



13

Integración de los pilares contributivo y no contributivo en el Sistema de Pensiones de México: una mirada al modelo chileno

COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

DOCUMENTO DE TRABAJO

Octubre 2018

“INTEGRACIÓN DE LOS PILARES CONTRIBUTIVO Y NO CONTRIBUTIVO EN EL SISTEMA DE PENSIONES DE MÉXICO: UNA MIRADA AL MODELO CHILENO”

Los documentos de trabajo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) tienen por objeto ofrecer un canal más de información para incentivar la discusión y el debate del tema pensionario en México.

El contenido de este documento, así como las conclusiones que de él se derivan, son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la CONSAR.

Presidente de la Comisión

Carlos Ramírez Fuentes

Vicepresidente Financiero

Hugo Alejandro Garduño Arredondo

Elaboración:

Juan Mateo Lartigue Mendoza

Agradecimientos:

Lizbeth Nallely Rodríguez Delgado

María Teresa Cruz González

Brenda Cristina Aldaz Pérez

Liliana Martínez Perea

Héctor Arturo Rosey Díaz

Contenido

I.	Introducción.....	4
II.	El caso chileno.....	5
III.	Proyección demográfica de futuros pensionados en México	7
III.1.	Proyección de los pensionados provenientes de afiliados al IMSS.....	8
III.2.	Proyección de los pensionados provenientes de otros esquemas.....	8
III.3.	Proyección del costo fiscal.....	10
IV.	Los problemas de cobertura del sistema de pensiones.....	11
IV.1.	Necesidad de un pilar no contributivo bien diseñado	12
IV.2.	Programa de adultos mayores	13
IV.3.	Subsidios en la etapa de acumulación poco efectivos.....	15
V.	Alternativa de mejora del sistema pensionario de México	16
V.1.	Implementación de la Pensión Universal Complementaria	18
V.2.	Valuación actuarial de la Pensión Complementaria	19
VI.	Resultados	21
VII.	Conclusiones	22
VIII.	Índice de contenido gráfico	23

I. Introducción

El diseño actual del sistema de pensiones contributivo, compuesto por el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y los esquemas de pensiones de la Administración Pública Federal, contemplan requisitos mínimos de cotización para acceder a una pensión. La alta intermitencia laboral que predomina en el mercado formal complica que los trabajadores alcancen a cotizar el tiempo suficiente para hacerse acreedores a una pensión contributiva.

En 2008, Chile llevó a cabo una importante reforma a su sistema de pensiones la cual logró, entre otras cosas, integrar el pilar de prevención de la pobreza en vejez con el pilar contributivo, mejorando el nivel y calidad de cobertura del sistema.

El presente documento retoma la experiencia de Chile y desarrolla una propuesta para México. El modelo que aquí se esboza propone ampliar la cobertura del sistema de pensiones en México, interconectando el pilar contributivo del sistema de pensiones, representado por el SAR, con el pilar no contributivo ya existente, representado por la Pensión de Adultos Mayores (PAM), del mismo modo en que se realizó en Chile en 2008.

Aunque existen muchas formas de integrar ambos pilares, la propuesta busca alcanzar cinco objetivos básicos:

- 1) Lograr la cobertura universal de la población adulta mayor
- 2) Garantizar un nivel mínimo de ingreso en la vejez
- 3) No incrementar significativamente el costo fiscal del sistema de pensiones
- 4) Fortalecer los incentivos a la formalidad
- 5) Operar bajo reglas simples y transparentes

En la propuesta, los trabajadores que acumulen mayores recursos en el SAR lograrán una pensión mayor de aquellos que coticen esporádicamente o aporten poco a su cuenta individual, manteniendo los incentivos a la formalidad. Quienes nunca coticen en el sector formal, recibirían una pensión básica, relacionada a una canasta mínima de bienestar. La reforma mantendría la Pensión Mínima Garantizada (PMG), con el objetivo de incentivar el esfuerzo contributivo del trabajador.

El presente documento se estructura con una proyección hasta el 2070. La propuesta representa una alternativa atractiva para lograr la cobertura universal de las pensiones, al presentar un esquema de implementación gradual, que focalice los subsidios en los grupos más vulnerables. Además, la propuesta permitiría aprovechar los recursos fiscales que ya se destinan a financiar la etapa de acumulación, como la Cuota Social. Adicionalmente, el esquema operaría bajo una regla simple y transparente, facilitando la focalización del subsidio al hacer uso de la infraestructura que hoy posee el SAR.

II. El caso chileno

En 2008, Chile llevó a cabo una profunda reforma a su sistema de pensiones, la cual logró, entre otras cosas, integrar el pilar de prevención de la pobreza con el pilar contributivo, mejorando el nivel y calidad de cobertura del sistema.

Previo a la reforma de 2008, el pilar de prevención de pobreza estaba basado en dos componentes:

- i. El programa de pensiones mínimas garantizadas (PMG), el cual garantizaba un piso mínimo a la pensión que entregaba el pilar contributivo, para aquellos pensionados que hubiesen acumulado al menos 20 años de cotizaciones.
- ii. Un programa de pensiones asistenciales (PASIS), de naturaleza no contributiva, sujetas a un requisito de pobreza y a no ser beneficiario del sistema de previsión social. El beneficio de la PASIS era cercano al 50% de una Pensión Mínima Garantizada, y el individuo que no alcanzara el derecho a dicha garantía, dadas sus cotizaciones insuficientes, debía en principio agotar sus fondos antes de postular a una PASIS.

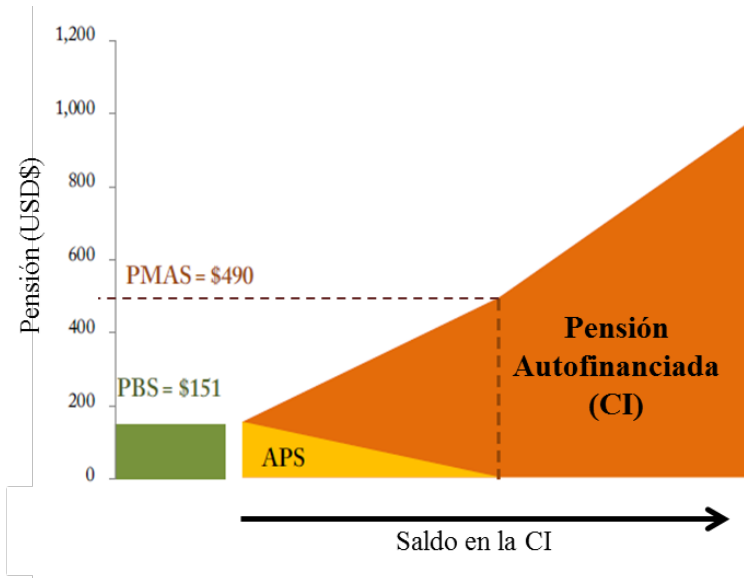
En un ejercicio de proyección econométrica de las pensiones que podrían llegar a recibir los afiliados al sistema, Berstein, Larraín y Pino - 2006, estiman que 40-50% de los afiliados obtendría pensiones por debajo del nivel de la Pensión Mínima Garantizada, dado su escaso monto ahorrado, y no tendrían derecho a la misma, dado su limitado periodo de cotización.

La Reforma de 2008 reemplazó los programas PASIS y PMG por un esquema único que garantiza que todos los individuos, en los primeros tres quintiles de ingreso de la población, tengan acceso a una pensión básica, independientemente de su historia contributiva. Este nuevo programa es financiado sólo con recursos fiscales. Los elementos del nuevo sistema son los siguientes:

- Los individuos que nunca cotizan en el sistema contributivo y por lo tanto no poseen una cuenta individual, tienen derecho a una Pensión Básica Solidaria, equivalente a USD\$ 151 mensuales, en 2016. Como requisitos, deben cumplir con la edad de retiro, con las pruebas de ingreso y con una residencia mínima en Chile (20 años). En la Figura 1, este elemento del sistema se muestra en color verde.
- Los individuos que han cotizado en el sistema contributivo (AFP), realizando aportes a su cuenta individual, pero cuya pensión autofinanciada no alcanza el umbral denominado Pensión Máxima con Aporte Solidario, reciben un Aporte Previsional Solidario, con los mismos requisitos de edad, afluencia y residencia.¹ El diseño del Aporte Previsional Solidario asegura que las pensiones de quienes hacen mayores contribuciones a su cuenta individual (i.e. recorriéndose hacia la derecha en la Figura 1) sean siempre superiores a las pensiones de quienes contribuyen poco o nada, ya que el subsidio se retira lentamente (triángulo amarillo), conforme la pensión autofinanciada alcanza por si sola el nivel de la Pensión Máxima con Aporte Solidario.

¹ Los niveles y la relación entre Pensión Máxima con Aporte Solidario y Pensión Básica Solidaria son distintos a los programas derogados, PMG y PASIS. En 2016, la Pensión Básica Solidaria (USD\$ 151 mensuales) representaba el 30% de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (USD\$490 mensuales).

Figura 1. Integración Pilar Contributivo y No Contributivo en Chile
(USD\$)



Fuente: CONSAR (2016), “El reto de la cobertura pensionaria, experiencias internacionales”.

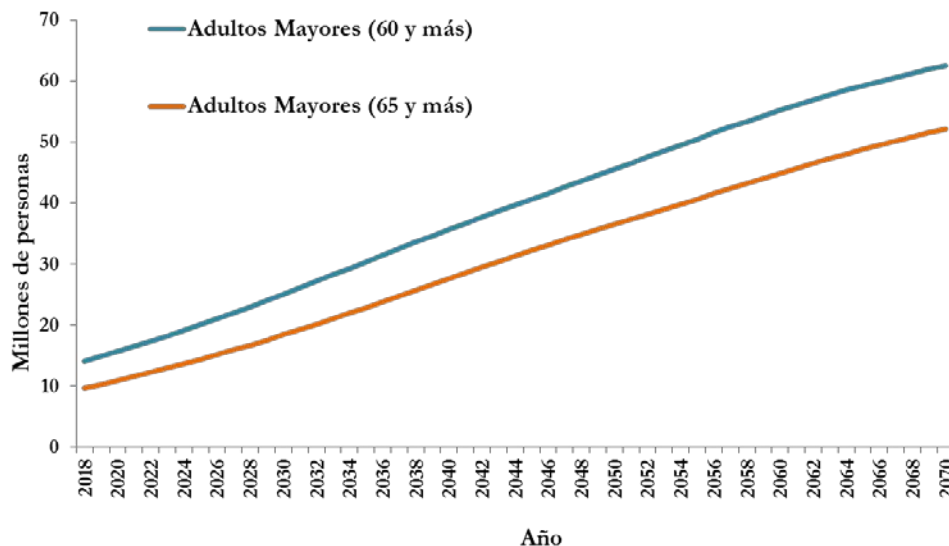
Cabe destacar que en Chile, las edades de retiro en ambos pilares coincidían, siendo de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, por lo que la integración no requirió modificar este parámetro.

III. Proyección demográfica de futuros pensionados en México

Para estimar a la población de adultos mayores durante el periodo 2018 – 2070 se hace uso de una proyección demográfica propia, dado que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) sólo ofrece la composición etaria de la población hasta 2050. La proyección toma como dato inicial la desagregación de la población que calcula CONAPO para 2016, fecha que coincide con la base de datos del SAR utilizada (BDNSAR 2016). Hacia adelante, se considera el número de nacimientos que prevé CONAPO y el número de muertes que se generan al utilizar la misma tabla de mortalidad que ocupan las aseguradoras de pensiones, con la finalidad de obtener una proyección conservadora de la población total (i.e. mejoras en la supervivencia).²

México se encuentra en una etapa temprana de envejecimiento poblacional. Sin embargo, el número de adultos mayores, independientemente de la edad que se utilice para definirlos (60 o 65 años), se quintuplicará en medio siglo. Este crecimiento acelerado de la población objetivo de un sistema de pensiones está directamente relacionado con las mejoras en la longevidad de la población. La Figura 2 muestra el número de adultos mayores en nuestro país, considerando dos opciones para definir a este grupo: 60 años y 65 años.

Figura 2. Proyección de Adultos Mayores



² Además, con esto se logra homologar los supuestos biométricos (muerte) utilizados para valuar las rentas vitalicias y el costo de las pensiones mínimas garantizadas.

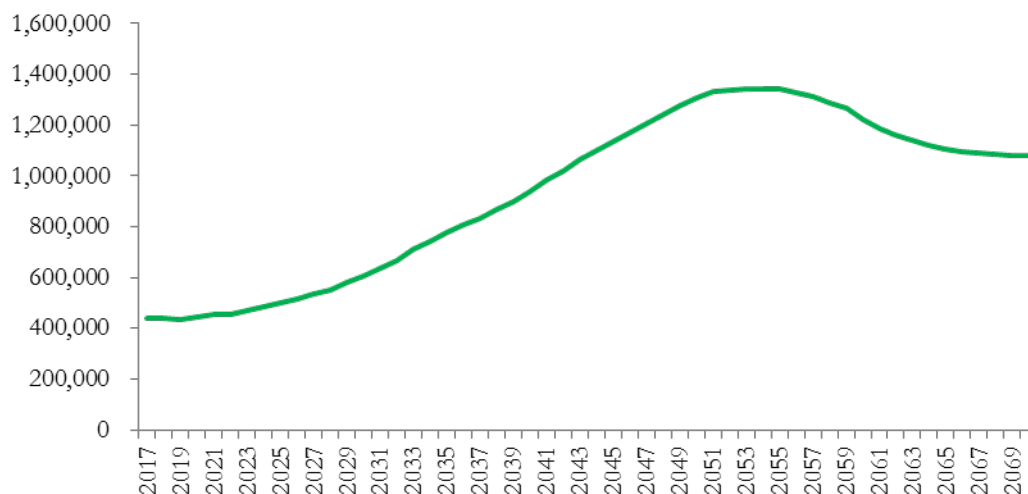
III.1. *Proyección de los pensionados provenientes de afiliados al IMSS*

De los 55.1 millones de cuentas individuales de trabajadores IMSS que posee la Base de Datos Nacional del SAR (BDNSAR), al cierre de 2016, derivado de los riesgos a los que se encuentra expuesta la población afiliada, un porcentaje de los trabajadores morirá o se incapacitará antes de retirarse.³ De los trabajadores que se estima alcancen a retirarse, a partir de los 60 años, un porcentaje logrará cubrir los requisitos de pensión, ya sea por L73 (500 semanas) o por L97 (1,250 semanas).

La proyección de pensionados para los siguientes 50 años considera la dinámica de las cuentas individuales hoy existentes y de los nuevos ingresantes. En la Figura 3 se muestra el número estimado de trabajadores que se retirará cada año, durante las siguientes cinco décadas.

Figura 3. Proyección Actuarial del SAR-IMSS

(Flujo anual de trabajadores retirados)



Cabe destacar que existirá un número relevante de trabajadores que recibirá una negativa de pensión, dado que tendrán semanas de contribución insuficientes. Por ello, acorde a lo que mandata la legislación vigente, recibirán su ahorro acumulado en su cuenta individual en una sola exhibición, lo cual dista de ser el objetivo del sistema de pensiones.

III.2. *Proyección de los pensionados provenientes de otros esquemas*

La seguridad social en México se encuentra fragmentada. Aunque el sistema de mayor cobertura en el país es el del IMSS, el cual cubre a todos los trabajadores del sector privado, un número importante de adultos

³ En algunos casos, si se cumple con los requisitos de cotización exigidos, los inválidos, incapacitados o los beneficiarios (viudas) podrán tener acceso a una pensión de beneficio definido. Para efectos de la propuesta, estas pensiones no se toman en cuenta.

mayores estarán cubiertos por esquemas de la Administración Pública Federal (APF), como es el caso del ISSSTE, Pemex, CFE, RJP-IMSS, ISSSFAM, Banca de desarrollo, etc.⁴

La Figura 4 muestra una estimación del número de pensionados que generarán estos esquemas, de los cuales, aunque no se posee hasta el momento una proyección actuarial precisa, si existen algunos datos públicos que ayudan a dimensionar la población cubierta.⁵

Un primer componente es la proyección del número de pensionados por edad, a los que se les denomina como pensionados directos, proveniente de los distintos regímenes del ISSSTE: Vieja Ley, Artículo Décimo Transitorio y Cuentas Individuales. El ISSSTE reportó a la SHCP un total de 932,516 pensionados directos para el año 2017.⁶ En su valuación actuarial, el Instituto supone que su cobertura se incrementará gradualmente hasta estabilizarse alrededor del año 2040.

Por su parte, el número de pensionados reportado por Pemex y CFE a la SHCP (para 2016) es de 103,087 y 47,377, respectivamente.⁷ Para proyectar hacia adelante esta población pensionada, se supone un comportamiento similar al que estima el ISSSTE para su población afiliada, i.e. se refleja el crecimiento que se observa en los pensionados del ISSSTE en los pensionados de estos dos sistemas.

Adicionalmente, se agrega una población de adultos mayores que se prevé gozarán de pensiones contributivas generadas por esquemas más pequeños, como son los del ISSFAM, la Banca de Desarrollo, Banco de México y esquemas provenientes de instituciones liquidadas (e.g. Luz y Fuerza, Banrural).⁸ El número de pensionados actuales reportado a la SHCP es de 138,618, es decir, un 12.8% adicional a los esquemas más grandes de la Administración Pública Federal (ISSSTE, Pemex y CFE). Para proyectar hacia adelante la población pensionada por los esquemas más pequeños, se supone que estos pensionados representarán un porcentaje adicional (12.8%) de la población pensionada por los esquemas grandes.

Considerando esta información, se estima que actualmente existen 1.2 millones de pensionados provenientes de la Administración Pública Federal, los cuales crecerán a una tasa promedio de 2% durante los siguientes 20 años, alcanzando una cifra de 1.9 millones de pensionados en 2040.

⁴ El esquema patrocinado por el IMSS-Patrón, denominado Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) es complementario al del esquema del IMSS-Asegurador, por lo que, a pesar de representar una carga fiscal considerable para el erario público (12.7% del PIB, de acuerdo a los Criterios Generales de Política Económica 2018), no agrega nuevos pensionados, respecto a la población ya cubierta por la proyección IMSS.

⁵ Mientras no se cuente con una proyección detallada que muestre la cobertura (por edad) y el monto de los beneficios que entrega cada esquema, los pensionados que se estiman se consideran “adicionales” al SAR.

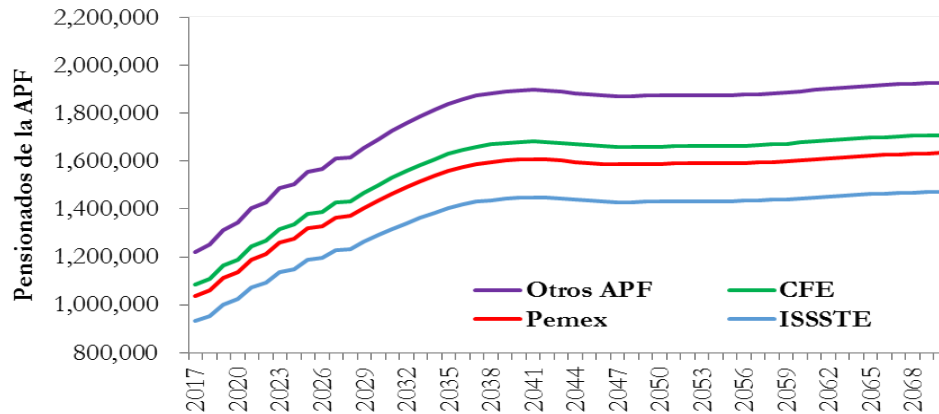
⁶ En el Informe Financiero y Actuarial del ISSSTE, 2017, se reportan 1'134,834 pensiones, sin embargo, esta cifra incluyen pensiones derivadas (viudas, orfandad). La SHCP recaba la cifra de pensionados directos de cada una de los regímenes ISSSTE, así como los que corresponden a la proyección del Instituto.

⁷ En el documento “Contratación de los servicios de un experto independiente, en materia de pensiones, para que revise el cálculo de la reducción a la Obligación, la metodología aplicada, el perfil de vencimiento de la Obligación, así como toda la demás información proporcionada por Petróleos Mexicanos”, elaborado por la SHCP, se reportan 96,750 pensionados, al cierre de 2015.

Por su parte, en el documento “Contratación de los servicios de un experto independiente, en materia de pensiones, para que revise el cálculo de la reducción a la Obligación, la metodología aplicada, el perfil de vencimiento de la Obligación, así como toda la demás información proporcionada por Comisión Federal de Electricidad” elaborado por la SHCP, se reportan 45,098 pensionados, al cierre de 2015.

⁸ La SHCP recaba información de 43 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro de las que se incluyen a IMSS, ISSSTE, CFE, PEMEX, ISSFAM, Bancos de Desarrollo y Empresas Liquidadas.

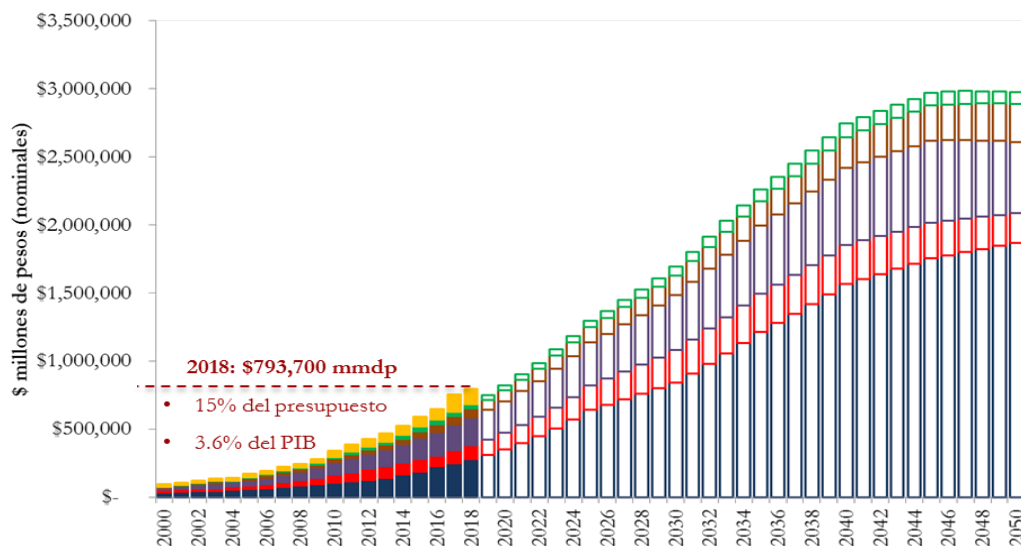
Figura 4. Proyección de pensionados de la Administración Pública Federal



III.3. Proyección del costo fiscal

En las siguientes décadas, por tanto, México enfrentará el reto de financiar las pensiones de un número creciente de personas derivado, en su mayor parte, de los regímenes transitorios que resultaron de las reformas realizadas a los esquemas públicos de pensiones, IMSS e ISSSTE, así como de la Administración Pública Federal (CFE, Pemex, IMSS-RJP). El costo anual de estos esquemas podría cuadruplicarse, de acuerdo a datos públicos disponibles (Figura 5).⁹

Figura 5. Gasto en pensiones
(pesos nominales)



Fuentes: 5to Informe de Gobierno, Informes Actuariales del IMSS (2009-2017) e ISSSTE (2016), Valuaciones de Pemex (2015) y CFE (2015)

⁹ La figura fue construida a partir de información pública que aparece en las proyecciones de los Informes Actuariales del IMSS (2009-2017), Valuación Financiera y Actuarial del ISSSTE (2016), así como las Valuaciones Actuariales de los Planes de Pensiones de Pemex (2015) y CFE (2015). Hacia atrás (2000 – 2016), también se utilizó la información del 5to Informe de Gobierno. En los casos donde la información se mostraba en pesos reales, se utilizó una inflación de 3% para transformarla a pesos nominales.

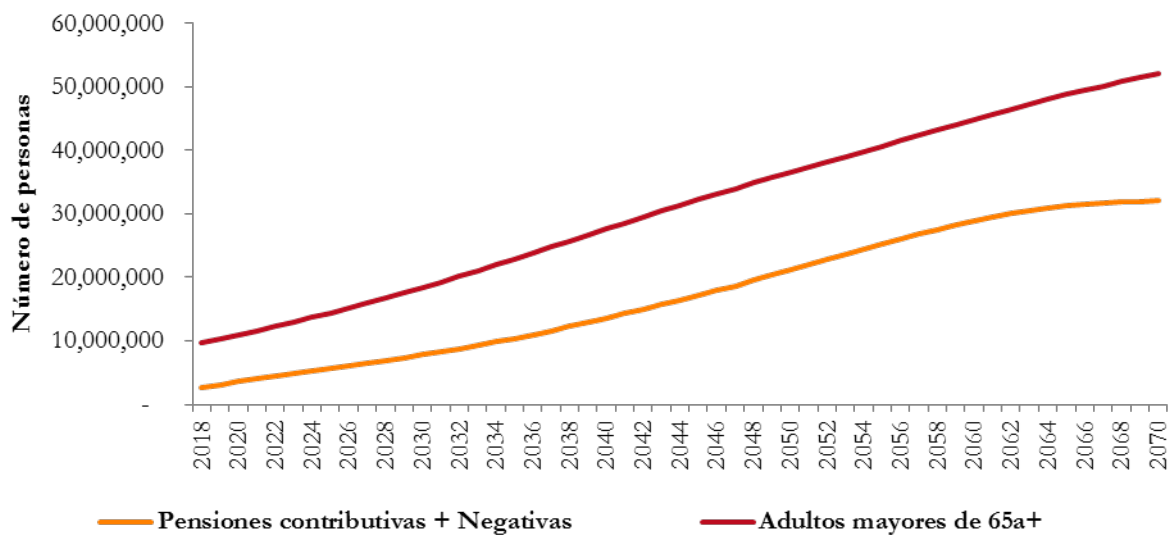
IV. Los problemas de cobertura del sistema de pensiones

Los elevados niveles de informalidad en el mercado laboral en conjunción con los requisitos de cotización que considera el sistema de pensiones contributivo se traducirá en que un número relevante de adultos mayores deberá recurrir al pilar no contributivo para financiar su ingreso en el retiro, lo que generará un gasto fiscal creciente en este rubro.¹⁰

La Figura 6 muestra la cobertura esperada de las pensiones contributivas para los siguientes 50 años en México. Actualmente sólo uno de cada cuatro adultos mayores percibe una pensión contributiva.¹¹ Las proyecciones del modelo actuarial para las próximas décadas no anticipan grandes cambios en la cobertura.

Figura 6. Cobertura proyectada del sistema de pensiones

(IMSS + Administración Pública Federal; 65 años y más)



Es importante reiterar que, bajo las reglas actuales, un número relevante de la población recibirá su ahorro acumulado en la cuenta individual en una sola exhibición; sin embargo, dichos recursos no pueden

¹⁰ La informalidad afecta por igual a todos los sistemas de pensiones “obligatorios”, sin importar si se trata de esquemas de beneficio definido o contribución definida. Aunque bajo un esquema de contribución definida, los trabajadores que contribuyen muy poco y que no logran alcanzar los requisitos de pensión, recuperan al menos sus contribuciones (más rendimientos).

Más que definir a un trabajador como formal o informal, resulta más adecuado concebir a la formalidad como un estatus intermitente, considerando que los trabajadores tienen, en cada momento, cierta probabilidad de ser informales o formales. Por ejemplo, un afiliado al IMSS con ingresos de 1 SM, enfrenta cada año una probabilidad de 90% de mantenerse inactivo (informal), y sólo de 10% de ser activo (formal), de acuerdo a la densidad de cotización promedio que muestran los trabajadores de ese rango salarial. En cambio, un ama de casa o un campesino de autoconsumo que nunca han cotizado al SAR, podrían catalogarse como informales permanentes, ya que su probabilidad de ser formales en cierto momento es nula.

¹¹ Esta cifra coincide con las estadísticas del Informe Global sobre Protección Social 2017-2018 de la Organización Internacional del Trabajo, quien reporta que 25.2% de los adultos mayores reciben una pensión contributiva. Fuente: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=594#tabs-3>.

considerarse que representen una fuente perdurable de ingreso en la vejez, por lo que no califica como pensión contributiva.¹²

IV.1. Necesidad de un pilar no contributivo bien diseñado

La baja cobertura de los sistemas de pensiones contributivos genera la necesidad de complementarlo con un pilar no contributivo, pero que a su vez requiere de un importante esfuerzo fiscal y de coordinación gubernamental. Lo anterior para estar en posibilidad de cubrir al mayor número de adultos mayores del riesgo de pobreza en la vejez.

El pilar no contributivo o pilar cero es un mecanismo que busca proveer una cantidad determinada de recursos que evite que los adultos mayores caigan por debajo del umbral de pobreza. El conjunto de opciones de política pública que se identifica con un pilar cero es amplio, sin embargo, todos ellos poseen dos características fundamentales, (i) su intención es garantizar un nivel mínimo de ingreso, cuyo objetivo primordial es combatir la pobreza en la vejez, y (ii) su financiamiento se realiza a través de impuestos generales.

Existen varias formas de diseñar un esquema de pilar cero. La idoneidad del esquema depende de:

- (i) su costo fiscal en el largo plazo,
- (ii) las capacidades administrativas y operativas que se posean para garantizar un costo bajo de ejecución, e.g. la factibilidad de focalizar su entrega,
- (iii) progresividad del diseño, y
- (iv) efecto previsible en el mercado laboral (incentivos creados para permanecer en el sector formal e interacción con el esquema contributivo).

El esquema más simple de implementar, al que suele identificarse como paradigma del pilar cero, es la pensión universal, la cual concibe el derecho a pensionarse no como propio del mercado laboral, sino como un derecho ciudadano. Una pensión universal no requiere la supervisión de filtros rigurosos, o el cruce de bases de datos de distintos sistemas previsionales. Aún en el esquema universal, sin embargo, los retos no son menores, pues se requiere identificar con certeza a todos los beneficiarios (evitando así, pagos duplicados) y operar una infraestructura eficiente de dispersión de pagos (un problema mayor en zonas sin acceso a servicios financieros).¹³

Al establecerse como un beneficio adicional al esquema contributivo, debe cuidarse su interacción con el esquema contributivo para mantener los incentivos a participar en el esquema contributivo (i.e. una pensión no contributiva elevada reduciría los incentivos a participar en el esquema contributivo).

Obviamente, la mayor desventaja de este esquema en relación a otros diseños es su costo fiscal. La dimensión del costo fiscal sólo resulta evidente en el mediano y largo plazo, cuando se revela la enorme carga financiera que puede significar el creciente envejecimiento poblacional.¹⁴

¹² De hecho, existe una alta probabilidad de que dichos recursos sean gastados rápidamente, dados los montos pequeños que suelen representar y la discrecionalidad que se posee para utilizarlos.

¹³ Este tipo de esquemas presentan cierto grado de autoexclusión (por desconocimiento o decisión propia), el cual tiende a disminuir con el tiempo.

¹⁴ La creación de un esquema de pensión universal deriva en una promesa de ingreso mínimo en la vejez, la cual suele traducirse en un “derecho” que resulta políticamente difícil de modificar incluso ante la existencia de presiones económicas o demográficas. Además, es conveniente evaluar no sólo el costo del escenario base, sino también la volatilidad del mismo ante variaciones en los parámetros utilizados (e.g. proyecciones demográficas, crecimiento económico).

El alto costo que puede llegar a representar una pensión universal, genera incentivos a diseñar un esquema focalizado. El objetivo que busca el pilar cero (evitar la pobreza en la vejez) se puede lograr con menores recursos, entregando el subsidio solo a aquellos a quienes, en caso de no obtenerlo, caerían en pobreza.

En su caso, es importante que el diseño de un pilar no contributivo focalizado contemple medidas que atenúen las distorsiones generadas en los precios relativos ligados al mercado laboral. Un trabajador que sabe que podría recibir una pensión no contributiva, valorará menos una pensión contributiva, y por consiguiente, estará menos dispuesto a asumir los costos de la formalidad para acceder a ella.

Por otra parte, cualquier programa de combate a la pobreza, como lo es una pensión no contributiva, será más eficiente en la medida que su focalización logre dirigir la mayor parte del gasto al sector de la población más pobre.

IV.2. Programa de adultos mayores

En México, a nivel Federal, las pensiones no contributivas fueron creadas en 2003 (Figura 7), con la particularidad de estar focalizadas en los adultos mayores que no lograran acceder a una pensión contributiva. Posteriormente dicho programa se transformó en el Programa 70 y Más en 2007 hasta llegar a su forma actual en la Pensión para Adultos Mayores (65+).

De acuerdo a la ficha de evaluación de la Pensión para Adultos Mayores para 2016, elaborada por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),¹⁵ el programa tuvo una cobertura de 5.5 millones de beneficiarios, es decir, 83% de la población objetivo (6.6 millones de adultos mayores sin pensión contributiva). Por su parte, el presupuesto aprobado para 2017 fue de 39.5 mmdp.¹⁶

Figura 7. Programas de pensiones no contributivas
(SEDESOL)

Año	Nombre del programa	Población objetivo	Beneficio
2003	Programa de Atención a Adultos Mayores	Personas de 60 años o más, residentes en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación	\$2,100 anuales
2007	Programa 70 y Más	Extensión gradual de cobertura a localidades mayores	\$500 mensuales
2013	Pensión para Adultos Mayores (PAM)	Reducción de edad a 65 años	\$525 mensuales \$580, desde 2014

¹⁵ https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_S176.pdf

¹⁶ De acuerdo a datos de la SHCP (Cuenta Pública) el presupuesto fue ajustado posteriormente a \$38.9 mmdp, reportando una cobertura final del 81% de la población objetivo. Esto no es nuevo, el presupuesto asignado al PAM se ha ido reduciendo desde su punto más alto, \$46.2 mmdp, en 2014.

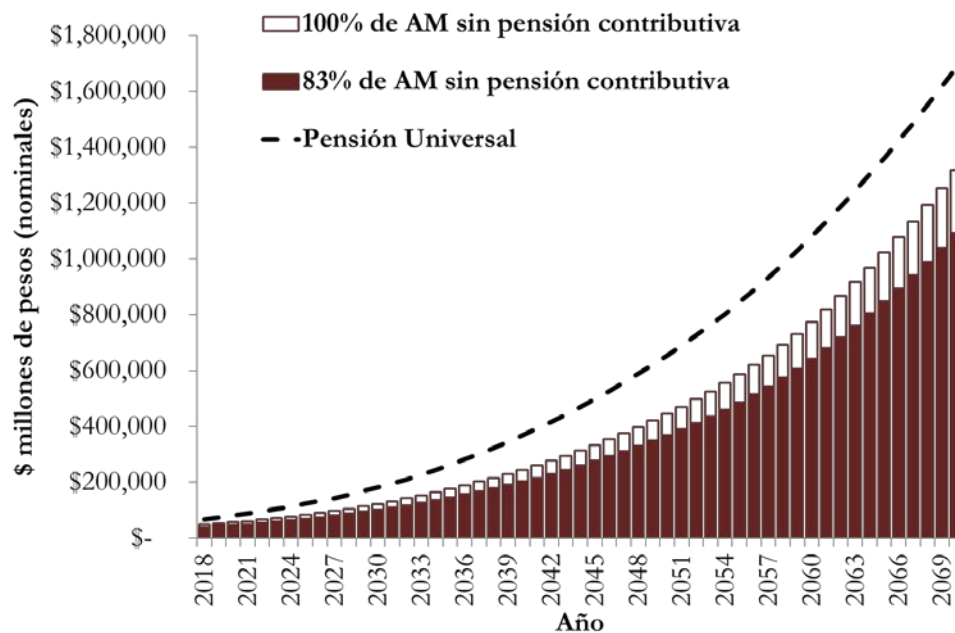
La proyección actuarial disponible, en conjunto con los supuestos tomados sobre la población beneficiada por los demás esquemas de la Administración Pública Federal, permite aproximar el costo y la dinámica del programa no contributivo en su formato actual:

- Con la misma cobertura de 83%, beneficiando a 5.9 millones de adultos mayores, el costo del programa en valor presente es de 12.1% del PIB, manteniendo el mismo nivel de beneficio (en términos reales).
- Si el programa extendiera su cobertura al 100% de la población objetivo (adultos mayores sin pensión contributiva), costaría 50.1 mmdp anuales, lo que equivale a 14.5% del PIB (en valor presente). La Figura 8 muestra el costo fiscal anual de la Pensión para Adultos Mayores, asumiendo una cobertura del 83% y del 100% de la población objetivo (adultos mayores sin pensión contributiva).
- Si el beneficio actual de la Pensión para Adultos Mayores se entregara a todos los adultos mayores (9.7 millones), convirtiéndose en una Pensión Universal, el programa costaría \$67.3 mmdp (20.9% del PIB en valor presente).

Lo que hay que destacar es que el costo anual se incrementará exponencialmente, resultados de la enorme ola de adultos mayores que generará el cambio demográfico que se avecina.

Figura 8. Proyección del costo fiscal de la pensión no contributiva

(65 años y más; beneficio de \$580 reales)



IV.3. *Subsidios en la etapa de acumulación poco efectivos*

Adicional al reto de financiar el creciente número de pensiones no contributivas, existe otra área de oportunidad del diseño actual de nuestro andamiaje pensionario.

El Gobierno Federal financia una parte de las aportaciones que perciben las cuentas individuales de los trabajadores a través de dos subsidios:¹⁷

- La contribución a la subcuenta de Cesantía y Vejez, equivalente a 0.225% del salario base de cotización del trabajador. El costo anual de dicha aportación es cercano a los 6.3 mmdp, cuyo valor presente (2018 – 2070) equivale a 0.8% del PIB. Adicionalmente, el subsidio resulta regresivo, dado su costo recae en los trabajadores con mejores salarios.
- La Cuota Social se aporta a los trabajadores que ganan hasta 15 UMA. El costo anual de dicha aportación es cercano a los 35.1 mmdp, cuyo valor presente (2018 – 2070) equivale a 5.5% del PIB. El subsidio resulta progresivo, dado que 70% de su costo recae en los trabajadores de menores ingresos (hasta tres salarios mínimos).

Idealmente, los subsidios entregados en la etapa de acumulación debiesen servir ya sea para reducir el pasivo contingente de las pensiones por L73 o las pensiones mínimas garantizadas o para prefinanciar el pasivo contingente que significan las pensiones no contributivas.

Bajo la normativa vigente, sin embargo, los subsidios entregados en la etapa de acumulación no sirven para reducir el pasivo contingente que significan las pensiones no contributivas, ya que los trabajadores que no logran alcanzar los requisitos de pensión, i.e. aquellos que obtienen una Negativa, retiran en efectivo todos los recursos de su cuenta individual, para posteriormente reclamar una pensión no contributiva, financiada exclusivamente con recursos fiscales.

¹⁷ En ambos casos se trata de un incentivo a cotizar, ya que representan aportaciones condicionadas que realiza el Gobierno Federal a la cuenta individual del trabajador, como contrapartida a las aportaciones obligatorias que realiza el propio trabajador: mientras mayor sea la densidad de cotización del trabajador, mayores subsidios recibirá su cuenta individual.

V. Alternativa de mejora del sistema pensionario de México

En esta sección se describe una propuesta para México para integrar sus pilares contributivo y no contributivo del sistema. Los objetivos serían: (i) garantizar que todos los adultos mayores tengan acceso a un ingreso que les garantice evitar la pobreza en la vejez, (ii) no incrementar significativamente el costo fiscal para el Gobierno Federal, (iii) mantener los incentivos a la formalidad, es decir, a cotizar en el SAR, y (iv) operar el esquema bajo una regla simple y transparente.

Esta propuesta toma como base la reforma implementada en Chile en 2008, considerando las diferencias paramétricas entre ambos sistemas, las cuales obligarían a implementar el programa de manera ligeramente distinta en nuestro país. Los parámetros propuestos fueron calibrados mediante una serie de ejercicios de proyección que permitieron converger hacia un diseño del programa que alcance los objetivos buscados.

La propuesta consiste en reemplazar el programa Pensión para Adultos Mayores por un esquema complementario al SAR, que garantice que todos los individuos tengan acceso a una pensión, independientemente de su historia contributiva.

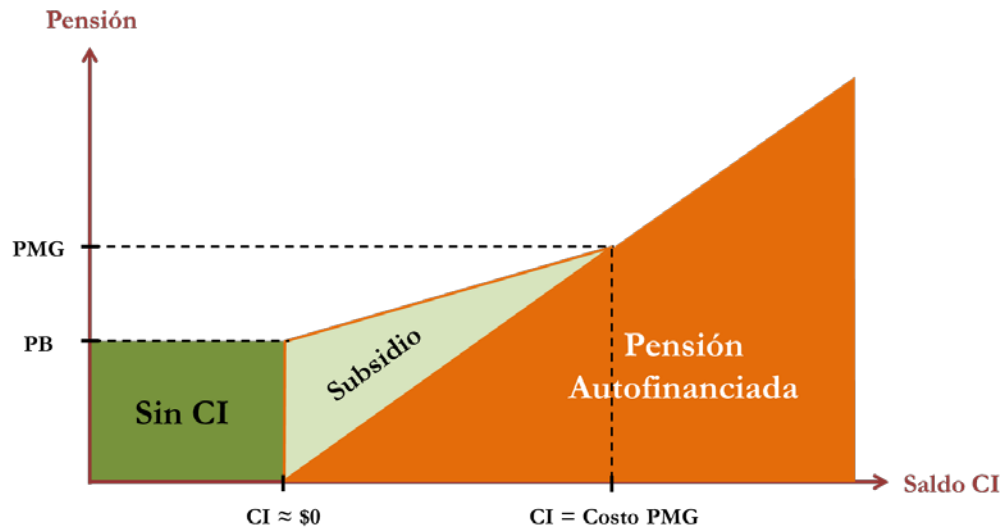
Los individuos que no poseen una cuenta individual, tendrían derecho a una Pensión Básica, una vez que cuenten con la edad de retiro y cumplan con requisitos de residencia.

Los individuos que hayan realizado contribuciones a su cuenta individual, pero cuya pensión autofinanciada sea insuficiente (es decir, menor a la Pensión Mínima Garantizada), recibirían un subsidio, cuyo diseño asegura que las pensiones de quienes realicen mayores contribuciones a su cuenta individual sean siempre superiores a las de quienes realicen menores contribuciones, en tiempo o cantidad, o permanezcan en AFORE que les otorguen menores rendimientos.¹⁸

El subsidio disminuiría gradualmente, conforme el ahorro individual del trabajador le permita financiar mejores pensiones, retirándose completamente sólo cuando la cuenta individual logre financiar un beneficio equivalente a la Pensión Mínima Garantizada o superior (Figura 9). La Pensión Mínima Garantizada que contempla la L97 seguiría existiendo, como un incentivo para quienes hayan realizado un esfuerzo contributivo importante.

¹⁸ Bajo el esquema actual (SAR + PAM), la relación creciente entre cotización e ingresos en el retiro se llega a romper. Al trabajador le podría convenir no alcanzar las 1,250 SC, dejando escapar la posibilidad de recibir una pensión contributiva (ya sea autofinanciada o una PMG), derivado de que con la Negativa, podría retirar sus recursos y además acceder a una PAM, lo que en algunos casos podría resultar en un ingreso en el retiro mayor para quien cotiza menos.

Figura 9. Propuesta de integración del SAR con pilar no contributivo



Conforme a lo anterior:

- Se garantizaría que todos los adultos mayores obtengan una pensión, cuyo monto tendría como piso la Pensión Básica. Si el adulto mayor logró acumular al menos 1,250 semanas de cotización, su piso sería la Pensión Mínima Garantizada.
- Se eliminaría las negativas de pensión por lo que todos los trabajadores utilizarían su ahorro previsional para el financiamiento de sus pensiones, incluyendo la Cuota Social y la aportación gubernamental a la subcuenta de Cesantía y Vejez.
- La pensión total se compondría en parte por un beneficio autofinanciado y en parte por un subsidio otorgado por el pilar no contributivo.¹⁹ Dicho subsidio se focalizará en los trabajadores de menores ingresos y menores densidades de contribución, dado que son estos quienes no lograrían autofinanciar pensiones adecuadas.
- El Gobierno Federal recibiría el saldo de la cuenta individual, entregando a cambio una pensión mensual vitalicia, definida como Pensión Universal Complementaria (PUC), de acuerdo a la siguiente fórmula, basada en la línea recta:²⁰

$$PUC = \frac{(PMG - PB)}{(PMG)} * (Pensión autofinanciada) + PB$$

¹⁹ Esto eliminaría el incentivo a retirarse de forma anticipada del SAR, recibiendo un monto de recursos en efectivo, sin necesidad de destinarlos forzosamente al financiamiento del retiro.

²⁰ La pensión autofinanciada y el costo de la Pensión Mínima Garantizada se calcularía utilizando la edad y género del pensionado, así como la tabla de mortalidad y la tasa de descuento utilizada por las aseguradoras. Esto, con la intención de reflejar el efecto de las variables del mercado (tasa de descuento y tabla de mortalidad) en el nivel de las pensiones, tal y como les sucede a quienes autofinancian completamente sus pensiones (i.e. quienes adquieren rentas vitalicias).

En donde:

- **PB** = Pensión Básica, mensual
- **PMG** = Pensión Mínima Garantizada, mensual

- e. Los recursos de la cuenta individual permanecerían en la AFORE para realizar retiros programados equivalentes a la Pensión Universal Complementaria que se calcule al momento del retiro, tal y como hoy sucede con las pensiones mínimas garantizadas. Al extenuarse los recursos, el Gobierno Federal se haría cargo del financiamiento del beneficio.²¹

V.1. Implementación de la Pensión Universal Complementaria

La integración de pilares requiere establecer un mecanismo para identificar a todos los adultos mayores y a los recursos que, en su caso, hayan acumulado en el sistema contributivo.

De igual manera, será necesario contar con un registro nacional de pensionados, en el cual se concentre la información de todos los adultos mayores que cuentan con una pensión contributiva, como son el IMSS asegurador (L73 y L97), ISSSTE (L83 y L07), ISSFAM, Pemex, CFE, IMSS patrón (RJP), Banca de Desarrollo, Banxico y Fideicomisos administrados por el SAE (Banrural, Ferronales), con la finalidad de excluir a dicha población del beneficio que otorga el pilar no contributivo.²²

Para garantizar que todos los recursos previsionales que sean propiedad del trabajador sean utilizados para financiar su ingreso en el retiro, el pilar no contributivo ofrecería su apoyo sólo a quienes tramiten su retiro en el esquema contributivo SAR. Esto es, una vez cumplida la edad mínima para acceder al beneficio del pilar no contributivo, será requisito que el trabajador recupere los recursos de su cuenta individual con la finalidad de integrarlos en su pensión final, lo que permitirá reducir el costo del pilar no contributivo.²³

La implementación de un esquema de esta naturaleza requeriría de un periodo de transición de 10 años para lograr los objetivos trazados. En dicho periodo debe suceder lo siguiente:

- a. **Incrementar gradualmente la Pensión Básica:** bajo el modelo de integración chileno, los parámetros que definen el monto del subsidio que recibirá cada individuo, así como el costo fiscal del programa, son la Pensión Básica Solidaria, la cual representa el ingreso mínimo en el retiro que garantizará el programa, y la Pensión Máxima con Aporte Solidario, la cual representa el umbral por

²¹ Resulta evidente la oportunidad de mejorar las condiciones de la administración de los recursos en la etapa de desacumulación, los cuales deberían invertirse con un horizonte de 20-30 años. El régimen actual de la SB0 resulta demasiado conservador para este objetivo, por lo que habrá que evaluar la pertinencia de implementar un esquema de Target Date Funds que permita mejorar el perfil de riesgo – rendimiento de los fondos administrados en esta etapa, o incluso, de diseñar un fondo soberano que pueda licitarse a un administrador internacional, a un menor costo.

²² Bajo el supuesto de que todos estos esquemas otorgan un beneficio por encima de la Línea de Bienestar Mínimo.

²³ Aunque algunos diseños consideran la posibilidad de proporcionar pensiones no contributivas a grupos más amplios (en el extremo, otorgar pensiones universales a todos los adultos mayores), es evidente que en un escenario de restricción presupuestal debe focalizarse el esfuerzo fiscal en aquellos que estén en riesgo de caer en pobreza durante la vejez, más que en otorgar un beneficio adicional por sólo el hecho de alcanzar la vejez.

encima del cual se considera que un trabajador ya no requiere del apoyo del pilar no contributivo.²⁴ En el caso mexicano, dichos parámetros se denominarían, de acuerdo a la Figura 9, Pensión Básica y Pensión Mínima Garantizada. Si bien, para definir el valor de la Pensión Básica podría tomarse el valor actual de la Pensión para Adultos Mayores (580 pesos mensuales), es necesario considerar que esta última se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo que señala la CONEVAL y, por tanto, sería deseable elevarla gradualmente.²⁵

Sin embargo, también debe considerarse que el costo fiscal de la Pensión Universal Complementaria es significativo y creciente. Esto se debe a que la gran mayoría de adultos mayores beneficiados presentarían muy poco o nada de ahorro previsional, por lo que el subsidio que se les otorgaría se ubicaría cercano al máximo (i.e. cercano al monto de la Pensión Básica). Por ello se propone un **periodo de transición de 10 años**, durante el cual la Pensión Básica convergería gradualmente del beneficio actual a hacia niveles más cercanos a la Línea de Bienestar Mínimo. Si se incrementase el nivel o la velocidad de convergencia de la Pensión Básica, se requeriría un esfuerzo fiscal de mayor magnitud.

Bajo el esquema de la Pensión Universal Complementaria, el Gobierno Federal recibiría el monto ahorrado por cada trabajador (subcuentas de RCV y CS), haciéndose cargo del pago de una pensión vitalicia, equivalente a la Pensión Universal Complementaria que se determine.

- b. **Homologar las edades de retiro entre ambos pilares:** en el caso mexicano, el pilar contributivo presenta una edad mínima de retiro de 60 años, mientras que en el pilar no contributivo otorga el beneficio a partir de los 65 años, lo que permite que los trabajadores puedan retirar su ahorro previsional desde los 60 años y solicitar después una pensión no contributiva (a los 65 años). Como se comentó anteriormente, el diseño del sistema de pensiones resultaría más eficiente si lograra aprovechar los subsidios entregados en la etapa de acumulación (e.g. Cuota Social) para reducir el costo de los subsidios que se entregan en la etapa de pago. En este caso, al homologar las edades de retiro se garantizaría que el ahorro acumulado en la cuenta individual del trabajador sea utilizado para financiar su pensión, reduciendo el monto del subsidio que, en su caso, requiera entregarse a través del pilar no contributivo. Homologar las edades de retiro también permitirá reducir la carga fiscal que representa el viejo esquema de beneficio definido (L73), y mejorar las tasas de reemplazo de la Generación AFORE.

V.2. *Valuación actuarial de la Pensión Complementaria*

La proyección actuarial de la base de datos nacional del SAR permite dimensionar el monto de las pensiones que alcanzarían autofinanciar todos los trabajadores que cotizan al SAR, por lo que es posible prever el número de pensionados que requerirán del subsidio del pilar no contributivo, dado que sus pensiones resultarán insuficientes (i.e. menores a la Pensión Mínima Garantizada). En este sentido, permite valorar el costo en el que incurriría el Gobierno Federal al complementar el ahorro de las cuentas individuales, ya sea a través del

²⁴ Es importante mantener una diferencia sustantiva entre la Pensión Básica (1,491 pesos) y la Pensión Mínima Garantizada (3,051 pesos), para generar los incentivos adecuados a la cotización. Si ambos parámetros fuesen muy cercanos, los trabajadores perderían interés en mantenerse en la formalidad, dado que no existiría una diferencia sustancial en los niveles de ingreso en la vejez.

²⁵ En enero de 2018, la Línea de Bienestar Mínimo urbana era de \$1,491, mientras que la Línea de Bienestar Mínimo rural era de \$1,061.

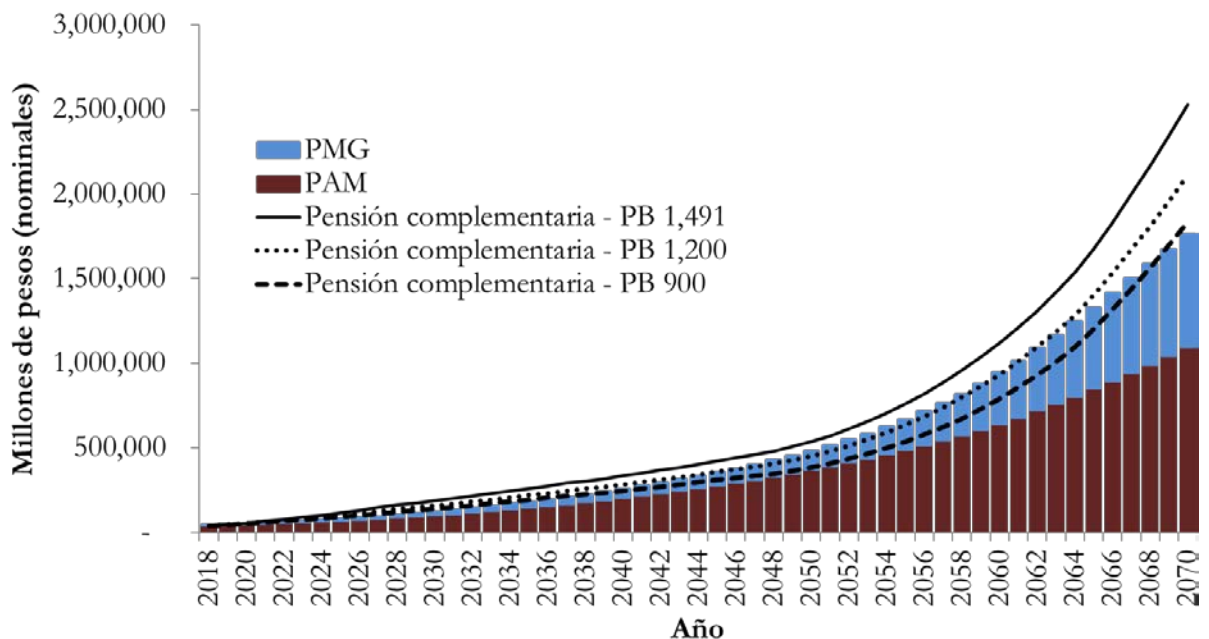
programa de Pensión Universal Complementaria o de la propia Pensión Mínima Garantizada (para quien haya cotizado al menos 1,250 semanas y no le alcance su saldo).

En la Figura 10, las barras representan los costos fiscales del statu quo, en el cual se financia la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión Mínima Garantizada por separado, los cuales significan un costo de 15.9% del PIB, en valor presente (2018 – 2070).²⁶ En la misma gráfica se presentan tres líneas negras, las cuales muestran el costo anual del programa integrado, bajo tres escenarios distintos (relacionados con el nivel de apoyo del programa):

- Si la Pensión Básica fuese de \$900 mensuales, el costo fiscal del programa sería de 15.0% del PIB.
- Si la Pensión Básica fuese de \$1,200 mensuales, el costo fiscal del programa sería de 18.7% del PIB.
- Si la Pensión Básica fuese de \$1,491 pesos mensuales (Línea Mínima de Bienestar), el costo fiscal del programa sería de 22.5% del PIB en valor presente.²⁷

Figura 10. Proyección de Costos Fiscales

(PAM + PMG) vs PUC



En cualquier escenario es importante señalar que el costo del programa crecerá rápidamente en razón del rápido crecimiento de los adultos mayores.

²⁶ Dado que al incrementarse la edad de retiro se generará una reducción importante en el costo de la PMG 97, es necesario considerar dicho ahorro a efecto de comparar ambos escenarios.

²⁷ No sólo es importante que el costo fiscal agregado (valor presente de los flujos de los siguientes 50 años) no se incremente sustancialmente, sino que los flujos anuales no signifiquen un estrés insostenible para las finanzas públicas.

VI. Resultados

La presente propuesta genera mejoras notables tanto en el grado de cobertura como en el nivel del beneficio que obtendrían los trabajadores de bajos ingresos.

- Toda la población de adultos mayores que no hayan cotizado al SAR mejorará considerablemente su ingreso en el retiro.
- Bajo el escenario de integración, casi todos los trabajadores quienes obtendrían una Negativa de pensión bajo el escenario sin integración, verían mejorado su nivel de ingresos en el retiro. Esto se debe a que la fórmula bajo la que se calcula la Pensión Universal Complementaria les generaría un subsidio mayor al que les ofrece la Pensión para Adultos Mayores (580 pesos mensuales).
- Los trabajadores que percibirían una Pensión Mínima Garantizada o más, dado que cotizaron el tiempo suficiente, seguirán percibiendo el mismo beneficio, por lo que la integración de pilares no les significaría un cambio en su nivel de reemplazo.
- Es importante destacar que la integración de pilares, en la forma como se concibe en esta propuesta, genera una mejor distribución de los subsidios que actualmente entrega el sistema.
- Por último, para mejorar las pensiones de los trabajadores de medianos y altos ingresos, quienes no recibirían beneficios del pilar no contributivo ni de la Pensión Mínima Garantizada, se requiere una reforma que incremente el nivel de sus aportaciones.

VII. Conclusiones

El SAR acaba de cumplir sus primeras dos décadas de existencia. Múltiples diagnósticos coinciden en señalar la necesidad de tomar acciones para fortalecerlo. En los años por venir, Gobierno y sociedad deberán decidir el futuro de un sistema que dará resultados acordes con los parámetros bajo los cuales fue diseñado.

La propuesta de Pensión Universal Complementaria busca ampliar la cobertura del sistema de pensiones en México, (i) integrando los pilares contributivo y no contributivo del sistema, para garantizar que todos los adultos mayores tengan acceso a un ingreso que les garantice evitar la pobreza en la vejez, (ii) sin que ello represente un costo adicional significativo para el Gobierno Federal, con respecto a los programas que hoy financia, (iii) manteniendo los incentivos a la formalidad, es decir, a cotizar en el SAR, y (iv) operando el esquema bajo una regla simple y transparente.

La propuesta que se presenta aquí supone un costo fiscal acotado al ser gradual y aprovechar de mejor manera los subsidios entre los trabajadores de menores ingresos.

Además, el diseño propuesto logra mantener los incentivos a la cotización, garantizando que los trabajadores que acumulen mayores recursos en el pilar contributivo logren una pensión mayor de aquellos que coticen esporádicamente o aporten poco.

Las reglas de operación requerirían de la identificación plena de los propietarios de recursos en el pilar contributivo y de los beneficiarios de ambos pilares, así como de la homologación de las edades de retiro.

Al final, lo que aquí se propone es aprovechar la enorme infraestructura que se ha construido para administrar el SAR con la finalidad de focalizar los subsidios del pilar no contributivo. Realizar esta propuesta, que garantiza un piso mínimo de bienestar, es factible, sobre todo si se inserta dentro de una agenda integral de reformas al ecosistema de pensiones del país.

VIII. Índice de contenido gráfico

Figura 1.	Integración Pilar Contributivo y No Contributivo en Chile	6
Figura 2.	Proyección de Adultos Mayores	7
Figura 3.	Proyección Actuarial del SAR-IMSS	8
Figura 4.	Proyección de pensionados de la Administración Pública Federal	10
Figura 5.	Gasto en pensiones.....	10
Figura 6.	Cobertura proyectada del sistema de pensiones.....	11
Figura 7.	Programas de pensiones no contributivas.....	13
Figura 8.	Proyección del costo fiscal de la pensión no contributiva	14
Figura 9.	Propuesta de integración del SAR con pilar no contributivo.....	17
Figura 10.	Proyección de Costos Fiscales	20