

# La Reforma del Sistema de Pensiones de México: Posibles Efectos sobre las Jubilaciones, la Dinámica del Ahorro Obligatorio y las Finanzas Públicas

Extracto del Informe Trimestral Octubre - Diciembre 2020, Recuadro 4, pp. 53-58, documento publicado el 3 marzo de 2021.

## 1. Introducción

El 9 de diciembre de 2020 se aprobó la reforma al sistema de pensiones de la Ley del Seguro Social de México, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2021.<sup>1</sup> Los principales elementos de esta reforma son: i) un incremento en el porcentaje de las aportaciones, en particular las realizadas por los patrones, a las cuentas para el retiro de los trabajadores de 6.5% a 15% del Salario Base de Cotización (SBC), mismo que se realizará de forma gradual a partir de 2023 y concluyendo en 2030; ii) un esquema flexible para la obtención de la pensión mínima garantizada (PMG), la cual ahora varía en función de la edad, el salario promedio del trabajador y las semanas de cotización y que, en general, es mayor a la anterior PMG fija; iii) la reducción en el número de semanas que un trabajador debe haber cotizado al IMSS durante su vida laboral para tener derecho a una pensión; y, iv) el establecimiento de un límite máximo a las comisiones que cobran las administradoras de fondos para el retiro. Esta reforma tiene implicaciones en distintas dimensiones, en particular, en el número de trabajadores que podrán alcanzar una pensión, en el monto de las mismas, en los activos bajo administración de las Sociedades de Inversión de los Fondos para el Retiro (SIEFORES) y en las finanzas públicas. Dichas implicaciones se analizan a continuación.

## 2. Principales aspectos de la reforma al sistema de pensiones y resultados esperados

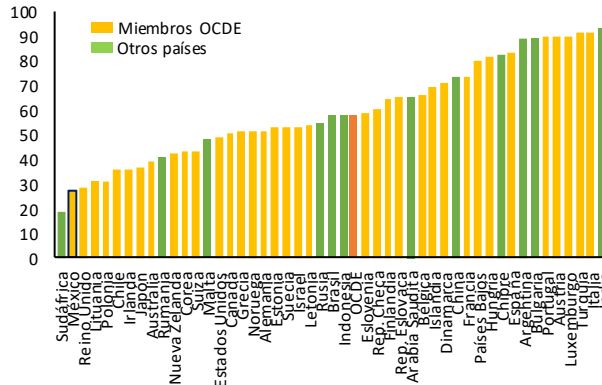
En 1997 el sistema de pensiones para el sector privado transitó a un régimen de contribuciones definidas,<sup>2</sup> en el cual se mantenían áreas de oportunidad que la reforma de 2021 busca atender. En particular, estas áreas de oportunidad se asocian con la cobertura del sistema pensionario, es decir, el porcentaje de la población que obtiene una pensión, y la suficiencia del monto a recibir en el periodo jubilatorio para cubrir las necesidades del pensionado. En efecto, de acuerdo con cifras de la CONSAR, se estima que únicamente un 25% de los trabajadores que cotizan a lo largo de su vida bajo el régimen anterior alcanzarían una pensión. Asimismo, de acuerdo con la OCDE, la tasa de reemplazo para quienes sí obtuvieran una pensión, la cual se define como el monto mensual de la pensión como porcentaje del salario promedio recibido durante la vida laboral del trabajador, hubiese sido, para un trabajador con un ingreso igual al promedio de la distribución salarial, de 27.7%, la más baja entre los países miembros de dicha organización (Gráfica 1). Así, la reforma en vigor desde 2021 busca lograr incrementos sustanciales en la mencionada cobertura de población y suficiencia de pensión. Para ello se realizaron modificaciones en las siguientes vertientes: i) un incremento en las contribuciones totales a las cuentas individuales de los trabajadores; ii) un esquema para la obtención de una pensión mínima garantizada

<sup>1</sup> Las leyes reformadas son la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Ver Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, 16 de diciembre de 2020.

<sup>2</sup> El 1 de julio de 1997 entró en vigor la Ley del Seguro Social (LSS 97) que derogó la Ley del Seguro Social de 1973 (LSS 73). La LSS 97 introdujo un nuevo esquema en materia de pensiones que consistió en sustituir el régimen de beneficios definidos, determinado principalmente con base al salario del trabajador en la etapa final de su vida laboral, por un régimen de contribuciones definidas, el cual es financiado por contribuciones tripartitas (patrón, trabajador y Estado) a una cuenta individual del asegurado administrada por una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), y cuyo monto de pensión dependerá de los recursos ahorrados en dicha cuenta. El objetivo de dicha reforma era garantizar la sostenibilidad financiera del esquema de pensiones, al tiempo que proveía de transparencia en los ahorros de las cuentas individuales.

más flexible; iii) una disminución en el número mínimo de semanas de cotización al IMSS para tener derecho a pensión; y, iv) una reducción en los cobros por comisiones que realizan las Administradoras de Fondos para el Retiro. A continuación se detallan los principales elementos de la reforma y su posible efecto en la pensión de los trabajadores.

**Gráfica 1**  
**Tasa de Reemplazo de Pensiones Neta de Impuestos,**  
**Promedio 2018**  
 Por ciento



Nota: Corresponde al promedio simple de la tasa de reemplazo neta de impuestos para hombres y mujeres reportada por la OCDE para trabajadores con un ingreso igual al promedio de la distribución salarial.

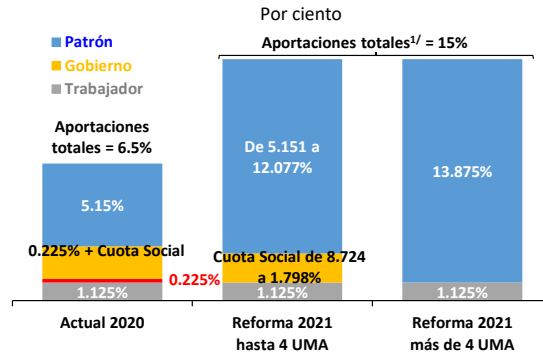
Fuente: OCDE, *Pensions at a Glance 2019*.

## 2.1. Contribuciones a las cuentas individuales

Un elemento central de la reforma de 2021 es el incremento gradual de las contribuciones a las cuentas para el retiro de los trabajadores, de 6.5 a 15.0% del Salario Base de Cotización (Gráfica 2). La implementación se dará de la siguiente forma: i) un incremento gradual en la contribución patronal a partir de 2023 que concluye en 2030. Dicha contribución pasará de 5.15% en 2021 y 2022, a 13.875% del SBC en 2030 para los salarios a partir de 4.01 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) y hasta el tope del SBC de 25 UMA. Para los SBC de 1 salario mínimo (SM) hasta 4 UMA, se da un incremento progresivo de la cuota patronal la cual irá en 2030 desde 5.15% para 1 SM (sin cambio) hasta 12.077% para 4 UMA;<sup>3</sup> ii) una redistribución de la aportación gubernamental, la cual se concentrará, en su totalidad, en trabajadores que ganen de 1 SM hasta 4 UMA. En dicho rango la aportación gubernamental será tal que al sumarse con la aportación patronal den en su totalidad 13.875% del SBC. Así, la aportación gubernamental irá desde 8.724% para 1 SM, hasta 1.798% para 4 UMA;<sup>4</sup> y, iii) la permanencia sin cambio de la aportación del trabajador, en 1.125% del SBC. Manteniendo lo demás constante, la mayor tasa de contribución a las cuentas de los trabajadores incrementará el monto de ahorro en sus cuentas individuales y, consecuentemente, en sus pensiones. No obstante, este no es el único factor de la reforma que tiene un impacto sobre la tasa de reemplazo. El nuevo esquema de PMG también conduce a un aumento del monto de las pensiones.

<sup>3</sup> Incluye la cuota patronal de 2.0% del SBC al ramo de retiro, la cual permanece sin cambios con la reforma de 2021.

<sup>4</sup> La aportación de la cuota social como porcentaje del SBC es estimada con base en los montos de cuota social en pesos establecidos en la reforma al artículo 168 de la Ley del Seguro Social vigente.

**Gráfica 2**
**Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro**


1/ La cuota social se ubica en un rango de 8.724% para trabajadores con un ingreso de 1 salario mínimo a 1.798% para los trabajadores con ingresos de hasta 4 UMA. En el caso de las aportaciones patronales, ésta va de 5.151% para trabajadores con un ingreso de 1 salario mínimo a 13.875% para trabajadores con ingresos de 4 UMA en adelante.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley del Seguro Social.

## 2.2. Mayor pensión mínima garantizada

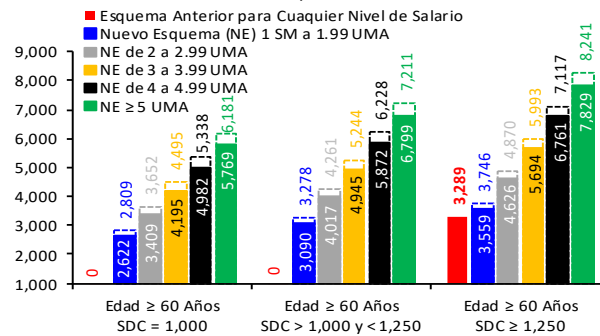
Previo a la reforma de 2021, la PMG era un monto fijo para todos los trabajadores elegibles. Esta pensión se otorgaba al cumplirse dos condiciones: i) que el trabajador tuviera un mínimo de 1,250 semanas de cotización; y, ii) tener 65 años de edad.<sup>5</sup> En 2020, la PMG fue de 3,289.34 pesos mensuales.<sup>6</sup>

En cambio, con la entrada en vigor de la reforma de 2021, la pensión garantizada es una función creciente de la edad de retiro, las semanas de cotización y el promedio del SBC durante la afiliación del trabajador al IMSS. Con ello, la pensión garantizada oscilará entre 2,622 y 8,241 pesos mensuales. En general, la nueva PMG es mayor a la derogada para un mismo nivel de salario y edad del trabajador (ver Gráfica 3). Por ejemplo, un trabajador con SBC de 4 a 4.99 UMA, al menos 1,250 semanas de cotización, y 65 años de edad, se prevé que tanto en el esquema anterior como en el nuevo sería acreedor a una PMG. Bajo el régimen anterior, la PMG habría sido de 3,289.34 pesos. Con la reforma de 2021, la PMG para este trabajador sería de 7,117.0 pesos, 116% mayor a la del esquema anterior.

<sup>5</sup> A partir de los 60 años de edad el asegurado puede disponer exclusivamente de los recursos del seguro de cesantía en edad avanzada. Los recursos del seguro por retiro son disponibles hasta los 65 años de edad. A diferencia de la pensión por vejez, la pensión por cesantía en edad avanzada a los 60 años tiene como requisito que el trabajador acredite haber quedado privado de trabajo remunerado en caso de que el Instituto Mexicano del Seguro Social no haya recibido su aviso de baja.

<sup>6</sup> La pensión garantizada hasta el 31 de diciembre de 2020 equivalía a 3,289.34 pesos mensuales, monto que resulta de actualizar el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal el 1 de julio de 1997 equivalente a 26.45 pesos diarios con el factor que se obtiene del cociente entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor de diciembre de 1996 y el de diciembre de 2019. Adicionalmente, el artículo décimo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001 estableció que las pensiones determinadas para los seguros de cesantía en edad avanzada y el de vejez se incrementarían en 11% al momento de su determinación por lo que cuando la pensión determinada equivale a la pensión garantizada esta se incrementa en dicho porcentaje.

**Gráfica 3**  
**Pensión Garantizada por Nivel Salarial:**  
**Esquema Anterior y Nuevo Esquema**  
 Pesos por mes



Nota: La pensión garantizada (PG) mostrada en las barras sólidas corresponde a la otorgada con 60 años y la punteada a la otorgada con 65 años o más dado el nivel de salario y las semanas de cotización (SDC) que se indican. Para el rango de 1,000 a 1,250 SDC, corresponde a la PG de un trabajador que cotizó 1,125 semanas.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley del Seguro Social.

### 2.3. Reducción de las semanas de cotización requeridas y trabajadores con elegibilidad de pensión

Para incrementar el número de trabajadores elegibles a una pensión, con la reforma de 2021 se reducen las semanas requeridas de cotización ante el IMSS. En particular, el elevado umbral que prevalecía previo a la reforma, de 1,250 semanas de cotización para alcanzar el derecho a la pensión, restringía el número de trabajadores que podían aspirar a este beneficio. En este contexto, la reforma 2021 reduce el requisito de semanas de cotización de 1,250 a 750 semanas en 2021; este nivel mínimo transitorio se incrementa anualmente en 25 semanas de cotización para alcanzar un mínimo permanente de 1,000 semanas a partir de 2031. Esta reducción busca incluir en la red de beneficiarios del sistema a un mayor número de trabajadores, y reconoce la estructura del mercado laboral en México, en el cual una alta proporción de trabajadores transitan entre la formalidad e informalidad durante su vida laboral (Levy, 2020; Zamarripa, 2020).

### 2.4. Comisiones cobradas por las administradoras de fondos para el retiro

La reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece un límite máximo a las comisiones cobradas por las Administradoras de Fondos para el Retiro, el cual se determinará como el promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, y de acuerdo a los criterios que emita la Junta de Gobierno de la CONSAR. Todo lo demás constante, la pensión neta de comisiones para un trabajador sería mayor bajo esta reforma.

### 2.5. Evaluación

Tomando en consideración todo lo anterior, se estima lo siguiente respecto de la reforma de 2021:

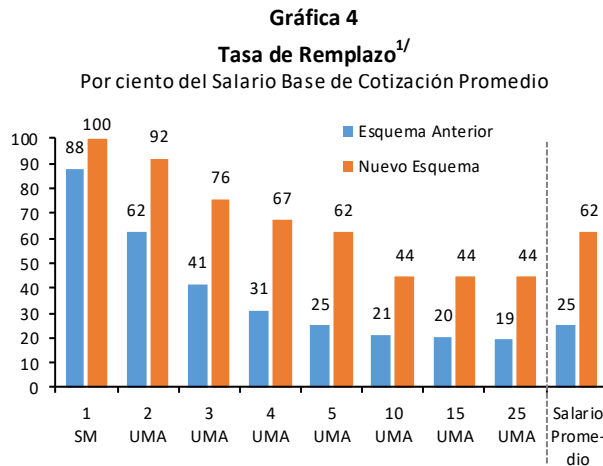
i) **Se incrementa el número de trabajadores que pueden acceder a una pensión.** En México, la densidad de cotización (DDC) de los trabajadores, es decir, la proporción de periodos con aportación que el trabajador realiza al sistema de pensiones respecto del total de tiempo que ha permanecido en el mercado laboral, ha sido baja como resultado de la elevada intermitencia de los trabajadores entre el sector formal e informal. De acuerdo con cifras de CONSAR, la DDC promedio es de 44.3%, lo que significa que el trabajador promedio pasa menos de la mitad de su vida laboral en el sector formal de la economía.<sup>7</sup> Esto propiciaba que bajo el régimen anterior, un número reducido de trabajadores podía cumplir con los requisitos para alcanzar pensión.

<sup>7</sup> Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2019). "Diagnóstico de la Generación AFORE IMSS", México: Apuntes Sobre el SAR no. 2.

Por ejemplo, para un individuo que comienza a trabajar a los 22 años y se retira a los 65 años, bajo el régimen anterior alcanzaba una pensión con una DDC mínima de 56%. No obstante, alrededor del 75% de los trabajadores afiliados al IMSS presentan una DDC inferior por lo que no serían elegibles a una pensión. Con la reforma, la reducción a 750 semanas de cotización reduciría a 34% la DDC mínima de ese trabajador y con ello únicamente el 5% de los trabajadores quedaría excluido de recibir una pensión. Al finalizar el periodo de transición, con 1,000 semanas mínimas de cotización, la DDC mínima sería de 45% y el porcentaje de asegurados que no alcanzaría pensión sería de 55%.

ii) **Se incrementan considerablemente las tasas de reemplazo.** Ello se ilustra mediante un ejercicio que toma en cuenta a un trabajador que cumple con los requisitos de pensionarse bajo los dos esquemas, y observar sus tasas de reemplazo hipotéticas a distintos niveles de SBC. Esta estimación supone que el último salario recibido por el trabajador es igual al salario promedio de cotización observado durante su carrera laboral. Es importante señalar que el ejercicio considera dos cambios fundamentales de la reforma de 2021: las mayores aportaciones a las cuentas individuales de todos los trabajadores, y la flexibilización de la PMG que ahora será de mayor cuantía y se otorgará a más trabajadores.

Las tasas de reemplazo estimadas para un mismo trabajador bajo los esquemas previo y posterior a la reforma de 2021 se ilustran en la Gráfica 4.



<sup>1/</sup> Supone una anualidad calculada para una persona que cotizó 1,250 semanas, que adquiere su pensión a los 65 años de edad con una esperanza de vida de 15 años, que su último salario es igual al salario promedio de cotización en su vida laboral y con un rendimiento real neto de comisiones de los activos acumulados en su cuenta individual de 3.0%.  
Fuente: Estimación propia con información de la Ley del Seguro Social.

Considerando lo anterior, los principales resultados con la reforma de 2021 respecto de las tasas de reemplazo serían: i) las tasas de reemplazo aumentan considerablemente para todos los niveles de ingreso; y, ii) el incremento en puntos porcentuales de la tasa de reemplazo es mayor para trabajadores con ingresos de hasta 5 UMA, que para trabajadores con ingresos más altos. Esto se debe a que la flexibilización de la PMG actúa en favor de los trabajadores con niveles de ingresos más bajos.

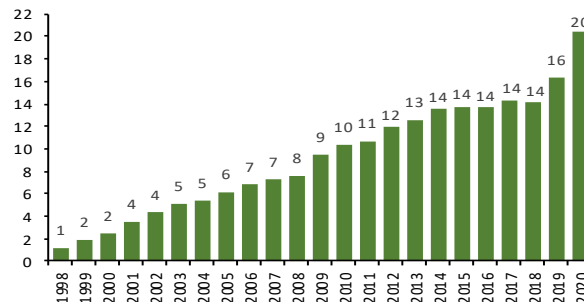
Para finalizar esta sección, es relevante enfatizar que los beneficios para los trabajadores de la reforma al sistema de pensiones 2021 se incrementarían en mayor grado en la medida en que se instrumenten otras medidas de políticas públicas que incentiven una mayor formalización del mercado laboral de México.

### 3. Implicaciones para los activos administrados por las SIEFORES

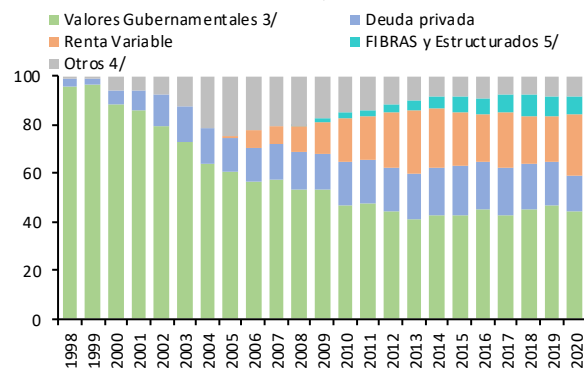
El sistema de pensiones introducido en 1997 ha contribuido de manera importante al desarrollo de los mercados de deuda interna del país a través del aumento continuo del ahorro financiero de los hogares.<sup>8</sup> En particular, las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (o SIEFORES) se han convertido en inversionistas institucionales muy importantes para los mercados financieros nacionales. Por ejemplo, los fondos de estas instituciones han permitido tanto aumentar el plazo de financiamiento del Gobierno Federal, favoreciendo así la sustitución de deuda externa por interna, como dotar de profundidad y liquidez a la curva de rendimientos de dichos valores. En este sentido, la reforma recién aprobada podría contribuir aún más a potenciar el desarrollo del sistema financiero, aportando más recursos no solo al mercado de valores gubernamentales, sino también a los de deuda corporativa y renta variable.

En efecto, los activos netos de las SIEFORES han aumentado significativamente desde 1998, hasta alcanzar un 20% del PIB al cuarto trimestre de 2020 (Gráfica 5a). Una proporción elevada de estos activos está invertida en instrumentos internos de renta fija. No obstante, dicha proporción ha disminuido gradualmente, favoreciendo otro tipo de instrumentos. Así, al cuarto trimestre de 2020, las SIEFORES tenían 44.0% de sus activos netos invertidos en valores gubernamentales, 25.2% en títulos de renta variable, 14.8% en deuda privada interna y el resto en FIBRAS y otros instrumentos (Gráfica 5b).

**Gráfica 5**  
**Activos Netos de las SIEFORES <sup>1/</sup>**  
a) Por ciento del PIB <sup>2/</sup>



b) Estructura porcentual



<sup>1/</sup> Activos netos de las SIEFORES Básicas y Adicionales.

<sup>2/</sup> PIB promedio de cuatro trimestres.

<sup>3/</sup> Incluye Cetes, Bonos D, Bonos a tasa fija y Udibonos.

<sup>4/</sup> Incluye deuda internacional, UMS, valores IPAB, entre otros.

<sup>5/</sup> Incluye CKDs y Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios.

Fuente: Estimaciones por Banco de México con información de la Consar.

<sup>8</sup> Para mayor detalle, ver el capítulo III de “El Mercado de Valores Gubernamentales en México” de Banco de México, disponible en el siguiente vínculo: <https://www.banxico.org.mx/elib/mercado-valores-gub/OEBPS/Text/default.html>

Dada la relevancia de las SIEFORES como inversionistas institucionales, es importante evaluar el posible impacto de la reforma recién aprobada sobre el volumen de los activos bajo su administración. Ello, porque es de esperarse que dichos recursos aumenten como resultado de los cambios aprobados a las aportaciones patronales a las cuentas individuales de los trabajadores. Así, se presentan a continuación los resultados de un ejercicio de simulación, mismo que considera dos escenarios:<sup>9</sup>

(i) Escenario sin reforma, donde se mantienen sin cambio las aportaciones patronales, de los trabajadores y del Gobierno Federal. En particular, en este escenario se mantiene la aportación patronal en 5.15% sin importar el nivel salarial del trabajador, mientras que la suma de las aportaciones tripartitas se ubica en un rango comprendido entre 11.18% para aquellos trabajadores con un SBC de un salario mínimo y 6.50% para trabajadores cuyo SBC es igual o mayor a 25 UMA.

(ii) Escenario con reforma, donde se incorporan los cambios propuestos a las aportaciones patronales. En particular, el escenario instrumenta los incrementos graduales de dichas aportaciones hasta el 2030, de tal forma que en ese año estas se ubicarían entre 5.15% para trabajadores con un SBC de un salario mínimo y 13.875% para trabajadores con un SBC a partir de 4.01 UMA y hasta el tope de 25 UMA. Asimismo, si bien este escenario supone que el total de las aportaciones gubernamentales se mantiene sin cambios, no excluye el hecho de que estas se redistribuyan en beneficio de aquellos trabajadores con menores ingresos, en particular, para los que tienen un SBC igual o menor a 4 UMA. En tanto, las aportaciones de los trabajadores se quedan sin cambios con respecto del escenario sin reforma.

Ambos escenarios se simulan hasta 2040, es decir, 10 años después de haber concluido la etapa de transición de la nueva reforma. En ambos se utiliza el crecimiento promedio observado de los últimos 8 años para proyectar de 2021 a 2040 al PIB real, a los trabajadores afiliados al IMSS y a las revisiones salariales contractuales en términos reales. Por su parte, también se considera el resultado promedio de los últimos 8 años del rendimiento real anual de la cartera de las SIEFORES para proyectar esta variable.<sup>10</sup>

Con base en estos supuestos, se obtiene que en el escenario con reforma los activos netos de las SIEFORES alcanzarían 56% del PIB en el 2040, mientras que en el escenario sin reforma dichos activos representarían el 35% del PIB (Gráfica 6a). En el primer escenario, el incremento de 36 puntos porcentuales respecto a lo observado en el 2020 (es decir, 20% del PIB) provendría de un aumento significativo en las contribuciones patronales (Gráfica 6c). Por su parte, en el escenario sin reforma, el aumento de 15 puntos porcentuales respecto del mismo nivel de referencia se explicaría solamente por un mayor crecimiento inercial de los activos netos de las SIEFORES respecto del crecimiento inercial del PIB. Estos resultados dependen de los supuestos considerados. Por ejemplo, si se observara un rendimiento menor de la cartera de las SIEFORES a lo considerado, o bien un crecimiento de los trabajadores afiliados al IMSS a lo largo del periodo de proyección más bajo de lo anticipado, o incluso un crecimiento de los salarios también menor, entonces la acumulación de activos bajo administración de las SIEFORES mostraría un dinamismo menor a lo proyectado.

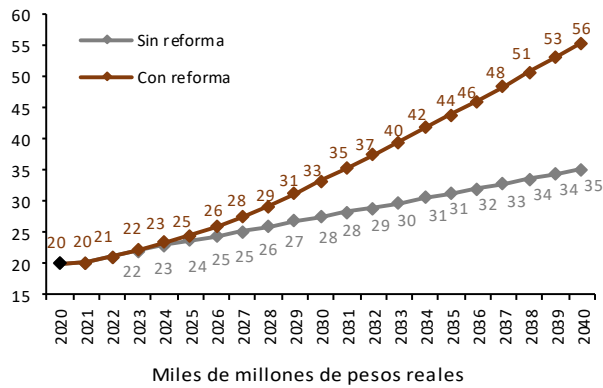
---

<sup>9</sup> En ambos escenarios, se supone que la masa salarial real y el número de trabajadores registran crecimientos anuales de 0.5% y 3.8%, respectivamente, reflejando el promedio observado de los últimos ocho años. Además, para proyectar el comportamiento futuro de los activos netos de las SIEFORES, se estiman los rendimientos de la inversión de sus recursos. Para ello se supone un rendimiento neto real anual de 1.9%, equivalente a lo observado en los últimos 8 años.

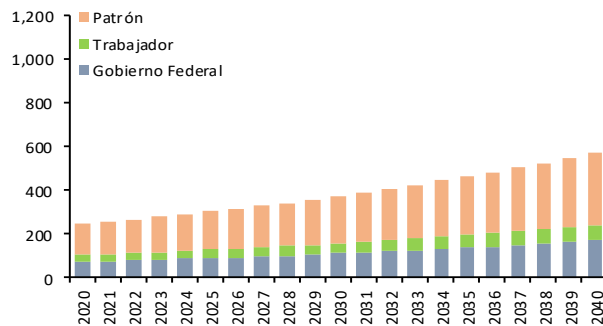
<sup>10</sup> Las tasas anuales de crecimiento promedio de los últimos 8 años para las variables utilizadas en la proyección son las siguientes: 2.3% para el PIB real, 3.8% para el número de trabajadores afiliados al IMSS y 0.5% para las revisiones salariales contractuales. En tanto, el rendimiento real anual promedio de los últimos 8 años para la cartera de las SIEFORES se ubica en 1.9%

**Gráfica 6**
**Resultados de las Proyecciones**

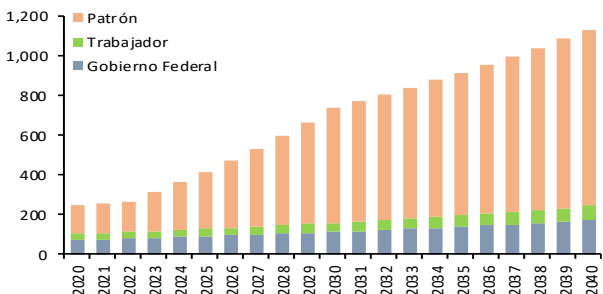
a) Proyección de los Activos bajo administración de las AFORES <sup>1/</sup>  
Por ciento del PIB <sup>2/</sup>



b) Contribuciones anuales a las AFORES sin Reforma <sup>3/</sup>



c) Contribuciones anuales a las AFORES con Reforma <sup>4/</sup>



<sup>1/</sup> Activos netos (SIEFORES Básicas y Adicionales). Para las proyecciones de 2021 a 2040, se consideran además los retiros previstos de las SIEFORE Básica de Pensiones, 55-59, 60-64, 65-69, 70-74 y 75-79.

<sup>2/</sup> PIB promedio de cuatro trimestres.

<sup>3/</sup> Por concepto de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), y la cuota social por parte del Gobierno Federal. Total de 6.5% del SBC.

<sup>4/</sup> Por concepto de RCV y la cuota social por parte del Gobierno Federal. Aumento gradual hasta llegar al total de 15% del SBC en 2030.

Fuente: Estimaciones por Banco de México con información de la Consar.

## 4. Efecto de la reforma sobre las finanzas públicas

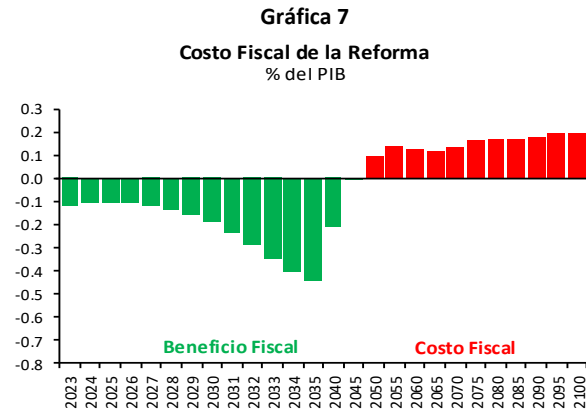
Se estima que los cambios previamente explicados tendrán implicaciones para las finanzas públicas a través de tres canales:

- a) La modificación de la cuota social y la derogación de la contribución del Gobierno Federal. Lo anterior contribuirá positivamente a las finanzas públicas debido a que la mayor aportación por concepto de cuota social en la que incurrirá el Estado, ahora concentrada en el grupo de trabajadores con SBC de hasta 4 UMA,



sería más que compensada por el ahorro que obtiene de haber eliminado la aportación del Estado de 0.225% del SBC para todos los cotizantes del IMSS. Así, la modificación de la cuota social generaría un beneficio fiscal cuyo valor presente se estima en 5.2% del PIB entre 2023 y 2100.

- b) Las recuperaciones por parte del Gobierno Federal de los recursos acumulados en las cuentas individuales de los trabajadores que decidan pensionarse bajo la LSS 73 generaría un beneficio fiscal, dadas las mayores capitalizaciones que tendrán con el incremento de las aportaciones, cuyo valor presente se estima en 3.6% del PIB entre 2023 y 2100. Esta estimación supone que todos los trabajadores con opción a elegir su régimen de pensión, elegirán los términos previstos por LSS 73 dados los menores requisitos de semanas de cotización (500 semanas) y un monto de pensión que no depende de los recursos acumulados en su cuenta individual, sino del promedio de su salario en las últimas 250 semanas de cotización. Por ello, el incremento en las aportaciones a sus cuentas individuales no implicará ningún beneficio directo a este grupo de asegurados, pero sí mayores recursos a transferirse al Gobierno Federal. Al cierre de 2018, el IMSS reportó que alrededor de 6.3 millones de asegurados pueden elegir pensionarse por la LSS 73; si bien la edad promedio de este grupo es de 56 años, los miembros más jóvenes estarían por cumplir los 40 años, por lo que se estima que el último trabajador que podría pensionarse por LSS 73 lo haría a más tardar en 2045.



Fuente: Cálculos propios con información de CONAPO, CONSAR, IMSS, INEGI y LSS.

- c) El otorgamiento de una PMG de mayor cuantía a un mayor número de trabajadores, dada la flexibilización en el requisito de semanas de cotización para obtenerla, daría lugar a un costo fiscal cuyo valor presente se estima en 9.1% del PIB en el periodo 2021 a 2100, si bien se prevé que hasta 2045 el valor presente del costo sería de solo 1.3% del PIB. Este costo fiscal se debe a que la ley establece que la pensión garantizada, si bien se paga en primer término con los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador, al agotarse dichos recursos la pensión se financia con cargo al Gobierno Federal. Esta estimación considera que los cotizantes se pensionan a diferentes edades en el rango de 60 y 65 años y que cotizaron ininterrumpidamente en el régimen establecido en la LSS 97 en el mismo nivel de salario. Se supone además un rendimiento real de los recursos acumulados en las cuentas individuales, neto de comisiones, de 3.0% anual. Asimismo, al igual que en el caso de la estimación de la cuota social, considera las trayectorias estimadas de la población del Consejo Nacional de Población, una estimación propia del número de cotizantes del IMSS en cada año, así como una estructura salarial similar a la observada en 2019. Este costo se vería reducido por aquellos factores que incrementen el volumen de ahorro como un aumento en el salario promedio o mayores rendimientos, lo cual reduce la probabilidad de que el trabajador reciba una pensión garantizada o, que si lo hace, su periodo de autofinanciamiento sea más prolongado. Por el contrario, un aumento de la esperanza de vida tendería a incrementar el costo fiscal de la pensión garantizada.

En suma, se estima que el impacto de esta reforma sobre las finanzas públicas represente un ligero costo fiscal en valor presente neto (VPN) de 0.3% del PIB de 2020 para todo el periodo de análisis, si bien entre 2023 y 2045 se observaría un beneficio fiscal de 4.6% del PIB, de 2046 a 2100 habría un costo fiscal de 5.0% del PIB (Gráfica 7).

## 5. Consideraciones finales

---

Este recuadro presenta los principales elementos de la reciente reforma al sistema de pensiones. Los principales resultados que dicha reforma conllevaría son: i) un mayor número de trabajadores que podrá acceder a una pensión, al reducirse las semanas de cotización requeridas ante el IMSS; ii) una pensión más alta debido al incremento en las aportaciones a las cuentas individuales de los trabajadores y a la mayor flexibilización de la PMG; y, iii) una recuperación de un saldo mayor para trabajadores que no cumplan con los requisitos para una pensión, dadas sus mayores aportaciones. Así, la reforma en vigor en 2021 beneficiaría principalmente a aquellos trabajadores formales que se jubilen bajo la ley 97, es decir, que su jubilación esté en función de las contribuciones realizadas a su cuenta individual. En cuanto a los activos bajo administración de las SIEFORES, la reforma recién aprobada conlleva un importante crecimiento sostenido del ahorro interno que permitirá una mayor disponibilidad de recursos para el financiamiento de proyectos productivos de largo plazo. Por último, esta reforma representaría sobre las finanzas públicas un ligero costo fiscal en VPN de aproximadamente 0.3% del PIB de 2020 para todo el periodo de análisis de 2021 a 2100, aunque durante los primeros 23 años se observaría un beneficio fiscal de 4.6% del PIB, mientras que durante el resto del periodo habría un costo fiscal de 5.0% del PIB.

## 6. Referencias

---

Diario Oficial de la Federación (16 de diciembre de 2020). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”. Secretaría de Gobernación.

Levy, S. (12 de agosto de 2020). “La propuesta de reforma de pensiones: una valoración preliminar”, Nexos.

OCDE (2015). *OECD Reviews of Pension Systems: Mexico*. OECD Publishing.

OCDE (2019). *Pensions at a Glance 2019*. OECD Publishing.

OCDE (2020). *OECD Pensions Outlook 2020*. OECD Publishing.

Zamarripa, G. (13 de agosto de 2020). “La reforma de pensiones: impactos y beneficios”, Nexos.