

Iniciativa de Reformas al Sistema de Pensiones en México

Septiembre de 2020

Autores: Vicente Corta Fernández, Manuel Groenewold, Juan Antonio Martín, Andrés Mosqueira, María Teresa Fernández Labardini, Arcelia Olea Leyva, Carlos Mainero Ruíz, Romeo Vizzani, Rebeca García López, Carlos Alonso Arellano

El 25 de septiembre de 2020 fue presentada ante la Cámara de Diputados, por parte del Ejecutivo Federal, la iniciativa 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” (la “Iniciativa”)

El propósito de la Iniciativa es mejorar la calidad de vida de todos los trabajadores sujetos al régimen pensionario de la Ley del Seguro Social (“LSS”) mediante: (i) el aumento de sus pensiones, (ii) un aumento del porcentaje de trabajadores que perciban una pensión garantizada, y (iii) un entorno más eficiente y competitivo en la administración del ahorro de los trabajadores. Además, considerando las condiciones prevalecientes en el sector, así como lo dispuesto en la Ley Federal de Competencia Económica, la iniciativa pretende que las administradoras de fondos para el retiro (“AFORES”) cobren comisiones por la prestación de sus servicios, en términos similares a las mejores prácticas internacionales.

I. Exposición de Motivos

La Exposición de Motivos de la Iniciativa señala, entre otras cuestiones, que:

- La seguridad social es un derecho humano y constituye un elemento fundamental para la redistribución de la riqueza y el abatimiento de la pobreza en México; por ello, la LSS se considera de utilidad pública y debe garantizar el acceso efectivo a los seguros de invalidez, vejez y cesantía.
- En complemento al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2020, mediante el cual se estableció el derecho de las personas mayores de 68 años (o de 65 años tratándose de indígenas y afro-mexicanos) a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva, resulta necesario fortalecer las pensiones de todos los trabajadores de México.
- En particular, para formular la Iniciativa, se consideró lo siguiente:

A. Transición demográfica

En México la transición demográfica lleva a un envejecimiento de la población, lo cual implica una menor capacidad para la generación de ingreso del individuo y, por ende, una mayor vulnerabilidad. En ese contexto, uno de los principales retos es la atención de los adultos mayores. Actualmente, un trabajador que llega a la edad de 65 años, tiene una esperanza de vida de 18 años más, es decir, se espera llegue a vivir hasta 83 años.

Como resultado de las estimaciones poblacionales se prevé una pirámide invertida. Así, durante las próximas décadas, la proporción de las personas jubiladas o que ya no están en posibilidades de laborar aumentará, y deberán ser sostenidas por una menor población en edad de trabajar.

El modelo de cuentas de ahorro individuales introducido con reforma a la LSS de 1997, no alcanzó los resultados esperados, principalmente debido a que (i) el número de trabajadores con acceso a una pensión resultó menor al anticipado¹, y (ii) para aquellos trabajadores que sí alcanzan el derecho a la pensión, ésta es menor a la esperada².

Adicionalmente, conforme al criterio de nivel salarial, los trabajadores con mayor ingreso alcanzan una densidad de cotización más alta por contar con una trayectoria laboral en el sector formal más estable.

B. Densidad de cotización

Con base en la información de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (“**SAR**”), se estima que únicamente 35% de los trabajadores afiliados al SAR tendrán derecho a recibir una pensión garantizada. Asimismo, únicamente el 56% de los trabajadores alcanzarían una pensión vitalicia³, mientras que el 44% restante recibirá su ahorro al momento del retiro en una sola exhibición.

En suma, si bien la reforma de 1997 a la LSS estableció como nuevo beneficio una pensión garantizada, la realidad del mercado laboral⁴ mostró que este beneficio solo cubre a una minoría de trabajadores.

C. Ahorro Personal

La estructura operacional del SAR tiene como componente esencial la acumulación del ahorro pensional en una cuenta individual administrada por una AFORE. Ahora bien, el ahorro acumulado en cada cuenta individual difícilmente podrá superar el monto requerido para obtener una pensión superior a la pensión garantizada. De allí que, conforme a la Exposición de Motivos de la Iniciativa, el monto de ahorro que establece la LSS vigente, del 6.5% del salario, es insuficiente para obtener la pensión objetivo, lo cual hace imperante elevar las aportaciones para asegurar que el trabajador pueda obtener la pensión deseada con su propio ahorro.

D. Comisiones

En México las comisiones promedio que cobran las AFORES por la prestación de sus servicios ha seguido una trayectoria descendente; sin embargo, los cargos siguen siendo superiores a los observados en fondos de inversión que administran montos equiparables.

En un comparativo de 43 sistemas distintos realizados por la organización Internacional de Supervisores de Pensiones, en términos de comisiones cobradas, México se ubica en la posición 31, con costos superiores a la media internacional.

En el mercado financiero mexicano, las comisiones de fondos de inversión que administran montos promedio similares a los administrados por las AFORES, se ubican entre 0.30% y 0.40%. Los fondos de inversión de renta variable avalados por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (“**CONSAR**”) promedian comisiones de 0.10%, mientras que los fondos de inversión de renta fija presentan gastos de comisión promedio de 0.05%. Actualmente, la comisión promedio del SAR es del 0.92% (en todos los casos, calculado respecto del monto de activos administrados).

Ante este escenario, la iniciativa estima conveniente reducir el cobro de comisiones por la administración de las cuentas individuales. De acuerdo con la CONSAR, si las comisiones disminuyeran a la mitad desde su nivel actual, el ahorro promedio del trabajador se incrementaría en 12%, situación que aumentaría la tasa de reemplazo promedio (siendo ésta el porcentaje que un trabajador recibe de su salario al momento de su jubilación).

¹ Por no haber alcanzado a cotizar las 1,250 semanas mínimas necesarias para ejercer el derecho a una pensión.

² Por la baja proporción del salario que se destina al ahorro pensional.

³ 22% autofinanciada con los recursos de su cuenta individual y 34% con una pensión garantizada.

⁴ Que sólo se hizo evidente conforme se generó información de las trayectorias laborales de los trabajadores.

De conformidad con el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la CONSAR⁵, por el que se dictan políticas y criterios en materia de comisiones, México es el país que presenta la comisión más alta entre ciertos países seleccionados, teniendo un promedio (al momento de su publicación) de 0.98% comparado, entre otros, con Colombia de 0.62%, Chile de 0.54% o los Estados Unidos con 0.45%, los cuales en forma conjunta promedian 0.54%. La Iniciativa considera que el cobro de comisiones en México tendría que ser similar al promedio de lo cobrado en Chile, Colombia y Estados Unidos, bajo el argumento de que, en los dos primeros países el sistema de contribución tiene el mismo objetivo, mientras que su organización industrial, así como el grado de desarrollo de su sistema financiero, son similares al de México. Tratándose de Estados Unidos, la iniciativa considera que es el nivel al que México debe aspirar por ser un miembro del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

A continuación se describen de manera general los principales cambios propuestos a las leyes, en virtud de la Iniciativa:

II. Reformas a las Leyes

A. Ley del Seguro Social

En caso de aprobarse la Iniciativa, se reformará la LSS con el objeto de implementar las siguientes modificaciones:

- Reducir el número de semanas cotizadas por el trabajador a fin de que pueda gozar de las prestaciones de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez, con una pensión garantizada de mayor cuantía, pasando éstas de 1,250 a 1,000 semanas de cotización.
- Este ajuste se realizará de forma paulatina e iniciará a partir de la entrada en vigor de la Iniciativa, que según su artículo Primero Transitorio será el 1 de enero de 2021 con algunas excepciones, y siempre que se cuente con al menos 750 semanas de cotización. Este número se irá incrementando gradualmente hasta alcanzar las 1,000 semanas en el año 2031, como lo señala el artículo Cuarto Transitorio de la Iniciativa.
- Inclusión de una opción adicional para el trabajador que cuenta con la edad y las semanas de cotización requeridas, a fin de que en el retiro de los recursos de su cuenta individual pueda elegir uno o los dos esquemas de (i) seguro de renta vitalicia y/o (ii) los retiros programados, según más convenga a sus intereses.
- Incrementar gradualmente, a partir de 2023, la aportación total a la cuenta individual de los trabajadores de 6.5%, más cuota social a 15% incluyendo cuota social. Con esta propuesta, no se requiere un aumento en la aportación que corresponde al trabajador; la aportación patronal se incrementa de 5.15% sobre el salario base de cotización, hasta el 13.875%⁶, al tiempo que se modifica la composición de la aportación del Estado, para beneficiar solo a los trabajadores de menores ingresos.
- El aumento de la cuota patronal se implementará de 2023 a 2030, conforme a la tabla contenida en el artículo Segundo Transitorio de la Iniciativa; la recomposición de la aportación del Estado entrará en vigor en 2023.
- Modificar la forma de determinar el monto de la pensión garantizada, que actualmente es fija y está vinculada al salario mínimo, para que en lo sucesivo se calcule considerando las semanas de cotización⁷; el promedio del salario base de cotización que el trabajador obtuvo durante su vida laboral y la edad del trabajador.
- Igualmente, la implementación de este cambio se hará de forma paulatina en el tiempo, entre 2023 y 2030. Al principio del período se cubrirá a quienes tengan 750 semanas de cotización, la edad y el

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2019.

⁶ La aportación patronal será variable, dependiendo del monto del salario base de cotización del trabajador. El artículo 168 de la LSS prevé porcentajes de aportación diferenciados desde 1 salario mínimo hasta más de 4 UMAs.

⁷ Que se reducen de 1250 a 1000.

salario que señala el artículo Cuarto Transitorio de la Iniciativa. Por cada año restante, se aumentarán 25 semanas hasta alcanzar las 1,000 requeridas.

- Habilitar a los beneficiarios designados por el trabajador o pensionado que fallezca, para ejercer sus derechos sin necesidad de acudir a una instancia jurisdiccional.
- Agilizar del pago de las pensiones a cargo del Gobierno Federal a través de la Tesorería de la Federación.

B. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

En cuanto a las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (“**LSAR**”), de aprobarse la Iniciativa, las modificaciones propuestas consisten en la reducción de las comisiones cobradas por las AFORES para equipararlas a las cobradas en otros países.

En este sentido, la iniciativa propone adicionar un párrafo octavo al artículo 37 de la LSAR, a fin de sujetar tales comisiones a un cobro máximo, el cual será el resultado del promedio aritmético de las comisiones aplicables en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos, Colombia y Chile, conforme a los criterios que emita la Junta de Gobierno de la CONSAR. 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.

III. Entrada en vigor

Conforme al Artículo Primero Transitorio de la Iniciativa (y sujeto al cumplimiento del proceso legislativo descrito más adelante) las reformas entrarían en vigor el 1 de enero de 2021, salvo por las disposiciones relativas a:

- El aumento gradual de la cuota patronal, que iniciaría a partir del 1 de enero de 2023, en el entendido de que, del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022, los patrones seguirían cubriendo, por los ramos de cesantía, edad avanzada y vejez, una cuota de 3.150% sobre el salario base de cotización del trabajador;
- Los montos de la cuota mensual a cargo del Gobierno Federal previstos en el nuevo artículo 168 Fr. IV serán aplicables a partir del 1 de enero de 2023, en el entendido de que, del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022, el Gobierno Federal seguirá cubriendo en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez la cuota social vigente antes de la entrada en vigor de la Iniciativa, y en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, el Estado seguirá realizando la contribución igual al 7.143% del total de las cuotas patronales; y
- Para efectos de la reforma a las comisiones que cobren las AFORES, la Junta de Gobierno de la CONSAR contará con un plazo de 30 días hábiles a partir de la entrada en vigor de la Iniciativa para realizar las modificaciones necesarias a las disposiciones de carácter general que resulten aplicables para dar cumplimiento a la Iniciativa.

IV. Proceso Legislativo

La Iniciativa está sujeta al proceso legislativo, y deberá recibir la aprobación de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, por lo cual pueden presentarse modificaciones, antes de ser turnada al Presidente de la República para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación. De igual forma, varias de las disposiciones de la Iniciativa antes mencionadas requerirán desarrollarse en regulación secundaria.

White & Case, S.C.
Torre del Bosque – PH
Blvd. Manuel Avila Camacho #24
11000 Ciudad de México
Mexico

T + 52 55 5540 9600

En esta publicación, White & Case significa la práctica legal internacional que comprende White & Case LLP, una sociedad de responsabilidad limitada registrada en el Estado de Nueva York, White & Case LLP, una sociedad de responsabilidad limitada constituida de conformidad con el derecho de Estados Unidos de América y todas las demás sociedades asociadas.

Esta publicación fue elaborada con fines informativos para nuestros clientes y demás personas interesadas. No es, y no pretende ser, de carácter general. Derivado de la naturaleza general de su contenido, no deberá entenderse como una asesoría legal.

© 2020 White & Case LLP