



SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DIAGNÓSTICO DE LA GENERACIÓN AFORE IMSS

- *Los trabajadores de la Generación AFORE (GA) del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) no cotizan de manera continua al IMSS, las lagunas en las aportaciones son consecuencia, fundamentalmente, de las condiciones del mercado laboral mexicano, debido a la informalidad y la movilidad entre esta y la formalidad. Lo anterior se traduce en una baja Densidad de Cotización (DC) para la gran mayoría de los cuentahabientes.*
- *Junto con esta baja DC, el requisito de aportar al menos 1,250 semanas conducirá a que pocos trabajadores de la GA afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tengan derecho a una pensión. De nueva cuenta, este es un aspecto explicado en gran medida por las condiciones del mercado laboral del país.*
- *El análisis muestra que alrededor de una cuarta parte de los trabajadores de la GA tendrá derecho a una pensión. De estos, al menos dos terceras partes serán con un monto equivalente a la Pensión Mínima Garantizada (PG). Esto significa que, en un alto porcentaje de casos, el ahorro previsional derivado de las aportaciones por Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) y Cuota Social (CS) podría financiar pensiones menores a la PG. Siendo así, en esas circunstancias, gracias a un subsidio gubernamental, los trabajadores podrán acceder a dicha Pensión Mínima Garantizada.*
- *Los trabajadores GA que logren los requisitos para tener derecho a pensión, alcanzarán en promedio una Tasa de Reemplazo (TR) de 49 por ciento. La PG incide al alza en este indicador, sobre todo en los cotizantes de menores ingresos. Si no existiera la PG, la TR sería sustancialmente menor.*
 - *El costo fiscal generado por el esquema de pensiones de la GA del IMSS se integra por tres componentes: i) aportaciones gubernamentales; ii) Cuota Social; y, iii) subsidio a la PG. Se estima que para un escenario que abarca el periodo de 2019 a 2100 el promedio anual de dichos costos, como porcentaje del PIB, sean de 0.074 por ciento, 0.010 por ciento y 0.067 por ciento, respectivamente. El costo fiscal anual promedio integrado por estos tres componentes es de 0.151 por ciento del PIB. El cálculo del valor presente de este costo fiscal para el periodo mencionado es equivalente a 10.51 por ciento del PIB.*

I. Presentación

La premisa fundamental de esta serie de documentos es promover que la discusión sobre el sistema de pensiones, su diagnóstico y propuestas de mejora, se sustente en criterios objetivos y claros. No es una tarea fácil tratándose de un sistema tan complejo. En este sentido, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) busca presentar una posición imparcial e informada sobre los temas analizados y deja a juicio de los interesados formar sus propias conclusiones. En este segundo número de *Apuntes sobre el sistema de pensiones*, se muestra un diagnóstico del sistema de cuentas individuales de la GA que cotiza al IMSS y se destacan los retos que enfrentará este sistema en los próximos años.

II. Introducción

Desde la creación del IMSS, en 1943, en la Ley del instituto quedaron establecidas las reglas que deberían cumplir los trabajadores para tener derecho a pensión. En ese momento y hasta junio de 1997 prevaleció un esquema de beneficio definido (BD); no obstante, el pago de este tipo de pensiones representaba una carga fiscal importante, las proyecciones actuariales indicaban que las presiones fiscales

aumentarían con motivo del envejecimiento de la población y de una proporción menor de trabajadores activos que cotizarían para financiar un número cada vez mayor de pensionados.

Es por ello que en julio de 1997 México implementó una reforma estructural muy importante en el sistema de pensiones de los cotizantes al IMSS, dando origen a un esquema de contribución definida (CD). En general, en este tipo de sistemas se establece un mecanismo en el cual el ahorro previsional de cada trabajador queda depositado en una cuenta individual. En el caso de México es administrado por instituciones privadas, conocidas como Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) e invertido en instrumentos financieros con la finalidad de obtener rendimientos. El saldo (ahorro más rendimientos) servirá para financiar las pensiones de los cotizantes en la vejez, una vez que se retiren de la vida laboral.

III. Algunas particularidades del sistema de cuentas individuales en México

El modelo de CD que se implementó en México incluye algunas características propias que juegan un papel importante en la determinación de la cobertura, suficiencia y sostenibilidad fiscal que tendrá el sistema. Éstas se detallan a continuación¹:

- a) El Gobierno Federal (GF), los empleadores y los trabajadores contribuyen al ahorro pensionario². Las cotizaciones pensionarias de los afiliados al IMSS suman 6.5 por ciento de su salario base de cotización (SBC), bajo un esquema tripartito: 1.125 por ciento aportado por el empleado, 5.150 por ciento por el empleador y 0.225 por ciento por el GF. Adicionalmente, este último complementa las aportaciones con la llamada cuota social (CS), misma que busca incrementar el ahorro de los trabajadores de menores ingresos. Como se aprecia en el Cuadro 1, el GF y los empleadores llevan la mayor carga en las aportaciones.

Cuadro 1
Aportaciones a las cuentas para el retiro en 2019
(Expresadas como porcentaje del SBC)

Nivel Salarial ¹	Aportaciones obligatorias				Total
	Trabajador	Patrón	Gobierno Federal		
			Aportación obligatoria	Cuota Social ²	
1	1.125%	5.150%	0.225%	5.604%	12.104%
2	1.125%	5.150%	0.225%	3.264%	9.764%
3	1.125%	5.150%	0.225%	2.176%	8.676%
5	1.125%	5.150%	0.225%	1.249%	7.749%
10	1.125%	5.150%	0.225%	0.596%	7.096%
15	1.125%	5.150%	0.225%	0.378%	6.878%
16 - 25	1.125%	5.150%	0.225%	0.000%	6.500%

¹ Para el nivel salarial 1 se refiere al Salario Mínimo (\$102.68 en 2019) para los niveles posteriores se refiere al número de veces el valor de UMA (\$84.49 en 2019).

² Cuota social correspondiente a enero de 2019.

Fuente: CONSAR

- b) Requisitos para pensión. Para tener derecho a pensión los trabajadores deberán tener 65 años de edad y un mínimo de 1,250 semanas cotizadas al IMSS³.

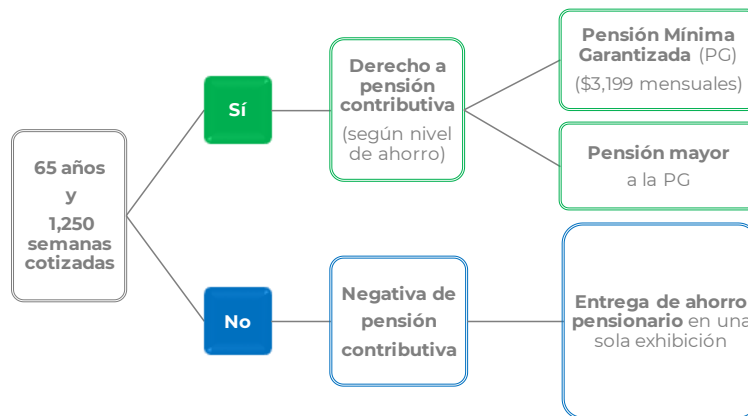
¹ Para una descripción amplia de las reglas del sistema de pensiones de CD, véase Ley del Seguro Social.

² La subcuenta de vivienda también formará parte del monto constitutivo, siempre que el trabajador no haya solicitado crédito, bajo los criterios de la Ley del INFONAVIT, artículo 40. Conviene destacar que para efecto de este análisis no se toman en cuenta los recursos de la subcuenta de vivienda.

³ Los trabajadores podrán ejercer su derecho de pensión a partir de los 60 años de edad (retiro por cesantía en edad avanzada), siempre y cuando cumplan con el requisito de semanas cotizadas señaladas en la Ley del Seguro Social.

- c) Negativa de Pensión (NP). Aquellos trabajadores que a la edad de jubilación no cumplan con el tiempo de cotización requerido no tendrán derecho a pensión. En esos casos, el ahorro acumulado en sus cuentas para el retiro (aportaciones más rendimientos) serán entregadas en una sola exhibición, sin restricciones en su uso. Es decir, el ahorro no necesariamente será utilizado en esquemas previsionales.
- d) Pensión Mínima Garantizada (PG). El nivel de la pensión de los cotizantes que cumplan los requisitos dependerá del monto ahorrado. Sin embargo, el GF garantiza el pago de una pensión mínima, equivalente a \$3,199 pesos en 2019, en el caso de que el ahorro previsional en la cuenta individual del trabajador sea insuficiente para comprar una pensión mayor a ese monto⁴.

Diagrama 1
Posibilidades de pensión Generación AFORE IMSS



Fuente: CONSAR

IV. Marco de evaluación del sistema de pensiones: cobertura, suficiencia y sostenibilidad fiscal

En esta nota la evaluación del sistema de pensiones de CD establecido en México, contempla tres ejes de valoración: cobertura, suficiencia y sostenibilidad fiscal⁵.

- a) Cobertura. El tema de cobertura se hace bajo la óptica de analizar la proporción de adultos mayores cotizantes al SAR que tendrán acceso a los beneficios que otorga el sistema de pensiones.

En un sistema tradicional de CD, manejado mediante capitalización de cuentas individuales, todos los cotizantes tendrían derecho a utilizar sus ahorros previsionales para adquirir una renta

⁴ El monto mensual de la PG es equivalente a un salario mínimo de 1997 ajustado anualmente, en el mes de febrero, por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión. En caso de que los recursos acumulados en la cuenta individual resulten insuficientes para la contratación de una PG, el GF realizará la aportación complementaria (artículo 171 de la Ley del Seguro Social).

⁵ Es usual utilizar este tipo de parámetros para evaluar sistemas de pensiones, al respecto véase Apella, I., Rofman, R. & Veza, E. (2013). Más allá de las pensiones contributivas: Catorce experiencias en América Latina. Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial.

vitalicia al llegar a la vejez⁶. Es decir, se tendría una cobertura completa de los trabajadores que tienen una cuenta de ahorro pensionaria.

No obstante, para efectos del análisis aquí presentado, se debe tener en cuenta que en el caso particular del IMSS la elegibilidad para una pensión contributiva depende de la acumulación de aportes a lo largo de la historia laboral de cada trabajador. Dada la elevada informalidad en el empleo registrada en el país, una cantidad importante de contribuyentes a ese instituto podría no alcanzar el beneficio de una pensión contributiva al momento del retiro. Es decir, obtendría una Negativa de Pensión.

- b) Suficiencia. Este parámetro se refiere a la magnitud de las pensiones que alcanzarán los beneficiarios del SAR. En el contexto de esquemas contributivos es usual utilizar de manera adicional la Tasa de Reemplazo (TR) - monto de pensión respecto del último salario - como un indicador de suficiencia⁷.

En un modelo pensionario de capitalización de cuentas individuales, el tamaño de los beneficios normalmente está en función del ahorro previsional que cada trabajador logre acumular al retiro. No obstante, para el sistema que se evalúa, se toma en cuenta el efecto que representa la PG en la suficiencia de los beneficios, algo que muchos analistas tienden a pasar por alto.

- c) Sostenibilidad Fiscal. Este criterio hace referencia a la capacidad del GF para sufragar los compromisos financieros a los que está expresamente comprometido bajo las condiciones de un sistema pensionario. En un esquema tradicional de cuentas individuales los beneficios estarían ligados al ahorro de cada cuentahabiente. Es decir, estos esquemas deberían ser autosustentables y no deberían generar ningún tipo de compromiso para el Estado.

Sin embargo, algunas particularidades del sistema pensionario de la Generación AFORE IMSS se traducen en obligaciones que deberá solventar el Gobierno: las aportaciones al ahorro pensionario (0.225 por ciento del SBC y la CS) y el subsidio que requiere el compromiso de la PG.

En el análisis que se presenta, se empleó información de todos los cuentahabientes del SAR de la GA, que alguna vez cotizaron al IMSS, hasta el cierre de 2018. En particular, se tomó en cuenta el historial de aportaciones de cada cuentahabiente y se estimó su eventual elegibilidad para tener derecho a pensión, así como el saldo previsional que acumularía al retiro.

⁶ Véase Mesa-Lago, C. (2004). La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones. En K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (Eds.), ¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas (pp. 21-56). Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

⁷ No existe un consenso en la literatura de cuál es el nivel adecuado que debería tener la (TR). La OCDE hace referencia que una TR de 70 por ciento sería apropiado en países donde las pensiones de CD son la principal fuente de ingresos de jubilación; por su parte, en el Convenio 102 sobre la seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se establece que para un beneficiario tipo (hombre con cónyuge en edad de pensión), un porcentaje adecuado de pensión para la vejez se ubicaría en al menos 40 por ciento en relación con el total de las ganancias del beneficiario.

V. Densidades de Cotización (DC) de la Generación AFORE IMSS

En un sistema de pensiones de capitalización individual como el de México, los beneficios que reciba un trabajador al retiro dependerán de un número importante de factores: el nivel de las aportaciones, los rendimientos, las comisiones cobradas por las administradoras de los recursos, la edad de retiro, la esperanza de vida, entre otros⁸. Dentro de este conjunto de parámetros, la DC juega un rol preponderante. La DC se refiere a la proporción de periodos con aportación que el trabajador ha realizado al sistema de pensiones respecto del total de tiempo que ha permanecido en el mercado y se calcula de la siguiente manera⁹:

$$DC = \frac{\text{Tiempo cotizado al SAR}}{\text{Tiempo total en el mercado laboral}} * 100$$

Sobre este indicador, es importante destacar lo siguiente:

- a) La importancia de la DC. En México, cerca del 60 por ciento de la población ocupada no cotiza a la seguridad social, además existe una amplia intermitencia entre el mercado laboral formal e informal¹⁰. En aquellos periodos que los trabajadores permanecen en la informalidad o se encuentran desempleados, no cotizan a sus cuentas individuales y esas etapas no son acumulables para cumplir con los aportes que se requieren para tener derecho a pensión. En este sentido, la DC es transcendental para alcanzar las 1,250 semanas de cotización que exige la Ley del Seguro Social. Además, esta variable está estrechamente vinculada con la cantidad de ahorro para el retiro, entre mayor sea el número de aportaciones mayor será el ahorro acumulado en las cuentas individuales.
- b) La DC es baja. Al cierre de 2018, había 39.5 millones de cuentas de la GA IMSS, la DC promedio de este grupo es de 44.3 por ciento. Esta población se puede dividir, a su vez, en dos subgrupos: registrados y asignados¹¹, los cuales tienen DC distintas. Los trabajadores registrados de la GA, que sumaban 23.8 millones en 2018 tienen una DC promedio de 51 por ciento. En lo que toca a las cuentas asignadas, que ascendían a 15.7 millones, su DC es de 35 por ciento en promedio.

Finalmente, la DC para los hombres es de 54 por ciento, mientras que en el caso de las mujeres es menor, 47 por ciento. Esta información por género sólo considera a las cuentas registradas (Diagrama 2).

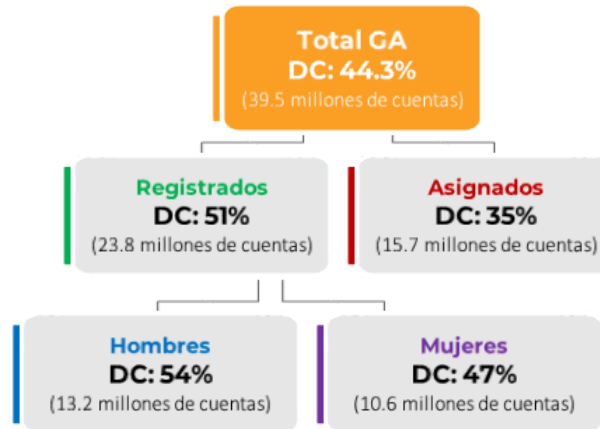
⁸ Para un análisis detallado de este tema puede consultarse CONSAR (2014). ¿Qué factores determinan mi pensión? Una visión sobre las Tasas de Reemplazo. Recuperado de <http://www.gob.mx/consar/articulos/que-factores-determinan-mi-pension-una-vision-sobre-las-tasas-de-reemplazo>

⁹ Véase Castañón y Ferreira (2017). Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México. Boletín Volumen LXIII, Número 3, julio-septiembre 2017 (pp. 213-235). Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).

¹⁰ Para una discusión más amplia véase Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2017). Movilidad y formalidad laboral en México. México: Documentos de trabajo CONSAR.

¹¹ Los trabajadores registrados son aquellos que firmaron un contrato con una AFORE para que ésta administre los recursos de su cuenta individual. Por su parte, los trabajadores asignados son aquellos que al no haber formalizado la elección de una AFORE son asignados a alguna administradora o prestadora de servicios, bajo ciertos criterios establecidos en las Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

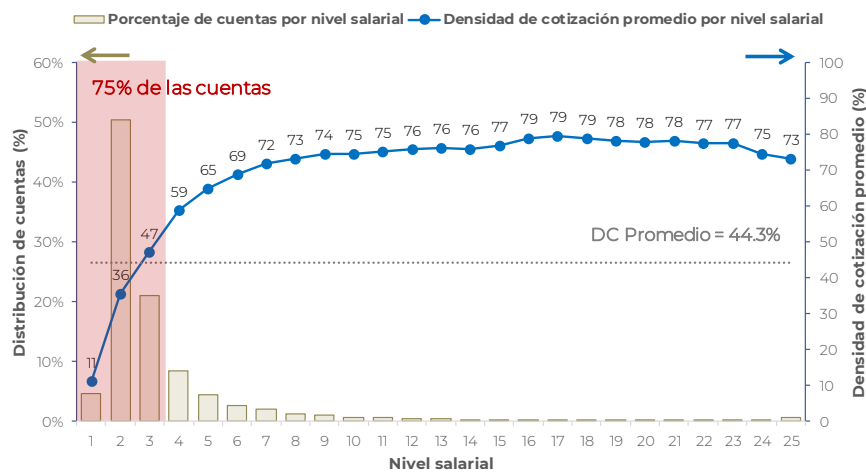
Diagrama 2
Densidad de Cotización promedio por estatus y género de la GA



Fuente: CONSAR.

- c) La DC es menor para cotizantes de bajos ingresos. Los trabajadores con niveles salariales de 1 Salario Mínimo (SM), 2 y 3 Unidades de Medida y Actualización (UMA) tienen DC de 11, 35 y 47 por ciento; el conjunto de estos ahorradores representa el 75 por ciento de las cuentas de la GA que cotizan al SAR. Aquellos con ingresos entre 7 y 25 UMA registran DC entre 72 y 79 por ciento (Gráfica 1).

Gráfica 1
Densidad de Cotización y estructura porcentual de las cuentas SAR, por nivel salarial¹
Por ciento



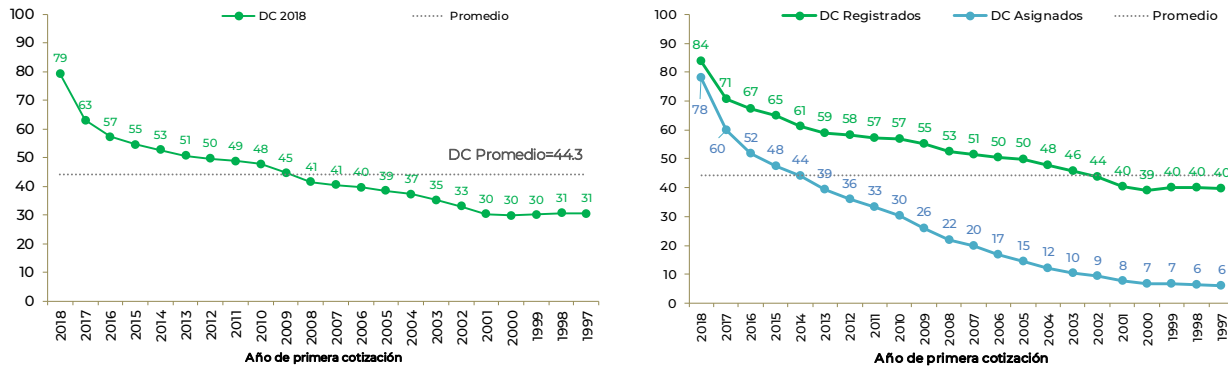
¹ Para el nivel salarial 1 se refiere al SM, para los niveles posteriores se refiere al número de veces el valor de UMA.

Fuente: CONSAR.

- d) La DC disminuye con la antigüedad en el SAR. Aquellos trabajadores de reciente afiliación al IMSS (hasta un año) tienen DC de 79 por ciento, ésta disminuye con el tiempo y se estabiliza alrededor

del 32 por ciento (Gráfica 2.A). La disminución de la DC no es homogénea, depende de la cohorte analizada. A manera de ejemplo, la DC de los cuentahabientes asignados cae más rápido que la de los registrados (Gráfica 2.B).

Gráfica 2
Densidad de Cotización promedio por antigüedad en el sistema
A) Total GA
Por ciento
B) Por estatus de la cuenta
Por ciento



Fuente: CONSAR.

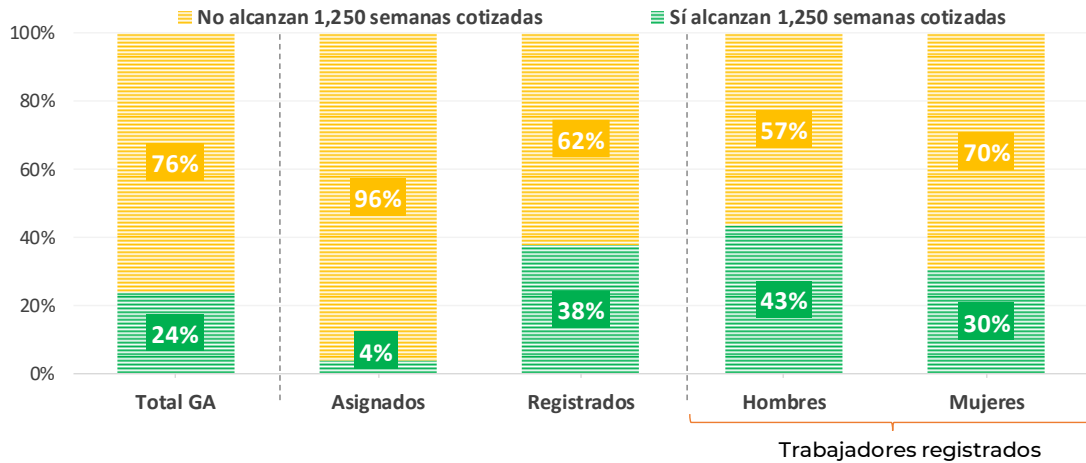
VI. Cobertura

De acuerdo con los resultados del análisis, el 24 por ciento de los trabajadores que pertenecen a la GA estaría en condiciones de completar el tiempo de cotización requerido por la Ley del IMSS para acceder a una pensión al llegar a los 65 años¹². El resto, 76 por ciento, obtendría Negativa de Pensión. La baja cobertura esperada obedece al escaso nivel de DC que muestra un número importante de trabajadores (Gráfica 3).

La cobertura pensionaria esperada de acuerdo al estatus de los trabajadores (registrados o asignados) muestra niveles contrastantes: 38 por ciento de los trabajadores registrados estarán en condiciones de pensionarse al retiro; por su parte, entre aquellos trabajadores que al cierre de 2018 eran asignados únicamente 4 por ciento estaría cubierto por una pensión contributiva. Lo anterior obedece a que el primer grupo registra una DC promedio de 51 por ciento; mientras que en el segundo la DC promedio se ubica en 35 por ciento. Además, como se mostró anteriormente, este segundo grupo presenta una caída acelerada del indicador de DC conforme aumenta la antigüedad en el sistema (Gráfica 2.B).

¹² El cálculo se efectuó sujeto a algunas condiciones: la acumulación de aportaciones termina cuando el trabajador cumple 65 años; se consideró una tasa de rendimiento anual de 4 por ciento, previo al cobro de comisiones, y una comisión por el manejo de los recursos de 0.98 por ciento sobre el saldo acumulado; trayectoria salarial plana.

Gráfica 3
Cobertura pensionaria de la Generación AFORE
Porcentaje de trabajadores que alcanzarían pensión

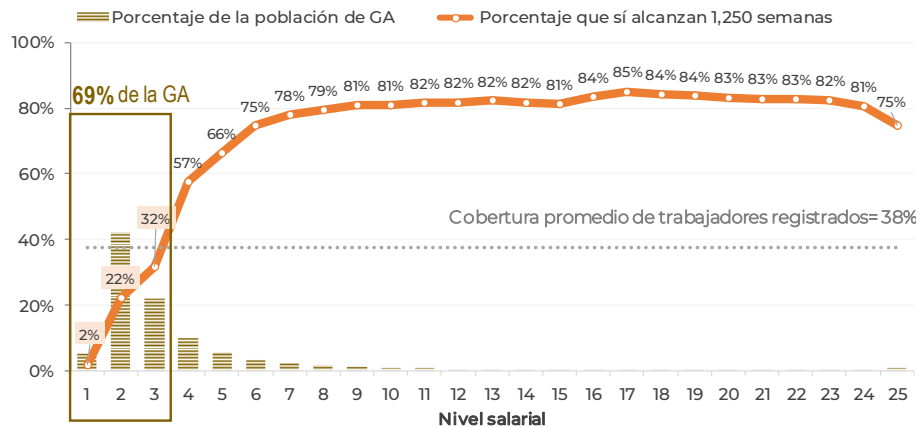


Fuente: CON SAR.

De acuerdo con el género, los resultados indican que las mujeres enfrentarán una situación menos favorable. La menor cantidad de aportes que realizan a lo largo de su vida laboral incidirá para que sólo 30 por ciento de ellas obtenga pensión contributiva al retiro. En el caso de los hombres, 43 por ciento recibiría este beneficio.

La cobertura pensionaria según el nivel del ingreso de los trabajadores registrados de la GA que tendrá derecho a una pensión replica claramente el comportamiento observado en la DC (Gráfica 1). Esto es, los trabajadores con bajos salarios tendrán menor acceso a una pensión que los de mayores ingresos. Por ejemplo, únicamente el 2 por ciento de aquellos cotizantes con un ingreso de 1 SM tendrá derecho a una pensión; mientras que el 32 por ciento de aquellos con salarios de 3 UMA alcanzará una pensión. Para salarios de 10 o más UMA, ese porcentaje es superior al 80 por ciento (Gráfica 4).

Gráfica 4
Cobertura pensionaria y estructura porcentual de cuentas SAR de los trabajadores registrados que alcanzan pensión, por nivel salarial
Porcentaje de trabajadores



Fuente: CON SAR.

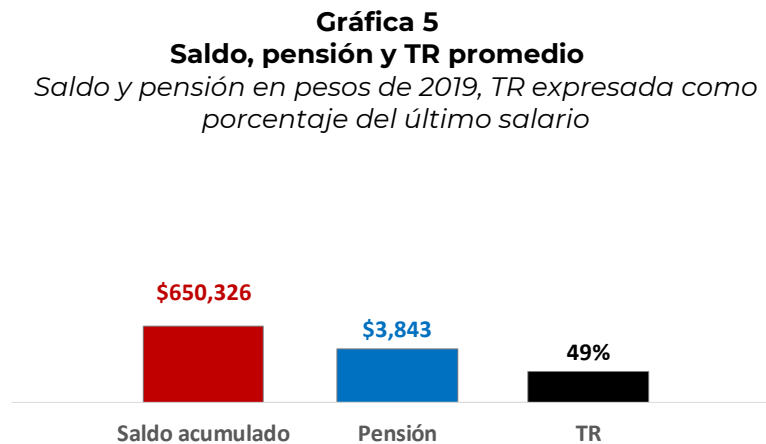
En suma, la baja DC junto con el requisito de aportaciones mínimas conducirá a que pocos trabajadores de la GA tengan derecho a una pensión. De nueva cuenta, este es un aspecto derivado de la naturaleza del mercado laboral.

VII. Suficiencia

En este apartado se aborda el segundo eje de valuación del sistema de pensiones: la suficiencia. Para ello se analizó la magnitud de los beneficios que alcanzarían los cuentahabientes y la TR, bajo las condiciones actuales del SAR. Adicionalmente, se considera un apartado en el cual se evalúan los resultados que se obtendrían, respecto del indicador de suficiencia, bajo el supuesto de que no existiera la Pensión Mínima Garantizada.

i. Resultados bajo la situación actual del SAR

- a) Promedio Generación AFORE. Los resultados indican que los trabajadores de la GA que cumplan con los requisitos para tener derecho a pensión habrían ahorrado en promedio al alcanzar la edad de retiro (65 años) un monto de 650,326 pesos. La pensión promedio obtenida sería de 3,843 pesos. En lo que corresponde a la TR, ésta se situaría en 49 por ciento en promedio.



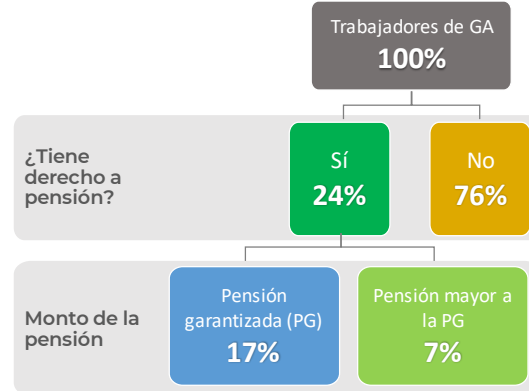
Fuente: CONSAR

Este valor de la TR estimada podría ser considerado por algunos estudiosos del tema como alto cuando se compara con algunas proyecciones efectuadas en otras instituciones¹³. Su valor se justifica, en parte, por la existencia de la PG.

- b) Según monto de pensión: igual o mayor a la PG. Una de las características que distinguen al sistema de pensiones de contribución definida de México es la existencia de la Pensión Mínima Garantizada. El análisis efectuado sugiere que, del 24 por ciento de trabajadores que alcancen pensión, 17 puntos porcentuales accedería a ese beneficio. El resto, sólo 7 puntos porcentuales, habría acumulado un monto de ahorro previsional suficiente para acceder a un beneficio mayor que la PG en su jubilación (Diagrama 3).

¹³ Como ejemplo, la OECD estima que para una contribución de 6.5 por ciento puede llevar a una TR de 26 por ciento para un trabajador con salario promedio. Véase OECD (2016). Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México. (CONSAR, Trad.). México: OECD Publishing. (Versión original publicada en 2015).

Diagrama 3
Suficiencia pensionaria
Distribución porcentual de la GA



Fuente: CON SAR.

La estimación de la TR para aquellos con PG sería de 59 por ciento (Gráfica 6.A). En contraste, para el grupo con beneficios mayores, el nivel de esa variable sería notoriamente bajo, 24 por ciento (Gráfica 6.B). Lo anterior evidencia que el valor general de la TR está sesgado al alza por la PG.

Gráfica 6
Saldo, pensión y TR promedio

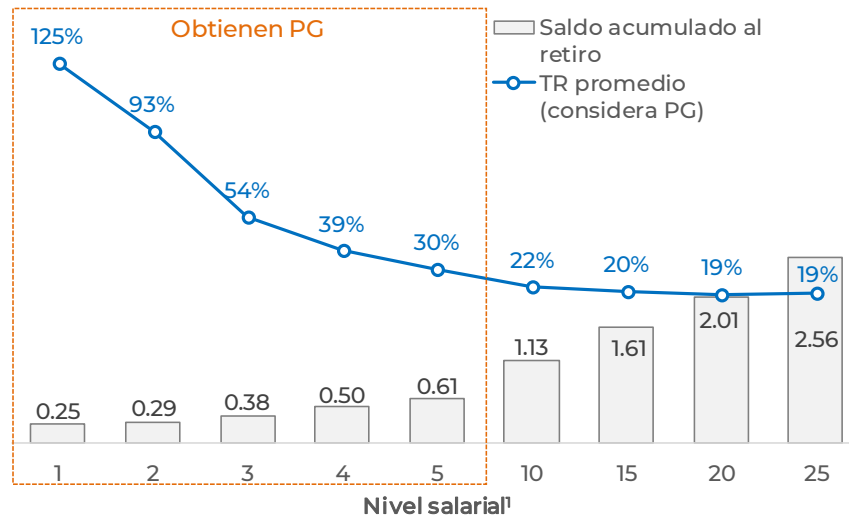
Saldo y pensión en pesos de 2019, TR expresada como porcentaje del último salario
A) Trabajadores acreedores a una PG B) Trabajadores con pensiones mayores a la PG



Fuente: CON SAR.

- c) Por nivel de ingresos. La incorporación de la PG en el sistema de pensiones que se analiza tiene un propósito redistributivo, persigue un reparto más igualitario de los beneficios. Gracias a ello, trabajadores con derecho a pensión y bajos ingresos tendrán elevadas TR (Gráfica 7).

Gráfica 7
TR y saldo acumulado promedio por nivel salarial
Porcentaje del último salario y millones de pesos de 2019



¹ Para el nivel salarial 1 se refiere al SM, para los niveles posteriores se refiere al número de veces el valor de UMA.
El beneficio de PG se refiere a la mediana del grupo.
Fuente: CONSAR.

Si bien es clara la protección otorgada por la PG a los cotizantes de menores remuneraciones, su existencia podría desincentivar a los cuentahabientes para que coticen más allá del mínimo posible, debido a que la mayoría de los trabajadores se hacen acreedores al mismo beneficio sin importar las diferencias en su ahorro previsional.

- d) Por género. El saldo acumulado al retiro y la pensión son mayores en el caso de los hombres que de las mujeres (Cuadro 2). No obstante, las TR promedio serían iguales en ambos sexos. Lo anterior se explica por dos factores: primero, un número importante de mujeres obtiene PG y; segundo, las mujeres cotizan con un salario menor¹⁴.

Cuadro 2
Saldo, Pensión y TR promedio por Género
Saldo y Pensión en pesos de 2019 y TR expresada como porcentaje del último salario

Género	Saldo al retiro (miles)	Pensión	TR
Hombre	658	3,909	50%
Mujer	617	3,723	50%

Fuente: CONSAR.

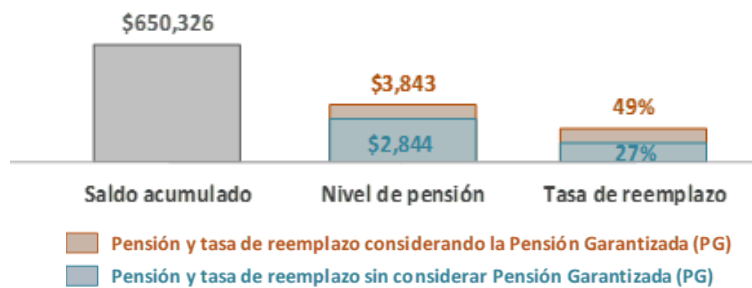
¹⁴ Véase Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2017). Trayectorias salariales de los trabajadores del Sistema de Ahorro para el Retiro en México y su impacto sobre las pensiones. México: Documentos de trabajo CONSAR.

ii. ¿Qué pasaría si no existiera la Pensión Mínima Garantizada?

Anteriormente se ha mencionado que la PG tiene como finalidad dar una protección a los cotizantes con menores ahorros. A fin de apreciar correctamente los beneficios de la PG, es pertinente calcular como luciría el panorama si esta característica del sistema no existiera.

Las pensiones y las TR promedio de aquellos que cumplieron el requisito de cotización mínima se verían mermadas, la pensión pasaría de 3,843 a 2,844 y la TR disminuiría de 49 por ciento a 27 por ciento (Gráfica 8)¹⁵.

Gráfica 8
Saldo, pensión y TR promedio
Saldo y pensión en pesos de 2019, TR expresada como porcentaje del último salario

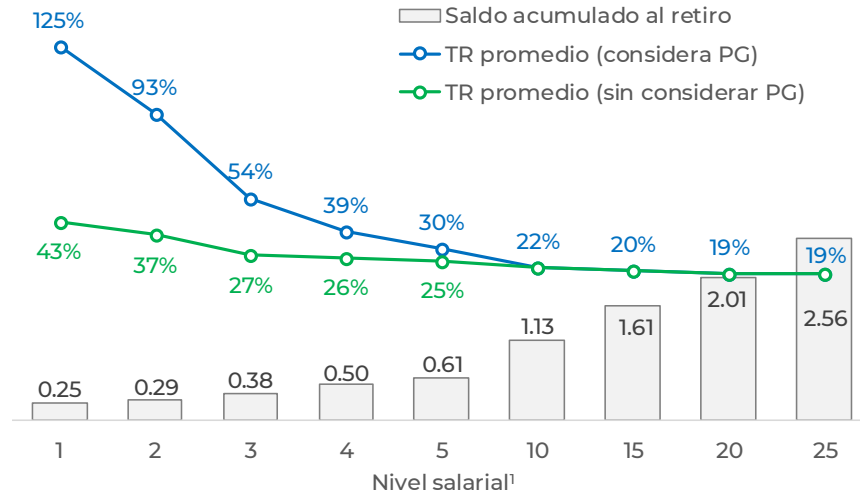


Fuente: CONSAR.

Sin la existencia de la Pensión Mínima Garantizada, las tasas de reemplazo de los trabajadores de menores salarios se verían afectadas a la baja de manera importante. Para aquellos de ingresos altos sus TR permanecerían constantes, ya que no reciben el beneficio de la PG. En todos los niveles salariales las TR estarían por debajo de los estándares internacionales (Gráfica 9)

¹⁵ Sin considerar a la PG, las TR se alinean a estimaciones de organismos internacionales, por ejemplo, la OECD en 2016, estimó que con una tasa de contribución de 6.5 por ciento se alcanzarán TR de 26 por ciento.

Gráfica 9
TR promedio por nivel salarial
Porcentaje del último salario



¹ Para el nivel salarial 1 se refiere al SM, para los niveles posteriores se refiere al número de veces el valor de UMA.

El beneficio de PG se refiere a la mediana del grupo.

Fuente: CONSAR.

En los resultados por género, la ausencia de la PG haría evidente una brecha de 3 puntos porcentuales en las TR promedio, en perjuicio de las mujeres.

Cuadro 3
Saldo, Pensión y TR promedio por Género
Saldo y Pensión en pesos de 2019 y TR expresada como porcentaje del último salario

Género	Saldo al retiro (miles)	Pensión	TR
Hombre	658	2,955	29%
Mujer	617	2,573	26%

Fuente: CONSAR.

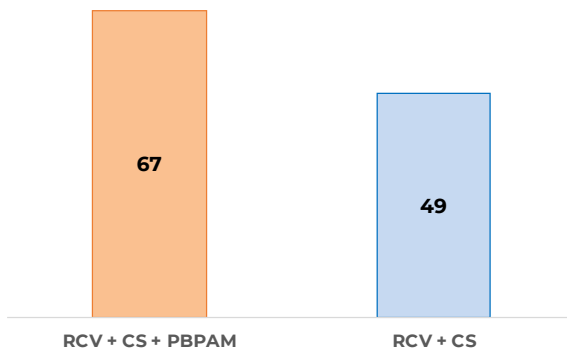
iii. Una consideración sobre los beneficios de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM)

Resulta conveniente considerar, para fines informativos, cómo se modifican algunos de los resultados anteriores cuando se incluye la pensión universal otorgada por la nueva administración, y que en un esquema de integración de pilares contributivo y no contributivo ofrece una visión más amplia de las tasas de reemplazo que esperarían obtener los individuos de la GA.

Esta pensión universal, denominada Pensión para el Bienestar del Adulto Mayor (PBAM) y que en el 2019 asciende a 1,275 pesos mensuales, puede considerarse eventualmente como un componente solidario no contributivo que podría incluirse en un sistema de pensiones más amplio.¹⁶

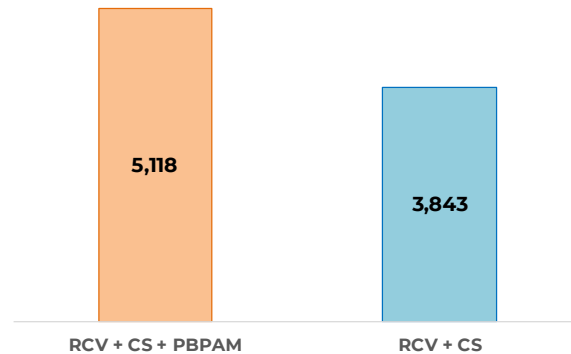
Bajo el escenario descrito, la TR de los trabajadores de la GA que alcanzarían pensión pasaría de 49 a 67 por ciento, y la pensión promedio de \$3,843 a \$5,118 (Gráficas 10 y 11).

Gráfica 10
TR promedio de GA
Porcentaje del último salario



Fuente: CONSAR.

Gráfica 11
Pensión promedio de GA
Pesos del 2019



Fuente: CONSAR.

Vale comentar que actualmente existe una discontinuidad en las edades en que se otorgan la pensión contributiva IMSS y la pensión no contributiva PBAM, la primera se recibe a los 65 años, mientras que la segunda a los 68 años.

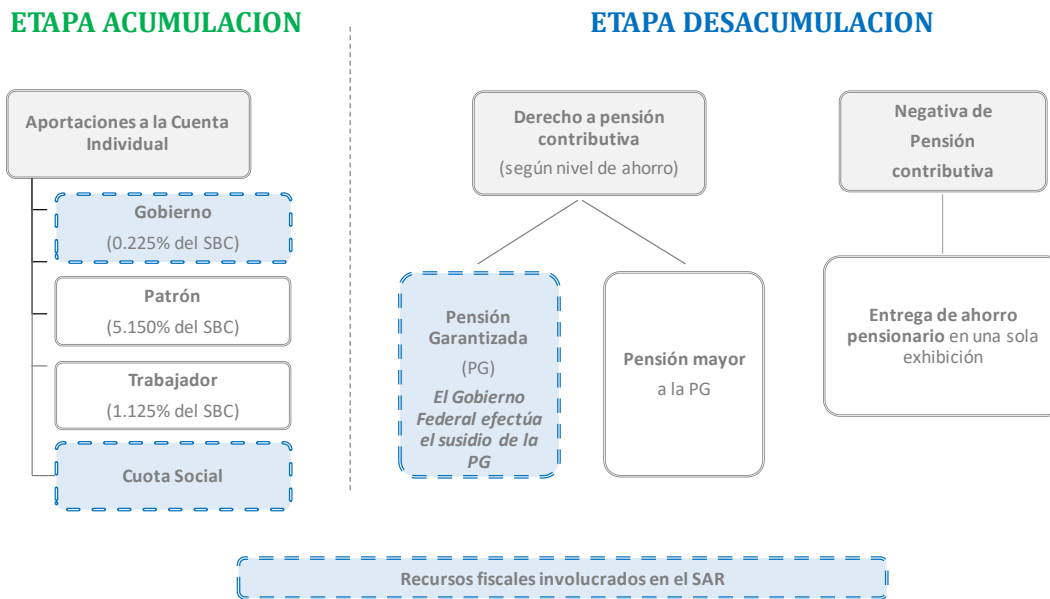
En suma, este análisis muestra que alrededor de una cuarta parte de los trabajadores de la GA tendrá derecho a una pensión y a más de dos terceras partes de ellos obtendría un monto equivalente a la PG. Las TR derivadas sólo del ahorro por RCV y CS son alrededor del 49 por ciento. Además, se muestra el impacto de la PG en los resultados, el cual es en mayor medida para el beneficio de aquellos trabajadores que acumularon recursos escasos en su cuenta individual, pero que cumplieron con el requisito mínimo de semanas de cotización.

VIII. Sostenibilidad fiscal

En este apartado se muestran proyecciones sobre los recursos fiscales que deberá aportar el Gobierno Federal para darle viabilidad y sostenibilidad al esquema pensionario de capitalización de cuentas individuales. Estos recursos están condicionados por las peculiaridades del sistema analizado (y son originados por los eventos que se pueden apreciar en el Diagrama 4).

¹⁶ La presente administración ha señalado su intención de que la PBAM mantenga su poder adquisitivo con base en la inflación.

Diagrama 4
Eventos del SAR que involucran recursos fiscales



Fuente: CONSAR.

i. Aportaciones del Gobierno para pensiones de cotizantes IMSS

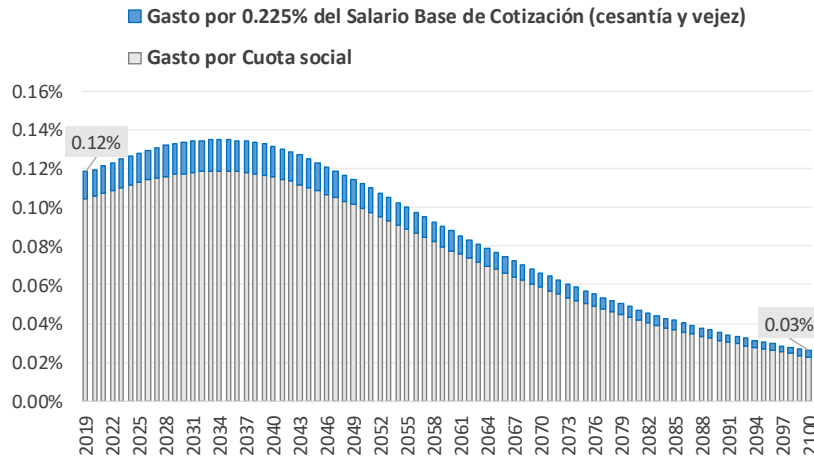
Como se ha comentado, la Ley del IMSS establece que los trabajadores afiliados a ese instituto deberán cotizar el equivalente a 6.5 por ciento de su Salario Base de Cotización (SBC) para cubrir el seguro de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV). De este porcentaje, 0.225 puntos porcentuales serán aportados por el Gobierno Federal. Adicionalmente, el Estado deberá contribuir con la CS.

De entre estas dos aportaciones gubernamentales el principal costo se deriva de la CS. El análisis indica que el gasto por este rubro subirá en las próximas tres décadas, debido al aumento de la población económicamente activa de la GA. En cambio, durante la segunda parte de este siglo empezará a disminuir, por el efecto contrario: un cambio demográfico con un menor crecimiento de la población en edad laboral activa. Se calcula que entre 2019 y 2100 el pago de la CS representaría en promedio anual el 0.074 por ciento del PIB. El costo fiscal en valor presente durante ese periodo por este concepto sería de 5.43 por ciento del PIB.

Por otro lado, el costo fiscal derivado de la aportación gubernamental a las cuentas de los trabajadores (0.225 por ciento del SBC) es pequeño: apenas el 0.010 por ciento del PIB como flujo promedio del periodo 2019-2100. El valor presente del costo fiscal de estas aportaciones para el lapso analizado es de 0.72 por ciento del PIB.

Se estima que para el periodo 2019-2100, el costo fiscal promedio conjunto de la CS y la aportación, como porcentaje del PIB, sería de 0.084 por ciento. Mientras que el valor presente en ese intervalo de tiempo alcanzaría 6.16 por ciento del PIB. (Gráfica 12).

Gráfica 12
Proyección de Costos Fiscales del SAR
Por concepto de aportaciones gubernamentales a RCV y CS
Porcentaje del PIB



Valor Presente del Periodo 2019-2100: **6.16% del PIB**
Flujo anual promedio: **0.084% del PIB**
Fuente: CONSAR

ii. Subsidio a la Pensión Mínima Garantizada (PG)

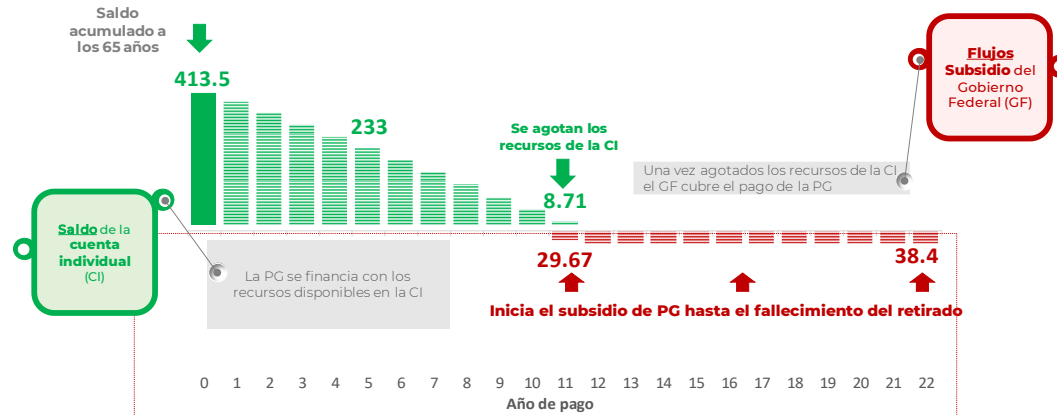
Como se ha dicho, de acuerdo a la Ley del IMSS, los trabajadores que cumplan con los aportes (1250 semanas cotizadas) requeridos para tener derecho a pensión, obtendrán un beneficio que no podrá ser inferior a la PG; es por ello que el GF deberá subsidiar aquellos casos en los que el ahorro previsional del trabajador sea insuficiente para adquirirla¹⁷. Para valorar ese costo fiscal, se asumió que el subsidio se dará a todos los pensionados que estén en posibilidad de cobrar sus beneficios (cuentahabientes vivos con PG)¹⁸.

Ahora bien, el subsidio del GF a la PG del trabajador no se efectúa en una sola exhibición. En un inicio es financiada con los recursos acumulados en la cuenta individual, hasta que se agotan. A partir de entonces, el Gobierno pagará dicha PG con cargo a los recursos fiscales hasta el deceso del asegurado (Gráfica 13).

¹⁷ Ley del Seguro Social, artículos 170 y 171.

¹⁸ No se incluyeron costos por posibles beneficiarios a la muerte de trabajadores con PG.

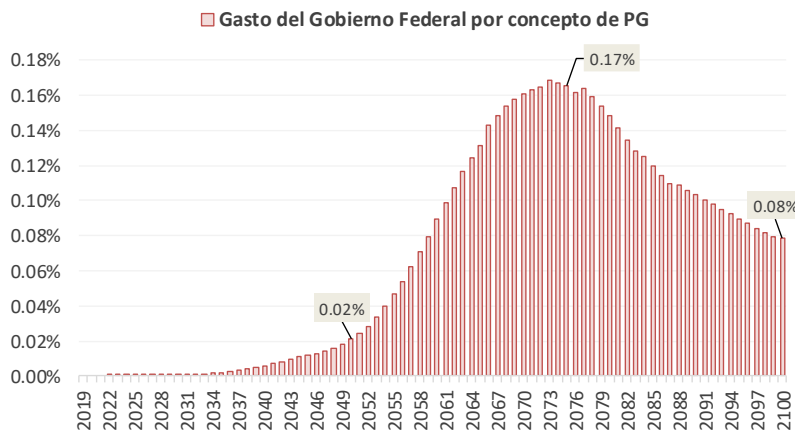
Gráfica 13
Ejemplo de subsidio por Pensión Garantizada
Miles de pesos de 2019



Fuente: CONSAR.

El costo derivado del subsidio a la PG sería relativamente pequeño hasta 2050, debido al bajo número de individuos que tendrán derecho a pensión y a que los primeros pagos se realizarían utilizando los propios recursos de los trabajadores en una modalidad de retiros programados con un monto igual a la PG hasta agotar su saldo de ahorro (Gráfica 14). Sin embargo, a partir de 2050 dicho costo se incrementa hasta un máximo en 2073. El valor presente para el periodo 2019-2100 se calcula en 4.35 por ciento del PIB, mientras que el flujo anual promedio representará el 0.067% por ciento del PIB.

Gráfica 14
Proyección de Costos Fiscales del SAR
Por concepto de subsidio de la PG
Porcentaje del PIB



Valor Presente del Periodo 2019-2100: **4.35% del PIB**

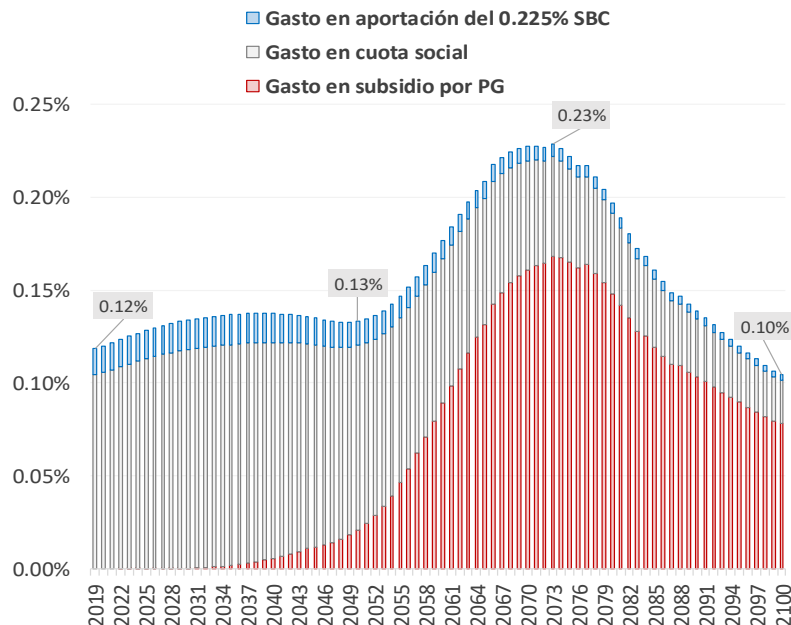
Flujo anual promedio: **0.067% del PIB**

Fuente: CONSAR

iii. Costo fiscal total

En suma, considerando todos los componentes anteriores, el costo fiscal total estimado sería del 0.15 por ciento del PIB en promedio como flujo anual entre 2019 y 2100. Expresado como valor presente, el pasivo contingente para el Gobierno Federal implicaría un costo total de 10.51 por ciento del PIB¹⁹. (Gráfica 15).

Gráfica 15
Proyección de Costos Fiscales del SAR
Porcentaje del PIB



Valor Presente del Periodo 2019-2100: **10.51% del PIB**

Flujo anual promedio: **0.15% del PIB**

Fuente: CONSAR.

IX. Consideraciones finales

Los sistemas de pensiones se pueden evaluar de acuerdo con tres factores: cobertura, nivel de pensión (suficiencia) y sostenibilidad fiscal. El diagnóstico del SAR presentado apunta a lo siguiente:

- Cobertura.** Tres cuartas partes de los cuentahabientes del SAR no tendrá derecho a pensión al llegar a la edad de retiro.
- Suficiencia.** Para aquellos con derecho a pensión, la mayoría obtendría la Pensión Mínima Garantizada. La Tasa de Reemplazo sería más alta de la que se estima por algunos organismos internacionales, pero lejos de los estándares recomendados.

¹⁹ Estos costos referidos no incluyen el subsidio del a PBPAM, el cual, de acuerdo al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2020 los recursos fiscales asignados para este propósito suman 126 miles de millones de pesos, equivalentes a 0.48% por ciento del PIB.



- c) Sostenibilidad fiscal. El financiamiento de la aportación gubernamental por Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, cuota social y Pensión Mínima Garantizada podrían significar cargas fiscales manejables.

El análisis indica que un porcentaje elevado de trabajadores de la Generación AFORE no tendrá derecho a una pensión contributiva IMSS. En esos casos, las contribuciones gubernamentales y patronales que en un inicio estaban destinados a financiar las pensiones podrían ser utilizados para otros fines.

Asimismo, la existencia de la PG se traducirá en elevadas Tasas de Reemplazo para los trabajadores de menores ingresos, muy por arriba de las que obtendrán aquellos de mayores salarios. Lo cual podría significar una distorsión al sistema, alentando a los trabajadores a cotizar con el mínimo posible.

Por otra parte, un sistema de pensiones suele estar integrado por varios pilares. En ese sentido, la PBAM debe ser tomada en cuenta para evaluar de manera correcta los ingresos que tendrían disponibles los trabajadores después de la jubilación. Más aún, se debe hacer hincapié que este tipo de pilar es universal, es decir, se entrega a todos los adultos mayores que cumplan con el requisito de edad (actualmente 68 años), sin importar si su vida laboral fue en la informalidad o formalidad. Sus beneficios, alcances y retos deben de evaluarse de una forma amplia y profunda.

Ello debe incentivar a los tomadores de decisiones sobre políticas públicas a reflexionar sobre la conveniencia de mantener algunos parámetros del sistema pensionario actual:

- Recapacitar sobre el requisito de 1,250 semanas de cotización
- Sustituir la Pensión Mínima Garantizada, por un esquema que de incentivos continuos a la formalidad
- Integrar a los beneficios del SAR la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores.

Fecha de publicación: 11 de noviembre de 2019

* * *

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda encargado de regular y supervisar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y en particular a las AFORE, con el fin de proteger los ahorros para el retiro de los trabajadores, de conformidad con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.

Coordinación General de Información y Vinculación
Camino a Santa Teresa No. 1040 piso 9. Fraccionamiento Jardines en la Montaña, Tlalpan. C.P. 14210
Tels. 55 30 00 26 75 y 55 30 00 26 76
SARTEL: 55-13-28-5000
www.gob.mx/consar