



Nota Informativa

11 de diciembre de 2020

Aspectos Relevantes de la Reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

Presentación

El pasado 29 de septiembre, el Titular del Poder Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.**

El 9 de diciembre, el Congreso mexicano, aprobó la iniciativa para realizar modificaciones a la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en los siguientes apartados:

- I. Disminución de las semanas de cotización de 1 mil 250 a 750 y luego aumenta a 1 mil semanas en forma gradual;
- II. Incremento gradual de las Aportaciones Patronales;
- III. Elevar la Pensión Garantizada;
- IV. Tope máximo a las Comisiones que cobran las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

El presente documento expone una descripción general de la situación actual que guardan los principales apartados en comento; así como, los cambios planteados en la Iniciativa enviada por el Ejecutivo.

Sistema de Pensiones en México

El actual sistema de pensiones en México, está conformado por dos grandes tipos de pensiones: las pensiones no contributivas y las pensiones contributivas. El objetivo de las pensiones no contributivas es asegurar un nivel mínimo de subsistencia, se tratan de transferencias que se otorgan a una determinada población objetivo y se financian en su totalidad con gasto corriente del Presupuesto Federal; en cambio, las pensiones contributivas, son aquellas que se obtienen cuando el trabajador realizó aportaciones de su salario al sistema de seguridad social durante su etapa laboral.

El pilar no contributivo, está conformado por todos aquellos programas de pensiones sociales que se derivan de recursos públicos, pero la población objetivo no contribuye al sistema de seguridad social. En México, el esquema no contributivo nacional más importante es el **Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores**, el cual es financiado con Presupuesto Federal.

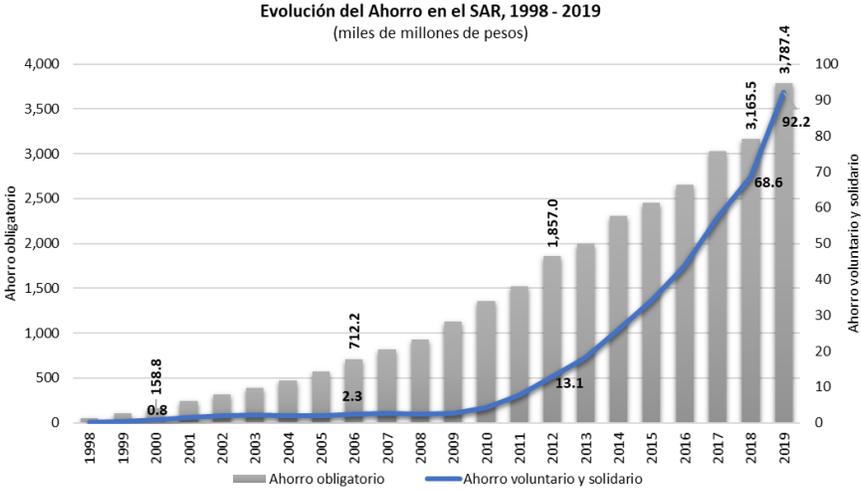
El objetivo de este programa es mejorar el bienestar de la población adulta mayor a través del otorgamiento de una pensión¹; por medio de una transferencia monetaria, que actualmente asciende a 1 mil 275 pesos mensuales.² Cabe mencionar que, este programa tiene cobertura nacional y es universal, es decir, cualquier persona que cumpla con los requisitos sobre la edad, puede solicitarlo.

Dentro de las pensiones contributivas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), cada trabajador que se encuentre afiliado y cotice a algún instituto de seguridad

¹ Dentro de los requisitos necesarios para obtener esta pensión, están los siguientes: una edad mínima de 65 años para personas que vivan en comunidades indígenas y de 68 años o más de edad en el resto del país.

² Dicho monto se elevó sustancialmente, ya que anteriormente se otorgaban 580 pesos mensuales y el apoyo estaba restringido para adultos mayores que no tuvieran una pensión contributiva mayor de 1,092 pesos mensuales.

social (IMSS o ISSSTE) dispone de una cuenta individual³, en la cual se depositan las aportaciones obrero-patronales y del gobierno, así como los rendimientos (positivos o negativos) que se generen de la inversión de los recursos de los trabajadores



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en datos de la CONSAR.

La evolución del ahorro en el SAR ha sido constante desde 1997. La gráfica anterior, muestra una tendencia creciente del ahorro obligatorio y voluntario durante el periodo de 1998 a 2019; el ahorro obligatorio⁴ del SAR ha crecido a una tasa media anual de 22.5%. Para finales de 2019, el ahorro obligatorio alcanzó un monto superior a 3.7 billones de pesos. Además, en el mismo periodo de tiempo (de 1998 a 2019) el ahorro voluntario total del SAR (ahorro voluntario más ahorro solidario), ha crecido de forma exponencial, a una tasa promedio anual de 43.5%. Al cierre del año 2019, el ahorro voluntario total del sistema de pensiones alcanzó la cifra de 92 mil 185 millones de pesos. Es decir, el ahorro total del sistema de pensiones pasó de 54 mil 500 millones de pesos en 1998 a 3.9 billones de pesos a finales de 2019.

³ Actualmente los trabajadores independientes que no cotizan a algún instituto de Seguridad Social, pueden ahorrar para su retiro en la cuenta individual-AFORE de su elección.

⁴ El Ahorro obligatorio, comprende las aportaciones a la cuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) tanto de los trabajadores cotizantes al IMSS como del ISSSTE.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), lleva 23 años funcionando y ha tenido logros importantes como el nivel de ahorro que ha alcanzado; sin embargo, ha quedado limitado en algunos aspectos que son precisos de enfrentar a fin de garantizar un nivel de ingreso a la población que esté próxima a retirarse del mercado de trabajo.

En este sentido, el Gobierno Federal, modificó algunas variables del actual sistema de pensiones, a fin de contribuir a mejorar la suficiencia de las mismas. Dentro de las modificaciones, destacan las siguientes:

I. Disminución de las semanas de cotización de 1 mil 250 a 750 y posteriormente a 1 mil semanas en forma gradual

La legislación que rige el principal sistema de pensiones en México (Ley del Seguro Social 1997), establece diferentes modalidades para el otorgamiento de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez. Para tener derecho a una pensión, el trabajador debía de cotizar un mínimo de 1 mil 250 semanas ante el IMSS.

Sin embargo, de acuerdo con la OCDE y la CONSAR, las densidades de cotización⁵ de los trabajadores mexicanos son bajas; *en promedio, los trabajadores pasan poco menos de la mitad de su vida laboral en la formalidad (OCDE-CONSAR, 2016)*. En este sentido, solo un porcentaje muy bajo de la población podría cumplir con el requisito de las 1 mil 250 semanas cotizadas y el resto no estaría cubierto por una pensión contributiva al llegar a la vejez.

Por lo que se aprobaron modificaciones a los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social, a fin de **reducir las semanas necesarias para tener derecho a una pensión de cesantía en edad avanzada y vejez. La disminución será de 1 mil 250 a 750 semanas de cotización ante el IMSS y se irá incrementando gradualmente hasta alcanzar un total de mil semanas de cotización en el año 2031.**

⁵ La densidad de cotización, se refiere al tiempo que un trabajador cotiza al sistema de pensiones durante su vida laboral.

La ley establece que, al cumplir los requisitos señalados, el asegurado podrá elegir entre contratar con una compañía aseguradora una renta vitalicia o bien mantener los recursos de su cuenta individual y efectuar retiros programados.

La renta vitalicia consiste en la contratación de un seguro con una compañía aseguradora. El trabajador entrega sus recursos a una aseguradora, ésta a cambio de una prima, absorbe el "riesgo de longevidad" del asegurado, es decir, independientemente de los años que viva la persona después de retirarse del mercado laboral, la compañía de seguros estará obligada a proporcionar una pensión vitalicia al asegurado. La pensión que paga la aseguradora es fija y estará indexada a la inflación. En la modalidad de renta vitalicia, el monto de la pensión dependerá del saldo de la cuenta individual.

En el retiro programado, el pensionado mantiene la propiedad de sus recursos, ya que el saldo de la cuenta individual lo sigue administrando la AFORE, así como los rendimientos correspondientes a las inversiones de los recursos. De esta forma, a la AFORE le corresponderá pagar la pensión al ahorrador, a través de retiros mensuales de la cuenta individual hasta que se agoten los recursos. El monto mensual de la pensión que pagará la AFORE será decreciente y dependerá entre otras cosas del saldo de la cuenta individual, de la esperanza de vida del pensionado, de los rendimientos ganados, así como de las comisiones cobradas por la administración de los ahorros.

II. Incremento gradual de las Aportaciones Patronales

En el sistema de cuentas individuales, la pensión resultante está determinada por el nivel de aportación tripartita (trabajador, patrón y Gobierno Federal); los Rendimientos generados y las Comisiones cobradas por las AFORE; sin embargo, el nivel de contribución al sistema es bajo.

Actualmente, para los trabajadores del sector privado que cotizan al IMSS, las contribuciones totales son de 6.5% del Salario Base de Cotización (SBC), distribuidas

de la siguiente forma: el trabajador aporta el 1.125% del SBC; el patrón aporta el 5.150% y el Estado el 0.225%.

Según estimaciones de la OCDE, una tasa de contribución de 6.5%, en el mejor de los casos, puede llevar a una tasa de reemplazo⁶ de apenas el 26% para el trabajador promedio (OCDE, 2016, pág. 4).

En 23 años que lleva operando el Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR (1997-2020), presenta un reto importante, relacionado con las *bajas tasas de reemplazo esperadas* para los trabajadores.

Con la finalidad de elevar las tasas de reemplazo de las pensiones, sin afectar a los trabajadores, se propuso aumentar, **a partir de 2023**, las aportaciones por parte del patrón y del Estado. Así, **la aportación patronal se eleva de 5.15 a 13.87%, y la aportación del Estado modifica su composición para beneficiar a los trabajadores de menores ingresos, sin incrementar su monto total**. El incremento de la aportación patronal, se realizará gradualmente de 2023 a 2030.

De esta forma, la tasa de contribución total se elevaría gradualmente a 15% del SBC en un periodo de ocho años, del 2023 al 2030; quedando la misma aportación por parte del trabajador (1.125% del SBC), aumentando la contribución del patrón (desde 5.15 hasta 13.87% del SBC) y el Estado reorientará su aportación para beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos, por lo que no incrementaría su monto total.

⁶ La Tasa de Reemplazo (TR), se define como la relación entre el monto de la pensión respecto del último salario del trabajador.

III. Elevar la Pensión Garantizada

Adicionalmente, la Ley del Seguro Social de 1997, contempla una pensión mínima garantizada (PMG) por parte del Gobierno Federal, para todos aquellos trabajadores que cumplan con los requisitos de tiempo de cotización que establecen las leyes de seguridad social, pero que al momento del retiro no tengan los saldos acumulados suficientes en sus cuentas individuales para financiar un nivel mínimo de pensión.

La reforma a la Ley del Seguro Social (LSS), contempla **elevar la pensión garantizada del promedio actual de 3 mil 289 pesos a un valor promedio de 4 mil 345 pesos**. Para ello, se modificó el artículo 170 de la LSS, a fin de modificar la forma de determinar dicha pensión, para que en lo sucesivo se calcule considerando las semanas de cotización, el promedio del salario base de cotización y la edad del trabajador. Con estas acciones se proyecta que la tasa de reemplazo, se eleve en promedio 40% respecto de su nivel actual (SHCP, 2020).

IV. Tope máximo a las Comisiones que cobran las AFORE

Desde la creación del SAR en 1997, el esquema del cobro de comisiones de las AFORE ha ido evolucionando. En un principio, las administradoras cobraban tres tipos de comisiones: 1) sobre el saldo de la cuenta, 2) sobre el flujo de aportaciones y 3) sobre el rendimiento obtenido. A fin de lograr mayor transparencia y hacer más sencilla la comparación de costos entre las administradoras, en marzo de 2008 se modificó la ley y se estableció una comisión única sobre el saldo acumulado.

Por lo anterior, el cobro de comisiones ha tendido a reducirse desde 2008. En promedio, las comisiones que cobraban las AFORE sobre saldo pasaron de 1.93% (2008) a 0.92% en 2020. Esto significa que el cobro de comisiones descendió a una tasa anual promedio de 6.0% en los últimos 12 años. Además, la brecha entre

comisiones que cobraron las administradoras se hizo más pequeña en este mismo periodo; en 2008, la diferencia entre la comisión más alta (3.3%) y más baja (1.0%) fue de 230 puntos base; para 2020 la brecha fue de apenas 19 puntos base.



Para el año 2020, la comisión promedio que cobraron las AFORE sobre saldo fue de 0.92%; porcentaje 52% menor que el registrado en 2008. Sin embargo, las comisiones cobradas por las AFORE en México siguen siendo elevadas en comparación internacional (OCDE-CONSAR, 2016).

En este sentido, se adiciona un párrafo al artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que a la letra señala: **“Las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro estarán sujetas a un máximo, el cual resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Comisión de conformidad con el párrafo anterior. En la medida en que las comisiones en estos países tengan ajustes a la baja serán aplicables las mismas reducciones y, en caso contrario, se mantendrá el promedio que al momento se esté aplicando.”**

Conclusiones

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), lleva 23 años funcionando y ha presentado avances como el nivel de ahorro que ha logrado alcanzar; sin embargo, también enfrenta retos importantes, algunos de ellos relacionados con el nivel de cobertura del sistema y las tasas de reemplazo que se esperan para la población próxima a retiro.

Los cambios a las Leyes del Seguro Social y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, aprobadas por el Congreso, permiten avanzar en el tema de la suficiencia de las pensiones de los trabajadores formales, al permitir una mayor tasa de reemplazo esperada, lo que se traduce en mayores ingresos para la población en retiro. Sin embargo, todavía existen retos en el sistema de pensiones mexicano como son: el bajo nivel de cobertura del sistema (que está relacionado con la estructura del mercado de trabajo en México); la fragmentación de los diferentes sistemas de pensiones que existen en el país; la sostenibilidad fiscal en un entorno de envejecimiento de la población, entre otros.

Fuentes de Información

López Obrador, Andrés Manuel, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* [en línea], Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5619-II, 29 de septiembre de 2020 [consulta: 9 de diciembre de 2020], disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/sep/20200929-II.pdf>>.

OCDE-CONSAR (2016). Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México. Disponible en: <<https://www.gob.mx/consar/articulos/estudio-de-la-ocde-sobre-los-sistemas-de-pensiones-mexico-22597>>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Gobierno de México anuncia reforma para fortalecer el Sistema de Pensiones* (Comunicado No. 061), 22 de julio de 2020 [consulta: 9 de diciembre de 2020], disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/564949/Comunicado_SHCP_061__1_.pdf>

Ley del Seguro Social [en línea], Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, México, Ciudad de México, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 2020 [consulta: 9 de diciembre de 2020], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_211020.pdf>.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro [en línea], Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996, México, Ciudad de México, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014 [consulta: 9 de diciembre de 2020], disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52.pdf>>.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas