

La Reforma de Pensiones Mexicana: El Próximo Tsunami

Autor: Tapen Sinha

Afiliaciones: ITAM, México y la Universidad de Nottingham, GB

Introducción

Un gobierno Bismarckiano introdujo en México en 1944 un sistema de jubilación de pensiones de beneficio definido – dos años después de la publicación del Informe de Beveridge. Una creciente brecha de financiamiento y un empujón de organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI alentaron a México a introducir en 1997 un sistema adicional de contribuciones definidas por el gobierno (llamado AFORE). Se suponía que este nuevo esquema de contribuciones definidas aumentaría la cobertura del sistema, conduciría a una mayor igualdad en ingresos de jubilación, inauguraría una nueva era de sostenibilidad y haría un sistema más eficiente. Desafortunadamente, el nuevo sistema de contribuciones definidas se ha quedado corto en todos estos frentes.

Cobertura. A finales de 2015, 54.4 millones de afiliados fueron registrados en el sistema de AFORE. Esto equivale al 102 por ciento de la población económicamente activa en México. Esta cifra parece indicar que se ha tenido gran éxito. Desafortunadamente, este logro es algo ilusorio. Alrededor de 18 millones de afiliados contribuyen con un 80% de densidad. Esto significa que solo alrededor de un tercio de los trabajadores contribuyen en una buena medida al nuevo sistema. ¿Cómo se compara esto con el antiguo sistema de pensiones por reparto? El antiguo sistema cubría alrededor del 31 por ciento de la población económicamente activa (Singa, 2012). Por lo tanto, el aumento en cobertura ha sido mínimo. El nuevo sistema no apresuro a que se afiliaran a las AFORES.

Igualdad en Ingresos de Jubilación. No es probable que el nuevo sistema cumpla en este aspecto. La comparación entre ambos sistemas no se puede hacer de manera directa ya que el nuevo sistema inició en 1997 y nadie se ha retirado con el mínimo de 1250 semanas de contribución obligatoria. Sin embargo, las proyecciones futuras muestran que las personas de ingresos más altos, en realidad, tendrán tasas de remplazo más altas bajo el nuevo sistema. Además, bajo hipótesis razonables, el nuevo sistema dará una tasa de reemplazo del 25 por ciento del salario promedio de un trabajador promedio (ganando cuatro veces el salario mínimo actual). Bajo el sistema antiguo, el trabajador promedio habría recibido una tasa de reemplazo del 76 por ciento.

Sostenibilidad. La sostenibilidad del nuevo sistema es mejor que la del sistema anterior. Bajo el antiguo régimen, el valor actuarial de las contribuciones era menos del 20 por ciento de los beneficios recibidos. Bajo el nuevo sistema, por encima, las contribuciones del gobierno al nuevo sistema son menores al 10 por ciento del total de contribuciones (el individuo contribuye 6.5 por ciento del salario base y el gobierno contribuye 5.5 por ciento del salario mínimo). Sin embargo, hay una garantía explícita de una pensión mínima bajo el sistema de AFORE sin importar el nivel de contribuciones, por lo que el gobierno seguirá teniendo una responsabilidad. Hay una responsabilidad adicional oculta. Los actualmente jubilados por el sistema de reparto del pasado se les están financiando con el presupuesto actual del gobierno.

El monto del pago anual se aproxima al valor de los bonos gubernamentales de largo plazo que el sistema de AFORE está comprando. Así, para pagar a las personas que se van a retirar bajo el sistema de AFORE (a partir de 2022) el gobierno tendrá que canjear estos bonos. Esto conducirá a un costo adicional que actualmente se está postergando. Es útil recordar que Chile se ocupó tempranamente de este problema mediante la ejecución de superávit presupuestario del gobierno en los ochenta (véase Singa, 2003). ¿Cuánto costará esta deuda implícita? Depende de dos factores clave: la tasa de crecimiento económico en el futuro y la tasa de descuento para calcular el valor presente de dicha deuda. Sinha (2012) muestra que a una tasa de descuento de 3 por ciento anual y un aumento en el PIB de 2.5 por ciento, la deuda es del 100 por ciento del PIB de 2010.

Los tres principales problemas en el diseño del sistema de AFORE

Existen tres problemas principales en el sistema de AFORE actual: Beneficios bajos, altas comisiones y problemas en el mercado de rentas vitalicias.

Beneficios Bajos. En primer lugar, la tasa de cotización es del 6.5 por ciento del salario base del trabajador. Además hay otra contribución del gobierno correspondiente al 5.5 por ciento del salario mínimo. El salario medio en 2016 era un poco más de 4 veces el salario mínimo. Por lo tanto si una persona ganaba exactamente el salario mínimo, la contribución total ascendía a 12 por ciento de su salario. Esto generaría una tasa de reemplazo respetable de 75 por ciento para las mujeres y de 88 por ciento para los hombres con 40 años de trabajo y una tasa razonable de retorno de la inversión. Sin embargo, menos del 15 por ciento de todos los afiliados ganan el salario mínimo. Con el aumento de los salarios, la proporción de la contribución del gobierno cae rápidamente y la tasa de reemplazo también disminuye. En el decil superior de la escala de ingresos, la tasa de reemplazo cae al 25 por ciento de los salarios. En la mayoría de los países del mundo, la tasa de cotización es de al menos el 10 por ciento del salario base (con excepción de Costa Rica) en los planes de contribución definida. Por consiguiente, la contribución de la pensión mexicana no es adecuada para generar al menos el 70 por ciento de la tasa de reemplazo para la mayoría según lo recomendado por la OCDE.

Hay otro fondo en el que contribuyen los empleados del sector privado mexicano (al menos aquellos que trabajan en la parte formal de la fuerza laboral) – el fondo de vivienda. Los miembros contribuyen a este fondo con otro 5 por ciento del salario base (llamado INFONAVIT). Este fondo es administrado por separado por el monopolio gubernamental y menos del 15 por ciento de los trabajadores lo utilizan para vivienda. La tasa de rendimiento de este fondo ha sido la mitad de la tasa del AFORE. Sin embargo, por razones políticas, sería difícil, si no imposible, hacer del fondo de vivienda una parte integral del plan de retiro.

Existe un esquema de contribución voluntaria adicional al sistema. Por ejemplo, es posible hacer una contribución adicional a la cuenta del AFORE en diferentes tiendas de servicio de 24 horas (como 7-Eleven). Desafortunadamente el sistema es poco claro. Por ejemplo, es difícil determinar cuáles son los costos de transacción para estas contribuciones. Como resultado, la contribución voluntaria no ha excedido el 1.5 por ciento de la contribución total (CONSAR, 2016).

Altas comisiones. Las tarifas de gestión han sido persistentemente altas. ¿Qué tan alto es alto? Hoy en día los fondos sólo están autorizados a cobrar tarifas sobre el saldo, el monto de las comisiones se calculan como un porcentaje del valor actual de los beneficios, se requiere una serie de suposiciones sobre la tasa de interés y el período de acumulación. Actualmente se calcula entre el 17 y el 23 por ciento de la suma acumulada dependiendo del fondo que se elija (Águila et al, 2014). En México, muchos fondos de pensiones están controlados por grupos financieros que tienen negocios de pensiones y bancarios. Kritzer et al (2011), aporta evidencias de que para los grupos financieros el negocio de pensiones tiene consistentemente un mayor retorno sobre el patrimonio (ROE) y mayor rentabilidad de los activos (ROA) que los negocios bancarios correspondientes a un período mayor a quince años. La supuesta competencia entre los fondos de pensiones no ha logrado reducir las ganancias supra-normales.

Otra manera de examinar la competencia entre AFOREs, es examinando los fondos de pensiones privados (complementarios) operados por compañías privadas en México. Para finales del 2015, cerca de 1.4 millones de trabajadores estaban cubiertos por estos planes de pensiones complementarios. Alrededor del 60 por ciento de las compañías coinciden en lo que ofrecen a los empleados por sus contribuciones a estos fondos de pensiones privados. La mayoría de estos fondos son administrados por gestores de fondos externos. Durante un período correspondiente a una década, las comisiones han sido la mitad de lo que las AFOREs han cobrado durante ese mismo tiempo (Sinha, 2010). Esta comparación muestra que hay un margen de mejora para bajar las comisiones de las AFOREs.

¿Por qué entonces estas ganancias no han disminuido cuando las personas buscan la AFORE con las comisiones más bajas? A pesar de los esfuerzos de la autoridad reguladora de pensiones, los usuarios suelen confundirse con las tarifas de gestión. Una clara manifestación se puede encontrar en los patrones de cambio. Los datos de la CONSAR muestran que en el 2015, casi la mitad de los afiliados se han movido de un fondo con comisiones más bajas a un fondo con comisiones más altas. ¿En qué gastan los fondos su dinero? Casi la mitad de las comisiones se gastan en publicidad. Dado que la afiliación a una AFORE no es voluntaria, el dinero se gasta principalmente en la caza furtiva de afiliados de otros AFOREs. Por lo tanto, para el sistema global la mitad de las tarifas se gastan en un juego de suma cero. Una forma de aumentar la competencia entre AFOREs sería dar el monopolio temporal (digamos por dos años) al AFORE con las tarifas de gestión más bajas. Este experimento ha sido probado en Chile – con cierto éxito – reduciendo las comisiones para las operaciones al mínimo. Curiosamente, incluso entonces, los fondos con las comisiones más bajas no han sido capaces de atraer a todos los afiliados de otros fondos que no han igualado sus tarifas.

Mercado de rentas vitalicias. Hay un problema con los fondos de rentas vitalicias en México. El mercado privado de rentas vitalicias en México se expandió rápidamente de 1997 a 2001, sólo para reducirse en los años subsiguientes. Cuando se implementaron las regulaciones para el nuevo sistema de cuentas individuales, la propuesta inicial requería la compra de rentas vitalicias de prima única para viudas y trabajadores discapacitados en el nuevo sistema. El IMSS dominaba el mercado pues era capaz de proporcionar beneficios más rápidamente que las

empresas privadas. En este cambio casi todos los afiliados optaron por la opción del IMSS, lo que provocó la salida de las compañías de rentas vitalicias del mercado y un posterior colapso del mercado privado (ver Pérez y Sinha 2007 y Sinha 2008). Por ahora nadie se está retirando bajo el sistema del AFORE. Esto cambiará a partir del 2022. Si las tarifas para las conversiones de las rentas vitalicias para viudas y trabajadores discapacitados son la guía, las tarifas para convertir la cantidad acumulada en lo que corresponde a las rentas vitalicias serán alrededor del 15 al 20 por ciento del valor actual.

En resumen, el problema de la falta de competencia en la acumulación y en las fases de descomposición se consumiría por lo menos el 30 por ciento del valor total del fondo acumulado por un afiliado.

Referencias

Aguila, Emma, Michael Hurd, and Susann Rohwedder. How Do Management Fees Affect Retirement Wealth under Mexico's Personal Retirement Accounts System? *Journal Latin American Policy*, 5(2), 331-350., 2014.

CONSAR. Retos y Mejores Prácticas Internacionales en la promoción del ahorro voluntario, 2016. Available at

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/132138/promo_ahorro_voluntario.pdf

Kritzer, Barbara, Stephen Kay and Tapen Sinha. Next Generation of Individual Account Pension Reforms in Latin America. *Social Security Bulletin*, 71(1), 1-40, 2011.

Pérez Villasana, Ana Verónica, and Tapen Sinha. 2008. "Death of an Annuity Market Foretold." Paper presented at the Actuarial Research Conference, Pittsburgh, PA (August 2007), <http://www.soa.org/library/proceedings/arch/2008/arch-2008-iss1-sinha-villasana.pdf>.

Sinha, Tapen. *Pension Reform in Latin America and Its Lessons for International Policymakers*, Springer, 2000.

Sinha, Tapen. *Retrospective and Prospective Analysis of the Privatized Mandatory Pension System in Mexico*, Society of Actuaries, 2003.

Sinha, Tapen. 2008. *Annuities: Lessons from Pension Reform in Latin America*. Presentation prepared for the Joint Colloquium of the IACA, PBSS and IAAHS Sections of the International Actuarial Association, Boston.

Sinha, Tapen. 2010. *¿Cuánto Cuesta la Administración de Fondos?* Presentation prepared for the Seminario de Pensiones, International Center for Pension Research at the ITAM, Mexico.

Sinha, Tapen. *Estimating future pension liability of the Mexican Government*, Working Paper, Inter-American Development Bank, 2012.