

Documento de Trabajo No. 16  
Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

## **FORTALECER EL SAR A TRAVÉS DEL AHORRO VOLUNTARIO Y LOS PLANES PRIVADOS DE PENSIONES: UNA PROPUESTA PARA MÉXICO**





## COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

### DOCUMENTO DE TRABAJO N° 16

Octubre 2018

#### **“Fortalecer el Sistema de Ahorro para el Retiro a través del ahorro voluntario y los planes privados de pensiones: una propuesta para México”**

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.....                                                                   | 5  |
| II.     | Los sistemas de pensiones .....                                                     | 6  |
| III.    | El ahorro voluntario en los sistemas de pensiones .....                             | 9  |
| III.1.  | Ahorro personal .....                                                               | 10 |
| III.2.  | Planes ocupacionales y ahorro automático.....                                       | 10 |
| IV.     | Tratamiento fiscal del ahorro previsional .....                                     | 13 |
| IV.1.   | Incentivos financieros al ahorro voluntario .....                                   | 14 |
| IV.2.   | Dimensión y regresividad de los incentivos al ahorro voluntario.....                | 16 |
| V.      | Buenas prácticas internacionales sobre planes ocupacionales .....                   | 19 |
| V.1.    | Recomendaciones de la OCDE sobre planes ocupacionales .....                         | 19 |
| V.1.1.  | Condiciones para regular y supervisar efectivamente a los planes ocupacionales..... | 19 |
| V.1.2.  | Implementación de un plan ocupacional.....                                          | 19 |
| V.1.3.  | Pasivo del plan ocupacional y su requisito de fondeo .....                          | 19 |
| V.1.4.  | Gestión de los activos pertenecientes al plan ocupacional .....                     | 20 |
| V.1.5.  | Derechos de los participantes y beneficiarios del plan ocupacional.....             | 21 |
| V.1.6.  | Gobierno corporativo del plan ocupacional .....                                     | 21 |
| V.1.7.  | Supervisión del plan ocupacional.....                                               | 21 |
| V.2.    | Experiencias internacionales exitosas.....                                          | 22 |
| V.2.1.  | Holanda .....                                                                       | 22 |
| V.2.2.  | Australia.....                                                                      | 24 |
| V.2.3.  | Nueva Zelanda .....                                                                 | 25 |
| V.2.4.  | Alemania.....                                                                       | 26 |
| V.2.5.  | Reino Unido.....                                                                    | 27 |
| V.2.6.  | Estados Unidos .....                                                                | 29 |
| V.3.    | Conclusiones sobre la experiencia internacional .....                               | 33 |
| VI.     | Planes ocupacionales en México .....                                                | 35 |
| VI.1.   | Cobertura de los planes ocupacionales en México.....                                | 37 |
| VI.2.   | Regulación fiscal.....                                                              | 41 |
| VI.3.   | Regulación de Seguridad Social.....                                                 | 46 |
| VI.3.1. | Planes de Registro Electrónico .....                                                | 46 |

|          |                                                                                        |    |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| VI.3.2.  | Planes Autorizados .....                                                               | 47 |
| VI.3.3.  | Retiro de SAR 92, bajo la figura de un plan ocupacional.....                           | 47 |
| VII.     | Recomendaciones.....                                                                   | 48 |
| VII.1.   | Recomendaciones relativas al ahorro voluntario - personal .....                        | 48 |
| VII.2.   | Implementación de un esquema de ahorro voluntario automático e incentivado .....       | 49 |
| VII.2.1. | Valuación del costo fiscal del match gubernamental.....                                | 51 |
| VII.2.2. | Posibles esquemas para administrar el ahorro voluntario incentivado .....              | 52 |
| VII.3.   | Recomendaciones relativas a los planes ocupacionales.....                              | 54 |
| VII.3.1. | Seguro por desempleo e indemnización legal.....                                        | 55 |
| VII.3.2. | Portabilidad entre planes ocupacionales y conectividad con el pilar contributivo ..... | 56 |
| VII.3.3. | Regulación de planes ocupacionales.....                                                | 59 |
| VIII.    | Conclusiones.....                                                                      | 61 |
| IX.      | Índice de contenido gráfico .....                                                      | 62 |

## I. Introducción

Los gobiernos de todo el mundo están buscando formas de incentivar a los trabajadores a diversificar las fuentes de financiamiento de su retiro, dado que los individuos podrían llegar a la vejez sin contar con ingresos suficientes.

La complementariedad del ahorro voluntario es particularmente atractiva para elevar las tasas de reemplazo de los trabajadores que cotizan a la seguridad social, así como para los trabajadores independientes que no lo hacen. Por un lado, se estima que un porcentaje relevante de los trabajadores podría percibir tasas de reemplazo insuficientes de los esquemas públicos, dada la existencia de límites máximos en sus aportaciones y beneficios y/o de su baja densidad de cotización; además, generalmente los trabajadores de mayores niveles salariales, dado su nivel de ingreso, no tienen acceso a los subsidios que contemplan algunos esquemas (e.g. Cuota Social o Pensión Mínima Garantizada). Por el otro, los trabajadores independientes no cotizan en los esquemas obligatorios, al no estar sujetos a una relación laboral con una empresa, por lo que podrían llegar a la vejez sin garantizar un ingreso.

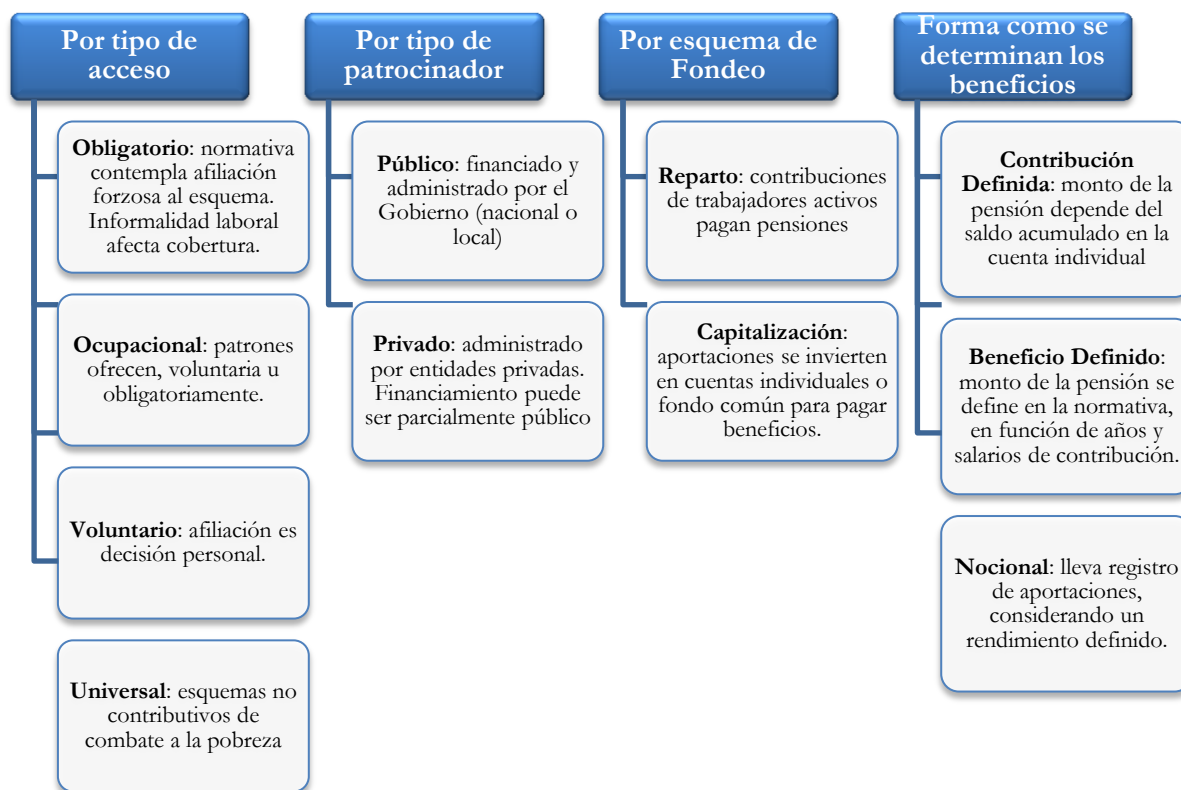
Si bien en los últimos años se ha observado un crecimiento relevante en el ahorro voluntario, éste sigue siendo insuficiente para paliar el insuficiente nivel de ahorro obligatorio en el sistema de pensiones. En el presente documento se realiza un análisis de los distintos esquemas de ahorro voluntario que existen a nivel global, con la intención de identificar las fortalezas y debilidades de cada uno. Del mismo modo, se describen las buenas prácticas en la materia, así como las experiencias internacionales que han resultado exitosas en la implementación de esquemas voluntarios. Por último, se enfatiza en el caso mexicano, sobre el cual se plantean propuestas específicas.

## II. Los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones tienen como propósito fundamental proteger el ingreso de los trabajadores y sus familias ante los riesgos de invalidez, vejez y fallecimiento. Un sistema de pensiones puede constituirse de varios pilares, cada uno de los cuales puede clasificarse desde distintos ángulos: por la forma en que se accede a ellos (obligatoria, voluntaria), por la entidad que los patrocina o administra (público, privado), por el uso que se les da a las contribuciones de los trabajadores afiliados (de reparto o capitalización) o por la forma como se determinan los beneficios (contribución definida o beneficios definidos). La Figura 1 muestra de forma esquemática las posibles categorías en las que puede clasificarse un esquema de pensiones.

Por ejemplo, en sus inicios, los sistemas de pensiones se estructuraron alrededor de esquemas (únicos) públicos, obligatorios, de reparto y de beneficio definido. Sin embargo, las presiones fiscales que experimentaron estos esquemas, producto de cambios demográficos, obligaron a reformarlos, buscando diversificar el origen de los recursos que financian las pensiones, principalmente a través de complementar o sustituir (parcial o totalmente) los esquemas de beneficio definido por esquemas de contribución definida, pero también de la creación de sistemas multipilares, donde cada pilar cumple funciones y objetivos específicos.

**Figura 1. Clasificación de los sistemas de pensiones**





La taxonomía más utilizada para clasificar a los distintos esquemas que componen al sistema de pensiones de cualquier país es la del Banco Mundial, la cual concibe cinco pilares (Figura 2):<sup>1</sup>

**Figura 2. Esquema multipilar del Banco Mundial**



Ahora bien, cada componente de la arquitectura de un sistema de pensiones puede llevar a cabo distintas funciones.<sup>2</sup> Por un lado, el pilar no contributivo (pilar cero) juega un papel redistributivo, al garantizar niveles mínimos de ingreso a quienes no participan en esquemas contributivos, o al complementar las pensiones de los trabajadores de menores ingresos. Algunos diseños de los esquemas de beneficio definido (pilar I) también pueden generar un efecto redistributivo, al establecer topes en los beneficios, lo que redistribuye riqueza de los altos salarios hacia los bajos salarios, dada la falta de proporción entre aportaciones y beneficios que experimentan los primeros; o al establecer un periodo mínimo de contribuciones para obtener beneficios, lo que redistribuye de los bajos salarios hacia los altos salarios, dada la mayor rotación que existe entre los primeros (la redistribución es regresiva en este caso).

Por otro lado, los esquemas de contribución definida (pilar II) y el ahorro voluntario (pilar III) desarrollan una función de suavización del ingreso, al basarse en la capitalización de cuentas individuales, lo que permite establecer el ahorro personal como fuente del financiamiento en el retiro.

Por último, dependiendo de la forma de pago de los beneficios, los distintos esquemas pueden desempeñar una función de aseguramiento, al garantizar un ingreso de por vida a los pensionados. Por ejemplo, los

<sup>1</sup> Banco Mundial (2008), *The World Bank Pension Conceptual Framework*

<sup>2</sup> OECD (2013), *Design of pension systems*, Chapter 3, *Pension at a Glance*.



esquemas de contribución pueden facilitar que el trabajador transfiera, en la etapa de retiro, los riesgos de longevidad y de mercado a una aseguradora, al adquirir una renta vitalicia con el ahorro acumulado; por su parte, los esquemas de beneficios definidos, sobre todo los públicos, suelen ofrecer pensiones vitalicias, por lo que el patrocinador termina asumiendo todos los riesgos en la etapa de retiro.



### III. El ahorro voluntario en los sistemas de pensiones

La sostenibilidad y suficiencia de todos los sistemas de pensiones se ha visto afectada por una mayor longevidad de la población y un entorno económico caracterizado por una tendencia decreciente en los rendimientos. Enfrentar este entorno requiere repensar el diseño del sistema de pensiones, tomando en consideración las condiciones económicas, las capacidades administrativas que posea cada país, los objetivos que se desean alcanzar y la prioridad que se establezca entre ellos, como mitigar la pobreza, redistribuir o suavizar el consumo.

Si bien, en muchos países subsisten esquemas públicos de reparto, su generosidad e importancia relativa como fuente de ingresos en el retiro ha ido disminuyendo en los últimos años, producto de reformas paramétricas que han reducido sus beneficios, buscando recuperar el equilibrio actuarial y mejorar el balance fiscal de los gobiernos.

Por contraparte, los esquemas de contribución definida cada vez resultan de mayor relevancia, complementando, incluso sustituyendo, a los esquemas públicos de reparto. Tal es el caso de varios países de América Latina (México y Chile, entre ellos) y de Europa del Este, donde reformas estructurales sustituyeron a los antiguos esquemas de reparto por esquemas de contribución definida, basados en la capitalización de cuentas individuales, donde la equivalencia actuarial entre aportaciones y beneficios mejoró la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Sin embargo, resulta indispensable introducir subsidios focalizados que complementen las pensiones de los trabajadores de bajos ingresos para mejorar sus niveles de reemplazo.

Sin importar si se trata de esquemas de beneficio definido o de contribución definida, cuando el mercado laboral presenta una alta informalidad, los esquemas públicos generan una baja cobertura de las pensiones (i.e. una proporción importante de trabajadores no cotiza en el sistema o cotiza demasiado poco). Para evitar que caigan en pobreza los adultos mayores que no logran alcanzar los requisitos mínimos de cotización para pensionarse, los sistemas de pensiones requieren complementarse con un pilar no contributivo, financiado con impuestos generales.

Por último, el ahorro voluntario constituye la herramienta habitual para mejorar la tasa de reemplazo que ofrecen los esquemas públicos de pensiones. Su función natural es la suavización del ingreso, trasladando parte del consumo presente hacia el futuro. Al interior del pilar III del sistema de pensiones existen distintos tipos de ahorro voluntario, dependiendo de la forma como el trabajador se incorpora y participa en él, como se explica en la siguiente sección.

Los gobiernos suelen ofrecer incentivos al ahorro voluntario de largo plazo, con el objetivo de promover la diversificación de las fuentes de financiamiento del retiro. Esta complementariedad es particularmente atractiva para los trabajadores de altos salarios y para los trabajadores independientes. Por un lado, los trabajadores de altos salarios suelen percibir bajas tasas de reemplazo de los esquemas públicos, dada la existencia de límites (topes) en sus aportaciones y beneficios; además, dado su nivel de ingreso, no logran beneficiarse de los subsidios que contemplan los esquemas contributivos (e.g. Cuota Social o Pensión Mínima Garantizada). Por el otro, los trabajadores independientes no cotizan en los esquemas obligatorios, al no estar sujetos a una relación laboral con una empresa, por lo que podrían llegar a la vejez sin garantizar un ingreso, lo que detonaría el gasto fiscal que significan los programas no contributivos.

### ***III.1. Ahorro personal***

Existen múltiples razones por las que un trabajador decide ahorrar, así como distintos horizontes de tiempo por los cuales podría hacerlo. El ahorro a corto plazo tiene como objetivo suavizar el ingreso entre periodos de empleo y desempleo, financiar un viaje, una fiesta o cubrir alguna emergencia o compromiso financiero; el ahorro a mediano plazo permite financiar un proyecto o adquirir un inmueble; por último, el ahorro a largo plazo permite financiar el retiro.

Una vez que el trabajador establece el objetivo y el horizonte de su ahorro, debe decidir qué vehículo utilizar. Su decisión depende de la accesibilidad y simplicidad de cada vehículo, pero sobretodo de la confianza que posea sobre ciertos canales de ahorro. En países donde han sido recurrentes las crisis financieras o donde se presenta una baja penetración de los servicios financieros, es común que una proporción importante del ahorro se realice por medios informales, familiares o comunitarios, como son las tandas. El éxito de estos mecanismos se basa en la confianza mutua entre los ahorradores (mayor a la que tienen del sistema financiero), así como su sencillez y accesibilidad. Además, los canales formales de ahorro pueden implicar un costo importante para los sectores de bajos ingresos, al cobrar comisiones por administración de cuentas o por servicios que no utilizan.

Diversas políticas públicas buscan formalizar el ahorro, con el objetivo de disminuir la desigualdad que subsiste en el acceso a los mercados financieros. Se trata de ofrecer mejores condiciones de ahorro (rendimientos, seguridad), pero también de crédito, lo que facilita el emprendimiento de proyectos productivos. El uso de tecnologías, como la banca por internet o las aplicaciones para teléfonos inteligentes, posibilita ofrecer servicios financieros a un bajo costo; del mismo modo, el uso de agentes o corresponsales financieros permite extender la cobertura de los servicios a zonas que carecen de una infraestructura adecuada (sucursales bancarias, cajeros).

Los vehículos formales de ahorro personal son ofertados por una variedad de instituciones financieras, adaptándose a las distintas necesidades de sus clientes. Las cuentas de cheques, los pagarés a vencimiento, los fondos de inversión (incluyendo a las SIEFORE entre ellos), planes personales de retiro y los seguros dotales se encuentran entre las opciones que posee un trabajador para ahorrar voluntariamente.

El problema del ahorro personal, es que su realización depende de la voluntad del trabajador, el cual, aunque puede estar consciente de la necesidad de ahorrar, suele carecer de la disciplina para hacerlo, sin importar que tan fácil o accesible resulte el proceso de ahorro.

### ***III.2. Planes ocupacionales y ahorro automático***

En sus inicios, los planes ocupacionales, al igual que los sistemas públicos, solían establecerse como esquemas de beneficio definido, financiados exclusivamente por el patrón. Por las mismas razones por las que los sistemas públicos han sido reformados (mayor longevidad, entorno de bajos rendimientos), el diseño de los planes ocupacionales ha migrado hacia esquemas de contribución definida, donde el patrón financia total o parcialmente las aportaciones realizadas a la cuenta del trabajador.

Bajo un plan ocupacional, los patrones pueden condicionar el acceso del trabajador a los beneficios que otorga el plan (si son financiados únicamente por el patrón) o a las aportaciones del patrón (si ambos realizan contribuciones) al cumplimiento de cierta antigüedad o edad, lo que les permite generar los

incentivos adecuados para que el trabajador permanezca en la empresa, tomando ventaja de su experiencia y capacitación.

En diversos países los planes ocupacionales se consideran como un complemento natural del esquema obligatorio (seguridad social), constituyéndose como un elemento común del paquete de prestaciones que ofrecen las empresas. De esta manera, a pesar de no ser obligatorios para los patrones, la competencia por atraer y retener personal calificado puede ejercer el incentivo suficiente para que las empresas los implementen de manera generalizada. Por ejemplo, en Estados Unidos existen más de 660 mil planes ocupacionales que cubren a más de 100 millones de trabajadores. La razón por la que su cobertura no alcanza el 100% es que sólo las empresas que hacen uso de personal calificado, donde su experiencia y capacitación resultan indispensables para mantener la competitividad de la empresa, están interesadas en incurrir en el gasto que significa patrocinar un plan de pensiones.

Con la finalidad de incrementar la cobertura de los planes ocupacionales, algunos países (Australia, Finlandia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Reino Unido o Suiza) han introducido la obligatoriedad para los patrones (no siempre todos) de ofrecer planes ocupacionales a sus empleados. Dado que la participación de los trabajadores no es obligatoria, la regulación contempló el uso mecanismos basados en la teoría del comportamiento económico (*Behavioural Economics*), que aprovechan la dilación e inercia de los individuos para incrementar su tasa de participación. Los mecanismos de afiliación automática inscriben a los trabajadores asalariados a esquemas de ahorro voluntario, dándole la opción de darse de baja mediante un proceso que requiere un esfuerzo adicional (*opt-out*).<sup>3</sup>

El diseño innovador de estos esquemas contempla otras características que explican su alta tasa de participación,<sup>4</sup> además de la afiliación automática. Un primer punto es que no todos los trabajadores son inscritos a estos esquemas, sólo se afilia a aquellos cuyos ingresos sobrepasan cierto umbral, con la finalidad de no poner en riesgo su capacidad de satisfacer sus necesidades básicas. Un detalle adicional, es que el patrón se coloca como intermediario entre el trabajador y el administrador del vehículo, descontando el ahorro del salario del trabajador y entregándolo directamente al administrador del fondo, lo que simplifica el proceso operativo. Además, el patrón es quien elige al administrador del vehículo, funcionando como un agregador de demanda, lo que mejora las condiciones de contratación (comisiones) y la supervisión del administrador.<sup>5</sup>

La alta participación en los esquemas de ahorro automático obedece también a la existencia de aportaciones condicionadas (*matching contributions*) por parte del patrón, e incluso del gobierno, lo que eleva los beneficios que percibe el trabajador al ahorrar. Si el esquema de ahorro automático incluye aportaciones patronales, entonces se puede considerar un plan ocupacional.

---

<sup>3</sup> El economista Richard Thaler, galardonado con el premio nobel de economía en 2017, documentó que la participación o no en un plan de pensiones, así como definir cuánto ahorrar, son decisiones complejas para el trabajador. Thaler propuso que permitir la inscripción automática del trabajador, dándole la opción de tramitar su baja, generaría mejores resultados, lo cual ha resultado cierto.

<sup>4</sup> Menos del 10% de los trabajadores tramitan su salida en los esquemas implementados en Reino Unido, Estados Unidos y otros, que se describen más adelante.

<sup>5</sup> Con una tendencia creciente, la regulación de distintos países ha introducido incentivos para que los patrones seleccionen vehículos simples de inversión, cuya característica principal es la implementación de una estrategia bien diversificada y de bajo costo, a través de Target Date Funds. La simplicidad de estos esquemas de inversión facilita el entendimiento del vehículo para el trabajador, incrementando su confianza en el ahorro.



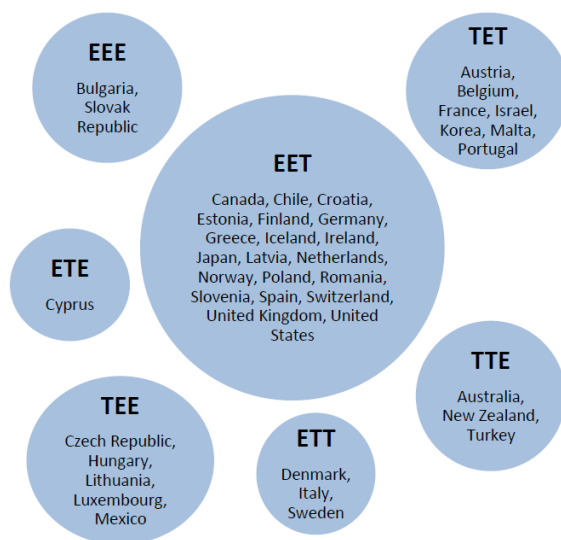
Un tipo distinto de ahorro automático, no del todo voluntario, se aplica en algunos países (e.g. Chile) a los trabajadores independientes, quienes no dependen de algún patrón, ni perciben un sueldo del cual pueda descontarse su ahorro. En estos casos, la autoridad fiscal es quien carga automáticamente, en la declaración anual de impuestos del trabajador independiente, una contribución a la cuenta individual de retiro, como un porcentaje de los ingresos declarados (e.g. 10%).

#### IV. Tratamiento fiscal del ahorro previsional

Internacionalmente, el tratamiento fiscal que se le da al ahorro previsional es muy diverso. La regulación fiscal puede establecer impuestos sobre tres elementos distintos: las aportaciones, los rendimientos o los beneficios. El tratamiento puede ser diferenciado por la fuente de las aportaciones (trabajador o patrón), la naturaleza del esquema (obligatorio o voluntario), el vehículo utilizado (plan personal o plan ocupacional) o la forma en que se cobran los beneficios (flujos mensuales o pago único). Adicionalmente, la regulación suele incluir tasas diferenciadas por nivel de ingreso, subsidios fijos, límites y exenciones.

La Figura 3, reportada por la OCDE,<sup>6</sup> muestra la heterogeneidad que existe en el tratamiento fiscal del ahorro para el retiro al interior de los miembros de este organismo y otros países de la Unión Europea, sin lograr transmitir del todo la complejidad que prevalece al interior de cada regulación nacional. El tratamiento fiscal más utilizado es la exención de aportaciones y rendimientos, gravando los beneficios, lo que se conoce como tratamiento *Exempt - Exempt - Taxed* (EET, por sus siglas en inglés).

**Figura 3. Tratamiento fiscal del ahorro para el retiro en países de la OCDE y Unión Europea**



Fuente: OCDE

Si bien, en dicho reporte, México aparece como un país en el que se aplica un tratamiento *Taxed - Exempt - Exempt* (TEE, por sus siglas en inglés), gravando las aportaciones y exentando los rendimientos y beneficios, la regulación fiscal es mucho más compleja.<sup>7</sup> En México se gravan únicamente las aportaciones que realiza el trabajador,<sup>8</sup> pero no las que realiza el patrón a la cuenta del trabajador, las cuales constituyen

<sup>6</sup> El contenido de esta sección se basa fundamentalmente en el documento de trabajo elaborado por la OCDE (2018), *Can countries improve the design of financial incentives to promote retirement savings?*

<sup>7</sup> De acuerdo al documento de trabajo elaborado por la OCDE (2015), *The tax treatment of funded private pension plans*.

<sup>8</sup> Las aportaciones obligatorias del trabajador las realiza después de impuestos, por lo que sus aportaciones se consideran gravadas, en cambio, las aportaciones del patrón no se consideran parte del ingreso gravable del trabajador (i.e. son libres de impuestos).



la mayor parte de la contribución total obligatoria.<sup>9</sup> Los rendimientos resultan exentos totalmente, mientras que los beneficios son exentos, siempre y cuando las pensiones sean menores a 15 salarios mínimos.

En conclusión, en México las aportaciones obligatorias del trabajador tienen un tratamiento TEE, mientras que las aportaciones del patrón tienen un tratamiento EEE, siempre y cuando los beneficios se ubiquen por debajo del umbral definido en la legislación fiscal (la inmensa mayoría enfrentará este tratamiento). Para los casos que superen dicho umbral, el remanente del beneficio enfrentará un tratamiento TET y EET, respectivamente.

Por lo que respecta al ahorro voluntario de largo plazo, las aportaciones realizadas por el patrón a nombre del trabajador se consideran exentas para este último. Las aportaciones pueden realizarse a la cuenta individual, a un plan personal de retiro o a un plan ocupacional.<sup>10</sup> Por su parte, el patrón puede deducir las aportaciones realizadas, con un límite de 12.5% del salario del trabajador, considerando la suma de sus aportaciones y las del trabajador.<sup>11</sup> Las aportaciones voluntarias de largo plazo que realice el trabajador (las cuales financia con ingresos que ya pagaron impuestos) pueden ser deducibles, con un límite del 10% de su ingreso anual o cinco UMA elevadas al año, lo que resulte menor. Los rendimientos resultan exentos, al igual que los beneficios, siempre y cuando estos no superen el umbral establecido en la legislación fiscal. Si el beneficio se obtiene como un flujo (pensión, renta vitalicia, retiro programado), el umbral se define como 15 salarios mínimos, considerando la suma de todas las pensiones que percibe el trabajador, tanto las del pilar obligatorio como del voluntario. Si el beneficio se obtiene como un pago único, el monto exento es de 90 veces el salario mínimo anual.

En conclusión, en México las aportaciones voluntarias tienen un tratamiento EEE, siempre y cuando los beneficios se ubiquen por debajo del umbral definido en la legislación fiscal. Para los casos que superen dicho umbral, el remanente del beneficio enfrentará un tratamiento EET.

#### ***IV.1. Incentivos financieros al ahorro voluntario***

Históricamente, los gobiernos han ofrecido incentivos financieros al ahorro voluntario, condicionados a que dicho ahorro tenga como finalidad financiar el retiro. Otorgar incentivos representa una forma menos paternalista para incrementar la cobertura y el nivel de las pensiones, en comparación con la obligatoriedad o el enrolamiento automático.

Los incentivos financieros, fiscales y no fiscales, incrementan el retorno que genera el ahorro voluntario previsional, lo que aumenta su atractivo en relación a otro tipo de ahorro, compensando en parte su iliquidez. El efecto de los incentivos financieros en el nivel de ahorro personal no resulta claro, dado que un mayor retorno provoca, por un lado, un efecto sustitución, por el cual el ahorro previsional se vuelve más atractivo, mientras que, por el otro, provoca un efecto ingreso, por el cual el trabajador podría ahorrar menos para alcanzar sus metas de ahorro. A nivel macro, los estudios empíricos tampoco resultan

<sup>9</sup> Por ejemplo, en el caso de un trabajador promedio, con un salario equivalente a cuatro UMA (i.e. \$9,700 mensuales), el trabajador sólo aporta la séptima parte de la contribución total a la cuenta individual. La aportación total sería de 8.2% del salario, considerando la Cuota Social que aplica a ese nivel salarial

<sup>10</sup> Los planes personales de retiro (PPR) son vehículos de inversión que el trabajador adquiere con una institución financiera (aseguradora, banco, casas de bolsa, sociedades de inversión). Los recursos acumulados sólo pueden ser utilizados cuando el trabajador cumple 65 años o en caso de invalidarse o incapacitarse y deben ser administrados en cuentas individualizadas.

<sup>11</sup> A su vez, las aportaciones realizadas por el patrón no se consideran parte del salario base de cotización del trabajador, por lo que el patrón no realiza contribuciones de seguridad social (IMSS, INFONAVIT, SAR) sobre éstas, lo que disminuye el costo de financiar un plan de pensiones ocupacional.



concluyentes sobre el efecto de los incentivos financieros, los cuales podrían incrementar el ahorro nacional o sólo redistribuir dicho ahorro entre los diferentes vehículos.

La efectividad de los incentivos al ahorro voluntario depende del diseño y la generosidad del sistema público; si el sistema público otorga una tasa de reemplazo adecuada o si las contribuciones a dicho sistema son relativamente altas, los individuos podrían no sentirse motivados a realizar ahorro voluntario, sin importar la generosidad de los incentivos que se establezcan.

El mayor dilema de ofrecer incentivos financieros al ahorro voluntario es que, dada la mayor capacidad de ahorro que presentan los segmentos de la población de altos ingresos, son ellos quienes suelen capturar la mayor parte de los incentivos, lo que provoca que el gasto fiscal en el que se incurre para financiarlos resulte regresivo.

El incentivo más común es la deducibilidad fiscal de las aportaciones voluntarias. Las deducciones fiscales generan mayores incentivos a los trabajadores de mayores ingresos, quienes suelen enfrentar tasas impositivas más altas (una segunda causa de regresividad). Por contraparte, este tipo de incentivos podría no tener efecto alguno en los trabajadores de bajos salarios, debido a la dificultad que presentan para destinar una parte de sus ingresos al ahorro, las bajas o nulas tasas impositivas que enfrentan y el escaso entendimiento que suelen tener sobre temas fiscales (un problema que comparten con la población en general).

Un diseño menos regresivo de los incentivos financieros al ahorro voluntario son los créditos fiscales, donde la regulación establece un porcentaje fijo de las aportaciones voluntarias que puede tomarse como pago provisional del impuesto sobre la renta. Al tratarse de un porcentaje fijo (e.g. 20%), el incentivo resulta más significativo para quien menor tasa impositiva enfrenta (i.e. los trabajadores de bajos salarios). Incluso, en caso de que el crédito fiscal supere el impuesto anual que debe pagar el trabajador, el monto sobrante puede ser depositado a su cuenta individual.

La complejidad del régimen fiscal en general y del tratamiento preferencial que se le otorga al ahorro voluntario puede generar confusión en los trabajadores. Por ello, en los últimos años, algunos países han introducido incentivos financieros más directos, desligándolos del sistema tributario. En la Figura 4 se muestran algunos países que, de acuerdo a la OCDE, han introducido incentivos en forma de aportaciones condicionadas (*matching contributions*) o subsidios fijos (*fixed nominal subsidies*). Existe evidencia empírica sobre la efectividad de este tipo de incentivos para lograr una mayor participación y nivel de ahorro de los trabajadores, sobre todo de los de bajos ingresos, cuya tasa impositiva es muy baja o nula. Además, el incentivo otorgado es invertido en la cuenta individual del ahorrador, lo cual no sucede bajo los otros diseños (e.g. la devolución de impuestos puede utilizarse para fines distintos al ahorro previsional).

**Figura 4. Incentivos no fiscales en países de la OCDE y Unión Europea**

| Aportaciones condicionadas (% del match)                                                                                                                                   | Subsidios fijos                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Australia (50%), Austria (4.25%), Chile (Ahorro Voluntario, 15%), Croacia (15%), Hungría (20%), México (Ahorro Solidario-ISSSTE, 325%), Nueva Zelanda (50%), Turquía (25%) | Chile, Alemania, Lituania, México (Cuota Social), Turquía |

Fuente: OCDE (2018), *Can countries improve the design of financial incentives to promote retirement savings?*

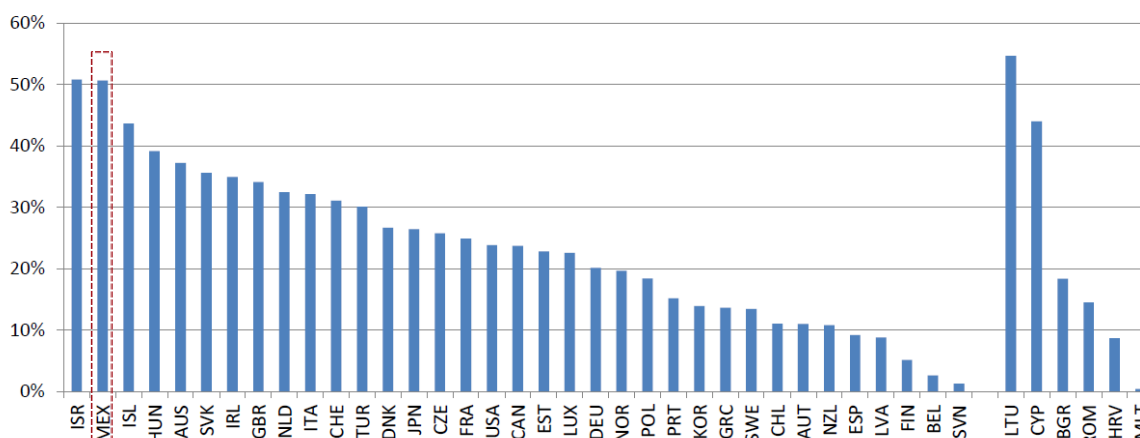
## IV.2. Dimensión y regresividad de los incentivos al ahorro voluntario

Para determinar qué tan generosos resultan los incentivos, fiscales y no fiscales, se debe realizar un ejercicio en el que se compare el valor presente de todos los impuestos que debería pagar un trabajador, durante la etapa de acumulación y de retiro, al realizar ahorro en un vehículo incentivado, en comparación con los impuestos que debería pagar al utilizar un vehículo tradicional (no incentivado). En la Figura 5 se muestra la “ventaja fiscal global” (*overall tax advantage*) que calcula la OCDE sobre los diferentes vehículos de ahorro previsional (para esquemas obligatorios o voluntarios).

Comparativamente, los incentivos financieros que recibe el ahorro obligatorio en México resultan generosos, ya que ahorrar en este vehículo (SAR) genera un ahorro en impuestos (respecto a un vehículo sin incentivos fiscales) equivalente al 50% de las aportaciones realizadas.

Para entender este resultado, es necesario considerar que, bajo la metodología de la OCDE, las contribuciones realizadas por el Gobierno Federal a la cuenta individual, como la Cuota Social y la aportación de 0.225% a la subcuenta de Cesantía y Vejez, se consideran impuestos negativos (aportaciones fijas, en el primer caso, y *matching contributions* en el segundo). Además, sólo las aportaciones del trabajador (1.125%) son gravadas, mientras que las aportaciones del patrón (5.15%) resultan exentas.

**Figura 5. Generosidad de incentivos al ahorro previsional para un**  
(Trabajador con salario promedio)

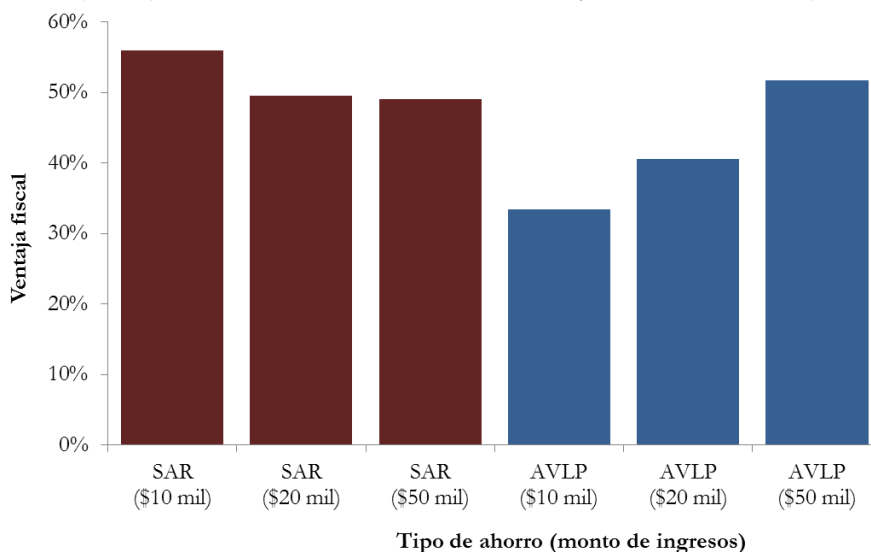


Fuente: OCDE

En la Figura 6 se replica el ejercicio, con la finalidad de obtener la ventaja fiscal, no sólo para el caso de un trabajador promedio (ejercicio que realiza la OCDE), sino para distintos rangos de salario, además de comparar dicha ventaja fiscal con la que goza el ahorro voluntario de largo plazo. Se puede observar que la generosidad de los incentivos difiere fuertemente entre el esquema obligatorio y el voluntario, siendo el primero mucho más ventajoso. Además, bajo esta metodología se puede observar la progresividad (limitada) que se logra en el SAR, producto de la Cuota Social, así como la regresividad que genera el

esquema de deducibilidad del ahorro voluntario, donde los trabajadores de mayores ingresos obtienen una mayor ventaja fiscal, dada la estructura creciente de las tasas impositivas.<sup>12</sup>

**Figura 6. Impuestos ahorrados al realizar ahorro previsional en México**  
(Trabajadores con salario de 10 mil, \$20 mil y \$50 mil, mensuales)

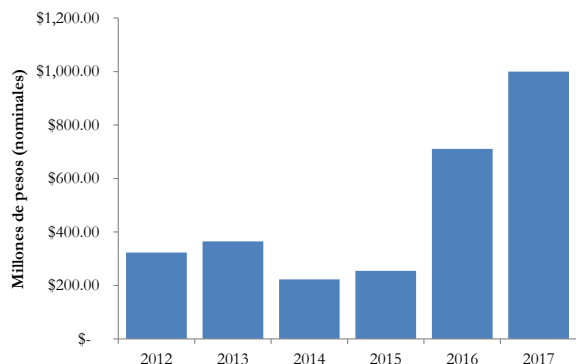


La regresividad es común a todos los esquemas que ofrecen la deducibilidad de las aportaciones, sobre todo si la tasa impositiva es creciente con el ingreso. Diversos países reportan el gasto fiscal que implican los incentivos al ahorro voluntarios, ya sea en forma de impuestos no recaudados (incentivos fiscales) o como gasto directo (financiamiento de subsidios fijos y aportaciones condicionadas). En algunos reportes es posible distinguir el porcentaje del gasto fiscal que recae en los diferentes rangos de ingreso; por ejemplo, en Canadá, Irlanda y Estados Unidos (que comparten un tratamiento EET), el quintil más alto de ingresos genera el 80%, 71% y 66% del gasto fiscal en incentivos al ahorro voluntario, respectivamente.

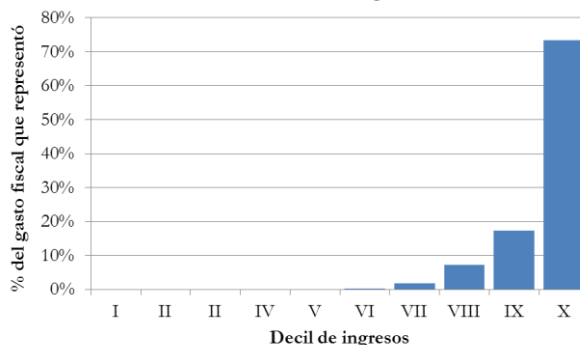
En México, la situación es similar, en la Figura 7 se muestra el gasto fiscal en el que ha incurrido el Gobierno Federal, en los últimos seis años, al otorgar deducciones sobre el impuesto sobre la renta (ISR) a las aportaciones de ahorro voluntario de largo plazo realizadas por personas físicas. Por su parte, en la Figura 8 se muestra que, en el 2017, el décimo decil de la distribución de ingresos de la población captó el 70% de las deducciones en este rubro, mientras que los primeros cinco deciles no tuvieron participación alguna; esta regresividad ha sido consistente a lo largo del tiempo.

<sup>12</sup> El ejercicio considera una aportación equivalente al 6.5% del salario, para homologarla al realizado en el esquema obligatorio.

**Figura 7. Gasto fiscal por deducción de aportaciones voluntarias**



**Figura 8. Distribución del gasto fiscal por deciles de ingreso en 2017**



Fuente: SHCP, Presupuesto de gastos fiscales 2012 - 2017

Algunas de las recomendaciones de la OCDE sobre el diseño de los incentivos al ahorro voluntario previsional, pertinentes al caso mexicano, son:

- Los incentivos deben ser sencillos, estables a través del tiempo y homogéneos para los diferentes vehículos de ahorro para el retiro que existan, de tal manera que no generen confusión entre los ahorradores, generen confianza en el sistema (pensionario y tributario) y permitan una planeación adecuada.
- Los esfuerzos fiscales en que se incurren al exentar las aportaciones y rendimientos pueden ser compensados en forma de mayores impuestos recaudados al momento del cobro de los beneficios pensionarios.
- Identificar las necesidades y capacidades de ahorro de cada grupo de la población es vital para diseñar correctamente los incentivos. Se debe considerar que los trabajadores de muy bajos ingresos (cerca de la línea de pobreza) carecen de la capacidad de ahorro y que el sistema público de pensiones suele ofrecer distintas tasas de reemplazo a grupos con diferentes niveles de ingreso.
- Los créditos fiscales (fijos) permiten distribuir de mejor manera el gasto fiscal en que se incurre al financiar los incentivos al ahorro voluntario, al ofrecer la misma ventaja fiscal a todos los grupos de la población, independientemente de su nivel de ingreso. Los créditos fiscales deben depositarse directamente en la cuenta individual del trabajador, con el objetivo de que los incentivos garanticen un mayor ahorro previsional.
- Los subsidios fijos y las aportaciones condicionadas resultan más efectivos para incentivar la participación de los trabajadores de bajos ingresos.

## **V. Buenas prácticas internacionales sobre planes ocupacionales**

### ***V.1. Recomendaciones de la OCDE sobre planes ocupacionales***

En las últimas décadas, dada la relevancia que han adquirido los planes ocupacionales al interior del andamiaje de los sistemas de pensiones, la OCDE se ha dado a la tarea de analizar y comparar las regulaciones de los distintos países, con la finalidad de ubicar aquellas buenas prácticas que facilitan la implementación y supervisión de los planes, mejorando la cobertura, seguridad, eficiencia y sostenibilidad de los planes ocupacionales. A continuación, se resumen los lineamientos que establece la OCDE para una correcta regulación de los planes ocupacionales.<sup>13</sup>

#### ***V.1.1. Condiciones para regular y supervisar efectivamente a los planes ocupacionales***

Es necesario tener claridad sobre la relevancia que se espera tengan los planes ocupacionales al interior del sistema nacional de pensiones. Si las pensiones públicas o sociales representan un papel primordial como fuente de ingreso en el retiro, los planes ocupacionales podrían perder relevancia. Derivado de esto, deben definirse aspectos como la obligatoriedad o el nivel de aportaciones que se destinarán hacia estos esquemas. Se debe mantener un correcto equilibrio en el diseño de este pilar, asignando responsabilidades a cada uno de los involucrados (patrón, trabajador y Estado).

Es importante que la regulación tome en cuenta las condiciones económicas, legales y financieras, asociadas a cada país. Por ejemplo, ¿qué opciones de inversión son asequibles para los administradores de los planes?, ¿qué productos de retiro están disponibles? Un mercado financiero que no se encuentre lo suficientemente desarrollado dificultará el funcionamiento eficiente de los planes ocupacionales.

#### ***V.1.2. Implementación de un plan ocupacional***

El establecimiento de cualquier plan ocupacional debe estar sujeto a un proceso (transparente) de aprobación por parte de una entidad reguladora, la cual debe tener facultad para revisar documentos y verificar información, compartiéndola con otras autoridades competentes.

Al establecer un plan ocupacional es fundamental que se dejen claras las responsabilidades de todas las partes involucradas (trabajador, patrón, administrador del fondo, vehículo de inversión), así como los lineamientos que deberán seguir en términos de política de inversión, gobierno corporativo, administración de riesgos, fondeo, requerimientos de capital.

Deben establecerse claramente los parámetros bajo los cuales funcionará el plan ocupacional (beneficios, requisitos), así como los derechos a los que se harán acreedores los participantes o beneficiarios. Los recursos del fondo de pensiones deberán estar legalmente separados del patrocinador (patrón) con la finalidad de que, en caso de insolvencia de éste, los intereses de los participantes no se vean afectados.

#### ***V.1.3. Pasivo del plan ocupacional y su requisito de fondeo***

---

<sup>13</sup> Los lineamientos se toman de la publicación de la OCDE (2016), *The OECD Core Principles of Private Pension Regulation*, los cuales resultan aplicables a todos los planes privados (aquellos que no son administrados por el gobierno) y algunos específicos que aplican a planes ocupacionales.



Es importante que los planes ocupacionales estén sujetos a requisitos mínimos de fondeo (cuando son de beneficio definido), lo cual incrementa (no asegura) su capacidad de cubrir todas sus obligaciones. El nivel de fondeo debe establecerse como un porcentaje del total de las obligaciones; los recursos del fondo deberían ser al menos iguales a los beneficios devengados si el Plan terminara a la fecha de valuación (i.e. fondeo del 100%), para lo cual, deberá realizarse una valuación periódica de los pasivos, utilizando métodos actuariales adecuados y supuestos apropiados (e.g. tasa de descuento acorde con el mercado, tablas de mortalidad acordes con la población cubierta).

El fondeo requerido podrá cubrirse mediante la constitución de un fondo o la contratación de un seguro que garantice el pago de los beneficios (o una parte de ellos). Los planes ocupacionales que no cuentan con un fondo deberían prohibirse; si algún plan no se encuentra fondeado, y sólo se registran los pasivos en los estados contables (reserva contable), deberá requerirse un seguro en caso de insolvencia del patrocinador. En todos estos casos, las entidades reguladoras de las instituciones de seguros deberán supervisar la constitución de las reservas necesarias.

La regulación del fondeo debe considerar aspectos específicos sobre el mecanismo de financiamiento, como son la capacidad del patrocinador para aumentar sus contribuciones o los ajustes a los requisitos y beneficios.

Debe incentivarse fiscalmente a los planes ocupacionales para que estos cuenten con un adecuado nivel de fondeo. No deberían limitarse las contribuciones cuando el fondeo alcance cierto nivel, pues debe tomarse en cuenta la posible reducción en el mismo que pueden generar condiciones adversas, como la volatilidad en los mercados financieros o una mayor longevidad de los pensionados.

#### ***V.1.4. Gestión de los activos pertenecientes al plan ocupacional***

Una adecuada política de inversión del fondo es indispensable para poder cumplir con las obligaciones que implican los planes de beneficio definido o mejorar la tasa de reemplazo que otorgan los planes de contribución definida. La política de inversión debe fundamentarse en los principios de seguridad, rentabilidad y liquidez. El gobierno corporativo del plan ocupacional debe reunirse periódicamente con el propósito de monitorear y evaluar las inversiones del fondo, tomando las decisiones necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos del mismo (e.g. cambiar de administrador o de la política de inversión).

La política de inversión debe tomar en cuenta el horizonte de tiempo que se prevé para el pago de las obligaciones. Es importante que se establezcan límites máximos de inversión en ciertos activos (e.g. emisores relacionados con el patrocinador o administrador del fondo). No es recomendable la imposición de límites mínimos, salvo en casos excepcionales o de forma temporal (e.g. protección inflacionaria). Estos límites no deben ser rigurosos ni definitivos, debiendo existir flexibilidad para modificarlos en caso de ser necesario.

El régimen de inversión debe incluir una amplia variedad de activos con la finalidad de que los fondos puedan mantener una diversificación adecuada. Cada fondo debe contar con un proceso de administración de riesgos eficiente y operado por personas con la experiencia necesaria. Algunos tipos de instrumentos, como los derivados financieros, deben ser controlados cuidadosamente. El método para evaluar los activos debe ser claro y transparente, siendo recomendable la utilización de precios de mercado.



En caso que sea el trabajador quien tome la decisión de dónde invertir sus recursos, se le debería ofrecer varias opciones que consideren diferentes perfiles de riesgo. Para estos casos se debe establecer una opción default para quienes no tomen una decisión.

#### ***V.1.5. Derechos de los participantes y beneficiarios del plan ocupacional***

Una de las principales preocupaciones en la regulación de planes ocupacionales debe ser la protección de los derechos e intereses de los beneficiarios de un plan, por lo que sus políticas respecto a esto deben ser claras. Los planes ocupacionales deben otorgarse de forma general, sin ningún tipo de discriminación (sexo, edad, estado civil, nacionalidad, etc.), otorgando el mismo trato a todos los participantes (derechos y requisitos). El asesoramiento y la comunicación son importantes para que los participantes puedan tomar las mejores decisiones, en el momento oportuno. Se les debe informar sobre sus derechos, requisitos, estado del plan, etc.

La valuación de los beneficios adquiridos debe ser realizada de manera clara y justa en caso de que la relación laboral se dé por terminada. Se debe incentivar la portabilidad de recursos.

#### ***V.1.6. Gobierno corporativo del plan ocupacional***

Es importante que todo plan ocupacional cuente con un gobierno corporativo integrado por personas con la capacidad, experiencia y conocimientos necesarios, quienes deben estar sujetos a un código de ética estricto. El gobierno corporativo tiene como objetivo asegurar y vigilar el cumplimiento de los objetivos del plan, así como la protección de los derechos de los beneficiarios. Es importante que se establezcan con claridad las responsabilidades de cada integrante del gobierno corporativo y que éstas se encuentren bien distribuidas. Es recomendable que los participantes en el plan ocupacional se encuentren debidamente representados en el gobierno corporativo.

En caso de ser necesario, el regulador puede requerir al gobierno corporativo el asesoramiento por parte de especialistas en temas específicos (actuarios, auditores, custodios), quienes deberán hacer saber al gobierno corporativo los aspectos que deben modificarse o mejorar. En caso de que no se tomen las decisiones pertinentes, los especialistas deberían tener la obligación de acudir directamente con el regulador.

#### ***V.1.7. Supervisión del plan ocupacional***

Es indispensable la existencia de una entidad que supervise a los planes ocupacionales, la cual debe ser dotada con la independencia necesaria para ejercer sus funciones. La normatividad debe ser clara respecto a las funciones y responsabilidades de esta entidad, quien deberá conducirse con transparencia en el ejercicio de las mismas.

La información recabada debe tratarse con estricta confidencialidad, sin embargo, es recomendable que se emita un reporte agregado del estado general de los planes ocupacionales, así como de las observaciones del regulador.

## V.2. *Experiencias internacionales exitosas*

En esta sección se describe el andamiaje y marco regulatorio de algunos sistemas de pensiones, en el que el los planes ocupacionales o los esquemas de ahorro voluntario (personal o automático) desempeñan un papel relevante, complementando al sistema público de pensiones. Si bien, la comparación entre los sistemas de pensiones puede resultar controvertida, dadas las particularidades de cada país (e.g. todos los países analizados cuentan con un mercado laboral altamente formal y competitivo), el análisis de sus sistemas puede aportar lecciones útiles para definir una regulación eficiente, que promueva el fortalecimiento de este pilar.

### V.2.1. *Holanda*

El índice Melbourne Mercer Global Index coloca al sistema de pensiones holandés en primer puesto, considerándolo, junto con Dinamarca, como un país que posee un sistema robusto y altamente integrado, que ofrece beneficios adecuados y sostenibles.<sup>14</sup> El sistema de pensiones holandés consta de un pilar básico de reparto (*Algemene Ouderdomswet*, AOW), financiado con las aportaciones de los trabajadores activos (17.9% del salario),<sup>15</sup> el cual otorga un beneficio igual a un salario mínimo a quienes hayan cumplido 65 años, habiendo radicado al menos 50 años en el país.<sup>16</sup>

Adicional al AOW, 90% de los trabajadores holandeses participan en planes ocupacionales sectoriales (e.g. para el sector público, sector de la construcción), de una empresa o de una agrupación profesional (e.g. médicos independientes).<sup>17</sup> Los planes sectoriales son cuasi-obligatorios, es decir, en caso de que la mayoría de los representantes de los patrones y de los trabajadores del sector lo definan, todas las empresas del sector deben afiliar a sus trabajadores al plan sectorial. Sólo están exentas de dicha obligatoriedad las empresas que ofrezcan a sus empleados un plan que otorgue al menos los mismos beneficios que el plan sectorial. En 2016 los fondos de los Planes ocupacionales administraban cerca de 1,247 millones de euros.<sup>18</sup>

Las condiciones de cada plan son pactadas entre el patrón y los trabajadores, en el caso de los planes por empresa, y entre los representantes de los patrones y de los trabajadores, en el caso de los planes sectoriales. La mayoría (90%) de los planes son de beneficio definido, los cuales otorgan tasas de reemplazo cercanas al 70% (1.75% del salario por cada año de servicio). La tasa de reemplazo esta topada al 100%, considerando tanto los beneficios del sistema público como los del plan ocupacional.

Los beneficios deben otorgarse como un ingreso vitalicio, excepto si el monto es muy pequeño (467 euros por año de servicio), en cuyo caso podrá realizarse un pago único. Los trabajadores que no cuentan con un

<sup>14</sup> Este índice, elaborado por la firma Mercer, evalúa a los sistemas de pensiones de acuerdo a: (i) su sostenibilidad, entendida como la posibilidad de que el sistema pueda seguir pagando los beneficios en el futuro; (ii) el nivel de reemplazo; y (iii) la integridad, entendida como la gobernanza y operatividad del sistema que genera cierto nivel de confianza en sus afiliados. En 2018, Holanda obtuvo 80.3 puntos en el índice, mientras que Dinamarca obtuvo 80.2 puntos.

<sup>15</sup> El salario base de aportación tiene un límite de 33,589 euros.

<sup>16</sup> La edad de retiro se incrementará a 67 a partir del 2021, vinculándose a la esperanza de vida. Cada año de residencia otorga el derecho al 2% del beneficio AOW.

<sup>17</sup> Dutch Association of Industry-wide Pension Funds (2010), “*El sistema de pensiones neerlandés: una perspectiva general de los aspectos más importantes*”

<sup>18</sup> El fondo más grande es el ABP, que corresponde a los funcionarios públicos y trabajadores de la educación.

plan ocupacional pueden solicitar un apoyo gubernamental adicional, condicionado a la comprobación de ingresos.

**Regulación y supervisión** - La regulación está basada en la *Pensions Act (Pensioenwet)*, mientras que la supervisión está a cargo del Banco Central (*De Nederlandsche Bank*). Los planes deben registrarse ante el Banco Central, para lo cual existen requisitos mínimos que deben cumplir los administradores (e.g. gobierno corporativo), la gestión operativa (e.g. manejo ético en las operaciones del fondo), nivel de fondeo mínimo, así como de las reservas técnicas que debe constituir el empleador en caso de que el fondo resulte insuficiente.

A raíz de la crisis del 2008, la regulación de los planes ocupacionales se volvió más rigurosa. El Banco Central monitorea la situación financiera de los fondos y determina si estos serán capaces de cumplir con sus obligaciones futuras. El plan debe contar con un fondeo mínimo de 105% de las obligaciones ya devengadas. Además, es requisito contar con una reserva adicional, cuyo monto depende de factores como el horizonte de inversión o el riesgo asumido por la cartera.

Si el fondeo resulta insuficiente, el patrocinador debe presentar un plan de recuperación para alcanzar el umbral mínimo en un plazo máximo de tres años (en periodos de crisis este periodo puede extenderse hasta cinco años). El plan de recuperación puede incluir un aumento en las aportaciones o bien, una disminución en los beneficios a pagar, e.g. eliminando la indexación de las pensiones a la inflación.<sup>19</sup> De esta manera, los riesgos asociados (longevidad, mercado) se pueden distribuir entre el patrocinador y los participantes del plan, tanto activos como pensionados.

La *Pensions Act* establece que el fondo debe ser administrado por un gestor independiente y que la valuación de los activos debe realizarse a precios de mercado. La valuación de los pasivos debe considerar tasas de interés publicadas por el Banco Central (basadas en tasas europeas).<sup>20</sup> Si un trabajador cambia de empleo, sus derechos o recursos son transferibles, considerando periodos de *vesting* relativamente cortos.

**Gobierno corporativo** - Debe estar compuesto por representantes de los trabajadores y del patrocinador, en partes iguales. Además, debe contar con al menos tres consejeros independientes. La política de inversión es establecida por el gobierno corporativo del plan. Los planes de contribución definida deben seguir un modelo de ciclo de vida.

**Tratamiento fiscal** - Las aportaciones y los rendimientos al fondo se encuentran exentos de impuestos, mientras que los beneficios son gravados (tratamiento EET). Para poder acceder a la exención, los esquemas de beneficio definido no pueden otorgar, por año de servicio, un beneficio que exceda el 1.9% del salario promedio o 1.7% del salario final. Para esquemas de contribución definida, la deducibilidad de las aportaciones depende de la edad del trabajador, por ejemplo, un trabajador joven (entre 15 y 19 años) puede deducir hasta el 4.8% de su salario, mientras que un trabajador cercano al retiro puede deducir hasta 28.1%.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> La actualización de los beneficios sólo se puede realizar cuando el nivel de fondeo es de al menos el 110%.

<sup>20</sup> Lans Bovenberg and Theo Nihman (2017), *New Dutch pension contract and lessons for other countries*.

<sup>21</sup> OECD and EU country profiles. Tax treatment of funded private pension plans 2015

### V.2.2. Australia

El índice Melbourne Mercer Global Index coloca al sistema de pensiones australiano como líder de un segundo grupo de países (cuarto puesto), junto con Finlandia.<sup>22</sup> El primer componente del sistema australiano otorga una pensión universal de vejez (*Age Pension*), a partir de los 65.5 años, financiada por impuestos generales.<sup>23</sup> El monto de la pensión recibida depende de los ingresos de cada individuo, así como del valor de sus activos (e.g. bienes inmuebles, inversiones)

El segundo y más importante componente del sistema (introducido en 1992), que cubre al 78% de la fuerza laboral,<sup>24</sup> lo constituye el esquema de contribución definida denominado *Superannuation Guarantee*, donde los empleadores están obligados a aportar el 9.5% de los ingresos del trabajador.<sup>25</sup> Los trabajadores pueden realizar aportaciones voluntarias a sus cuentas individuales, solicitando a su empleador que sean descontadas de su sueldo.

Los recursos de las cuentas *Superannuation* pueden ser retirados, a partir de los 55 años, en una sola exhibición o adquiriendo una anualidad.<sup>26</sup> En algunos casos (e.g. emergencia médica), el trabajador puede retirar anticipadamente una parte de los recursos.

Los recursos son administrados por aseguradoras y fondos de pensiones privados. Algunos trabajadores pueden elegir el fondo de pensiones en el que se invertirán sus recursos, sin embargo, si las condiciones laborales (contrato) así lo establecen, el participante debe permanecer en el fondo elegido por el empleador. Aquellos que pueden elegir sólo pueden cambiarse de fondo máximo una vez al año. Existen tres principales tipos de fondos de pensiones:

- Fondos *retail*: son ofrecidos por aseguradoras y fondos de inversión a cualquier tipo de trabajador, bajo un amplio abanico de opciones (perfiles). Recientemente se crearon los fondos *MySuper*, los cuales son de bajo costo, al ofrecer menores servicios y opciones de inversión.
- Fondos de industria: se encuentran restringidos a los trabajadores que pertenecen a cierta industria, ofreciendo menores opciones de inversión que los fondos *retail*.
- *Self-managed* (autogestionados): son administrados por el propio ahorrador, quien debe poseer conocimientos mínimos en materia financiera.

**Regulación y supervisión** - La *Australian Prudential Regulation Authority* es la encargada de regular los fondos de pensiones, con excepción de los autogestionados (los cuales son regulados por la *Australian*

<sup>22</sup> Este segundo grupo se compone de países con un sistema que posee una estructura adecuada, con varias características destacables, pero con algunas áreas de oportunidad que lo alejan del primer grupo. En 2018, Australia obtuvo 72.6 puntos en el índice.

<sup>23</sup> La edad irá incrementando seis meses cada dos años, hasta alcanzar 67 en 2023.

<sup>24</sup> De acuerdo al documento de la OCDE (2012), *Coverage of Private Pension Systems*

<sup>25</sup> El sueldo base de aportación tiene un límite cercano a los 50 mil dólares australianos trimestrales (cerca de 140 mil dólares americanos, anuales). El porcentaje de aportación se incrementará 0.5% anualmente, a partir del 2021, hasta alcanzar 12% en 2025.

Los patrones sólo están obligados a aportar a los trabajadores que ganen más de 450 dólares australianos mensualmente y que laboren al menos 30 horas a la semana.

<sup>26</sup> Para 2025 esta edad aumentará a 60 años.



*Taxation Office*). La supervisión realizada por esta institución se enfoca en la gobernanza y la gestión del riesgo de los fondos, así como en la divulgación de la información financiera de cada fondo.

**Tratamiento fiscal** - Las aportaciones y los rendimientos al fondo se encuentran gravados, mientras que los beneficios son exentos (tratamiento TTE). Las aportaciones a las cuentas *Superannuation* se realizan antes de pagar impuestos, siendo gravadas a una tasa preferencial del 15%, siempre y cuando no superen los 35 mil dólares australianos al año. Por encima de este umbral, las aportaciones son gravadas a la misma tasa que los ingresos.

El gobierno ofrece incentivos financieros (*match contributions*) a los trabajadores de bajas ingresos (menos de 37,000 dólares australianos anuales), aportando el 15% de la aportación a la cuenta del trabajador (realizadas por el patrón), con un tope de \$500 dólares anuales. Adicionalmente, se ofrece un *match* del 50%, con un tope de \$500 dólares anuales, sobre las aportaciones voluntarias del trabajador (después de impuestos).

### **V.2.3. Nueva Zelanda**

El índice Melbourne Mercer Global Index coloca al sistema de pensiones neozelandés en el noveno puesto, compartiendo grupo con Australia.<sup>27</sup> El primer componente del sistema neozelandés otorga una pensión universal (*superannuation*), financiada por impuestos generales. Se otorga a partir de los 65 años, una vez cumplidos requisitos mínimos de residencia. El monto de la pensión en 2018 es de 1,600 dólares neozelandeses mensuales, para una persona soltera.<sup>28</sup>

El segundo componente del sistema, introducido en 2007, lo constituye el esquema voluntario de contribución definida, denominado *KiwiSaver*. De acuerdo a las estadísticas publicadas por el gobierno neozelandés, casi toda la fuerza laboral (2.8 millones) posee una cuenta *KiwiSaver*, aunque sólo 60% de ellas se encuentran activas, es decir, reciben aportaciones. Los recursos de las cuentas *KiwiSaver* pueden ser retirados en una sola exhibición a los 65 años, sin embargo, pueden utilizarse anticipadamente para la compra de una casa o por enfermedad grave.

Los patrones deben inscribir automáticamente a todos sus trabajadores, otorgándoles un periodo limitado para darse de baja. La tasa de contribución default es de 3% del ingreso del trabajador, sin embargo, los empleados pueden optar por aportar el 4% u 8%.<sup>29</sup> El patrón debe realizar contribuciones condicionadas por al menos el 3% del salario.

<sup>27</sup> En 2018, Nueva Zelanda obtuvo 68.5 puntos en el índice.

<sup>28</sup> Cerca de 1,050 dólares americanos.

En 2001 se creó un fondo soberano (NZSUPERFUND) que se encarga de administrar los recursos que el gobierno ahorra para financiar este pilar.

<sup>29</sup> Las contribuciones son deducidas del salario por el empleador, quien las entrega a la autoridad fiscal (*Inland Revenue*), la cual las distribuye a los diferentes proveedores (fondos).

Los trabajadores independientes pueden afiliarse voluntariamente, aportando un monto fijo anual o mensual.

**Tratamiento fiscal** – Las aportaciones y los rendimientos a las cuentas individuales se encuentran gravados, mientras que los beneficios son exentos (tratamiento TTE). El gobierno ofrece incentivos financieros (*match contributions*) en distintas formas:

- Subsidios planos de arranque (*kick start*), cuyo monto es de 1,000 dólares neozelandeses.
- Créditos fiscales, depositados a la cuenta *KiwiSaver*, equivalentes al 50% de la contribución del trabajador, con un límite anual de 521 dólares neozelandeses.

**Regulación y supervisión** - La *Financial Markets Authority* regulan a estos planes, basándose en *KiwiSaver Act 2006*. Algunas de las obligaciones que tienen los proveedores (bancos, aseguradoras y fondos de inversión) son: estructurarse como un fideicomiso, entregar a sus afiliados estados de cuenta anuales, presentar reportes públicos a fin de promover y facilitar la comparabilidad entre ellos, ser capaces de realizar transferencias entre distintos proveedores, cobrar tarifas razonables.

Existen nueve proveedores default, elegidos por el ministerio de comercio (bajo criterios relacionados con sus capacidades de inversión y nivel de comisiones), en los cuales se inscriben a los trabajadores que son afiliados automáticamente por empleadores que no eligieron un proveedor.<sup>30</sup>

#### V.2.4. Alemania

El sistema de pensiones alemán se encuentra al final del segundo grupo de países (lugar 13), de acuerdo al índice Melbourne Mercer Global Index, sin embargo, resulta de interés para este estudio dado el incremento de la cobertura que se ha experimentado a partir de los planes personales de retiro.<sup>31</sup>

El primer componente del sistema alemán lo constituye el esquema de reparto de la seguridad social, al cual se aporta el 18.7% del salario, financiado en partes iguales (9.35% cada uno) por el trabajador y el patrón. El beneficio se define en función de los puntos acumulados a lo largo de la vida laboral del trabajador, e.g. por cada año de contribuciones realizadas a partir de un ingreso promedio (36 mil euros, en 2016) se obtiene un punto.<sup>32</sup> Al retiro (65 años),<sup>33</sup> cada punto genera un monto de beneficio indexado al crecimiento de los salarios (360 euros, en 2016).

Un segundo componente lo conforman dos tipos de planes personales de retiro, ofrecidos por intermediarios financieros e **incentivados por el gobierno**:

- **Planes Riester:** cualquier contribuyente puede afiliarse a este tipo de plan, accediendo a dos tipos de incentivos: (i) la deducibilidad de las aportaciones, hasta un límite de 2,100 euros anuales; y (ii) la recepción de un bono de 154 euros (trabajadores solteros) y 300 euros adicionales por cada hijo nacido, siempre y cuando se cumplan con las aportaciones mínimas.

<sup>30</sup> El propósito de los fondos por defecto es ofrecer una administración temporal de los ahorros previsionales, con perfil conservador, mientras el trabajador elige el fondo que más le conviene.

<sup>31</sup> En 2018, Alemania obtuvo 66.8 puntos en el índice.

<sup>32</sup> Contribuciones basadas en ingresos más bajos (altos) generan una menor (mayor) acumulación de puntos, de forma proporcional.

<sup>33</sup> La edad se incrementará a 67 años, gradualmente. Se requiere al menos cinco años de aportaciones para tener derecho a cobrar una pensión.



La aportación mínima para recibir el bono es de 60 euros anuales,<sup>34</sup> aunque para recibir el bono completo se debe contribuir al menos el 4% de los ingresos anuales (el monto del bono se reduce proporcionalmente con el porcentaje aportado).

Los planes Riester deben ser autorizados por el *Federal Financial Supervisory Authority*, el cual requiere que los proveedores garanticen rendimientos anuales positivos (nominales). Los beneficios se pagan a partir de los 60 años en forma de productos vitalicios, aunque hasta 20% del saldo puede retirarse en efectivo.<sup>35</sup>

- **Planes Rürup:** aunque todas las personas son elegibles para afiliarse a este tipo de plan, resultan mucho más atractivos para los trabajadores de altos ingresos, ya que, en lugar de percibir subsidios, el trabajador puede deducir sus contribuciones, hasta por un monto de 23 mil euros anuales. Los beneficios se pueden cobrar a partir de los 62 años, en forma de renta vitalicia.

En 2017, poco más del 40% de la fuerza laboral se encontraba cubierta por un plan Riester y 35% por un plan Rürup. Sin embargo, lo relevante es que la cobertura de los planes Riester en los estratos de bajos ingresos (primer quintil) es mayor a la de cualquier otro esquema, incluyendo los planes ocupacionales.<sup>36</sup>

#### ***V.2.5. Reino Unido***

Aunque el sistema de pensiones británico se encuentra en un tercer grupo de países (lugar 15) del índice Melbourne Mercer Global Index, su diseño contempla la obligatoriedad, para los patrones, de ofrecer a planes ocupacionales a sus trabajadores, lo que ocasiona una amplia cobertura de estos esquemas complementarios. El esquema público de pensiones británico otorga, a partir de los 65 años (para ambos sexos), dos tipos de beneficios:

- i. La pensión básica (*Basic State Pension*), cuyo monto varía conforme la fecha de nacimiento y el número de años cotizados a la seguridad social. La pensión completa se obtiene con 30 años de cotizaciones.
- ii. La pensión complementaria (*Additional Pension*), relacionada con los ingresos.

La reforma previsional de 2008 (*The Pensions Act*) instauró un esquema ocupacional obligatorio, a partir de 2012, en el que las empresas deben inscribir automáticamente (*auto-enrolment*) a sus trabajadores en esquemas de ahorro calificados.<sup>37</sup> Para ser considerado como tal, los esquemas deben ser planes ocupacionales o personales, que estén inscritos ante la autoridad tributaria y que otorguen beneficios mínimos:

- **Planes de Contribución Definida** - el patrón debe realizar contribuciones condicionadas, mínimo del 3% del salario del trabajador. La aportación conjunta (trabajador y empleador) debe ser de al menos el 8% del salario.

<sup>34</sup> La aportación mínima aplica para los bajos ingresos (800 Euros o menos)

<sup>35</sup> Se puede utilizar hasta el 100% del saldo para adquirir una casa

<sup>36</sup> OCDE (2012), *Coverage of Private Pension Systems: Evidence and Policy Options*

<sup>37</sup> La primera etapa introdujo esta obligación sólo para las medianas y grandes empresas. En 2016 se adhirieron las empresas más pequeñas.

- **Planes de Beneficio Definido** - se establece un beneficio mínimo que considera la siguiente fórmula:<sup>38</sup>

$$\text{Beneficio mínimo} = \frac{\text{Años de servicio}}{120} * \text{Salario promedio de últimos 3 años}$$

La afiliación automática aplica a los trabajadores de 22 años o más, con un ingreso de 10,000 libras o más.<sup>39</sup> Quienes no cumplan con estas condiciones pueden adherirse, solicitándolo expresamente a su patrón. Los empleados pueden tramitar su baja (*opt-out*), aunque cada tres años son inscritos nuevamente (*auto-sweeping*). El éxito de la inscripción automática es contundente, dado que nueve de cada diez personas decide permanecer. De acuerdo a cifras de la OCDE, en 2016 el 43% de la fuerza laboral británica se encontraba inscrita a un esquema ocupacional, los cuales administraban activos por 2.3 billones de dólares, equivalente a 95% del PIB.

**National Employment Savings Trust (NEST)** – Es un fideicomiso público encargado de administrar los planes de pensiones ocupacionales, bajo un esquema de contribución definida. Pretende establecerse como un mecanismo de ahorro previsional de bajo costo para los trabajadores del Reino Unido, y una forma sencilla a través de la cual los empleadores puedan cumplir con sus obligaciones consideradas en la reforma previsional, sin incurrir en costo alguno.

Bajo la opción default, los recursos son administrados bajo un esquema de Target Date Funds, inscribiendo al trabajador en aquel que vence en la fecha en que cumpliría la edad oficial de retiro (65 años), pero puede seleccionar cualquier otro. La compañía State Street ganó una licitación para fungir como el custodio y administrador de los fondos NEST, encargándose de construir los portafolios a partir de la mezcla de distintos fondos, ofertados por administradores internacionales y seleccionados vía oferta pública, previo cumplimiento de un profundo proceso de due diligence.<sup>40</sup>

El hecho de que la administración de los fondos (NEST y subyacentes) se asigne vía licitación, ha permitido mantener bajos los costos de inversión: las comisiones que cobra NEST son de 1.8% sobre las contribuciones y de 0.3% sobre el saldo acumulado. En 2017, el NEST administraba 4.5 millones de cuentas individuales, con activos por 1.8 billones de dólares.

**Regulador** - *The Pension Regulator* es el encargado de regular y supervisar los planes ocupacionales, velando por la protección de los intereses de los afiliados. Los planes deben aportar una prima anual al fondo de protección (*Pension Protection Fund*), cuyo propósito es pagar los beneficios de los participantes cuando un patrocinador quiebra. Los planes de beneficio definido deben realizar una valuación actuarial, por lo menos una vez cada tres años, presentando un calendario de aportaciones para los siguientes 15 meses.

<sup>38</sup> Para un trabajador de 40 años cotizados, la tasa de reemplazo otorgada sería de 33%.

<sup>39</sup> Este umbral representa el 37% del ingreso promedio en Reino Unido (26,936 libras a junio 2018).

<sup>40</sup> Este esquema se describe con mayor detalle en el documento “¿Qué son los TDF? Experiencias internacionales y posibles beneficios”, publicado por CONSAR.

**Gobierno corporativo** - La normativa establece que los planes deben contar con la opinión y consejería de personas independientes y especializadas en cada área, e.g. la participación de un actuario es obligatoria para esquemas de beneficio definido. Los planes deben contar con un auditor, quien debe reportar al regulador los incumplimientos en los que incurra el plan, en cuyo caso, se debe plantear un plan de recuperación aprobado por el regulador.

**Incentivos financieros** – El tratamiento tributario es del tipo EET, permitiendo exentar o deducir las aportaciones a los planes ocupacionales (además de los rendimientos), con un límite de entre 15 – 40% de los ingresos (a mayor edad, el límite se incrementa), gravando solamente los beneficios (25% de los cuales se encuentran exentos).<sup>41</sup>

#### ***V.2.6. Estados Unidos***

Los planes ocupacionales estadounidenses han sido ampliamente estudiados, en particular los denominados 401(k), derivado de su notable crecimiento, tanto en cobertura como en magnitud de los activos que administran, experimentado a partir de la reforma al sistema de pensiones de 2006. El esquema público de pensiones estadounidense otorga dos tipos de beneficios:

- i. Una pensión básica (*Supplemental Security Income*), financiada con impuestos generales, focalizada en personas mayores de 60 años de escasos recursos (ingresos inferiores a 2,000 y 3,000 dólares, con y sin cónyuge respectivamente). El monto mensual otorgado es de 750 dólares para personas solteras y 1,125 para una pareja.
- ii. La pensión de la seguridad social (*Social Security*), basada en un esquema de reparto financiado por contribuciones del trabajador y del patrón (6.2% del salario, cada uno), con un tope de cotización de 128 mil dólares anuales (2018). El beneficio se obtiene a partir de los 62 años, aunque la pensión completa se alcanza hasta los 66 años.<sup>42</sup> La fórmula del beneficio se basa en un promedio ponderado de los 35 años con mejores ingresos, donde se otorga menor peso a los mejores salarios.

Como complemento al esquema público, existe una extensa cobertura de planes patrocinados por las empresas. A pesar de no ser obligatorios para los patrones, la competencia por atraer y retener personal calificado ejerce un incentivo suficiente para que las empresas los implementen de manera generalizada. Actualmente, cerca del 70% de los trabajadores estadounidenses tienen acceso a un plan ocupacional patrocinado por su empleador, aunque sólo 54% participa (se encuentra inscrito).<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Inicialmente, con el 75% restante, el trabajador debía adquirir una renta vitalicia, pero en 2015 se eliminó esta obligatoriedad, permitiendo retirar el dinero en efectivo.

<sup>42</sup> La edad de retiro normal se incrementará a 67 años en 2027. Además, el trabajador recibe incentivos para mantenerse laborando después de haber alcanzado la edad de retiro: por cada año adicional (hasta los 70 años) se le otorga una tasa de reemplazo adicional de 8%.

<sup>43</sup> De acuerdo al documento elaborado por el Congressional Research Service (2018), *Worker Participation in Employer-Sponsored Pensions: A Fact Sheet*.

La razón por la que la cobertura de los planes ocupacionales no alcanza el 100% de los trabajadores estadounidenses es que sólo las empresas que hacen uso de personal calificado, donde su experiencia y capacitación resultan indispensables para mantener la competitividad de la empresa, están interesadas en incurrir en el gasto que significa patrocinar un plan de pensiones. Producto de esto, existe una relación creciente entre participación de los trabajadores y el tamaño de la empresa o el nivel de los salarios, tal y como se muestra en la Figura 9.

**Figura 9. Nivel de acceso y participación en planes ocupacionales**  
(Estados Unidos, marzo 2017)

|                             | Acceso | Participación |
|-----------------------------|--------|---------------|
| <b>Salario promedio</b>     |        |               |
| Primer cuartil              | 42%    | 21%           |
| Segundo cuartil             | 66%    | 46%           |
| Tercer cuartil              | 78%    | 64%           |
| Cuarto cuartil              | 88%    | 77%           |
| <b>Tamaño de la empresa</b> |        |               |
| 1 – 49 empleados            | 49%    | 34%           |
| 50 - 99 empleados           | 65%    | 46%           |
| 100 – 499 empleados         | 79%    | 58%           |
| 500 empleados o más         | 89%    | 76%           |

Los planes con mayor cobertura son de contribución definida, en especial aquellos registrados bajo el capítulo 401(k), en los que el trabajador realiza aportaciones a una cuenta individual, recibiendo incentivos fiscales y aportaciones condicionadas (en la mayoría de los casos) por parte del patrón. Hoy en día, cerca de 54 millones de trabajadores estadounidenses se encuentran afiliados a los planes 401(k), los cuales administran más de 5.3 trillones de dólares.

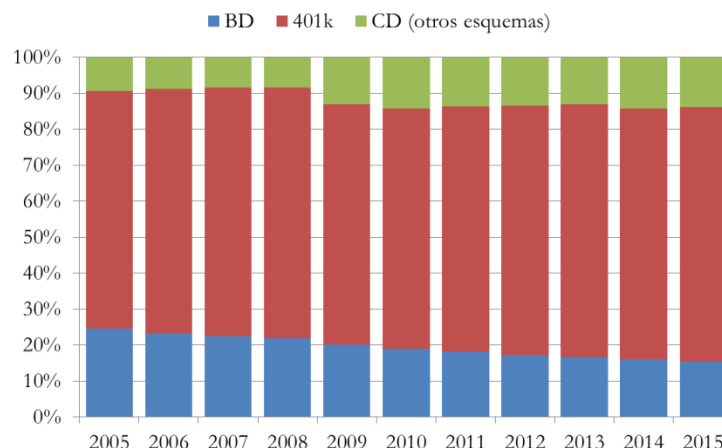
Los activos acumulados en la cuenta individual del plan 401(k) pueden retirarse a partir de los 59.5 años, generalmente en una sola exhibición o a través de retiros programados, aunque existe un mercado privado de rentas vitalicias. Si el trabajador cambia de empleo, puede traspasar sus activos al nuevo plan de pensiones (si lo ofrece el nuevo patrón) o a su plan personal de retiro. Adicional a los planes 401(k), existen otro tipo de planes de contribución definida, con tratamiento fiscales similares, como los planes 403(b), 457(b), los *Thrift Savings Plans* (TSP).

Al interior de la industria de planes ocupacionales, aún subsiste un importante número de planes de beneficio definido, cuya cobertura ha venido disminuyendo año con año (Figura 10). Los planes de beneficio definido pueden ser patrocinados por un solo empleador o por varios (multi-empleador), asociados generalmente al mismo sector de la economía (e.g, construcción, manufactura),<sup>44</sup> otorgando beneficios en forma de una pensión vitalicia o de un pago único (*cash balance plans*).

Por último, los trabajadores pueden realizar aportaciones voluntarias en planes personales de retiro (*Individual Retirement Arrangements, IRA*), los cuales están sujetos a incentivos fiscales similares.

<sup>44</sup> Actualmente existen alrededor de 1,400 de estos planes que cubren a cerca de 10 millones de participantes.

**Figura 10. Participantes en planes ocupacionales, por tipo de plan**  
(Estados Unidos) <sup>45</sup>



**Incentivos financieros** – El tratamiento tributario de los planes ocupacionales y de los planes personales de retiro es del tipo “EET”, para lo cual la autoridad fiscal (*Internal Revenue Service*) debe autorizarlos como “planes calificados”. El patrón puede deducir y aportar la contribución del trabajador a su cuenta individual, exentándola del pago de impuestos, hasta cierto límite (18,000 dólares anuales). Los trabajadores mayores a 50 años pueden realizar contribuciones adicionales, por las cuales pueden recibir exenciones hasta un segundo umbral (*catch-up contributions*).

**Inscripción automática** - Antes de la reforma de 2006, los empleadores no podían inscribir a sus empleados de forma automática a los planes que les ofrecían, dado que, si el fondo incurría en pérdidas, los trabajadores podían demandar al empleador. La reforma (*Pension Protection Act*) incluyó la definición de los *Qualified Default Investment Alternatives* (QDIA), los cuales se consideraban una opción segura (*safe harbor*) que protege al empleador de su responsabilidad fiduciaria. Las características que debe cumplir un plan de pensiones para calificar como QDIA son:

- No debe imponer sanciones financieras o restringir el traspaso a otros planes de pensiones.
- Debe de ser gestionado por un administrador de activos registrado en el Ley de Compañías de Inversión de 1940.
- Debe estar diversificado con el objetivo de minimizar el riesgo de pérdidas sustanciales.
- El plan solamente puede ser de los siguientes tres tipos:
  - Fondo de Ciclo de Vida o TDF
  - Fondo Balanceado
  - Cuenta administrada profesionalmente.

<sup>45</sup> Private Pension Plan Bulletin, Historical Tables and Graphs 1975-2015.



Bajo esta regulación, el crecimiento de la cobertura y de los activos administrados por planes 401(k) ha sido exponencial.

**Regulación y supervisión** - El Departamento del Trabajo es el responsable de supervisar los planes ocupacionales, basado en la *Employee Retirement Income Security Act* (ERISA). Las normas establecidas por ERISA abarcan aspectos como:

- El administrador del fondo debe informar a los participantes, a través de un documento (*Summary Plan Description*), sobre las características del plan (funcionamiento y requisitos), así como la forma como deberá financiarse. El documento debe ser escrito en un lenguaje sencillo. Se debe establecer, además, un proceso de reclamo, en caso de inconformidad del participante.
- La autoridad fiscal (IRS) debe verificar que las aportaciones y beneficios otorgados a los trabajadores de mayores ingresos no sean desproporcionados en comparación con los otorgados a los trabajadores de menores ingresos. El plan debe cumplir con al menos una de las siguientes pruebas, si pretende recibir beneficios fiscales:
  - Debe cubrir al menos a 70% de los trabajadores de bajos y medianos ingresos (definidos como aquellos con ingresos menores a 120,000 dólares)
  - El 70% de los trabajadores cubiertos por el plan deben ser trabajadores de bajos y medianos ingresos.
  - El beneficio promedio de los trabajadores de bajos y medianos ingresos debe equivaler al menos al 70% del beneficio promedio de los trabajadores con mayores ingresos.
- En un plan de contribución definida, las aportaciones del patrón deben otorgarse a los trabajadores en un periodo relativamente corto (periodo de vesting). Puede entregarse el 100% de las aportaciones al cumplir el trabajador tres años de antigüedad, o bien puede establecerse un calendario para ir transfiriendo gradualmente dichas aportaciones, en un periodo máximo de seis años.
- Para el caso de planes de beneficio definido, se deberá otorgar el 100% de los beneficios acumulados por el trabajador, cuando este se separa del empleo con una antigüedad de cinco años o más. Una opción adicional es, al igual que en el caso de los planes de contribución definida, establecer un calendario para entregar gradualmente los beneficios acumulados, en un periodo máximo de siete años
- Es obligatorio para los patrones que tengan implementado un esquema de beneficio definido pagar una prima anual, por cada participante que se encuentre cubierto, al *Pension Benefit Guaranty Corporation* (PBGC), la cual depende del Departamento del Trabajo, cuya función es garantizar un pago mínimo en caso de insolvencia o quiebra de los patrocinadores. El monto de la prima depende del nivel de fondeo: mientras mejor fondeados se encuentren, menor será la prima.
- Para valuar el pasivo, los planes de beneficio definido deben ocupar una tasa que se basa en una curva de bonos corporativos.
- Establece estándares fiduciarios en la gestión de activos, limitando la actuación del administrador a la búsqueda, en todo momento, del mejor interés para los participantes; el administrador debe realizar sus actividades de forma profesional, prudente y diligente.



- Se deben evitar conflictos de intereses, así como la inversión en partes relacionadas (límite del 10%). El administrador debe ceñirse a lo establecido en los documentos del Plan.
- Se debe pagar sólo los gastos razonables para la administración e inversión de los recursos.

El Departamento del Trabajo tiene la facultad de imponer multas a los administradores, exigiendo el resarcimiento de la pérdida incurrida e imponiendo multas a las partes involucradas.

El patrocinador debe presentar al Departamento del Trabajo un formulario anual (Formulario 5500), reportando las principales características del plan, como el número de participantes, tipos de beneficios y estados financieros.

### ***V.3. Conclusiones sobre la experiencia internacional***

A partir del análisis de las experiencias exitosas de distintos países que han logrado establecer un tercer pilar relevante, de amplia cobertura, que complementa de forma sustancial a las pensiones básicas o de seguridad social, se pueden extraer varias conclusiones:

- 1) Los pilares del sistema de pensiones suelen estar integrados. El pilar no contributivo (cuyo objetivo es evitar la pobreza en la vejez) suele complementar las pensiones, considerando todos los beneficios que percibe el trabajador de los demás pilares, incluyendo los planes ocupacionales.
- 2) La obligatoriedad de los planes ocupacionales es la forma más efectiva de incrementar su cobertura, como lo demuestra el caso de Holanda, Australia o Reino Unido. Sin embargo, ni en este caso se logra la cobertura del 100%, derivado de que suele excluirse de dicha obligación a los trabajadores de bajos salarios o a las empresas demasiado pequeñas, los cuales podrían enfrentar serias dificultades para financiar las aportaciones adicionales que requiere un plan.
- 3) Cuando los planes no son obligatorios, pero la regulación facilita su implementación y el mercado laboral es altamente competitivo (como en el caso de Estados Unidos), las coberturas pueden llegar a ser importante, cubriendo una buena parte de la fuerza laboral. Sin embargo, es común observar una relación creciente entre la cobertura y el nivel de ingresos de los trabajadores (o el tamaño de la empresa).
- 4) La inscripción automática, con *opt-out*, es la forma más efectiva de incrementar la participación en los planes voluntarios o cuasi-obligatorios, dado el aprovechamiento de la inercia y dilación de los trabajadores. Cualidades adicionales en el diseño de estos esquemas incluyen opciones default, como el incremento de las aportaciones (*save more tomorrow*) o el ofrecimiento de una administración simple y económica (e.g. a través de target date funds)
- 5) Los incentivos financieros juegan un papel relevante para promover el ahorro voluntario y la implementación y participación en los planes ocupacionales. Los incentivos no siempre provienen del gobierno, también las aportaciones condicionadas del patrón juegan un papel determinante para motivar la participación del trabajador.
- 6) La deducibilidad fiscal ha sido el incentivo tradicional al ahorro voluntario, a pesar de generar una regresividad ampliamente documentada, dada la mayor capacidad de ahorro de los estratos de altos ingresos y las tasas impositivas más altas que estos enfrentan. Una opción menos regresiva,

introducida en algunos países (Nueva Zelanda), son los créditos fiscales homogéneos, en el que el porcentaje a deducir resulta fijo, sin importar la tasa impositiva del ahorrador.

- 7) Existe una tendencia reciente a ofrecer incentivos no fiscales al ahorro voluntario, los cuales resultan de mayor relevancia para los sectores de menores ingresos, quienes enfrentan tasas impositivas muy bajas o nulas. Ejemplo de estos incentivos son las aportaciones condicionadas (*matching contributions*) en Australia, o los subsidios planos (bonos, *kick start*) en Alemania y Nueva Zelanda.
- 8) Las autoridades laborales, fiscales y financieras juegan un papel relevante en la regulación y supervisión de los planes. La regulación debe proteger los intereses de los trabajadores afiliados, quienes financian (en parte) o dependen de los beneficios que ofrecen estos esquemas. Suele existir un regulador específico, con poder y capacidad suficientes para supervisar la salud financiera de los planes, su gobierno corporativo, la inversión de los activos, etc.

## VI. Planes ocupacionales en México

En México, como en el resto de los países donde los planes de pensiones no resultan obligatorios para el patrón, las empresas que deciden implementarlos lo hacen bajo dos argumentos básicos:

- i. **Competitividad del mercado laboral:** la competencia entre empresas permea al mercado laboral, donde los planes de pensiones se consideran una herramienta adicional para atraer y retener personal valioso. Los planes ocupacionales son atractivos para empresas que poseen una visión de largo plazo, en el que la experiencia y capacitación de los trabajadores se valoran como insumos indispensables para lograr una mayor productividad, así como en una mayor calidad de los bienes y servicios que se ofrecen. En el caso mexicano, los planes ocupacionales resultan particularmente atractivos para los trabajadores de altos ingresos, quienes enfrentarán tasas de reemplazo muy bajas en el sistema obligatorio (SAR).
- ii. **Cultura corporativa:** al seleccionar las prestaciones que forman parte del paquete de beneficios, las empresas suelen decantarse por aquellas que se identifican con la cultura corporativa de la empresa y que generan un valor agregado a los empleados, a un costo aceptable. Sin duda, complementar el ingreso en el retiro resulta una prestación atractiva para empresas que desarrollan sus actividades en el sector financiero, por ejemplo. En México, un número importante de empresas patrocinadoras de planes ocupacionales son filiales de compañías internacionales, quienes, al instalar una planta u oficina en nuestro país, importan su cultura corporativa, la cual incluye el ofrecimiento de un plan de pensiones a sus trabajadores.

Adicional a este par de motivaciones tradicionales, las empresas mexicanas poseen un incentivo aún más relevante para ofrecer planes ocupacionales: pueden **utilizarlos para pre-fondear, con ventajas fiscales, el alto costo laboral que supone la indemnización legal**.

La Ley Federal del Trabajo (LFT) señala que todo empleado que sea separado de la empresa sin “causa justificada”, debe recibir una indemnización legal equivalente a tres meses de salario más 20 días por cada año de servicio. La indemnización representa uno de los costos por despido más elevados, al interior de los países miembros de la OCDE, como puede observarse en la Figura 11, donde se muestra el monto de la indemnización, expresado como semanas de salario. En la gráfica de la izquierda se asume una antigüedad de un año, mientras que en la gráfica de la derecha se muestra al promedio de las indemnizaciones otorgadas con uno, cinco y diez años de servicio.<sup>46</sup>

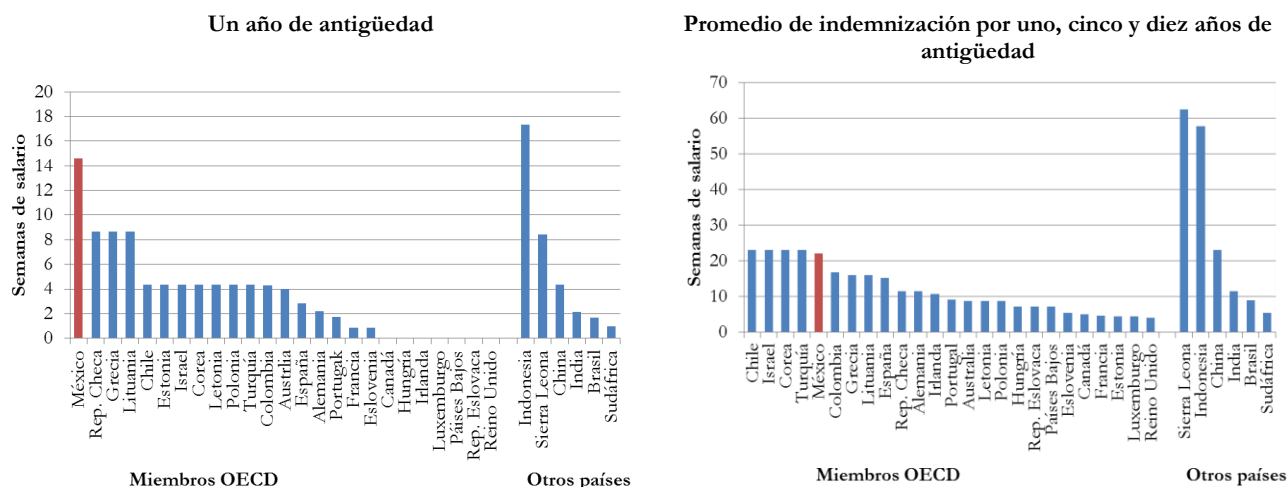
Si bien, la reforma laboral realizada en 2012 contempló una serie de medidas tendientes a limitar los posibles costos relacionados al despido, como fue la introducción de topes a la acumulación de sueldos caídos o la introducción de contratos a prueba, el derecho a la indemnización legal constituye una de las razones principales por las que las empresas son renuentes a formalizar su plantilla.

Ante el alto costo de la indemnización, las empresas han optado por utilizar esquemas de *outsourcing*, transfiriendo a un tercero los riesgos laborales, o a contratar por honorarios, sin otorgar prestaciones de seguridad social a sus empleados. Otras empresas prefieren asumir el riesgo legal del despido, pensando en negociar el monto de la indemnización con el trabajador, sabiendo de antemano que los juicios laborales pueden extenderse por varios meses, lo que juega en contra del trabajador regularmente.

---

<sup>46</sup> Países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Japón o Estados Unidos no cuentan con indemnizaciones por despido.

**Figura 11. Montos de la indemnización por despido en el mundo**  
(Semanas de salario)



Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2017

Sólo las empresas que se esfuerzan por cumplir con la regulación laboral y mantener una relación tersa con sus trabajadores, prevén la necesidad de constituir reservas para enfrentar el pasivo contingente relacionado con los procesos de separación de sus empleados. De hecho, las reglas contables NIF D-3 (Beneficios a los empleados) establecen las normas para que las empresas reconozcan en sus estados financieros el valor contingente de dichos beneficios.<sup>47</sup>

Dado que la vejez no es causa justificada de despido, y que las empresas requieren sustituir a los empleados que ven mermadas sus capacidades físicas producto de la edad, bajo la regulación actual, las empresas tienen tres opciones:

- Dejar que el empleado siga trabajando indefinidamente, hasta que se separe voluntariamente de la empresa, con la finalidad de evitar el pago de una indemnización. Bajo esta opción, la productividad de la empresa se ve disminuida, junto con las capacidades del trabajador (lentitud, obsolescencia de conocimientos, problemas de salud), quien además podría manifestar falta de compromiso con la empresa y una sensación de vulnerabilidad, dada la carencia de ingresos suficientes para financiar su retiro.
- Separar injustificadamente (bajo la perspectiva de la LFT) a un empleado que ya no cumple con el perfil requerido por la empresa. Bajo esta opción, la empresa debe asumir completamente el costo

<sup>47</sup> Adicionalmente, la LFT establece la obligación de pagar una prima de antigüedad a todos los trabajadores que se separen involuntariamente de la empresa (despidos) y a los que lo hagan voluntariamente, si cumplieron al menos 15 años de servicio. Para el caso de los planes de pensiones y de la prima de antigüedad, que constituyen un pasivo contingente, las normas establecen, entre otras cosas, la revelación del pasivo neto del plan, el cual se refiere a la diferencia que existe entre la Obligación por Beneficio Definido (OBD) y el monto de los activos del fondo del plan. La revelación de esta información resulta importante para los inversionistas de la empresa, pues el valor de la misma depende del pasivo que se posea.



de la indemnización legal, lo que disminuye su utilidad. Por su parte, el trabajador que recibe la indemnización, sólo puede exentar 90 días de salario mínimo, por cada año de servicio (para una antigüedad de 30 años, el monto exento sería de 216 mil pesos).

- c. Implementar un plan de pensiones, ofreciéndole a sus trabajadores la certeza de que, al cumplir con los requisitos del plan (antigüedad y edad de retiro), podrán dejar la empresa, llevándose siempre un pago equivalente al menos a la indemnización legal.

Bajo esta opción, la empresa puede fondear una reserva, etiquetada como un fondo de pensiones, deduciendo el 53% de las aportaciones que realice (los rendimientos también están exentos). La pensión otorgada estaría exenta por un monto de hasta 90 veces el salario mínimo anual (\$2.6 millones). Si la empresa no posee un fondo (i.e. si el plan es de reserva contable), puede deducir el 53% del pago de la pensión, topado al límite ya comentado.

Por su parte, el trabajador cobraría una pensión, cuyo piso (establecido como el beneficio mínimo del plan) equivaldría a la indemnización legal, pero con una exención mucho mayor. Para cobrarla, el trabajador debe renunciar por motivos de retiro voluntario, lo que releva a la empresa de la obligación de pagar una indemnización. Aunque la regulación fiscal limita la deducibilidad a los planes que otorguen beneficios en forma de rentas vitalicias, ésta puede ser transformada en un pago único (con la anuencia del trabajador), que no exceda el valor actuarial de la misma. Esta flexibilidad, es lo que permite que las empresas sustituyan la indemnización por una pensión.

### ***VI.1. Cobertura de los planes ocupacionales en México***

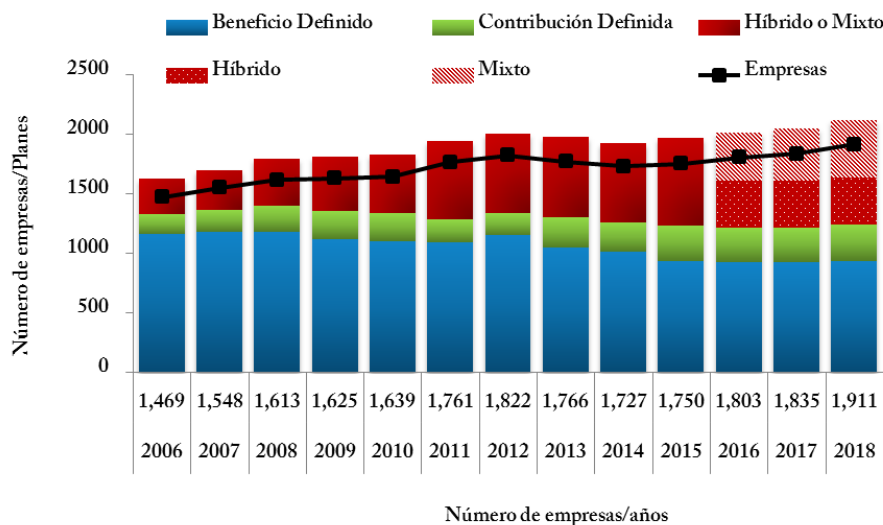
Desde 2006, el Registro Electrónico de Planes de Pensiones que administra CONSAR ha permitido obtener información estadística sobre la naturaleza, cobertura, beneficios, recursos financieros y tendencias de los planes de ocupacionales, aunque la información proporcionada por las empresas es considerada de buena fe, ya que la CONSAR no posee la facultad de verificar su veracidad. El reporte anual que se publica la página web de la CONSAR constituye la principal radiografía del sector.

De acuerdo a los registros de CONSAR, en México, cerca de dos mil empresas ofrecen un plan ocupacional, cubriendo a 1.4 millones de trabajadores del sector privado. El número de empresas y de planes registrados se ha incrementado poco más del 30%, desde 2006 (Figura 12).

Si se comparan distintos periodos de instalación, se observa que cada vez menos empresas constituyen Planes bajo un esquema de beneficio definido puro, haciendo evidente la migración hacia esquemas de contribución definida, Híbridos (planes de contribución definida, con ciertas garantías mínimas) o Mixtos.

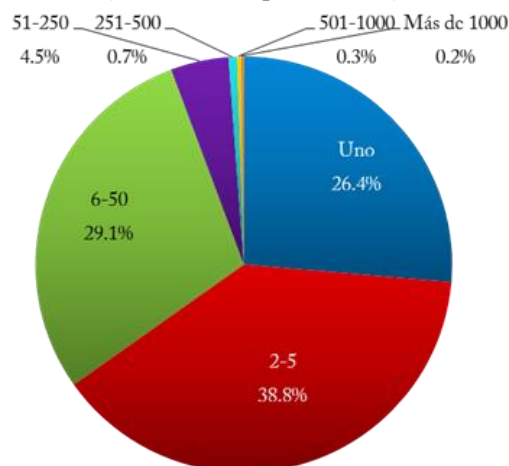


**Figura 12. Dinámica de los planes ocupacionales registrados ante CONSAR**



Aunque la regulación de la seguridad social y fiscal en México promueve, hasta cierto punto, la implementación de planes ocupacionales, la informalidad del mercado laboral constituye el mayor obstáculo para su desarrollo. Los distintos Censos Económicos que realiza el INEGI muestran el alto grado de atomización que presentan las empresas mexicanas: más del 90% de las empresas mexicanas poseen menos de cinco trabajadores, mientras que sólo el 1% de las empresas posee más de 50 trabajadores (dichos porcentajes no han variado en las últimas décadas). Este fenómeno se repite en el IMSS, donde 65% de las empresas registradas poseen cinco o menos trabajadores (Figura 13).

**Figura 13. Empresas registradas ante el IMSS**  
(Distribución por tamaño)



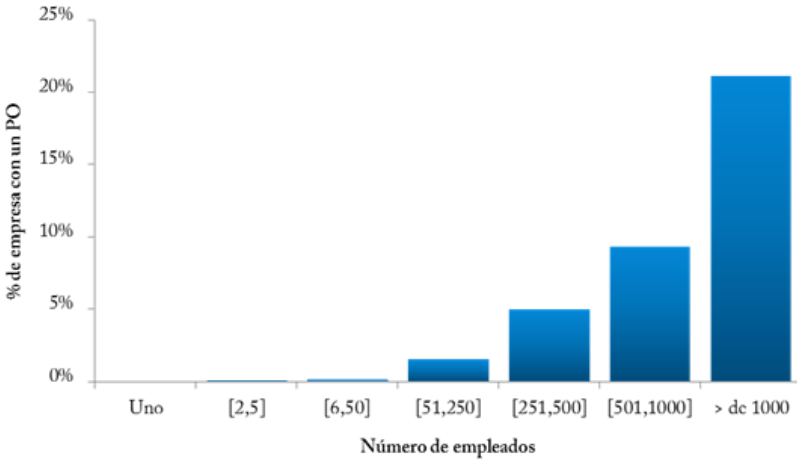
Fuente: IMSS

Si bien, las empresas pequeñas generan la mayor parte del empleo en México, poseen una baja productividad, derivado del escaso uso de tecnología en sus procesos y del nulo aprovechamiento de posibles economías de escala o alcance. Al respecto, el IMSS señala, en su informe al Congreso, que “los patrones con las plantillas laborales más grandes son los que presentan los salarios más altos. En 2015, mientras que 12.9% de los trabajadores en empresas con más de 250 trabajadores percibía salarios de más de 10 UMA, este porcentaje era de 1.6% en empresas con plantillas de 1 a 5 trabajadores”. Al interior de una empresa de baja productividad, las relaciones laborales suelen ser de corto plazo, donde los trabajadores son sustituidos a un bajo costo, dadas las curvas de aprendizaje pequeñas y escasa capacitación que requieren adquirir para desarrollar su trabajo. Bajo este tipo de relaciones laborales, los patrones no poseen incentivos a ofrecer planes ocupacionales.

Situación muy distinta presentan las empresas con productividades relativamente altas, las cuales compiten, local y globalmente, haciendo uso de personal calificado y procesos de alta tecnología. Estas empresas conciben al sector formal como ventajoso para el desarrollo de sus actividades productivas, realizan una planeación estratégica con la expectativa de lograr un mayor crecimiento, utilizan servicios financieros (créditos) y la protección de las leyes (contratos) para abarcar nuevos mercados (comercio internacional, proveeduría al gobierno); al mismo tiempo, sus trabajadores perciben mejores posibilidades para su desarrollo profesional, en la medida que acumulen una mayor capacitación y experiencia en sus puestos. Son esta clase de empresas las que poseen los incentivos adecuados para ofrecer planes ocupacionales.

De hecho, los datos muestran una relación creciente entre cobertura y tamaño de las empresas registradas ante el IMSS. Mientras que una de cada 20 empresas medianas (50 – 250 empleados) posee un plan ocupacional, una de cada cinco empresas grandes (más de 1,000 empleados) ofrece esta prestación a sus empleados (Figura 14).

**Figura 14. Cobertura de los planes ocupacionales por tamaño de las empresas**

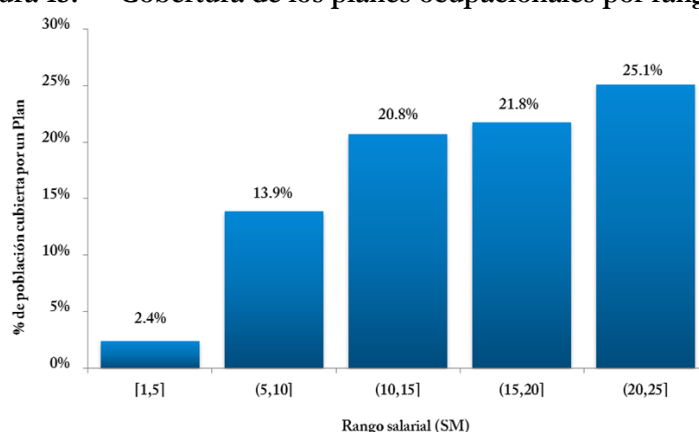


Fuente: CONSAR

Esta cobertura diferenciada se observa también a nivel de los ingresos de los trabajadores. La información que remiten los planes a CONSAR sobre sus trabajadores afiliados posibilita identificarlos en la base de

datos nacional del SAR (BDNSAR).<sup>48</sup> Este cruce de información resulta útil para conocer el grado de cobertura de los planes entre los trabajadores formales del país. Tomando como referencia a todos los trabajadores “activos”, definidos como aquellos que realizaron al menos una aportación a su cuenta individual en el SAR durante 2017 (25 millones), es notorio que los planes ocupacionales cubren en mayor medida a trabajadores de altos ingresos: uno de cada cuatro trabajadores que reportan un salario equivalente a 20 UMA o más, se encuentra afiliado a algún plan ocupacional. Esta cobertura es 11 veces superior a la que experimentan los trabajadores con salarios equivalentes a cinco UMA o menos (Figura 15).

**Figura 15. Cobertura de los planes ocupacionales por rango salarial**



Fuente: CONSAR

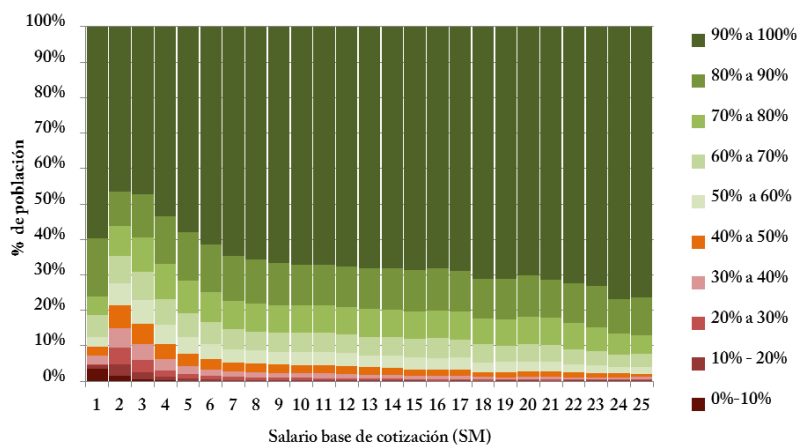
En la Figura 17 muestra cómo la distribución salarial de los 1.4 millones de trabajadores afiliados a planes ocupacionales presenta un claro sesgo hacia los altos salarios: una tercera parte gana más de 10 UMA, en contraste con la población general afiliada al SAR (Figura 19), donde apenas el 5% de las cuentas individuales supera dicho umbral.

La calidad de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados a algún plan ocupacional es alta, no sólo en términos de salarios sino también en términos de densidad de cotización. Los trabajadores afiliados a planes ocupacionales presentan un mayor grado de formalidad y estabilidad en el empleo, derivado de una mayor valoración de las prestaciones que les ofrecen las empresas formales (entre ellas, la oportunidad de acceder a una pensión complementaria), así como la posibilidad de crecimiento en dichas empresas. En promedio, la densidad de cotización de los trabajadores afiliados a planes ocupacionales es de 87% (Figura 16), mientras que la población general afiliada al SAR presenta una densidad promedio de 42% (Figura 18).

<sup>48</sup> La BDNSAR disponible al cierre de 2017 cuenta con 58'240,022 de cuentas individuales. En ella fue posible ubicar a 1.33 millones de trabajadores activos afiliados a algún plan ocupacional.

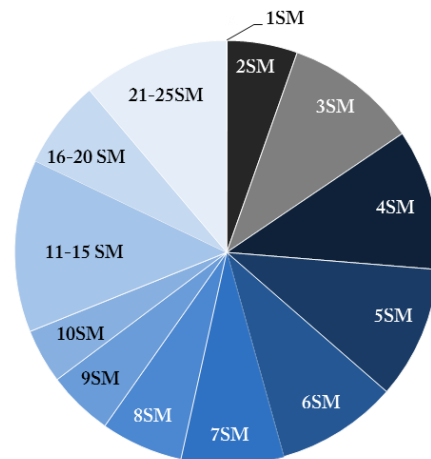
**Figura 16. Distribución por DC al interior de cada rango salarial**

(Afiliados a planes, con información de la BDNSAR)



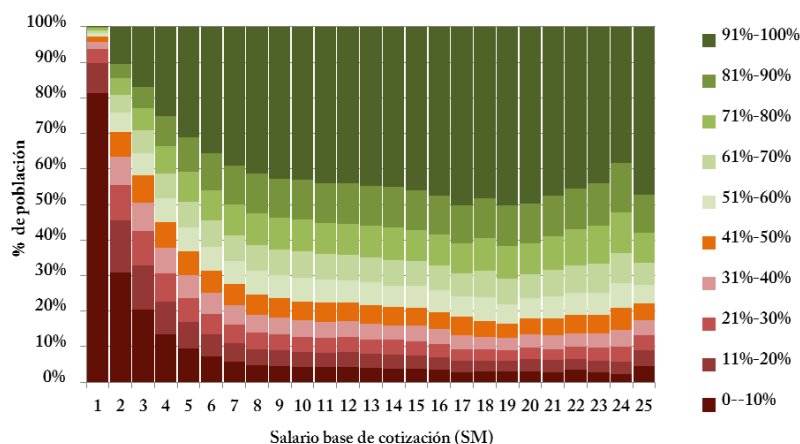
**Figura 17. Distribución por rango salarial**

(Afiliados a planes, con información de la BDNSAR)



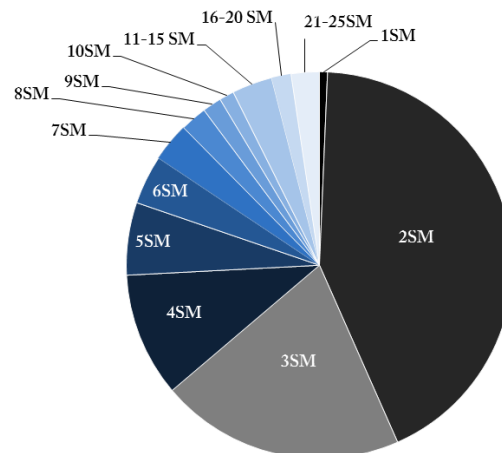
**Figura 18. Distribución por DC al interior de cada rango salarial**

(Afiliados al SAR 2017)



**Figura 19. Distribución por rango salarial**

(Afiliados al SAR 2017)



## VI.2. Regulación fiscal

En México, la regulación fiscal otorga incentivos a los planes ocupacionales, al permitir la **deducibilidad parcial de las aportaciones** que realice el patrón al fondo de pensiones. Las aportaciones eran deducibles al 100% hasta 2014, fecha en que se implementó una reforma fiscal que redujo su deducibilidad al 53%. A partir de esta reducción, el sector patronal y las entidades que participan en la industria de las pensiones

privadas (administradores, consultores), han expresado su deseo de recobrar la deducibilidad total de las aportaciones, con la finalidad de promover la cobertura de los planes.

La normativa establece un **tope a las aportaciones deducibles, equivalente al 12.5% del salario anual** del trabajador, sin embargo, la forma como debe aplicarse dicho límite no es del todo clara:

- La Asociación Mexicana de Actuarios Consultores (AMAC) ha comentado que dicho tope apareció en la Resolución a la Miscelánea Fiscal de 2005,<sup>49</sup> considerado sólo para planes de contribución definida.
- Para 2006, la Resolución a la Miscelánea Fiscal omitió especificar a qué tipo de plan se debería aplicar, por lo que se podría haber interpretado como un límite general.<sup>50</sup>
- Finalmente, al modificarse el Reglamento de la Ley del ISR, a finales de 2006, se mantuvo el tope en 12.5%, pero considerando ahora la suma de las aportaciones de los trabajadores y del patrón. Además, se dejaba de nuevo sin especificar a qué tipo de plan se refiere.

La normativa fiscal prevé la obligación de valorar anualmente el pasivo contingente, con la finalidad de permitir que la empresa realice aportaciones tendientes a mantener la salud financiera del plan ocupacional. Sin embargo, la regulación **no condiciona la deducibilidad a un fondeo mínimo**, por lo que siempre subsiste el riesgo de que el plan ocupacional ofrezca beneficios que no esté en posibilidades de cumplir.<sup>51</sup>

En la Figura 20 se muestra el grado en que se encuentra respaldada la Obligación por Beneficio Definido (OBD) de la industria,<sup>52</sup> señalando distintos rangos del nivel de fondeo que poseen los Planes y cuanta OBD acumula cada rango.

- Un 10.7% de la OBD se encuentra sobre-fondeado. En esta situación se encuentran 289 Planes, los cuales mantienen un fondo igual o superior a su pasivo contingente.
- Poco más de la mitad de la OBD total de la industria se encuentra fondeada al 50-75%. En esta situación se encuentran 259 Planes, quienes poseen un fondo equivalente a algo más de la mitad de su OBD.
- Cerca del 10% de la OBD total de la industria se encuentra fondeada por debajo del 25%. En esta situación se encuentran 735 Planes que poseen un fondo muy por debajo de su OBD.

Cabe señalar que el nivel de fondeo respecto a la OBD se ha mantenido estable a lo largo de los años, con una mediana del 60%.

<sup>49</sup> Las misceláneas fiscales son un conjunto de disposiciones de carácter anual que emite la SHCP, a efecto de reformar o modificar las leyes fiscales y otros ordenamientos federales relativos a la captación de ingresos del Gobierno Federal.

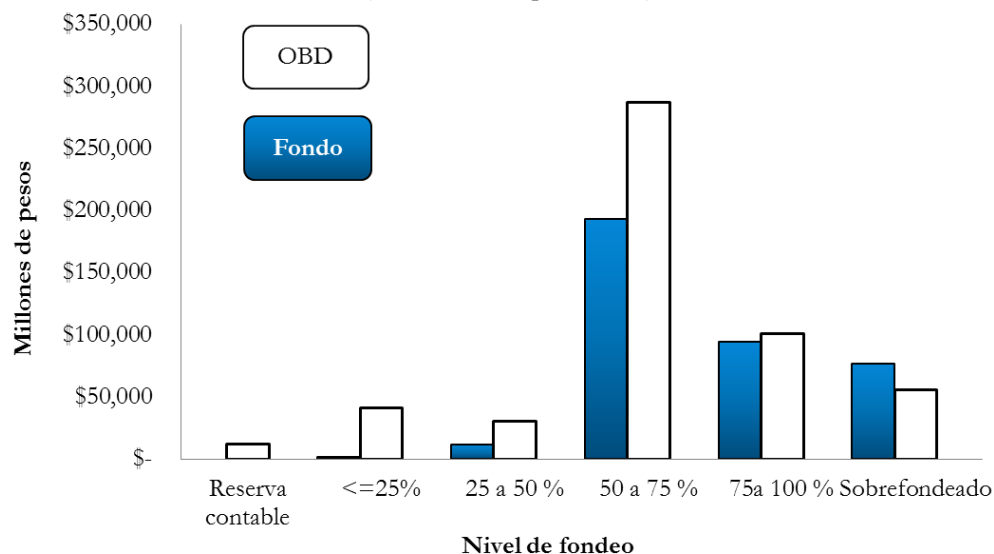
<sup>50</sup> Establecer un tope a las aportaciones deducibles en función del salario del trabajador parece ser una política correcta para el caso de planes de contribución definida, pero no queda claro cómo debe aplicarse (en su caso) a planes de beneficio definido.

<sup>51</sup> Bajo la regulación vigente, pueden existir planes que no posean un fondo, registrando el pasivo contingente como una reserva en libros.

<sup>52</sup> La OBD refleja los beneficios devengados por los participantes de un Plan, es decir, aquellos que ya se acumularon por los tiempos de servicios prestados en la empresa, por lo que representan un compromiso financiero para el patrocinador.



**Figura 20. Nivel de fondeo**  
(Planes con esquema BD)



La regulación muestra poca flexibilidad en lo que respecta al método de financiamiento del pasivo, pues sólo pueden deducirse anualmente las aportaciones equivalentes al 10% del pasivo.<sup>53</sup> **Si el pasivo se encuentra cubierto, no pueden deducirse aportaciones adicionales.** Este límite ignora los posibles choques a los que se puede enfrentar la proyección actuarial del pasivo (mayor longevidad) y del fondo (pérdidas).

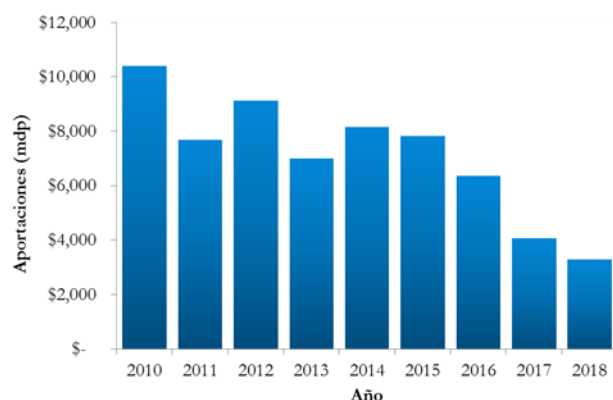
Derivado de la reducción de la deducibilidad de las aportaciones al plan, algunos patrocinadores han dejado de realizar aportaciones a sus fondos, aunque hay que señalar que la tendencia de las aportaciones agregadas era decreciente desde antes de la reforma (Figura 21). Los actuarios consultores señalan que bajo la regulación actual los patrones enfrentan incentivos perversos respecto al financiamiento de los beneficios: si el patrón financia los beneficios directamente de sus recursos (con cargo a la reserva en libros), podrá deducir el 53% del pago, al igual que si fondeara la reserva. Sin embargo, si el beneficio supera el límite exento para el trabajador (2.6 millones de pesos), el excedente pagado con los recursos de la empresa (caja) sería deducible al 100% para el patrón. Además, algunas empresas pueden posponer sus nuevas aportaciones, ya que cuentan con fondos suficientes para enfrentar sus pagos durante varios años, con la esperanza de que, en el futuro, la deducibilidad regrese a ser del 100% (por ello, la importancia de mantener una política de incentivos estable a través del tiempo).

Lo cierto es que son varias las empresas que realizan aportaciones sistemáticas a sus fondos de pensiones, influidas por las buenas prácticas que así lo recomiendan o la política corporativa al respecto.

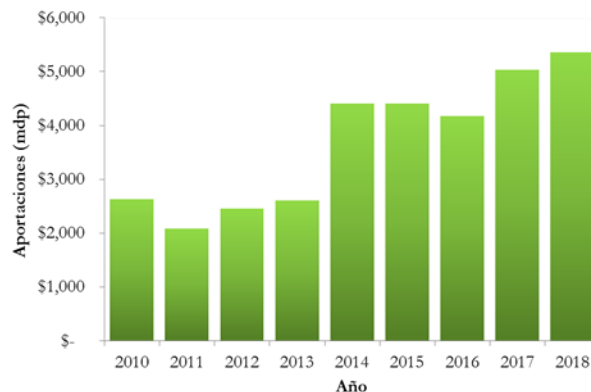
A diferencia de la dinámica experimentada en los planes de beneficio definido, las aportaciones a los esquemas de contribución definida se han incrementado, como reflejo de la mayor cobertura que han alcanzado (Figura 22).

<sup>53</sup> La NIF establece que para evaluar el pasivo contingente debe utilizarse el método de Crédito Unitario Proyectado. Bajo este método, el costo anual asociado al Plan debe calcularse como el incremento en el beneficio devengado respecto al año anterior.

**Figura 21. Contribuciones planes de BD**



**Figura 22. Contribuciones planes de CD**



Aunque la normativa prevé que el plan ocupacional debe mantener a disposición de la autoridad su balance actuarial y su metodología, la falta de un regulador específico de planes, que certifique la **idoneidad del cálculo** o que emita lineamientos (buenas prácticas) al respecto, abre la posibilidad de que la valuación de los pasivos se realice con supuestos (tasas de descuento, tablas de mortalidad) poco realistas, lo que podría subestimar las obligaciones reales.<sup>54</sup>

En México, las Normas de Información Financiera D3 (NIF D3 – Beneficios a los empleados) proveen los únicos criterios sobre la valuación de los pasivos laborales y su revelación en estados financieros.

- **Tasa de descuento** – de acuerdo a la NIF, esta tasa debe basarse en la tasa de bonos corporativos de alta calidad en términos absolutos (con calificaciones “AAA” o “AA”) con un mercado profundo, o en su defecto, en tasas gubernamentales.<sup>55</sup> Históricamente, la distribución de las tasas de descuento utilizadas por los actuarios consultores en las valuaciones se han desplazado en tándem, reflejando los cambios en las perspectivas que tiene la industria sobre el comportamiento futuro de estas variables financieras.
- **Tabla de mortalidad** - de acuerdo a la NIF, se debe utilizar tablas actualizadas que reflejen el comportamiento de la población cubierta.<sup>56</sup> Aunque cada vez más planes utilizan la tabla de mortalidad del IMSS más actualizada disponible (EMSSA-09), más de la tercera parte utiliza aún la tabla anterior (EMSSA-97) y el resto tablas de experiencia propia.

<sup>54</sup> La valuación actuarial debe considerar supuestos demográficos (e.g. tabla de mortalidad) y financieros (e.g. tasa de descuento, inflación esperada) acordes con el entorno económico y la experiencia de la población cubierta.

<sup>55</sup> Es la tasa con la que se traen a valor presente los flujos futuros derivados del pago de obligaciones del plan ocupacional. A mayor tasa, menor pasivo contingente.

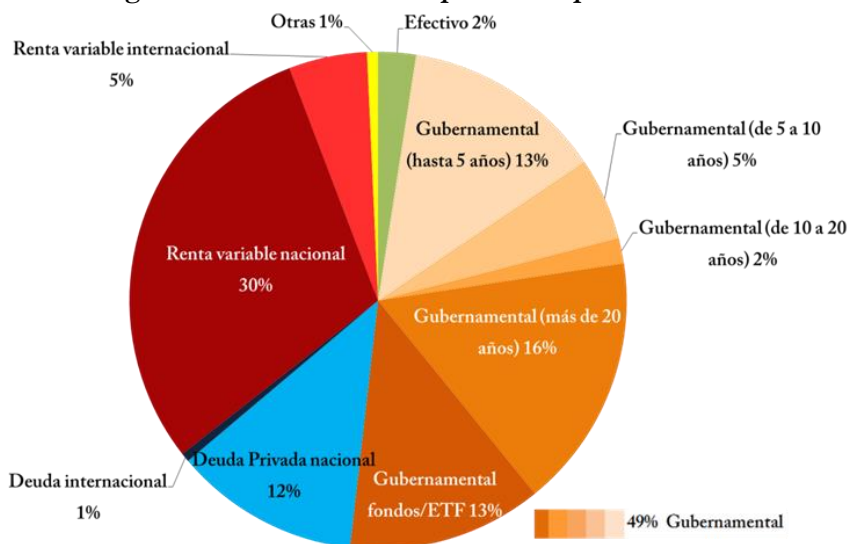
<sup>56</sup> La tabla de mortalidad, junto con las probabilidades de salida (invalidez, rotación), permite estimar el número de participantes que lograrían alcanzar los requisitos de pensión, por lo cual se les deberá pagar un beneficio. Además, la tabla de mortalidad permite determinar la duración del pago de pensiones, al estimar la esperanza de vida de los pensionados, a partir de que comiencen a recibir una pensión.

Tablas conservadoras consideran bajas probabilidades de salida (i.e. un número mayor de beneficiados, en cada momento del tiempo). Las probabilidades de rotación pueden variar significativamente entre compañías.

Por otra parte, la deducibilidad de las aportaciones se encuentra condicionada al cumplimiento de otros requisitos, relacionados con la **entidad que debe administrar el fondo de pensiones** (fideicomiso o entidad financiera) y el **régimen de inversión** que debe observar. Este último es muy general, lo que podría generar riesgos innecesarios en la administración del fondo.<sup>57</sup>

El cumplimiento del régimen de inversión que establece la regulación fiscal es difícil de supervisar, ya que la mayoría de los recursos se encuentran invertidos en fideicomisos o contratos de intermediación bursátil. Los datos sobre la cartera que son reportados a CONSAR, resultan demasiado agregados, además de que se carece de las facultades para supervisarlos. Los recursos administrados por los planes ocupacionales superan los 520 mmdp (2.5% del PIB), siendo que el 50% de ellos se encuentran invertidos en deuda gubernamental, el 25% en renta variable nacional y el 12.5% en deuda privada (Figura 23).

**Figura 23. Cartera de los planes ocupacionales**

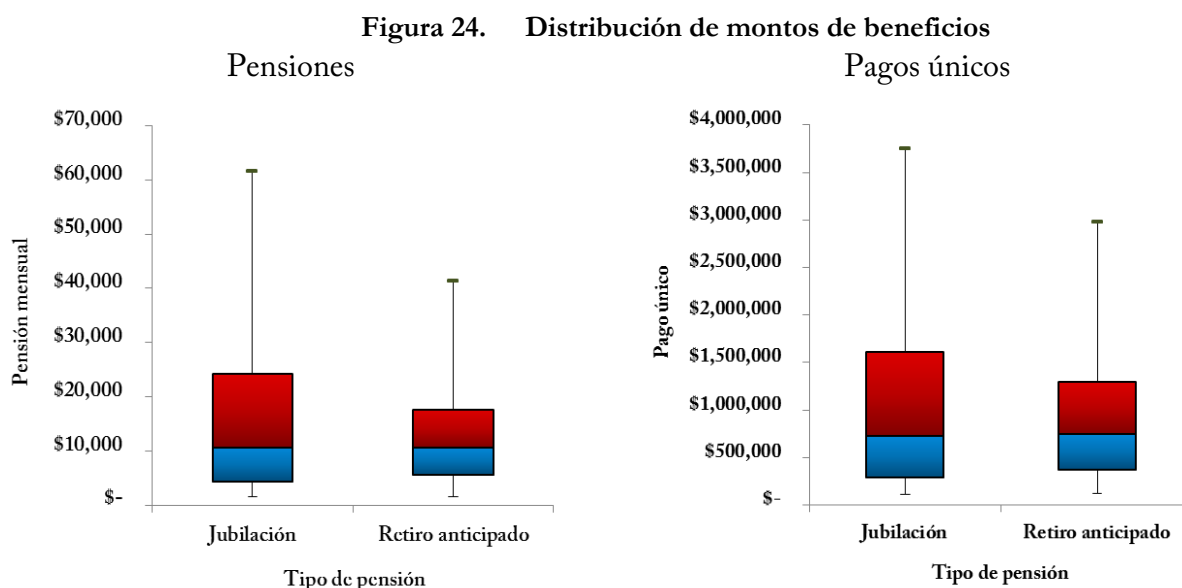


La regulación fiscal contempla como exentos los ingresos por pensión, hasta un límite de 15 salarios mínimos. Esto vuelve al ahorro voluntario (personal y ocupacional) muy atractivo para los trabajadores de altos ingresos, quienes pueden acceder a un tratamiento EEE, gracias a la deducibilidad de las aportaciones, para la mayor parte de los beneficios previsionales que lograrán.

<sup>57</sup> De acuerdo a la normativa fiscal, el menos el 30% de los recursos del fondo del plan debe ser invertido en valores a cargo del Gobierno Federal o en acciones de sociedades de inversión en instrumentos de deuda. La diferencia deberá invertirse en valores aprobados por la CNBV, como objeto de inversión de las reservas técnicas de las instituciones de seguros, o en la adquisición o construcción y venta de casas para trabajadores del contribuyente que tengan las características de vivienda de interés social, o en préstamos para los mismos fines, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias, o en certificados de participación emitidos por las instituciones fiduciarias respecto de los fideicomisos a que se refiere el artículo 188 de la LISR, siempre que en este caso la inversión total no exceda del 10% de la reserva.

La inversión en partes relacionadas deberá ser máximo del 10% del total de los recursos.

Los datos recabados por CONSAR permiten obtener un promedio de las pensiones y pagos únicos otorgados por los planes ocupacionales, a nivel de plan, los cuales se muestran en la 0. Destaca la dispersión que existe al interior de la industria, donde algunos planes reportan pensiones por arriba de 50 mil pesos mensuales y pagos únicos por encima de los tres millones de pesos.



El ofrecimiento de rentas vitalicias privadas resulta muy caro en mercados poco desarrollados (escasa demanda y poca competencia), como lo es el mexicano. Lo anterior, junto con la posibilidad de asimilar el pago único a una indemnización legal, es determinante para que cerca del 80% de los planes opten por esta opción, como la forma de entregar los beneficios.

El pago único puede resultar adecuado si va acompañado de una asesoría financiera al pensionado, con el fin de que éste pueda hacer un uso informado y consciente de sus recursos. De hecho, algunos planes de pensiones pueden utilizar una parte del pago único para financiar la continuidad voluntaria de la cotización del trabajador, topada a 25 salarios mínimos, lo que le permitirá mejorar la pensión de L73 que recibirá a partir de los 65 años. Si bien, puede constituir un consejo efectivo para el pensionado, resulta en un incremento notable del costo fiscal que debe enfrentar el IMSS.

### ***VI.3. Regulación de Seguridad Social***

#### ***VI.3.1. Planes de Registro Electrónico***

La normativa de seguridad social apoya el esfuerzo por mejorar la cobertura y tasa de remplazo esperadas del sistema obligatorio, evitando incrementar el costo de implementación de los planes. La Ley del Seguro Social (art. 27), excluye del salario base de cotización las aportaciones que realice el patrón al plan, por lo que no debe pagar contribuciones al IMSS sobre este concepto. La Ley otorga a CONSAR la facultad de

definir los requisitos que deben cubrir los planes para acceder a este beneficio, sin embargo, la Comisión carece de facultades para supervisar su cumplimiento.

Las Disposiciones de Carácter General Aplicables a Planes de Pensiones (Disposiciones) requieren básicamente que: (i) los beneficios se otorguen de forma general, pudiendo distinguir entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados; (ii) los patrones remitan a CONSAR, a través de un cuestionario electrónico, información sobre su plan de pensiones;<sup>58</sup> y (iii) el pago de la pensión se realice sólo cuando el trabajador se separe definitivamente de la empresa.

### ***VI.3.2. Planes Autorizados***

La regulación de seguridad social (Leyes del Seguro Social y del ISSSTE) prevé que los trabajadores que adquieran una pensión de un plan ocupacional autorizado por CONSAR, podrán retirar sus recursos acumulados en la cuenta individual.

Las Disposiciones establecen una lista de documentos que deben ser remitidas a CONSAR por un actuario autorizado por la misma Comisión, en el cual se certifiquen las “obligaciones, costos y suficiencia del fondo para cubrir las pensiones en curso de pago y las que se estime otorgar a los trabajadores participantes”.<sup>59</sup> A su vez, las Disposiciones requieren que la valuación se apegue a “las guías y principios de la práctica actuarial generalmente aceptados”, señalando específicamente la tabla de mortalidad (de reservas técnicas) y la referencia (condiciones del mercado) que debe utilizarse para definir la tasa de descuento.

### ***VI.3.3. Retiro de SAR 92, bajo la figura de un plan ocupacional***

Las Leyes derogadas (LSS de 1973 y LISSSTE de 1983) daban el derecho a los pensionados de planes ocupacionales de retirar los recursos de las subcuentas de Vivienda 92 y SAR 92 (las únicas que existían antes de la creación del SAR), sin importar la edad a la que obtengan la pensión. Derivado de esto, las Disposiciones de carácter general en materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CUO) prevén esta posibilidad.

<sup>58</sup> Este requisito es el fundamento del Sistema de Registro Electrónico de Planes de Pensiones (SIREPP), el cual le ha permitido a CONSAR obtener información estadística de la industria, a partir de 2006.

<sup>59</sup> Las pensiones otorgadas por el plan deben ser superiores al 130% de la pensión mínima garantizada.



## VII. Recomendaciones

Las recomendaciones que considera este documento se vierten sobre los tres tipos de ahorro voluntario analizados:

- 1) Ahorro voluntario, personal
- 2) Ahorro voluntario, automatizado
- 3) Planes ocupacionales

### *VII.1. Recomendaciones relativas al ahorro voluntario - personal*

Las políticas públicas que se han implementado, promoviendo las ventajas y la necesidad del ahorro voluntario, facilitando el acceso a los canales de ahorro (i.e. formalizando una mayor proporción del ahorro) han impulsado al ahorro voluntario personal. En este aspecto, resulta adecuado continuar dicho esfuerzo, buscando algunos mecanismos que podrían incrementar la participación de la base de ingresos.

Sin duda, el uso de la tecnología ha modificado la forma como accedemos a los canales formales de ahorro. Los servicios digitales (banca por internet, aplicaciones) permiten no sólo realizar el ahorro en línea (sin tener que acudir a una sucursal), de forma segura, sino también recibir alertas y recordatorios que empujen al ahorrador (*nudging*), consejos y asesoría (calculadoras, *roboadvisers*), estados de cuenta y realizar retiros.

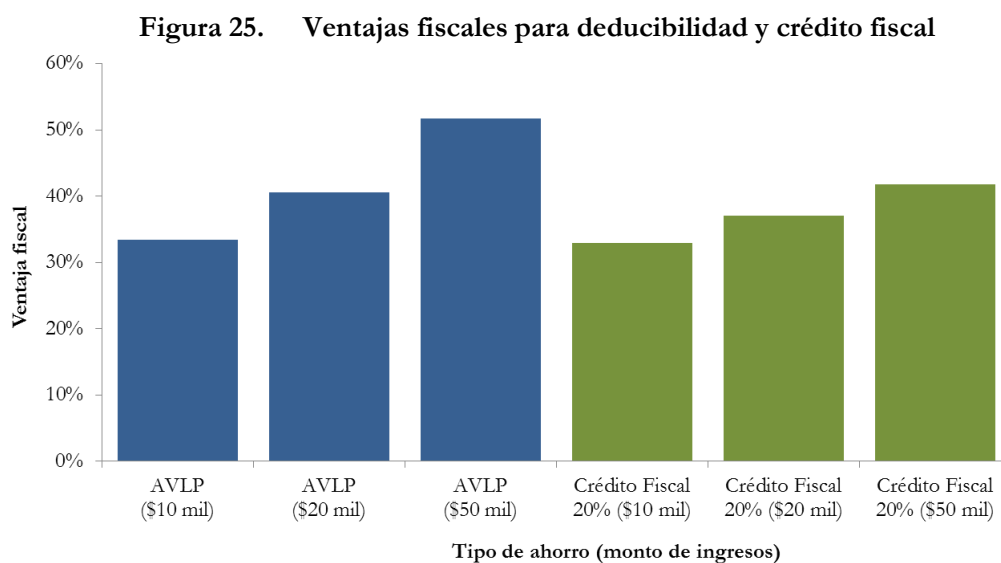
Es necesario que los **incentivos financieros otorgados al ahorro de largo plazo sean simples y se encuentren homologados**, con la finalidad de que todos los proveedores puedan competir en condiciones similares y todos los ahorradores puedan entender y acceder a los incentivos a su ahorro previsional.

Podría analizarse cambiar el **esquema de deducibilidad por uno de crédito fiscal**, con la finalidad de hacer más atractivo el ahorro voluntario a los estratos de bajos y medianos ingresos, lo que limitaría la regresividad del esquema actual. Bajo un diseño de estas características

- Se ofrecería un crédito fiscal equivalente al 20% de la contribución del ahorrador. Al tratarse de una tasa fija, la regresividad sería menor con respecto a la deducibilidad, donde los mayores ingresos enfrentan tasas impositivas más altas (hasta del 35%).
- El crédito fiscal, en caso de ser mayor al ISR a pagar, se depositaría a la cuenta de ahorro (SAR o plan personal de retiro), con lo que se incrementaría el ahorro previsional.
- Seguiría aplicándose un límite al monto del ahorro que puede aplicar a este incentivo, igual al que existe hoy (10% del ingreso o cinco UMA, lo que resulte menor). De igual forma se requeriría realizar una declaración anual.
- Las aportaciones del Gobierno Federal (crédito fiscal) se registrarán en una subcuenta especial, sumándose al monto constitutivo de la pensión (producto de retiro que elija el trabajador) o, en su caso, considerándose para efecto de la pensión universal complementaria. Sólo podrían ser retiradas al momento de la jubilación (retiro del esquema de seguridad social - SAR).

- Las aportaciones del trabajador serían de libre disposición, pudiendo ser retiradas al momento de la jubilación (retiro del esquema de seguridad social - SAR), o a partir de los 65 años.

En la Figura 25 se muestra el efecto que tendría un esquema de este tipo, el cual otorgaría una ventaja fiscal menos regresiva.



## VII.2. Implementación de un esquema de ahorro voluntario automático e incentivado

Dado el éxito probado de los esquemas de enrolamiento automático, donde el empleador funge como facilitador o intermediario, podría considerarse su implementación en México, bajo una figura de Ahorro Voluntario Incentivado.

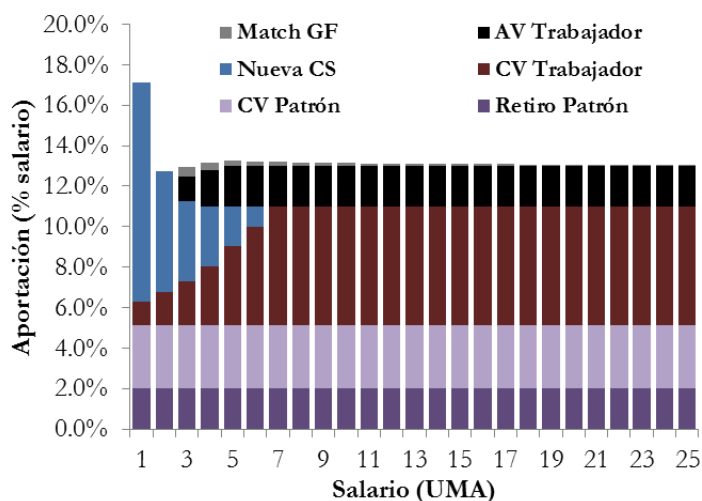
Bajo un esquema de estas características, el patrón estaría obligado a inscribir a todos sus trabajadores que ganen más de dos UMA. El trabajador tendría la opción de darse de baja (*opt- out*) en cualquier momento, aunque el patrón debería re-enrolarlo cada dos años, siempre y cuando mantenga un salario superior al umbral definido. El patrón debería descontar de la nómina del trabajador un porcentaje de su salario, en función de su nivel de ingreso, tal y como se describe en la Figura 26.

**Figura 26. Porcentaje de aportación de Ahorro Voluntario Incentivado**

| Rango Salarial | Porcentaje de Ahorro |
|----------------|----------------------|
| 2.1 - 3 UMA    | 1.25%                |
| 3.1 - 4 UMA    | 1.80%                |
| 4.1 UMA o más  | 2.00%                |

La intención al establecer estos porcentajes de ahorro voluntario sería complementar las aportaciones obligatorias de los trabajadores, las cuales, de acuerdo a la propuesta desarrollada en el documento “Una ruta para elevar las tasas de reemplazo en México: las aportaciones y subsidios en el Sistema de Ahorro para el Retiro”, se ubicarían en un rango de 11.0% a 17.1% del salario del trabajador (Figura 27).<sup>60</sup> Sumando el ahorro voluntario y el *match* aportado por el Gobierno Federal, descrito más adelante, las aportaciones totales que recibiría la cuenta individual se ubicarían en un rango de 13.0% a 17.1% del salario, con lo que sería posible alcanzar tasas de reemplazo del 60%

**Figura 27. Aportaciones obligatorias y voluntarias propuestas**



El ahorro voluntario se dividiría en dos subcuentas:

- Ahorro de corto plazo (20%), el cual podrá ser retirado por el trabajador una vez al año.
- Ahorro de largo plazo (80%), el cual podrá retirarse hasta el momento del retiro.

Quedarían excluidos de esta obligación, los patrones que tengan implementado un plan ocupacional que cumpla con la regulación que se propone para los planes ocupacionales, explicada más adelante, y que otorgue al menos los siguientes beneficios:

- Planes de beneficio definido o mixtos: deberá ofrecer una tasa de reemplazo mínima de 0.25%, por cada año de aportación, al cumplir los requisitos de retiro.<sup>61</sup>
- Planes de contribución definida: deberán cumplir con los niveles mínimos de aportación que se prevén en el esquema automático, sin importar quien los financie (patrón o trabajador)

<sup>60</sup> El hecho de que los trabajadores con salarios de hasta tres UMA recibirían aportaciones por encima del 11.0% se debe al efecto que genera la Cuota Social, la cual, al establecerse en 9.5914 pesos para los primeros cuatro rangos salariales, terminaría superando el 11% en los primeros tres rangos.

<sup>61</sup> Este parámetro surge de homologar la tasa de reemplazo que se espera obtener de una aportación del 2% sobre el salario, considerando un periodo de cotización de 40 años:  $9.2\%$ . Los planes de beneficio definido suelen garantizar una tasa de reemplazo por cada año de cotización, en este caso:  $0.25\% \times 40 = 10\%$ .

El patrón podrá realizar aportaciones fijas o *matching contributions* a las cuentas individuales del trabajador, las cuales podría deducir bajo la regulación fiscal aplicable. La antigüedad máxima para acceder a estos recursos (*vesting*) no debería ser mayor a cinco años.

El Gobierno Federal podría ofrecer un *match*, bajo los parámetros que aparecen en la Figura 28, lo cual representaría entre 0.05% - 0.45% del salario del trabajador.<sup>62</sup> Las aportaciones del Gobierno Federal se registrarán en una subcuenta especial, sumándose al monto constitutivo de la pensión (producto de retiro que elija el trabajador) o, en su caso, considerándose para efecto de la pensión universal complementaria. Las aportaciones del trabajador y, en su caso, del patrón, serían de libre disposición.

**Figura 28. Incentivos financieros**  
(*matching* sobre el ahorro voluntario de largo plazo)

| Trabajador          | Match |
|---------------------|-------|
| Primeros \$600      | 50%   |
| \$601 - \$1,000     | 25%   |
| \$1,001 en adelante | 0%    |

La estructura de aportaciones obligatorias esbozada en la Figura 27, contempla la re-focalización de la Cuota Social en los primeros seis rangos salariales. Con el esquema de Ahorro Voluntario Incentivado, los trabajadores que dejarían de percibir la Cuota Social (aquellos que ganen más de seis UMA) podrían recuperar una parte de las aportaciones del Gobierno Federal a través del *match*, para lo cual sólo tendrían que contribuir voluntariamente el 2% de su salario.<sup>63</sup>

La introducción del esquema de ahorro voluntario incentivado contemplaría mecanismos de gradualidad:

- Los patrones estarían obligados a participar (i.e. aplicar el descuento a sus trabajadores) de forma gradual, empezando a ser aplicable sólo en las grandes empresas (+250 trabajadores) y gradualmente (2-3 años), incluyendo al resto. Una vez implementado, el esquema sería aplicable para todas las empresas con al menos 50 trabajadores.<sup>64</sup>
- El descuento al trabajador se realizaría en porcentajes crecientes de su salario, con la finalidad de no reducir drásticamente el ingreso disponible del trabajador. El descuento completo podría alcanzarse en un periodo de tres años.

**VII.2.1. Valuación del costo fiscal del *match* gubernamental**

<sup>62</sup> La cuantía y el diseño del *match* son arbitrarios, considerando que la principal limitante es la dimensión de los recursos fiscales destinados al esquema. Una parte del ahorro que podría generarse al redefinir la deducción fiscal como créditos fiscales, podría utilizarse para financiar el costo del *match*.

<sup>63</sup> Además, los estratos de medianos y altos ingresos mantendrían acceso a los beneficios del ahorro voluntario personal, en forma de créditos fiscales, dada su mayor participación en las declaraciones anuales al SAT.

Los trabajadores que ganan menos de \$400 mil anuales (+/- 14 UMA) no están obligados a realizar una declaración anual de impuestos, por lo que no son usuarios recurrentes de los incentivos ya existentes al ahorro voluntario.

<sup>64</sup> De acuerdo a datos del IMSS, en 2017 existían casi 950 mil registros patronales, de los cuales poco más 55 mil cumplen con este criterio, empleando a 13.9 millones de trabajadores.

Tomando como referencia la evidencia empírica internacional, es probable que una parte de los trabajadores enrolados decidiera activamente tramitar su salida del esquema de ahorro voluntario (de forma decreciente, conforme su salario aumenta), por lo que la participación esperada sería la siguiente:

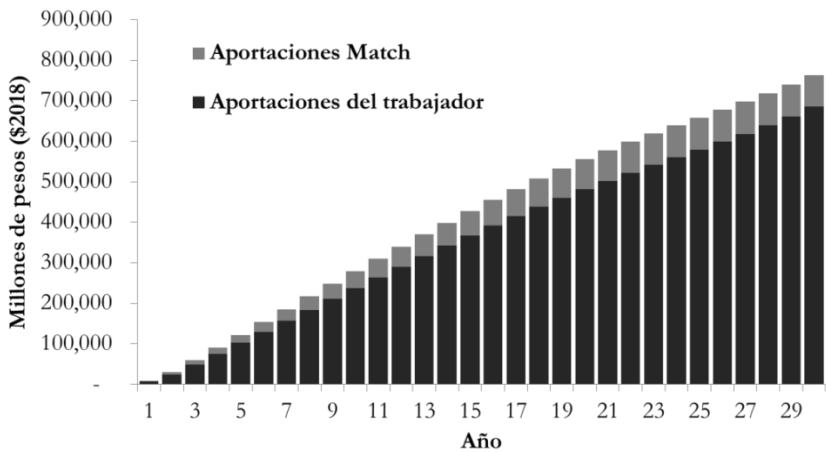
**Figura 29. Participación en el esquema de ahorro voluntario incentivado**  
(Take-up rate)

| Rango Salarial | % Participación |
|----------------|-----------------|
| 2.1 - 3 UMA    | 60%             |
| 3.1 - 4 UMA    | 70%             |
| 4.1 UMA o más  | 80%             |

Con estos supuestos, es posible aproximar el costo de los incentivos (*match*) en 3,700 millones de pesos anuales (0.33% del PIB, en valor presente para los siguientes 50 años). Bajo un escenario de participación total (100% en todos los rangos), altamente improbable, el costo fiscal del programa podría alcanzar los 4,900 millones de pesos anuales (0.41% del PIB en valor presente para los siguientes 50 años).

Los recursos administrados bajo este esquema crecerían rápidamente, alcanzando los 250 mmdp (reales) al décimo año de la implementación, constituyéndose como una fuente relevante para el financiamiento de las pensiones (Figura 30).

**Figura 30. Activos administrados bajo el esquema de Ahorro Voluntario Incentivado**



### VII.2.2. Posibles esquemas para administrar el ahorro voluntario incentivado

Administrar el **ahorro voluntario incentivado a través de las AFORE** tendría las siguientes ventajas:

- El SAR posee la infraestructura adecuada para recaudar aportaciones (a través del IMSS) dispersar los flujos a las cuentas individuales (a través de ProceSAR) e invertir el ahorro en vehículos de largo plazo.



- Todos los trabajadores formales (la población objetivo de este esquema) poseen ya una cuenta individual, por lo cual el trabajador recibiría la información sobre su ahorro previsional, obligatorio y voluntario, de una sola fuente.

La mayor desventaja que tendría este esquema es que no generaría una presión competitiva que resultase en menores comisiones y mayores incentivos a mejorar la administración del ahorro. Una opción para obtener una reducción en las comisiones, sería obligar a las AFORE a ofrecer una SIEFORE adicional que cobre una comisión reducida al ahorro voluntario que administre, como contraprestación al incremento en el flujo de recursos que estarían administrando.<sup>65</sup>

El ahorro voluntario incentivado constituye un pilar adicional del sistema de pensiones. Utilizar un administrador distinto a las AFORE no significaría *per se*, duplicar la infraestructura, ya que otros administradores ya poseen las capacidades necesarias (operadores de fondos, aseguradoras, managers internacionales). Tampoco se estarían duplicando las comisiones, dado que estas se cobran sobre el saldo administrado, no sobre el número de cuentas. Es más, hoy en día los trabajadores que realizan ahorro voluntario suelen hacerlo a través de diversos vehículos, como los planes personales de retiro, los seguros dotales (aseguradoras) y en las propias AFORE. El objetivo principal del enrolamiento voluntario es la masificación del ahorro, no la homologación del vehículo que lo administra, lo cual resulta secundario.

Por ello, una segunda alternativa sería que **cada patrón o sector productivo seleccione al administrador** del ahorro voluntario, al igual que sucede en Estados Unidos, Reino Unido, Australia u Holanda.

- La ventaja en esto sería que una mayor presión competitiva, al fungir como agregadores de demanda. El trabajador individual siempre tendrá un menor poder de negociación que una empresa con cientos de trabajadores, lo que podría mejorar las condiciones de contratación (comisiones). Además, el monitoreo sobre el desempeño del administrador podría incrementarse, lo que mejoraría los incentivos a sofisticar la administración del ahorro.
- La principal desventaja es que pudieran surgir conflictos de interés entre el administrador y el patrón, difíciles de supervisar. Además, dado que el patrón incurriría en un costo (tiempo y recursos) al tener que seleccionar y supervisar al administrador, podría decidir evadir su responsabilidad o realizarla de forma inadecuada. Incluso, estaría sujeto al riesgo de enfrentar demandas por parte de sus empleados, ante un desempeño inadecuado o negligente del administrador.<sup>66</sup>

La tercera opción es la que podría resolver esta problemática: **administrar el ahorro voluntario a través de un esquema licitado.**

- Existen varias ventajas de un esquema licitado, siendo la más evidente la posibilidad de obtener una comisión reducida. A nivel agregado, el Ahorro Voluntario Incentivado resultará relevante en un mediano plazo. Como se comentó en la sección anterior, los montos administrados podrían

<sup>65</sup> En Australia y Hong Kong, los administradores de planes de contribución definida ofrecen vehículos default, de bajo costo, bajo estándares mínimos de diversificación.

<sup>66</sup> Este riesgo de agencia es lo que llevó a incluir, en la reforma de 2006 realizada en Estados Unidos, la definición de los Qualified Default Investment Alternatives (QDIA), los cuales se consideraban una opción segura (safe harbor) que protege al empleador de su responsabilidad fiduciaria asociada con la elección del administrador.

alcanzar los 250 mmdp en una década, lo que es comparable con el tamaño que hoy presentan las AFORE medianas.

- El esquema de licitación se ha experimentado en distintos países, como Chile (para los nuevos entrantes) o Reino Unido (NEST), con buenos resultados. Las comisiones en ambos casos han resultado muy por debajo del promedio de la industria, motivado por la agregación de la demanda que reduce los costos de adquirir una cartera de clientes. Pero no solo eso, dado que no existiría traspasos entre administradoras, el gasto comercial sería innecesario, lo que mantendría los costos reducidos.
- Para evitar que la administradora ganadora de la licitación estructure un portafolio inadecuado, la licitación debe considerar la política de inversión, así como las capacidades y experiencia del administrador. El caso del NEST resulta aleccionador, dada la sofisticación y diversificación global de los portafolios, contruidos a partir de una mezcla de fondos administrados por managers internacionales y calibrados de acuerdo a la edad del participante (como Target Date Funds).
- El régimen de inversión no tendría por qué restringirse a la Ley del SAR (sobre todo si persiste la limitante de activos internacionales), dado que se trata de ahorro voluntario, aunque sin duda debería ser supervisado por CONSAR, quien posee la infraestructura y experiencia para regular un esquema basado en la capitalización de cuentas individuales.
- Mantener los incentivos a ofrecer un buen servicio de administración, bajo estándares internacionales, requeriría la conformación de un gobierno corporativo sofisticado, cuya composición garantice la inclusión de expertos (en inversiones) independientes y representantes de los trabajadores. Al igual que en el NEST, se requeriría crear la figura de un administrador (e.g. un fideicomiso), quien a su vez debería subcontratar el servicio de inversión a través de una licitación (abierta internacionalmente, en el que podrían participar las AFORE). El fideicomiso debería ofrecer información oportuna (estados de cuenta, reportes anuales) a los afiliados.
- La infraestructura del SAR seguiría desempeñando un papel relevante. El esquema operativo sería el mismo, donde el IMSS recaudaría las aportaciones, utilizando a ProceSAR para dispersar los recursos hacia la administradora ganadora de la licitación. Los patrones no enfrentarían ningún costo o trámite adicional, salvo dar aviso al IMSS de las bajas solicitadas por sus trabajadores.
- Con la finalidad de darle al trabajador la opción de escoger un vehículo más acorde con su perfil (i.e. no limitar su libertad), podría existir la posibilidad de realizar transferencias anuales (o cada cinco años) de los recursos acumulados en el esquema de Ahorro Voluntario Incentivado a la AFORE de cada trabajador, siempre y cuando este lo solicite.

### ***VII.3. Recomendaciones relativas a los planes ocupacionales***

Como se comentó en las secciones anteriores, los planes ocupacionales en México muestran un alcance limitado, producto de la alta informalidad que muestra el mercado laboral, y de la atomización y baja productividad que mantienen las empresas. Bajo estas condiciones, resulta imperioso impulsar reformas que incrementen la formalidad y productividad de la economía.

Como complemento, la regulación existente deberá mejorarse, si se quiere promover una mayor cobertura y fortaleza de los planes ocupacionales, con la finalidad de constituirse como un complemento preponderante de los ingresos en el retiro.

### *VII.3.1. Seguro por desempleo e indemnización legal*

Como se comentó, una de las razones por las que las empresas implementan planes ocupacionales está relacionada con el alto costo laboral que les representa la indemnización legal, por lo que utilizan la figura de un plan ocupacional para pre-financiar el pasivo contingente, aprovechando las ventajas fiscales que se otorga al ahorro previsional.

En 2002, Chile implementó un seguro de desempleo, cuyo diseño evita los incentivos perversos que se generan (riesgo moral) bajo esquemas tradicionales, financiados con impuestos generales. La indemnización en Chile es equivalente a un mes de salario por cada año laborado, de la cual, el patrón puede reducir sus aportaciones a la subcuenta de Cesantía (seguro de desempleo).

En México, la normativa de seguridad social vigente prevé la posibilidad de realizar retiros de la cuenta individual por motivos de desempleo, con la desventaja de que el trabajador pierde semanas de cotización en proporción al monto retirado. Para evitar que dichos retiros erosionen la capacidad de alcanzar los requisitos de cotización, podría **implementarse un seguro de desempleo**, donde el patrón pueda descontar las aportaciones y rendimientos (considerando un rendimiento hipotético) del pago por indemnización (igual que sucede en Chile).<sup>67</sup>

Se trataría de una forma de incentivar las posibles aportaciones adicionales que requiere el sistema, al ampliar las posibilidades de uso de los recursos aportados por el patrón, de tal forma que reduzca el costo de la indemnización legal. En este caso, el trabajador podría utilizar estos recursos para financiar el ingreso en su desempleo o, en caso de subsistir hasta la jubilación, complementar su ingreso en el retiro. Al establecerse el seguro de desempleo, se podría eliminar la posibilidad de realizar retiros por este concepto en el SAR, lo que mejoraría la tasa de reemplazo que arroja el sistema.<sup>68</sup>

Los retiros estarían condicionados a la cotización de al menos 12 meses (i.e. máximo podrá retirarse una vez al año, si se cotiza continuamente), limitándose a tres pagos decrecientes (50%, 40% y 30% del último salario reportado), lo que genera incentivos a buscar empleo. Los pagos se realizarían hasta donde alcancen los recursos de la subcuenta, independientemente de si el desempleo involucró el pago de una indemnización (desempleo voluntario o involuntario). Si el trabajador encuentra empleo antes, los retiros cesarían en ese momento.

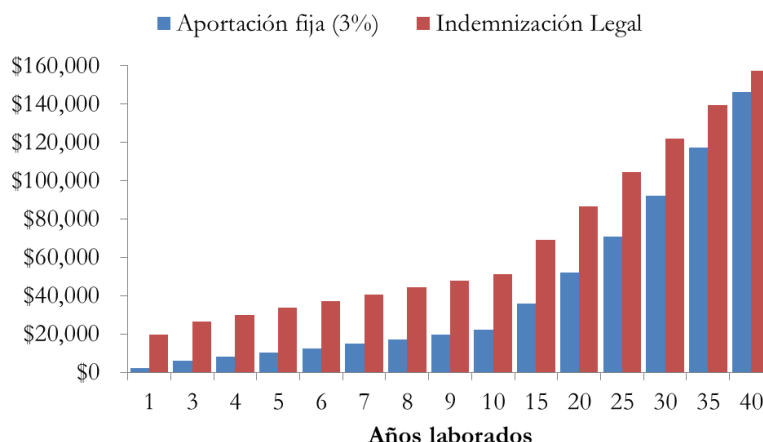
El esquema podría estar administrado bajo la misma figura del Ahorro Voluntario Incentivado, es decir, licitando al administrador (así funciona en Chile). El trabajador desempleado también podría contar con su ahorro voluntario de corto plazo (20% del ahorro automático), el cual puede retirar una vez al año.

Si la subcuenta recibiera aportaciones equivalentes al 3% del salario, cuando el trabajador acumulara una antigüedad importante en la empresa (10 o 20 años), el beneficio que obtendría de este seguro llegaría representar un porcentaje significativo (43% o 60%, respectivamente) de la indemnización (Figura 31).

<sup>67</sup> Se debe prever un rendimiento hipotético dado que el patrón que paga la indemnización podría ser distinto al que fondeo la cuenta del trabajador, el cual puede cambiar de empleo voluntariamente o no realizar los retiros por desempleo. De esta forma, el patrón que indemniza sólo debería restar sus aportaciones, actualizadas a un valor presente, para lo cual se utiliza el rendimiento hipotético (e.g. 3% real). El administrador del esquema deberá invertir en un portafolio que permita alcanzar este supuesto.

<sup>68</sup> En 2017 se registraron cerca de 1.65 millones de retiros parciales por desempleo, que acumularon 8,424 millones de pesos.

**Figura 31. Beneficio del seguro de desempleo vs la indemnización legal**  
(Trabajador con ingresos equivalentes a dos UMA)



Sin duda, al hacer obligatorio el pre-fondeo de la indemnización legal, algunas empresas podrían replantear la conveniencia de contar con planes ocupacionales que fueron constituidos, en parte, con la finalidad de hacer frente a esta contingencia laboral. Los planes ocupacionales que decidieran continuar operando, complementarían el ahorro para el retiro de los trabajadores, haciéndose acreedores a los beneficios fiscales que se ofrecen a este pilar.<sup>69</sup> Una forma adicional de motivar las aportaciones adicionales que se requerirían, sería devolver la deducibilidad total (100%) de las aportaciones realizadas a los planes de pensiones, una vez que se implementen los cambios regulatorios que se explican más adelante, los cuales buscan fortalecer la salud financiera y la seguridad de los recursos previsionales.

### ***VII.3.2. Portabilidad entre planes ocupacionales y conectividad con el pilar contributivo***

Independientemente de que prospere el establecimiento de un seguro de desempleo capitalizado, es necesario plantear ajustes normativos que permitan un aprovechamiento integral del ahorro previsional que se acumula en los planes ocupacionales, así como un uso eficiente de los incentivos fiscales otorgados.

**Portabilidad entre planes y ahorro personal** - Cuando un trabajador se separa de una empresa que patrocina un plan de pensiones, sin cumplir los requisitos de pensión, tiene derecho a recibir una parte de los beneficios adquiridos que haya acumulado hasta ese momento en el plan. Por ejemplo, si se trata de un plan de contribución definida, recibe sus aportaciones y una parte de (o todas) las contribuciones que haya realizado su patrón, dependiendo de las condiciones de *vesting* que contemple el plan. Si se trata de un plan de beneficio definido, el patrón debe monetizar los derechos adquiridos (e.g. tasa de reemplazo de 2% por año de servicio), convirtiéndolo en un pago único.<sup>70</sup> Estos recursos son independientes de la liquidación o

<sup>69</sup> Permanecerían aquellos planes que buscan retener a sus trabajadores a través de paquetes de prestaciones competitivos o los que son producto de la cultura corporativa de la empresa patrocinadora.

<sup>70</sup> En otras palabras, se le entrega la Obligación por Beneficios Definidos (OBD) acumulada por el trabajador, que representan sus beneficios devengados hasta ese momento. Si bien, esta práctica no es común en el caso mexicano, sí se aplica de forma generalizada en otros países. Constituye una de las recomendaciones de la OCDE que se deben impulsar en la legislación nacional, como se propone más adelante.



indemnización que recibe el trabajador, los cuales utiliza para suavizar sus periodos de desempleo (además de las prestaciones que para este efecto contemple la legislación).

La práctica internacional es que los recursos del plan ocupacional que abandona el trabajador sean transferidos al plan ocupacional del nuevo patrón, en caso de que éste cuente con uno (el cual debe ser de contribución definida, para que tenga sentido el depósito de recursos), o a un plan personal de retiro. Acorde con esta práctica, los recursos que retira un trabajador de un plan ocupacional, sin cubrir los requisitos de jubilación que establece el propio plan, deberían ser transferidos obligatoriamente a la subcuenta de ahorro complementario del trabajador, los cuales sólo pueden ser retirados al momento de la jubilación, ya sea que se alcancen los requisitos de pensión o no, o a partir de los 65 años.<sup>71</sup> El retiro de estos recursos puede realizarse en efectivo, o acumularse al monto constitutivo, lo cual resulta adecuado para esquemas que complementan la pensión del esquema obligatorio.

**Pago de los beneficios de los planes a través del SAR** – Un caso distinto son aquellos esquemas que resultan sustitutos del SAR, a los cuales se encuentran afiliados miles de trabajadores de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales. En el caso de algunos de ellos, recientemente reformados, su normativa contempla que las cuentas individuales que se generen sean administradas bajo la infraestructura del SAR, ya sea en un fondo previsional (abierto en una sola AFORE para este fin específico, e.g. Pemex, CFE, SRE) o a través de subcuentas especialmente creadas para ello (ISSEMyM). Además, algunos esquemas prevén que los beneficios se paguen a través de rentas vitalicias.

La contratación de una AFORE para administrar el plan ocupacional (el esquema local o de la dependencia) resulta lo más eficiente. La agregación de la demanda que realiza el patrón genera los incentivos adecuados a mejorar el servicio de la AFORE, en términos de precio, calidad y rendimiento.

La posibilidad de que estos esquemas se integren completamente al SAR, donde cada trabajador seleccione la AFORE de su preferencia, resulta ineficiente. Para lograrlo, se requeriría que todas las administradoras tengan disponibles los canales para recibir las aportaciones (provenientes de la tesorería de cada institución o gobierno estatal, en lugar del IMSS o ISSSTE) y para administrar subcuentas específicas, considerando requisitos y parámetros específicos (e.g. nivel de aportaciones, edad de retiro). La complejidad operativa de crear un número indeterminado de subcuentas (tantas como esquemas y reglas diferenciadas existan) debe ponderarse ante el tamaño limitado que tendrán cada uno de estos esquemas.

Para ofrecer las rentas vitalicias, deberán establecerse los canales de interconexión con las aseguradoras de pensiones, los cuales, bajo la normativa vigente, sólo pueden recibir ahorro obligatorio IMSS o ISSSTE. Bajo el statu quo, al ahorro que reciban de otras fuentes (e.g. provenientes de esquemas ocupacionales) se le daría trato de ahorro voluntario, lo que permitiría que el trabajador lo retire en una sola exhibición (incumpliendo la normativa e intención de los esquemas reformados). En todo caso, resultaría conveniente la creación de una (nueva) subcuenta de ahorro voluntario especial, la cual deberá utilizarse forzosamente para el monto constitutivo de las pensiones, bajo los mismos términos que la subcuenta de Cesantía y Vejez, del ahorro obligatorio.

---

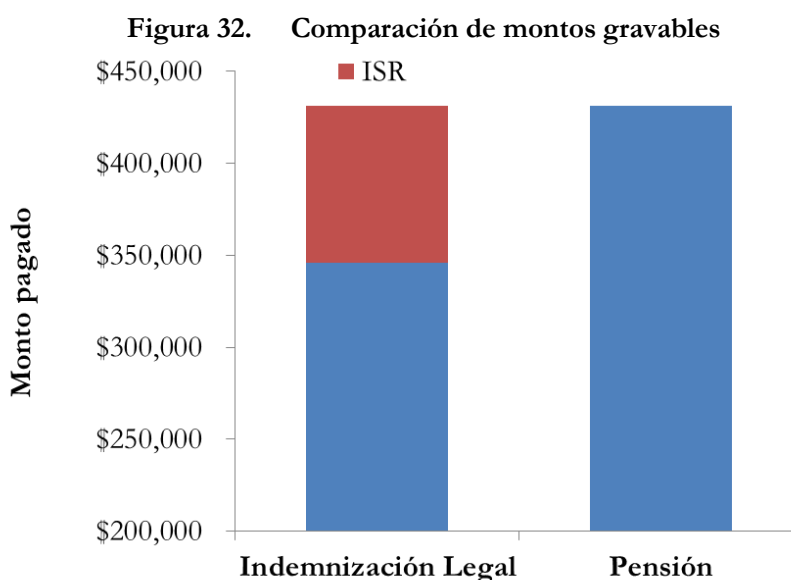
<sup>71</sup> Bajo la normativa vigente, el trabajador puede recibir los recursos en efectivo, pagando los impuestos respectivos. Sin embargo, las aportaciones que realizan los patrones a los fondos de pensiones ocupacionales (las cuales se utilizan para pagar el beneficio en comento) perciben beneficios fiscales cuyo objetivo es promover la diversificación de las fuentes de ingreso en el retiro; dejar abierta la posibilidad de que sean retirados en efectivo (aunque el trabajador pague impuestos sobre dichos ingresos) impide que se cumpla con el objetivo señalado.



**Uso eficiente de los incentivos a los planes ocupacionales** - Como se comentó en una sección anterior, al recibir una pensión en lugar de una indemnización, tanto el trabajador como el patrón resultan ganadores, dado que el primero recibe el pago exento de impuestos (en la gran mayoría de casos), mientras el segundo puede cubrir el riesgo de la indemnización a través de un mecanismo de ahorro incentivado.

Dado que el Gobierno Federal otorga incentivos fiscales (deja de percibir impuestos) a las aportaciones y a las pensiones, sin que estos incentivos se reflejen en un ahorro en las posibles garantías o beneficios que otorga en los demás pilares (no contributivo y contributivo), resultaría conveniente que, en caso de que los planes ocupacionales sigan siendo utilizados para financiar las indemnizaciones, una parte de los impuestos que se ahorra el trabajador sean transferidos a la misma subcuenta de ahorro voluntario especial que se comentó en la sección anterior (utilizada forzosamente para el monto constitutivo de las pensiones), lo que permitirá, además de incrementar la tasa de reemplazo del trabajador, reducir el costo de la PMG, la L73 o la PUC.<sup>72</sup>

Por ejemplo, tomando el caso de un trabajador con ingresos mensuales a 10 UMA, con una antigüedad en su empresa de 20 años, su indemnización rondaría los 430 mil pesos. Al asimilarla a una pensión, el trabajador se ahorraría cerca de 85 mil pesos de impuestos (Figura 32). La propuesta es traspasar una parte (10 – 20%) de este monto a la subcuenta de ahorro voluntario ya comentada.<sup>73</sup>



<sup>72</sup> Lo anterior sólo sería aplicable para aquellos esquemas de beneficio definido o híbridos que otorguen el beneficio a través de un pago único.

<sup>73</sup> Para identificar los montos correspondientes, el patrón tendría que hacer el cálculo de la indemnización, independientemente de que el trabajador tenga derecho a una pensión superior a esta. La diferencia en los impuestos pagados entre la indemnización y una pensión equivalente a esta es la que se transferiría a la cuenta individual del trabajador.

### ***VII.3.3. Regulación de planes ocupacionales***

La regulación y supervisión de los planes ocupacionales debe ampliarse y sofisticarse, con la finalidad de crear un ecosistema adecuado para el desarrollo de planes ocupacionales fuertes, que garanticen la seguridad de los recursos y derechos de los trabajadores afiliados.

Es indispensable definir un regulador específico para los planes ocupacionales, encargado de emitir la regulación necesaria y supervisar su cumplimiento. Dicha autoridad debe contar con las facultades necesarias para recabar información periódica sobre el estado que guarda el plan (condiciones, modificaciones), reportes de las aportaciones y pagos, inversiones, etcétera. Además, podrá requerir información adicional y actuar en coordinación con otras autoridades fiscalizadoras.

La regulación debe establecer claramente algunos requisitos mínimos que deben cumplir todos los planes, los cuales deben ser supervisados por el regulador o por alguna autoridad en coordinación con éste. Entre los principales requisitos se encuentran:

- Remitir el Texto del plan, donde se definan las condiciones y políticas aplicables. Dichas condiciones deberán ser del conocimiento de los participantes y no podrán cambiar mientras no se cuente con la no objeción del regulador.
- Establecimiento de una edad mínima (60 años) para obtener los beneficios. Esto eliminaría la posibilidad de utilizarlos como esquema de evasión de contribuciones (i.e. pago de nómina a través de pensiones)
- Requisitos máximos de *vesting* (cinco años) para acceder a las aportaciones o los derechos proporcionales ganados.
- Nivel mínimo de fondeo de 100% de la OBD, lo cual disminuiría el riesgo de insolvencia del plan. Si el plan cumple con este requisito, tendría derecho a obtener la deducibilidad completa (100%).<sup>74</sup> En caso de que el fondeo disminuya por debajo del 100% y hasta un mínimo de 50%, el plan tendría derecho a una deducción reducida, equivalente a su nivel de fondeo. Si el fondeo cae por debajo del 50%, ya no existiría deducibilidad y la empresa estaría impedida a afiliar nuevos participantes. Si el fondeo no se recupera en un periodo de tres años, el plan se cerraría, repartiendo los fondos de forma proporcional a los derechos de los trabajadores y pensionados.
- Cada que el plan caiga por debajo del nivel de fondeo, deberá establecer un periodo de recuperación, presentándolo ante la autoridad. Este plan debe incluir un calendario que detalle las acciones que se llevarán a cabo (reducir los beneficios, subir la edad, realizar mayores aportaciones). La deducibilidad de las aportaciones ya no estaría limitada al 10% del pasivo, como lo está ahora, sino al plan de recuperación presentado. Cuando el fondeo sea superior al 120%, ya no se podrán deducir aportaciones.
- La realización de una valuación actuarial anual, bajo estándares acordes a la práctica actuarial (tablas de mortalidad) y a las condiciones del mercado (tasa de descuento). La valuación deberá realizarla un actuario certificado por la autoridad, quien deberá presentar un dictamen en el que justifique, en

<sup>74</sup> Podría existir un periodo inicial amplio para alcanzar el fondeo mínimo, dado que hoy no existe.

su caso, el uso de supuestos distintos a los recomendados por la autoridad.<sup>75</sup> Si la autoridad los considera fuera de un rango aceptable, el plan perdería su derecho a la deducibilidad.

- Criterios de equidad, similares a los aplicados en la normativa norteamericana, para garantizar que los beneficios que se otorgan (financiados en parte con incentivos fiscales) no se concentren excesivamente en los rangos de altos salarios.
- Un gobierno corporativo transparente y profesional, con la participación del patrocinador, los participantes y de expertos independientes (inversiones, actuaría), encargado de tomar las decisiones relacionadas con la inversión de los recursos. El gobierno corporativo deberá establecer límites prudenciales relacionados con conflictos de interés e inversión en partes relacionadas (tanto del patrocinador como del administrador),<sup>76</sup> así como tomar las decisiones que se requieran (e.g. modificar las condiciones) para garantizar la salud financiera del plan.

---

<sup>75</sup> La CNSF deberá establecer un procedimiento para certificar las capacidades y conocimientos de los actuarios en materia de valuación de pasivos laborales. Hoy en día, no existe una entidad pública que emita esta certificación.

<sup>76</sup> El régimen de inversión permitido debe considerar que cada plan de pensiones posee necesidades específicas de liquidez y horizontes distintos de inversión, esto de acuerdo a la demografía que presenten sus participantes y el tipo de plan del que se trate. En un esquema de beneficio definido, el patrón es quien absorbe el riesgo de mercado, por lo que no existe una razón per se para limitar la forma como invierte sus recursos (excepto la inversión en partes relacionadas).

## VIII. Conclusiones

El ahorro voluntario es un pilar importante en todo sistema de pensiones. Su función principal reside en la suavización del ingreso, ya que los sistemas públicos no suelen entregar una tasa de reemplazo adecuada para los trabajadores de medianos y altos ingresos.

El ahorro voluntario presenta distintas modalidades, dependiendo de la forma como se accede a él. Esta pequeña diferencia genera resultados muy dispares en la cobertura e importancia que puede llegar a adquirir cada modalidad, derivado de un solo elemento: el comportamiento humano.

Está demostrado que los esquemas que empujan (*nudge*) al ahorrador son infinitamente más efectivos para generar una mayor participación, dado que el individuo carece de la disciplina y conocimiento para definir cuánto y cuándo ahorrar. Cuando el empleador actúa como un impulsor de dicho ahorro, los resultados pueden ser comparables con el incremento del ahorro obligatorio.

Un grupo importante de países ha dado un paso adelante para fortalecer sus sistemas de pensiones, al diseñar un andamiaje legal adecuado en el que puede florecer el ahorro voluntario, sobre todo a través de planes ocupacionales patrocinados por el empleador, en el que la afiliación automática juega un papel decisivo para generar una alta participación, junto con los incentivos financieros que pueda ofrecer el gobierno.

Si bien en los últimos años se ha observado un crecimiento relevante en el ahorro voluntario en el SAR, es necesario impulsar un cambio más a fondo del mismo que permita detonar un crecimiento mucho más significativo.

México tiene la oportunidad de fortalecer su pilar voluntario a través de las propuestas que han sido esbozadas en este documento. Junto con otras medidas comentadas en anteriores trabajos, es posible fortalecer al Sistema de Ahorro para el Retiro y garantizar mejores pensiones para los mexicanos.

## IX. Índice de contenido gráfico

|            |                                                                                        |    |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1.  | Clasificación de los sistemas de pensiones.....                                        | 6  |
| Figura 2.  | Esquema multipilar del Banco Mundial.....                                              | 7  |
| Figura 3.  | Tratamiento fiscal del ahorro para el retiro en países de la OCDE y Unión Europea..... | 13 |
| Figura 4.  | Incentivos no fiscales en países de la OCDE y Unión Europea .....                      | 15 |
| Figura 5.  | Generosidad de incentivos al ahorro previsional para un.....                           | 16 |
| Figura 6.  | Impuestos ahorrados al realizar ahorro previsional en México .....                     | 17 |
| Figura 7.  | Gasto fiscal por deducción de aportaciones voluntarias .....                           | 18 |
| Figura 8.  | Distribución del gasto fiscal por deciles de ingreso en 2017 .....                     | 18 |
| Figura 9.  | Nivel de acceso y participación en planes ocupacionales .....                          | 30 |
| Figura 10. | Participantes en planes ocupacionales, por tipo de plan.....                           | 31 |
| Figura 11. | Montos de la indemnización por despido en el mundo.....                                | 36 |
| Figura 12. | Dinámica de los planes ocupacionales registrados ante CONSAR.....                      | 38 |
| Figura 13. | Empresas registradas ante el IMSS .....                                                | 38 |
| Figura 14. | Cobertura de los planes ocupacionales por tamaño de las empresas.....                  | 39 |
| Figura 15. | Cobertura de los planes ocupacionales por rango salarial .....                         | 40 |
| Figura 16. | Distribución por DC al interior de cada rango salarial .....                           | 41 |
| Figura 17. | Distribución por rango salarial .....                                                  | 41 |
| Figura 18. | Distribución por DC al interior de cada rango salarial .....                           | 41 |
| Figura 19. | Distribución por rango salarial .....                                                  | 41 |
| Figura 20. | Nivel de fondeo .....                                                                  | 43 |
| Figura 21. | Contribuciones planes de BD .....                                                      | 44 |
| Figura 22. | Contribuciones planes de CD .....                                                      | 44 |
| Figura 23. | Cartera de los planes ocupacionales.....                                               | 45 |
| Figura 24. | Distribución de montos de beneficios.....                                              | 46 |
| Figura 25. | Ventajas fiscales para deducibilidad y crédito fiscal.....                             | 49 |
| Figura 26. | Porcentaje de aportación de Ahorro Voluntario Incentivado.....                         | 49 |
| Figura 27. | Aportaciones obligatorias y voluntarias propuestas .....                               | 50 |
| Figura 28. | Incentivos financieros .....                                                           | 51 |
| Figura 29. | Participación en el esquema de ahorro voluntario incentivado .....                     | 52 |
| Figura 30. | Activos administrados bajo el esquema de Ahorro Voluntario Incentivado .....           | 52 |
| Figura 31. | Beneficio del seguro de desempleo vs la indemnización legal .....                      | 56 |
| Figura 32. | Comparación de montos gravables.....                                                   | 61 |