

Nota Informativa

27 de septiembre de 2018

Gasto en Pensiones y su Perspectiva de Largo Plazo

Presentación

En la última década, los recursos del presupuesto federal destinado al pago de pensiones y jubilaciones han crecido de manera significativa, de 2008 a 2018 prácticamente se duplicaron en términos reales, pasando de 388 mil 660 millones de pesos (mdp)¹ a 793 mil 734 mdp en 2018, lo que representó el 2.06 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de 2008 y el 3.5 de 2018. De acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el año 2023 su representatividad será equivalente a 4.1 por ciento del PIB; para entonces, los adultos de 60 años (adultos mayores) o más representarán el 12.28 por ciento de la población.² No obstante, como se verá en la presente nota, éste no es el año en el que llegará al máximo la erogación por el pago de pensiones y jubilaciones de los esquemas pensionarios, pues el país está en una transición demográfica; en el

¹ Actualizado a pesos 2018, usando el deflactor implícito del PIB.

² Proyecciones de Población, Consejo Nacional de Población.

2050 el porcentaje de adultos mayores llegará a 21.50 por ciento, es decir, 1 de cada 5 personas tendrá 60 años o más.

Es importante destacar que la estructura del gasto en pensiones y jubilaciones presentado por la SHCP, sólo incluye a las obligaciones vinculadas a los esquemas de aseguramiento contributivos, esto es, no considera el gasto en los programas de apoyo a los adultos mayores, pues éstos se otorgan mediante subsidios y están sujetos a disponibilidad presupuestaria, en tanto que el gasto aquí expuesto, se refiere a gasto obligatorio.

Dada la presión creciente del gasto en pensiones y jubilaciones, se elaboró la presente nota cuyo objetivo es ofrecer un panorama de las obligaciones derivadas del gasto en pensiones y jubilaciones contributivas, y la perspectiva de largo plazo de los principales esquemas pensionarios, tales como el del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); el correspondiente a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), los cuales, en conjunto representan el 93.3 por ciento del gasto en pensiones y jubilaciones.

A pesar de que dichos esquemas pensionarios han sido reformados, el costo fiscal vinculados a los planes abrogados aún no han alcanzado su máximo, como veremos más adelante.

Por otra parte, se presenta una reflexión sobre el sistema de retiro basado en cuentas individuales, pues con base en datos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), se vislumbra que pocos trabajadores cumplirán los requisitos para retirarse a los 65 años, ni qué decir a los sesenta años y la mayoría de ellos lo hará con la pensión mínima garantizada.

El documento está estructurado de la siguiente forma, en el primer apartado se hace una descripción de las reformas a los sistemas pensionarios, posteriormente se expone la composición del gasto en pensiones y se hace un análisis sobre su estructura y con base en la información disponible, se expone por entidad

generadora de las obligaciones, la evolución de los compromisos pensionarios; se presenta una estimación sobre las obligaciones pensionarias en el 2035, año en que alcanzará su máximo en varias de las dependencias cuyo plan de retiro fue reformado.

Cuando se analizó la situación de las obligaciones pensionarias derivadas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), no pudo dejarse de lado la situación de las cuentas individuales, pues cabe recordar que el gobierno federal garantizó pensiones mínimas en caso de que el monto acumulado a lo largo de la vida laboral del trabajador no sea suficiente para adquirir una pensión equivalente a la garantizada.

Concluyendo el documento con un apartado de consideraciones finales.

1. Reformas a los Sistemas Pensionarios

Ante la presión creciente que las pensiones ejercían sobre las finanzas públicas, en la década de los ochenta, diversos países realizaron reformas estructurales a sus sistemas pensionarios; migraron de un esquema de reparto de beneficio definido (esquema de reparto), a un esquema pensionario de cuentas individuales, cuyas principales diferencias son la siguientes:

En el esquema de beneficio definido, los trabajadores conocen desde un principio cuánto recibirán de pensión como porcentaje de su último salario, lo cual, les da certeza sobre el monto de los ingresos que tendrán al final de su vida laboral, sin embargo, en caso de no cumplir con los requisitos para retirarse, establecidos en los ordenamientos que los regulan, no pueden disponer de las cuotas de aportación que se hayan realizado para su retiro.

En el esquema de cuentas individuales, cada trabajador tiene una cuenta, en donde se depositan sus cuotas, las cuales son invertidas a fin de hacer crecer los recursos que a lo largo de la vida laboral del trabajador se van depositando en su cuenta, para que, al momento de su retiro, éste pueda contratar con una aseguradora una pensión, la cual, estará en función del ahorro acumulado, por lo que el monto de su pensión lo conocerá hasta el final de su vida laboral, desventaja que tiene respecto al esquema de beneficio definido, no obstante, tiene la ventaja de que en caso de no cumplir con los requisitos para retirarse, establecidos en la normatividad correspondiente, puede retirar el monto acumulado en su cuenta individual.

El país pionero en migrar de un esquema de beneficio definido a uno de cuentas individuales fue Chile, en 1981, seguido de diversos países, entre ellos México, en donde poco menos de tres lustros después, en 1995, se aprobó la reforma al principal esquema pensionario del país: el normado por la Ley del Seguro Social (LSS)³, en ésta, se respetaron los derechos de las personas afiliadas al IMSS antes

³ Al momento de la reforma, los cotizantes al IMSS representaban el 75 por ciento de la población afiliada a algún esquema de seguridad social.

del 1 de julio de 1997, año en que entró en vigor la LSS vigente: a los pensionados a esa fecha se les respetó su pensión y a los trabajadores afiliados hasta el 30 de junio de 1997, se les otorgó el derecho de elegir, al final de su vida laboral, el esquema pensionario por el que se retirarán.

Todas las pensiones bajo el esquema de reparto (viejo plan), quedaron a cargo del gobierno federal, por lo que cada año, se destinan recursos del presupuesto de egresos de la federación para hacer frente a dichas obligaciones.

En marzo de 2007, doce años después de la reforma al esquema pensionario del IMSS, fue reformado el segundo esquema más importante del país, el normado en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE),⁴ normativa que rige la seguridad social de los trabajadores al servicio civil del estado. Dicha reforma tuvo algunos matices distintos respecto a la del IMSS, uno de ellos es que, a diferencia de los afiliados al IMSS, los trabajadores que cotizaban al LISSSTE antes de que entrara en vigor la reforma, tuvieron que decidir si permanecían en el esquema de beneficio definido o si migraban al de cuentas individuales.

Un aspecto en común es que, el gobierno federal también asumió la responsabilidad de cubrir el pago de las pensiones de beneficio definido y en ambos casos, garantizó una pensión mínima para los trabajadores que pertenezcan al esquema pensionario de cuentas individuales, cuando los recursos de su cuenta individual, no sean suficientes para contratar una pensión por un monto mayor o igual al mínimo establecido.⁵

A pesar de que las dos reformas citadas, se justificaron como necesarias frente a la insostenibilidad financiera que representaba el modelo pensionario de reparto, algunos otros esquemas pensionarios diseñados bajo el mismo modelo, fueron

⁴ En términos de cobertura, en 2007, los cotizantes al LISSSTE representaban el 14.19 por ciento de la población afiliada a algún esquema de seguridad social que es el segundo porcentaje más grande después del IMSS.

⁵ El monto de la pensión mínima se estableció en cada ley reformada.

reformados varios lustros después, tal es el caso del Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del IMSS, modificado en 2005; el de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), reformado en 2008, 14 años después de la reforma a la Ley del Seguro Social; y recientemente el esquema pensionario de Petróleos Mexicanos (Pemex), mientras que, algunos otros esquemas de retiro, aún no han sido modificados.

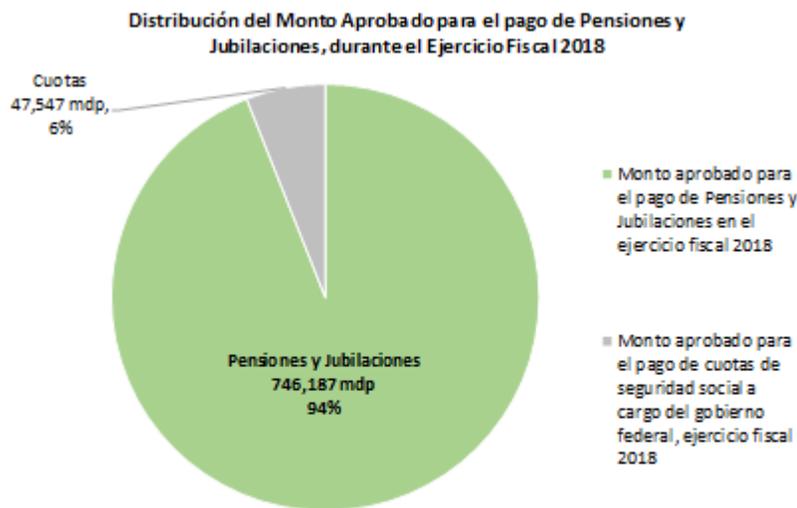
2. Gasto en Pensiones 2008 - 2018

En la última década, el gasto en pensiones ha tenido un crecimiento promedio de 7.4 por ciento, en términos reales. Respecto al presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2018, dicho gasto representa poco más del 14 por ciento del Presupuesto Total; 20.87 por ciento del gasto programable; 3.5 del PIB; 90.5 por ciento del IVA que se estima recaudar durante el mismo periodo⁶ y como se verá más adelante, su tendencia es aún al alza.

Para el ejercicio fiscal 2018, el gasto clasificado como pensiones y jubilaciones asciende a 793 mil 734 millones de pesos, el 94.01 por ciento por esos recursos se destinarán para pagar las pensiones y jubilaciones, y el 5.99 por ciento restante, corresponde al monto a erogar para cubrir las cuotas que de acuerdo con la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE, el gobierno federal está obligado a realizar por cada cotizante. (véase gráfica 1).

⁶ De acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación 2018.

Gráfica 1



Fuente: Elaborado por el CEF P con información de la SHCP.

Considerando que en gran medida la tendencia al alza del gasto en pensiones y jubilaciones se explica por la transformación de la estructura poblacional y por los compromisos adquiridos para cubrir las obligaciones del esquema pensionario de beneficio definido (esquema anterior), a continuación se presenta un análisis sobre la distribución del gasto para cubrir pensiones y jubilaciones (746,187 mdp).

Con fines de análisis, se clasificó el gasto considerando: la entidad que lo generó y el tipo de plan pensionario, si es un plan pensionario "obligatorio" del empleo formal (cotizantes al IMSS o al ISSSTE) o si es un plan especial, entendiendo por este último aquellos planes de retiro complementarios a los obligatorios (como es el caso del Régimen de Jubilaciones y Pensiones que disfrutaban los trabajadores del IMSS) o suplementarios, como el caso de los pensionados por Pemex, que a pesar de que anteriormente era una empresa paraestatal, su esquema pensionario es independiente y ajeno al del ISSSTE. En el siguiente cuadro se muestra la clasificación realizada, el presupuesto aprobado a ejercer durante 2018 por cada dependencia para el pago de pensiones, así como su representatividad respecto al presupuesto total aprobado para el pago de pensiones y jubilaciones.

Cuadro 1. Distribución del gasto en pensiones y jubilaciones, desagregado por tipo de plan (obligatorio o especial)

| Entidad | Pensiones y Jubilaciones (millones de pesos) | Monto acumulado por tipo de plan (obligatorio o especial) (millones de pesos) | Representatividad del gasto en pensiones por entidad que generó las obligaciones (porcentaje) | Representatividad considerando si es un plan de retiro obligatorio o especiales (porcentaje) |
|-----------------------------------|---|--|--|---|
| IMSS-Asegurador | 299,061 | 506,326 | 40.09 | 67.87^a |
| ISSSTE | 207,265 | | 27.78 | |
| RJP, IMSS Patrón | 87,109 | 239,684 | 11.68 | 32.13^b |
| CFE | 38,698 | | 5.19 | |
| PEMEX | 63,874 | | 8.56 | |
| LyFC | 19,571 | | 2.62 | |
| Ferrocarriles Nacionales | 2,846 | | 0.38 | |
| Militares, de gracia y pago único | 27,586 | | 3.7 | |
| Total | 746,010 | | 746,010 | |

^a Porcentaje que los recursos asignados a cubrir los planes de retiro obligatorios en el sector formal (de los cotizantes al IMSS o al ISSSTE) representan del gasto total en pensiones y jubilaciones.

^b Porcentaje que los recursos asignados a cubrir las pensiones de los planes de retiro complementarios o suplementarios a los obligatorios representan del gasto total en pensiones y jubilaciones.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

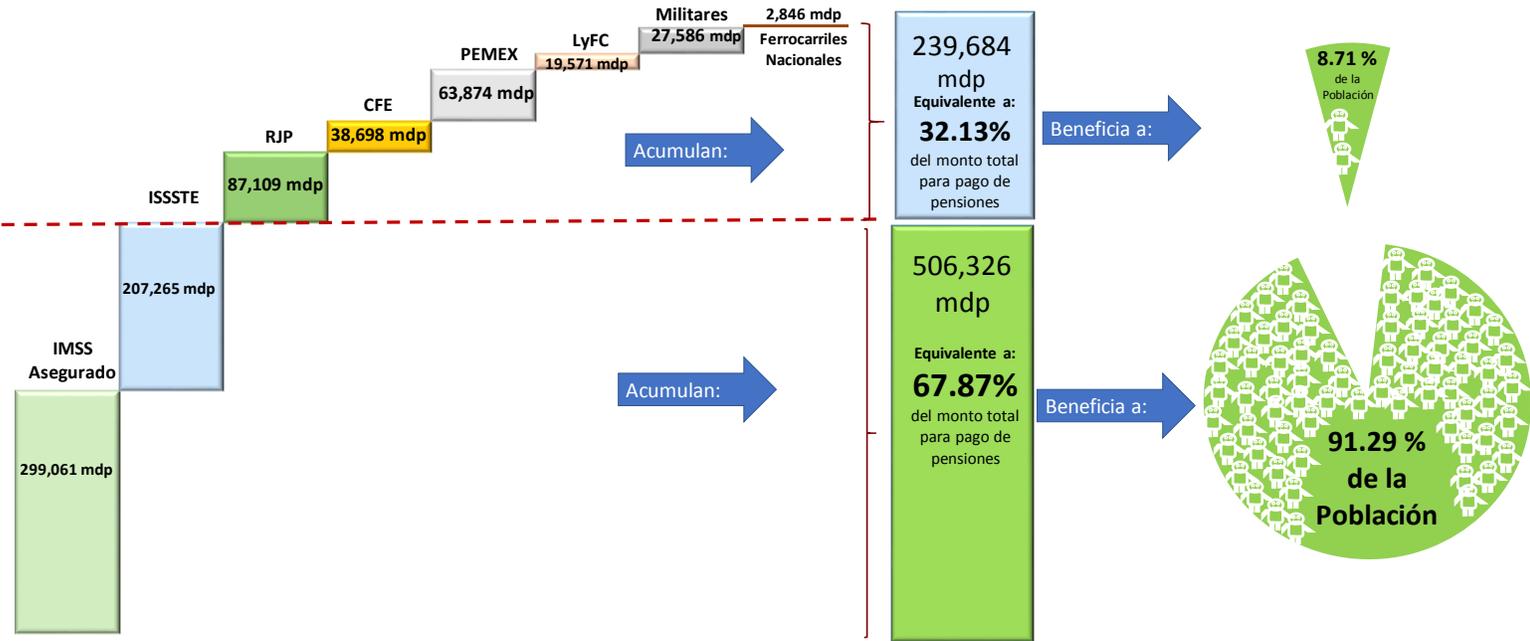
Bajo la clasificación descrita, se observa que el 67.87 del monto asignado a pensiones y jubilaciones, está vinculado a cubrir las obligaciones derivadas de los planes de retiro del IMSS y del ISSSTE, que son los que tienen una mayor cobertura, pues de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013⁷ (ENESS 2013), el 91.29 por ciento de los pensionados bajo un esquema contributivo, se retiró por alguno de los planes pensionarios del IMSS o el ISSSTE, en tanto que el 32.13 por ciento restante del gasto en pensiones y jubilaciones se destina al pago de pensiones vinculados a regímenes especiales, tales como: el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS (RJP), las pensiones de Petróleos Mexicanos (Pemex), Comisión Federal de Electricidad (CFE), las de la extinta Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyFC) y las pensiones militares, los cuales cubren a aproximadamente el 8.71 por ciento del total de pensionados bajo un esquema contributivo.

Lo que significa que de cada cien pesos que se asignan al gasto de pensiones y jubilaciones, 68.3 pesos son suficientes para otorgar pensiones al 91.29 por ciento

⁷ Encuesta más reciente sobre empleo y seguridad social, realizada por el INEGI, cuyo objetivo es proporcionar estadísticas sobre la cobertura y características de la seguridad social y los servicios de salud en México, tiene representatividad a nivel nacional y estatal.

de los pensionados, en tanto que para cubrir las pensiones de los planes de retiro especiales se destinan 32.13 pesos que benefician a menos del 8.7 por ciento de la población, tal como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 2
**Distribución del Gasto en Pensiones del Ejercicio Fiscal 2018
 y porcentaje de población beneficiaria**



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del PEF 2018 de la SHCP y cifras de la ENESS 2013, INEGI.

Con el objetivo de tener un panorama más amplio sobre el gasto en pensiones y jubilaciones durante los siguientes años, a continuación, se expone brevemente y hasta donde la información disponible lo permite, su situación y evolución destacando el año en el que se espera alcance su máximo. La exposición se realiza por entidad que genera la obligación.

3. Pensiones en el IMSS

El IMSS, tiene dos figuras, una como asegurador y otra como patrón, de ambas figuras se derivan obligaciones pensionarias.

Los compromisos en su figura de IMSS-Asegurador se vinculan a los beneficios establecidos en la Ley del Seguro Social, que obtienen los trabajadores afiliados al IMSS por su patrón.

En lo que respecta al IMSS en su figura de Patrón, genera obligaciones pensionarias por la facultad que tiene de brindar a sus trabajadores, prestaciones adicionales a las de la Ley del Seguro Social, mediante la celebración de contratos colectivos.

Derivado de tal facultad, surgió el Régimen de Pensiones y Jubilaciones, mismo que como es bien sabido, genera una presión importante a las finanzas del instituto.

Con el objetivo de precisar las obligaciones del IMSS en cada una de sus figuras, a continuación se analizarán por separado las obligaciones pensionarias derivadas del IMSS Asegurador y del IMSS Patrón.

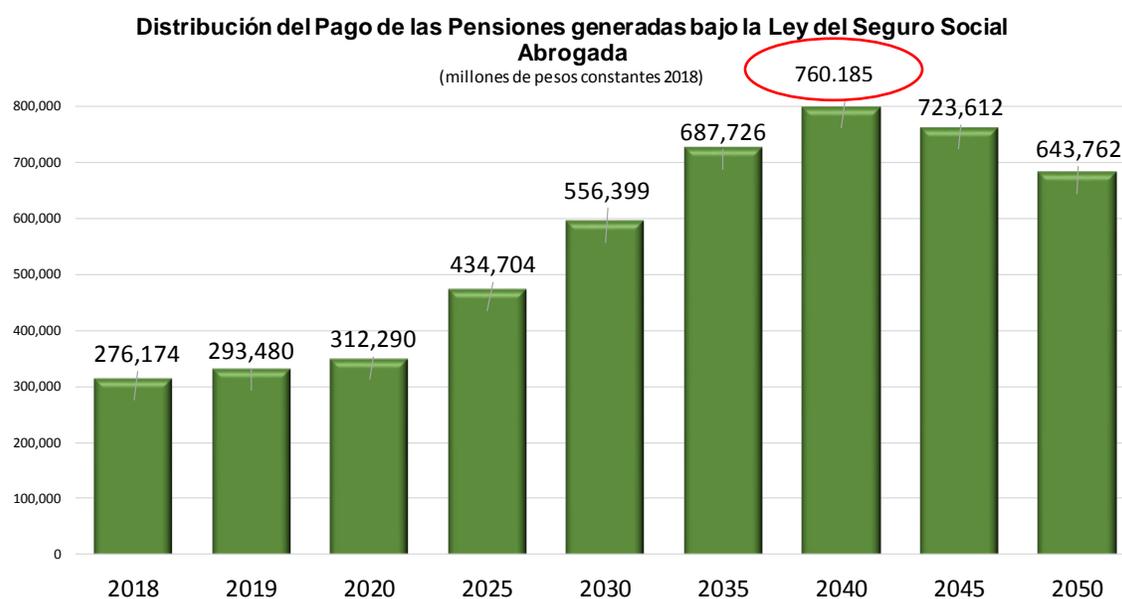
3.1 IMSS-Asegurador

Los trabajadores cotizantes al IMSS, pueden generar obligaciones pensionarias al Instituto, pero también al gobierno federal, pues con la reforma a la Ley del Seguro Social, todas las obligaciones vinculadas a las pensiones generadas bajo la ley abrogada, en donde los trabajadores conocían a priori el monto de la pensión que obtendrían al retiro, quedaron a cargo del gobierno federal. Asimismo, bajo el esquema de cuentas individuales, el gobierno federal garantizó una pensión mínima, esto es, todos los trabajadores al retirarse bajo el nuevo régimen, tendrán una pensión mensual equivalente a un salario mínimo de 1997, actualizado con la inflación, misma que teóricamente deberá cubrirse con el ahorro acumulado por cada trabajador a lo largo de su vida laboral; en caso de que los recursos de la cuenta individual no sean suficientes para adquirir una pensión de por lo menos ese monto, el gobierno federal tendrá que destinar recursos presupuestarios para cubrir la obligación que genere el que los retirados y sus familiares, a su fallecimiento, reciban una pensión equivalente a la mínima garantizada.

3.1.1 Obligaciones vinculadas a las pensiones bajo la Ley del Seguro Social de 1973 (LSS73)

De acuerdo con la información disponible del Seguro Social, las obligaciones generadas por las pensiones bajo el régimen de la LSS73 (ley abrogada), aún seguirán creciendo por al menos 20 años y alcanzarán su máximo en el año 2040 (gráfica 3). Esto es, al menos durante las siguientes dos décadas, el presupuesto que el gobierno federal deberá destinar al pago de pensiones de beneficio definido, irá creciendo a una tasa anual promedio de 4.71 por ciento, y en el 2040, los recursos presupuestarios que se habrán de destinar a dicho rubro será más de 2.75 veces al aprobado para el ejercicio 2018.

Gráfica 3



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del IMSS.

3.1.2 Obligaciones del gobierno federal vinculadas a las pensiones bajo la Ley del Seguro Social vigente (LSS97)

En lo que respecta a las obligaciones vinculadas a las pensiones mínimas garantizadas que tendrá que cubrir el gobierno federal cuando los recursos de los trabajadores al retiro, no sean suficientes para contratar una pensión igual o mayor al monto de dicha pensión, tampoco hay mucha información disponible para poder realizar de manera directa los cálculos, sin embargo, se presentan algunos elementos que permiten reflexionar sobre la situación general de las cuentas individuales de la primera generación de los trabajadores que podrían retirarse bajo el esquema de cuentas individuales, para hacer una inferencia sobre la posible presión que generarán a las finanzas públicas las pensiones mínimas garantizadas.

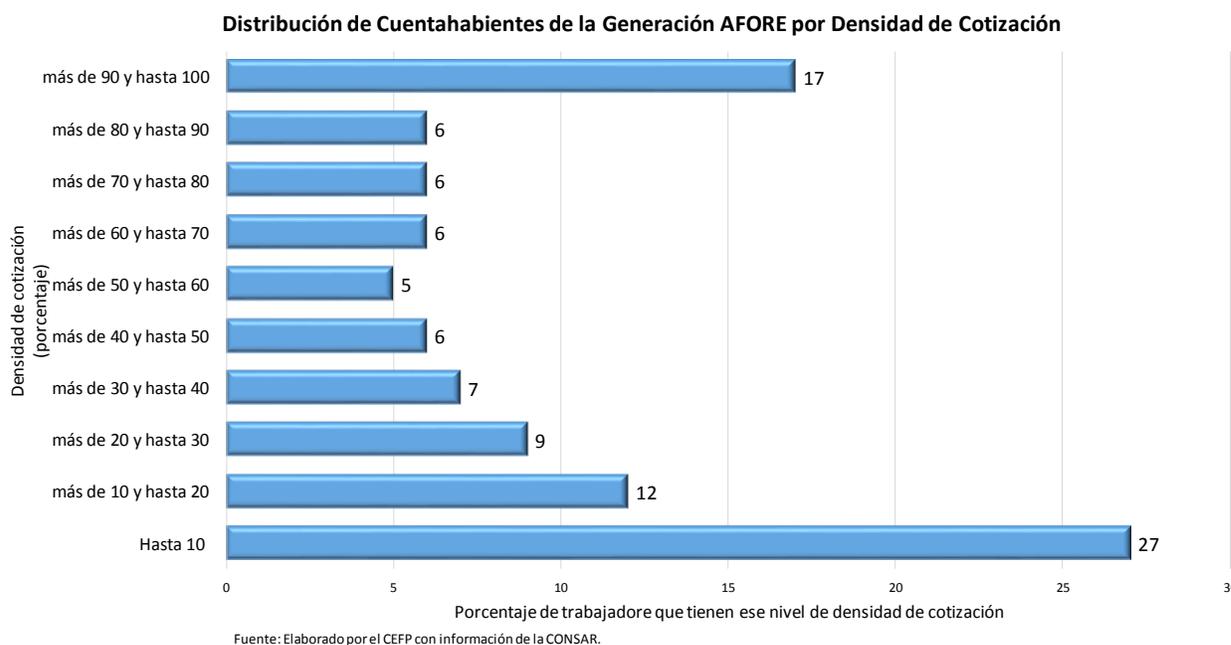
La primera generación de pensionados por vejez bajo el esquema de cuentas individuales se observará en el año 2021, pues en ese año se habrán cumplido 24 años de la implementación del nuevo esquema pensionario y con esto, algunas personas estarán en condición de cumplir con los requisitos de edad y semanas de cotización (1,250 semanas) que se requieren para poder retirarse. Con base en los datos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), se estima que ese número de personas será muy reducido, pues en 2015, la población que comenzó a cotizar en 1997 y que en 2021 tendrá 65 años de edad, en promedio, tenían 5 años de cotización⁸, lo que significa que en promedio les falta cotizar 19 años para poder tener derecho a una pensión vitalicia, meta que alcanzarían a los 78 años de edad, en caso de cotizar ininterrumpidamente desde 2015; de otra forma, la edad a la que podrían solicitar su pensión de retiro por Cesantía en Edad Avanzada o Vejez sería mayor.

El panorama para la mayoría de las personas afiliadas posterior al 97, no se vislumbra muy distinto, pues en general la frecuencia de cotización que presentan también es baja. De acuerdo con la CONSAR, más de una cuarta parte (27%) de

⁸ Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México, CONSAR.

los trabajadores no ha cotizado ni el 11 por ciento del tiempo que tiene trabajando y apenas el 17 por ciento ha cotizado entre el 90 y cien por ciento del tiempo que lleva laborando, tal como se observa en la siguiente gráfica.

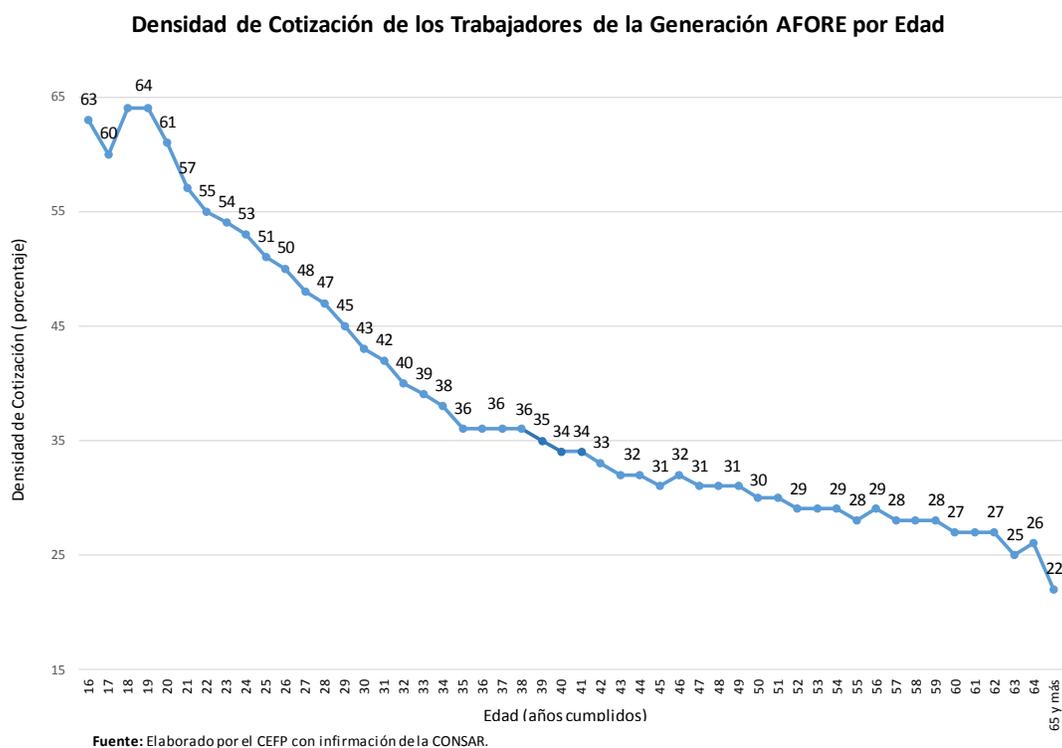
Gráfica 4



Si se analiza por edad, la frecuencia con que los trabajadores de la generación AFORE han cotizado, se observa que hay una relación inversa entre la edad y la frecuencia con que realizan sus aportaciones -densidad de cotización⁹-, esto es, mientras más edad tienen los ahorradores, es menor el porcentaje de tiempo que han cotizado en su cuenta individual, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

⁹ Proporción de periodos con aportación que el trabajador ha realizado al sistema de pensiones respecto del total de tiempo que ha permanecido en el mercado laboral, considerando desde su primera aportación al sistema de cuentas individuales.

Gráfica 5



La relación inversa tiene sentido, en tanto que, a mayor edad, los intervalos de tiempo que las personas han estado en la informalidad resultan mayores, pues se van acumulando al paso del tiempo, situación que puede explicarse por los altos niveles de informalidad del mercado laboral, los cuales han mostrado avances débiles. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en 2005 la tasa de informalidad laboral fue de 59.12 por ciento, en tanto que al primer trimestre de 2018 ascendió a 56.75 por ciento, es decir, en trece años la informalidad apenas se redujo 2.37 puntos porcentuales.

Otra variable importante relacionada con una mayor o menor frecuencia en las cotizaciones es el salario, pues los trabajadores con mayores percepciones son los que presentan mayor densidad de cotización. Con base en estadísticas de la CONSAR, en los últimos tres años casi el 85 por ciento de los trabajadores afiliados al IMSS, cuyo salario es mayor a 20 salarios mínimos tienen una densidad de

cotización de entre 75 y 100 por ciento, es decir, han cotizado entre 2.25 y 3 años. En el mismo periodo, sólo cerca del *53 por ciento* de los trabajadores cotizantes al mismo instituto cuyo salario es de entre 1 y 5 salarios mínimos, tuvieron una densidad de cotización de entre 75 y 100 por ciento. Diferencia que ha prevalecido en el sistema de cuentas individuales: Levy (2008), concluyó que en el periodo 1997-2006, los trabajadores con altos salarios estuvieron cotizando el 77 por ciento del periodo, en tanto que los cotizantes de bajos salarios sólo cotizaron el 49 por ciento de ese periodo.

Por otra parte, el monto del salario base de cotización es medular en el monto de la pensión que obtendrán los trabajadores al final de su vida laboral, pues el ahorro obligatorio es un porcentaje del salario de los trabajadores. De acuerdo con el CEFP¹⁰, los trabajadores que cotizan al IMSS cuyo salario es de entre uno y cinco salarios mínimos, no alcanzarán a acumular el ahorro suficiente para comprar una renta vitalicia que les otorgue una pensión mayor o igual a la pensión mínima garantizada por lo que, el gobierno federal tendrá que hacer frente a la obligación de asegurarles que, una vez cubiertos los requisitos de edad y semanas cotizadas, la reciban por el resto de su vida, y que a su fallecimiento se les otorgue a sus beneficiarios (en caso de haberlos)¹¹.

Al cierre de 2017, los trabajadores cotizantes al IMSS con un salario base de cotización de hasta cinco salarios mínimos representaron el 78.9 por ciento del total de cotizantes al Instituto. Dado lo anterior, en la medida que los trabajadores alcancen a cubrir los requisitos para su retiro, la presión que puede generar a las finanzas públicas el esquema de cuentas individuales podría ser importante.

¹⁰ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Algunos Resultados de la Nueva Calculadora de la CONSAR” (2014).

¹¹ Los requisitos que deben cumplir los beneficiarios están vertidos en la Ley del Seguro Social.

3.2 IMSS-Patrón (Régimen de Jubilaciones y Pensiones, RJP)

Como se describió anteriormente, el Régimen de Jubilaciones y Pensiones es un plan de retiro pensionario complementario al establecido en la Ley del Seguro Social, su marco normativo es el contrato colectivo de trabajo celebrado entre el IMSS y sus trabajadores. Al 31 de diciembre de 2017, las obligaciones totales del RJP ascendieron a 3.01 billones de pesos.¹² No obstante, dada la doble figura que tiene el IMSS con sus trabajadores: como asegurador y como patrón, del total de obligaciones, 0.89 billones de pesos corresponden a obligaciones del IMSS-Asegurador y 2.11 billones de pesos al IMSS-Patrón, los 0.01 billones de pesos restante, corresponde a las aportaciones de los trabajadores del IMSS al plan de retiro.

El número de trabajadores beneficiarios del RJP ya no se incrementará, pues el plan pensionario fue modificado de tal suerte que, los trabajadores contratados a partir del 1 de agosto de 2008, cuentan con un esquema pensionario basado en cuentas individuales, esto es, la pensión que obtendrán estará en función del monto que tengan en su cuenta al final de su vida laboral.

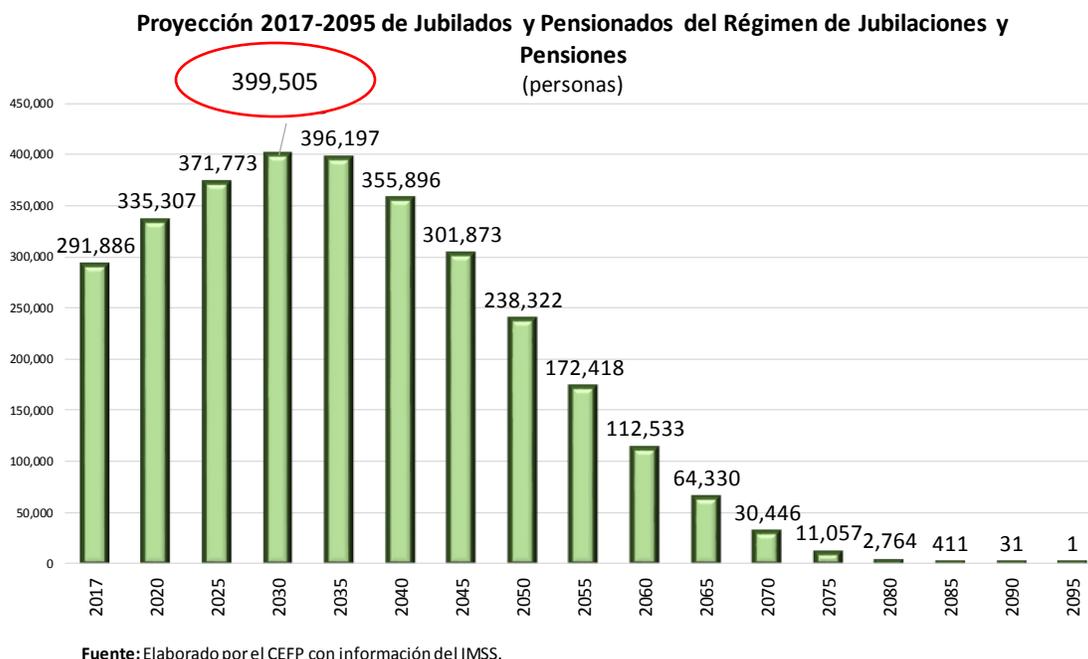
No obstante, aún faltan varias décadas para que se extingan las obligaciones del RJP. Se espera que en el año 2035 el pago por obligaciones alcanzará su máximo (122 mil 954.23 mdp¹³) para luego ir decreciendo hasta que posiblemente pasando el año 2095, se extinga la obligación,¹⁴ tal como se muestra en la siguiente gráfica.

¹² Pesos de 2018. Cifra actualizada considerando la inflación general para 2018 estimada por la SHCP.

¹³ Pesos de 2018. Cifra actualizada considerando la inflación general para 2018 estimada por la SHCP.

¹⁴ Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2017-2018, IMSS.

Gráfica 6



4. Pensiones en el ISSSTE

El ISSSTE al igual que el IMSS, tiene dos figuras: como asegurador y como patrón. Sin embargo, el nivel de agregación de los programas presupuestarios vinculados al ISSSTE, no hace distinción entre el gasto para cubrir las pensiones de los cotizantes al ISSSTE del gasto para enfrentar las obligaciones patronales del Instituto.

A pesar de que en el presupuesto no se hace la distinción mencionada, de acuerdo con la información más reciente del Instituto, al cierre de 2016, su pasivo laboral ascendió a 8 mil 696 mdp de 2018.

En cuanto a su figura como asegurador, de acuerdo con sus reportes, el costo fiscal vinculado al cambio del régimen pensionario para los cotizantes al ISSSTE,

alcanzará su máximo en el año 2035, en donde tendrá que cubrir aproximadamente 260 mil 878 mdp¹⁵ monto que luego irá disminuyendo hasta extinguirse en 2099.

5. Pensiones en PEMEX

Hasta el 31 de diciembre de 2015 el único esquema de retiro de los trabajadores de Petróleos Mexicanos era de beneficio definido, cuyo financiamiento sólo estaba a cargo de Pemex, los trabajadores no hacían aportación alguna, pero tenían la certeza de obtener una pensión que les permitía continuar con sus ingresos como si estuvieran en activo. Dado esos parámetros, las obligaciones de la empresa crecieron de manera importante en el tiempo, pues además, no se tuvo la previsión de destinar a lo largo del tiempo los recursos suficientes para enfrentar las obligaciones patronales en el largo plazo.

Al cierre de diciembre de 2013, el pasivo laboral ascendió 1 billón 110.357 millones de pesos, en tanto que los activos del plan ascendieron a 4 millones 318 mil 429 pesos.¹⁶

Al cierre de 2014, el pasivo laboral ascendió a 1 billón 474.088 millones de pesos y sus activos apenas ascendían a 2 millones 993 mil 244 pesos, es decir los recursos del fondo para enfrentar las obligaciones apenas representaba el 0.2 por ciento de las obligaciones a la misma fecha.

Ante esta situación, en 2014, el gobierno federal, se comprometió a asumir una proporción del pago de las pensiones y jubilaciones que estuvieran vigentes al momento de entrar en vigor el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

¹⁵ Actualizado con el deflactor implícito del PIB.

¹⁶ Estados financieros consolidados por los años que terminaron el 31 de diciembre de 2014, 2013 y 2012 e informe de los auditores independientes, Petróleos Mexicanos.

Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública, promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, así como las que generen los trabajadores que estuvieran en activo en esa misma fecha, con la condición de que dentro del siguiente año en que entró en vigor el Decreto, se modificara el Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) y el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos (RTPCPM) y sus subsidiarias; y que el esquema pensionario de los trabajadores de nuevo ingreso fuera bajo el esquema de cuentas individuales. La proporción que asumiría el gobierno federal como obligación, sería equivalente a la reducción de obligaciones derivadas de los cambios al CCT y al RTPCPM.

De acuerdo con la valuación del experto independiente, contratado por la SHCP, el pasivo laboral de la Empresa Productiva del Estado (EPE), una vez realizadas las reformas al CCT y al RTPCPM, mostró una reducción de 12.54 por ciento. Al cierre de 2015 el pasivo laboral considerando las reformas realizadas ascendió a 1.25 billones de pesos de 2015, y a 1.46 billones de pesos de 2018 ¹⁷, el monto de dicho pasivo se vincula a un total de 226 mil 54 personas, de las cuales el 53.74 por ciento son trabajadores activos, 37.92 por ciento son pensionados y el resto corresponde a beneficiarios. Como resultado de la valuación, el pasado 15 de agosto de 2016, la SHCP anunció que llevó a cabo una operación compensada vinculada a la asunción del pasivo laboral de Pemex, sumando en total 184.2 miles de millones de pesos, cifra equivalente a la reducción que tuvieron las obligaciones pensionarias derivado de los cambios realizados en el CCT y en el RTPCPM, según la valuación del experto independiente contratado por la SHCP.

Para el ejercicio fiscal 2018, se presupuestó un monto de 63 mil 874 millones de pesos por concepto de pensiones y jubilaciones, cifra que en términos reales es 13.3 por ciento superior al aprobado para el ejercicio fiscal 2017.

¹⁷ Actualizado con el deflactor implícito del PIB.

Dado que más de la mitad de las personas a las que se vincula el pasivo laboral continúan activos, la disminución de las obligaciones pensionarias de la EPE serán a muy largo plazo. De acuerdo con las estimaciones del experto independiente, las obligaciones comenzarían a disminuir hasta el año 2054 y se extinguirían hasta el año 2104, tal como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 7

Obligaciones por Beneficio Definido de Pemex al cierre de 2015
(millones de pesos constantes 2018)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Es conveniente mencionar que los trabajadores contratados a partir del 1 de enero de 2016 por la EPE, cuentan con un plan de retiro de contribución definida, en el cual tanto los trabajadores como la empresa hacen aportaciones.

6. Pensiones en la Comisión Federal de Electricidad (CFE)

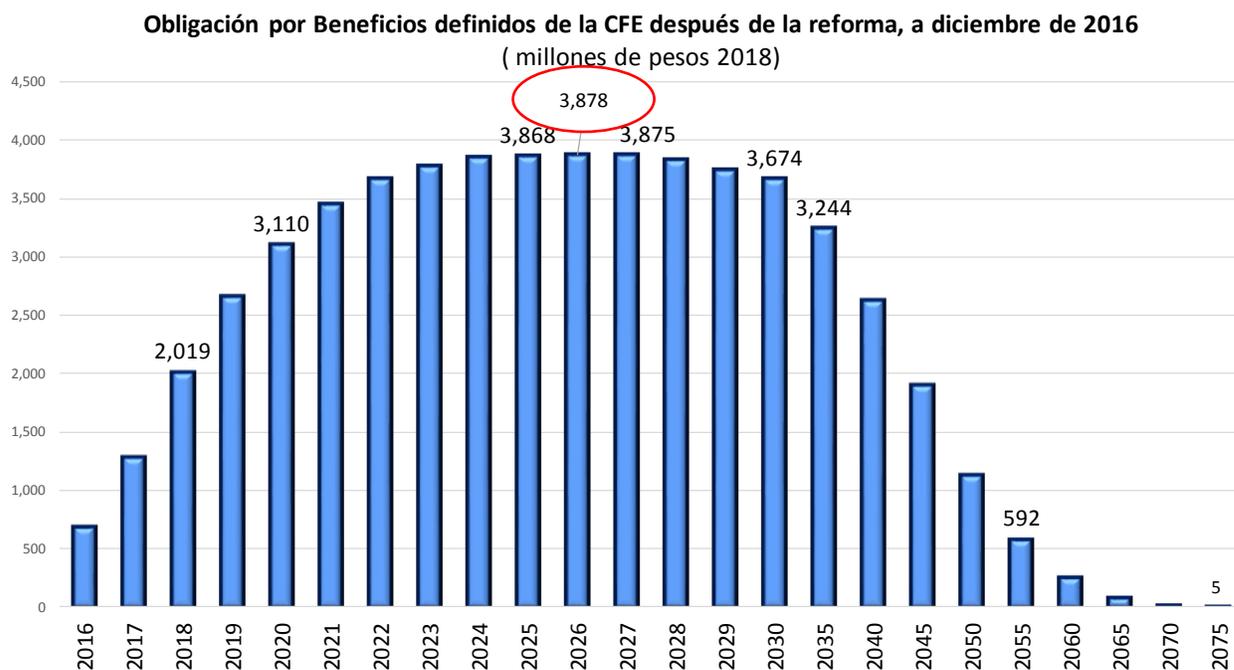
De manera análoga a lo que hizo el gobierno federal con Pemex, en CFE asumió parte del pasivo laboral de sus trabajadores, bajo prácticamente las mismas condiciones que puso en el caso de Pemex.

Cabe precisar que en 2014, las poblaciones de las Empresas Productivas del Estado (EPES) mostraban una diferencia importante. En el caso de la CFE, la población que contaba con un esquema de reparto y beneficio definido (viejo plan) ya era una población cerrada, puesto que la CFE en agosto de 2008 firmó un convenio con el sindicato de sus trabajadores en el cual, los trabajadores que ingresaron a partir de ese año, lo hicieron bajo un esquema de cuentas individuales; esto es, el periodo de transición del esquema pensionario en CFE comenzó casi una década atrás a la de Pemex.

Una vez precisado lo anterior, la proporción de la obligación patronal del pago de pensiones y jubilaciones a cargo de la CFE que asumió el gobierno federal, fue equivalente a la reducción del pasivo laboral vinculado a los trabajadores que fueron contratados hasta el 18 de agosto de 2008, la cual, de acuerdo con el experto independiente contratado por la SHCP, ascendió a 161 mil 80 millones de pesos. El 25 de diciembre de 2016, dicha Secretaría anunció que el gobierno federal otorgó un apoyo a la CFE, mediante la suscripción de títulos de créditos a favor de ésta, por la cantidad equivalente a la reducción del pasivo laboral que logró la Comisión mediante las reformas al Contrato Colectivo de Trabajo y al Manual de Trabajo de los Servidores Públicos de Mando de la Comisión Federal de Electricidad.

Las obligaciones patronales de la CFE están vinculadas a 42 mil 360 jubilados y 54 mil 132 trabajadores activos en 2016. Según las estimaciones realizadas por el despacho contratado por la SChP, las obligaciones pensionarias de la Comisión comenzarán a disminuir en el 2027, 27 años antes que la reducción de las obligaciones patronales de Pemex, extinguiéndose en 2075, tal como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 8



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

7. Consideraciones Finales

A pesar de que la reforma al esquema pensionario normado en la Ley del Seguro Social, tiene más de 20 años, el costo de transición aún muestra una tendencia creciente, se estima que bajo las condiciones actuales, entre 2035 y 2040 el total de obligaciones pensionarias alcanzará su máximo, se calcula que en 2035 las obligaciones a ese año ascenderán a 1.2 billones de pesos, cifra equivalente al 20.1 por ciento del presupuesto total aprobado para el ejercicio fiscal 2018 y más de una tercera parte de los ingresos del gobierno federal, vertidos en la Ley de Ingresos 2018.

El monto anterior, no es el total del gasto en pensiones, pues hay otros esquemas pensionarios de beneficio definido, de los que no se cuenta con información para realizar alguna estimación, ni conocer su flujo de obligaciones, pero que demandan recursos, ya sea para fondearlos, o para hacer frente a sus compromisos no fondeados en el pasado, tal es el caso, entre otros de: los sistemas pensionarios estatales; los de las universidades; los de algunos organismos autónomos, tal como el esquema de retiro del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), que si bien el monto de las obligaciones pensionarias de este último, pueden no representar demasiado respecto al total del monto comprometido por pensiones a nivel nacional, las cuantías de las pensiones que obtienen los trabajadores son significativamente mayores a la pensión mínima que tienen garantizada los cotizantes al IMSS.

Desde la reforma al esquema pensionario del IMSS, el esquema de cuentas individuales se vislumbraba como muy prometedora en cuanto a la reducción del costo fiscal en pensiones. Tal efecto se acentuaría al reformarse en 2007 la Ley del ISSSTE, no obstante, dichos esfuerzos por reducir el costo fiscal se ven disminuidos por diversos factores, entre ellos, porque las reformas que se dieron en algunos otros esquemas pensionarios importantes como el de Pemex surgieron casi veinte años después de la reforma a la Ley del Seguro Social, esto es, en el caso de Pemex se siguieron acumulando por 20 años más, nuevos trabajadores con derechos pensionarios bajo un esquema de beneficio definido.

Sumado al tiempo que pasó de una reforma a otra, el efecto de la reducción del costo fiscal se ve limitado debido a que, si bien los primeros esquemas pensionarios reformados cubrían desde entonces a la mayoría de las personas del sector formal, la pensión mensual promedio que se otorgó en 2013 bajo el esquema de beneficio definido del IMSS- Asegurador ascendió a 3 mil 700 pesos, en tanto que la pensión mensual promedio de Pemex en el mismo año fue de 33 mil 200 pesos, es decir, en promedio la pensión de un retirado de Pemex es equivalente a ocho pensiones que en promedio se les otorga a los retirados de la generación de transición. Lo anterior explica en parte que, tres de cada diez pesos del presupuesto que se propone destinar al pago de pensiones contributivas¹⁸ sea destinado al pago de regímenes de pensiones complementarios como el RJP, Pemex, CFE, Luz y Fuerza, cuya población beneficiaria es de aproximadamente una décima parte de los beneficiarios por pensiones derivadas del IMSS y del ISSSTE.

El financiamiento de los sistemas pensionarios en México continúa siendo un desafío pues si bien se ha ido migrando a un esquema basado en cuentas individuales, éste ya comienza a llamar la atención por el monto de las pensiones que obtendrán los trabajadores a su retiro, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el trabajador promedio obtendrá como pensión un monto equivalente al 26 por ciento de su último salario, esto es, al momento de pensionarse, los ingresos con los que contará para enfrentar sus gastos, serán de poco más de una cuarta parte de los que tenía al estar activo.

Aunque se ha optado por migrar del esquema de retiro de beneficio definido al de cuentas individuales como un medio para liberar presión a las finanzas públicas por el gasto en pensiones, es importante valorar por un lado, si este esquema otorgará pensiones suficientes para que los adultos mayores puedan hacer frente a sus gastos básicos y por otro lado, si no representará en el futuro una presión a las finanzas públicas, pues de mantenerse las condiciones actuales, las personas cotizantes al IMSS, cuyo salario base de cotización sea menor a 5 salarios mínimos

¹⁸ Las pensiones contributivas son aquellas las derivadas del trabajo formal.

(en 2017 representaron el 78.9 por ciento de los cotizantes) muy probablemente obtendrán como pensión, la mínima garantizada,¹⁹ lo que implica una erogación de recursos del gobierno federal para hacerles frente.

Si bien hay que reflexionar sobre la viabilidad del actual esquema de pensiones (cuentas individuales), queda claro que el incrementar la edad de retiro, no hará gran diferencia en las pensiones que obtendrán los trabajadores formales al final de su vida laboral, pues de acuerdo con datos de la CONSAR, en 2015, la población que comenzó a cotizar en 1997 y que en 2021 tendrá 65 años de edad, en promedio, tenían 5 años de cotización, lo que significa que les falta cotizar 19 años para poder tener derecho a una pensión vitalicia, meta que alcanzarían a los 78 años de edad, siempre y cuando hayan comenzado a cotizar ininterrumpidamente desde ese año; de otra forma, la edad a la que podrían solicitar su pensión de retiro por Cesantía en Edad Avanzada sería mayor y es muy probable que la mayoría obtendrá como pensión, la mínima garantizada.

Lo anterior, pone a los adultos mayores en una situación de vulnerabilidad, en tanto que de llegar a pensionarse, la mayoría lo haría con recursos muy limitados, comparado con los ingresos estando en activo²⁰, por lo que se espera que en caso de disfrutar de salud, los adultos mayores tendrían que seguir trabajando para hacer frente a sus necesidades, lo que a su vez, podría impactar a los sectores de la población con edad plena para laborar.

Finalmente, es importante señalar que, sería deseable que las diversas instituciones, dependencias y comisiones publicaran información con mayor desagregación para poder llevar a cabo estimaciones que permitan entre otras cosas, valorar si realmente la mejor opción es migrar completamente a un esquema de cuentas individuales o bien, analizar otras opciones.

¹⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2014). Algunos Resultados de la Nueva Calculadora de la CONSAR. CEFP 075/2014.

²⁰ De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el trabajador promedio obtendrá como pensión un monto equivalente al 26 por ciento de su último salario.

Referencias Bibliográficas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Algunos Resultados de la Nueva Calculadora de la CONSAR*, nota/075/2014, [consulta: 20 de agosto de 2018], disponible en:

<<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/diciembre/notacefp0752014.pdf>>.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, *Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México*, [en línea], México [consulta: 20 de agosto de 2018], disponible en:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/192977/densidad_vf.pdf>

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, [consulta: 7 de agosto de 2018], disponible en:

<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355984&fecha=11/08/2014>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013*, México, [consulta: 7 de agosto de 2018], disponible en: <www.inegi.gob.mx>.

Instituto Mexicano del Seguro Social, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2016-2017, México, [consulta: 13 de agosto de 2018], disponible en: <<http://www.imss.gob.mx/>>

Instituto Mexicano del Seguro Social, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano

del Seguro Social 2017-2018, México, [consulta: 13 de agosto de 2018], disponible en: < <http://www.imss.gob.mx/>>

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Informe Financiero y Actuarial 2016, México, [consulta: 15 de agosto de 2018], disponible en:

<http://www.issste.gob.mx/images/downloads/instituto/quienes-somos/ifa_2016.pdf/>

Ley de Ingresos de la Federación [en línea], Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 2017, [consulta: 15 de agosto de 2018], disponible en:

< http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2018_151117.pdf>.

Ley Federal de Deuda Pública [en línea], Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, México, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2018 [consulta: 15 de agosto de 2018], disponible en:

< http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136_300118.pdf >.

Ley Federal de la Comisión Federal de Electricidad [en línea], Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, México, [consulta: 15 de agosto de 2018], disponible en:

< http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf>.

Ley Federal de Petróleos Mexicanos [en línea], Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, México, [consulta: 15 de agosto de 2018], disponible en:

< http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, 2016, [consulta: 20 de agosto de 2018], disponible en:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, México, [consulta: 8 de agosto de 2018], disponible en:

<http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicado de prensa 048-2016, México, [consulta: 11 de agosto de 2018], disponible en:

< <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-048-2016>>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicado de prensa No. 11 Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto trimestre 2016, México, [consulta: 11 de agosto de 2018], disponible en:

<<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-11-informes-sobre-la-situacion-economica-las-finanzas-publicas-y-la-deuda-publica-cuarto-trimestre-2016?idiom=es>>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contratación de los servicios de un experto independiente, en materia de pensiones, para que revise el cálculo de la reducción a la Obligación, la metodología aplicada, el perfil de vencimiento de la Obligación, así como toda la demás información proporcionada por Petróleos Mexicanos, disponible en:

< <https://www.gob.mx/shcp/>>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contratación de los servicios de un experto independiente, en materia de pensiones, para que revise el cálculo

de la reducción a la Obligación, la metodología aplicada, el perfil de vencimiento de la Obligación, así como toda la demás información proporcionada por Comisión Federal de Electricidad, disponible en:

< <https://www.gob.mx/shcp/> >



www.cefp.gob.mx



[@CEFP_diputados](https://twitter.com/CEFP_diputados)



[Centro de Estudios de las Finanzas Públicas](https://www.facebook.com/Centro.de.Estudios.de.las.Finanzas.Publicas)