

MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, DR. ABRAHAM EVERARDO VELA DIB, CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE PARLAMENTO ABIERTO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL EJECUTIVO PARA FORTALECER LAS PENSIONES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

Los pasados 3 y 4 de diciembre la H. Cámara de Diputados llevó a cabo un Parlamento Abierto, el cual constituye un verdadero ejercicio democrático para comentar el Proyecto de Decreto del Ejecutivo para Fortalecer las Pensiones del Sistema de Ahorro para el Retiro. Agradezco sinceramente a ese Órgano Legislativo la oportunidad que se otorgó para participar. Asimismo, felicito a la Presidenta de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, Diputada Patricia Terrazas Baca, por su excelente trabajo de coordinación con cada uno de los participantes y por su capacidad para convocar a diversos sectores de la sociedad entre los que destacan los propios legisladores, representantes de los trabajadores, diversas cámaras empresariales y representantes de los sector patronal y del sector financiero, así como reconocidos expertos y académicos familiarizados en el tema de las pensiones. Lo anterior, como reflejo de la pluralidad que caracteriza a la sociedad mexicana y de la propia Cámara de Diputados, y que es la esencia misma de nuestra democracia.

En mi calidad de Titular de la CONSAR me sumé al agradecimiento que ha manifestado nuestro Sr. Presidente de la República por la decisión de este órgano legislativo de sesionar de manera permanente para avanzar en este periodo ordinario en este Proyecto.

En dicho foro manifesté abiertamente mi firme convicción de que el sistema de cuentas individuales administradas por entes privados llegó para quedarse, por así convenir a México y a los intereses de los trabajadores. Muchos de los participantes en este ejercicio democrático no coincidieron con un servidor, pero también realizaron aportaciones muy sustantivas en un tono de cordialidad y diálogo constructivo.

Es insoslayable que México hoy atraviesa por una coyuntura inédita que plantea enormes retos en materia de salud y en el ámbito económico, principalmente como resultado de los efectos de la pandemia de COVID-19. La Comisión Nacional que tengo el honor de presidir, simpatiza con los mexicanos que han visto disminuido sus ingresos, con quienes han perdido su empleo, con el encomiable y valiente esfuerzo de nuestros profesionales de la salud que, día con día, han puesto en riesgo su propia salud y las de sus familias; con aquéllos que han padecido el COVID-19, y en especial con los deudos de los mexicanos que han perdido la vida con la llegada de este asesino implacable, silencioso e invisible.

El Proyecto del Ejecutivo

Es indispensable reconocer que el Proyecto del Ejecutivo busca fortalecer el principal sistema pensionario del país y que, dada la coyuntura económica, política y social por la que hoy atraviesa nuestro país, es el mejor posible para la gran mayoría de los mexicanos.

Al respecto, reconozco el compromiso y esfuerzo de los legisladores que integran la H Cámara de Diputados por sesionar de manera permanente hasta la conclusión del actual periodo ordinario de sesiones a fin de avanzar en esta reforma de gran trascendencia, cuyo objetivo único es promover



el bienestar de los mexicanos. Confío en que con el apoyo del Poder Legislativo lograremos alcanzar esta noble aspiración.

Por lo que toca al proyecto de decreto que incorpora modificaciones a la Ley del Seguro Social y a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, es importante reconocer que se trata de un gran paso en la dirección correcta. Ello hará posible que más mexicanos que se han desempeñado en el sector formal privado de nuestro mercado laboral puedan aspirar a mejores pensiones.

Probablemente, la mejor manera de entender este Proyecto es haciendo una distinción entre dos grupos de trabajadores: los que perciben ingresos menores a 4 Unidades de Medida de Actualización (UMAS), aproximadamente 3 salarios mínimos de 2020, y los que perciben un ingreso mayor. Es imperativo adelantar que para ambos grupos de trabajadores se pretende que la tasa de contribución a la seguridad social se eleve del nivel actual de 6.5 por ciento del salario base de cotización, hoy la contribución más baja del mundo, a un nivel de 15 por ciento, similar al promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Asimismo, el Proyecto reconoce uno de los principales retos de los países de América Latina, los cuales, en su gran mayoría, se caracterizan por un alto grado de informalidad en el mercado laboral. Muchísimos mexicanos, aproximadamente el 60 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), 36 millones de mexicanos, transitan entre los sectores formal e informal a lo largo de su vida laboral, lo cual les impide no sólo acceder plenamente a los beneficios de la seguridad social, sino que no cumplirán a partir de 2021 con el número mínimo de semanas cotizadas de 1,250 como requisito para poder obtener una pensión garantizada.

- a) Me permito abordar primeramente a los trabajadores de menos ingresos. Para quienes perciben ingresos entre un salario mínimo y cuatro UMAS, el Proyecto contempla llevar a cabo una recomposición de sus contribuciones a las cuentas individuales de los trabajadores. En particular, el Gobierno Federal dejará de aportar el 0.225% del salario base de cotización de todos los trabajadores del sector privado en el sector formal de la economía, para concentrar estos recursos en fortalecer las aportaciones que hoy ya realiza vía la cuota social a las cuentas individuales para los trabajadores que perciben hasta 7 UMAS. De esta forma, las contribuciones tripartitas para ese grupo de ingreso se traducirán en aportaciones efectivas a su ahorro para el retiro, equivalentes al 15% de su salario base de cotización. Con ello, será posible que la pensión garantizada se eleve sustancialmente. Si a ello se agrega el beneficio de la Pensión Universal para el Bienestar de los Adultos Mayores, podrán percibir hasta el 100 por ciento o más de su último salario.
- b) Para los trabajadores del sector privado que perciben más de 4 UMAS, el retiro de la aportación del 0.225% del Gobierno Federal será más que compensado gracias al esfuerzo y compromiso de sus patrones, quienes incrementarán hasta 2.7 veces las aportaciones que hoy realizan a las cuentas de ahorro individual de estos trabajadores. Lo anterior, gracias a un incremento gradual de estas aportaciones a lo largo de un lapso de ocho años que iniciará en 2023 y concluirá en 2031. En particular, las aportaciones patronales pasarán de su nivel actual de 5.150 del salario base de cotización, a 13.875 por ciento para 2031. Los empresarios y patrones de México demuestran con ello su dimensión social y contribuyen a consolidar la paz colectiva en nuestro país. Con ello, las contribuciones obrero-patronales también alcanzarán el 15 por ciento del salario base de cotización de este segundo grupo de trabajadores.



Por otra parte, con el requisito actual de un mínimo de 1,250 semanas de cotización (aproximadamente 25 años) en el sector formal privado de la economía, las primeras generaciones del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que comenzaron a cotizar formalmente en 1997 y que tenían en ese entonces alrededor de 40 años, cumplirán entre 60 y 65 años en los próximos años. Con el requisito actual de semanas, una amplia mayoría de estos trabajadores obtendrían a partir de 2021, y en los siguientes 10 años, una negativa de pensión y sólo recibirán los recursos de su cuenta individual, incluyendo su saldo remanente de la subcuenta de vivienda, que hubiesen acumulado en los 23 años de operación del SAR. En pocas palabras, no podrán optar por una pensión garantizada.

Para atender este reto, el Ejecutivo Federal propone una disminución transitoria en los próximos 10 años del número mínimo de semanas cotizadas para obtener una pensión garantizada. En particular, a partir de 2021 el requisito se reduciría a 750 semanas y a partir de los años siguientes se incrementaría en 50 semanas por año hasta alcanzar 1,000 semanas en 2031.

* * *

Ahora procedo a atender algunos puntos que se expresaron en el ejercicio democrático de Parlamento Abierto que se llevó a cabo en la H. Cámara de Diputados la semana pasada.

La necesidad de una reforma integral

Algunos participantes destacaron que el Proyecto del Ejecutivo sólo atiende una parte de los grandes retos que enfrenta nuestro sistema pensionario. En particular, señalaron que no se considera a los trabajadores formales e independientes y que existen muchos, en realidad miles, de sistemas pensionarios en el país. Por mencionar los principales, estos sistemas van desde los sistemas de jubilación en algunos organismos y empresas públicos hasta los sistemas de pensiones estatales y municipales, y de sus propios institutos de seguridad social y otros organismos subnacionales. Asimismo, se mencionaron los sistemas de pensiones de las universidades públicas o estatales. También están las pensiones de la generación que contempla el artículo transitorio del anterior sistema de reparto o beneficio definido relativo de la derogación de la Ley de 1973. Por último, existen en el país más de 2,000 planes ocupacionales privados que son el resultado de acuerdos establecidos en las condiciones generales de trabajo de muchas empresas que son pactadas libremente con sus empleados. Lo que no se ha dicho al respecto, es que muchos de estos sistemas están en una situación de quiebra técnica y que representan un riesgo no sólo para las finanzas públicas del país, sino también para la sustentabilidad social de estos programas y, por tanto, para la paz social.

No existe en México un sistema pensionario integral. Nuestro ecosistema de pensiones está fragmentado y propicia una enorme desigualdad entre generaciones e incluso entre miembros de una misma generación. Sin embargo, aspirar a atender este enorme reto en una sola iniciativa legislativa es virtualmente imposible y enfrenta el riesgo de trastocar los derechos adquiridos o las expectativas de derecho de, por lo menos, una docena de millones de mexicanos. No por ello debemos dejar de reconocer que el principal sistema de pensiones con que cuenta nuestro país es el Sistema de Ahorro para el Retiro y el reto que enfrentamos en el muy corto plazo para los mexicanos que se pensionarán bajo este sistema. Esto no quiere decir que debemos claudicar en nuestros esfuerzos para corregir las deficiencias de los demás sistemas pensionarios, en



fortalecerlos, garantizar su sustentabilidad financiera y fiscal, pero, sobre todo, buscar una mayor equidad entre todos los sistemas y entre generaciones. En ese sentido, comparto y recibo con agrado las propuestas para establecer una Ley macro (o Ley General de Pensiones) para crear un instituto autónomo, conformado por un grupo de expertos ajenos a intereses políticos, que se dé a la tarea de construir, a paso lento pero firme, un sistema de pensiones más integral.

La universalidad de las pensiones

Otra propuesta recurrente de los participantes del Parlamento Abierto fue la de buscar la universalidad de las pensiones. Sobre este punto es de llamar la atención que se pase por alto el reconocimiento de la Pensión Universal para el Bienestar de los Adultos Mayores, la cual el Poder Legislativo tuvo a bien elevar como un derecho humano a rango constitucional. Una característica de este acierto de la actual administración, y que fue avalado por el H. Congreso de la Unión, es que constituye un pilar básico universal, no contributivo, que permitirá que todos los mexicanos, sin excepción, cuenten con un ingreso mínimo que procure evitar la pobreza en la edad adulta para que puedan llevar a cabo una vida digna. La intención de la presente administración es elevar esta pensión a un nivel mínimo de suficiencia alimentaria y no alimentaria. Desafortunadamente, los retos que hoy enfrentamos en materia de finanzas públicas como resultado de la pandemia del COVID-19 han obligado a hacer una pausa en esta noble aspiración. Confío en que, en la medida en que se logra avanzar en la recuperación y reactivación económica y en el control de la pandemia, se abrirá un espacio fiscal, hoy escaso, para continuar avanzando en este importante tema solidario y de justicia social.

El efecto de las mayores aportaciones patronales sobre la actividad económica, el empleo y la informalidad

En el Parlamento Abierto se abordó la preocupación, para nada desdeñable, por la mayor carga que el incremento de las aportaciones patronales podría tener sobre la actividad productiva y el riesgo de que ello fomente la informalidad o que se traduzca en un incentivo para que los patrones eludan sus contribuciones a la seguridad social. Al respecto, quisiera compartir algunas reflexiones.

a) Si bien se ha señalado que este esfuerzo obedece a la importancia para el sector de los patrones y los empresarios de contribuir a garantizar la paz social y a una mayor equidad, es de tenerse en cuenta que el porcentaje de trabajadores que se desempeña en el sector privado formal de la economía con ingresos entre un salario mínimo y cuatro UMAS, es de aproximadamente 75%. Esta cifra es congruente con la información de la Base Nacional de Datos del SAR (BDNSAR) y las cifras publicadas por el INEGI. Este grupo de trabajadores presta, en su mayoría, sus servicios en el 80 por ciento de las empresas privadas de nuestro país, las cuales constituyen en su mayoría empresas micro, pequeñas y algunas medianas (MIPYMES). Estas empresas que, por cierto, además de generar tres cuartas partes del empleo formal privado, producen en su conjunto poco más de la mitad de la producción total de bienes y servicios del país. El relativamente bajo nivel de salarios en estas empresas implica que en la gran mayoría de los casos no verán incrementados de manera significativa el costo de sus contribuciones a las cuentas de ahorro individual de sus trabajadores, los que se verán beneficiados principalmente a través del fortalecimiento de la cuota social que aportará el Gobierno Federal para elevar sus contribuciones a dichas cuentas, a un equivalente al 15% del salario base de cotización. Como corolario, sólo serán las empresas grandes en las que predomina la mano de obra más



calificada y en la que los salarios son superiores a más de 4 UMAS, las que realizarán las mayores aportaciones patronales.

- b) Tampoco hay que pasar por alto que el incremento de las cuotas patronales ocurrirá gradualmente a partir de 2023, lo que debería permitir absorber este costo con mayor facilidad en aquellas empresas de mayor tamaño o las que cuentan con un número reducido de empleados que perciben más de 4 UMAS como salario.
- c) Por lo que hace a la posible elusión de las contribuciones de los patrones a las mayores aportaciones a la seguridad social, conviene señalar la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) están trabajando coordinadamente para asegurar que a todos los trabajadores se les dé de alta en el IMSS y se les registre ante dicho Instituto con el salario que efectivamente perciben. Adicionalmente, los empresarios y patrones del país se han comprometido, a su vez, a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores conforme a lo establecido por la Ley Federal del Trabajo.

Trabajadores independientes e informales, y el caso de las mujeres

Algunos participantes del Parlamento Abierto coincidieron en importancia de incorporar en el Proyecto del Ejecutivo a los trabajadores independientes e informales y a buscar una mayor equidad de género. Al respecto, estimo pertinente señalar lo siguiente:

- a) La Pensión Universal para el Bienestar de los Adultos Mayores es extensiva a todos los mexicanos, independientemente de su situación laboral.
- b) Todos los mexicanos, por el simple hecho de serlo, incluso nuestros paisanos que viven o laboran fuera de nuestro país, en su mayoría en los E.U.A, pueden registrarse en una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) y realizar aportaciones de ahorro voluntario en la medida que lo permita su capacidad de ahorro si así lo consideran conveniente a sus intereses.
- c) Las aportaciones voluntarias complementarias (es decir, aquéllas que sólo se pueden retirar hasta la edad de cesantía y vejez o por edad de retiro) gozan de beneficios fiscales muy importantes. Estos beneficios constituyen un incentivo muy importante para promover el ahorro voluntario largo plazo para el retiro.
- d) Establecer mecanismos de ahorro obligatorio para los trabajadores independientes o informales resulta complicado desde el punto de vista de su instrumentación y atenta contra la libertad individual. Para el primer grupo de trabajadores podría establecerse un mecanismo de enrolamiento automático, en el cual los trabajadores pudieran optar por excluirse parcial o totalmente de realizar aportaciones obligatorias a sus cuentas de ahorro para el retiro en sus declaraciones de impuestos.
- e) La mayoría de los países cuentan con elementos de equidad de género en su sistema de pensiones, los cuales reconocen la participación de la mujer en el sector formal de la economía. Existen dos formas en que en estos países se atiende esta problemática. La primera consiste



en considerar una antigüedad (tiempo de cotización) para las mujeres menor que la de los hombres para que tengan derecho a pensionarse. La segunda, en establecer una menor edad de retiro para las mujeres que para los varones. Considerando que la esperanza de vida de la mujer tiende a ser mayor que la de los hombres, y que la edad de retiro en México es de las más bajas del mundo, tiendo a inclinarme por la primera opción. Esto significa que el número de semanas cotizadas de las mujeres para que puedan aspirar a una pensión garantizada pudiera ser menor que la exigible para los hombres cuando alcancen una edad entre los 60 y 65 años.

Tratamiento fiscal del ahorro y de las aportaciones patronales

Otra coincidencia entre un buen número de participantes del Parlamento Abierto tiene que ver con el tratamiento fiscal que se dé a las aportaciones patronales y del ahorro voluntario. Comparto en su totalidad la importancia de avanzar en estos dos ámbitos. Sin embargo, hoy por hoy, no se cuenta con el espacio fiscal suficiente en nuestras finanzas públicas. Probablemente, en la medida que éstas se fortalezcan y se vayan materializando los incrementos de las aportaciones patronales, las autoridades hacendarias estarán en mejores posibilidades de atender estas propuestas.

Ahorro voluntario

Un tema estrechamente relacionado con el anterior es el relativo a los llamados a promover el ahorro voluntario durante el Parlamento Abierto. A este respecto, hay que reconocer que no hemos sido exitosos. El ahorro voluntario representa tan sólo el 2 por ciento del ahorro obligatorio. Sobre este punto, algunos participantes destacaron la importancia de promover un esquema de enrolamiento automático como el que prevalece en algunas economías avanzadas y que ha sido muy exitoso en el Reino Unido. En este esquema, las aportaciones obligatorias de los ahorradores en el sector formal de la economía se incrementarían en forma automática (por dar un ejemplo, a 3 por ciento o más de su salario base de cotización), con la posibilidad de optar por ser excluidos parcial o totalmente de este incremento si así lo desean. Considero que un componente de esta naturaleza contribuiría a promover el ahorro voluntario y a alcanzar pensiones mucho más generosas.

El costo fiscal del Proyecto y la sustentabilidad de las finanzas públicas

Algunos participantes también mostraron una gran inquietud por los posibles costos de la propuesta, mientras que algunos otros señalaron los desafíos que los diversos sistemas pensionarios del país implican para las finanzas públicas en los próximos años.

- a) En primer lugar, es pertinente señalar que esta postura es contraria a quienes manifestaron que el centro de la reforma debe ser el trabajador y no la sustentabilidad fiscal. En este sentido, el país enfrenta una disyuntiva nada fácil de resolver.
- b) Por lo que hace al SAR, una de sus características es que se trata de un sistema autofinanciable. Aquí, el tema es el monto de las pensiones que puede ofrecer en conjunto con otros pilares como la Pensión Universal para el Bienestar de los Adultos Mayores y otros sistemas pensionarios del país. Me parecen desatinadas algunas observaciones sobre el posible costo fiscal que puede derivarse de la propuesta de fortalecer al SAR. Es de recordar que el ahorro de



los recursos que significa que el Gobierno Federal retire su aportación de 0.225% del salario base de cotización para todos los trabajadores, contribuye a fortalecer la cuota social de quienes perciben hasta siete UMAS, por lo que esto no significará un costo fiscal adicional. Más aún, parte de estos ahorros servirán para financiar las pensiones garantizadas de las primeras generaciones del SAR que verán reducido el requisito de semanas cotizadas entre 2021 y 2031. Las generaciones AFORE que cumplirán entre 60 y 65 años en el año 2031 y en los años siguientes, y que empezaron a cotizar entre los 20 y 40 años en 1997, cuando entró en operación el SAR, contarán con un saldo suficiente que les permita pensionarse con un monto superior a la pensión garantizada. Para entonces, el requisito mínimo de semanas cotizadas sería de 1,000 semanas, aproximadamente 19.2 años de cotización. Además, las mayores aportaciones patronales para los trabajadores que ganan más de cuatro UMAS y que opten por retirarse conforme al transitorio de la Ley de 1973, también contribuirán a financiar más y mejores pensiones.

- c) Según datos del Registro Nacional de Población, en los próximos dos años aproximadamente 160,000 personas que cumplen entre 60 y 65 años no alcanzarán el requisito de 1,250 semanas de cotización. Este número se incrementa gradualmente hasta alcanzar un promedio de 150,000 personas por año durante los próximos 15 años (un millón 400 mil personas en total). Al respecto, conviene considerar un caso hipotético extremo y nada realista. Supongamos que todos ellos reciban una pensión garantizada de 3,600 pesos al mes y que, en cada uno de los próximos 15 años, aproximadamente 150,000 personas por año cumplan entre 60 y 65 de acuerdo con la información del Registro Nacional de Población. Un cálculo sencillo arroja que el costo fiscal por año sería de 6,300 millones de pesos, equivalentes a sólo 0.6% del gasto en pensiones que hoy se contempla en el Presupuesto de Egresos de la Federación ya aprobado para 2021. Este simple ejercicio aritmético pone de manifiesto que el costo fiscal de la reducción de las semanas cotizadas, y pagar más y mejores pensiones, es prácticamente insignificante. Considerando el ahorro a que ya hice referencia con anterioridad, puede decirse que dicho costo es efectivamente nulo.
- d) Los demás sistemas pensionarios del país a que he hecho referencia anteriormente, son los que plantean un reto importante. Muchos de estos regímenes están escasamente fondeados, operan con poca transparencia en sus reglas de operación y carecen de una adecuada rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos captados. Desde esta perspectiva, la creación de un Instituto como el que me referí con anterioridad para atender este tema, sigue siendo la ruta más viable.

Lo que, en cambio, sí tendría un costo fiscal elevado y que, dudosamente garantiza una gestión e inversión adecuada de las aportaciones tripartitas a favor del trabajador o su sustentabilidad financiera, y por tanto viabilidad social en el futuro, sería el regreso a un sistema de reparto o beneficio definido que, además de ser una carga extraordinariamente significativa para las finanzas públicas, iría en detrimento de la confianza en el sistema pensionario del país.



La contribución del SAR al desarrollo económico del país

Si bien el objetivo del SAR es otorgar las mejores pensiones posibles para los mexicanos, conviene destacar que otra de las grandes virtudes del Proyecto del Ejecutivo es que permitirá que el ahorro del SAR se incremente del 17 por ciento del Producto Interno Bruto en 2020, a 30 o 40 por ciento del producto. Un mayor acervo de recursos del SAR tiene grandes implicaciones para el desarrollo del mercado de capitales y el financiamiento de la infraestructura tan necesaria para el país y, por ende, para un mayor crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable, y para la generación de empleos permanentes y mejor remunerados que eleven el bienestar y la calidad de vida de la población. Asimismo, coadyuva a la inclusión financiera de los mexicanos.

Sólo para dar una idea de este potencial, comparto algunas cifras correspondientes al mes de octubre de 2020.

- Las SIEFORE han invertido 107,729 millones de pesos en financiamiento al sector energético.
- El financiamiento a la actividad productiva del sector privado ascendió a 1,332,530 millones de pesos.
- El saldo del financiamiento destinado a la inversión en infraestructura, vía instrumentos de deuda privada e instrumentos estructurados (CKDs, FIBRAS y CERPIS), fue de 425,788 millones de pesos.
- El saldo del financiamiento a caminos y puentes (carreteras) sumó 87,183 millones de pesos.
- El saldo de la inversión en el mercado accionario nacional ascendió a 217,097 millones de pesos, en tanto que los recursos destinados a las ofertas públicas iniciales fueron de 24,705 millones de pesos.

Comentario final

Hoy tenemos frente a nosotros una oportunidad histórica que no podemos darnos el lujo de dejar pasar. Se trata de un desafío que venimos arrastrando desde hace más de una década. Es una deuda pendiente con los mexicanos y un tema insoslayable de justicia social.

Ya hemos dado dos pasos muy importantes:

- a) La Pensión Universal para el Bienestar de los Adultos Mayores, y
- b) La presentación del Proyecto de Decreto para el Fortalecimiento del SAR.

Lo anterior es sólo el principio de una ruta que nos hemos planteado como sociedad para avanzar en un sendero sinuoso y prolongado. No debemos claudicar en este esfuerzo de aprobar el Proyecto del Ejecutivo. Apenas hemos empezado a resolver los retos pensionarios que tenemos por delante. Sería irresponsable y demagógico afirmar lo contrario. Debemos actuar con responsabilidad y no crear expectativas falsas que no podamos lograr como Nación.

