

SUBSIDIOS A LAS COTIZACIONES: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

CARLOS HERRERA ¹

- 1 Carlos Herrera es Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y cuenta con una Maestría en Ingeniería en Sistemas Económicos e Investigación de Operaciones por la Universidad de Stanford. Actualmente se desempeña como Economista Senior de la Unidad de Pensiones del Servicio de Estudios Económicos de BBVA, en donde es responsable del análisis de los sistemas de pensiones en México y de la elaboración de estudios económicos especiales sobre temas estructurales. La experiencia profesional de Carlos incluye actividades dentro de la Administración Pública Federal en México, en donde se ha desempeñado como: Asesor de la Coordinación de Asesores del Secretario de Hacienda, Asesor del Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y Asesor del Subsecretario de Industria en la anterior Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.*

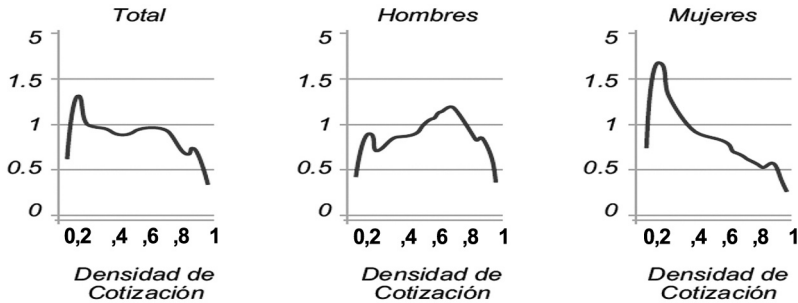
En este breve artículo se examina un tema que es crucial para que los sistemas de pensiones con mecanismos de contribución definida otorguen adecuadas tasas de reemplazo: el nivel y la frecuencia de las contribuciones.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se retoma el caso de Chile para resaltar la importancia que tienen las cotizaciones y en especial su frecuencia o densidad de cotización en los sistemas de pensiones. En segundo lugar, se analiza la experiencia mexicana con las contribuciones a la seguridad social, evaluando qué tan adecuado resulta su nivel y frecuencia para el sistema de pensiones, y en tercer lugar, se analiza el impacto de la denominada “Cuota Social”. Una contribución del gobierno federal en México al sistema de capitalización individual, que busca ser un instrumento solidario del Estado para apoyar las contribuciones de los cuentahabientes y en particular, de aquellos de menores ingresos. Finalmente, el artículo culmina con algunas conclusiones.

I. El ejemplo de Chile

Si algo nos ha enseñado el trabajo pionero de Chile, es que dentro de las cotizaciones a los sistemas previsionales, las densidades de cotización son un elemento clave para la pensión que recibirán los afiliados al momento de su retiro. Previamente a las Encuesta de Previsión Social (EPS), que Chile ha venido realizando, muchos de los sistemas de pensiones daban por hecho que las densidades de cotización entre los afiliados tenían un comportamiento muy uniforme. Pero gracias a la EPS que ha desarrollado Chile, nos hemos dado cuenta de que las distribuciones de las densidades de cotización no son uniformes, sino que son muy heterogéneas y varían entre sexos (ver Figura N° 1).

FIGURA N° 1

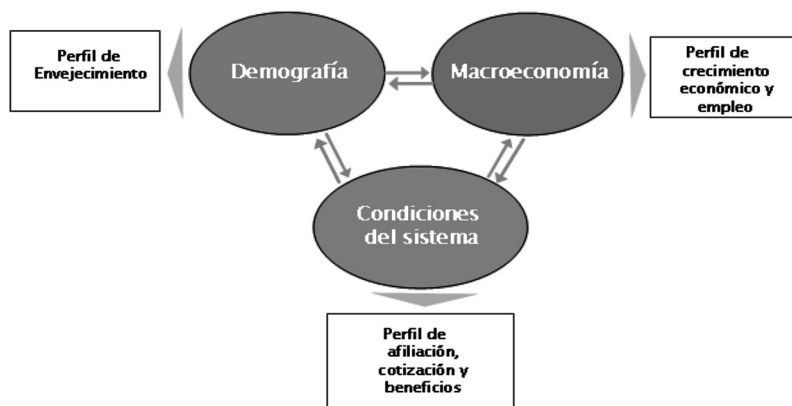
CHILE: DENSIDAD DE COTIZACIÓN EN SISTEMA DE PENSIONES 1980-2004
DISTRIBUCIÓN EMPÍRICA, %

FUENTE: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2007) "ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL" BOLETÍN PREVISIONAL NO. 1, SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL, MAYO 2007.

II. El caso de México

Conociendo la experiencia chilena, en el Grupo BBVA se decidió realizar un estudio sobre México, para entender la problemática de su sistema previsional e intentar brindar algunas propuestas de solución que pudieran considerar elementos esenciales dentro del sistema de pensiones. De esta manera, el trabajo de investigación se abordó a partir de una visión que considera que los sistemas de pensiones no actúan de una manera aislada e individual en una economía, sino que están totalmente vinculados con los aspectos demográficos y económicos que están ocurriendo en ella. Entonces, cualquier propuesta de solución que queramos dar a los sistemas de pensiones demanda actuar en muchos frentes, es decir, una estrategia de reforma en pensiones debe incluir acciones que puedan acomodar una solución a distintas problemáticas que se suman y luego se resumen en la tasa de reemplazo y/o pensión que pueda tener un trabajador (ver Figura N° 2).

FIGURA N° 2



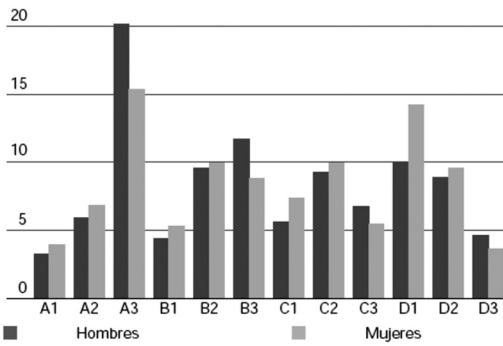
FUENTE: BBVA.

II.1 Diagnóstico

Lo primero que encontramos en el estudio de México fue que efectivamente, al igual que en el caso chileno, las densidades de cotización entre los afiliados son muy heterogéneas. Aprendimos pues, que no se puede hablar realmente de individuos representativos dentro de los sistemas de pensiones, porque en realidad si comenzamos a caracterizar a los individuos tenemos muchísimos perfiles. Por ejemplo, el Gráfico N° 1 muestra que solo considerando el género, tres niveles salariales y cuatro niveles de densidad de cotización, estaríamos hablando de veinticuatro perfiles de afiliados. Algo que encontramos en el estudio es que las historias de los trabajadores dentro de un sistema de capitalización pueden ser muy variadas. Hay algunos que por sus bajas densidades de cotización no les va bien en el sistema, pero hay otros que tienen densidades de cotización medias o altas con las que les puede ir relativamente mejor.

GRÁFICO N° 1

MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE AFILIADOS POR DENSIDAD DE COTIZACIÓN, SALARIO Y SEXO (%)

**Género:**

- Masculino
- Femenino

Salario:

- 1 SM,
- 2 SM
- + 3SM

Densidad de cotización:

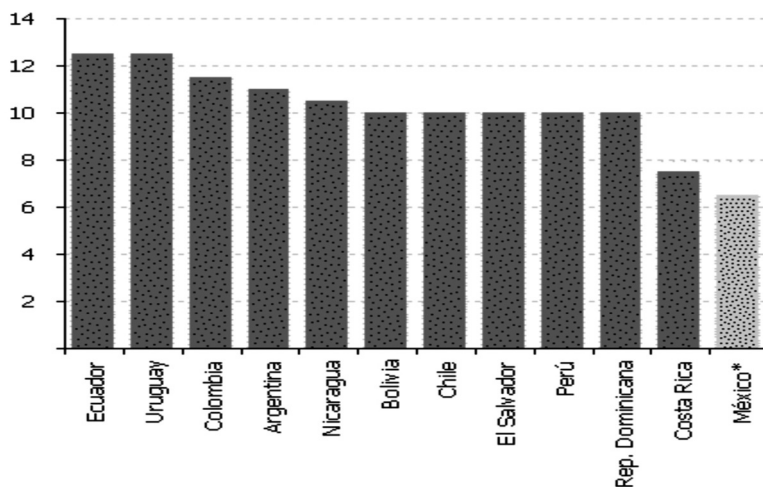
- A: 96%
- B: 76%
- C: 44%
- D: 15%

FUENTE: ALBO ET AL. (2007). "HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO: VISIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA", SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y PENSIONES Y SEGUROS AMÉRICA, BBVA BANCOMER, MÉXICO.
NOTA: SM= SALARIO MÍNIMO.

También notamos que, en el caso de México, una limitante en particular importante en el sistema de contribución definida, es que la tasa de cotización (6,5% del salario bruto) es relativamente baja en comparación a las que existen en otros países (ver Gráfico N° 2).

GRÁFICO N° 2

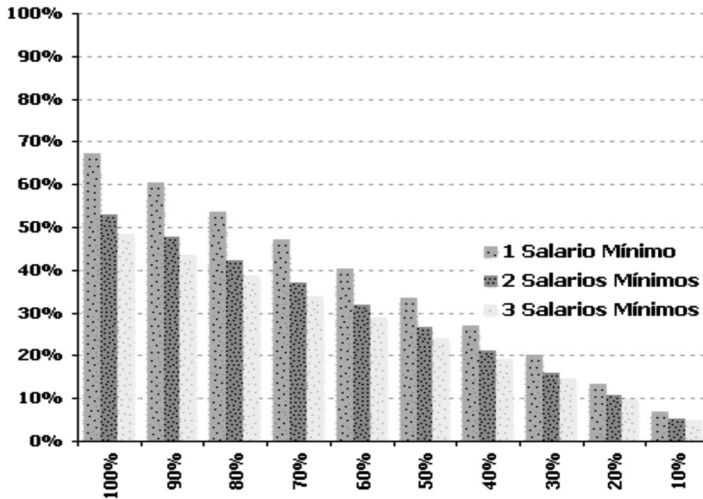
TASAS DE APORTACIÓN PARA LA PENSIÓN POR VEJEZ
% DEL SALARIO DE COTIZACIÓN



* / NO INCLUYE CUOTA SOCIAL.
FUENTE: ALBO ET AL. (2007), "HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO: VISIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA", SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y PENSIONES Y SEGUROS AMÉRICA, BBVA BANCOMER, MÉXICO.

Como se puede entender, en un sistema de contribución definida en donde las tasas de cotización son bajas, no sería sorprendente encontrar que las pensiones y/o tasas de reemplazo también se ubiquen en rangos relativamente bajos. Bajas tasas de aportación conducen con toda certeza a bajas tasas de reemplazo y en especial para los casos donde las densidades de cotización son más bajas, independientemente del nivel salarial que pueda tener el afiliado (ver Gráfico N° 3).

GRÁFICO N° 3

TASAS DE REEMPLAZO PARA LA PENSIÓN POR VEJEZ
HOMBRE 15 AÑOS, % SOBRE ÚLTIMO SALARIO

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE ALBO ET AL. (2007), "HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO: VISIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA", SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y PENSIONES Y SEGUROS AMÉRICA, BBVA BANCOMER, MÉXICO. SUPUESTOS: INCREMENTO SALARIAL REAL DE 1%; COMISIÓN SOBRE SALDO DE 0,5%; RENTABILIDAD REAL DE 4%.

II.2 La solución planteada por BBVA

Desde luego, la solución al problema en cotizaciones en México implica llevar las tasas de aportación hacia los niveles internacionales. En el caso mexicano, las contribuciones son tripartitas, es decir, las realiza tanto el trabajador como el empleador y el Estado. Sin embargo, las contribuciones obligatorias que se realizan por estas tres vías suman un 6,5% del total del salario (ver Cuadro N° 1). Si a estas contribuciones obligatorias agregamos otra que se llama "Cuota Social", que como porcentaje del salario en este ejemplo sería de 1,1%, la contribución total en México sería de 7,6%, lo cual está muy por debajo del promedio de América Latina que está en alrededor de un 10% del salario bruto.

CUADRO N° 1

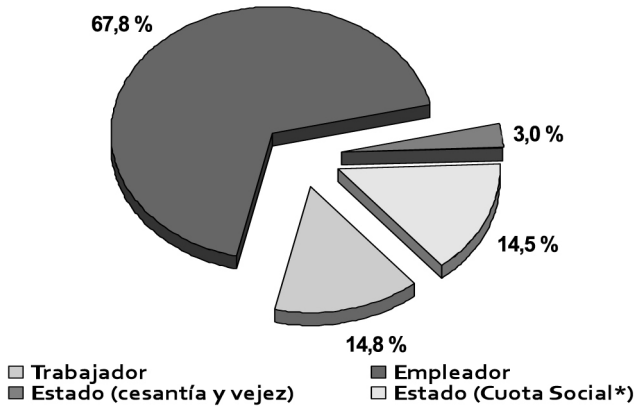
**CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ (RCV)
 % DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN**

Trabajador	1,125%
Empleador	5,15%
Estado	
I. Cesantía y vejez	0,225%
Subtotal	6,5%
II. Cuota Social*	1,1%
Total	7,6%

*/ CONSIDERA A UN TRABAJADOR DE 5 SALARIOS MÍNIMOS.
 FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR EN BASE A LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Entonces, como se dijo anteriormente, la solución natural es elevar las tasas de aportación del sistema. El gran problema, sin embargo, radica en definir quién va a pagar esa diferencia. Luego, en tanto llega una posible solución, la pregunta es ¿podemos hacer algo? Pues bien, al observar la estructura de contribuciones a la seguridad social, notamos que si bien el patrón aporta el 67,8% del dinero que va a la pensión, el trabajador un 14,8% y el Estado por el lado obligatorio un 3%, la cuota social puede tener un papel importante como instrumento de solidaridad en el sistema, porque en este caso representa un 14,5% (ver Figura N° 3).

FIGURA N° 3

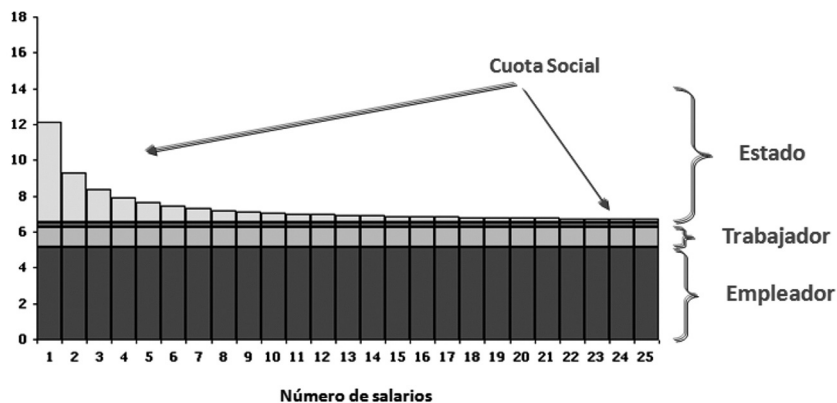
CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ (RCV)
% DEL TOTAL APORTADO

*/ CONSIDERA A UN TRABAJADOR DE 5 SALARIOS MÍNIMOS.
FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR EN BASE A LEY DEL SEGURO SOCIAL.

La cuota social en realidad es un instrumento solidario muy importante, no sólo por el porcentaje que representa del total aportado, sino también por el diseño que tiene. La Cuota Social se estableció en 1997 como una aportación fija mensual del Gobierno Federal a cada cuenta individual por cada día cotizado y su monto es equivalente a 5,5% del Salario Mínimo General Vigente (SMGV) del Distrito Federal del 1° de Julio de 1997, el cual se actualiza trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Por su diseño de aportación fija a una cuenta, la Cuota Social beneficia más a las personas de menores recursos. Si analizamos el caso de México, en donde tenemos una estructura salarial para efectos de contribución a la seguridad social topada en veinticinco salarios, al ordenarlos de menor a mayor, vemos que efectivamente el impacto de la cuota social es mucho más alto en los trabajadores de uno a tres salarios de cotización (ver Gráfico N° 4).

GRÁFICO N° 4

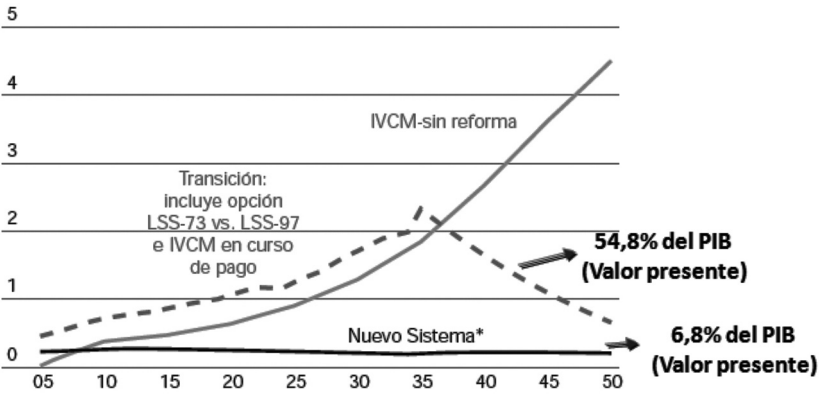
CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ (RCV) POR NIVEL DE INGRESO (% DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN)



FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR EN BASE A LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Conociendo esta estructura de la Cuota Social y su impacto benéfico en los trabajadores de menores ingresos, claramente pareciera ser que si nosotros logramos elevar la Cuota Social, podríamos incrementar el beneficio social de este instrumento de solidaridad. El problema, desde luego, radica en cómo financiar ese incremento en la Cuota Social. Muchos de los países que han reformado sus sistemas de pensiones, lo han hecho también teniendo que absorber algún costo fiscal de corto plazo para precisamente poder cerrar el esquema de beneficio definido y poder transitar al esquema de contribución definida. En el caso de México, el no haber hecho la reforma significaría haber dejado crecer los pasivos contingentes en una línea indefinida en el tiempo con costos fiscales insostenibles. Gracias a la reforma en México, este fenómeno se pudo revertir y ya sabemos que en cierto tiempo este costo fiscal se va a tener que asumir, pero no es un costo menor (asciende a un 54,8% del PIB de acuerdo a nuestros cálculos) [ver Gráfico N° 5].

GRÁFICO N° 5

SISTEMA DE PENSIONES IMSS²
GASTO, % DEL PIB

*/ INCLUYE APORTACIONES ESTATALES Y PENSIÓN GARANTIZADA.

FUENTE: ALBO ET AL. (2007), "HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO: VISIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA", SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y PENSIONES Y SEGUROS AMÉRICA, BBVA BANCOMER, MÉXICO.

Entonces, en un sistema que ya tiene de por sí altos costos fiscales, la pregunta era cómo incrementar los beneficios sociales sin agravar los costos fiscales de manera significativa. Nuestra propuesta consistió en redistribuir los recursos públicos en la Cuota Social hacia aquellas personas para las cuales tiene un mayor impacto en su pensión. Esto implicaba eliminar la Cuota Social para todos aquellos trabajadores que tuvieran más de tres salarios mínimos y concentrar la Cuota Social en los trabajadores de uno a tres salarios, duplicando así el monto de esta aportación para este grupo de trabajadores (ver Gráfico N° 6).

II.3 La reforma adoptada por el Ejecutivo

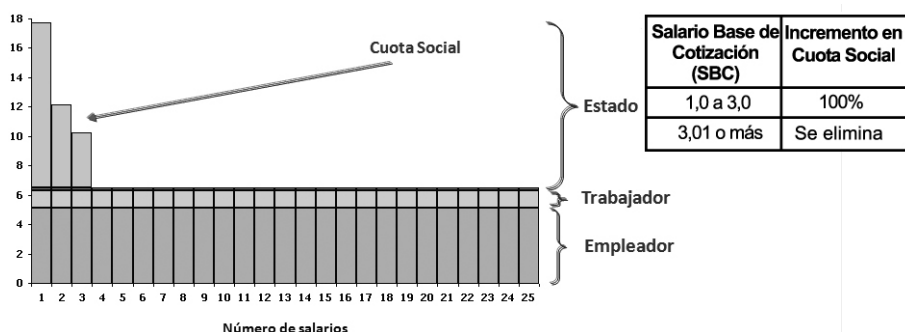
La iniciativa de Ley del Ejecutivo Federal aprobada por el Congreso en 2009 fue más amplia en su cobertura. Se decidió aplicar el incremento a la Cuota Social a los primeros quince niveles de ingreso de manera escalonada, eliminándola para los niveles de salarios mayores a este umbral (ver Gráfico N° 7). Desde luego, al no haber acotado la reforma a sólo los primeros tres salarios, el Gobierno y el Congreso decidieron que

2 Instituto Mexicano del Seguro Social.

era factible asumir un cierto costo fiscal, pero la idea de redistribuir la Cuota Social ha ayudado ya a financiar el 60% de esos nuevos costos fiscales, de modo que la reforma al final sí tuvo un costo fiscal pero de alguna manera acotado³.

GRÁFICO N° 6

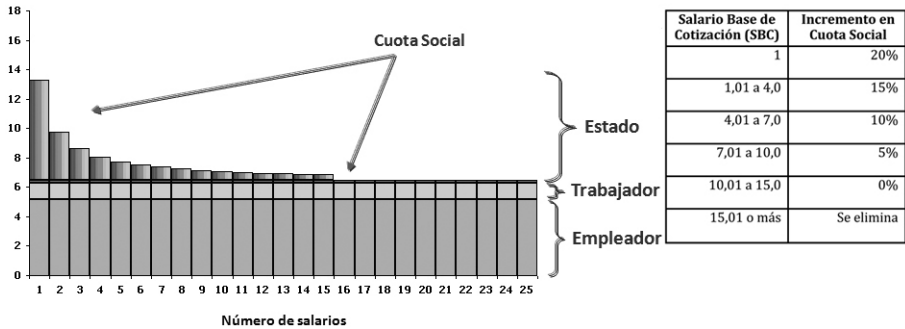
CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ (RCV) POR NIVEL DE INGRESO (% DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN)



FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR EN BASE A LEY DEL SEGURO SOCIAL.

3 Las autoridades hacendarias de México estimaron que la transferencia a los trabajadores de menores ingresos por la redistribución de la cuota social fue aproximadamente USD 130 millones el primer año de la reforma.

GRÁFICO N° 7

CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ (RCV)
POR NIVEL DE INGRESO (% DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN)

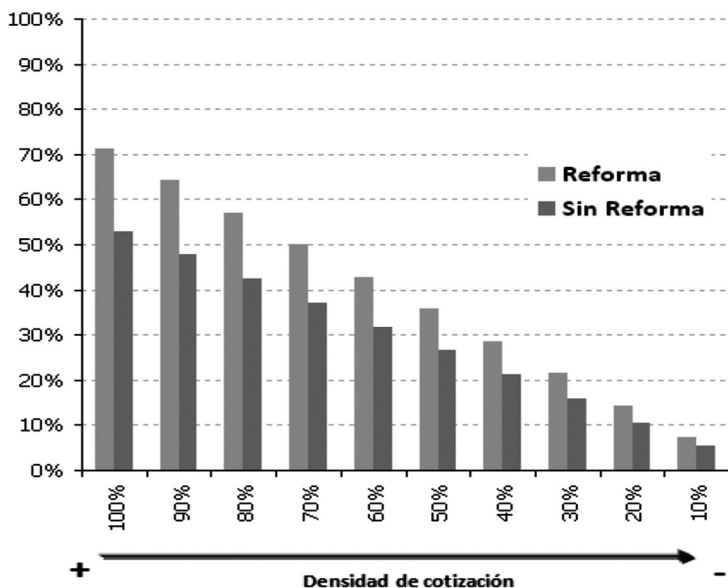
FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR EN BASE A LEY DEL SEGURO SOCIAL, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF), 26 DE MAYO DE 2009.

II.4 Resultados de la reforma

El incremento y subsidio a las cotizaciones por medio de la Cuota Social ofrece hoy mejores perspectivas de bienestar para los afiliados de menores ingresos. Haciendo nuestros ejercicios de simulación es claramente notorio que antes y después de la reforma hay una mejora significativa en bienestar para los trabajadores en términos de sus tasas de reemplazo (ver Gráfico N° 8). En el caso de México esta reforma a la Cuota Social logró una asignación más progresiva de los recursos públicos, en beneficio de los trabajadores de menores ingresos. De hecho, el 90% de los trabajadores que cotizan al Sistema de Pensiones vieron incrementada la aportación a su cuenta individual. Y al mejorar las tasas de aportación, como es de suponer, han mejorado también las tasas de reemplazo esperadas, aumentando el bienestar de los trabajadores.

GRÁFICO N° 8

TASAS DE REEMPLAZO PARA LA PENSIÓN POR VEJEZ
HOMBRE 15 AÑOS CON INGRESO DE 2 SM, % SOBRE ÚLTIMO SALARIO



FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR EN BASE ALBO ET AL. (2007). "HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO: VISIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA", SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y PENSIONES Y SEGUROS AMÉRICA, BBVA BANCOMER, MÉXICO. SUPUESTOS: (I) INCREMENTO SALARIAL REAL DE 1%; (II) COMISIÓN SOBRE SALDO DE 0,5%; (III) RENTABILIDAD REAL DE 4%.

No obstante, esta reforma en la Cuota Social representa sólo un primer paso en la solución a problemas dentro y fuera del Sistema de Pensiones, los cuales requieren de una visión integral de solución tanto en México como en América Latina. Por ejemplo, ya se ha comentado mucho que uno de los principales retos que enfrentan todos nuestros sistemas de contribución definida es el tema de la informalidad laboral, la cual es muy elevada en todos los países de la región.

Otros retos que hay que enfrentar también son ampliar la cobertura de asalariados, incorporar a los trabajadores independientes al sistema, elevar la educación financiera de los cuentahabientes, incentivar el ahorro previsional voluntario, considerar todos los temas que pueden haber con otras pensiones a parte de las de vejez (pensiones de invalidez y de sobrevivencia), etc.

Sin embargo, una tarea que debe concluir lo más pronto posible es la de consolidación fiscal. Hay muchos países en donde todavía conviven los sistemas de beneficio definido en déficit actuarial con aquellos de contribución definida y en la medida en que no se cierre la creciente brecha de recursos fiscales que cada año demandan los sistemas de beneficio definido, se están escapando recursos que podrían de alguna u otra manera usarse para apoyar la red de protección social dentro del sistema de contribución definida, ya sea en la forma de un esquema de Pilar Solidario como el de Chile, o como un esquema de Cuota Social que he comentado para el caso de México. En ese sentido, la tarea de ampliar las bases de recaudación fiscal y mejorar la eficiencia del gasto público es una labor permanente que, de hacerse, beneficia a los sistemas de contribución definida.

III. Conclusiones

El Sistema de Pensiones de México enfrenta hoy retos dentro y fuera del ámbito de la Industria de Pensiones, como son la informalidad y las bajas densidades de cotización, y las bajas tasas de aportación obligatoria.

En un sistema con contribuciones definidas las aportaciones son clave para la pensión. En este sentido, en el sistema reformado de México la Cuota Social ha sido un importante instrumento de solidaridad del Estado hacia los cuentahabientes. La Cuota Social es un ejemplo de cómo pueden caber perfectamente instrumentos solidarios dentro de los sistemas de contribución definida para apoyar a los trabajadores de menores ingresos.

Con las últimas reformas a la Ley del Seguro Social, focalizando el destino de los recursos públicos hacia las personas de menores ingresos, la Cuota Social ha fortalecido su objetivo y permite avanzar hoy hacia mejores condiciones de bienestar para los afiliados.

No obstante, el subsidio a las cotizaciones de personas de bajos ingresos es solo parte de una solución que debe ser más amplia e integral. Para que un Sistema de Pensiones pueda cumplir con su objetivo de brindar protección en la vejez debe contar con las condiciones propias. Debemos atacar el problema a través de varios ángulos en términos de mejorar la cobertura, mejorar la formalidad de relaciones laborales, tener aportaciones adecuadas y regulares, y también en términos de tener un régimen de inversión que esté acorde con el horizonte de inversión de los afiliados. Éstas son condiciones necesarias para que un sistema de pensiones realmente pueda lograr su objetivo, que a fin de cuentas es dar una protección adecuada en la vejez.