector público (11.3% del sueldo básico), y conduce a diferencias significativas en las tasas de reemplazo.⁴⁰ Por ejemplo, la CONSAR estima una tasa de reemplazo de 41.5% para un trabajador del sector privado con carrera laboral completa que gana cuatro veces el salario mínimo, en comparación con 64.7% para un trabajador del sector público en el mismo nivel de ingresos.⁴¹ Además, los trabajadores del sector público se benefician de las condiciones ventajosas para hacer aportaciones voluntarias a través del programa de ahorro solidario, con una contribución compartida del Estado de 3.25 pesos por cada peso que el trabajador aporta voluntariamente para efectos del retiro. Aún no existe un programa equivalente para los trabajadores del sector privado, y la propuesta de reforma actual contempla una tasa de contribución compartida mucho menor, de 0.20 centavos por cada peso aportado.

Es necesario encontrar un mejor alineamiento entre las pensiones del sector público y del sector privado. Como se mencionó, la OCDE considera que las tasas de contribución deberían aumentar en México. Cualquier reforma que afecta la tasa de contribución puede ser utilizada para hacer que los dos sistemas converjan gradualmente en (i) la tasa de contribución total; (ii) la división entre las contribuciones del empleador, el empleado y el Estado; y (iii) la cuota social. Los regímenes especiales deberán converger también gradualmente con miras a armonizar las reglas para todos los trabajadores. La convergencia podría hacer que aumente el apoyo público al sistema de pensiones y mejore la movilidad laboral. Además, los topes en los ingresos al calcular las contribuciones a las pensiones (25 veces el salario mínimo para los trabajadores del sector privado y 10 veces el salario mínimo para los trabajadores del sector público) podrían eliminarse para ambos tipos de trabajadores. Esto permitiría a quienes tienen ingresos altos contribuir con base en su salario completo e incrementar la tasa de reemplazo.

Mejorar la información proporcionada en los estados de cuenta pensionarios

A medida que México se dirija gradualmente a un sistema de pensiones de CD, el papel de los trabajadores para construir sus propios ingresos por concepto de jubilación irá en aumento. Las futuras pensiones de los planes de pensiones de CD dependen de la elección de los trabajadores respecto a la AFORE que administra sus recursos, cuánto aportan (adicional a las contribuciones obligatorias), cuándo retiran y cómo asignan los activos acumulados al jubilarse. Por lo tanto, para tomar estas decisiones, los trabajadores deben entender la naturaleza de su plan de pensiones y los riesgos a los que se enfrentan.

Los beneficios pensionarios de los planes de pensiones de CD son de por sí inciertos. Los futuros beneficios pensionarios de estos planes dependen de una serie de factores, co-

mo los rendimientos de la inversión, las tasas de descuento, la inflación, los salarios y el empleo, así como de la esperanza de vida, todos los cuales son inciertos. La dificultad al tomar las decisiones es que los cambios en estos factores son desconocidos al momento de tomarlas.

Una herramienta importante que ayuda a los trabajadores a manejar esta tarea es el estado de cuenta pensionario. La OCDE (2014) afirma que el estado de cuenta deberá dar información clara y sencilla sobre los datos claves. Más aún, el estado de cuenta pensionario deberá ser algo más que un documento pasivo que proporcione información, deberá orientarse a atraer a los trabajadores y alentarlos a tomar medidas activas que aumenten el ingreso en el retiro a un nivel adecuado, por ejemplo con el incremento en las contribuciones o el aplazamiento del retiro. Estos estados de cuenta pueden ayudar también a transmitir la incertidumbre sobre los futuros beneficios pensionarios y ofrecer proyecciones sobre los futuros beneficios, aunque los beneficios pensionarios proyectados nunca son ciertos y los trabajadores necesitan proyecciones que sean fáciles de comprender.

Otro rubro que podría incluirse en el estado de cuenta pensionario es el número total de semanas de cotización. Esta información sería muy útil para los trabajadores que se acercan a la edad de jubilación para que revisen si el número total de semanas calculadas por el IMSS o el ISSSTE coincide con su historia laboral. En caso contrario, podrían verificar esta información con el instituto correspondiente y pedir una revisión.

Los organizadores del estado de cuenta en México deben fijar objetivos claros y medibles e introducir procesos de evaluación minuciosos. A falta de una evaluación rigurosa, es improbable que los estados de cuenta pensionarios tengan un papel óptimo en la comunicación de la información clave; no alentarán a los participantes a seguir las acciones apropiadas; tampoco apoyarán programas nacionales de comunicación de CD más amplios, por ejemplo en relación con la reforma de las pensiones y las campañas nacionales de educación financiera.

En 2014, las autoridades mexicanas organizaron el envío a todos los afiliados al IMSS y al ISSSTE de un documento que da un estimado de su futura pensión mensual, con supuestos de diferentes tasas de contribuciones voluntarias adicionales. Los objetivos eran advertir a las personas en torno al bajo nivel de contribuciones en el sistema de pensiones, estimular el ahorro voluntario e incrementar la educación financiera. Con el saldo real de la cuenta corriente, el documento estima el monto probable de la pensión mensual en caso de que el trabajador empiece a hacer contribuciones voluntarias de 1, 3 o 5% de su salario hasta jubilarse. Un asterisco avisa al individuo que este ejercicio de estimados solo es informativo y no garantiza el monto final de la futura pensión. Desafortunadamente, no ha habido una evaluación del impacto de este documento en el comportamiento de los trabajadores respecto a las contribuciones voluntarias a la fecha.

Este ejercicio de simulación podría generalizarse y agregarse al estado de cuenta pensionario enviado por la AFORE. Desde 2014, la CONSAR exige a la AFORE enviar un reporte de pensión anual que contiene un estimado del nivel de la futura pensión, así como los escenarios del ahorro voluntario. Sin embargo, incluir directamente este reporte en el estado de cuenta pensionario podría tener mayor impacto. Ayudaría a los trabajadores a darse cuenta del (bajo) nivel de sus ingresos de jubilación previsto. Presentar diferentes escenarios con diferentes niveles de aportaciones voluntarias podría hacer que los trabajadores reaccionen y empiecen a hacer aportaciones voluntarias o a incrementarlas. Los diferentes escenarios en cuanto a la edad de retiro también podrían ayudar a entender el impacto po-

sitivo que tendría en los ingresos de pensiones aplazar el retiro, porque hacerlo incrementa los activos acumulados para fondar el retiro y reduce el periodo de jubilación que esos activos necesitan financiar.

Si una de las metas del estado de cuenta pensionario es incrementar la competencia entre las AFORE, los estados de cuenta pensionarios también podrían incluir una simulación de los futuros ingresos de pensiones con diferentes escenarios relacionados con los rendimientos de inversiones y las comisiones. El objetivo sería que los trabajadores conozcan la magnitud del impacto del comportamiento de su AFORE y de las comisiones que cobran sobre sus futuros ingresos de pensiones.

Organizar campañas nacionales de comunicación bien diseñadas sobre pensiones para promover mejor el ahorro para la pensión e incrementar la educación financiera

En 2014, la CONSAR lanzó una campaña de comunicación para promover el ahorro voluntario para las pensiones en las tiendas de conveniencia 7-Eleven. El objetivo de la campaña era explicar a los trabajadores que pueden ahorrar fácilmente en cualquiera de las 1,780 tiendas de 7-Eleven en todo el país, desde 50 pesos, y con la frecuencia que lo deseen, con la posibilidad de retirar su dinero. La campaña consistió en anunciar el nuevo programa de ahorro en periódicos y televisión tanto en la Ciudad de México como en los diferentes estados.

Desafortunadamente, no hay una evaluación del impacto de la campaña. Desde que el programa funciona, no hay datos sobre el número de personas que depositaron dinero en su AFORE a través de las tiendas 7-Eleven. Además, la retroalimentación de los individuos sería útil para vigilar el impacto del programa.

Como probablemente habrá campañas en el futuro para promover mejor el ahorro para la pensión y aumentar la educación financiera, las autoridades mexicanas podrían aprender de la experiencia en otros países en relación con el diseño de las campañas nacionales de comunicación sobre pensiones (CNCP). La OCDE ha analizado las CNCP en diferentes países, cubriendo todos sus aspectos, desde el diseño hasta la implementación y la evaluación. Los principales lineamientos de la política o lecciones que surgen de ese análisis están contenidos en el capítulo 5 de “OECD Pensions Outlook 2014”. La idea central de esas recomendaciones es que las CNCP deberán ser parte de una estrategia nacional global; los hechos importantes (por ejemplo, las reformas de las pensiones) requieren CNCP específicas: las que tienen éxito tienen objetivos claros, realistas y bien orientados, cuyos resultados pueden medirse, evaluarse y vigilarse comparándolos con sus metas y procesos. Los procesos de evaluación rigurosa son esenciales y las CNCP deberán evitar enviar muchos mensajes y concentrarse en los grupos menos accesibles.

Notas

1. El modelo de pensiones de la OCDE presupone adicionalmente una inflación de 2%, aumento real en los ingresos de 1.25% y una tasa de descuento de 2%. Se supone que los ingresos individuales (incluyendo el salario mínimo) crecen conforme al promedio de la economía en general. El modelo pensionario de la OCDE, en el caso de los planes de CD, como en México, usa la fórmula de las rentas vitalicias para convertir el monto de los activos acumulados al jubilarse en una fuente de ingresos de jubilación, y aplica un descuento de 15% a los cargos y comisiones.
2. Las estimaciones de la CONSAR derivan en tasas de reemplazo más altas debido a diferentes conjuntos de supuestos. Suponiendo una carrera laboral de 40 años con salarios fijos, una tasa real de rendimiento de 5.19% y cargos administrativos de 1.19%, determinan tasas de reemplazo de 41.5% para un trabajador que gana cuatro veces el salario mínimo (promedio) y 50.2% para un trabajador que gana dos veces el salario mínimo (medio).

3. Hasta diciembre de 2014, 14 382 trabajadores “generación transición” decidieron retirarse conforme a las reglas de CD, porque tenían derecho a la pensión mínima garantizada, que es más alta que la pensión mínima conforme a la fórmula de BD (2,600.96 pesos y 2,046.74 pesos, respectivamente, en diciembre de 2014).
4. Las cuentas activas se definen como aquellas que recibieron cuando menos una aportación durante los últimos tres años.
5. Estos cálculos suponen una tasa real de rendimiento de 5.19% y cargos administrativos de 1.19%.
6. Un trabajador del sector público que gana cuatro veces el salario mínimo y hace aportaciones voluntarias de 1 y 2% de su salario, respectivamente, puede esperar una tasa de reemplazo de 86.2 y 107.8%, respectivamente, gracias al generoso programa de ahorro solidario del Estado.
7. El nuevo sistema de CD para los trabajadores del sector público se introdujo 10 años después.
8. La reducción en las tasas de reemplazo puede ajustarse parcialmente a los trabajadores del sector público que hacen contribuciones voluntarias adicionales como parte del programa de ahorro solidario (véase la sección 4.3).
9. El número de cuentas que mantienen los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS son las registradas con una AFORE, así como las cuentas asignadas a los trabajadores que no eligieron AFORE. No significa que 64.7% de los individuos en edad de trabajar estén aportando realmente a sus cuentas.
10. Los trabajadores del sector formal se definen aquí como los trabajadores que pagan contribuciones al seguro social.
11. Según lo descrito en el capítulo 2, el ahorro solidario es el programa de contribución compartida del Estado para los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE.
12. En el caso de los esquemas de CD, si un empleado ha venido contribuyendo al plan, puede retirar los recursos cuando deje la empresa.
13. El mismo tratamiento fiscal es para las contribuciones de los trabajadores del sector público que decidieron permanecer en el antiguo sistema de BD.
14. El reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 2006 no se ha actualizado para coincidir con las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta de 2015. Esto crea confusión en cuanto a la medida en que la deducción de impuestos de las contribuciones a los planes de pensiones profesionales se aplican a los planes de CD e híbridos.
15. El límite de las deducciones generales también se aplica a otros gastos, como los hospitalarios y médicos, los gastos funerarios y los intereses reales de las hipotecas.
16. El área geográfica “A” abarca la Ciudad de México (Distrito Federal) y su área metropolitana; los estados de Baja California, Baja California Sur; las ciudades de Acapulco, Guerrero, Ciudad Juárez, Chihuahua, Guadalajara, Jalisco y sus suburbios, Monterrey, Nuevo León y su área metropolitana, Hermosillo, Sonora, Matamoros y Reynosa, Tamaulipas y Coahuila, y Veracruz.
17. Los individuos cuyos ingresos gravables se componen de ingresos por intereses pueden considerar el impuesto retenible como su pago de impuestos definitivo mientras estos intereses no superen los 100,000 pesos anuales.
18. Los trabajadores también pueden obtener los saldos acumulados entre 1992 y 1997 en la cuenta individual para el retiro como pago en una sola exhibición al jubilarse. Esos también están exentos de impuestos hasta 90 veces el salario mínimo diario anualmente.
19. Las versiones explicadas de los cuatro estados de cuenta pensionarios pueden verse en la página web de la CONSAR: http://www.consar.gob.mx/principal/nuevo_estado_cuenta_afores.aspx.
20. Los recursos que el trabajador podrá retirar en una sola exhibición son los recursos que resten en la subcuenta de vivienda (únicamente si opta por el sistema de BD), los saldos acumulados en la cuenta individual para el retiro entre 1992 y 1997, la cantidad correspondiente a la contribución del seguro de jubilación en la subcuenta de retiro (2% del salario base pagado por el empleador) acumulada desde 1997, y el ahorro voluntario.
21. Las contribuciones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez no se acumulan en la cuenta individual para el retiro, sino que se pagan directamente al ISSSTE para fundear el antiguo sistema de PAYG.
22. Según la Encuesta Nacional de 2013 de conocimiento y percepción del Sistema de Ahorro para el Retiro, 58.7% de los trabajadores afiliados al IMSS reciben su estado de cuenta pensionario menos de tres o cuatro veces al año.

23. En última instancia, dependiendo del poder de negociación de los empleados, el aumento de contribuciones puede afectar negativamente los ingresos de los trabajadores.
24. En el caso del Reino Unido, las contribuciones al esquema de inscripción automática son voluntarias y constituyen un complemento para las contribuciones pensionarias obligatorias al sistema público de PAYG. Para mayores detalles sobre el esquema de inscripción automática, véase el capítulo 4 de OCDE (2014).
25. Véase OCDE, 2012a.
26. La gráfica presenta las tasas de contribución necesarias para alcanzar las diferentes tasas de reemplazo objetivo con una probabilidad de 95% basada en diferentes trayectorias de carrera laboral, una cartera de valores que se compone de 60% de bonos del gobierno a largo plazo y 40% de acciones ordinarias, y un modelo estocástico con incertidumbre en torno a los rendimientos, las tasas de interés, la inflación, la esperanza de vida, las perspectivas de empleo y las trayectorias laborales con crecimiento en el salario real (véase Antolin y Payet, 2011).
27. Para mayores detalles, véase el capítulo 5 de la OCDE (2015a).
28. El análisis del costo fiscal de esta propuesta está fuera del ámbito de este reporte.
29. Este límite de deducciones es valedero para la suma de las contribuciones complementarias para el retiro, las contribuciones voluntarias con una perspectiva de inversión a largo plazo, las contribuciones de ahorro a largo plazo, y las contribuciones pensionarias personales. Otro límite a las deducciones es valedero para las contribuciones a los planes de pensiones ocupacionales, véase la sección 4.4.
30. Nueva Zelanda elimina la contribución “de arranque” [kick start] del Estado de 1,000 dólares neozelandeses en mayo de 2015, porque se consideró demasiado costosa para el gobierno.
31. Esto es parte de la propuesta de reforma actualmente pendiente de aprobación en el Senado.
32. A manera de comparación, la tasa contributiva de 2% bajo el programa de ahorro solidario para los afiliados al ISSSTE reduce las tasas tributarias efectivas entre 6.6 y 7.2 puntos porcentuales, dependiendo de los ingresos (entre 3.3 y 3.6 puntos porcentuales con una tasa de contribución de 1%) debido a la aportación muy generosa del gobierno federal.
33. Para calcular esta tasa de contribución se toman en cuenta tanto las contribuciones propias como los subsidios del Estado.
34. La cuota social para los empleados del sector privado es progresiva y disminuye con los ingresos, mientras que para los empleados del sector público es un subsidio fijo igual para todos los trabajadores que reciben menos de diez salarios mínimos.
35. La ilustración en la gráfica 4.23 es la misma para los trabajadores del sector privado y del sector público, aunque los parámetros serían diferentes.
36. Hay distintos tipos de trabajadores informales, (i) los trabajadores autónomos o independientes, que no están obligados a participar en el sistema de cuentas individuales para el retiro obligatorio, y (ii) otros trabajadores que, a pesar de que tienen que participar y contribuir, de alguna manera lo eluden. Para una definición “legalista” o de “protección social” de informalidad, véase Gasparini y Tornarolli (2007).
37. La Encuesta Nacional de Trayectorias Laborales fue un módulo especial de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo realizada en 2012.
38. La normativa se orienta a los trabajadores independientes que realizan personalmente una actividad con la cual obtienen ingresos laborales gravados conforme al artículo 42 núm.2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Todos los trabajadores cuya edad al 1 de enero de 2012 era al menos de 55 años, y las trabajadoras que tenían cuando menos 50 años, están exentos, al igual que los trabajadores independientes que tienen el beneficio del retiro anticipado o que son miembros de una institución de pensiones del antiguo sistema de PAYG, del Departamento de Seguridad Social de la policía chilena o del Fondo de Seguridad Social de la Defensa Nacional de Chile. Los trabajadores autónomos a quienes se les dificulta determinar sus ingresos y supervisar sus contribuciones, como sucede con los trabajadores agrícolas y piscícolas y los microemprendedores, no están cubiertos por el programa de inscripción automática. La participación en el sistema de pensiones sigue siendo voluntaria para ellos.
39. Se argumenta que separar las contribuciones pensionarias de otras contribuciones sociales (por ejemplo, los servicios de salud) para los trabajadores independientes podría hacer más tolerable para estos aceptar la introducción de las contribuciones pensionarias obligatorias, y podría aumentar su participación en el sistema de pensiones.

40. El tope aplicado al sueldo básico para calcular las contribuciones pensionarias es menor para los trabajadores del sector público (10 veces el salario mínimo) que para los trabajadores del sector privado (25 veces el salario mínimo). Esto reduce la tasa de contribución efectiva para quienes ganan ingresos altos, más que para los trabajadores del sector público. Sin embargo, menos de 10% de los trabajadores remunerados reciben un ingreso de más de cinco veces el salario mínimo. Por lo tanto, el tope no es obligatorio para la mayoría de los trabajadores.
41. El supuesto de los cálculos es una carrera laboral de 40 años con salarios fijos, una tasa de rendimiento real de 5.19% y cargos administrativos de 1.19%.

Referencias

- Pablo Antolin y Stéphanie Payet (2011), "Assessing the Labour, Financial and Demographic Risks to Retirement Income from Defined-Contribution Pensions", *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2010/2. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/fmt-2010-5kggc0z23fr5>
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013), *Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington.
- CONSAR (2012), "Resultados de la primera Encuesta Nacional de Trayectorias Laborales", Press Release, No. 21/201, 21 de noviembre, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Mexico, en: www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/boletines/2012/BP_21_2012.pdf; resultados en: "Encuesta de Trayectorias Laborales", disponible en: http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2012/encuesta_trayectorias_laborales.pdf
- Gasparini, L. y L. Tornarolli (2007), "Labour Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata", Working Document n° 46, Center for Distributional, Labor and Social Studies at Universidad Nacional de La Plata (Argentina).
- Inland Revenue (2011), *KiwiSaver Annual Report 4, July 2010-June 2011*.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (1996), *Aportaciones al debate*, México.
- OECD (2015b), *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227293-en>
- OECD (2015b), *Pensions at a Glance 2015*. En preparación.
- OECD (2014), *OECD Pensions Outlook 2014*, OECD, París.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222687-en>
- OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD, París.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en
- OECD (2012a), *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD, París.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>
- OECD (2012b), *The OECD Roadmap for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans*. <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/50582753.pdf>
- OECD (2008), "Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries", en OECD, *OECD Employment Outlook 2008*, OECD, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-4-en
- OECD (2005), *Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness*. www.oecd.org/finance/financial-education/35108560.pdf
- OECD/IDB/The World Bank (2014a), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD, París.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en

Capítulo 5

Mejora del diseño de la fase de acumulación

Este capítulo se concentra en la fase de acumulación del sistema fondeado de pensiones mexicano de contribución definida. Examina las diferentes estrategias de inversión adoptadas por los fondos de pensiones (SIEFORE) dentro del marco del esquema de multifondos relacionado con la edad. También analiza el impacto de las restricciones a la inversión, las comisiones cobradas a los trabajadores y los diferentes mecanismos aplicados para aumentar la competencia y reducir las comisiones, la supervisión basada en riesgos, la gobernabilidad y la regulación. El capítulo termina con algunas recomendaciones que permitan más opciones en las estrategias de inversión, abordar las comisiones elevadas y aumentar la competencia entre los fondos de pensiones (AFORE).

Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Este capítulo se concentra en la fase de acumulación del sistema fondado de contribución definida (CD) y argumenta que es posible mejorar su diseño. La fase de acumulación está organizada en torno a las Administradoras de Fondos para el Retiro conocidas como AFORE, que manejan las cuentas individuales para el retiro, en las que los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE depositan sus contribuciones.¹ Las AFORE colocan las contribuciones en los fondos de inversión llamados SIEFORE (Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro). Las AFORE manejan las cuentas individuales para el retiro y las SIEFORE invierten los activos acumulados en esas cuentas.

Este capítulo examina las diferentes estrategias de inversión adoptadas por las SIEFORE en el marco del esquema de multifondos relacionado con la edad. También analiza las diferentes restricciones a la inversión y su impacto en las estrategias de inversión. El capítulo aborda después temas relacionados con las comisiones cobradas a los trabajadores y los diferentes criterios aplicados para aumentar la competencia entre las AFORE y así reducir las comisiones. Otros asuntos relacionados con la fase de acumulación incluyen la supervisión basada en los riesgos (SBR), la gobernabilidad y la regulación en general. El capítulo termina con algunas recomendaciones basadas en el “OECD Roadmap for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans”, los “OECD Core Principles for Pension Fund Regulation”, y los “Principios IOPS para la Supervisión”.

5.1. El régimen actual de inversiones de las SIEFORE quizá no sea el óptimo

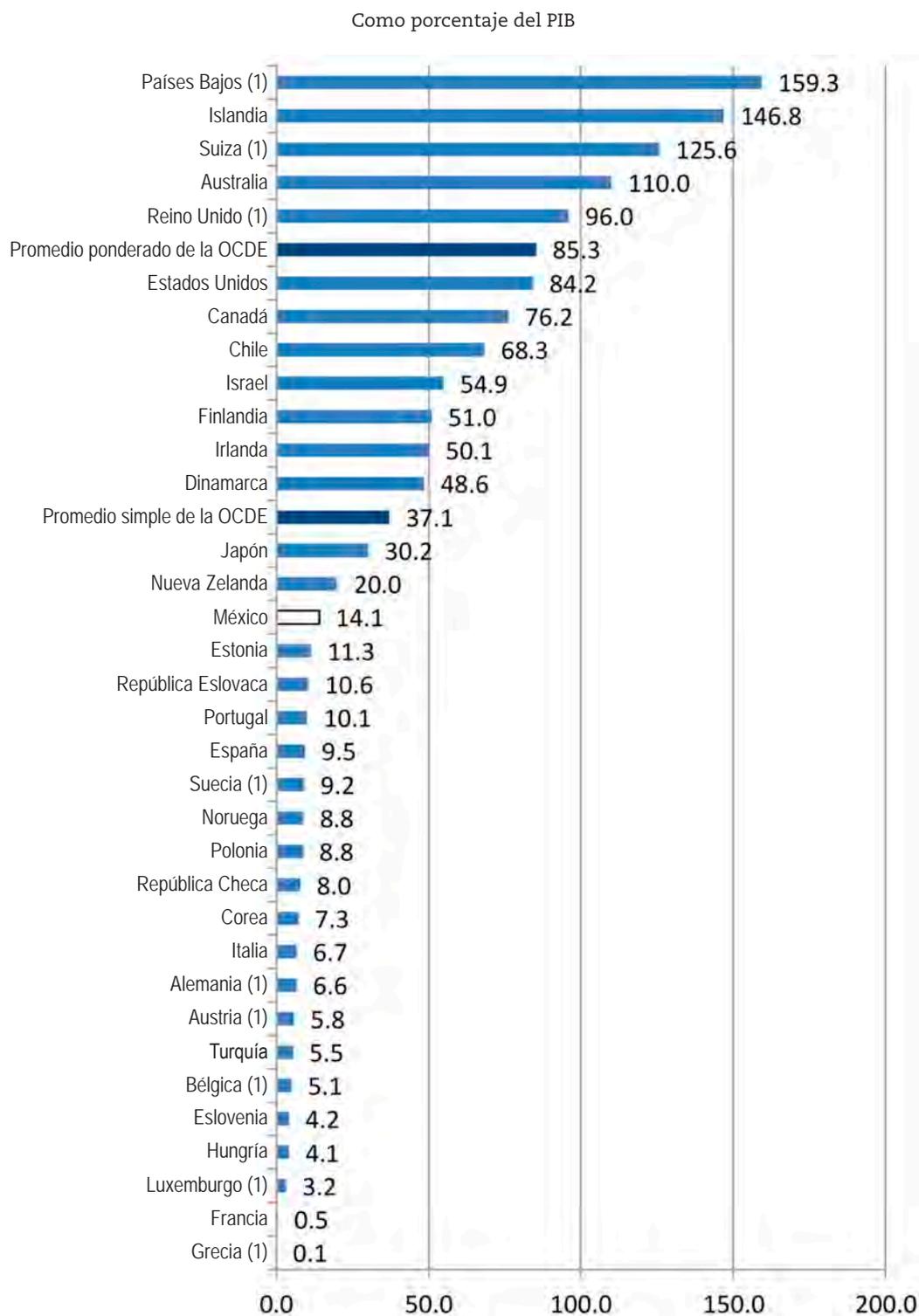
Las AFORE manejan las cuentas individuales para el retiro colocando las contribuciones en las SIEFORE, que invierten los activos acumulados por esas cuentas. A finales de 2014, el activo neto de las SIEFORE fue de 2,373,381 millones de pesos, que representan 14.1% del PIB (véase la gráfica 5.1), lo cual sitúa a México en el rango medio de los países de la OCDE después de apenas 17 años de existencia del sistema de pensiones privado. Durante esos 17 años, los activos administrados por las SIEFORE crecieron en promedio 41.9% anual (gráfica 5.2). Además, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) rindió, en promedio, una tasa anual nominal de 12.53% y una tasa anual real de 6.20% desde 1997.

De conformidad con la regulación de las pensiones mexicanas, cada AFORE debe tener cuatro SIEFORE para invertir los ahorros obligatorios, llamadas SIEFORE básicas (SB); puede tener SIEFORE adicionales para las contribuciones voluntarias y los planes de pensiones ocupacionales. Cada SIEFORE básica tiene un régimen de inversiones específico que depende de la edad del trabajador. Las SIEFORE básicas están clasificadas de acuerdo con las siguientes categorías de edad de los empleados:

- SB4: hasta 36 años.
- SB3: entre 37 y 45 años.
- SB2: entre 46 y 59 años.
- SB1: 60 años o más.

La gráfica 5.3 muestra la distribución de los activos entre las SIEFORE. El monto mucho menor de activos administrados por las SIEFORE básicas 1 refleja que, al jubilarse, los trabajadores del sector privado de la “generación transición” (que trabajaban y contribuían al sistema de BD antes del 1 de julio de 1997) pueden optar por obtener sus beneficios conforme a la antigua fórmula de BD, en cuyo caso los activos se transfieren al gobierno federal.

Gráfica 5.1. **Activos administrados por los fondos de pensiones de México en un contexto internacional, 2014**

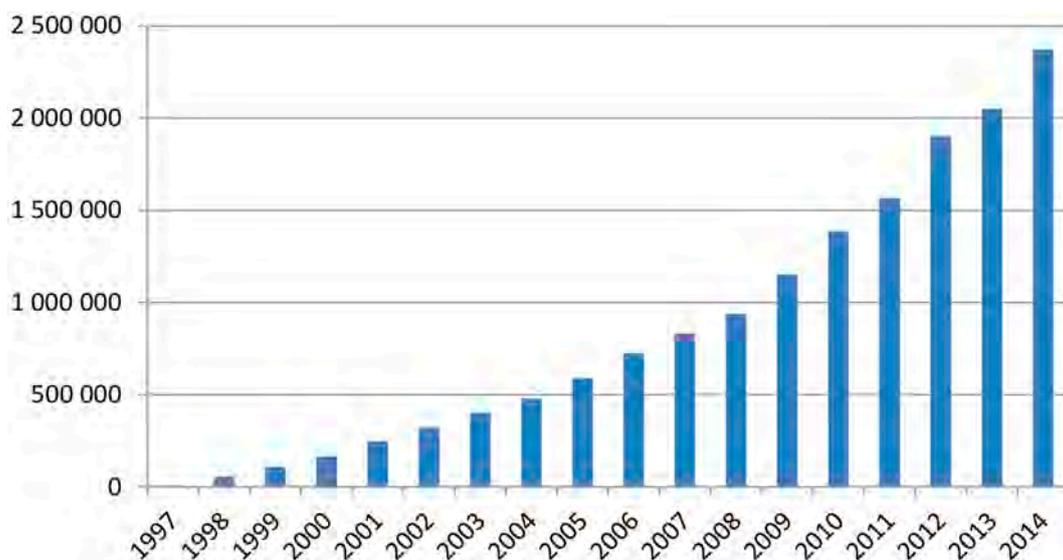


Nota: 1. Datos preliminares.

Fuente: OECD Global Pension Statistics.

Gráfica 5.2. **Activos netos administrados por SIEFORE**

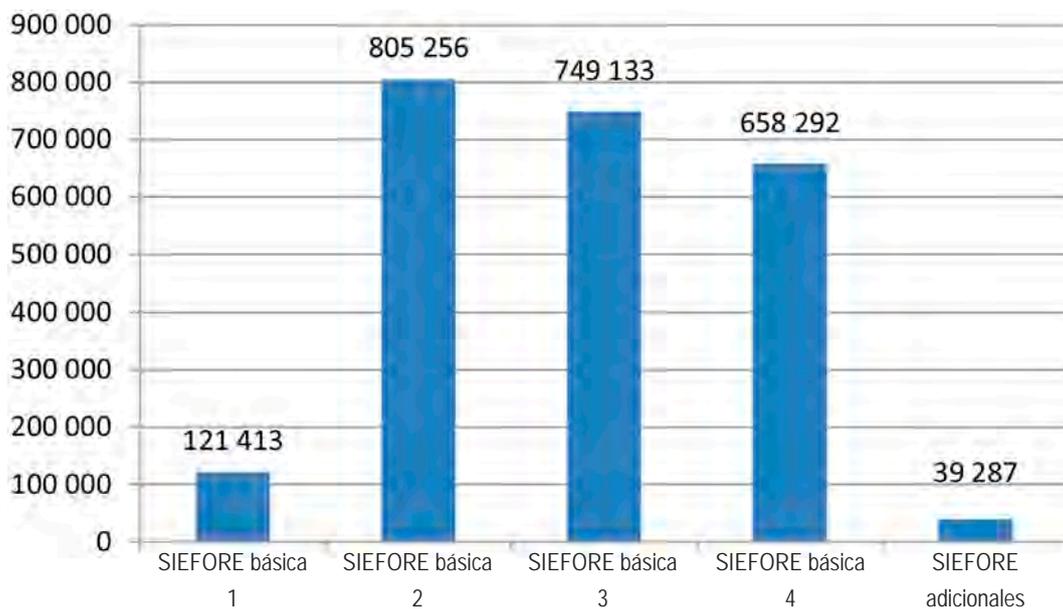
En millones de pesos



Fuente: CONSAR.

Gráfica 5.3. **Activos netos administrados por SIEFORE, diciembre de 2014**

En millones de pesos



Nota: Las SIEFORE adicionales invierten el ahorro voluntario de los trabajadores, así como los fondos de previsión social de las entidades públicas y privadas administradas por las AFORE.

Fuente: CONSAR.

Los rendimientos netos en las SIEFORE no son bajos en comparación con los rendimientos en otros países de la OCDE. El cuadro 5.1 muestra los rendimientos netos por AFORE y SIEFORE básicas en los cinco últimos años, mientras que el cuadro 5.2 muestra los rendimientos nominales y reales promedio del SAR durante el mismo periodo en un contexto internacional.

Cuadro 5.1. Rendimientos nominales netos, por tipo de SIEFORE básica y por AFORE

Diciembre de 2014

SIEFORE básica 1	58 meses de rendimiento neto	SIEFORE básica 2	60 meses de rendimiento neto
PensionISSSTE	8.05%	SURA	9.58%
Invercap	7.77%	PensionISSSTE	9.54%
SURA	7.38%	Banamex	8.94%
Profuturo GNP	7.27%	Profuturo GNP	8.80%
Banamex	7.03%	XXI-Banorte	8.46%
XXI-Banorte	6.64%	Invercap	8.26%
MetLife	6.56%	MetLife	8.26%
Principal	6.36%	Principal	7.80%
Azteca	5.94%	Azteca	7.18%
Coppel	5.43%	Coppel	6.98%
Inbursa	4.87%	Inbursa	5.04%
Promedio simple	6.66%	Promedio simple	8.08%
Promedio ponderado (1)	7.01%	Promedio ponderado (1)	8.49%

SIEFORE básica 3	62 meses de rendimiento neto	SIEFORE básica 4	62 meses de rendimiento neto
SURA	10.91%	SURA	12.19%
PensionISSSTE	10.73%	Banamex	11.22%
Banamex	9.90%	Profuturo GNP	11.06%
Profuturo GNP	9.69%	PensionISSSTE	10.90%
Invercap	9.50%	MetLife	10.47%
MetLife	9.44%	Invercap	10.47%
XXI-Banorte	9.29%	XXI-Banorte	10.11%
Principal	8.76%	Principal	9.71%
Azteca	8.15%	Azteca	8.51%
Coppel	7.59%	Coppel	7.85%
Inbursa	5.72%	Inbursa	6.20%
Promedio simple	9.06%	Promedio simple	9.88%
Promedio ponderado (1)	9.51%	Promedio ponderado (1)	10.38%

Notas: El indicador del rendimiento neto representa el comportamiento histórico a largo plazo de las SIEFORE, neto de comisiones. (1) Ponderado por activos administrados.

Fuente: CONSAR.

Cuadro 5.2. **Rendimientos netos promedio nominales y reales quinquenales de las SIEFORE en un contexto internacional**

Diciembre de 2014

	Promedio quinquenal	
	Real	Nominal
Países Bajos	7.8	9.8
Dinamarca	7.1	8.9
Canadá	6.9	8.7
Nueva Zelanda (1)	6.3	8.6
Australia (2)	6.0	8.8
Noruega	4.9	6.6
Israel (3)	4.8	6.5
Islandia	4.5	8.0
Estados Unidos	4.5	6.2
México (4)	4.1	8.2
Chile	3.7	7.1
España	2.9	4.4
Eslovenia	2.7	4.2
Austria	2.5	4.7
Italia	2.4	4.0
Corea	2.1	4.2
Japón	1.8	2.5
Portugal	1.3	2.9
Estonia	0.9	3.6
República Checa	0.6	2.3
República Eslovaca	0.3	2.1

Notas: Los rendimientos netos promedio se calcularon siguiendo una metodología común para todos los países. 1. Los rendimientos promedio quinquenales se calcularon durante el periodo de marzo de 2009 a marzo de 2014. 2. Los rendimientos promedio quinquenales se calcularon durante el periodo de junio de 2009 a junio de 2014. 3. Los datos solo se refieren a los nuevos planes de pensiones. 4. Los datos se refieren solo al Sistema de Ahorro para el Retiro (no incluyen los planes ocupacionales).

Fuente: OECD Global Pension Statistics.

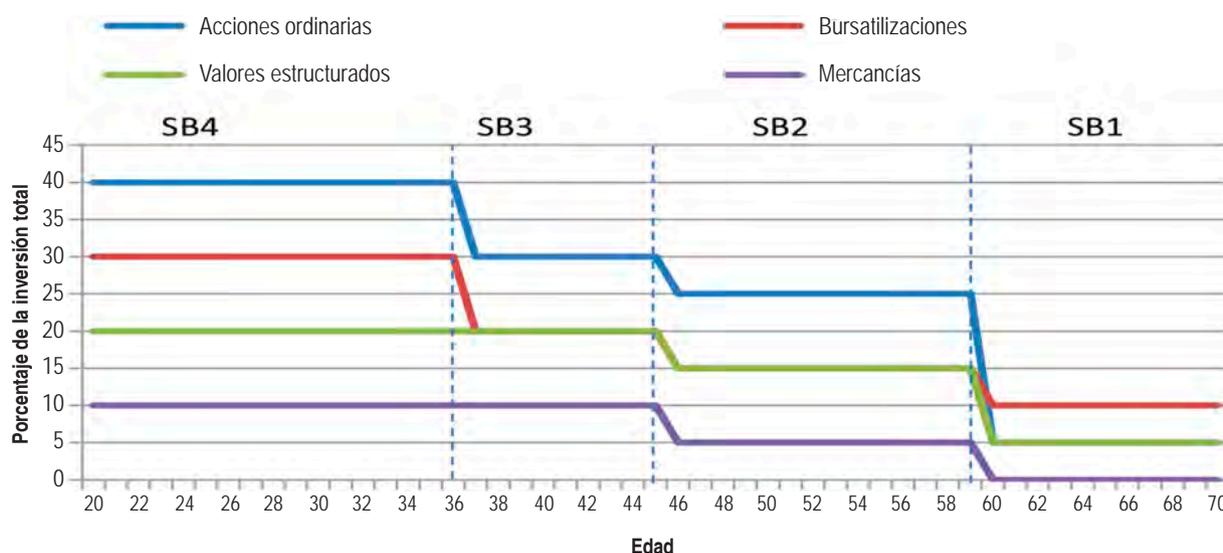
El régimen de inversión de México es acorde con los lineamientos de la OCDE. El “OECD Roadmap” promueve el establecimiento de estrategias predeterminadas de inversión de ciclo de vida como una opción preestablecida para proteger de resultados negativos extremos a las personas que están cerca del retiro. A este respecto, cada SIEFORE básica tiene un régimen de inversión específico que depende de la edad del trabajador. Por ejemplo, la SB4 (trabajadores jóvenes) tiene el régimen de inversión más dinámico y la SB1 (los trabajadores próximos al retiro) tiene el más conservador. A medida que los miembros avanzan en edad, sus activos de pensiones se invierten en un régimen de inversión más con-

servador, con menor exposición a renta variable y una mayor proporción de instrumentos de renta fija, para reducir la volatilidad de sus rendimientos. De este modo, un afiliado joven pasará gradualmente de la SIEFORE básica 4 (SB4) a SB3, SB2 y, por último, a la SB1. No obstante, todo afiliado puede optar por invertir sus recursos en un fondo más conservador que la opción predeterminada. El trayecto de descenso de las inversiones arriesgadas a lo largo de la carrera de un trabajador se ilustra en la gráfica 5.4, de acuerdo con los límites máximos permitidos por la regulación para cada SIEFORE básica (véase el cuadro 5.3).

Sin embargo, el régimen de inversión mexicano no sigue completamente los lineamientos de la OCDE, porque no permite elegir entre opciones de inversión con diferente perfil de riesgo y horizonte de inversión. En efecto, los trabajadores tienen posibilidades de elección muy limitadas en este sistema multifondos. No pueden tener recursos invertidos en más de una SIEFORE básica y no pueden opinar sobre la estrategia de inversión de sus recursos en ese fondo. La AFORE decide la estrategia de inversión de cada SIEFORE básica, dentro de los límites establecidos por la regulación (véase el cuadro 5.3). A pesar de esos límites, hay una gran heterogeneidad en las estrategias de inversión implementadas por las AFORE para cada SIEFORE básica. Por ejemplo, a finales de diciembre de 2014, la inversión accionaria de la SIEFORE básica 4 varió de menos de 20% para PensionISSSTE (15.6%) e Inbursa (16.9%) a más de 34% para Banorte XXI (34.3%) e Invercap (36.3%), con un límite reglamentario de 40%. Esta heterogeneidad en las estrategias de inversión se refleja en los rendimientos netos en el cuadro 5.1. Las únicas opciones para los trabajadores son: seleccionar la AFORE que desean, con base en la información sobre rendimientos y estrategias de inversión incluida en sus estados de cuenta pensionarios y en la página web de la CONSAR, e invertir sus recursos en un fondo más conservador que la opción predeterminada.

Gráfica 5.4. **Esquemas multifondos por edad**

Límites a la inversión como porcentaje de la inversión total



Fuente: CONSAR.

Cuadro 5.3. Límites contenidos en el régimen de inversión aplicable a la SIEFORE (1)

		SB1	SB2	SB3	SB4	
Riesgos del mercado y la liquidez	Valor en riesgo (2)	0.70%	1.10%	1.40%	2.10%	
	Diferencia del valor en riesgo condicional (2)	0.30%	0.45%	0.70%	1.00%	
	Razón de la cobertura de la liquidez (3)	80%	80%	80%	80%	
Riesgo por el emisor o la contraparte (4)	Local (5)	Deuda de mxBBB a mxAAA o monedas internacionales BB a AAA	5%	5%	5%	5%
		Deuda subordinada mxBB+ a mxBBB- o monedas internacionales B+ a BB-	1%	1%	1%	1%
	Intnal	Valores extranjeros de BBB- a AAA de un emisor o contraparte (6)	5%	5%	5%	5%
		Valores en cartera de una sola emisión (7)	Máximo {35%: \$300 mdp}			
Límites de clases de activos	Valores extranjeros (4)	20%	20%	20%	20%	
	Acciones (4, 8)	5%	25%	30%	40%	
	Divisa (4)	30%	30%	30%	30%	
	Bursatilizaciones (9)	10%	15%	20%	30%	
	Valores estructurados (4, 10)	5%	15%	20%	20%	
	Infraestructura o vivienda	NA	10%	13%	13%	
	Otros	NA	5%	7%	7%	
	Valores protegidos contra la inflación (11)	Sí	No	No	No	
	Mercancías (4)	0%	5%	10%	10%	
Conflicto de intereses (4)	Valores por las entidades relacionadas	15%	15%	15%	15%	
	Valores por entidades con afiliación patrimonial con las AFORE (12)	5%	5%	5%	5%	
Vehículos y derivados	Mandatos de inversión	Sí	Sí	Sí	Sí	
	Derivados	Sí	Sí	Sí	Sí	

Notas: Éste es un cuadro que resume la regulación actual de las SIEFORE básicas, las cuales (por ejemplo, el ahorro voluntario) pueden determinar diferentes parámetros conforme a su objetivo y en cumplimiento de la Ley del SAR. NA = no aplicable; Intnal = internacional.

1. Todos los límites son porcentajes máximos, a excepción del límite de protección contra la inflación.
2. Como porcentaje de los activos bajo administración (ABA) directamente manejados por las SIEFORE. El valor en riesgo dejará de ser un límite regulador una vez que las AFORE reúnan los criterios establecidos en las Disposiciones Financieras (Circular Única Financiera, CUF). Los límites de la diferencia del valor en riesgo condicional los determina el Comité de Análisis de Riesgos (CAR), que pueden ser más estrictos que los límites establecidos en las Disposiciones del Régimen de Inversión.
3. Como porcentaje de los Elevados Activos Líquidos de las SIEFORE. Se define como la razón o ratio entre el valor de las reservas de las SIEFORE para la exposición a los derivados y el valor de los Elevados Activos Líquidos.
4. Como porcentaje del ABA total de la SIEFORE, incluido el activo administrado por la Administradora de Inversiones Especializada (el "Mandatario").
5. Calificación de las emisiones de mediano y largo plazo, así como el emisor o endosante, en la proporción correspondiente. Los repos (pactos de recompra) y derivados se calculan también en estos límites.
6. La regulación permite inversiones en valores extranjeros con calificación menor de A- e igual o mayor de BBB-, no obstante, la AFORE debe acatar las Disposiciones del Régimen de Inversión y las Disposiciones Financieras (CUF).
7. Se aplica a las carteras de activos de todos los fondos de pensiones que tienen la misma administradora de fondos (AFORE), y para la deuda y los valores estructurados. Un CKD (certificado de capital de desarrollo) puede rebasar este límite si la emisión cumple determinadas condiciones.
8. Incluye acciones individuales, IPO (oferta pública de venta), índices de acciones nacionales e internacionales enumerados en las listas de índices y la deuda convertible obligatoria en acciones de las emisoras mexicanas.
9. Las bursatilizaciones que cumplen la octava disposición transitoria de las disposiciones del régimen de inversión se calculan en este límite y se consideran como si fuesen emitidas por una emisora independiente.
10. Incluye CKD, REIT (Fondos de inversión inmobiliaria), REIT mexicanos (o Fibras, Fideicomisos de inversión en bienes raíces) y deuda en que la fuente de ingresos proviene de activos reales o tangibles. La regulación prohíbe la inversión en CKD para la SIEFORE básica 1.
11. Límite de inversión mínimo en valores que garantiza un rendimiento igual o mayor que la tasa de inflación en México. El mínimo es 51% para la SIEFORE básica 1.
12. El límite está incluido en la Ley del SAR, art. 48, párrafo X. En casos excepcionales podría aumentar hasta 10%. El límite es 0% para las entidades financieras con afiliaciones patrimoniales.

Fuente: CONSAR.

Cuando los trabajadores llegan a la edad límite entre dos SIEFORE, la regulación permite a las AFORE hacer la transferencia de activos en efectivo o traspasar una proporción de la cartera de la SIEFORE cedente a la SIEFORE receptora. La segunda opción permite a la AFORE enviar activos de una SIEFORE a otra sin necesidad de vender los activos financieros. Esto se encamina a evitar una distorsión en los precios en los mercados financieros y a eliminar los costos de corretaje y del mercado para el trabajador. La CONSAR establece la fecha de transferencia de los activos. La valuación de los fondos se hace de la manera habitual, es decir, usando los vectores de los precios oficiales proporcionados por los proveedores autorizados. Los precios utilizados para valuar los activos que deja la SIEFORE cedente son los mismos que los usados para valuar los activos de la SIEFORE receptora.

El sistema de pensiones mexicano establece requisitos de inversión estrictos.² El régimen de inversión de las SIEFORE básicas se caracteriza por sus límites cuantitativos diferenciados y requisitos cualitativos. Los límites cuantitativos se establecen dependiendo de la clase de activos permitidos (acciones, moneda, bursatilizaciones, valores protegidos contra la inflación, mercancías), la nacionalidad del emisor, la solvencia del emisor, valores en cartera de una sola emisión y los conflictos de previsiones y límites de intereses. En el cuadro 5.3 se resumen los límites de inversión y de la gestión de riesgos.

El regulador de las pensiones, la CONSAR, con el tiempo ha relajado poco a poco las restricciones a ciertas clases de activos. El cuadro 5.4 muestra los cambios en las restricciones a la inversión desde 1997. Por ejemplo, a las SIEFORE se les permite invertir en acciones ordinarias (con restricciones en el nivel) desde 2005, y los *swaptions* (derivados financieros) y los REIT solo se permiten desde 2013.

Cuadro 5.4. Evolución del régimen de inversión de las SIEFORE desde 1997

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Deuda	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Monedas	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Acciones	x	x	x	x	x	x	x	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
CKD & FIBRAS	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	√	√	√	√	√	√	√	√
Activos estructurados	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	√	√	√	√	√	√	√	√
Mercancías	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	√	√	√	√	√
Opciones de swaps	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	√	√
REIT	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	√	√

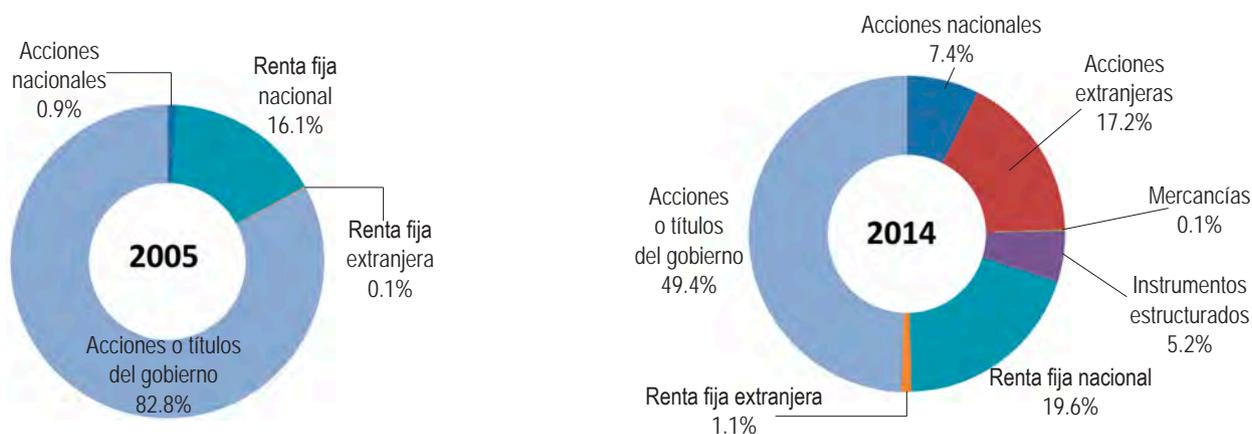
Notas: Los CKD y Fibras son fondos privados mexicanos de inversión en acciones y fondos inmobiliarios, respectivamente. REIT = Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces.

Fuente: CONSAR.

El principal efecto de relajar las restricciones a la inversión ha sido el aumento en la diversificación de la cartera de las SIEFORE. La gráfica 5.5 muestra que las SIEFORE han reducido su concentración en los valores o títulos del gobierno, de 82.8% en 2005 a 49.4% en 2014. La inversión en acciones nacionales ha aumentado de 0.9 a 7.4% en el periodo y la inversión en instrumentos extranjeros (renta variable y renta fija) representó 18.3% de la inversión total a finales de diciembre de 2014.

Gráfica 5.5. Diversificación de activos de las SIEFORE en septiembre de 2005 y diciembre de 2014

Como porcentaje de la inversión total



Fuente: CONSAR.

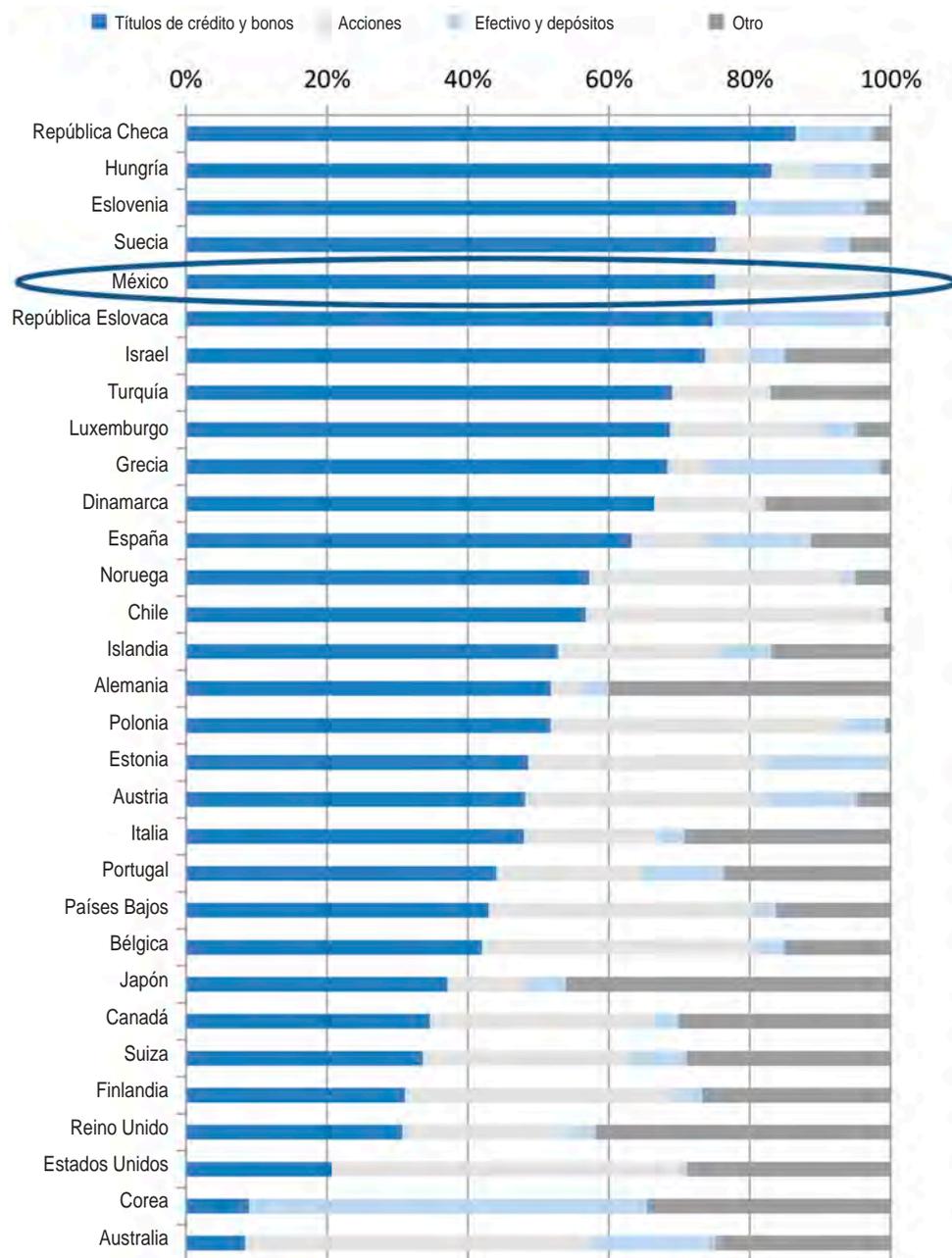
A pesar de la mayor diversificación, los fondos de pensiones en México todavía presentan una concentración significativa en deuda en relación con otros países de la OCDE. A finales de 2013, las SIEFORE tenían 75.1% de su cartera invertida en deuda y bonos (públicos y privados). Solo cuatro de los 31 países de la OCDE, con los datos disponibles en la gráfica 5.6, tenían una mayor exposición a deuda y bonos: Suecia (75.2%), Eslovenia (78.1%), Hungría (83.1%) y la República Checa (86.5%).

Además, México todavía está entre los países de la OCDE con límites más estrictos a la inversión en renta variable y valores extranjeros. A finales de 2014, 19 países de la OCDE no tenían límites cuantitativos a la inversión en renta variable de los fondos de pensiones (véase el cuadro 5.5). Entre los otros 15 países de la OCDE, México está al final de la clasificación, con límites entre 5 y 40%, dependiendo de la SIEFORE básica que se considere. Chile, la República Checa y la República Eslovaca, como México, tienen diferentes límites para distintos tipos de fondos. Sin embargo, en los tres países se permite a los fondos más dinámicos invertir hasta 80% de los activos en renta variable, en comparación con el 40% en la SIEFORE básica 4. Respecto a los valores extranjeros, solo Chile y México tienen límites específicos aplicados a la inversión extranjera global en los fondos de pensiones. Los límites para Chile varían de 35% para el fondo más conservador, a la ausencia de límites para el fondo más dinámico, siendo todos los límites chilenos mayores que el límite de 20% que se aplica a todas las SIEFORE básicas en México.

Los límites a la inversión en renta variable y valores extranjeros son vinculantes para la mayor parte de las SIEFORE básicas. Como se muestra en la gráfica 5.7, la inversión en renta variable está cerca de sus límites regulatorios para todas las SIEFORE básicas. No es necesario tener la inversión vigente exactamente al límite para considerar que el límite es vinculante. De hecho, los fondos de pensión necesitan un margen por debajo del límite para permitir las fases ascendentes del mercado y evitar estar en una situación donde se vean forzados a vender las acciones cuando los mercados van al alza. A excepción de las SIEFORE básicas 1, el límite de 20% a los valores extranjeros también puede considerarse vinculante.

Gráfica 5.6. **Asignación de activos de los fondos de pensiones por categorías de inversión en países seleccionados de la OCDE, 2013**

Como porcentaje de la inversión total



Nota: 1. La categoría "otro" incluye préstamos, tierras y edificios, contratos de seguros no asignados, fondos de cobertura, fondos accionarios privados, productos estructurados, otros fondos mutualistas (es decir, no invertidos en efectivo, títulos de crédito y bonos, o acciones) y otras inversiones.

Fuente: OECD Global Pension Statistics.

Cuadro 5.5. Límites a la inversión en renta variable en los países de la OCDE a finales de 2014

Como porcentaje de la inversión total

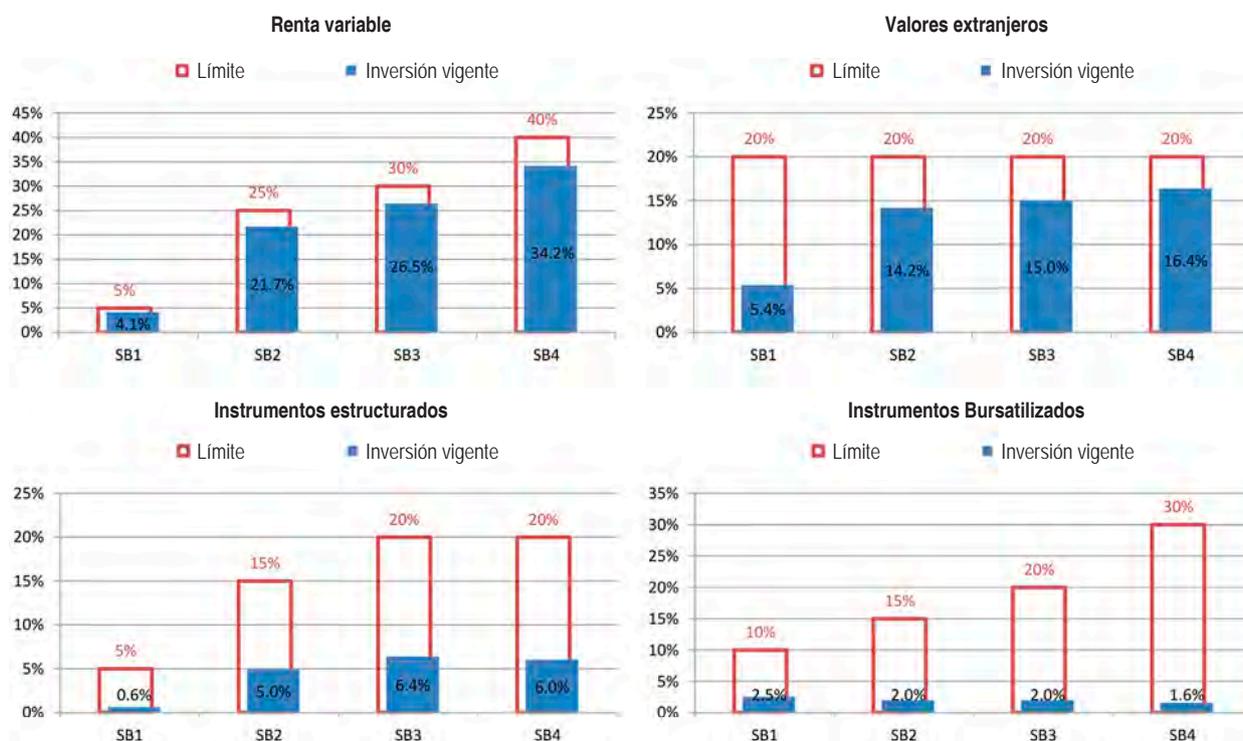
Países sin límite en la inversión en renta variable	Australia, Bélgica, Canadá, Finlandia*, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suecia, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos	
	Chile (Fondo A)	80%
	República Checa (fondo dinámico)	80%
	República Eslovaca* (fondo no garantizado)	80%
	Estonia*	75%
	Austria	70%
	Dinamarca	70%
	Grecia	70%
	Chile (Fondo B)	60%
Países con límite de inversión en renta variable	Islandia	60%
	Portugal	55%
	Suiza	50%
	Polonia	47.5%
	Chile (Fondo C)	40%
	República Checa (fondo balanceado)	40%
	México (SB4)	40%
	Alemania (Pensionskassen)	35%
	México (SB3)	30%
	Eslovenia	30%
	México (SB2)	25%
	Chile (Fondo D)	20%
	Chile (Fondo E)	5%
	México (SB1)	5%
	República Checa (fondo conservador)	0%
	República Eslovaca* (fondo garantizado)	0%

Nota: * Los datos se refieren a los fondos de pensiones obligatorios.

Fuente: "OECD Survey of Investment Regulation of Pension Funds".

Gráfica 5.7. La inversión en renta variable, valores extranjeros, instrumentos estructurados y bursatilizados vs. los límites, diciembre de 2014

Como porcentaje de la inversión total



Nota: La inversión actual de las SIEFORE incluye exposición a instrumentos derivados, mientras que los límites reguladores los excluye. Esto explica por qué la SIEFORE básica 4 tiene una inversión total en valores extranjeros (incluidos los derivados) mayor que el límite regulatorio.

Fuente: CONSAR.

Finalmente, la gráfica 5.7 también muestra que las SIEFORE no utilizan toda la gama de instrumentos financieros permitidos por la regulación. En realidad, las inversiones en instrumentos estructurados y bursatilizados distan de los límites regulatorios respectivos para cada SIEFORE básica. Además, si bien la regulación permite inversiones en mercancías desde 2001, solo las SIEFORE básicas de una AFORE (Banamex) invierten en mercancías a niveles entre 0.2 y 0.4% de la inversión total (muy por debajo de los límites permitidos). Por lo tanto, hay margen para una mayor diversificación en la cartera de las SIEFORE si las AFORE forma equipos de inversión con las habilidades adecuadas para invertir en activos no tradicionales.

5.2. Las comisiones cobradas por las AFORE aún son elevadas si se comparan con otros países, a pesar de los actuales mecanismos para fomentar la competencia

La regulación mexicana utiliza distintos mecanismos para fomentar la competencia entre las AFORE para reducir las comisiones que cobran a los miembros y así aumentar los

ingresos netos por concepto de jubilación. Hay tres mecanismos principales implementados por la CONSAR orientados a fomentar la competencia entre las AFORE: (i) la difusión de la información comparativa entre los miembros acerca de los rendimientos netos a través del estado de cuenta pensionario; (ii) el proceso de aprobación de las comisiones cobradas por las AFORE por la Junta de Gobierno de la CONSAR; y (iii) los incentivos incorporados a los procesos de registro, asignación y traspaso de cuentas.

Como se mostró en el capítulo 4 (sección 4.5), el estado de cuenta pensionario es el documento que debe ayudar a los trabajadores a seleccionar la AFORE que se ajuste mejor a sus necesidades. Sin embargo, no todos los trabajadores reciben su estado de cuenta pensionario en forma regular. Además, la poca educación financiera ocasiona la falta de interés en el estado de cuenta, el cual no logra atraer a los miembros ni motivarlos a tomar medidas activas para aumentar su ahorro para el retiro. Como resultado, los miembros no siempre eligen el fondo de pensiones que ofrece el rendimiento neto más alto, como se muestra a continuación.

Desde 2008, en diciembre de cada año, la Junta de Gobierno de la CONSAR debe aprobar las comisiones propuestas por las AFORE que cobrarán durante el siguiente año. La Junta de Gobierno de la CONSAR tiene la facultad de rechazar las comisiones propuestas, considerando los siguientes factores: (i) los ingresos de la AFORE dados los activos administrados; (ii) el uso de las economías de escala por parte de la AFORE; (iii) la rentabilidad financiera; (iv) el esquema de competencia; (v) la capacidad para atraer cuentas nuevas; (vi) los resultados operativos; (vii) el desempeño; y (viii) los esfuerzos de la AFORE para mejo-

Cuadro 5.6. Comisiones para las SIEFORE básicas, 2014 y 2015

Como porcentaje de los activos en administración

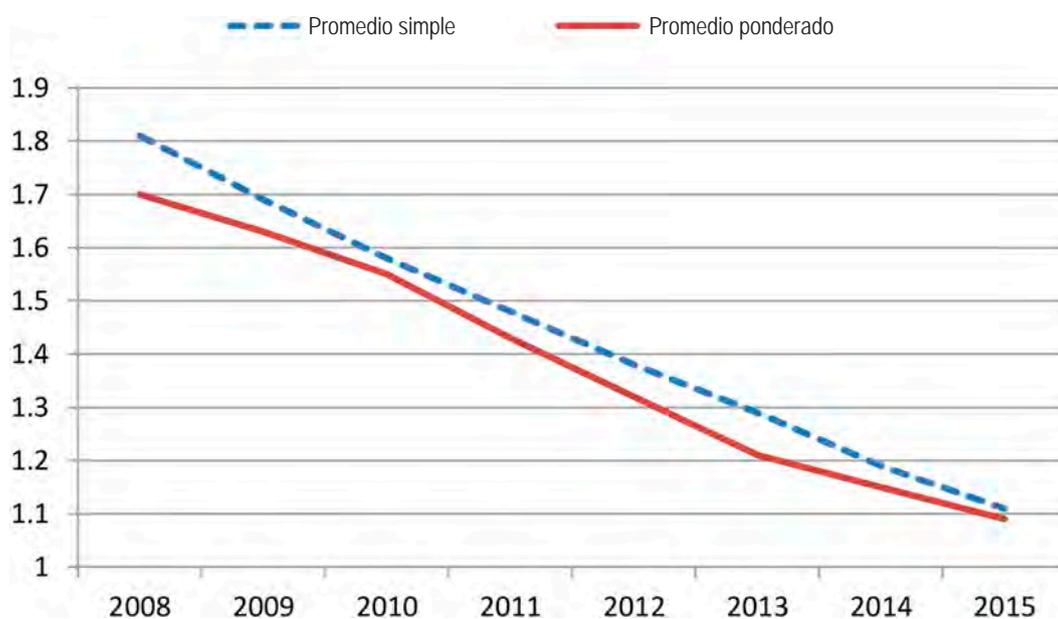
AFORE	2014	2015
Pensionisste	0.99	0.92
XXI Banorte	1.07	1.04
Banamex	1.09	1.05
Inbursa	1.14	1.08
Profuturo GNP	1.17	1.11
Sura	1.15	1.11
Principal	1.24	1.17
Invercap	1.32	1.18
Metlife	1.25	1.18
Azteca	1.31	1.19
Coppel	1.34	1.20
Promedio simple	1.19	1.11
Promedio ponderado	1.15	1.09

Fuente: CONSAR.

rar su futuro desempeño operativo y financiero. Si se rechaza la propuesta, la AFORE tiene que cobrar una comisión equivalente al promedio del mercado autorizado para ese año. Las AFORE que no presenten una propuesta deben cobrar la comisión mínima autorizada para el año siguiente. Las comisiones autorizadas para 2014 y 2015 se enumeran en el cuadro 5.6.

Este mecanismo ha favorecido la reducción en las comisiones, como se observa en la gráfica 5.8. Entre 2008 y 2015, la comisión promedio simple ha disminuido de 1.81% de los activos en administración a 1.11%.

Gráfica 5.8. **Comisiones promedio cobradas como porcentaje de los activos administrados, 2008-2015**

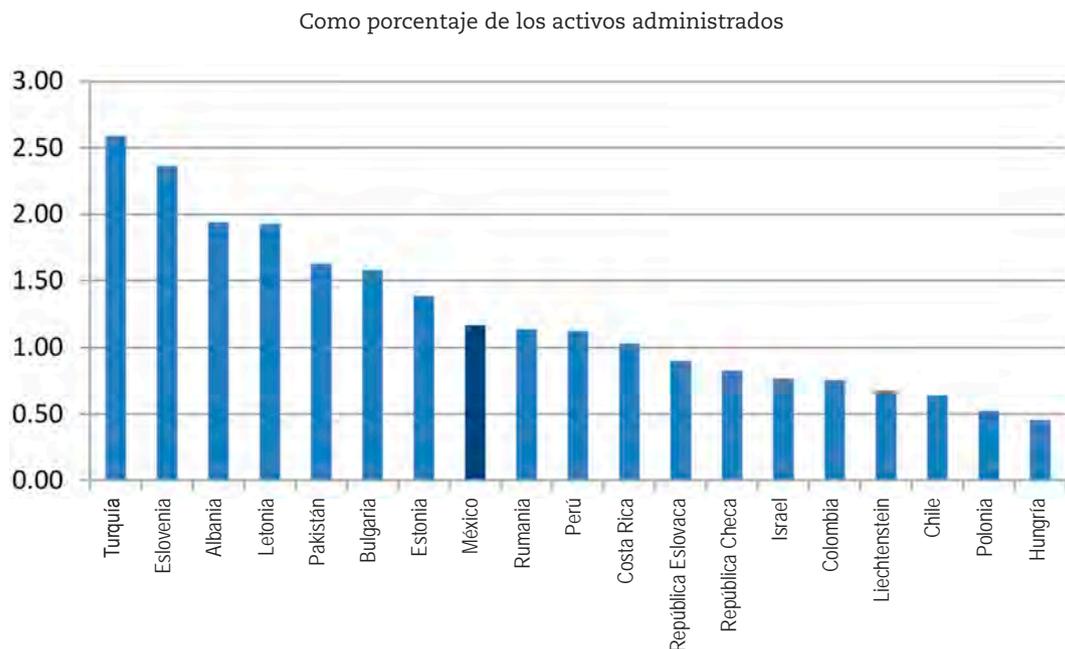


Fuente: CONSAR.

Sin embargo, las comisiones cobradas por las AFORE en México siguen siendo elevadas en comparación internacional. Con un nivel de comisiones con un valor de 1.17% del total de activos administrados a finales de 2013, México está en la primera mitad de la gráfica 5.9, en la cual los países con información disponible se clasifican en orden descendente por nivel de sus comisiones. Entre los países enumerados, las comisiones varían de 0.45% de los activos administrados para Hungría a 2.59% para Turquía.

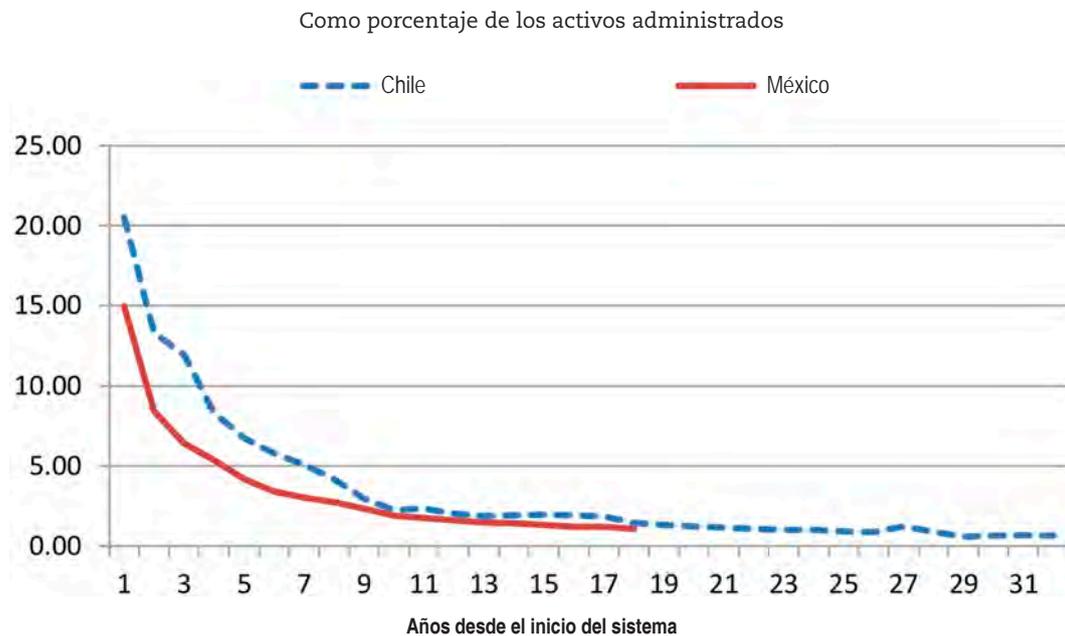
La madurez del sistema de pensiones puede explicar en parte las comisiones aún relativamente elevadas en México. La gráfica 5.10 compara las comisiones cobradas por las administradoras de pensiones en Chile y México conforme al número de años transcurridos desde el inicio de cada sistema. Muestra que México sigue un patrón similar al de Chile hasta ahora. Dieciocho años después del comienzo del sistema, las comisiones representan 1.07% del total de activos administrados en México, cifra que es realmente más baja que en Chile, donde las comisiones representaban 1.43% del total de activos administrados después del mismo número de años.

Gráfica 5.9. **Comisiones cobradas en 2013 como porcentaje de los activos administrados a finales de 2013, en los países miembros de la OCDE y de IOPS**



Fuente: OECD Global Pension Statistics.

Gráfica 5.10. **Evolución de las comisiones cobradas en Chile y en México desde el inicio de cada sistema**



Fuente: Chile: Superintendencia de Pensiones; México: CONSAR.

Sin embargo, el proceso actual de aprobación de las comisiones brinda pocos incentivos para bajar más las comisiones de las AFORE, cuyos niveles ya están por debajo del promedio. Por ejemplo, entre 2014 y 2015, las AFORE que están por arriba del promedio han reducido las comisiones en 11 puntos en promedio, en comparación con una reducción de apenas cinco puntos base para las AFORE que están por debajo del promedio (véase el cuadro 5.7).

Cuadro 5.7. Reducción de las comisiones entre 2014 y 2015

	AFORE	Comisiones 2014 (%)	Comisiones 2015 (%)	Reducción (puntos porcentuales)	
AFORE por arriba del promedio	Coppel	1.34	1.20	0.14	Disminución promedio de 11 puntos base
	Azteca	1.31	1.19	0.12	
	Invercap	1.32	1.18	0.14	
	Metlife	1.25	1.18	0.07	
	Principal	1.24	1.17	0.07	
AFORE por debajo del promedio	Profuturo GNP	1.17	1.11	0.06	Disminución promedio de 5 puntos base
	Sura	1.15	1.11	0.04	
	Inbursa	1.14	1.08	0.06	
	Banamex	1.09	1.05	0.04	
	XXI Banorte	1.07	1.04	0.03	
	PensionISSSTE	0.99	0.92	0.07	

Fuente: CONSAR.

Por último, los incentivos incorporados a los procesos de registro, asignación y traspaso de cuentas no son suficientes para fomentar la competencia. El registro de la cuenta es una manera de garantizar el derecho de los trabajadores a recibir los beneficios del sistema de pensiones. A través del proceso de registro, el trabajador selecciona la AFORE que se ajusta mejor a sus intereses y designa beneficiarios. Éste es el principal vehículo para acceder a la información referente a la cuenta (por ejemplo, la recepción del estado de cuenta pensionario).

Cuando el trabajador no registra su cuenta individual en una AFORE, hay un proceso de asignación que sigue dos modalidades:

- Trabajadores asignados con dinero depositado en el Banco de México: esto se refiere a las cuentas inactivas. En ese caso, solo hay un proveedor de servicios (Prestadora de Servicios), que realiza un seguimiento de las cuentas y las controla, la AFORE XXI Banorte. Cobra una comisión de 0.10% del saldo desde julio de 2014 por las cuentas asignadas. Los recursos están depositados en el Banco de México en una cuenta común y se invierten en valores o préstamos emitidos por el gobierno federal o, si procede, por los estados. La Secretaría de Hacienda determina el rendimiento. Las cuentas inactivas incluyen cuentas inicialmente asignadas a una AFORE (véase el siguiente punto), pero

que se regresaron al Banco de México porque no se cumplió la condición de recibir contribuciones cuando menos durante seis periodos bimestrales consecutivos.

- Trabajadores asignados con dinero depositado en una SIEFORE: las cuentas activas en la prestadora de servicios se asignan a la AFORE con el indicador de rendimiento neto más alto. La asignación se realiza una vez al año, conforme a un calendario establecido por la CONSAR.

Las AFORE tienen la obligación de prestar los mismos servicios a los trabajadores registrados y a los trabajadores asignados con dinero depositado en una SIEFORE. Sin embargo, los trabajadores asignados no pueden hacer uso de estos servicios, porque no necesariamente saben cuál AFORE administra su cuenta. Por ejemplo, no pueden recibir su estado de cuenta pensionario porque la AFORE no tiene información de su domicilio. En todo caso, el trabajador puede decidir en cualquier momento registrar su cuenta.

Para incrementar el nivel de registro de las cuentas asignadas y fomentar la competencia, solo las AFORE con rendimientos netos en los tres últimos deciles de la distribución pueden recibir cuentas asignadas. A su vez, las que tienen la mayor cantidad de cuentas asignadas ya registradas obtienen la mayor proporción de cuentas asignadas. Además, si una cuenta asignada con contribuciones activas no está registrada después de dos años, se reasigna a una nueva AFORE.

A finales de 2014, había 52,728,388 cuentas individuales para el retiro, de las cuales 36,028,527 (68%) eran registradas, 10,492,588 (20%) eran cuentas asignadas con dinero depositado en una SIEFORE y 6,207,273 (12%) eran cuentas asignadas con dinero depositado en el Banco de México. La gráfica 5.11 muestra la evolución del número de cuentas individuales para el retiro desde 1997.

Gráfica 5.11. **Evolución del número de cuentas individuales, por tipo de cuenta**

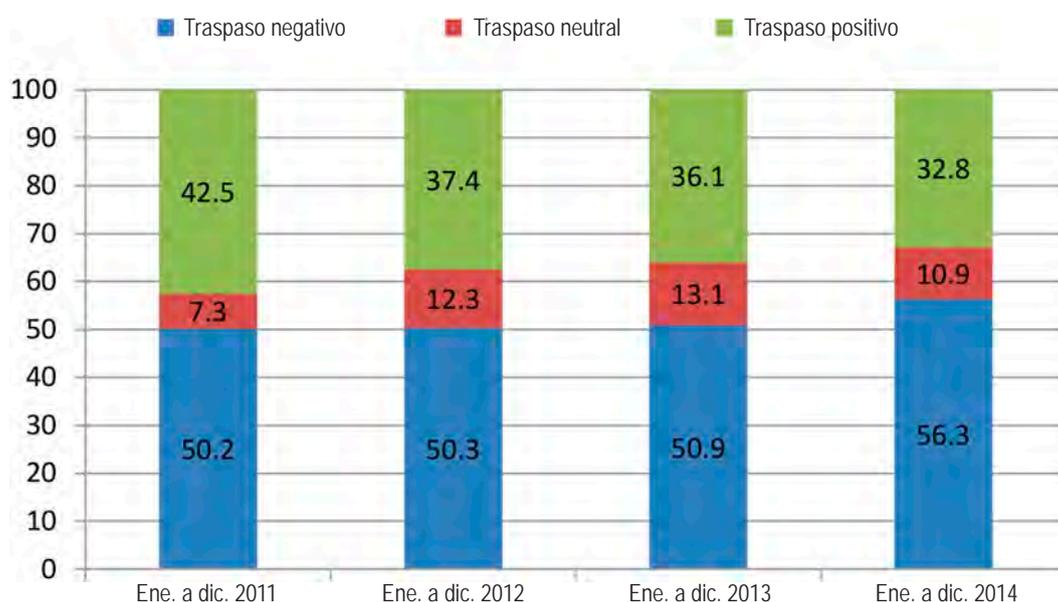


Nota: La prestadora de servicios comenzó a operar en enero de 2010. Sin embargo, la CONSAR solo empieza a recabar información sobre las cuentas asignadas con dinero depositado en el Banco de México en 2012.

Fuente: CONSAR.

Gráfica 5.12. **Calidad de los traspasos de las cuentas**

Como porcentaje de todas las transferencias

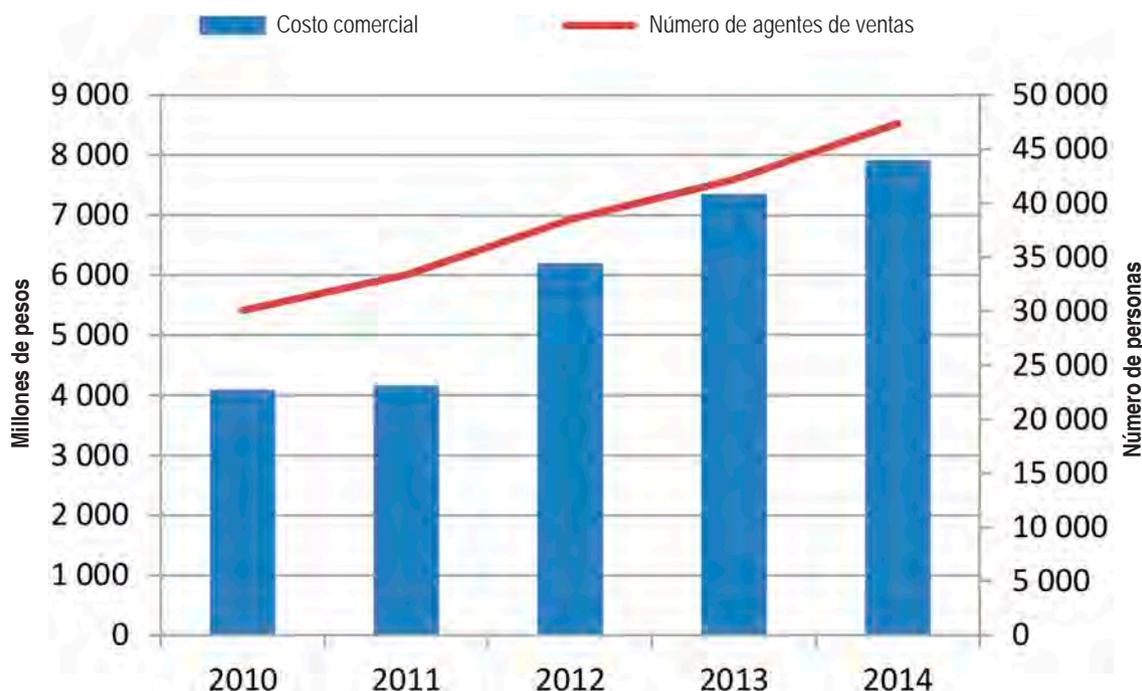


Notas: Un traspaso negativo es el que se hace a una AFORE que ofrece un rendimiento neto más bajo. Un traspaso neutral es el que se hace a una AFORE que ofrece el mismo rendimiento neto o un rendimiento neto con una diferencia menor a 5% respecto a la que ofrecía la AFORE previa. Un traspaso positivo es el que se hace a una AFORE que ofrece un rendimiento neto cuando menos 5% más alto que el ofrecido por la AFORE previa.

Fuente: CONSAR.

Con objeto de promover la competencia y permitir a los trabajadores elegir la AFORE que más les convenga, es posible cambiar de AFORE. Los traspasos se permiten una vez al año, e incluso dentro de un periodo más corto, al cambiar a una AFORE que ofrezca un indicador de rendimiento neto más alto. El traspaso es gratuito para el trabajador. Sin embargo, según Calderón-Colín *et al.* (2008), los traspasos de cuentas entre las AFORE en México apenas responden a consideraciones de precios o rendimientos y, en general, no han mejorado el saldo de la pensión de los trabajadores. Empleando los datos de 2006, muestran que, en lugar de reforzar la competencia a través de comisiones más bajas y rendimientos más altos para los trabajadores, el resultado del cambio de AFORE había resultado en pensiones más bajas para más de la mitad de los trabajadores. La gráfica 5.12 muestra que, durante los últimos cuatro años, más de la mitad de los trabajadores que cambiaron de AFORE lo hicieron a una cuyo rendimiento neto es más bajo (traspaso negativo). Además, el número de traspasos ha aumentado, de 1,788,883 en 2012 a 2,128,947 en 2013 y 2,436,697 en 2014. Las administradoras de fondos realmente incrementan su participación en el mercado a través de un costo comercial más grande y un mayor número de agentes promotores que tratan de convencer a los trabajadores de que cambien. Esto está ilustrado en la gráfica 5.13.

Además de las estrategias comerciales de las AFORE, la proporción de traspasos negativos también puede originarse en la falta de incentivos para los trabajadores del sector privado “generación transición” para elegir la mejor AFORE en función del rendi-

Gráfica 5.13. **Evolución del gasto comercial de las AFORE y número de agentes promotores entre 2010 y 2014**

Fuente: CONSAR.

miento más alto y las comisiones más bajas. De hecho, estos trabajadores conservan el derecho a escoger, al jubilarse, los beneficios adquiridos más altos de conformidad con el antiguo sistema de BD de PAYG y los saldos acumulados en sus cuentas individuales para el retiro conforme al nuevo sistema de CD. Como el antiguo sistema de BD por lo general es más generoso (véase el capítulo 4) y brinda beneficios independientemente de los recursos acumulados en la cuenta individual para el retiro, la mayoría de los trabajadores “generación transición” tiene pocos incentivos para maximizar los recursos acumulados en sus cuentas individuales al momento del retiro. El gobierno federal, por lo tanto, es el más perjudicado por la mala administración y las comisiones elevadas, ya que recibe una suma potencialmente menor de los saldos acumulados para fondear los beneficios prometidos del sistema de PAYG.

Desde el 2 de marzo de 2015, hay nuevas reglas para limitar los traspasos negativos. Existe un control más estricto de los agentes promotores mediante la creación de una nueva base de datos de expedientes electrónicos y de exámenes periódicos. Los agentes promotores también estarán sujetos a un nuevo esquema de remuneraciones en que los traspasos de cuentas que tengan menos de 30 meses en la AFORE actual solo tendrán una remuneración de 20% de la comisión normal. Además, ahora se les permite a las AFORE retener a un trabajador por más de un año ofreciendo mejores servicios. Por último, los trabajadores tienen que firmar un formulario cuando solicitan el traspaso de su cuenta, allí se subrayan las consecuencias del traspaso. Por lo tanto, en caso de un traspaso negativo, el formato deja en claro al trabajador que esto significa un traspaso de una AFORE con un rendimiento neto mejor a una AFORE con un rendimiento neto más bajo. Sin em-

bargo, estos cambios son demasiado recientes como para ver un impacto positivo en el número y calidad de los traspasos.

5.3. Supervisión robusta basada en riesgos, aunque el gobierno corporativo de las AFORE podría mejorarse

México introdujo en 2004 la supervisión basada en riesgos para la gestión de riesgos operativos y financieros. Hay un control de riesgos tanto cuantitativos como cualitativos.

La principal herramienta cuantitativa de supervisión del riesgo financiero es el valor en riesgo (VaR) histórico de la cartera. El VaR determina la máxima pérdida prevista de un instrumento o portafolio de inversión en un horizonte de tiempo y con un nivel de confianza determinado. Para calcular el VaR, la CONSAR usa la metodología histórica, que consiste en utilizar la información más reciente sobre los diversos factores de riesgo, en este caso los últimos 1,000 días dado un nivel de confianza de 95%, a fin de examinar los valores posibles que puede alcanzar una cartera, con las pérdidas, respecto al valor actual, suponiendo que lo sucedido en los últimos años pudiera repetirse. Por consiguiente, la información sobre los factores de riesgo para cada día que pasa se incorpora en la estimación del VaR para los 1,000 días siguientes, lo que da una cierta memoria para esta medida del riesgo. Cada SIEFORE tiene un límite de VaR máximo diferente: 0.7% para SB1, 1.1% para SB2, 1.4% para SB3 y 2.1% para SB4, que aumenta con el perfil de riesgo de cada SIEFORE (cuadro 5.3).

Las pérdidas causadas por las violaciones de los límites del VaR o algún otro incumplimiento del reglamento por parte de la AFORE deben compensarse con las reservas especiales que mantiene la AFORE en cada SIEFORE, equivalente a 0.8% de los activos administrados. Además, la regulación financiera impone la recomposición de la cartera cuando se excede cualquier límite cuantitativo, incluyendo el límite del VaR histórico.

La AFORE debe calcular y cumplir el límite del VaR a diario, así como el VaR paramétrico y el VaR Monte Carlo, a fin de vigilar los riesgos y tomar decisiones en materia de inversiones.

En 2010, como resultado de la crisis financiera, los órganos de gobierno de la CONSAR aprobaron los ajustes al cálculo del VaR con el objetivo de incorporar la volatilidad exógena inherente a los mercados financieros y evitar la prociclicidad. Para cada grupo de SIEFORE, la CONSAR ha establecido una cartera de referencia que reproduce las condiciones de la inversión en el régimen de inversión. Cuando estas referencias rebasan los límites regulatorios del VaR, el nivel de confianza disminuye, de modo que la AFORE no necesita vender algunas de sus posiciones causadas por la volatilidad en el mercado. Cuando mejoran las condiciones de éste, el nivel de confianza regresa a su nivel original. Esto permite recomponer la cartera solo en condiciones de mercado favorables. Dicho ajuste crea condiciones que permiten que los fondos de pensiones sean un elemento fundamental para estabilizar los mercados internos.

En octubre de 2012, para limitar el apalancamiento generado por las operaciones financieras con mayor sensibilidad, los órganos de gobierno de la CONSAR aprobaron la medida de la “diferencia del valor en riesgo condicional” (Δ CVaR), que es la diferencia entre el VaR condicional de la cartera de una SIEFORE y el VaR condicional de la misma cartera, excluyendo los derivados. La implementación del Δ CVaR ha sido gradual y ha favorecido el enfoque administrativo con un gobierno corporativo más fuerte. Cada SIEFORE tiene un límite máximo de Δ CVaR diferente, como se muestra en el cuadro 5.3. Al mismo tiempo, se eliminó el VaR regulatorio, sujeto al cumplimiento de las reglas de inversión y de riesgo.

Además de los límites cuantitativos citados, hay medidas cualitativas. La AFORE debe mostrar que tiene un gobierno corporativo sólido y procedimientos internos de inversión/riesgos para obtener autorización, concedido, por la CONSAR, para trabajar con los diferentes tipos de instrumentos financieros y clases de activos. Cabe mencionar que la solidez del gobierno corporativo y el cumplimiento del régimen de inversión son revisados por la CONSAR periódicamente mediante inspecciones *in situ*, concentrándose en el comportamiento de los Comités de Riesgos Financieros y de Inversiones, de los asesores independientes, del responsable de cumplimiento y la participación de la AFORE en el consejo. Por ejemplo, si una AFORE quiere lograr exposición a una clase de activos específica, deberá demostrar que los Comités de Riesgos Financieros y de Inversiones de la AFORE aprobaron la inversión, que realizó un análisis adecuado de la inversión y los riesgos, y que tiene una infraestructura apropiada para coordinar la operación. Por ejemplo, en esto último, si la inversión se hace a través de derivados, la AFORE deberá contar con la notificación de no objeción de la CONSAR para manejar derivados. La CONSAR evalúa si la AFORE tiene los sistemas y el capital humano adecuados para manejarlos.

Para garantizar las mejores prácticas de gobierno corporativo, la CONSAR exige a la AFORE manejar las inversiones y los riesgos financieros a través de diferentes órganos: una Unidad para la Administración Integral de Riesgos (UAIR), un Comité de Riesgos Financieros y un Comité de Inversiones. Cada AFORE debe tener una UAIR encabezada por un director de Riesgos que le reporte al consejo directivo. Esta unidad apoya al Comité de Riesgos Financieros, identifica, mide, vigila e informa al consejo directivo de la AFORE de los riesgos que encaran la AFORE y la SIEFORE. La UAIR rinde un informe trimestral de las consecuencias económicas, financieras y de otro tipo a las que se enfrentaría la AFORE si los riesgos se materializaran.

El Comité de Riesgos Financieros debe incluir a un miembro independiente del consejo, un miembro no independiente y al encargado de la UAIR. El director general de la AFORE preside este comité. Los responsables de la oficina de riesgos financieros y cumplimiento también asisten a las juntas del comité. El comité de riesgos se encarga de determinar los niveles de tolerancia a los riesgos y los límites de los riesgos, para aprobar y revisar los modelos y los métodos de medición, garantizar que los manuales de normatividad y procedimientos estén actualizados, revisar el cumplimiento de las políticas de riesgos y revisar las violaciones de los límites y las medidas correctivas que se tomaron. Este comité también es responsable de la Normatividad de la Administración de Riesgos Financieros y de los manuales de procedimientos. El consejo debe aprobar estas normativas, las cuales enviará a la CONSAR para que las avale.

El Comité de Inversiones debe estar integrado al menos por cinco miembros, y entre ellos deberá considerarse a un miembro independiente, al director general de la AFORE y a otros miembros o funcionarios designados por el consejo del fondo de pensiones. El Comité de Inversiones se encarga de determinar la normativa y la estrategia de las inversiones dentro de los límites propuestos por el Comité de Riesgos Financieros.

Se requiere que cada AFORE tenga un consejo de administración formado por al menos cinco miembros designados por los accionistas, dos de los cuales deben ser expertos independientes. El consejo tiene responsabilidades legales específicas y un papel importante para administrar y controlar los riesgos de las inversiones y es responsable de constituir el Comité de Riesgos Financieros de la SIEFORE. El consejo también fija el nivel de tolerancia a los riesgos financieros para la AFORE dentro de los límites que permite la regulación.

Los funcionarios de riesgos, funcionarios de inversiones, los miembros del consejo independientes, el responsable de cumplimiento y la persona encargada de las actividades administrativas (*back office*) tienen que estar certificados para dominar los conocimientos financieros generales y tener cuando menos cinco años de experiencia pertinente. Esta certificación la realizan organismos independientes y tiene que revalidarse cada tres años. El director general de una AFORE deberá residir en territorio mexicano, tener cuando menos cinco años de experiencia en altos puestos financieros, y no haber trabajado en un organismo regulador o institución política durante los dos últimos años. Un auditor externo hará una evaluación anual de la administración o gestión de los riesgos.

A pesar de las reglas integrales para la administración de riesgos, siguiendo el texto “OECD Core Principles of Occupational Pension Regulation” (OCDE, 2010), podrían lograrse mejoras en el gobierno corporativo de la AFORE, especialmente en referencia a la rendición de cuentas, la pertinencia y los controles internos basados en los riesgos. Los Principios Centrales de la OCDE [OECD Core Principles] establecen que el órgano rector de un fondo de pensiones deberá ser responsable ante los miembros y beneficiarios del plan de pensiones, que requieren una regulación que los proteja contra ciertas consecuencias fiscales o legales [*safe harbour rules*] que establecen las obligaciones y responsabilidades del órgano de gobierno. Según la Ley del SAR, el principal objetivo de la AFORE es dedicarse a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas en forma regular y profesional, así como administrar la SIEFORE. Sin embargo, la Ley no menciona que las actividades de la AFORE deben realizarse en el mejor interés de los miembros de los planes. Agregar este objetivo amplio a la Ley puede ayudar a abordar temas relacionados con las comisiones altas, los bajos rendimientos y los escasos servicios.

Conforme a los Principios Centrales de la OCDE, la composición del órgano rector de un fondo de pensiones deberá estar sujeta a las normas de idoneidad mínimas (como los criterios de “aptitud y honorabilidad”) a fin de garantizar un alto nivel de integridad, competencia, experiencia y profesionalismo en la gobernabilidad del fondo de pensiones. La Ley del SAR define las normas mínimas para los funcionarios de riesgos, los funcionarios de inversiones, los miembros del consejo independientes, el responsable de cumplimiento, el responsable de las actividades administrativas, el director general de la AFORE y el auditor externo. Sin embargo, los miembros del consejo no independientes no requieren cualidades y experiencia específicas.

Finalmente, es importante identificar las situaciones de conflicto de intereses y atenderlas de manera adecuada. En ciertos casos, prohibir la concentración de funciones en una sola persona o entidad, que de lo contrario causaría conflictos de intereses, puede ser la solución preferida. En otros casos, basta con revelar el conflicto de intereses al órgano de gobierno, el cual tendrá que vigilar estos casos muy de cerca. El interés superior del fondo puede ser la adopción de políticas que eviten incluso la aparición de un conflicto de interés. En el caso de México, la autonomía de los miembros independientes del consejo y del responsable del cumplimiento podrían reforzarse respecto a los organismos reguladores, las instituciones políticas y los diferentes participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro.

5.4 Propuestas para mejorar el diseño de la fase de acumulación

5.4.1. Ofrecer diferentes opciones de estrategias de inversión manteniendo las estrategias predeterminadas de inversión de ciclo de vida

En el “OECD Roadmap for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans” se aboga por el establecimiento de estrategias predeterminadas de inversión, al tiempo que se puede elegir entre opciones de inversión con diferente perfil de riesgo y horizonte de inversión. También hay argumentos a favor de establecer estrategias predeterminadas de inversión de ciclo de vida para proteger de resultados negativos extremos a las personas que se aproximan a la jubilación. El sistema mexicano de pensiones, como ya se analizó, brinda estrategias predeterminadas de inversión de ciclo de vida. Sin embargo, las personas solo pueden escoger la AFORE, pero no tienen ninguna alternativa en lo que respecta a las estrategias de inversión.

La estrategia de inversión está determinada por la regulación que se aplica a las SIEFORE. Por lo tanto, las personas que quieran y puedan seleccionar otra estrategia de inversión pueden terminar con alternativas subóptimas debido a la estructura del esquema multifondos vigente. En el “Roadmap” se afirma que, si las personas lo desean, se les deberá permitir elegir la estrategia de inversión que más les convenga, conforme a su perfil de riesgo y su nivel de tolerancia al riesgo, así como sus diferentes planes de pensiones.

La alternativa de inversión necesita ir acompañada de estrategias predeterminadas de inversión. La investigación de la economía del comportamiento y la educación financiera muestran que algunas personas no quieren o no pueden elegir, mucho menos administrar activamente sus propias carteras de inversión. En vista del bajo nivel de la educación financiera en México, una gran proporción de los trabajadores puede terminar en esa categoría. Por lo tanto, son necesarias las estrategias predeterminadas de inversión, ya que incorporan las lecciones aprendidas de la economía del comportamiento sobre la importancia de la inercia y la toma de decisiones pasiva, para asegurarse de que esas personas sean asignadas a las estrategias de inversión adecuadas.

Como se afirma en OCDE (2012), las estrategias predeterminadas de inversión deberán concentrarse en reducir el riesgo de resultados negativos extremos para los ingresos por concepto de jubilación. Las estrategias de inversión de ciclo de vida son opciones predeterminadas adecuadas al respecto. El sistema de multifondos mexicano entra en esa categoría, ya que los activos pensionarios se invierten en un régimen más conservador a medida que los miembros avanzan en edad, pasando automáticamente de una SIEFORE básica a la siguiente en edades específicas.

Hay dos formas de adaptar el sistema de multifondos actual en México a un sistema con opciones de inversión y a estrategias predeterminadas de inversión. La primera consiste en mantener la estructura con la SIEFORE básica y agregar límites inferiores y superiores para los activos de riesgo, como se hace en el caso de Chile. Esto permitiría a los individuos escoger su asignación preferida dentro de los límites de cada fondo básico. En la parte media del rango entre límites inferiores y superiores podría utilizarse para definir la opción predeterminada.

La segunda forma consiste en permitir a la AFORE ofrecer diferentes estrategias de inversión y una estrategia predeterminada de inversión de ciclo de vida. La estrategia predeterminada de ciclo de vida deberá ser común a todos, especialmente en un sistema obligatorio donde también participan individuos con ingresos bajos y educación insuficiente.

Finalmente, los límites de inversión para renta variable y valores extranjeros podrían relajarse gradualmente para fomentar más la diversificación de las carteras de inversión. La actual propuesta de ley también expone la expansión de inversiones alternativas para las SIEFORE al permitir la inversión en valores privados inscritos en el Registro Nacional de Valores (RNV) e incluye nuevos tipos de instrumentos, como el préstamo y recompra de valores, diferentes de aquellos emitidos por el gobierno federal, el Banco de México y las instituciones bancarias. Sin embargo, las AFORE no utilizan el potencial de toda la gama de instrumentos financieros que ya permite la regulación. Por lo tanto, es necesario incrementar las habilidades en los equipos de inversiones de las AFORE para permitir la diversificación adecuada de las carteras de las SIEFORE.

5.4.2. Abordar los cobros de comisiones elevados e incrementar la competencia

El monto de las comisiones que cobran los proveedores de pensiones puede tener un importante impacto negativo en los beneficios de las pensiones. Los proveedores de pensiones cobran comisiones por los servicios que ofrecen, como la administración de cuentas y el manejo de inversiones. Las comisiones se pueden cargar a las aportaciones o sobre los activos administrados o las paga el miembro del plan por separado (por ejemplo, las comisiones por cambios). Las comisiones afectan a los beneficios que reciben los miembros del plan, ya que, cuanto más alto sea el cargo, menores beneficios recibirán los miembros por una determinada contribución, o más alta será la contribución total requerida para alcanzar el mismo nivel de beneficios. El cuadro 5.8 muestra el impacto de los diferentes niveles de comisiones por activos administrados respecto a las reducciones en los beneficios pensionarios, en el supuesto de un periodo de aportaciones de 40 años. La reducción a la mitad de las comisiones por activos administrado de un nivel de 1% a 0.5% puede aumentar los beneficios pensionarios en 10%. Algunas veces vale la pena pagar comisiones elevadas por un servicio de mayor calidad o por rendimientos más altos ajustados a los riesgos. Sin embargo, con mayor frecuencia, son sintomáticas de una industria de pensiones dominada por el vendedor, en la que los distintos miembros del plan tienen una clara desventaja financiera e informativa en comparación con los proveedores de pensiones.

Cuadro 5.8. Niveles de comisiones e impacto en los beneficios pensionarios

Comisión como porcentaje de los activos	Reducción de la pensión (%)
0.05	1.2
0.15	3.6
0.25	5.9
0.50	11.4
0.75	16.5
1.00	21.3
1.50	29.9

Fuente: OCDE (2012).

Los responsables de formular políticas públicas necesitan garantizar que haya incentivos para lograr una mayor eficiencia y reducir los costos y comisiones en la industria de pensiones. Diversas soluciones de políticas se han considerado en los países de la OCDE para abordar este tema, que puede dividirse en tres grupos principales: iniciativas basadas en la divulgación de información, regulación de precios y soluciones estructurales.

Las soluciones basadas en la divulgación incluyen garantizar que los miembros reciban información oportuna sobre las comisiones que pagan, incluidas las comparaciones entre proveedores. Esta solución ya se implementa en México. Los estados de cuenta pensionarios incluyen información sobre las comisiones que paga el trabajador. Aunque no permiten comparar directamente los niveles de comisiones de las AFORE, se hacen comparaciones entre los rendimientos netos, que representan el comportamiento histórico a largo plazo de las SIEFORE, una vez deducidas las comisiones. La principal limitación de tales iniciativas, en especial en países que se orientan a los trabajadores de ingresos más bajos, es que los estados de cuenta pensionarios no siempre tienen éxito al motivar la acción de los miembros respecto a sus ahorros para el retiro.

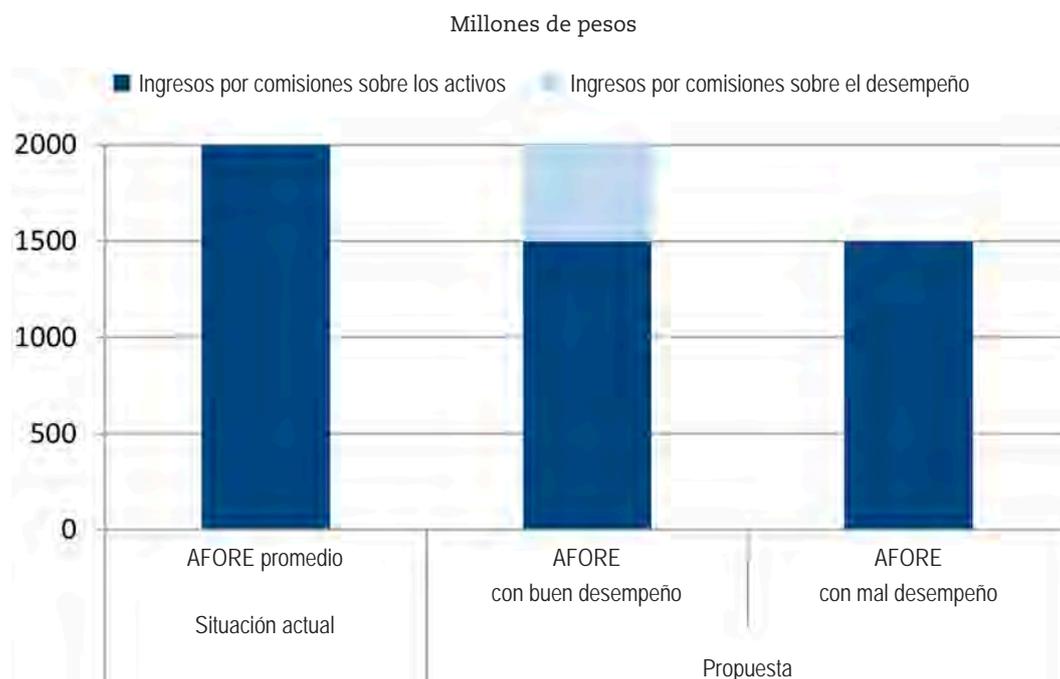
La regulación de precios incluye una sola estructura de comisiones (solo comisiones cobradas sobre las aportaciones o solo comisiones por activos administrados) y pone límites máximos a las comisiones que los proveedores de pensiones pueden aplicar. Dichas soluciones pueden ser eficaces para evitar las comisiones elevadas, pero no siempre favorecen la reducción de costos ni el aumento en la eficacia de la industria. Polonia ha utilizado con éxito topes a los precios para bajar las comisiones. En 2004, Polonia topó la comisión por manejo en 7% de las aportaciones. En 2010, se introdujo un nuevo límite legal de 3.5%. Conforme a la ley de reforma de pensiones de 2014, las comisiones máximas bajaron de nuevo a 1.75%. El Reino Unido también introdujo satisfactoriamente topes en las comisiones y los cargos.

México tiene regulación de precios, ya que las AFORE solo cobran comisión por los activos administrados, pero hay un tope para las comisiones cobradas. La principal medida para controlar las comisiones y cargos es la facultad que tiene la Junta de Gobierno de la CONSAR para rechazar las propuestas de comisiones de las AFORE y obligarlas a aplicar el promedio de la industria. Esto puede poner implícitamente un tope a las comisiones y cargos, pero no brinda ningún incentivo a las AFORE que ya cobran comisiones por debajo del promedio para bajarlas más. Además, las AFORE cobran las mismas comisiones para todos los trabajadores, sean registrados o asignados, aun cuando los trabajadores asignados reciban menos servicios de las AFORE.

Actualmente hay tres propuestas de reforma orientadas a reducir las comisiones y cargos:

- Imponer a las AFORE, a las cuales la Junta de Gobierno de la CONSAR les rechazó la propuesta de comisión para el año siguiente, que cobren comisiones a 75% del promedio del mercado.
- Cobrar comisiones más bajas para las cuentas asignadas. Solo las AFORE que diferencian las cuentas asignadas con comisiones más bajas serían candidatos potenciales para conseguir trabajadores asignados. Esta propuesta alentaría a las AFORE a registrar estas cuentas asignadas (hoy en día, las cuentas asignadas se mantienen de este modo).
- Mantener el esquema actual de cobro de comisiones solo sobre los activos administrados, pero estructurarlo en dos componentes, uno calculado como porcentaje del valor de los activos administrados y el otro como porcentaje del desempeño del fondo. El

Gráfica 5.14. Ilustración de la propuesta para una nueva estructura de las comisiones



segundo componente podría representar hasta 0.3% de los activos administrados. Esta propuesta se encamina a incrementar la competencia en el sistema y a alinear el interés de las AFORE con la meta de generar rendimientos más altos en el largo plazo para beneficio de los trabajadores. En todo caso, la comisión de dos componentes no rebasaría la actual comisión de un componente (véase la gráfica 5.14).

Estas propuestas pueden tener cierto impulso para reducir las comisiones y cargos, pero no pueden bajarlos al nivel más eficiente en función de los costos. Primero, para subir la sanción a las AFORE que vieron rechazada su propuesta de comisiones, puede aumentar la calidad de su propuesta, pero no siempre bajar las comisiones cobradas, porque el nivel de las comisiones no es un criterio directo para rechazar la propuesta. Además, las AFORE con comisiones promedio o más bajas no pueden tener ningún incentivo para reducir las todavía más aunque pudieran. La segunda propuesta es buena: diferentes servicios, diferentes costos y luego diferentes cargos. Por último, es positivo introducir las comisiones basadas en el desempeño, porque esto puede obligar a las AFORE a mejorar su desempeño para mantener las comisiones actuales. Sin embargo, no reducirá las comisiones, mucho menos las bajará a las determinadas por un mercado competitivo.

El tercer tipo de soluciones a la normativa implementada en algunos países de la OCDE para reducir las comisiones es estructural, en el sentido de que incluye una conformación específica de la organización industrial. En los planes personales, una solución estructural incluirá el establecimiento de una institución centralizada encargada de prestar diversos servicios pensionarios, directamente o mediante un plan de *outsourcing* [tercerización], o bien de negociar mejores términos (comisiones más bajas) en representación de los distintos miembros del plan (por ejemplo, el sistema PPM sueco o NEST en el Reino Unido). Esta solución a la normativa puede ser muy efectiva para lograr comisiones bajas, ya que

garantiza economías de escala y puede evitar los gastos comerciales del modelo minorista. Sin embargo, es difícil de implementar una vez que se establece una industria de CD que ya tiene proveedores compitiendo, al menos en un sistema obligatorio. Una institución centralizada también puede plantear retos de gobernabilidad que requieren control eficaz e independiente.

Hay otras soluciones estructurales que también conducirían a comisiones más bajas que pueden funcionar mejor cuando ya se estableció una industria de CD con proveedores compitiendo entre sí. Esto incluye establecer un proceso de licitación, por ejemplo por parte del regulador, para asignar a los trabajadores nuevos o que no están registrados todavía, a un solo prestador de pensiones (i. e. Chile y Nueva Zelanda). Por ejemplo, en Chile, en 2008, se introdujo un mecanismo de subasta para los nuevos afiliados que se inscriben en el sistema. La subasta se basa en las comisiones cobradas por el manejo de cuentas individuales. Los miembros nuevos son inscritos automáticamente en el fondo de pensiones que cobra la comisión más baja, y se requiere que permanezcan en este durante 24 meses. Después de eso, los miembros pueden transferir libremente sus cuentas a otro fondo de pensiones. Ha habido tres subastas desde que se promulgó la reforma. La primera se realizó en 2010 y permitió a un nuevo fondo de pensiones entrar al mercado a partir de agosto de ese año, ofreciendo la comisión mínima del sistema equivalente a 1.14% del salario. El mismo fondo de pensiones ganó la segunda subasta en enero de 2012, bajando la comisión ofrecida a 0.77% del salario. Como resultado, otro fondo de pensiones decidió bajar sus comisiones a partir de junio de 2012, la primera reducción que hacía alguno de los fondos de pensiones ya existentes desde 2009. Durante la tercera subasta, celebrada en enero de 2014, fue el fondo de pensiones que anteriormente tenía la comisión más alta la que ganó la subasta al bajar su comisión a 0.47% del salario. De nuevo, esa solución requiere una fuerte gobernabilidad del sector público y capacidad institucional.

Las autoridades mexicanas podrían pensar en extender el proceso de asignación a los nuevos participantes usando un mecanismo de licitación. En México, no existe el proceso de licitación, pero las cuentas no registradas se asignan a la AFORE cuyo indicador de rendimiento neto sea el más alto. Podría utilizarse un proceso de licitación para asignar todos los nuevos participantes en el sistema de pensiones a la AFORE que tenga la mejor oferta, y no solo los miembros con cuentas no registradas. Además, usar el rendimiento neto (después de comisiones) como criterio para seleccionar a la AFORE que recibiría a todos los nuevos participantes puede ser más adecuado que usar solo las comisiones, en tanto los proveedores no aumenten el perfil de rendimiento-riesgo de su cartera de inversiones para obtener rendimientos altos. También debería examinarse la posibilidad de crear un mecanismo de licitación que usa las comisiones y los rendimientos netos históricos (después de comisiones) como parámetros de decisión en el proceso de subasta, con el objeto de incentivar no solo el desempeño de la AFORE, sino la competencia de comisiones entre ellas.

El proceso de asignación no parece promover la competencia entre las AFORE. Hasta diciembre de 2014, había 16.7 millones de cuentas sin registrar. Las AFORE no tienen suficientes incentivos para registrar estas cuentas, aun cuando el proceso de reasignación significa que pueden perder a estos miembros después de dos años. De estas 16.7 millones de cuentas, 6.2 millones eran inactivas (no habían recibido contribuciones a la cuenta durante seis periodos bimestrales consecutivos) y las manejaba la prestadora de servicios. Estas cuentas reciben un rendimiento mínimo, por lo general mucho más bajo que los rendimientos entregados por las SIEFORE a las cuentas registradas y a las cuentas asignadas activas.

La propuesta de reforma ayudaría a incrementar los incentivos para registrar las cuentas asignadas. Esta sugiere conceder más facultades a la CONSAR para determinar las características y requisitos para asignar las cuentas. Por ejemplo, podría decidirse que las cuentas con cierta actividad (que definiría la CONSAR) serían asignadas a la AFORE que ofrezca las mejores condiciones, como rendimientos, servicios y esfuerzos de registro. La administración de las cuentas completamente inactivas seguiría en la prestadora de servicios. Los trabajadores asignados para quienes una AFORE registraría su cuenta tendrían que permanecer por lo menos tres años con esa AFORE. Sin embargo, los trabajadores todavía tendrían el derecho de transferir su cuenta después de un año a otra AFORE con mejores rendimientos, comisiones más bajas y mejores servicios. Además, las AFORE estarían obligadas a cobrar comisiones más bajas por las cuentas asignadas, reforzando así el incentivo para registrar estas cuentas.

El proyecto de ley también propone iniciativas para garantizar que las transferencias de cuentas entre las AFORE se hagan de manera informada y no sean solo resultado de las estrategias comerciales de las AFORE:

- Alargar el periodo durante el cual los trabajadores no pueden transferir su cuenta de uno a tres años, con la posibilidad de transferir la cuenta después de un año, solo si la AFORE que recibe la cuenta ofrece mejores rendimientos y mejores servicios.
- Realizar reformas operativas y de regulación para garantizar que los trabajadores estén más conscientes de lo importante que es elegir AFORE, con información sobre los rendimientos y servicios ofrecidos por cada AFORE.
- Obligar a las AFORE a enviar a los trabajadores un reporte anual del pronóstico de las pensiones, con información relativa a la situación actual de su ahorro para el retiro y la perspectiva de ingresos por concepto de jubilación en diversos escenarios.¹
- Introducir el concepto de “recertificación”, mediante el cual los trabajadores recibirían una visita o una llamada de su AFORE cada año para confirmar su registro con ella. Esta sería la ocasión para que las AFORE mejoraran los servicios que prestan al trabajador. Este proceso trata de evitar transferencias por motivos como unificar cuentas, corregir información, hacer retiros por desempleo o matrimonio, sin considerar el rendimiento neto.
- Llevar un registro de los agentes promotores mediante una base de datos integral. Para estar certificados, los promotores tendrían que cumplir los requisitos establecidos por la CONSAR, la cual tendría la capacidad de suspender o cancelar la certificación de dichos agentes.

Alargar de uno a tres años el periodo durante el cual las personas no pueden cambiar de AFORE debe ayudar a disminuir el número de traspasos negativos y a bajar los costos comerciales, ya que se necesitarían menos agentes promotores para estar en contacto con un número reducido de clientes potenciales. Además, el nuevo formulario que los trabajadores tienen que firmar al pedir un traspaso de su cuenta deberá aclarar las consecuencias de un cambio negativo y quizá desalentarlo. Desafortunadamente, los trabajadores “generación transición” tendrían otra estructura de incentivos. Sus beneficios pensionarios no dependen de las comisiones cobradas o del comportamiento de los fondos de pensiones (es decir, de los rendimientos), porque pueden optar por recibir su pensión de acuerdo con la antigua fórmula de BD que no está vinculada al monto de activos acumulados en su cuenta de CD. El sistema de prorratero propuesto en el capítulo 4 ayudaría a que todos los trabajadores se preocuparan por saber cómo invertir sus activos.

La COFECE (Comisión Federal de Competencia Económica) propuso recientemente limitar los gastos comerciales imponiendo un límite máximo, ya sea en términos absolutos o relativos (COFECE, 2014). En efecto, en 2013 casi la mitad del gasto de las AFORE fue para gastos comerciales (afiliación y transferencias), mientras que solo 4% se usó para actividades de inversión. Además, los gastos comerciales no se han traducido hasta ahora en beneficios claros para los miembros, como lo indica que más de la mitad de los traspasos de los últimos cuatro años fueron hacia AFORE que ofrecían rendimientos más bajos. Deberá considerarse la imposición de un límite máximo en dichos costos. Algunos países de la OCDE, como Suecia y Polonia, han ido hasta el fondo al prohibir publicidad en sus sistemas obligatorios de pensiones.

5.4.3. Mejorar el gobierno corporativo de las AFORE

Los Principios Fundamentales de la Regulación de las Pensiones Ocupacionales de la OCDE [OECD Core Principles of Occupational Pension Regulation] (OCDE, 2010) establecen a la gobernabilidad como un elemento clave para mantener planes de pensiones sólidos, eficaces y compatibles con la normatividad. Una fuerte gobernabilidad es esencial, ya que la regulación por sí misma no logra las buenas prácticas necesarias para la integridad y la eficacia. Una débil gobernabilidad en los fondos de pensiones es un grave problema con consecuencias potencialmente importantes y perjudiciales para las administradoras de pensiones y los miembros de los planes.

Para lograr una buena gobernabilidad, los miembros del órgano de gobierno deberán tener los conocimientos, experiencia y capacitación adecuados que les permitan entender y cuestionar la asesoría que reciben de expertos externos. Asimismo, es preciso abordar los conflictos de intereses dentro de los consejos y en relación con los consejeros independientes, también hay una gran necesidad de reforzar la responsabilidad fiduciaria de los proveedores de planes de pensiones en los sistemas de CD para garantizar que los planes se manejen teniendo presente el interés de los miembros.

Las actuales propuestas de reforma que están pendientes en el Senado tratan de alinear los sistemas de gobierno corporativo de las AFORE con las mejores prácticas nacionales e internacionales. Ayudaría a abordar los temas relacionados con los conflictos de intereses. Las regulaciones de la CONSAR definirían con mayor precisión las responsabilidades y funciones de los órganos de gobierno, incluyendo las de los directores, administradores y ejecutivos claves. Se exigirá a las AFORE contar con un Comité de Auditoría y un Comité de Prácticas Corporativas, así como con medidas de salvaguarda internas satisfactorias. Las responsabilidades de los miembros independientes del consejo y la función de cumplimiento se verían fortalecidas. En particular, los miembros independientes del consejo y los responsables del cumplimiento no pueden tener, paralelo a su función, un puesto o un vínculo financiero ni un vínculo laboral con la AFORE a la que prestan servicios, ni con ningún otro intermediario financiero (independientemente de que el intermediario pertenezca o no a un grupo financiero o empresarial de la AFORE), ni con las entidades comerciales controladas por el grupo corporativo de la AFORE ni que sean filiales de ésta, ni con cualquier otro participante en el Sistema de Ahorro para el Retiro. Además, se propone establecer un periodo temporal inicial de cuatro años, renovables una vez por un plazo igual, para los miembros independientes del consejo y los responsables de cumplimiento a fin de reforzar su autonomía. La CONSAR también cooperaría con otros supervisores para inspeccionar las actividades de los grupos financieros cuando las AFORE forman parte de dicho grupo, con objeto de detectar posibles conflictos de interés y riesgos de contagio.

El deber fiduciario de las AFORE también se reforzaría, porque la nueva ley exigiría que las AFORE dieran todos los pasos necesarios para conseguir un desempeño satisfactorio y asegurar las inversiones en las SIEFORE que manejan. De acuerdo con sus funciones, deberán velar exclusivamente por los intereses de los trabajadores y garantizar que todas las operaciones se lleven a cabo teniendo presente este objetivo.

Sin embargo, aún hay que mejorar la idoneidad de todos los miembros del consejo de administración de las AFORE, en particular de los miembros no independientes. Pueden requerirse normas de idoneidad mínimas, como las requeridas para los miembros independientes del consejo, así como capacitación continua para garantizar que comprendan las decisiones de los profesionales que manejan el fondo.

Notas

1. Los trabajadores independientes también pueden optar voluntariamente por ahorrar en una AFORE.
2. Véase las comparaciones internacionales en la Encuesta de Regulación a la Inversión de los Fondos de Pensiones de la OCDE [OECD Survey of Investment Regulation of Pension Funds] (<http://www.oecd.org/finance/private-pensions/annualsurveyofinvestmentregulationofpensionfunds.htm>).
3. La CONSAR exige que las AFORE manden un reporte anual de las pensiones que contiene un estimado del futuro nivel de las pensiones, así como del escenario del ahorro voluntario desde 2014.

Referencias

Calderón-Colín, R., E. E. Domínguez y M. J. Schwartz (2008), "Consumer confusion: The choice of AFORE in Mexico", *IMF Working Paper 08/177*, International Monetary Fund.

COFECE (2014), *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia del sector financiero*, Comisión Federal de Competencia Económica.

OECD (2012), *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>

OECD (2010), *OECD Principles of Occupational Pension Regulation: Methodology for Assessment and Implementation*, OECD, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087095-en>

Capítulo 6

Mejora del diseño de la fase de pago o desacumulación

Este capítulo analiza la estructura actual de la fase de pago del sistema mexicano de pensiones de contribución definida y propone los criterios para mejorarla. Primero presenta las principales modalidades de pago que existen en México para asignar los activos acumulados en las cuentas individuales para el retiro y fondar así los ingresos de la jubilación. Por lo general, los individuos pueden elegir entre los retiros programados y las rentas vitalicias. Solo se permite un tipo de renta vitalicia. También se analizan los problemas con el mercado de rentas vitalicias y la gestión del riesgo de longevidad por parte de las aseguradoras y los planes de pensiones ocupacionales de beneficio definido. Termina con las recomendaciones referentes a la gestión del riesgo de longevidad, la operación del mercado de rentas vitalicias y el marco regulatorio.

Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

6.1. Modalidades de pago y asignación de los activos acumulados

6.1.1. Los trabajadores “generación transición” que eligen la antigua fórmula de BD también reciben pagos en una sola exhibición de su cuenta de CD

Los trabajadores del sector privado que cotizaban al sistema de PAYG antes del 1 de julio de 1997 tienen derecho, al jubilarse, de optar por obtener sus beneficios pensionarios conforme a la antigua fórmula de BD o de acuerdo al menor esquema de CD. Al elegir la antigua fórmula de BD, los trabajadores del sector privado deben tener 65 años o más y solo necesitan haber acumulado 500 semanas de contribuciones para tener derecho a una pensión. Al jubilarse, reciben como pago, en una sola exhibición, los recursos que restan en la subcuenta de vivienda, los saldos acumulados en la cuenta individual para el retiro entre 1992 y 1997, y el monto correspondiente a las aportaciones en la subcuenta (RCV) de seguro de retiro (2% del salario base de cotización) acumuladas desde 1997. Los saldos restantes en la subcuenta de retiro RCV (provenientes de las aportaciones al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez), acumulados desde 1997, son transferidos al gobierno federal para pagar los beneficios de BD (véase el recuadro 6.1).

De los 2,072,518 de trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE en abril de 2007, solo 294,736 (14.2%) eligieron el nuevo sistema de CD y recibieron bonos de reconocimiento en su cuenta de CD. Todos los demás (85.8%) decidieron mantener la antigua fórmula de BD para calcular sus beneficios pensionarios, con nuevas reglas sobre la edad mínima de retiro y la tasa de contribuciones. Al jubilarse, reciben, en un pago de una sola exhibición, los recursos que restan en la subcuenta de vivienda, los saldos acumulados en la cuenta individual para el retiro entre 1992 y 1997, y el monto correspondiente a las aportaciones al seguro de retiro en la subcuenta de retiro (2% del sueldo básico de cotización) acumulado desde 2007. El gobierno federal paga los beneficios de BD del presupuesto federal (las cotizaciones de cesantía en edad avanzada y vejez no se depositan en una cuenta individual para el retiro de estos trabajadores, sino que se pagan directamente al ISSSTE para fondar el sistema de PAYG).

En ambos casos, parte de los recursos acumulados en la cuenta individual para el retiro se le regresa al trabajador cuando se jubila como un pago en una sola exhibición, porque parte de la acumulación ocurrió antes de la implementación de las nuevas leyes del Seguro Social. Esta cantidad, que se origina de las cotizaciones para la pensión al fin y al cabo no se usa para pagar los beneficios pensionarios. Aunque dicha regla puede considerarse un incentivo para que los trabajadores participen en el sistema de pensiones, desviar demasiado dinero que en un principio era para fondar el retiro, puede tener un impacto negativo y que el nivel de ingreso no sea suficiente ni adecuado para el retiro.

6.1.2. Opciones disponibles al jubilarse a la edad de 65 años conforme al nuevo esquema de CD

Para obtener una pensión de vejez conforme al nuevo esquema de CD, los trabajadores deben tener 65 años o más y haber cotizado por lo menos 1,250 semanas en el caso de los trabajadores del sector privado, o 25 años en el caso de los trabajadores del sector público. Cuando cumple con esos requisitos, el trabajador puede optar por asignar todos los recursos acumulados en la subcuenta de retiro, en la subcuenta de vivienda (en caso de que quede dinero) y en la subcuenta de ahorro voluntario (si el trabajador ha hecho un ahorro voluntario durante su carrera laboral) de acuerdo con las siguientes opciones:

Recuadro 6.1. Destino del dinero depositado en las cuentas individuales para el retiro para los afiliados al IMSS y al ISSSTE, dependiendo del esquema pensionario elegido

Tipo de cuenta o esquema	Trabajadores IMSS – esquema de BD	Trabajadores IMSS – esquema de CD (3)	Trabajadores ISSSTE – esquema de BD	Trabajadores ISSSTE – esquema de CD (3)
SAR 92 (1)		Pagado al trabajador	en una sola exhibición	
Subcuenta de vivienda 92 (2)		Pagada al trabajador	en una sola exhibición	
Aportación al seguro de retiro (2%) en la subcuenta de retiro RCV	Pagada al trabajador en una sola exhibición	Utilizada para obtener una renta vitalicia, retiros programados o PMG	Pagada al trabajador en una sola exhibición	Utilizada para obtener una renta vitalicia, retiros programados o PMG
Aportaciones para cesantía en edad avanzada y vejez en la subcuenta de retiro RCV	Transferidas al gobierno federal	Utilizadas para obtener una renta vitalicia, retiros programados o PMG	No acumuladas en una cuenta individual	Utilizadas para obtener una renta vitalicia, retiros programados o PMG
Subcuenta de vivienda	Pagada al trabajador en una sola exhibición	Utilizada para obtener una renta vitalicia, retiros programados o PMG	Pagada al trabajador en una sola exhibición	Pagada al trabajador en una sola exhibición

Notas: (1) “SAR 92” representa los saldos acumulados en la subcuenta de retiro antes de las reformas respectivas (1997 y 2007). (2) “Subcuenta de vivienda 92” representa los saldos que quedan en la subcuenta de vivienda de las aportaciones hechas antes de las respectivas reformas. (3) La renta vitalicia es la única opción disponible en caso de pensiones de discapacidad o supervivencia.

- Retiros programados: en esta opción, la AFORE paga una pensión mensual utilizando los recursos acumulados en la cuenta individual (después de descontado el seguro de supervivencia en favor de los beneficiarios del jubilado si procede) y tomando en cuenta los rendimientos de la inversión y la esperanza de vida. El monto de la pensión es variable y depende de la unidad de renta vitalicia (URV) por edad y sexo.¹ El monto se recalcula cada año y se paga hasta que se agota el saldo de la cuenta. En caso de que los activos restantes estén cerca de ser insuficientes para pagar una pensión igual a la pensión mínima garantizada (PMG), se informa al pensionado y puede optar por una pensión mínima garantizada usando su saldo restante. En caso de fallecimiento, el saldo restante se distribuye entre los beneficiarios del trabajador. Esta opción de retiro no está indexada a la inflación de los precios al consumidor.
- Renta vitalicia: el pensionado compra una renta vitalicia a una aseguradora con la suma ahorrada en la AFORE. La renta vitalicia también cubre a los beneficiarios en caso de fallecimiento. La pensión se actualiza con la inflación todos los años en el mes de febrero.²
- Pensión mínima garantizada (PMG): si los recursos acumulados en la cuenta individual no son suficientes para comprar una renta vitalicia o recibir una pensión en forma de retiros programados equivalente al valor de la PMG, el trabajador tiene derecho a una

PMG otorgada por el gobierno federal. La AFORE, inicialmente, hace los pagos de la PMG tomando los recursos de los activos acumulados. Una vez que se agotan estos recursos, el gobierno federal paga la pensión hasta que muera el pensionado. A su muerte, el gobierno federal debe comprar a través del IMSS o el ISSSTE una renta vitalicia inmediata que otorga la PMG para los beneficiarios.

Cuando el trabajador no cumple con los requisitos para obtener una pensión, el IMSS o el ISSSTE otorgan una negativa de pensión. En este caso, a los 65 años, el miembro puede retirar de inmediato el saldo total acumulado en la cuenta individual.

No todos los recursos acumulados se utilizan para fundear el retiro. Los saldos potencialmente acumulados entre 1992 y la fecha de las reformas (respectivamente 1997 para trabajadores del sector privado y 2007 para los trabajadores del sector público) en la subcuenta de vivienda y en la cuenta individual para el retiro siempre se les entregan a los trabajadores al jubilarse como pago en una sola exhibición. Para los trabajadores del sector público, incluso los recursos potenciales que quedaron en la subcuenta de vivienda acumulados desde 2008, se entregan al trabajador en una sola exhibición y no se usan como complemento para comprar una renta vitalicia u obtener retiros programados.

6.1.3. El retiro anticipado es posible desde los 60 años

Para los trabajadores del sector privado se permite el retiro anticipado a partir de 60 años de edad tanto en el antiguo sistema de BD como en el nuevo sistema de CD, siempre que el trabajador no tenga un empleo y cumpla con el periodo mínimo de cotizaciones (500 semanas y 1,250 semanas, respectivamente). En el antiguo sistema de BD, los trabajadores son objeto de una penalización de cinco puntos porcentuales en sus beneficios pensionarios por cada año de anticipo. En el nuevo sistema de CD, los beneficios pensionarios dependen de los activos acumulados y se definen de conformidad con las mismas modalidades que cuando las personas se jubilan a los 65 años.

Hay un fuerte incentivo para el retiro anticipado de los trabajadores de bajos ingresos. De hecho, para quienes tienen derecho a la PMG, porque los recursos acumulados en la cuenta individual no son suficientes para obtener una pensión por arriba de este mínimo, trabajar después de los 60 años no se traduce en beneficios pensionarios más altos siempre que a los 60 años se haya cumplido el criterio para el periodo mínimo de aportaciones. Según las estadísticas oficiales (Sistema de Información Delegacional sobre las Prestaciones Económicas, Coordinación de Prestaciones Económicas del IMSS), muchos trabajadores optan por el retiro anticipado. De las 162,308 pensiones nuevas en curso de pago en 2014 para extrabajadores del sector privado (tanto con el antiguo sistema de BD como con el nuevo sistema de CD), 79% correspondieron a pensiones por retiro anticipado.

El retiro anticipado incrementa las obligaciones del pago de las pensiones públicas relacionadas con el pago de la PMG. En efecto, la AFORE paga primero la PMG con los recursos de los activos acumulados en la cuenta individual para el retiro y luego lo hace el gobierno federal. Por lo tanto, el retiro anticipado para los trabajadores con derecho a PMG implica que la cuenta individual para el retiro se agota más rápido y que el costo de la PMG para el gobierno federal aumenta, porque necesita pagarla durante un periodo más largo.

Además, como hasta ahora no hay planes para ligar la edad de retiro con la esperanza de vida, las obligaciones del pago de pensiones públicas pueden aumentar más en el futuro. Como se muestra en el capítulo 3, se espera que en México ocurran incrementos significativos en la esperanza de vida. Si la edad de elegibilidad para obtener la PMG permanece

constante, aumentará el número de años de retiro que serán financiados. Es probable que el costo de la PMG aumente para el gobierno federal porque absorbe los riesgos de cola de la distribución.

6.1.4. Retiros anticipados parciales por desempleo y matrimonio

Con miras a ayudar a los trabajadores que atraviesan circunstancias especiales, se permiten retiros anticipados parciales de la cuenta individual para el retiro en caso de desempleo y matrimonio. El cuadro 6.1 resume los requisitos y detalles para tales retiros.

Los trabajadores del sector privado tienen derecho a hacer retiros parciales del saldo en su cuenta individual para el retiro en dos casos: desempleo y matrimonio. Los afiliados que al momento de casarse por primera vez ya cumplieron un mínimo de 150 semanas de cotización, tienen derecho a un retiro parcial de los fondos por una suma equivalente a 30 días del salario mínimo general vigente en la Ciudad de México. Este derecho solo puede ejercerse una vez y no se puede solicitar para matrimonios subsecuentes. El ejercicio de este beneficio reduce el saldo de la cuenta individual así como el número de semanas de cotizaciones pagadas al IMSS. A fin de cubrir subsecuentemente el número de semanas de aportaciones perdidas, el empleado que ejerció este derecho debe depositar la cantidad retirada.

Cuadro 6.1. **Características de los retiros parciales anticipados**

	Desempleo	Matrimonio
Tiempo de afiliación	IMSS: la cuenta ha estado abierta cuando menos tres años antes, y tiene al menos dos años de aportaciones ISSSTE: la cuenta ha estado abierta cuando menos cinco años antes	IMSS: 150 semanas de aportaciones a la cuenta de RCV
Cantidad retirada	IMSS: con tres años de afiliación, 30 días del último salario base hasta 10 veces el salario mínimo. Con cinco años de afiliación, el mínimo entre 90 días del salario base y 11.5% del saldo acumulado. ISSSTE: el mínimo entre 75 días del salario base y 10% del saldo acumulado.	IMSS: 30 días de salario mínimo
Requisitos	IMSS: estar certificado como desempleado por el IMSS (certificación entregada a partir del 46° día de desempleo) ISSSTE: certificado expedido por el instituto, entregada a partir del 46° día de desempleo	IMSS: la resolución del IMSS ayudará con los gastos de matrimonio
¿Se pierden semanas?	IMSS: sí, sin embargo, estas aportaciones pueden ser recuperadas de aportaciones ISSSTE: Sí	IMSS: no
¿Con cuánta frecuencia se puede reclamar este beneficio?	IMSS: cada cinco años ISSSTE: cada cinco años	IMSS: una sola vez

Los afiliados que han venido pagando las aportaciones al IMSS pero están desempleados, tienen derecho a un retiro parcial de fondos el 46° día calendario de desempleo una vez cada cinco años. La suma que pueden retirar depende del tiempo que la cuenta lleve abierta:

- Si la cuenta ha estado abierta cuando menos tres años y el trabajador ha pagado aportaciones a la cuenta al menos durante dos años, el afiliado puede recibir el equivalente a 30 días de su último salario registrado, con un límite de 10 veces el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México.
- Si la cuenta ha estado abierta cuando menos cinco años, el afiliado puede retirar la cantidad que sea menor entre el equivalente a 90 días de su salario y 11.5% de la subcuenta del retiro.

Como los trabajadores del sector privado, los trabajadores del sector público tienen derecho a hacer retiros parciales del saldo en su cuenta individual en caso de desempleo, pero no por matrimonio. Sin embargo, la fórmula de beneficios es ligeramente diferente. Los afiliados al ISSSTE pueden retirar la cantidad que sea menor entre el equivalente a 75 días de su salario y 10% del saldo de su cuenta, hasta el 46° día calendario de desempleo. Los afiliados tienen derecho a este retiro parcial una vez cada cinco años.

6.1.5. Retiros del ahorro voluntario

Los trabajadores que hicieron contribuciones voluntarias pueden retirar estos recursos de la siguiente manera:

- Las aportaciones voluntarias se pueden retirar de dos a seis meses después del depósito, dependiendo de cada AFORE.
- Las aportaciones de retiro complementarias y las aportaciones voluntarias con la perspectiva de inversión a largo plazo pueden retirarse solo a partir de los 65 años o cuando el trabajador reciba la resolución de la pensión.

6.2. Mercado poco desarrollado de rentas vitalicias

6.2.1. Baja demanda por los productos de rentas vitalicias y pocos participantes en el mercado

La demanda potencial para los productos de rentas vitalicias procede de los siguientes casos:

- Seguro de discapacidad y sobrevivientes: el IMSS o el ISSSTE tienen que comprar una renta vitalicia a un proveedor especializado en seguros del sector privado para cubrir los beneficios. Sin embargo, el trabajador elige al proveedor de rentas vitalicias.
- Seguro de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez: los trabajadores en el sistema de pensiones de CD3 pueden elegir al jubilarse entre un retiro programado⁴ ofrecido por una AFORE o una renta vitalicia ofrecida por una aseguradora especializada en rentas vitalicias (siempre que tengan derecho a una pensión y hayan acumulado lo suficiente en su cuenta individual).

Debido a la diferencia de generosidad de beneficios entre los antiguos y los nuevos esquemas, se prevé que la mayoría de los trabajadores “generación transición” elegirá la antigua fórmula de BD. En otras palabras, las perspectivas a corto y mediano plazo para el

desarrollo del mercado de rentas vitalicias en México dependen mucho de los fondos acumulados solo en las líneas de pago de beneficios de discapacidad y sobrevivientes.

Ninguno de los trabajadores del sector privado “generación transición” optó hasta ahora por jubilarse bajo el sistema de CD, ya sea con retiros programados o con una renta vitalicia. Solo 14,382 trabajadores del sector privado “generación transición” decidieron jubilarse según el sistema de CD porque tenían derecho a la pensión garantizada mínima. Sin embargo, al investigar a los trabajadores del sector público, la inmensa mayoría (99.4%) de quienes eligieron el sistema de CD en 2007 compraron una renta vitalicia al jubilarse, como se muestra en el cuadro 6.2.

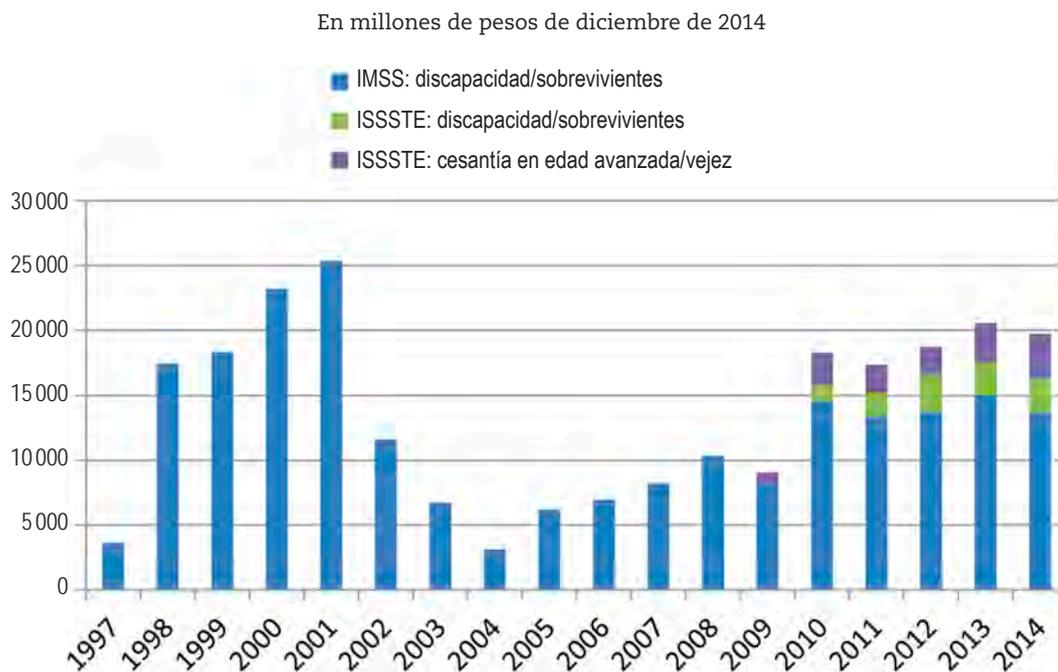
Cuadro 6.2. Elección al jubilarse de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE que optaron por el sistema de CD

	Retiros programados	Renta vitalicia	Total
2009	35	601	636
2010	8	1 513	1 521
2011	2	1 311	1 313
2012	1	1 261	1 262
2013	2	1 705	1 707
2014	6	2 247	2 253
Total	54	8 638	8 692

Fuente: Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).

Por lo tanto, el mercado de rentas vitalicias es reducido y seguirá siéndolo, porque no hay demanda de rentas vitalicias. La demanda aumentará a medida que el periodo de transición llegue a su fin, alrededor de 2035. Mientras tanto, la falta de demanda no impulsa el mercado y resulta difícil evaluar si es competitivo o no. No obstante, es importante evaluar la estructura del mercado para determinar si hay margen para mejorar.

Los proveedores de rentas vitalicias para el sistema de pensiones de CD obligatorio son filiales aisladas de las aseguradoras. Las aseguradoras establecen una entidad separada para brindar rentas vitalicias al IMSS y al ISSSTE. Estos proveedores de rentas vitalicias están aislados de otros giros de negocio de la oficina matriz (de seguros de vida u otros). Solo pueden brindar rentas vitalicias al sistema de pensiones de CD, y no a los individuos que están fuera del sistema de pensiones. El área de seguros de vida de las aseguradoras puede ofrecer rentas vitalicias a los individuos que están fuera del sistema de pensiones de CD, pero no al sistema de pensiones de CD. Por consiguiente, las empresas de rentas vitalicias no pueden diversificar los riesgos (por ejemplo, mortalidad) con otros productos, como lo harían las aseguradoras normales que ofrecen rentas vitalicias. Estas empresas de rentas vitalicias están sujetas a un régimen de inversión más restrictivo que las aseguradoras. Esto puede eliminar incentivos para la creación de proveedores de rentas vita-

Gráfica 6.1. **Primas pagadas de rentas vitalicias, 1997-2014**

Notas: “IMSS: discapacidad/sobrevivientes” se refiere a las primas para pensiones de discapacidad y sobrevivientes para los afiliados al IMSS; “ISSSTE: discapacidad/sobrevivientes” se refiere a las primas para pensiones de discapacidad y sobrevivientes para los afiliados al ISSSTE; “ISSSTE: cesantía en edad avanzada/vejez” se refiere a las primas para pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez para los afiliados al ISSSTE.

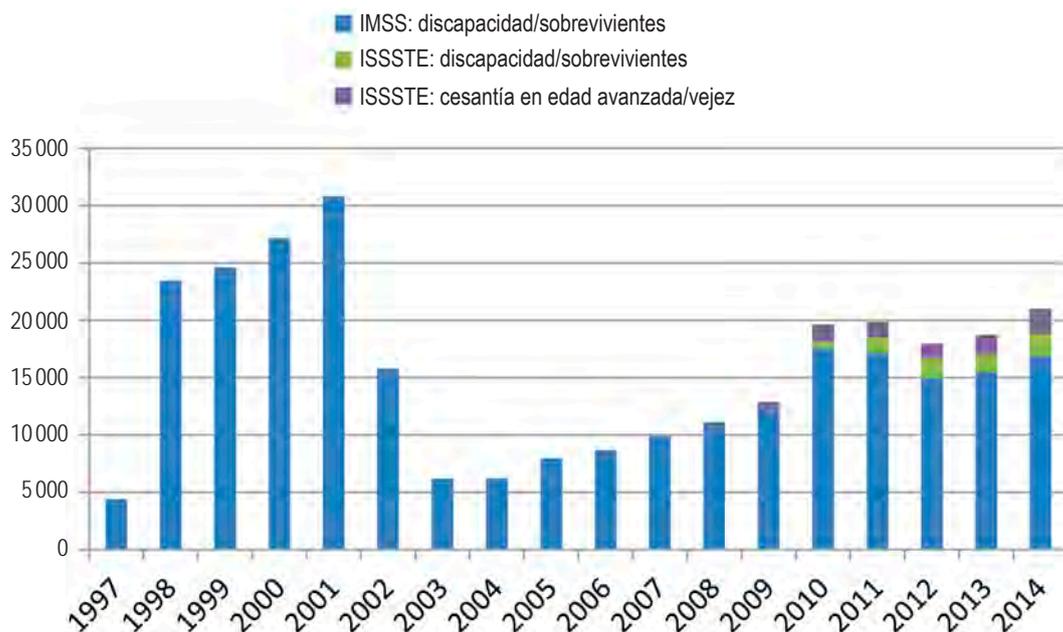
Fuente: CNSF.

licias por parte de las aseguradoras. También incrementa el costo de las rentas vitalicias (y así reduce el monto del pago de pensiones) comparado con lo que ofrecería un seguro de vida.

Aislar a estos proveedores de rentas vitalicias de la línea de seguros generales de la empresa matriz puede aumentar la seguridad de que cumplirán sus promesas de pago. Esta mayor seguridad tiene un precio: pagos de rentas vitalicias más bajos y una menor diversificación. Sin embargo, es necesario evaluar meticulosamente los costos y beneficios.

Los proveedores de rentas vitalicias en el mercado actual de México son pocos. Había 14 empresas en funcionamiento durante el periodo de 1997 a 2001. Este número bajó de 12 a tres entre 2002 y julio de 2009. En la actualidad, solo hay cuatro aseguradoras activas en el mercado de rentas vitalicias y hay otras seis empresas que administran una cartera de rentas vitalicias. Al principio, el mercado de rentas vitalicias creció impulsado por un repunte en la demanda, ya que todas las pensiones por discapacidad y supervivencia otorgadas por el IMSS se emitieron como contratos de seguros. Sin embargo, después de la reforma a la Ley del Seguro Social del 20 de diciembre de 2001, que concedió al IMSS más facultades para seleccionar a los proveedores de rentas vitalicias, la mayoría de los afiliados al IMSS que se jubilaron en los años posteriores a esta reforma optaron por obtener sus beneficios conforme a la antigua regla de PAYG de BD pagados por el gobierno. Por lo tanto, el merca-

Gráfica 6.2. Número de contratos de rentas vitalicias, 1997-2014



Notas: “IMSS: discapacidad/sobrevivientes” se refiere a los contratos de rentas vitalicias para las pensiones de discapacidad y sobrevivientes para los afiliados al IMSS; “ISSSTE: discapacidad/sobrevivientes” se refiere a los contratos de rentas vitalicias para las pensiones de discapacidad y sobrevivientes para los afiliados al ISSSTE; “ISSSTE: cesantía en edad avanzada/vejez” se refiere a contratos de rentas vitalicias para pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez para los afiliados al ISSSTE.

Fuente: CNSF.

do de rentas vitalicias ahora es impulsado por una demanda casi inexistente que proviene de los trabajadores “generación transición”.

La falta de interés de las aseguradoras en participar en el mercado de rentas vitalicias también puede deberse a otros motivos. Primero, la ausencia de instrumentos financieros para cubrir el riesgo de longevidad; segundo, el regulador impuso una tasa de descuento mínima de 1997 a 2008 de 3.5%. Las aseguradoras que abandonaron el mercado señalaron la creciente dificultad de obtener rendimientos similares en la inversión para reservas. Sin embargo, los rendimientos de los bonos del gobierno a 10 años fueron mucho más altos durante ese periodo. Finalmente, los altos costos de administración generados por las menores pensiones (para descendientes y huérfanos) pueden haber conducido a márgenes de ganancias poco atractivos. Las gráficas 6.1 y 6.2 muestran, respectivamente, las primas de rentas vitalicias pagadas y el número de contratos de rentas vitalicias desde 1997 conforme al sistema de CD e ilustran la caída en el mercado de rentas vitalicias después de 2001. En 2014, las primas suscritas fueron de 19,736 millones de pesos para 21 027 pensionados.

Por último, hay una restricción severa para los productos. Por ley, los proveedores de rentas vitalicias solo pueden ofrecer un producto de renta vitalicia a los trabajadores que se jubilan del IMSS o del ISSSTE: una renta vitalicia de prima única que da a los pensionados un flujo de pagos durante toda su vida, indizados a la inflación.

6.2.2. Determinación de precios de las rentas vitalicias: hacia una mayor competencia en el mercado

Un comité formado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el IMSS, el ISSSTE, la CONSAR y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), llamado Comité del Artículo 81 de la Ley del SAR, acordó establecer un nuevo esquema operativo para el mercado de rentas vitalicias en 2009. Uno de los principales aspectos fue establecer un mecanismo comercial para determinar el precio de las rentas vitalicias, mediante el cual los proveedores de éstas podrían competir a través de estimaciones de tasas de descuento que reflejarían las condiciones del mercado financiero. Con el mecanismo comercial la intención es:

- Captar las fluctuaciones de mercado de los bonos exentos de riesgos a largo plazo de tasa real, de modo que los proveedores de rentas vitalicias pudieran ofrecer una tasa de interés actualizada conforme a las condiciones financieras del momento en que se firman los contratos de rentas vitalicias.
- Cambiar de un esquema de precios fijos, donde las tasas de interés actualizadas y los supuestos biométricos (tablas de mortalidad) se predefinieron, a un esquema en que la prima depende de los parámetros ofrecidos por cada proveedor de rentas vitalicias, como las tasas de descuento y las tablas de mortalidad.
- Definir una metodología homogénea para determinar el precio de la renta vitalicia.
- Tratar de alinear los incentivos para que los pensionados elijan el proveedor de rentas vitalicias que ofrece la mayor tasa de descuento, y un monto de activos menor para pagar las promesas de BD.

Además, para mitigar el riesgo de longevidad, la regulación prudencial aplicable a las rentas vitalicias se reforzó:

- Con la actualización de las tablas de mortalidad para pensionados por discapacidad y riesgos de trabajo con datos “ad-hoc” (transición de los datos de mortalidad poblacional a los datos de mortalidad de los pensionados). En el caso de los pensionados no discapacitados, se introdujeron las tablas de mortalidad generacionales y todas las tablas de mortalidad están sujetas a un mecanismo de revisión periódica con los datos proporcionados por los institutos de seguridad social, así como por los proveedores de rentas vitalicias.
- Con la introducción del uso de derivados, exclusivamente para efectos de cobertura, para:
 - estimular la adecuación entre activos y obligaciones para reducir la exposición al riesgo de las aseguradoras. Las transacciones con derivados deben efectuarse exclusivamente para efectos de cobertura. A este respecto, todas las transacciones realizadas con derivados tienen que estar asociadas a instrumentos financieros asignados, a las disposiciones técnicas o al requerimiento de capital de solvencia;
 - hacer que los altos funcionarios y los miembros de comités elegidos por el consejo de administración participen en la supervisión de la administración de riesgos del mercado, la liquidez y otros riesgos pertinentes;
 - garantizar que los operadores financieros de los proveedores de rentas vitalicias tengan la preparación necesaria para manejar derivados, ya que deben estar certificados por un tercero independiente determinado por la CNSF. Asimismo,

el área encargada de la gestión integral de riesgos debe estar certificada por un tercero independiente.

En la primera etapa de la implementación de este mecanismo de mercado, los proveedores de rentas vitalicias pudieron (i) determinar su precio y presentar su oferta usando una tasa de descuento que consideran las condiciones actuales del mercado financiero a largo plazo y (ii) ofrecer sus propios supuestos biométricos sobre la supervivencia de los pensionados.

Sin embargo, el esquema de licitación tuvo dos restricciones. Primera, la tasa de descuento ofrecida por las aseguradoras no podía ser más baja que una tasa de descuento de referencia.⁵ Y, segunda, las tablas de mortalidad que las aseguradoras usaban para determinar los precios no podían ser más conservadoras que las tablas de mortalidad utilizadas para calcular el requerimiento de capital de solvencia ni menos conservadora que las tablas usadas para valorar las provisiones técnicas. Como se muestra en el cuadro 6.3, entre 2011 y 2013, la desviación de las tasas ofrecidas por las aseguradoras respecto a la tasa de interés de referencia era imperceptible (0 o 1 punto base). No había incentivos para que las aseguradoras ofrecieran una tasa mejor.

Cuadro 6.3. Tasa de interés de referencia y diferencia promedio con las tasas observadas en el mercado de rentas vitalicias

En porcentaje y diferencia en puntos base

	IMSS		ISSSTE	
	Tasa de referencia (%)	Tasa de mercado – Tasa de referencia (BP)	Tasa de referencia (%)	Tasa de mercado – Tasa de referencia (BP)
2009	3.51	8	3.58	15
2010	2.83	17	2.88	22
2011	3.41	0	3.41	0
2012	2.48	0	2.48	0
2013	2.34	0	2.35	1

Fuente: CNSF.

En noviembre de 2012, el comité aprobó los ajustes al mercado de rentas vitalicias con la introducción de un mecanismo de mercado para las pensiones de CD de cesantía en edad avanzada y vejez. Desde enero de 2014, este mecanismo de mercado se amplió a las pensiones de CD de discapacidad y supervivencia. Como resultado de la estrategia adoptada, hay una competencia evidente entre los participantes del mercado que ha generado ahorros para el sistema de seguridad social que se explica por el margen (*spread*) entre la tasa de descuento ofrecida por los participantes del mercado y la tasa de referencia utilizada previamente (véase la gráfica 6.3).

En diciembre de 2013, la CNSF también aprobó la introducción de un mecanismo de subasta repetida para garantizar la competencia de precios. El proceso se describe a continuación:

Gráfica 6.3. Tasa de descuento ofrecida por los proveedores de rentas vitalicias en 2014 y la tasa de referencia previa



Fuente: CNSF.

- Los proveedores de rentas vitalicias reciben electrónicamente, en forma semanal, información básica sobre los solicitantes de pensiones y sus beneficiarios, sin datos de identificación personales, pero con elementos que les permitan licitar el monto de la pensión.
- Licitan los pagos de pensiones para cada solicitante de pensión, revelando la tasa de descuento que pueden ofrecer y los supuestos biométricos que reflejan la estimación de supervivencia para cada individuo en una página web del Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones (SAOR).
- El SAOR procesa, conforme a una base homogénea, la licitación de los proveedores de rentas vitalicias y reúne todo en un solo documento de propuesta, de modo que los solicitantes de pensiones puedan comparar todas las propuestas de pensiones diferentes (la antigua fórmula de BD y la nueva regla de CD para los trabajadores del sector privado “generación transición”, los retiros programados, los beneficios de sobrevivientes, los beneficios de discapacidad) y seleccionar la que les convenga más. Para las pensiones de BD, el documento de propuesta expone la pensión pagada por el instituto de seguridad social (ya sea el IMSS o el ISSSTE) y el pago en una sola exhibición que el solicitante de la pensión puede recibir. Para las pensiones de CD, el documento de propuesta exhibe el monto de la pensión derivado de la renta vitalicia y del retiro programado.
- El documento de propuesta incluye una leyenda clara y visible que resalta la “alternativa óptima”. En el caso de las pensiones de discapacidad y sobrevivientes, la alternativa óptima es la que ofrece el beneficio prometido para el pago más bajo posible en una sola exhibición. En el caso de las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez, la alternativa óptima es la que ofrece la pensión más alta.

Hay un incentivo financiero para que los trabajadores seleccionen la alternativa óptima en el caso de algunas pensiones de CD (pensiones de discapacidad y sobrevivientes). De hecho, estas pensiones las fondean los institutos de seguridad social (es decir, el IMSS y el ISSSTE), pero la elección de proveedor de rentas vitalicias la hace el trabajador, quien recibirá el mismo pago de pensión, independientemente de esta elección. Por lo tanto, el IMSS y el ISSSTE hacen un pago en una sola exhibición hasta de 9,000 pesos a los trabajadores que elijan la alternativa óptima, es decir la más barata.⁷ El documento de propuesta también incluye una sección que el pensionado debe llenar y firmar en caso de no seleccionar la opción óptima, para cerciorarse de que está plenamente consciente de su decisión.

6.3. Evaluación del riesgo de longevidad potencial en las tablas de mortalidad estándar que utilizan los fondos de pensiones y los proveedores de rentas vitalicias

6.3.1. Tablas de mortalidad, requisitos normativos y práctica de mercado

No hay requisitos mínimos para los supuestos de mortalidad impuestos a los promotores de planes ocupacionales en México, quienes suelen depender de la tabla EMSSA 97.8,9 Esta tabla se basa en la experiencia de mortalidad poblacional, y en la práctica se mejoró para hombres en 2011 y para mujeres en 2013 en las proyecciones hechas por el CONAPO (Consejo Nacional de Población) para el periodo 1990-2030.

Los proveedores de rentas vitalicias tienen que utilizar las tablas de mortalidad generacional para valorar sus pasivos. La aseguradora debe valorar sus reservas para los pensionados no discapacitados con las tablas EMSSAH-Rva-09 (para hombres) y EMSSAM-Rva-09 (para mujeres). Sin embargo, si aplican cualquier otro supuesto más conservador, deben utilizar las tablas EMSSAH-CMG-09 (para hombres) y EMSSAM-CMG-09 (para mujeres).¹⁰ Estas tablas se actualizaron en 2009 con base en los datos proporcionados por el IMSS y el ISSSTE y no en datos demográficos. Las futuras mejoras a la mortalidad en estas tablas se especifican por edad y sexo. Debido a que el mercado ha adoptado las tablas más conservadoras para fijar los precios (EMSSAH-CMG-09 y EMSSAM-CMG-09), deben utilizar estas tablas de mortalidad con el fin de valorar sus pasivos. Las mismas tablas se usan en las AFORE que ofrecen retiros programados.

Por lo general, las aseguradoras determinan el precio de sus productos de rentas vitalicias usando su propio conjunto de supuestos, aunque han estado en libertad de hacerlo apenas desde agosto de 2009. Las aseguradoras con frecuencia utilizan las tablas generacionales de 2009 antes enumeradas para los pensionados no discapacitados. Estas tablas se actualizan ocasionalmente en un esfuerzo por garantizar que sean un reflejo adecuado del estado actual de las tasas de mortalidad.

El marco regulatorio mexicano incluye un nivel adicional de previsión de mejoras en los índices de longevidad más allá de los ya incluidos en las tablas estándar de sus reportes financieros o en su métrica de valores integrada, y deben mantener una reserva adicional de 2% de la reserva matemática para cubrir la posibilidad de experiencias demográficas imprevistas. Sin embargo, normalmente no se aplicaría una reserva adicional para efectos de fijación de precios o de solvencia.

A fin de brindar protección adicional a los asegurados, la reglamentación también estableció un fondo especial para ayudar a las aseguradoras en el caso de un suceso externo,

como una variación en los mercados financieros que impida a las instituciones de seguros obtener los productos financieros que cubran las reservas técnicas, y garantizar los recursos adecuados para cumplir sus obligaciones relativas a los asegurados o, en el caso de desviaciones de las experiencias demográficas, que amenace la capacidad de la aseguradora para cumplir sus compromisos con el asegurado. Este fondo especial solo puede utilizarse si la aseguradora ya ha utilizado la reserva matemática especial y la reserva para imprevistos.

Cuadro 6.4. Tablas de mortalidad y mejoras requeridas por la regulación y usadas en la práctica en México

		Requerida
Tabla mínima requerida por la regulación	Proveedores de rentas vitalicias	Sí
	Planes de pensiones ocupacionales	No
Mejoras a la mortalidad requeridas por la regulación	Proveedores de rentas vitalicias	Sí
	Planes de pensiones ocupacionales	No
Mejoras a la mortalidad usadas en la práctica	Proveedores de rentas vitalicias	Sí
	Planes de pensiones ocupacionales	No

Fuente: OECD (2014).

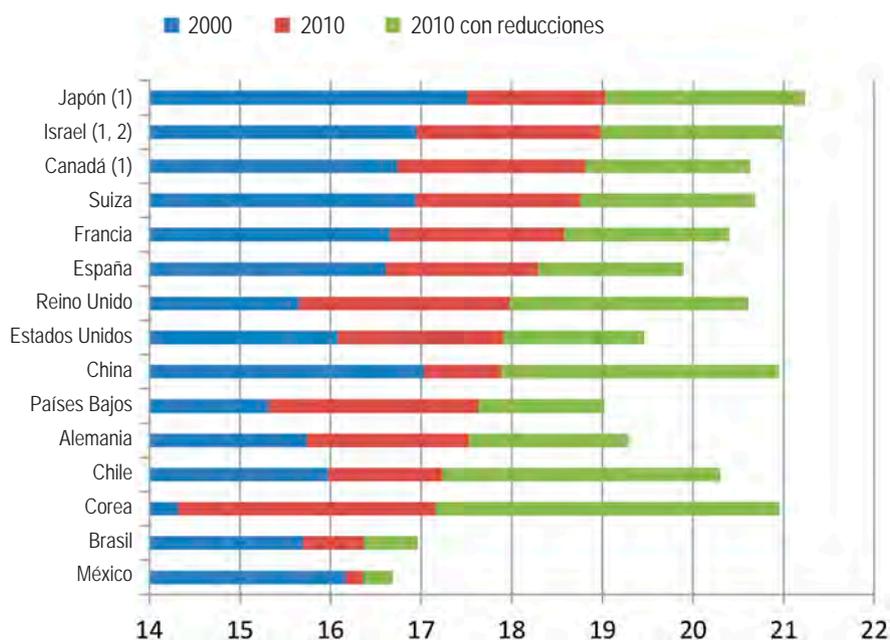
6.3.2. Tendencias recientes en la esperanza de vida y mejoras en la mortalidad

México tiene una esperanza de vida relativamente baja para hombres y mujeres. Más aún, las mejoras proyectadas también son relativamente bajas. No obstante, hay margen para que la esperanza de vida se nivele con la de otros países y las mejoras en la mortalidad se aceleren en el futuro próximo. Si esto sucediera, el riesgo de longevidad al cual estarían expuestos los proveedores de rentas vitalicias y las pensiones ocupacionales sería muy superior al determinado a continuación.

Las gráficas 6.4 y 6.5 muestran la evolución en la esperanza de vida de la población a los 65 años para hombres y mujeres de 15 países seleccionados, incluido México, y demuestran el aumento en la esperanza de vida del periodo de 2000 a 2010, así como la esperanza de vida adicional promedio que toma en cuenta las futuras mejoras en la mortalidad, según lo previsto en los modelos de proyecciones (es decir, esperanza de vida de las cohortes para 2010).¹¹

La diferencia entre la esperanza de vida del periodo y la esperanza de vida de las cohortes de 2010 muestra el impacto esperado de las mejoras futuras en la esperanza de vida. En promedio, las mejoras en la mortalidad proyectadas agregan dos años de esperanza de vida para los hombres y 2.5 años para las mujeres. Se prevé que Chile, China, Japón, Corea y el Reino Unido tengan en general el mayor aumento en la esperanza de vida para ambos sexos. De estos países, Chile, China y Corea tienen una esperanza de vida relativamente baja en comparación con la de otros países, y es probable que las grandes mejoras proyectadas por los modelos reflejen que la esperanza de vida en estos países va alcanzando a la de los otros países, en particular Corea, donde las mejoras proyectadas tienen el mayor impacto en la esperanza de vida. Una vez que la esperanza de vida esté más acorde con la

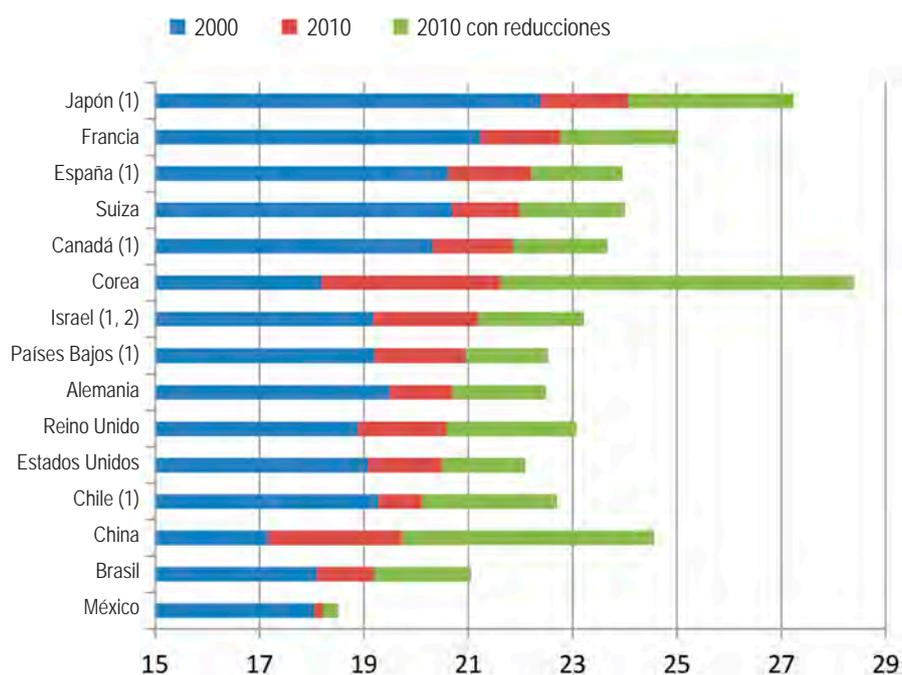
Gráfica 6.4. Esperanza de vida de la población masculina a los 65 años



Notas: 1. Esperanza de vida del periodo 2010 estimada con base en el aumento promedio de los datos disponibles de los últimos cinco años.

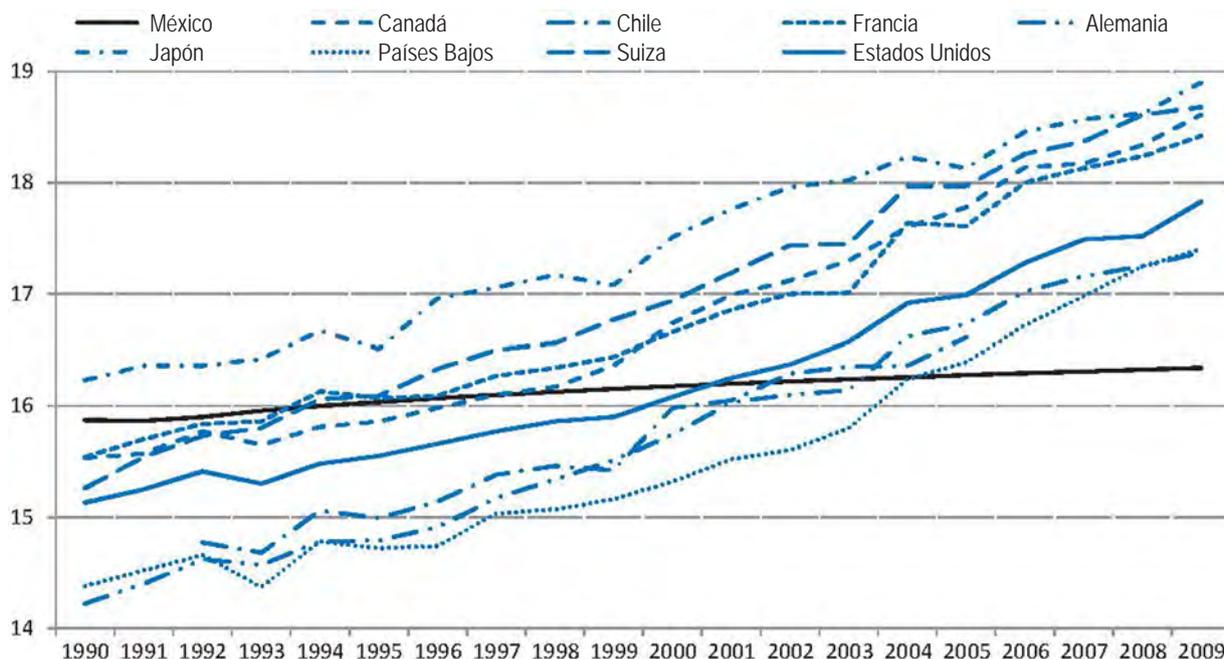
Fuente: OECD (2014).

Gráfica 6.5. Esperanza de vida para la población femenina a los 65 años



Notas: 1. Esperanza de vida del periodo 2010 estimada con base en el aumento promedio de los datos disponibles de los últimos cinco años.

Fuente: OECD (2014).

Gráfica 6.6. **Esperanza de vida a los 65 años, hombres, países de la OCDE seleccionados, 1990-2009**

Fuente: OECD (2014).

de los otros países, cabría prever que las mejoras en la mortalidad después de ese punto también concuerden con los niveles promedio. Por lo tanto, el análisis presentado aquí puede sobrevalorar un poco el riesgo de longevidad en estos países.

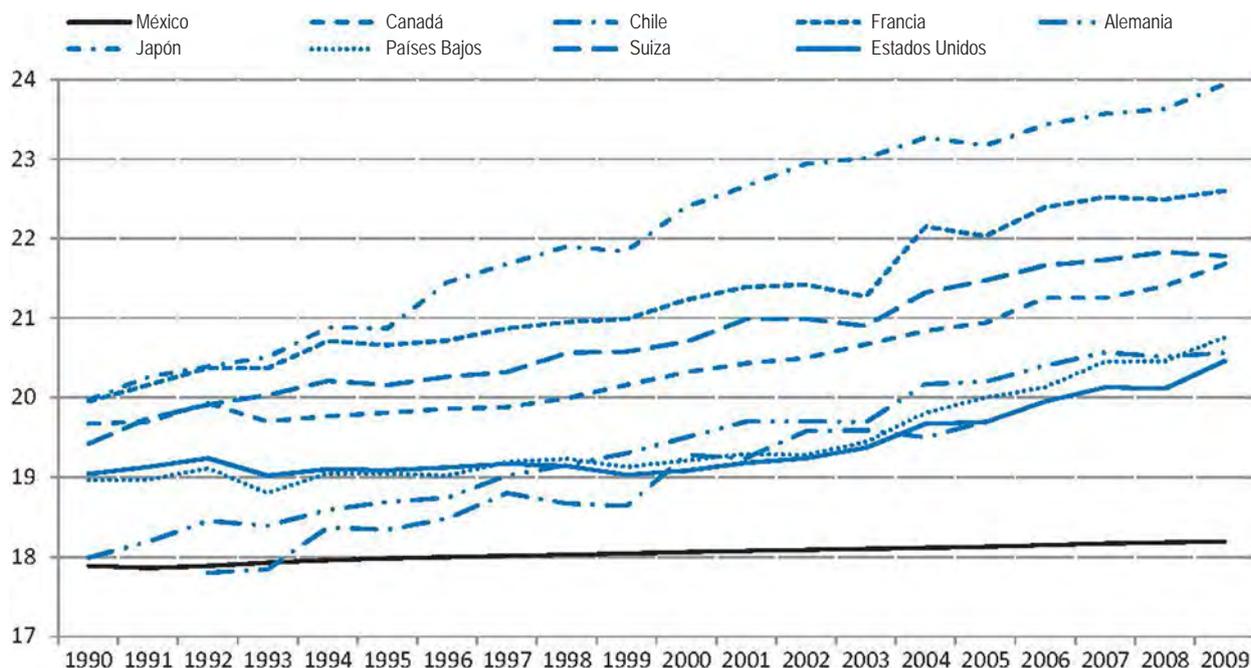
Las gráficas 6.6 y 6.7 muestran que la esperanza de vida ha aumentado en México, para hombres y mujeres, aunque en las dos últimas décadas a un ritmo bastante más lento que en otros países seleccionados de la OCDE. Por ejemplo, la esperanza de vida masculina a los 65 años aumentó 0.5 año entre 1990 y 2009 en México, 3.1 años en Canadá, 1.8 años en Chile (entre 1992 y 2005), 2.9 años en Francia, 3.2 años en Alemania, 2.7 años en Japón, 3 años en los Países Bajos, 3.4 años en Suiza y 2.7 años en Estados Unidos. La diferencia en la esperanza de vida entre los dos sexos en México descendió ligeramente, pero se ha conservado estable, por lo general, en poco menos de dos años.¹²

6.3.3. Evaluación del riesgo de longevidad potencial en las tablas de mortalidad estándar

La OCDE (2014) examina las tablas de mortalidad que, por lo común, utilizan los fondos de pensiones y los proveedores de rentas vitalicias frente a varios modelos de proyección de mortalidad conocidos (Lee-Carter, Cairns-Blake-Dowd, P-splines y GMI), con objeto de evaluar la insuficiencia potencial en las previsiones. Los principales resultados de este análisis para México se presentan a continuación.

El cuadro 6.5 muestra las mejoras anualizadas en las tasas de mortalidad de México para grupos de edad de cinco años. La evolución de las mejoras en la mortalidad de una década a la siguiente muestra el cambio producido a lo largo del tiempo en las mejoras en

Gráfica 6.7. Esperanza de vida a los 65 años, mujeres, países de la OCDE seleccionados, 1990-2009



Fuente: OECD (2014).

Cuadro 6.5. Mejoras en la mortalidad histórica y futura previstas por las tablas y los modelos de proyección

	Población		EMSSA09		LC		CBD		PS		CMI	
	1990-2000	2000-2009	2010-2020	2020-2030	2010-2020	2020-2030	2010-2020	2020-2030	2010-2020	2020-2030	2010-2020	2020-2030
Hombres												
55-59	1.5%	-0.5%	1.3%	1.3%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	0.5%	-0.5%	0.8%	1.0%
60-64	1.2%	0.4%	1.1%	1.1%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.4%	0.4%	0.6%	0.9%
65-69	0.9%	0.3%	0.9%	0.9%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.3%	0.3%	0.5%	0.9%
70-74	0.6%	0.3%	0.8%	0.8%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%	0.8%
75-79	0.3%	0.2%	0.6%	0.6%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.5%	0.9%
80-84	0.0%	-0.2%	0.6%	0.6%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.6%	1.0%
85-89	-0.2%	-0.0%	0.6%	0.6%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%	0.2%	0.2%	0.8%	1.0%
90-94	-0.5%	0.0%	0.5%	0.5%	-0.2%	-0.2%	-0.2%	-0.2%	-0.1%	-0.1%	0.9%	1.0%
95-99	-0.6%	0.0%	0.4%	0.4%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.1%	-0.1%	0.8%	0.8%
100-104	-0.7%	-0.1%	0.0%	0.0%	-0.3%	-0.3%	-0.4%	-0.4%	-0.2%	-0.2%	0.6%	0.6%
105-110	0.8%	-0.1%	0.0%	0.0%	-0.4%	-0.4%	-0.5%	-0.5%	-0.4%	-0.3%	0.4%	0.4%
Mujeres												
55-59	1.3%	-0.5%	1.8%	1.8%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.5%	0.5%	0.8%	1.0%
60-64	1.0%	0.4%	1.5%	1.5%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.4%	0.4%	0.6%	0.9%
65-69	0.7%	0.3%	1.3%	1.3%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.3%	0.3%	0.5%	0.9%
70-74	0.5%	0.3%	1.0%	1.0%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.2%	0.5%	0.9%
75-79	0.2%	0.2%	0.9%	0.9%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.4%	0.9%
80-84	0.0%	0.2%	0.7%	0.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.5%	1.0%
85-89	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.1%	0.1%	-0.1%	0.8%	1.0%
90-94	-0.6%	0.0%	0.5%	0.5%	-0.2%	-0.2%	-0.2%	-0.2%	-0.1%	0.0%	0.9%	1.0%
95-99	-0.7%	-0.1%	0.3%	0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.4%	-0.4%	0.0%	-0.1%	0.8%	0.8%
100-104	-0.8%	-0.1%	0.0%	0.0%	-0.4%	-0.4%	-0.4%	-0.4%	-0.1%	-0.1%	0.6%	0.6%
105-110	0.8%	-0.1%	0.0%	0.0%	-0.4%	-0.4%	-0.5%	-0.5%	-0.3%	-0.3%	0.4%	0.4%

Notas: los colores más oscuros indican mejoras mayores. LC = modelo Lee-Carter; CBD = modelo Cairns-Blake-Dowd; PS = modelo P-splines; CMI = modelo CMI.

Fuente: OCDE (2014).

la mortalidad entre los grupos de edad.¹³ Esto ayuda no solo al juzgar lo adecuado de los supuestos contenidos en las tablas existentes, sino también lo adecuado de los resultados de los modelos. En la parte izquierda del cuadro 6.5, se muestran las mejoras históricas en la mortalidad poblacional. Las mejoras en la mortalidad han sido más lentas en la última década para ambos sexos, con supuestos optimistas en la EMSSA-CMG-09 comparados con la experiencia reciente. Los modelos estocásticos (Lee-Carter y Cairns-Blake-Dowd) proyectan a futuro un patrón acorde con las mejoras promedio globales, mientras que el modelo P-splines continúa con las mejoras reducidas de la década reciente, y el CMI converge con las mejoras a largo plazo de 1% que se dan por supuestas para México a un plazo más largo.

Los cuadros 6.6 y 6.7 muestran los valores para la esperanza de vida de las cohortes, el valor de las rentas vitalicias basado en una tasa de descuento nominal de 4.5%, y el pago de rentas vitalicias como porcentaje de la inversión inicial (deducidos los márgenes y comisiones).¹⁴ Los valores de la esperanza de vida y de las rentas vitalicias son los indicadores clave de las obligaciones de pensiones y rentas vitalicias. Los dos están muy relacionados, y el segundo toma en cuenta el valor del dinero en el tiempo. Las cifras dadas para cada uno de los modelos de proyecciones aplicados se muestran para la población en general y también se ajustan al nivel de la mortalidad de los asegurados y los pensionados (véase en OCDE, 2014, los detalles sobre la metodología).

Cuadro 6.6. Esperanza de vida de las cohortes, valores de las rentas vitalicias y pagos a los 55, 65 y 75 años (hombres)

Tablas de mortalidad		Esperanza de vida 2010			Factores de la renta vitalicia			Pago de las rentas vitalicias		
		55	65	75	55	65	75	55	65	75
EMSSA97	25.3	17.1	10.3	7.0	11.8	8.3	14.4%	8.5%	12.1%	
EMSSA09	29.6	21.7	14.8	7.9	13.5	10.6	12.6%	7.4%	9.4%	
Mortalidad modelada										
Población	LC	23.8	16.5	10.6	6.4	11.3	8.3	15.7%	8.8%	12.0%
	CBD	23.8	16.5	10.8	6.4	11.3	8.5	15.7%	8.8%	11.8%
	P-Spline	23.8	16.5	10.7	6.3	11.3	8.4	15.8%	8.8%	11.9%
	CMI	25.0	17.2	11.1	6.6	11.5	8.6	15.1%	8.7%	11.7%
Ajustada										
EMSSA97: 1997	LC	25.0	16.8	10.1	6.9	11.6	8.1	14.5%	8.6%	12.3%
	CBD	25.0	16.8	10.1	6.9	11.7	8.1	14.5%	8.6%	12.3%
	P-Spline	25.0	16.9	10.1	6.9	11.7	8.2	14.6%	8.6%	12.2%
	CMI	26.1	17.5	10.4	7.1	11.9	8.3	14.1%	8.4%	12.0%
EMSSA09: 2009	LC	28.6	21.0	14.4	7.7	13.2	10.5	12.9%	7.6%	9.6%
	CBD	28.5	20.9	14.3	7.7	13.2	10.4	13.0%	7.6%	9.6%
	P-Spline	28.5	21.0	14.5	7.7	13.2	10.5	13.0%	7.6%	9.5%
	CMI	29.9	22.0	15.0	8.0	13.5	10.7	12.6%	7.4%	9.3%

Notas: LC = modelo Lee-Carter; CBD = modelo Cairns-Blake-Dowd; CMI = modelo CMI.

Fuente: OCDE (2014).

Cuadro 6.7. **Esperanza de vida de las cohortes, valores de las rentas vitalicias y pagos a los 55, 65 y 75 años (mujeres)**

Tablas de mortalidad	Esperanza de vida 2010			Factores de la renta vitalicia			Pago de las rentas vitalicias			
	55	65	75	55	65	75	55	65	75	
EMSSA97	29.3	20.6	13.0	8.1	13.3	9.8	12.3%	7.5%	10.2%	
EMSSA09	34.0	24.3	15.1	9.5	15.0	11.1	10.5%	6.7%	9.0%	
Mortalidad modelada										
Población	LC	26.2	18.2	11.8	7.1	12.2	9.0	14.0%	8.2%	11.1%
	CBD	26.2	18.3	11.9	7.1	12.2	9.1	14.0%	8.2%	11.0%
	P-Spline	26.3	18.3	11.9	7.1	12.2	9.1	14.0%	8.2%	11.0%
	CMI	27.6	19.2	12.3	7.4	12.4	9.3	13.5%	8.0%	10.8%
Ajustada										
EMSSA97: 1997	LC	28.7	20.0	12.6	8.0	13.0	9.6	12.6%	7.7%	10.4%
	CBD	28.7	20.0	12.6	8.0	13.1	9.6	12.6%	7.7%	10.4%
	P-Spline	28.8	20.1	12.7	8.0	13.1	9.6	12.6%	7.6%	10.4%
	CMI	30.2	21.0	13.2	8.3	13.3	9.8	12.1%	7.5%	10.2%
EMSSA09: 2009	LC	32.9	23.6	14.7	9.3	14.7	10.9	10.8%	6.8%	9.1%
	CBD	32.8	23.5	14.7	9.2	14.7	10.9	10.8%	6.8%	9.2%
	P-Spline	33.0	23.7	14.8	9.3	14.7	11.0	10.8%	6.8%	9.1%
	CMI	34.3	24.5	15.2	9.5	15.0	11.2	10.5%	6.7%	9.0%

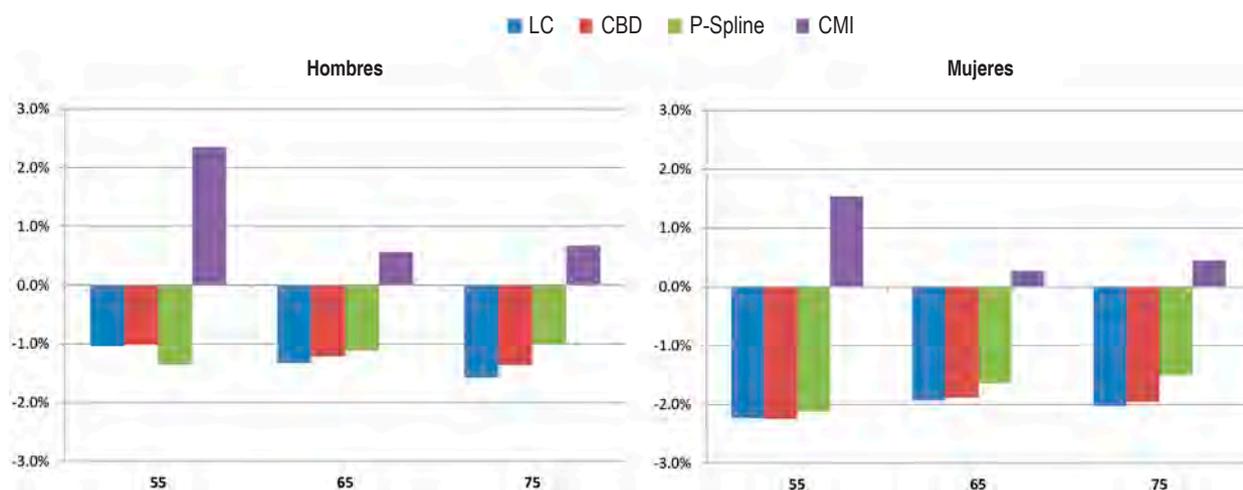
Notas: LC = modelo Lee-Carter; CBD = modelo Cairns-Blake-Dowd; CMI = modelo CMI.

Fuente: OCDE (2014).

El análisis muestra poca o ninguna insuficiencia potencial en las previsiones. Un valor sustitutivo para el cambio en el valor de la obligación puede estimarse directamente tomando las razones (o ratios) de los valores de las rentas vitalicias dados por los modelos sobre los calculados con las tablas de mortalidad estándar. Esto corresponde al cambio en las reservas o el fondeo necesarios para cumplir los futuros pagos de pensiones y rentas vitalicias estimados con el modelo alternativo. Las gráficas 6.8 y 6.9 muestran el cambio en el valor de la obligación dado por los modelos estudiados basados en los valores de las rentas vitalicias presentados para las tablas de mortalidad estándar y los resultados del modelo ajustado en los cuadros 6.6 y 6.7. Ambas gráficas muestran poca o ninguna insuficiencia potencial en las previsiones. Por otra parte, las pocas mejoras recientes en la mortalidad en México dan por resultado un ligero exceso de previsión para la longevidad en las rentas vitalicias como se miden aquí, ya que que los supuestos de las mejoras son más conservadores de lo que muestra la reciente experiencia demográfica.

En pocas palabras, si bien por ahora las tablas utilizadas por los proveedores de rentas vitalicias en México parecen prever reservas suficientes para las mejoras en la mortalidad previstas, las recientes mejoras en la mortalidad han venido aminorando y el país actualmente tiene una esperanza de vida más bien baja, comparada con la de otros países de la OCDE. Por lo tanto, existe el potencial para que la longevidad se acelere en México y que

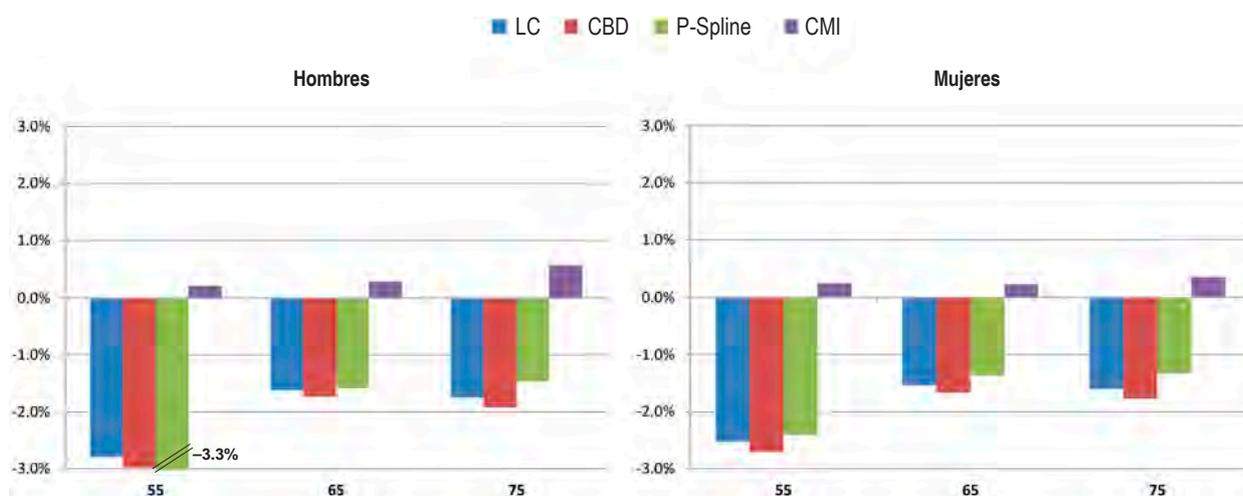
Gráfica 6.8. Insuficiencia potencial de las tablas EMSSA 97 para los pensionados en México



Notas: LC = modelo Lee-Carter; CBD = modelo Cairns-Blake-Dowd; CMI = modelo CMI.

Fuente: OCDE (2014).

Gráfica 6.9. Insuficiencia potencial de las tablas EMSSA 09 para los pensionados en México



Notas: LC = modelo Lee-Carter; CBD = modelo Cairns-Blake-Dowd; CMI = modelo CMI.

Fuente: OCDE (2014).

la esperanza de vida sea igual a la de otros países de la OCDE, por lo que la experiencia de mortalidad debe vigilarse muy de cerca para que los patrones de cambio garanticen que las tablas sigan siendo satisfactorias.

Los fondos de pensiones de BD ocupacionales no están sujetos a los requisitos de mortalidad mínimos, incluyendo el uso de tablas explicativas de las futuras mejoras a la mortalidad. El estrecho seguimiento de la mortalidad es aún más pertinente para los fondos de pensiones, a fin de cerciorarse de que haya reportes de alguna aceleración en las mejoras en la mortalidad y de que en consecuencia se actualicen los supuestos.

6.4. Propuestas para mejorar el diseño de la fase de pago o desacumulación

6.4.1. Maximizar los recursos utilizados para financiar la jubilación

Permitir que los trabajadores dispongan de parte de sus ahorros para el retiro con objeto de hacer frente a imprevistos puede considerarse un incentivo para que los trabajadores participen en el sistema de pensiones. Para los individuos, una inquietud importante es que al depositar dinero en los planes de pensiones privados, sea o no obligatorio, no pueden retirarlo hasta que se jubilen. No obstante, puede haber casos donde tener acceso a parte de esos fondos podría ayudar a solucionar un gran impacto, como sufragar los gastos de salud que no están cubiertos por el sistema de servicios de salud. Por este motivo, algunos países permiten hacer retiros de los sistemas de ahorro para el retiro en circunstancias excepcionales específicas. Por ejemplo, los miembros del plan KiwiSaver de Nueva Zelanda pueden retirar todos sus fondos en cualquier momento en caso de enfermedad grave o discapacidad permanente, o si atraviesan dificultades financieras significativas (como la atención médica o la educación de un dependiente). En Estados Unidos aplican reglas similares en los llamados retiros por dificultades para los planes 401(k), las Cuentas Individuales para el Retiro y otros planes calificados. En México, como ya se mencionó, los retiros parciales anticipados de la cuenta individual para el retiro se permiten en casos de desempleo y matrimonio.

Sin embargo, es necesario ser cuidadoso, ya que permitir el acceso a los ahorros puede desviar demasiado dinero que al principio era para financiar la jubilación y afectar negativamente la suficiencia del ingreso para el retiro. Al considerar este impacto negativo, el matrimonio quizá no sea una circunstancia lo bastante crítica como para permitir retiros anticipados. Además, permitir los retiros parciales en caso de desempleo una vez cada cinco años puede ser demasiado frecuente. Los trabajadores deben acceder a sus ahorros para la pensión solo en circunstancias excepcionales específicas. Una enfermedad grave, una discapacidad permanente y las dificultades financieras significativas pueden ser causas apropiadas para permitir los retiros anticipados.

Hay cantidades de dinero potencialmente grandes que no se utilizan para financiar el retiro, con la posible afectación negativa sobre la suficiencia del ingreso para el retiro. Por ejemplo, los saldos acumulados entre 1992 y la fecha de las reformas (respectivamente 1997 para los sectores del sector privado y 2007 para los trabajadores del sector público) en la subcuenta de vivienda y en la cuenta individual para el retiro siempre se entregan en una sola exhibición a los trabajadores al jubilarse. Los trabajadores “generación transición” que escogen una pensión de BD también recuperan el monto correspondiente a la aportación al seguro de retiro en la subcuenta de retiro (2% del sueldo básico de cotización) en una sola exhibición. Estos activos se han acumulado en el sistema de pensiones, pero no se combinan con otros activos para el retiro para comprar una renta vitalicia u obtener retiros programados. Aunque dicha regla puede verse como un incentivo para que los trabajadores participen en el sistema de pensiones, desviar demasiado dinero cuyo fin original era financiar el retiro puede afectar negativamente la suficiencia de los ingresos para el retiro.

Estos pagos en una sola exhibición también incrementan las obligaciones de las pensiones públicas. En el caso de que los trabajadores “generación transición” elijan recibir una pensión calculada de acuerdo con la antigua fórmula de BD, el gobierno federal es el responsable de pagar la pensión. Todo el dinero acumulado en el sistema de pensiones debe transferirse, por lo tanto, al gobierno, y usarse para financiar la pensión de BD, en particular la aportación al seguro de retiro. El gobierno federal también es responsable de

pagar la PMG una vez que se agoten los activos de la cuenta individual para el retiro, y es difícil entender por qué todos los activos acumulados en el sistema de pensiones no se usan para fondear la pensión mínima, dejando una carga adicional al Estado.

Además, vincular la edad de jubilación con los aumentos en la esperanza de vida permitiría mantener constante el costo de la PMG para el gobierno federal. Como se dijo antes, el gobierno federal empieza a pagar la PMG a edades tardías, una vez que se agotaron los activos en la cuenta individual para el retiro. Cuanto más vivan las personas, es más factible que el gobierno fondee una parte más considerable de la PMG. Asimismo, si los trabajadores siguen jubilándose a los 65 años, los activos acumulados en la cuenta individual para el retiro necesitan financiar un periodo de jubilación más largo al aumentar la esperanza de vida. Esto se traduciría en pagos de pensiones más bajos y una mayor probabilidad de tener derecho a la PMG.

Finalmente, a los pensionados se les debe permitir que escojan una aseguradora del conjunto de empresas que ofrecen la misma cobertura y las mismas garantías al mismo precio. Esto limitaría la elección de los pensionados sobre las aseguradoras que ofrecen beneficios de discapacidad y supervivencia, pero equilibraría las primas que pagarían los institutos de seguridad social y el grado de protección brindada. Como resultado, los pensionados no podrían elegir aseguradoras que ofrezcan la misma cobertura a un costo más alto. Hoy en día, los pensionados tienen un incentivo financiero para seleccionar la alternativa óptima (el pago en una sola exhibición hasta de 9,000 pesos), pero no hay regla que les impida escoger un proveedor de rentas vitalicias que cobre una prima más alta al IMSS o al ISSSTE otorgando la misma cobertura que otros proveedores.

6.4.2. Mejorar las perspectivas del mercado de rentas vitalicias

Habría que permitir a las aseguradoras ofrecer diferentes tipos de productos de rentas vitalicias.¹⁵ Con un solo producto de renta vitalicia a la disposición (renta vitalicia indexada a la inflación de prima única), el mercado de rentas vitalicias en México resulta poco atractivo tanto para las aseguradoras como para los miembros de los planes. Por una parte, los proveedores de rentas vitalicias no pueden competir ofreciendo productos innovadores; por otra, las personas suelen percibir las rentas vitalicias como algo costoso. Además, son ilíquidas, inflexibles y no permiten los legados. Por lo tanto, hay fuertes incentivos para no aceptar una renta vitalicia al jubilarse y elegir en cambio retiros programados. Esto significa que los trabajadores que se retiran conforme al nuevo sistema de CD pueden estar más expuestos al riesgo de longevidad que quienes se jubilan hoy de acuerdo con el sistema de BD.

Una modalidad adicional para asignar los activos de pensiones al jubilarse y lograr un equilibrio entre protección del riesgo de longevidad, flexibilidad y liquidez puede revitalizar el mercado de rentas vitalicias mexicano. Las rentas vitalicias pueden ser parte de un plan predeterminado para la fase de pago, dependiendo del sistema de pensiones global, ya que constituyen el seguro contra el riesgo de longevidad. La combinación de los retiros programados con una renta vitalicia diferida (por ejemplo, iniciar los pagos a los 80-85 años), que ofrece protección contra la inflación, puede ser vista como una opción predeterminada adecuada. Esta combinación logra un equilibrio entre protección del riesgo de longevidad, flexibilidad, liquidez, posibilidad de legados y acceso a los ingresos de los valores en cartera.

El regulador del mercado de rentas vitalicias deberá considerar la autorización para que se ofrezca en el mercado una variedad más amplia de productos de renta vitalicia. La CNSF deberá asegurarse de que los proveedores de rentas vitalicias tengan reservas suficientes para los riesgos adicionales potenciales que puedan llevar consigo esos productos.

Por último, los reguladores deberán examinar la posibilidad de modificar el sistema institucional de los proveedores de rentas vitalicias para incluir economías de escala y diversificación de riesgos. En la actualidad, las aseguradoras necesitan crear entidades separadas para ofrecer rentas vitalicias. Esta entidad aparte es regulada de diferente modo que las aseguradoras y no puede sacar ventaja de las economías de escala fusionando su actividad con la empresa matriz. Podría pensarse en asociar a los proveedores de rentas vitalicias con las empresas de seguros de vida en el mismo ramo. Además, las aseguradoras en la mayoría de los otros países de la OCDE pueden mitigar el riesgo de esperanza de vida relacionado con la prestación de rentas vitalicias ofreciendo otros productos, como las pólizas de seguro de vida. De hecho, si bien un aumento en la esperanza de vida incrementa las obligaciones del proveedor de rentas vitalicias derivadas de éstas (el pensionado recibirá pagos durante un periodo más prolongado que el previsto), causa un aumento en las primas pagadas en los productos de seguro de vida y aplaza el pago de la póliza del seguro de vida. De la misma manera, los proveedores mexicanos de rentas vitalicias deberán estar autorizados para diversificar la gama de productos que pueden ofrecer para diversificar los riesgos.

6.4.3. Considerar de una manera más adecuada las futuras mejoras en la mortalidad y la esperanza de vida y fortalecer la gestión del riesgo de longevidad

Conforme a las principales recomendaciones hechas por el estudio de la OCDE sobre Supuestos de mortalidad y riesgo de longevidad [*Mortality Assumptions and Longevity Risk*] (OCDE, 2014) y a la manera en que los proveedores de rentas vitalicias y fondos de pensiones de México consideran las futuras mejoras en la mortalidad y la esperanza de vida, las principales recomendaciones son:

- Actualizar regularmente las tablas de mortalidad para que sean un reflejo preciso de la experiencia más reciente y evitar incrementos significativos en las reservas.
- Usar la experiencia de la mortalidad poblacional pertinente para establecer las tablas de mortalidad.
- El gobierno mexicano deberá facilitar la medición de la mortalidad para efectos de formular los supuestos y de evaluar el riesgo base de los instrumentos de cobertura basados en el índice. A este respecto, se deberán dar a conocer datos de mortalidad precisos y oportunos y, según un indicador socioeconómico, deberán darse a conocer cuando sea posible.
- Los fondos de pensiones ocupacionales deberán usar tablas de mortalidad para calcular sus obligaciones y hacer las reservas correspondientes. Estas tablas de mortalidad deberán incluir las futuras mejoras previstas en la mortalidad. Deberán usar las tablas de mortalidad en concordancia con las utilizadas por los proveedores de rentas vitalicias.

El marco regulador mexicano deberá ofrecer los incentivos para gestionar y mitigar el riesgo de longevidad. Por ejemplo, los requisitos de capital y fondeo deberán basarse en los riesgos ante la exposición específica al riesgo de longevidad y permitir que las instituciones que utilizan instrumentos para cubrir el riesgo de longevidad ajusten en consecuencia sus necesidades. Estos requerimientos podrían basarse en los resultados de los modelos

estocásticos, los cuales aportan distribuciones de probabilidad. Asimismo, las normas contables deberán garantizar la evaluación adecuada de los instrumentos de cobertura de riesgo de longevidad.

Finalmente, el gobierno mexicano deberá alentar el desarrollo de un mercado de instrumentos para cobertura de riesgo de longevidad siguiendo el enfoque expuesto en OCDE (2014), a fin de garantizar la capacidad de los planes de pensiones y que los proveedores de rentas vitalicias sigan ofreciendo protección de longevidad a los individuos.

Notas

1. La Unidad de Renta Vitalicia (URV) se define como el valor actuarial necesario para fundear una unidad de pensión anual. El valor de la URV cambia periódicamente, debido a las actualizaciones de las tablas de mortalidad y a las fluctuaciones en las tasas de interés utilizadas para descontar el flujo futuro de los pagos.
2. Se usa la evolución de 12 meses, de diciembre a diciembre, del Índice de Precios al Consumidor.
3. Los nuevos participantes en el sector privado después de julio de 1997, los nuevos participantes en el sector público después de abril de 2007, los trabajadores “generación transición” que eligen el sistema de CD.
4. En caso de que el trabajador elija la opción de retiros programados, debe comprar una renta vitalicia con seguro de sobreviviente para pagar la pensión resultante del fallecimiento del pensionado.
5. La tasa de referencia se definió periódicamente usando el promedio variable del nivel de tasas de descuento reales asociadas con un parámetro de instrumentos a largo plazo exentos de riesgos seleccionados de 10, 20 y 30 años.
6. Los retiros programados solo se aplican a las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez.
7. A este incentivo financiero se le llama Beneficio Adicional Único.
8. Véase en el estudio de la OCDE (2014) los supuestos de mortalidad y el riesgo de longevidad.
9. Según la CONSAR (2014), en 49.6% de los planes de pensiones ocupacionales de BD se usa la tabla EMSSA 97, mientras que en 27.3% se usa la EMSSA 09.
10. En efecto, los proveedores de rentas vitalicias pueden usar una tabla que tenga como mínimo la EMSSAH-Rva-09 y como máximo la EMSSAH-CMG-09 (para hombres) y la EMSSAM-Rva-09 y la EMSSAM-CMG-09 (para mujeres). Las tablas EMSSAH-CMG-09 y EMSSAM-CMG-09 se usan para efectos de capital.
11. La esperanza de vida del periodo no permite cambios en la mortalidad posteriores al año en cuestión, mientras que la esperanza de vida de las cohortes se calcula tomando en cuenta las futuras mejoras en la mortalidad y utiliza las probabilidades de fallecimiento para un grupo demográfico determinado. La esperanza de vida de las cohortes mostrada aquí es el promedio que dan cuatro modelos de proyecciones. Véase más detalles en OCDE (2014).
12. Los datos para México se basan en los estimados de población y muertes de mexicanos de 1990 a 2009 publicados por el CONAPO.
13. Las cifras mostradas son para grupos etarios de cinco años, en edades de 55 a 110. Sin embargo, cabe notar que son limitados los datos para edades avanzadas, y las mejoras en estas edades para los datos históricos dependen mucho de la metodología utilizada para extrapolar la mortalidad a estas edades.
14. Todas las rentas vitalicias se calculan suponiendo una tasa de descuento de 4.5%, y en los valores de renta vitalicia para los 55 años se supone que el pago comienza a los 65 años.
15. La nueva ley del SAR aprobada por la Cámara de Diputados, pero estancada en el Senado, permite que las aseguradoras ofrezcan diferentes tipos de productos de rentas vitalicias.

Referencias

- CONSAR (2014), Estadísticas de Registro Electrónico de Planes Privados de Pensiones 2014.
- OECD (2014), *Mortality Assumptions and Longevity Risk: Implications for pension funds and annuity providers*, OECD, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222748-en>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE es un foro único en el que los gobiernos trabajan juntos para abordar los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE está, asimismo, a la vanguardia de los esfuerzos por entender y apoyar a los gobiernos a responder a los nuevos acontecimientos y temas, tales como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos provocados por el envejecimiento de la población. La Organización ofrece un foro donde los gobiernos pueden compartir experiencias de políticas públicas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca (Eslovaquia), Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México

Contenido

Resumen ejecutivo

Capítulo 1. Introducción

Capítulo 2. El sistema mexicano de pensiones actual

Capítulo 3. El sistema público de pensiones

Capítulo 4. Abordar el problema con el periodo de transición y las escasas contribuciones

Capítulo 5. Mejorar el diseño de la fase de acumulación

Capítulo 6. Mejorar el diseño de la fase de pago o desacumulación

La versión original de esta obra fue publicada originalmente por la OCDE en inglés bajo el título: *OECD Reviews of Pension Systems: Mexico* (ISBN 9789264245921/DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245938-en>) © 2016, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

Esta traducción se publica con el acuerdo de la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250017-es>

www.oecdbookshop.org - Tienda en línea de la OCDE

www.oecd-ilibrary.org - Biblioteca digital de la OCDE

www.oecd.org/oecddirect - Servicio de notificación de nuevas publicaciones