

NÚMERO 574

F. ALEJANDRO VILLAGOMEZ Y GABRIEL DARIO RAMÍREZ

Pensión proporcional y pensión universal: costo fiscal



Importante

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

www.cide.edu
AGOSTO 2014

D.R. © 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, Álvaro Obregón, México DF,
México.
www.cide.edu

www.LibreriaCide.com

Dirección de Publicaciones
publicaciones@cide.edu
Tel. 5081 4003

Resumen

El Gobierno Federal en México ha implementado el otorgamiento de una transferencia no contributiva bajo el programa “Pensión Universal”, para todos aquellos trabajadores que no obtendrán una pensión por parte de los Programas Contributivos del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), como una medida que permita incrementar el acceso de la población a una pensión. En este documento se estiman los costos de dicho programa, a través de proyectar la población beneficiaria y los montos transferidos para los periodos 2014-2018 y 2014-2050. Además, se discute la implementación de una “Pensión Proporcional” que permite disminuir el costo fiscal de la “Pensión Universal”. De acuerdo con los resultados, el costo fiscal de la “Pensión Universal” para el periodo 2014-2050 ascienden a 16.8% del PIB del 2014. En contraste, si se implementa la “Pensión Proporcional” se logra una disminución de los costos fiscales del 9.3% y un incremento del monto de pensión promedio de 12.8%.

JEL:H55, J14

Abstract

The Federal Government in Mexico has implemented the provision of a non-contributory transfer under the program “Pensión Universal” for those workers who do not get a pension by Contributory Pension from the Saving System (SAR), as a measure as to increase public access to a pension. In this document the costs of the program “Pensión Universal” are estimated by projecting the target population and the amounts transferred for the periods 2014-2018 and 2014-2050. In addition, this document discusses the implementation of a “Proportional Pension” that reduces the fiscal cost of the program “Pensión Universal”. According to the results, the fiscal cost of the program “Pensión Universal” for the period 2014-2050 amounts to 16.8% of 2014 GDP. In contrast, if the “Proportional Pension” is implemented, the fiscal costs decreases 9.3% and the amount of average pension increases 12.8%.

JEL:H55, J14

Introducción

El tema de la protección al ingreso para la población adulta mayor ha adquirido creciente relevancia en el mundo y México no es la excepción. Sin embargo, en nuestro país este tema adquiere un matiz particular debido a la combinación de tres elementos: a) si bien es cierto que aún somos un país relativamente joven, el cambio demográfico está acelerando el aumento de la población adulta mayor; b) los sistemas de pensiones públicos tienen una muy baja cobertura y c) los niveles de pobreza y desigualdad aún son altos, y tienden a acentuarse en este grupo de la población. Estos elementos conducen a que la protección al ingreso de esta población sea un problema de política social, el cuál amenaza en convertirse en un problema grave.

La respuesta de política pública que han seguido las autoridades, al igual que en otros países, ha sido la de crear programas de transferencias (no contributivos) que garanticen un ingreso mínimo a partir de cierta edad. Estas acciones constituyen un acierto desde una perspectiva de combate a la pobreza, pero sólo en el corto (y mediano) plazo, ya que de no resolverse el problema de fondo terminará generando otros problemas a la economía como pueden ser presiones fiscales o distorsiones en el mercado laboral formal. En el caso de México, estos programas se empezaron a instrumentar a inicios del siglo XXI a nivel local y federal, siendo el más representativo el conocido como “65 y más”. Sin embargo, la baja cobertura de los programas contributivos de pensiones ha generado una creciente demanda por adoptar un esquema de pensión universal que permita garantizar una protección mínima al ingreso de la población adulta mayor. En este sentido, la administración del Presidente Peña Nieto envió en el 2013 al Congreso una propuesta de reforma a la seguridad social, atada a su reforma fiscal, que incluye introducir una pensión universal.

En este capítulo discutimos la propuesta del ejecutivo a la luz de una propuesta alternativa denominada pensión proporcional y comparamos costos fiscales. En la segunda sección presentamos una breve descripción de los principales cambios demográficos que afectan a la población adulta mayor, así como la cobertura existente en los programas de pensión públicos contributivos y los no contributivos. En la tercera sección presentamos la propuesta del ejecutivo y estimamos su costo fiscal, mientras que en la cuarta sección discutimos el esquema alternativo de pensión proporcional que permite reducir el costo fiscal de un programa de transferencias. El capítulo concluye con algunas reflexiones finales y las posibles implicaciones de política.

Envejecimiento de la Población y Cobertura en Pensiones

Cambio Demográfico y Condiciones de los Adultos Mayores

Al igual que muchos países en desarrollo, México ha registrado un importante proceso de cambio en su estructura demográfica en las últimas décadas que está conduciendo a un progresivo envejecimiento de su población. Entre algunos de los principales factores que explican este proceso podemos destacar las mejoras en los hábitos de higiene, cambios en la alimentación, una mejor provisión de servicios de salud y la incorporación de la mujer al mercado laboral. En las últimas décadas se ha observado una disminución en la tasa de fecundidad, cayendo de 3.4 hijos por mujer al final de su vida fértil en 1990 a 2.3 en el 2010 y un aumento en la esperanza de vida, la cual ha pasado de 49.6 años en 1950 a 74 años en el 2010. Esto significa que la población con 65 años de edad o más, que denominamos adulta mayor, está tendiendo a crecer a tasas mayores que la de la población en general. Como se discute con mayor detalle en Villagómez y Ramírez (2013), en el 2010, la tasa de crecimiento del total de población fue de 1.2% mientras que la registrada por la población adulta mayor fue de 3.1%. Se espera que éste último segmento de la población pase de casi 7.1 millones de personas en la actualidad a poco más de 23.1 millones en el 2050 representando el 16.8% de la población total en el país (cuadro 1).

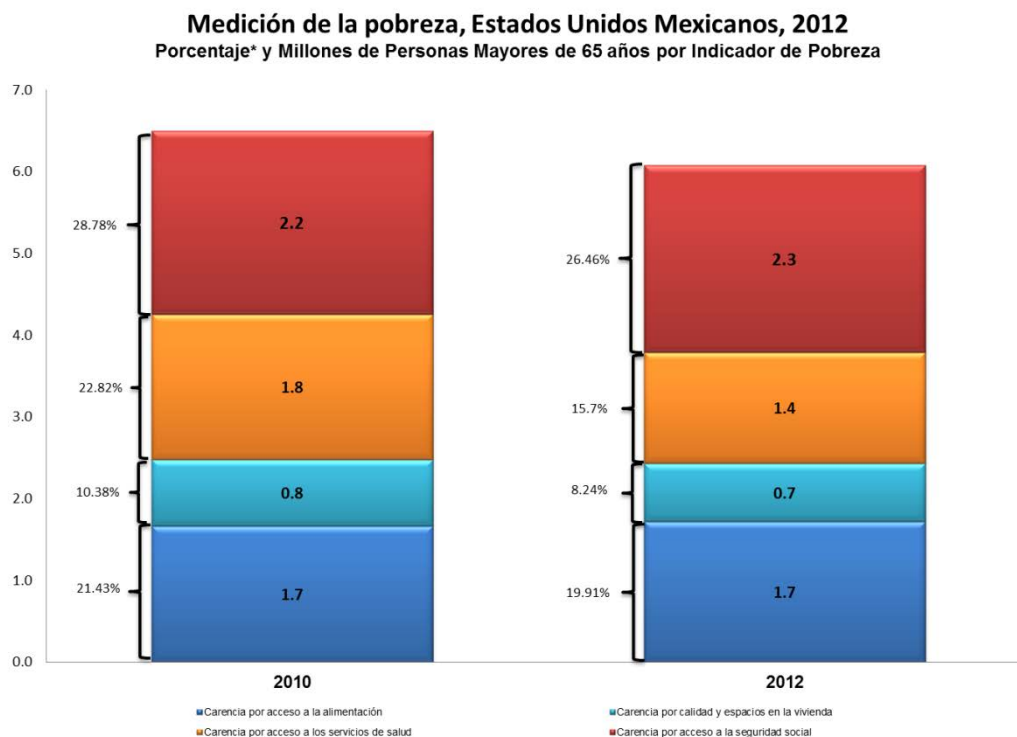
CUADRO 1 ESTADÍSTICAS DE LA POBLACIÓN MEXICANA

| | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|----------------------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Población Total | 87,064,847 | 100,895,811 | 114,289,406 | 125,016,451 | 131,478,659 | 135,671,370 | 137,477,524 |
| Tasa de Crecimiento Total (%) | 1.72 | 1.22 | 1.2 | 0.6 | 0.41 | 0.22 | 0.05 |
| Población 65 años y más | 3,740,168 | 5,224,003 | 7,058,363 | 9,772,004 | 13,856,382 | 18,940,139 | 23,130,490 |
| Tasa de Crecimiento 65 años y más (%) | 3.4 | 3.2 | 3.1 | 3.6 | 3.5 | 2.6 | 1.5 |
| Esperanza de Vida al Nacimiento Total | 71.4 | 73.6 | 74.0 | 75.7 | 77.0 | 78.2 | 79.4 |

Fuente: Villagómez y Ramírez (2013).

Sin embargo, el hecho positivo de que la población pueda vivir más años ahora hay que contrastarlo con las condiciones en que lo hace. Por ejemplo, de acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), aproximadamente el 15.3% de la población adulta mayor vive en zonas de alta o muy alta marginación, porcentaje que

aumenta en zonas rurales a 37.8%. El 15.8% de esta población en el 2012 no percibía algún tipo de ingreso y de los que sí lo percibían, el 17.7% complementaba las transferencias que recibía vía pensiones o programas asistenciales con algún ingreso laboral. Cuando se revisa la condición de ingresos de este segmento de la población por quintil, tenemos que en el primer quintil, 95.1% de la población que habita en zonas urbanas no recibe ingresos mientras que en las zonas rurales este porcentaje es del 87.2% mientras que en el segundo quintil, la mayor parte de los ingresos proviene de las transferencias. Para estos dos primeros quintiles, sus ingresos son menores a un salario mínimo (SM) y sólo el 48.1% de la población (zonas urbanas) en el último quintil recibe ingresos superiores a cinco SM. En este sentido, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el 2012 el 45.8% de la población con más de 65 años se encontraba en situación de pobreza y el 9.7% en pobreza extrema. Además, hay que destacar que la cobertura en términos de servicios de salud aún no era completa en el 2010 encontrándose descubierta un 22.8% aunque en el 2012 se redujo al 15.7%.



Fuente: CONEVAL.

Cobertura en Pensiones

En México, los programas de pensiones contributivos se desarrollaron de manera importante después de la Revolución a principios del siglo XX, en el marco de las conquistas laborales obtenidas en la época posrevolucionaria. Prácticamente todos adoptaron el esquema de reparto y beneficios definidos en donde las contribuciones fueron tripartitas: empleado, empleador y Estado y en donde la administración fue totalmente estatal. Prácticamente ninguno creó un fondo de reservas actuariales adecuado.

El principal programa es el otorgado a los trabajadores del sector privado formal por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), iniciando operaciones en 1944. En 1959 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para atender a los trabajadores del sector público federal, aunque para entonces existían diversos programas que les daban cobertura. También se crearon programas para las fuerzas armadas y para trabajadores de diversas entidades o empresas públicas como los electricistas, petroleros y ferrocarrileros, así como para los burócratas de los estados de la República. Con el paso del tiempo todos estos programas fueron presentando diversos problemas derivados de sus propios diseños, pero en particular debido a problemas financieros poniendo en riesgo su viabilidad de largo plazo. En consecuencia, muchos de ellos han sido reformados en los últimos veinte años. La primera reforma fue la del programa del IMSS, en 1997, dando paso a un esquema de contribuciones definidas, capitalización total y cuentas individuales. El cambio fue obligatorio para todos los afiliados, pero para los que ya venían contribuyendo en el programa anterior (trabajadores en transición) se les otorgó la posibilidad de elegir, al momento del retiro, entre la pensión del programa anterior (Ley 1973) y la del nuevo programa, la que resulte mayor. Los recursos son administrados por entidades financieras privadas creadas exclusivamente para este fin y denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), las cuales cobran una comisión sobre el saldo en las cuentas y los recursos son invertidos en fondos regulados por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Cada trabajador tiene una cuenta con tres subcuentas: a) retiro, b) vivienda y c) aportaciones voluntarias. Los recursos de vivienda son transferidos al INFONAVIT, el cual los utiliza para otorgar créditos de vivienda social a los afiliados. La pensión que recibirá el trabajador depende del monto de la contribución, la evolución del salario, las comisiones cobradas por las AFORES y los rendimientos generados por la inversión de los recursos. Sin embargo un elemento importante está dado por la densidad de cotización, que es la contribución efectiva de un trabajador al sistema durante su vida activa. La edad de retiro es de 65 años y existe una pensión mínima garantizada, pero el trabajador deberá haber aportado al sistema durante al menos 1,250 semanas. En caso de que esto no ocurra, el trabajador sólo podrá retirar los recursos acumulados en su cuenta.

Para diciembre del 2013 se contaba con aproximadamente 16 millones de afiliados activos (alrededor del 30.6% de la PEA), pero el sistema administraba más de 50 millones cuentas. La diferencia en estas dos cifras ilustra un serio problema del sistema, derivado de la enorme informalidad en la economía mexicana. Casi 35 millones de cuentas están inactivas lo que refleja no sólo el retiro del mercado laboral (temporal o permanente) de algunos afiliados, sino además la enorme movilidad entre el sector formal y el informal. Este tema que ha sido estudiado ampliamente, está documentado con detalle en Levy (2008) y Antón et. al (2012). Muchos trabajadores abandonan el mercado formal para incorporarse a la informalidad, por lo que dejan de cotizar y reducen su densidad de cotización. En consecuencia, muchos de estos trabajadores no lograrán cubrir el requisito de semanas mínimas de contribución y no tendrán derecho ni siquiera a una pensión mínima garantizada. Finalmente, el bajo nivel de contribución es uno de los factores que explican que el nuevo esquema ofrezca bajas tasas de reemplazo, que pueden oscilar entre un 30% y 65% dependiendo el nivel salarial, densidad de cotización, comisiones y rendimientos.

El segundo programa en importancia es el del ISSSTE para burócratas federales, aproximadamente 2.75 millones de afiliados, lo que representa el 5.3% de la PEA. También es un programa de beneficios definidos, pero a diferencia del IMSS, este programa otorga la pensión por años de servicio, alcanzándose el 100% de tasa de reemplazo con 30 años. Los afiliados a este programa constituyen una población cerrada y su crecimiento está sujeto al crecimiento del aparato gubernamental. En consecuencia, cuando se redujo el tamaño del Estado en la década de los noventas, se provocó una importante reducción del cociente entre trabajadores activos y pensionados. Con el tiempo este programa dejó de ser financieramente viable y para mediados de la década pasada, las contribuciones de los trabajadores no alcanzaban a cubrir ni el 50% de la nomina vigente de los pensionados, por lo que se ha tenido que recurrir a recursos fiscales federales (García y Villagómez, 2005). En 2007 este programa fue reformado en línea con el programa nuevo del IMSS, aunque el cambio al nuevo esquema fue opcional para los trabajadores ya activos, no así para los nuevos a partir de la reforma. También se aumentó la contribución para el programa anterior y se modificará gradualmente la edad de retiro. Finalmente, existen diversos programas para trabajadores de empresas estatales y burócratas en los Estados de la República. En su gran mayoría son esquemas de beneficio definido y años de servicio, presentando serios problemas de viabilidad financiera. Algunos de estos programas han sido modificados pero sólo en términos paramétricos. Es decir, aumentando edad de retiro o contribuciones. En Vázquez Colmenares (2012) se hace una amplia presentación de la problemática en estos programas. El resto de los programas públicos contributivos deben representar alrededor del 3.4% de la PEA.

En conjunto, los programas hasta aquí discutidos estarían cubriendo aproximadamente el 40% de la PEA. A esta cifra hay que agregara a los pensionados en curso de estos mismos programas que se estiman en 8% de la PEA en el 2013. En este

sentido, la población cubierta por alguno de los programas públicos de pensiones contributivas, activa o recibiendo ya pensión, representa apenas la mitad de la PEA en el país.

Programas de Transferencias

Hemos visto la baja cobertura de los programas públicos contributivos de pensiones. Por su parte, el cambio en la estructura demográfica descrito antes está conduciendo a un rápido incremento en la población adulta mayor en el país, gran parte con nula protección en su ingreso y con relativamente altos niveles de pobreza. La respuesta del gobierno en la última década ha sido la creación de diversos programas de asistencia social y transferencias monetarias para garantizar al menos un piso mínimo de ingreso. En Villagómez y Ramírez (2013) se presenta una amplia exposición de estos programas. Aquí nos detendremos en el programa no contributivo más importante en la actualidad conocido como “65 y más” y que se ha convertido en el programa insignia del gobierno en esta materia.

Este fue uno de los primeros programas focalizado a esta población a nivel federal y originalmente se denominó de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales como parte del Acuerdo Nacional para el Campo firmado en el 2003, llegando a cubrir casi 127 mil personas en 2006 con apoyos de 175 pesos mensuales. A partir del 2007 se integró al programa “70 y Más” como parte de una negociación presupuestal en el Congreso. Al principio el programa estaba acotado para la población con 70 años y más que habitara en localidades de hasta 30 mil habitantes, pero en el 2012 se eliminó este requisito de localidad y a partir del 2013, con la nueva administración del Presidente Peña Nieto, este programa se amplió a población con 65 y más años de edad. Además de la edad, se exige no recibir algún beneficio de pensión de un programa contributivo o del complemento para adultos mayores del programa “Oportunidades”. Su cobertura es nacional y el beneficio consiste en una transferencia monetaria de 525 pesos mensuales pagados bimestralmente. (Cuadro 2).

CUADRO 2: PRESUPUESTO Y BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA “65 Y MÁS” (ANTES “70 Y MÁS”), 2007-13

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 ¹ |
|-----------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| Presupuesto como porcentaje del PIB (%) | 0.05 | 0.08 | 0.09 | 0.1 | 0.09 | 0.11 | 0.16 |
| Beneficiarios | 1,031,005 | 1,863,945 | 2,050,626 | 2,105,306 | 2,149,024 | 3,056,816 | 3,857,093 |

Fuente: Presidencia de la República y SEDESOL.

El programa es operado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de su Dirección General para la Atención de Grupos Prioritarios y al mes de

julio del 2013 se reportaba un padrón de 3.857 millones de beneficiarios con un presupuesto equivalente al 0.16% de PIB. Cabe mencionar que este programa ha sido replicado por diversos estados de la República en distintas modalidades, lo que ha complicado aún más la alta fragmentación y duplicidad que existe en estos programas sociales en el país. Para el 2013 este programa cubría al 7.4% de la PEA. Aun considerando programas similares locales, la cobertura sigue siendo incompleta por lo que existe una porción importante de individuos sin protección para su ingreso.

Cobertura en Protección al Ingreso para Adultos Mayores

Para complementar el análisis anterior, en esta sección se presenta otra forma de medir esta cobertura sin recurrir a los registros administrativos de los programas, los cuales presentan diversos problemas. En este caso se utiliza información generada por la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) para varios años, la cual reporta afiliación a los sistemas de seguridad social y el origen de los ingresos de los individuos. Las definiciones utilizadas para los diversos indicadores que se presentan siguen la propuesta de Rofman y Olivieri (2011): aportantes/PEA, aportantes/ocupados y aportantes/asalariados entre 1984 y 2010 y son tomados de Villagómez y Ramírez (2013). En el cuadro 3 se presentan los resultados. El comportamiento de esta variable muestra un aumento importante entre 1984 y el 2000, pero durante la última década se ha estancado, lo que se observa claramente en los dos primeros indicadores e incluso, en el caso de los asalariados disminuyó ligeramente. Este cuadro también ofrece información sobre la cobertura en pensiones para la población mayor a 65 años, la cual es ligeramente mayor al 25%. Estos es, sólo uno de cada cuatro adultos mayores recibe un ingreso por pensión. Finalmente, la cobertura del programa “70 y más” (como se llamaba este programa de transferencias antes del 2013) no llega al 20% de esta población. Es decir, la protección al ingreso para adultos mayores en el 2010 no alcanzaba ni a la mitad de esta población.

CUADRO 3: COBERTURA DE PENSIONES EN ACTIVOS Y ADULTOS MAYORES, 1984, 2000 Y 2010 (PORCENTAJES)

| | Aportantes/ PEA | Aportantes/ Ocupados | Aportantes/ Asalariados | Pensiones/ Pob65+ | 70yMás/ Pob65+ | Beneficiarios/ Pob65+ |
|-------------|--------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------|-------------------|--------------------------|
| 1984 | 18.8 | 19.0 | 38.6 | 11.5 | | |
| 2000 | 36.1 | 36.6 | 56.0 | 19.0 | | |
| 2010 | 36.0 | 37.9 | 50.2 | 25.3 | 18.3 | 43.7 |

Fuente: Villagómez y Ramírez (2013).

Alternativas de Política

La exposición anterior muestra con claridad que la protección del ingreso para la población adulta mayor en México es baja y constituye un reto importante de política pública. Ante esta situación, la respuesta de la autoridad puede tomar al menos dos grandes vías (no excluyentes), bajo el entendido de que uno de los mayores problemas se encuentra fuera de la esfera de la política social y requiere actuar sobre el mercado laboral para reducir la informalidad. La primera vertiente de política pública se refiere a realizar las modificaciones pertinentes en los esquemas o programas públicos contributivos de pensiones que permitan aumentar las tasas de reemplazo de las pensiones que otorgan. Algunos de los elementos a considerar incluyen el aumentar las aportaciones de los trabajadores, reducir comisiones y mejorar los esquemas de inversión de los recursos para obtener mejores rendimientos. Estas acciones permiten mejorar el monto de la pensión, y aunque no garantizan aumentar la cobertura, sí pueden constituirse en un incentivo para que los trabajadores se mantengan en la formalidad.

La segunda vertiente consiste en implementar un programa que garantice a toda la población un ingreso mínimo durante la edad adulta mayor. Esta vertiente es la que han sugerido diversos organismos internacionales y están adoptando distintos países bajo la forma de un programa de “pensión universal”. En los últimos años se han presentado diversas propuestas para México y que se discuten en CEEY (2013). Una es la denominada propuesta “Levy” (Levy, 2012; Antón et al, 2012) que parte de la premisa de que el bajo crecimiento de nuestra economía es producto de una baja productividad, y ésta a su vez se deriva de la existencia de un amplio sector informal. En este contexto, la existencia de un sistema de protección social dual (contributivo y no contributivo) termina incentivando la informalidad. La propuesta es eliminar esta dualidad y ofrecer un paquete de seguridad social (salud y pensiones) homogéneo a todos los individuos, reduciendo el costo que significa para la empresa la formalidad y financiado con ingresos fiscales generales derivados de un IVA generalizado. Otra propuesta es la adelantada por el mismo CEEY (2013), en donde la motivación central es atender un problema de política social derivado de la baja cobertura de los programas de pensiones y los niveles de pobreza existentes en el país.

Una tercera propuesta es introducir una transferencia no contributiva pero integrada al sistema contributivo de tal forma que minimice las distorsiones debido a la dualidad en programas contributivos y no contributivos en línea con el esquema implementado en Chile con su reforma del 2008 (Valdés Prieto, 2009). La idea es otorgar un ingreso o transferencia no contributiva a toda la población que no es de un monto fijo para todos, sino que constituye una transferencia lineal no contributiva con una tasa constante de retiro para aquellos individuos que han realizado alguna contribución a un sistema contributivo. Es decir, este monto va disminuyendo gradualmente hasta desaparecer cuando se llega a un nivel objetivo a definir, cercano o

igual a la pensión mínima garantizada. Para los individuos que nunca contribuyen a un programa de pensión, tendrían una transferencia fija o pensión básica. Para el caso de México esta propuesta se desarrolla en Villagómez y Ramírez (2014).

Finalmente, otra alternativa es ampliar el programa “65 y más” como sugiere la propuesta del Ejecutivo enviada al Congreso en el 2013. Si bien ayuda a resolver el problema de baja cobertura, no resuelve otros problemas o distorsiones antes discutidos y puede generar importantes problemas fiscales en el futuro debido a su financiamiento.

Evaluación de Costos de la Pensión Universal

En esta sección estimamos el costo de la Pensión Universal (PU) propuesta por el Gobierno Federal. Primero estimaremos la Población Potencial de Beneficiarios de la PU utilizando la Proyección de la Población Mexicana 2010 – 2050 proporcionada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012. Para el análisis de costos de la PU se realizarán evaluaciones independientes de sus tres principales componentes:

1. El pago de las pensiones en curso del programa “Pensión para adultos mayores” que serán absorbidas por la PU, cuyo beneficio actual (580 pesos, 0.29 Salarios Mínimos) se actualizará hasta alcanzar los 1,092 pesos en un periodo no mayor a 15 años.
2. El Pago de Marcha que corresponde a un bimestre del pago de “Pensión Universal” para todos aquellos beneficiarios que fallecen en el año en curso.
3. La constitución del Fideicomiso Irrevocable con un depósito mensual para todos aquellos mexicanos de 18 años y en adelante con el fin de financiar en el futuro la PU.

Población Potencial y Beneficiarios de la Pensión Universal

El carácter de cobertura universal de la pensión implica ex ante, que cualquier mexicano que cumpla los requisitos necesarios tendrá acceso al beneficio, por lo que las estimaciones realizadas a continuación se realizarán a partir de una población potencial de beneficiarios. El ejercicio actual se realizará con independencia de los beneficiarios actuales del programa “Pensión de Adultos Mayores”, el cual a diciembre de 2013 cubría 3.9 millones de personas, mientras que el presupuesto aprobado para el 2014 es de 42.2 miles de millones de pesos, lo que representa el 0.3% del PIB.

De acuerdo con la propuesta de ley del Ejecutivo Federal, cualquier mexicano que cumpla los requisitos estipulados en el Capítulo II de dicha propuesta, de los

cuales los aspectos más relevantes para realizar la estimación se enumeran a continuación de forma general:

1. Edad: 65 años de edad en el 2014. La ley contempla que la edad mínima para recibir el beneficio se revisará cada 5 años, ajustándose por un factor de 0.87 por ciento de la Esperanza de Vida General calculada por CONAPO .
2. Residentes en el país: La pensión se otorgará para mexicanos y para extranjeros que demuestren una residencia de al menos 25 años en el país.
3. Pensionabilidad: Los trabajadores no deben contar con alguna otra pensión de los esquemas contributivos del país. En la primera semana de marzo de 2014, se discute en el Senado una propuesta de modificación para que cualquier mexicano con alguna otra pensión pueda tener acceso al beneficio de la PU, siempre que esta no sea superior a los 1,092 pesos de este beneficio.

Se define la Población Potencial al grupo de individuos que cuenten con los requisitos de edad y residencia para recibir la PU, debido a que los factores para recibir una pensión contributiva corresponden a una serie de factores idiosincráticos y de mercado laboral que no corresponden necesariamente a la Esperanza de Vida ni a la dinámica poblacional. Derivado de lo anterior, se define la Población Beneficiaria al grupo de individuos que cuenten con los requisitos de edad y residencia, pero que además cumplen el requisito de no tener una pensión contributiva de los esquemas que operan en el país. Este supuesto no incumple el supuesto de otorgar una pensión menor a 1,092 MXN debido a que en la práctica, la pensión asequible por los programas contributivos es de al menos 1 SM (2,019 pesos en 2014).

Estimación de la Población Potencial

Se utilizan las estimaciones de CONAPO para identificar a la población total nacional que cumpla con los requisitos de edad y la regla de actualización que especifica la Ley. Según estas estimaciones, en el año 2014 México cuenta con una población de 120.3 millones de mexicanos y se prevé que para el año 2050 ascienda a 151.1 millones. En el Cuadro 4 se muestra la Población Potencial de recibir la PU de acuerdo a la definición antes señalada.

CUADRO 4: ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL

| | 2014 | 2018 | 2019 | 2029 | 2039 | 2049 |
|--------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|
| Edad Mínima | 65 | 65 | 66 | 67 | 68 | 69 |
| Población Potencial (millones) | 8.1 | 9.3 | 8.9 | 11.7 | 15.3 | 18.4 |
| % Población Nacional Total | 6.8% | 7.4% | 7.0% | 8.6% | 10.5% | 12.2% |

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

La Población Potencial en el 2014 es de 8.1% de residentes en el país, lo cual representa 6.8%, hacia finales del 2018 serán 9.3 millones lo que representará 7.4% de la población total. De acuerdo con la regla de actualización de la edad mínima, aproximadamente cada 10 años se incrementará en 1 año la edad para recibir la PU, de tal forma que en los años 2019 será necesario contar con 66 años, en 2029 con 67, 2039 con 68 y 2049 con 69. En el año 2050 se estima que la Población Potencial sea de 18.4 millones de residentes en el país, lo que representará el 12.2% de la población total.

Estimación de la Población Beneficiaria

Para estimar la Población Beneficiaria es necesario no considerar aquellas personas que efectivamente recibirán una pensión contributiva y considerar igualmente a las personas que aun habiendo participado en estos esquemas no cumplan con los requisitos para obtenerlo. Debido a la pulverización de los esquemas de pensiones en el país, se tienen dificultades para obtener datos puntuales de los beneficiarios finales. Diferentes esfuerzos para obtener una contabilidad de beneficiarios de estos programas se han realizado con diferente nivel de éxito.¹

El ejercicio que utilizamos acá será tomar la información de pensionados reportada en la ENIGH 2012, encuesta representativa de la población mexicana, la cual cuenta con información autorreportada de beneficiarios de todos los esquemas de pensiones en el país, lo cual permite extraerlos de la Población Potencial estimada. Debido a que no se cuenta con información de datos panel de individuos particulares para poder construir una historia de la evolución de los esquemas de pensiones, se tomarán las proporciones de beneficiarios de esquemas contributivos de la ENIGH 2012 y se tomará el supuesto de que esta proporción se mantendrá constante en el tiempo. Este supuesto es consistente con la realidad en tanto no se den modificaciones macroeconómicas relevantes que cambien los porcentajes de población cubierta con los esquemas contributivos actuales, los cuales se encuentran estrechamente vinculados con el mercado laboral en el país. En el Cuadro 5 se presenta la Población Beneficiaria una vez extraídos los individuos beneficiarios de pensiones contributivas de los esquemas antes mencionados.

CUADRO 5 : ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA

| | 2014 | 2018 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Edad Mínima | 65 | 65 | 66 | 67 | 68 | 69 |
| Población (millones) | 5.9 | 6.8 | 6.9 | 8.7 | 11.3 | 13.4 |
| % Sobre Población Potencial | 73.0% | 73.0% | 72.4% | 71.5% | 71.5% | 71.4% |

¹ Consultar Vázquez Colmenares (2012) y a Villagómez y Ramírez (2013)

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

De acuerdo con la información de la ENIGH y aplicada a la población proyectada de CONAPO, en el 2014 la Población Beneficiaria asciende a 5.9 millones de individuos, lo que representa el 73% de la Población Potencial, hacia el 2050 la Población Beneficiaria ascenderá a 13.4 millones de residentes en el país, lo que representará el 71.4% de la Población Potencial del país.

Estimación de la Población sujeta al Pago de Marcha

Una de las características con las que contará la PU será el otorgamiento de un beneficio a la muerte del beneficiario que equivale al pago de un bimestre del beneficio por concepto de apoyo a la familia por gastos funerarios. Este apoyo tiene un efecto positivo en el programa ya que contribuye en la actualización y mantenimiento del padrón de beneficiarios, de tal forma que se asigne eficientemente la PU a nuevos individuos una vez que los beneficiarios actuales fallecen. En el Cuadro 6 se presenta la estimación de individuos que saldrán del sistema por fallecimiento.

CUADRO 6 ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN SUJETA AL PAGO DE MARCHA

| | 2014 | 2018 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Población (millones) | 0.27 | 0.31 | 0.32 | 0.41 | 0.55 | 0.70 |
| % Población Beneficiaria Total | 4.58% | 4.52% | 4.68% | 4.73% | 4.89% | 5.25% |

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

En el 2014 saldrán 0.27 millones de pensionados por fallecimiento, lo cual representa el 4.58% de la Población Beneficiaria. El crecimiento de estas salidas está sujeto directamente a la dinámica poblacional, de tal forma que se estima que hacia el 2050 salgan del programa 0.70 millones de beneficiarios, lo que representará 5.25% de la Población Beneficiaria total.

Estimación de la Población para la Constitución del Fideicomiso Irrevocable

En la sección quinta del artículo segundo del Capítulo primero de la Ley, se establece el mecanismo de financiamiento de largo plazo de la PU por medio de la Constitución de un Fideicomiso irrevocable a cargo de Banxico, donde se depositarán nominalmente una cantidad por cada mexicano a partir de que cumpla los 18 años, a fin de que al llegar el momento de su jubilación y en caso de necesitarlo, el Fideicomiso Irrevocable posea los fondos para el pago de la PU.

La estimación de esta población se realiza con los datos de CONAPO, de tal forma que en el 2014 se realizarán provisiones para la población que cumpla 18 años, en el 2015 serán los nuevos entrantes con población de 18 años más la población que

cuenta con 19 años y así sucesivamente. En el 2050 se estima que las aportaciones sobre el Fideicomiso Irrevocable se realicen sobre una población de 72 millones de individuos. En el Cuadro 7 se resume el comportamiento de la población sobre la cual se realizará la aportación.

CUADRO 7 ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FIDEICOMISO IRREVOCABLE

| | 2014 | 2018 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
|----------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Población (millones) | 2.2 | 10.9 | 17.2 | 35.2 | 54.1 | 72.0 |
| % Población Nacional Total | 1.8% | 8.7% | 13.4% | 25.5% | 37.1% | 47.6% |

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

El objetivo del Fideicomiso Irrevocable es la de proporcionar fondeo para el grueso de la población y por la naturaleza de su constitución tendrá un crecimiento geométrico y esto es importante porque constituye el crecimiento de mayor dinamismo entre los componentes de los costos de la PU.

Estimación de los Costos Fiscales de la Pensión Universal

Los supuestos generales de la valuación son los siguientes:

1. Para las estimaciones en Valor presente a enero de 2014, se considera una tasa de descuento de 3.5% real convertible mensualmente.
2. Se considera una tasa de actualización del monto de la PU igual al de la inflación.
3. Las valoraciones con respecto del PIB se tomarán con respecto del último dato disponible a la fecha del cálculo que es al cierre de diciembre de 2013.
4. Las valoraciones de Salarios Mínimos (SM) se tomarán en función del SM vigente en 2014 para la zona A (67.29 pesos diarios, 2,019 pesos mensuales).

Al igual que en el caso de la población estimada en el apartado anterior, acá presentamos el cálculo de los costos fiscales de forma separada Para todos los cálculos se detallarán fundamentalmente 3 aspectos:

1. El flujo anual traído a valor presente de enero 2014.
2. El Valor Presente de los costos fiscales acumulados entre 2014 – 2018 (que corresponden a la administración federal actual) y una estimación de largo plazo para el periodo 2014-2050.
3. En ambos casos se presentarán los datos como proporción del PIB.

Beneficios de la Pensión Universal

De acuerdo con la propuesta de ley, se plantea que la PU absorberá a los beneficiarios del actual esquema de Pensión para Adultos Mayores (PAM), por lo que se plantea que el beneficio actual (0.29 Salarios Mínimos, que equivalen a 580 pesos mensuales en 2014) se ajuste progresivamente en un periodo no mayor a quince años para que el beneficio final se sitúe en 1,092 pesos como corresponde a la PU. Para la estimación siguiente se supone que se realizará un crecimiento lineal del beneficio hasta que se alcancen los 1,092 pesos en términos reales en el año 2028, que representarán 0.54 Salarios Mínimos (Cuadro 8).

CUADRO 8 ACTUALIZACIÓN DEL BENEFICIO DE LA PENSIÓN UNIVERSAL

(En términos reales base 2014)

| | 2014 | 2018 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
|------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Anual (Pesos) | 6,950 | 8,568 | 9,924 | 13,104 | 13,104 | 13,104 |
| Mensual (Pesos) | 580 | 714 | 827 | 1,092 | 1,092 | 1,092 |
| Salarios Mínimos | 0.29 | 0.35 | 0.41 | 0.54 | 0.54 | 0.54 |

Fuente: Elaboración propia.

Costos de la Pensión Universal en Curso

La Pensión Universal en Curso se refiere a todos los pagos de pensiones que se realizarán sin fondeo del Fideicomiso Irrevocable y comprende a dos grupos: los pensionados actuales bajo la Pensión de Adultos Mayores que serán absorbidos por la PU y los nuevos beneficiarios que directamente lleguen a solicitar el beneficio de la PU entre 2014 y 2050 (ninguno de los cuales está fondeado por el Fideicomiso Irrevocable). En el Cuadro 9 se detallan los flujos anuales, la población beneficiaria y el Costo Anual medido en flujo como porcentaje del PIB.

CUADRO 9 COSTOS ANUALES DE LA PENSIÓN UNIVERSAL EN CURSO

Valor Presente del Costo Anual

Costo Anual en millones de pesos

| | 2014 | 2018 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
|------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Población Beneficiaria (millones) | 5.9 | 6.8 | 6.9 | 8.7 | 11.3 | 13.4 |
| Costo Anual | 40,510 | 49,800 | 52,937 | 64,490 | 59,212 | 49,935 |
| % PIB | 0.3% | 0.3% | 0.3% | 0.4% | 0.4% | 0.3% |

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en el Cuadro 9, se espera que la PU puede beneficiar hasta 5.9 millones de residentes en el país, lo que implica un costo de 40,510 millones de pesos en valor presente, que equivalen a una erogación de 0.3% anual del PIB, mientras que hacia el año 2050 la PU beneficiará a 13.4 millones de trabajadores con un costo de 49,935 millones de pesos en valor presente, lo que representa el 0.3% del PIB. Es importante destacar que el incremento de la edad mínima para recibir el beneficio hará que los costos disminuyan de 0.4% durante la década de 2030 – 2040 a 0.3% en el 2050.

Finalmente, en el Cuadro 10 realizamos la evaluación de costos totales de la Pensión Universal en Curso para los periodos 2014-2018 y 2014-2050. Estos costos se estima en 1.4% del PIB en el primer periodo y del 13.3% para el segundo.

CUADRO 10 COSTO DE LA PENSIÓN UNIVERSAL EN CURSO

Valor presente a 2014

Cifras en millones de pesos

| | 2014 - 2018 | 2014 - 2050 |
|------------------------|-------------|-------------|
| Costo Pensión en Curso | 223,821 | 2,141,815 |
| % PIB | 1.4% | 13.3% |

Fuente: Elaboración propia.

Costos del Pago de Marcha de Personas Fallecidas

El segundo componente del Costo Total de la Pensión Universal es la estimación del Pago de Marcha de Personas Fallecidas. Como lo indica la propuesta de Ley, se establecerá un pago único equivalente a un bimestre del beneficio a los familiares una vez que suceda el fallecimiento del beneficiario de la PU. El beneficio se calcula considerando que la población que fallece al final del año para efectos de calcular el valor presente. En el Cuadro 11 se presentan estos costos y en el Cuadro 12 se detalla el costo en valor presente para los periodos 2014-2018 y 2014-2050.

CUADRO 11 COSTO DEL PAGO DE MARCHA DE PERSONAS FALLECIDAS

Valor presente a 2014

Costo Anual en millones de pesos

| | 2014 | 2018 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Beneficiarios (millones) | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.6 | 0.7 |
| Costo Pago de Marcha | 299 | 363 | 399 | 492 | 467 | 423 |
| %PIB | 0.002% | 0.002% | 0.002% | 0.003% | 0.003% | 0.003% |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 12 COSTO DEL PAGO DE MARCHA DE PERSONAS FALLECIDAS

Valor presente a 2014

Cifras en millones de pesos

| | 2014 - 2018 | 2014 - 2050 |
|----------------------|-------------|-------------|
| Costo Pago de Marcha | 1,642 | 16,389 |
| % PIB | 0.01% | 0.10% |

Fuente: Elaboración propia.

Se espera que los costos del Pago de Marcha de personas fallecidas ascienda a 0.01% del PIB para el periodo 2014-2018 y a 0.1% del PIB para el periodo que corresponde entre el 2014-2050.

Costos del Fideicomiso Irrevocable

El tercer componente del costo total de la PU es la constitución del Fideicomiso Irrevocable, el cual se compone de las aportaciones que el Gobierno Federal realizará para los individuos mayores de 18 años y en adelante para el fondeo de la Pensión Universal. Para la estimación siguiente se supone que por cada individuo se depositen 70 pesos mensuales que se actualizarán con respecto a la inflación. En el Cuadro 13 se detallan los costos anuales en valor presente a 2014 mientras que en el Cuadro 14 se muestran los costos de constitución del Fideicomiso Irrevocable para el periodo 2014-2018 y 2014-2050.

CUADRO 13 COSTOS ANUALES DE CONSTITUCIÓN DEL FIDEICOMISO IRREVOCABLE

Valor presente 2014

Cifras en millones de pesos

| | 2014 | 2018 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
|--------------------------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Población Referencia de Fondeo (millones) | 2.2 | 10.9 | 17.2 | 35.2 | 54.1 | 72.0 |
| Costo Anual Constitución de Fideicomiso | 1,833 | 7,857 | 11,176 | 16,746 | 18,227 | 17,199 |
| %PIB | 0.01% | 0.05% | 0.07% | 0.10% | 0.11% | 0.11% |

Fuente: Elaboración Propia.

CUADRO 14 COSTOS DE CONSTITUCIÓN DEL FIDEICOMISO IRREVOCABLE

Valor presente a 2014

Cifras en millones de pesos

| | 2014 - 2018 | 2014 - 2050 |
|-------------------------------|-------------|-------------|
| Costo Fideicomiso Irrevocable | 24,851 | 544,284 |
| % PIB | 0.2% | 3.4% |

Fuente: Elaboración Propia.

El costo anual de la constitución del Fideicomiso Irrevocable para el 2014 será de 0.01% del PIB. Sin embargo es de notar que es el que tiene el crecimiento de mayor velocidad entre los costos analizados. En el año 2050 se espera que las erogaciones anuales por este concepto asciendan a 0.11% del PIB. Al analizar los costos del Fideicomiso Irrevocable para el periodo 2014-2018 se estima que sean de 0.2% del PIB, con respecto del periodo 2014-2050 el costo asciende a 3.4% del PIB.

Costos Totales de la Pensión Universal

Finalmente, el Costo Total de la PU es la suma de las pensiones en curso, el pago de marcha de beneficiarios fallecidos y de la constitución del Fideicomiso Irrevocable, en el Cuadro 15 se presentan los costos para el periodo 2014-2018 y 2014-2050.

Cuadro 15 Costos Totales de la Pensión Universal

CUADRO 15 COSTOS EN VALOR PRESENTE 2014 COMO PORCENTAJE DEL PIB

| | 2014 - 2018 | 2014 - 2050 |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|
| Costo de la Pensión Universal en Curso | 1.4% | 13.3% |
| Costo de Pago de Marcha de Beneficiarios Fallecidos | 0.01% | 0.10% |
| Costo de Constitución del Fideicomiso Irrevocable | 0.2% | 3.4% |
| Costo Total (Pensión Curso + Marcha + Fideicomiso Irrevocable) | 1.6% | 16.8% |

Fuente: Elaboración propia.

Se espera que el Costo Total de la PU durante lo que resta del sexenio ascienda a 1.6% del PIB, mientras que la estimación de largo plazo de 2014 – 2050 implica un costo de 16.8%.

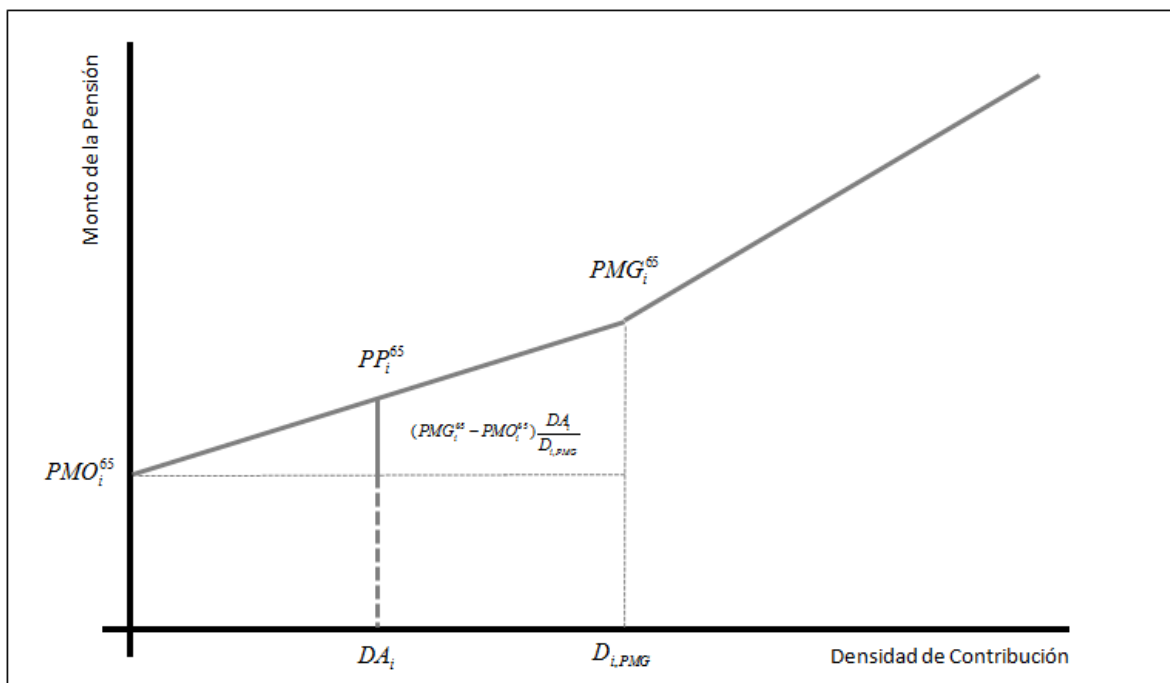
Aplicación de Costos de la Pensión Proporcional Como Medida de Reducción de Costos

Anteriormente discutimos la implementación de una Pensión Proporcional (PP) como una medida complementaria a la PU, que tiene como propósito dotar de una pensión a aquellos trabajadores que participaron en los esquemas contributivos de cuentas individuales, pero no reunieron los requisitos para obtener la PMG, de modo que se construye para ellos una pensión con los recursos acumulados en su Cuenta Individual mas una parte proporcional de los recursos que se asignarían si se otorgaría una PU.

El beneficio final de la PP será para cada beneficiario mayor a la PU y con un límite superior que equivale a la PMG por los esquemas contributivos. Cabe señalar que la regla de “proporcionalidad” dependerá de la densidad de cotización que cada

trabajador alcanzó con respecto a la que hubiera necesitado para alcanzar la PMG. El concepto de la PP ha sido llevado a la práctica en Chile y discutido por Valdés Prieto (2008) mientras que en Villagómez y Ramírez (2014) se realiza un ejercicio para el caso mexicano. En la Gráfica I se presenta esquemáticamente la implementación de esta pensión.

GRÁFICA I ESQUEMA DE PENSIÓN PROPORCIONAL APLICADO AL CASO MEXICANO



Fuente: Villagómez y Ramírez (2014).

La estimación de la PP se compone de dos partes: La Pensión Mínima Objetivo (PMO, que en este caso es la Pensión Universal) para todos aquellos individuos que no hayan realizado ninguna contribución a algún SPC. Por otra parte están los trabajadores que sí han realizado contribuciones, pero que no logran reunir el monto necesario para alcanzar la PMG. La PP implica tomar el monto ahorrado por el trabajador en su Afore y ofrecerle una pensión cuyo monto estaría entre la PMO y la PMG. A diferencia del esquema actual, el Estado disminuye el costo de la transferencia porque utiliza el saldo de la Afore para construir la nueva PP, lo cual ofrece beneficios tanto a los trabajadores, que alcanzan una pensión mayor, como al Estado al disminuir el costo de la transferencia que debe realizar al individuo.

La PP considera como parámetro de otorgamiento la densidad de contribución alcanzada por los trabajadores, de forma que a mayor densidad de contribución el individuo recibirá una PP de mayor cuantía, reduciendo el incentivo a disminuir la densidad de contribución durante la etapa laboral activa. La siguiente expresión define el monto de la PP:

$$PP_i^{65} = (PMG_i^{65} - PMO_i^{65}) \frac{DA_i}{D_{i,PMG}} + PMO_i^{65}$$

Donde PP_i^{65} es la pensión proporcional del individuo i al alcanzar 65 años de edad; PMG_i^{65} la Pensión Mínima Garantizada por un individuo i al alcanzar los 65 años de edad; PMO_i^{65} la Pensión Mínima Objetivo para un individuo i al alcanzar los 65 años de edad; DA_i la Densidad de contribución del individuo i durante su historia laboral y $D_{i,PMG}$ la Densidad de Contribución que necesita el individuo i para obtener una PMG. En Villagómez y Ramírez (2013) se utiliza la proyección de costos de la Pensión Proporcional para una generación, en el Cuadro 16 se detallan los principales resultados, considerando una PMO = PU con 1,092 pesos.

CUADRO 16 BENEFICIOS Y COSTOS TOTALES DE LA PENSIÓN PROPORCIONAL

| Edad | Población | | | Actual | | Propuesta | | Beneficio | |
|---------|-----------------------------|---------------------------------------|-------|----------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| | Ley 1997 (millones hab.) | No lograrán PMG (millones hab.) | % | Pensión Universal (\$M) | Costo Total PMO (millones MXN) | Pensión Proporcional (\$M) | Costo Total PP (millones MXN) | Incremento Pensión (prom.) | Disminución Costos (prom.) |
| | 18.6 | 10.5 | 56.6% | 0.54 | 2,427.3 | 0.61 | 1,775.7 | 11.9% | 26.8% |
| 15 - 19 | 3.2 | 1.6 | 51.0% | 0.54 | 374.0 | 0.57 | 302.5 | 4.5% | 19.1% |
| 20 - 24 | 3.1 | 1.2 | 37.7% | 0.54 | 275.9 | 0.64 | 146.2 | 17.7% | 47.0% |
| 25 - 29 | 2.9 | 1.0 | 34.9% | 0.54 | 224.3 | 0.67 | 115.4 | 23.1% | 48.6% |
| 30 - 34 | 2.3 | 1.0 | 43.9% | 0.54 | 228.0 | 0.65 | 134.9 | 19.9% | 40.8% |
| 35 - 39 | 1.9 | 1.1 | 56.0% | 0.54 | 243.5 | 0.63 | 159.4 | 16.1% | 34.6% |
| 40 - 44 | 1.4 | 1.1 | 73.5% | 0.54 | 235.4 | 0.61 | 168.0 | 13.0% | 28.6% |
| 45 - 49 | 1.2 | 1.1 | 88.3% | 0.54 | 250.2 | 0.60 | 193.4 | 11.3% | 22.7% |
| 50 - 54 | 1.1 | 1.0 | 95.5% | 0.54 | 232.1 | 0.58 | 203.7 | 7.6% | 12.2% |
| 55 - 59 | 0.8 | 0.8 | 99.1% | 0.54 | 184.3 | 0.57 | 174.5 | 4.8% | 5.4% |
| 60 - 64 | 0.8 | 0.8 | 99.7% | 0.54 | 179.5 | 0.55 | 177.8 | 1.0% | 1.0% |

Fuente: Tomado de Villagómez y Ramírez (2014).

Se utilizan las proporciones de población que no alcanzará la PMG del ejercicio realizado en Villagómez y Ramírez (2014) donde se estima la población beneficiaria de la PU dado que no alcanzó los requisitos para tener al menos la PMG y se aplica a la estimación de la PU, en el Cuadro 17 se presentan los resultados de la estimación.

CUADRO 17 ESTIMACIÓN DE POBLACIÓN BENEFICIARIA DE PENSIÓN UNIVERSAL Y LA PENSIÓN PROPORCIONAL

| | 2014 | 2018 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
|--------------------------------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Pensión Universal (millones) | 5.9 | 6.8 | 3.5 | 4.2 | 5.4 | 6.4 |
| Pensión Proporcional (millones) | - | - | 3.4 | 4.5 | 5.9 | 7.0 |
| % Pensión Proporcional sobre Población Objetivo | 0.0% | 0.0% | 49.7% | 52.1% | 52.1% | 52.3% |

Fuente: Estimación propia con datos de Villagómez y Ramírez (2014).

Es importante mencionar que los primeros beneficiarios de los esquemas contributivos de Cuentas Individuales se pensionarán hasta el 2021, de forma que hasta ese año comenzarían a contabilizarse los beneficiarios de la Pensión Proporcional.

Beneficio de la Pensión Proporcional

De acuerdo con los datos del Cuadro 17, la Pensión Proporcional promedio puede ascender a 0.61 Salarios Mínimos (1,222 pesos), sin embargo, es posible que la pensión incremente hasta 0.67 SM (1,344 pesos) como pensión, lo que puede significar un incremento de hasta 23.1% sin considerar el efecto de disminución de costos para el Gobierno Federal, en el Cuadro 18 se muestra un comparativo entre el Beneficio que otorgaría la PU con respecto del Beneficio Promedio de la PP. Nótese que en el año 2021 puede tener un efecto de incremento de pensión de hasta 48.9%.

CUADRO 18 COMPARATIVO DE BENEFICIOS PENSIÓN UNIVERSAL VS PENSIÓN PROPORCIONAL

| | 2014 | 2018 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
|-----------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Pensión Universal | 0.29 | 0.35 | 0.41 | 0.54 | 0.54 | 0.54 |
| Pensión Proporcional | - | - | 0.61 | 0.61 | 0.61 | 0.61 |
| % Incremento Pensión | 0.0% | 0.0% | 48.9% | 12.8% | 12.8% | 12.8% |

Fuente: Estimación propia con datos de Villagómez y Ramírez (2014).

Comparativo de Costos – Pensión Universal con Pensión Proporcional

Con respecto de los costos de implementación de la PU con la fracción de la población que obtendría una Pensión Proporcional, en el Cuadro 19 se muestran los flujos anuales traídos a valor presente y el ahorro que se incurre si lo comparamos con únicamente otorgar la PU a toda la población Beneficiaria.

CUADRO 19 COMPARATIVO DE COSTOS ANUALES – PENSIÓN UNIVERSAL CON PENSIÓN PROPORCIONAL

| | 2014 | 2018 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
|----------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Flujo Pensión Universal | 40,510 | 49,800 | 26,611 | 30,905 | 28,385 | 23,821 |
| Flujo Pensión Proporcional | - | - | 19,259 | 24,570 | 22,553 | 19,104 |
| Flujo Anual Total | 40,510 | 49,800 | 45,870 | 55,475 | 50,937 | 42,925 |
| % PIB | 0.25% | 0.31% | 0.29% | 0.35% | 0.32% | 0.27% |
| % Ahorro | 0.0% | 0.0% | 13.3% | 14.0% | 14.0% | 14.0% |

Fuente: Estimación propia con datos de Villagómez y Ramírez (2014).

Durante los años 2014 a 2020 no se observarán ahorros de la PP debido a que el grupo no adquirirá derechos para recibir una pensión contributiva hasta el año 2021, por lo que los efectos de ahorro son nulos. Sin embargo, a partir del 2021, el ahorro de otorgar a una fracción de los beneficiarios una PP con respecto del escenario base de otorgar a toda la población beneficiaria la PU, produce ahorros de 13.3% en el 2021 y de 14.0% en adelante. Este resultado debe ser analizado en conjunto con el incremento del beneficio asequible para los trabajadores que muestra en el Cuadro 19.

Con respecto a los costos en valor presente para el periodo 2014–2018 y 2014-2050, volvemos a encontrar que para el sexenio actual no se producirán ahorros debido a que los primeros beneficiarios de los esquemas contributivos se harán efectivos hasta el año 2021. Sin embargo, en el largo plazo, la implementación de la PP puede tener importantes ahorros fiscales. Como se observa en el Cuadro 20, del periodo de 2014 a 2050 el costo de la PU en Curso más la PP en curso pueden producir ahorros de 11.7% con respecto del escenario base de sólo otorgar la PU a toda la población beneficiaria.

CUADRO 20 COSTO DE PENSIÓN UNIVERSAL CON PENSIÓN PROPORCIONAL

Valor presente 2014

Cifras en millones de pesos

| | 2014 - 2018 | 2014 - 2050 |
|-------------------------------------|-------------|--------------|
| Costo Pensión Universal en Curso | 223,821 | 1,205,681 |
| Costo Pensión Proporcional en Curso | - | 684,851 |
| Costo Total en Curso | 223,821 | 1,890,532 |
| % PIB | 1.4% | 11.8% |
| % Ahorro | - | 11.7% |

Fuente: Estimación propia con datos de Villagómez y Ramírez (2014).

Costos Totales de la Pensión Universal con Pensión Proporcional

Una vez que se han realizado el comparativo de costos de pago de las pensiones en curso, se finaliza el comparativo considerando tanto el Pago de Marcha como de la constitución del Fideicomiso irrevocable, los cuales no presentan cambios. Para efectos de cálculo suponemos que aún los trabajadores con derechos a la Pensión Proporcional recibirán un pago de Marcha que corresponderá al monto de la PU. En el Cuadro 21 se muestran los costos totales de la PU con la propuesta de PP.

CUADRO 21 COSTOS TOTALES DE LA PENSIÓN UNIVERSAL CON PENSIÓN PROPORCIONAL

Cifras en Valor Presente a 2014 en porcentaje del PIB

| | 2014 - 2018 | 2014 - 2050 |
|-------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Costo de las Pensiones en Curso (PU + PP) | 1.4% | 11.8% |
| Costo de Pago de Marcha | 0.010% | 0.10% |
| Costo del Fideicomiso Irrevocable | 0.2% | 3.4% |
| Costo Total (Pensión Curso + Fideicomiso Irrevocable) | 1.6% | 15.2% |
| % Ahorro Vs. Sólo Pensión Universal | 0.0% | 9.3% |

Fuente: Estimación propia con datos de Villagómez y Ramírez (2014).

Una vez que consideramos los costos del Pago de Marcha y la constitución del Fideicomiso Irrevocable, el costo total en valor presente para el periodo 2014 a 2050 asciende a 15.2% del PIB, el incluir la PP tiene un efecto de ahorro fiscal de 9.3% si lo comparamos con el escenario base de otorgar únicamente la PU a toda la población beneficiaria.

Es importante destacar que la PP tiene un efecto que corrige incentivos, en particular, el de garantizar que el grupo de la población que tuvo el mayor esfuerzo por participar en el mercado laboral formal cuente con una pensión con un beneficio mayor (la PP) superior a la pensión que recibirán todos los individuos hayan o no contribuido en su pensión. En segundo lugar, maximiza el beneficio total del trabajador si lo comparamos con el escenario actual donde un trabajador formal, con una Cuenta Individual, pero que no logró cubrir los requisitos para obtener al menos una pensión mínima garantizada por los esquemas contributivos, sólo tendrá acceso a la PU más un pago único de su Cuenta individual. El Gobierno en su carácter de salvaguarda del nivel de bienestar de la población, debe ante todo garantizar un nivel de bienestar lo más alto posible y que sea asequible a la mayor cantidad de mexicanos.

Conclusiones

En este capítulo hemos discutido el problema, en términos de política social, que representa la baja protección al ingreso para la población adulta mayor en el país. La baja cobertura de los sistemas contributivos aunado con la enorme informalidad en la economía son factores que no contribuyen para hacer frente al cambio demográfico de la población mexicana y garantizar un mínimo de bienestar. En este sentido, la implementación de una pensión universal es una respuesta necesaria. Sin embargo, esta pensión no puede ser una solución permanente para la mayoría de la población. Es decir, deben atenderse las causas que provocan una baja cobertura en los sistemas contributivos. Adicionalmente, este programa de pensión universal debe cuidar su diseño para minimizar problemas futuros como podrían ser su sustentabilidad financiera o contribuir a la informalidad.

La solución ideal de largo plazo consiste en reestructurar los programas de pensiones existentes con la finalidad de construir un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) que permita homologar costos y beneficios y evite duplicidades, además de garantizar una pensión mínima para aquellos que no participen en los programas contributivos, pero que se encuentre integrada de manera adecuada al SNP para minimizar distorsiones en otros sectores o mercados. Este es aún una tarea pendiente en el país. El camino por el que se ha optado en estos momentos es el de introducir una pensión universal ampliando el programa social de transferencias conocido como “65 y más”. Ésta es lo propuesta que el Ejecutivo Federal envió al Congreso a finales del 2013 y que, en los momentos que escribimos este documento, se encuentra aún en fase de discusión en el Senado, aunque ya existe una versión aprobada por los diputados.

En este trabajo proponemos un esquema alternativo al propuesto por el gobierno y comparamos sus costos fiscales. El esquema propuesta se denomina Pensión Proporcional (PP) y ha sido adoptado por Chile en su reforma del 2008. La ventaja de la PP es que se puede integrar a los esquemas contributivos y otorgarse a aquellos individuos que no tengan derecho a una pensión mínima garantizada. Los recursos de la cuenta individual son utilizados como parte de esta pensión proporcional, de tal suerte que esta pensión resulta mayor a la pensión universal (pensión mínima) al tiempo que la transferencia de recursos fiscales es menor. Aquellos individuos que no participaron en un esquema de pensiones contributivo, tendrán derecho a la pensión mínima que es el caso similar al propuesto por el ejecutivo. Cabe mencionar que el hecho de que más individuos reciban una pensión mayor a la PU podría servir de incentivo para mantenerse en la formalidad, aunque reconocemos que este punto es más controvertido y requiere de mayor análisis. En todo caso, el tema de la informalidad afecta a toda la política social en materia de pensiones, contributivas y no contributivas,

y su solución requiere de acciones y políticas mucho más amplias que rebasan a la política en pensiones.

Un aspecto que aún está por definirse son las reglas operativas para la constitución del Fideicomiso Irrevocable. De acuerdo con la propuesta de Ley, la administración estará a cargo del Banco de México y se determinará de acuerdo con valuaciones actuariales realizadas periódicamente. El crecimiento geométrico de la población sobre la cual se realizará la estimación de cuánto aportar al Fideicomiso, constituye un factor de riesgo puesto que representa en el largo plazo alrededor del 25% de los costos con respecto al otorgamiento de Pensiones Universales en Curso, el cual no se espera que se estabilice hasta después del año 2070.

Finalmente, otro punto a destacar en el caso del esquema de PU como el propuesto por el gobierno, es que existiría un paulatino desfase entre la edad para obtener los beneficios tanto de la PU como de la PMG de los esquemas contributivos. Mientras que la edad para recibir el beneficio de los esquemas contributivos no cambia y permanece en los 65 años, los derechos para obtener la PU se deslizan hasta tener 70 años. Eso quiere decir que existe un vacío en el que un trabajador que no haya cumplido los requisitos para obtener al menos la PMG en el sistema contributivo no recibirá beneficio alguno hasta que alcance los derechos de la PU. Esto puede constituir un incentivo para preferir un esquema contributivo puesto que permitiría otorgar pensiones a una edad menor que la PU, pero de nueva cuenta este es un tema debatible. En todo caso, este aspecto también apunta a insistir en la necesidad de homologar los programas existentes con la finalidad de construir un SNP que permita racionalizar los recursos públicos dedicados a este fin y permita una mejor integración entre los que sería una pensión mínima universal y el resto de los beneficios otorgados por los programas contributivos.

Bibliografía

- Acosta Brasil y Alejandro Villagómez, (2012), La cobertura de pensiones en México, en Seguridad Social Universal, Fausto Hernández, Editor, CIDE.
- Antón, A., F. Hernandez y S. Levy (2012), The End of Informality in México?, IDB.
- BBVA (2011), A review of the Pension Systems in Latin America, Working paper 11/15.
- CEEY (2013), Propuesta para una Pensión Universal, México D.F.
- Durán, Fabio y Hernán Peña, (2011), Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados, CEPAL.
- García, Francisco y Alejandro Villagómez, (2005), Reforma al Sistema de Pensiones del ISSSTE. Investigación Económica, Vol. 64, No. 252, abril-junio 2005.
- Levy, Santiago (2008), Good Intentions, Bad Outcomes, Brookings Institution Press.
- Rofman, Rafael y María Laura Olivieri, (2011), La Cobertura de los Sistemas Previsionales en América Latina: Conceptos e Indicadores, Banco Mundial.
- Roldán, O., E. Domínguez y D. Madero (2006), Análisis del Efecto sobre las Pensiones de los Trabajadores derivado de las Reformas 1997 – 2005, Documento de Trabajo 2006-2, CONSAR.
- Sales, Carlos, Fernando Solís y F. Alejandro Villagómez (1998), Pension System Reform: The Mexican Case, en Privatizing Social Security, editado por Martin Feldstein, NBER y The Chicago University Press.
- Soto, Carlos (2006), Movilidad Laboral, Impacto en la Tasa de Reemplazo, mimeo.
- Valdés Prieto, Salvador, (2009), The 2008 Chilean Reform to First-Pillar Pensions, CESIFO WP 2520.
- Vázquez Colmenares, Pedro (2012) Pensiones en México, la Próxima crisis, Ed. SXXI
- Villagómez, F. Alejandro, (2009a), El Futuro de la Seguridad Social Las Pensiones: Situación Actual y Perspectivas, Primer Encuentro Nacional Universitario Hacia un México Social, marzo, mimeo.
- _____ (2009b) La Reforma al Sistema de Pensiones del IMSS: Una Revisión de los Avances y Pendientes, en Seguridad Social

Sustentable, O. Santín y B. Alemán, Coordinadores, IV Colección Mayor, Documentos, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario.

Villagómez, Alejandro y Gabriel Ramírez, (2013), Más allá de las Pensiones Contributivas, Cap. 10 México, en “Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce experiencias en América Latina”, Rafael Rofman, Ignacio Apella y Evelyn Vezza editores. Banco Mundial.

_____ (2014) Propuesta de una Pensión Proporcional en México, Trimestre Económico, (a publicarse)