

Instituto Mexicano del Seguro Social
Regímenes de Pensiones y Jubilaciones

Auditoría de Desempeño: 15-1-19GYR-07-0317
317-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas relativos a la constitución de provisiones y reservas actuariales, a efecto de afrontar las obligaciones de pago, así como el registro y control de sus pasivos contingentes.

Alcance

La revisión comprendió la fiscalización del diseño, la implementación y los resultados de la política institucional de pensiones y jubilaciones, la portabilidad de derechos pensionarios entre instituciones de seguridad social, la situación financiera y actuarial de los regímenes administrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), su impacto en las finanzas públicas, así como el análisis de los mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas establecidos por el instituto, considerando las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018, el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2014-2018 y el Programa Institucional del IMSS (PIIMSS) 2014-2018, relativos a promover el fortalecimiento, la sostenibilidad y la portabilidad de los distintos regímenes pensionarios. Se revisaron los resultados que el IMSS reportó en la Cuenta Pública 2015 y como referencia se consideró el análisis de la información del periodo 2010-2014 para evaluar su desempeño.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de los regímenes de pensiones y jubilaciones del instituto.

Antecedentes

La intervención gubernamental en materia de pensiones y jubilaciones inició formalmente en 1917, con la promulgación de la fracción XIV del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se estableció la obligación de los patrones de pagar

indemnizaciones a los trabajadores. En 1942, se promulgó la Ley del Seguro Social (LSS), con la que se fundó el IMSS, con la finalidad de proporcionar servicios de salud y seguridad social; en 1943, se firmó el primer “Contrato Colectivo de Trabajo entre el IMSS y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social” y en octubre de 1966, se creó la pensión complementaria del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP).

En 1973, se reformó la LSS principalmente para incorporar el régimen de beneficio definido, que consistió en establecer el derecho a una pensión (por riesgo de trabajo, invalidez y muerte, y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez) cuyo monto se calcularía con base en el salario y en el número de semanas que el trabajador hubiese contribuido al régimen.

En 1992, empezó el proceso de transformación de los sistemas de pensiones y jubilaciones de beneficio definido, con el establecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que fue una iniciativa del Gobierno Federal orientada a la protección y al bienestar de los trabajadores, y de sus familiares que consistió en el establecimiento de cuentas bancarias a nombre de los trabajadores, en la que sus patrones acreditarían las cuotas correspondientes al seguro de retiro.

En 1995, la LSS se reformó, entre otras razones, para cambiar el sistema de pensiones de beneficio definido de los trabajadores afiliados al instituto (cuyo pago a partir de la entrada en vigor del ley es responsabilidad del Gobierno Federal), que operaba como un sistema de reparto, por un sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales, administrado por empresas de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES); sin embargo, este tipo de régimen sólo se aplica para las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, ya que las pensiones de riesgo de trabajo e invalidez y muerte se consideran dentro del régimen de beneficio definido con cargo al instituto.

A partir de 2004, el IMSS realizó modificaciones a las disposiciones referentes a los beneficios pensionarios de sus trabajadores, con el propósito de detener el flujo de gasto por concepto del pasivo laboral derivado del RJP, entre las cuales se destaca ampliar los años de servicio requeridos para la jubilación de los trabajadores contratados del 16 de octubre de 2005 al 31 de agosto de 2008 y establecer un nuevo esquema de financiamiento del régimen. A partir de esa fecha, los trabajadores del IMSS ya no tienen derecho al RJP establecido en el Contrato Colectivo de Trabajo, por lo que la pensión complementaria se determinará conforme al régimen de contribución definida, con lo cual ya no se generará un pasivo laboral adicional al instituto.

En 2009, se firmó el “Convenio de Colaboración interinstitucional que celebran el ISSSTE y el IMSS” con el fin de que los trabajadores del régimen de contribución definida puedan migrar entre el sector público y privado los recursos de su pensión, sin perder las aportaciones realizadas a lo largo de su vida laboral.

En los diagnósticos del PND, PRONAFIDE, PNDS y PIIMSS del periodo 2001-2018, se identificó que el problema público relacionado con la política institucional de pensiones y jubilaciones del IMSS se circunscribió a la necesidad de atender el déficit financiero y actuarial para asegurar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral, así como la carencia de portabilidad de beneficios pensionarios.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Trabajo, la LSS, y el Contrato Colectivo de Trabajo 2015-2017 a continuación se identifican los principales responsables tanto de la administración como del pago de las obligaciones de los regímenes de beneficio definido y de contribución definida.

DISEÑO DE LA POLÍTICA INSTITUCIONAL DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 2015

<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá la pensión por invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores y sus familias.</p>	<p>Artículo 123, apartado A, fracción XXIX</p>																																																																										
<p>Ley Federal del Trabajo</p>	<p>Proteger el derecho a la seguridad social para los trabajadores.</p>	<p>Artículos 2, 15-A, 28-A, 28-B, 39-A, 39-B, 39-C, 39-D, 277, 899-D y 924</p>																																																																										
<p>Ley del Seguro Social</p> <p>La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho al otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. El seguro social comprende el régimen obligatorio.</p>																																																																												
<p>Régimen obligatorio</p>	<p>Cobertura Se establecen con carácter obligatorio los seguros de riesgos del trabajo; de invalidez y vida, y de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.</p> <p>Financiamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> Serán cubiertos íntegramente por las cuotas que aporten los patrones y los trabajadores, así como por las aportaciones del Gobierno Federal. Las cuotas y aportaciones se efectuarán sobre el salario base de cotización, estableciéndose como límite superior el equivalente a 25 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal (Actualmente Ciudad de México) y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva. 	<p>Artículo 11</p> <p>Artículos 28, 70, 146 y 167</p>																																																																										
<p>Esquemas pensionarios</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="6" style="text-align: center;">IMSS ASEGURADOR</th> </tr> <tr> <th rowspan="2">Régimen</th> <th rowspan="2">Obligaciones pensionarias</th> <th colspan="4">Responsables de:</th> </tr> <tr> <th colspan="2">administrar el régimen</th> <th colspan="2">cubrir el pago de las obligaciones</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">Beneficio definido</td> <td>Pensión por riesgos de trabajo, LSS 1973</td> <td rowspan="4" style="text-align: center;">IMSS</td> <td colspan="3" style="text-align: center;">Gobierno Federal</td> </tr> <tr> <td>Pensión de invalidez, vejez, cesantía y muerte, LSS 1973</td> <td colspan="3"></td> </tr> <tr> <td>Pensión por riesgos de trabajo, LSS 1997</td> <td colspan="3" style="text-align: center;">IMSS</td> </tr> <tr> <td>Pensión por invalidez y muerte, LSS 1997</td> <td style="text-align: center;">IMSS</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">Gobierno Federal (Pensión mínima garantizada)</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Contribución definida</td> <td>Pensión por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, LSS 1997</td> <td rowspan="2" style="text-align: center;">Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)</td> <td colspan="3" style="text-align: center;">Saldo cuenta individual</td> </tr> <tr> <td>Pensión por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, LSS 1997 (Pensión mínima garantizada)</td> <td style="text-align: center;">Saldo cuenta individual</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">Gobierno Federal</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="6" style="text-align: center;">IMSS PATRÓN</th> </tr> <tr> <th rowspan="2">Régimen</th> <th rowspan="2">Obligaciones pensionarias</th> <th rowspan="2">Esquema de pensión</th> <th colspan="3">Responsables de:</th> </tr> <tr> <th>administrar el régimen</th> <th colspan="2">cubrir el pago de las obligaciones</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">Beneficio definido</td> <td rowspan="2" style="text-align: center;">Pensión complementaria</td> <td>Régimen de Jubilaciones y Pensiones, octubre de 1966 al 15 de octubre de 2005.</td> <td rowspan="2" style="text-align: center;">IMSS</td> <td style="text-align: center;">IMSS</td> <td style="text-align: center;">Trabajador</td> </tr> <tr> <td>Régimen de Jubilaciones y Pensiones, Convenio adicional del 16 de octubre de 2005 al 31 de julio de 2008. (Convenio 2005)</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">Trabajador</td> </tr> <tr> <td>Contribución definida</td> <td></td> <td>Convenio para dar cumplimiento a la Cláusula Seis Segunda del Convenio Adicional para las Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores de base de nuevo ingreso (Convenio 2008)</td> <td style="text-align: center;">AFORES</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">Saldo cuenta individual</td> </tr> </tbody> </table>	IMSS ASEGURADOR						Régimen	Obligaciones pensionarias	Responsables de:				administrar el régimen		cubrir el pago de las obligaciones		Beneficio definido	Pensión por riesgos de trabajo, LSS 1973	IMSS	Gobierno Federal			Pensión de invalidez, vejez, cesantía y muerte, LSS 1973				Pensión por riesgos de trabajo, LSS 1997	IMSS			Pensión por invalidez y muerte, LSS 1997	IMSS	Gobierno Federal (Pensión mínima garantizada)		Contribución definida	Pensión por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, LSS 1997	Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)	Saldo cuenta individual			Pensión por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, LSS 1997 (Pensión mínima garantizada)	Saldo cuenta individual	Gobierno Federal		IMSS PATRÓN						Régimen	Obligaciones pensionarias	Esquema de pensión	Responsables de:			administrar el régimen	cubrir el pago de las obligaciones		Beneficio definido	Pensión complementaria	Régimen de Jubilaciones y Pensiones, octubre de 1966 al 15 de octubre de 2005.	IMSS	IMSS	Trabajador	Régimen de Jubilaciones y Pensiones, Convenio adicional del 16 de octubre de 2005 al 31 de julio de 2008. (Convenio 2005)	Trabajador		Contribución definida		Convenio para dar cumplimiento a la Cláusula Seis Segunda del Convenio Adicional para las Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores de base de nuevo ingreso (Convenio 2008)	AFORES	Saldo cuenta individual		<p>Artículos 58, 59, 64, 120, 121 y 127, 131, 134, 135 y 137</p> <p>Artículos 154, 155, 161 y 162</p> <p>141,170 y 172, tercero, cuarto y duodécimo transitorios de la reforma del 21 de diciembre de 1995</p> <p>Contrato Colectivo Cláusula 110</p>
IMSS ASEGURADOR																																																																												
Régimen	Obligaciones pensionarias	Responsables de:																																																																										
		administrar el régimen		cubrir el pago de las obligaciones																																																																								
Beneficio definido	Pensión por riesgos de trabajo, LSS 1973	IMSS	Gobierno Federal																																																																									
	Pensión de invalidez, vejez, cesantía y muerte, LSS 1973																																																																											
	Pensión por riesgos de trabajo, LSS 1997		IMSS																																																																									
	Pensión por invalidez y muerte, LSS 1997		IMSS	Gobierno Federal (Pensión mínima garantizada)																																																																								
Contribución definida	Pensión por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, LSS 1997	Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)	Saldo cuenta individual																																																																									
	Pensión por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, LSS 1997 (Pensión mínima garantizada)		Saldo cuenta individual	Gobierno Federal																																																																								
IMSS PATRÓN																																																																												
Régimen	Obligaciones pensionarias	Esquema de pensión	Responsables de:																																																																									
			administrar el régimen	cubrir el pago de las obligaciones																																																																								
Beneficio definido	Pensión complementaria	Régimen de Jubilaciones y Pensiones, octubre de 1966 al 15 de octubre de 2005.	IMSS	IMSS	Trabajador																																																																							
		Régimen de Jubilaciones y Pensiones, Convenio adicional del 16 de octubre de 2005 al 31 de julio de 2008. (Convenio 2005)		Trabajador																																																																								
Contribución definida		Convenio para dar cumplimiento a la Cláusula Seis Segunda del Convenio Adicional para las Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores de base de nuevo ingreso (Convenio 2008)	AFORES	Saldo cuenta individual																																																																								
<p>Portabilidad de beneficios</p>	<p>Los trabajadores sujetos a los regímenes de seguridad social del IMSS cualquiera que sea la fecha de su ingreso o del ISSSTE que se encuentren bajo el sistema de cuentas individuales pueden solicitar la transferencia de derechos de sus periodos de cotización.</p>	<p>Convenio de Colaboración 2009 Cláusula Segunda</p>																																																																										

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Resultados

1. *Diseño de la política institucional de pensiones y jubilaciones*

En 2015, el diseño de la política institucional de pensiones y jubilaciones del IMSS se orientó a garantizar un ingreso a los trabajadores asegurados en el IMSS al término de su vida laboral, al presentarse un posible riesgo financiero y actuarial en el largo plazo para el pago de las pensiones complementarias de sus trabajadores correspondientes al régimen de beneficio definido.

El diseño normativo de los regímenes de pensiones y jubilaciones del IMSS se enmarcó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, la LSS y el Contrato Colectivo de Trabajo, disposiciones en las que se estableció el derecho a las prestaciones de riesgo de trabajo, invalidez, muerte, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, mismos que otorgan beneficios económicos denominados pensiones.

En 1995, se realizó una reforma estructural a la LSS con la que se modificó el funcionamiento del régimen de pensiones que venía operando el IMSS, ya que se transformó el régimen de beneficio definido de las pensiones por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez a uno de contribución definida, el cual se caracteriza por el establecimiento de una cuenta individual para cada trabajador y administrada por las AFORE.

De esta reforma se destaca la participación del Gobierno Federal en el pago de las obligaciones pensionarias, ya que conforme a las disposiciones legales, debe asumir el pago de las pensiones de beneficio definido que se otorgan bajo la LSS de 1973 derogada, y aportará los recursos necesarios para conceder la pensión garantizada prevista en la LSS de 1997 para cesantía en edad avanzada y vejez.

El diseño institucional-organizacional fue consistente con su diseño normativo, ya que en el instituto se instauraron las unidades administrativas responsables de administrar las pensiones y jubilaciones de ambos regímenes, otorgándoles atribuciones y funciones para instrumentarlos, mismas que se precisan de manera específica en el Reglamento Interior del instituto.

El diseño programático se alineó con los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en el PND y el PRONAFIDE 2013-2018, así como con el PNDS y el PIIMSS 2014-2018, que señalan como propósito prioritario ampliar el acceso a la seguridad social. En términos generales, los documentos de planeación de mediano plazo hacen referencia a los objetivos de facilitar la portabilidad de derechos y asegurar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y jubilaciones que administra el instituto en el mediano y largo plazos para cumplir con sus obligaciones pensionarias.

En relación con el diseño presupuestario, en la Estructura Programática del IMSS se identificaron tres programas presupuestarios (J001 “Pensiones en curso de pago Ley 1973”, J002 “Rentas vitalicias Ley 1997” y J003 “Régimen de Pensiones y Jubilaciones”) para los cuales se asignaron un total de 240,677.8 millones de pesos para cubrir las pensiones bajo el sistema de beneficio definido del IMSS en su carácter de asegurador y de patrón. Del régimen de contribución definida, se determinó que el IMSS no erogó recursos fiscales asignados mediante el PEF para el pago de esas pensiones.

En suma, el diseño de la política institucional de los regímenes de pensiones y jubilaciones del IMSS, en sus cuatro vertientes, fue consistente e incluye las disposiciones normativas, institucionales, programáticas y presupuestarias requeridas, por lo que el instituto intervino en la materia de su competencia, se alineó con lo señalado en los documentos de planeación de mediano plazo, realizó la planeación estratégica y definió prioridades, así como sus funciones institucionales.

2. Cobertura de los regímenes de pensiones y jubilaciones del IMSS

Se determinó que, en 2015, el total de trabajadores afiliados al IMSS fue de 18,294,579 personas, los cuales representaron el 97.5% de la población económicamente activa ocupada con acceso a instituciones de seguridad social, y el 34.0% de la población económicamente activa.

Del total de trabajadores afiliados, el 97.8% (17,884,033 personas) correspondió a los trabajadores activos del IMSS-Asegurador con derecho a las pensiones de riesgo de trabajo, invalidez, muerte, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y el 2.2% (410,546 personas) a los trabajadores del instituto (IMSS-Patrón).

Al cierre de 2015, el instituto registró un total de 3,734,476 pensionados y jubilados, de los cuales el 92.9% (3,470,839 personas) correspondió a los pensionados directos (de riesgo de trabajo, invalidez, muerte, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez) del IMSS en su carácter de asegurador, y el 7.1% (263,637 personas) a los pensionados directos (de riesgo de trabajo, invalidez, muerte, retiro, cesantía en edad avanzada, vejez y jubilados por años de servicio) y derivados (de viudez, orfandad y ascendentes), del IMSS en su carácter de patrón.

En el periodo 2010-2015, el total de pensionados y jubilados del IMSS registraron un crecimiento promedio anual de 4.5%, al pasar de 2,993,155 pensionados en 2010 a 3,734,476 en 2015. Se determinó que la proporción de trabajadores activos por cada pensionado y jubilado en 2015 fue de 4.9, y durante el periodo revisado la cifra se mantuvo entre 4.9 y 5.1 trabajadores, lo cual indica que la transición demográfica que presenta el país no provocó una disminución en la población activa y pensionada del instituto.

A continuación se presentan los resultados de los regímenes de beneficio y de contribución definida.

En cuanto a los pensionados del régimen de beneficio definido del IMSS-Asegurador, se determinó que, a 2015, el total de pensionados directos fue de 3,470,839 personas, de los cuales el 99.5% (3,453,948 personas) fue de beneficio definido. De los 3,453,948 pensionados bajo ese régimen, el 90.9% (3,139,540 personas) correspondió a los pensionados por riesgos de trabajo e invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte de la LSS de 1973, ^{1/} y el 9.1% (314,408 personas) a los pensionados por riesgo de trabajo e invalidez y muerte de la LSS de 1997. De 2010 a 2015, los pensionados del régimen de beneficio definido de la LSS de 1973 aumentaron 4.4% en promedio anual, siendo las pensiones por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte las de mayor participación. En cuanto a los pensionados de

^{1/} De acuerdo con el artículo duodécimo transitorio de la LSS vigente a partir de julio de 1997, el pago de las pensiones en curso correspondientes a la Ley de 1973 estará a cargo del Gobierno Federal.

beneficio definido por la LSS de 1997, en ese mismo lapso se registró un crecimiento de 5.4% en promedio anual, al pasar de 241,636 a 314,408 pensionados.

Respecto de los pensionados y jubilados del régimen de beneficio definido del IMSS-Patrón, se determinó que, en 2015, el total de pensionados y jubilados fue de 263,637 personas, de los cuales el 77.2% correspondió a jubilados por años de servicio; el 13.3% a pensionados por riesgo de trabajo, invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, y el 9.5% a pensionados derivados por viudez, orfandad y a los familiares ascendentes. Al ser una población cerrada, se espera que en el año 2030 el total de pensionados y jubilados será superior en 53.4% a los 263,637 pensionados y jubilados de 2015. Asimismo, la tasa de decremento promedio anual del número de pensionados estimado para el año 2030 se calcula en 11.7%, para llegar a 126 jubilados y pensionados en el año 2095.

En relación con los pensionados del régimen de contribución definida del IMSS-Asegurador, se determinó que este régimen sólo aplica a los pensionados por el ramo de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los cuales al cierre de 2015 fueron 16,891 personas, el 0.5% del total de los pensionados directos (3,470,839 personas). De 2010 a 2015, las pensiones tuvieron un crecimiento promedio anual de 8.0%, superior al aumento de 4.4% y 5.4%, que presentaron las pensiones de beneficio definido bajo la leyes de 1973 y 1997.

En cuanto al IMSS-Patrón, se constató que, a 2015, aún no existían pensionados bajo el régimen de contribución definida.

3. *Portabilidad de beneficios pensionarios*

La ASF verificó que, en 2015, se garantizó la portabilidad de beneficios pensionarios a los trabajadores del IMSS, ya que tres pensionados del régimen de contribución definida migraron sus derechos pensionarios.

Respecto de la Base de Datos de Pensiones comprometida en el “Convenio de Colaboración Interinstitucional entre el ISSSTE y el IMSS”, se constató que el IMSS contó con dos sistemas de información para el registro y seguimiento de las solicitudes de constancias de periodos IMSS-ISSSTE y de pensiones en materia de portabilidad.

4. *Financiamiento de los regímenes pensionarios administrados por el IMSS*

El financiamiento de los regímenes pensionarios de beneficio definido que administra el IMSS, en su carácter de asegurador, incluye las pensiones previstas en la LSS de 1973 (las cuales corresponden a pensiones en curso de pago), así como las que se otorgan al amparo de la LSS de 1997, por riesgos de trabajo, así como por invalidez y muerte del trabajador.

En 2015, en su carácter de asegurador, el IMSS administró los 187,533.9 millones de pesos que el Gobierno Federal aportó para financiar las pensiones previstas en el régimen establecido en la LSS 1973, monto superior en 17.3 % al previsto (159,859.1 millones de pesos), debido al incremento del costo unitario mensual de las pensiones en curso de pago, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (IPC); durante el periodo 2010-2015, las aportaciones presentaron un crecimiento promedio anual de 9.2%, de 120,995.2 a 187,533.9 millones de pesos.

Se constató que al 31 de diciembre de 2015, el saldo final de la reserva operativa de riesgo de trabajo fue de 6,000.3 millones de pesos, monto superior en 16.7% al saldo inicial (5,142.6

millones de pesos), por la capitalización de los intereses financieros cobrados y los dividendos sobre las inversiones en acciones. En el periodo 2010-2015, se registró un crecimiento medio anual de 5.5% en el financiamiento de estas pensiones, por la modificación de las primas de siniestralidad de las empresas, las cuales se fijan con base en los accidentes y enfermedades a que están expuestos los asegurados en ejercicio o con motivo del trabajo que desempeñan.

Con la revisión de los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015, dictaminados por auditor externo, se verificó que el saldo final de la reserva operativa para las pensiones por invalidez y muerte del trabajador o pensionado fue de 8,173.4 millones de pesos, monto superior en 15.8% al saldo inicial (7,055.7 millones de pesos), como resultado de los intereses generados por los productos financieros. En el periodo 2010-2015, se registró un crecimiento promedio anual de 5.0% en el financiamiento de estas pensiones, de 37,670.0 a 48,124.0 millones de pesos, debido a las fluctuaciones del mercado financiero de los seguros, las cuales provocaron que el monto constitutivo de las rentas vitalicias y de sobrevivencia fuera superior a lo previsto.

En su carácter de patrón, se verificó que el importe de las aportaciones que realizaron los trabajadores en sus cuentas individuales en 2015, fue de 3,719.4 millones de pesos; de los cuales el 93.1% (3,461.7 millones de pesos) correspondió a los trabajadores de confianza que ingresaron al instituto a partir del 1 de enero de 2012 y el 6.9% (257.7 millones de pesos) de los trabajadores de base que ingresaron al instituto a partir del 1 de agosto de 2008.

Se constató que el IMSS ejerció 63,625.8 millones de pesos para financiar las pensiones en curso de pago del régimen complementario de jubilaciones y pensiones del RJP, monto inferior en 2.0% al previsto (64,948.0 millones de pesos) y constituyó en la subcuenta 1 del Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual, un saldo para hacer frente al pago de las pensiones en curso de pago del RJP de 122.0 millones de pesos, monto superior en 4.7% al saldo inicial (116.5 millones de pesos), como resultado de la capitalización de los intereses financieros cobrados.

En cuanto al pago de las pensiones complementarias para los trabajadores que ingresaron a laborar en el instituto entre el 16 de octubre de 2005 y el 31 de julio de 2008 bajo el Convenio 2005, se identificó que para hacer frente al pago de las pensiones se constituyó la subcuenta 2 del Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual, cuyo saldo al cierre de 2015 fue de 44,129.0 millones de pesos, monto superior en 19.7% al saldo inicial (36,875.5 millones de pesos), como resultado del aumento de las aportaciones quincenales de los trabajadores, así como de sus rendimientos. En el periodo 2010-2015, el saldo final de esta subcuenta registró un incremento medio anual de 30.4%, al pasar de 11,701.0 millones de pesos en 2010 a 44,129.0 millones de pesos en 2015.

Se constató que las aportaciones de los asegurados en periodo de conservación de derechos se recibieron por medio de las entidades receptoras (bancos), las cuales enviaron a la empresa procesadora de la base de datos del Sistema de Ahorro para el Retiro (PROCESAR) la información de los pagos para proceder a la dispersión de los fondos en las cuentas individuales para que sean administrados por las AFORES.

Respecto de las cuotas correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se comprobó que el monto acumulado se dispersó a las cuentas individuales de los trabajadores se realizó en los términos que se señalan en la LSS.

5. Recursos presupuestarios destinados al pago de pensiones y jubilaciones

En 2015, para el pago de pensiones y jubilaciones de beneficio definido, el IMSS erogó 264,962.9 millones de pesos por medio de tres programas presupuestarios (Pp): J001 “Pensiones en curso de pago Ley 1973”, con un presupuesto de 187,533.9 millones de pesos (70.8%); J002 “Rentas vitalicias Ley 1997”, con 13,803.2 millones de pesos (5.2%), y J003 “Régimen de Pensiones y Jubilaciones”, por la cantidad de 63,625.8 millones de pesos (24.0%).

De los tres Pp, el J001 y J002 corresponden al pago de recursos de las pensiones del régimen de beneficio definido bajo, la LSS de 1973 y de 1997, cuyo pago es responsabilidad del Gobierno Federal y del IMSS en su carácter de asegurador.

Respecto de los recursos para el pago de las pensiones de la LSS de 1973, se determinó que el presupuesto ejercido por medio del Pp J001 fue de 187,533.9 millones de pesos, superior en 17.3% (27,674.8 millones de pesos) al autorizado (159,859.1 millones de pesos), debido al incremento de 20.6% en el costo unitario mensual de las pensiones en curso de pago.

En cuanto a los recursos para el pago de las pensiones de los trabajadores del IMSS-Patrón bajo el régimen de beneficio definido establecido en el RJP del Contrato Colectivo de Trabajo 2015-2017, se determinó que mediante el Pp J003 se ejercieron 63,625.8 millones de pesos, monto inferior en 2.0% (1,322.2 millones de pesos) al autorizado (64,948.0 millones de pesos).

El presupuesto para el pago de las pensiones de beneficio definido correspondientes a la LSS de 1973, representó más del 70.0% del presupuesto total pagado por el IMSS (264,962.9 millones de pesos), lo cual indica que la intervención del Gobierno Federal en el pago de las pensiones fue fundamental para garantizar un ingreso al final de la vida laboral de los trabajadores, ya que en 2015, se benefició a 3,139,540 de pensionados, los cuales representan el 90.9% de los pensionados bajo ese régimen (3,453,948 pensionados).

Se identificó que, durante el periodo 2010-2015, el presupuesto para el pago de las pensiones bajo el amparo de la LSS de 1973 creció en 9.2% en promedio anual, como consecuencia del incremento de la población pensionaria bajo ese régimen, ya que se determinó un crecimiento de 4.4% en promedio anual, al pasar de 2,536,013 pensionados de 2010 a 3,139,540 en 2015.

En relación con los recursos ejercidos por el IMSS-Asegurador para las pensiones de beneficio definido correspondientes a los ramos de riesgo de trabajo e invalidez y muerte de la LSS de 1997, se constató que por medio del Pp J002 “Rentas vitalicias Ley 1997” el instituto ejerció 13,803.2 millones de pesos, monto inferior en 2.2% (306.7 millones de pesos) respecto del autorizado de 14,109.9 millones de pesos, debido a que disminuyó el número de casos esperados.

Por lo que concierne al régimen de contribución definida, se comprobó que el IMSS no erogó recursos fiscales para el pago de pensiones de este régimen.

6. Ingresos del trabajador al término de su vida laboral

Con el análisis se constató que, en 2015, el IMSS en su carácter de asegurador garantizó el ingreso a 3,139,540 personas pensionadas bajo la LSS de 1973, con cargo al Gobierno Federal,

al pagar una pensión mensual promedio de 4.3 miles de pesos, con un monto mensual máximo de 85.2 miles de pesos y la mínima de 0.04 miles de pesos.

Se determinó que, durante el periodo 2010-2015, la pensión mensual promedio otorgada por el IMSS-Asegurador, con cargo al Gobierno Federal, presentó una tasa de crecimiento anual de 8.2%, como consecuencia de la actualización anual de la cuantía de las pensiones conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (IPC) y al incremento de 4.4% en promedio anual de la población pensionaria bajo ese régimen.

Respecto de los pensionados de beneficio definido por riesgo de trabajo, invalidez y muerte de la LSS de 1997, se determinó que, en 2015, el IMSS-Asegurador pagó a 314,408 pensionados un monto mensual promedio de 2.9 miles de pesos, el máximo de 37.3 miles de pesos y el mínimo de 0.04 miles de pesos, que corresponden a pensiones provisionales de una incapacidad derivada por un riesgo de trabajo. De 2010 a 2015, la pensión mensual promedio otorgada por el IMSS-Asegurador presentó una tasa de crecimiento anual de 6.7%, debido a la actualización anual de la cuantía de las pensiones y al crecimiento de 5.4% en promedio anual de la población pensionaria bajo esa ley.

En relación con los ingresos de los pensionados del IMSS en su carácter de patrón, se identificó que el instituto pagó a los 263,637 pensionados y jubilados del RJP, una pensión mensual promedio de 12.6 miles de pesos para los pensionados y de 20.6 miles de pesos para los jubilados. Se determinó que, en el periodo 2010-2015, la pensión promedio otorgada por el IMSS-Patrón creció en promedio anual 4.1% y por jubilación en 3.9%, derivado del incremento de la cuantía de las pensiones y jubilaciones.

Del ingreso de los pensionados del régimen de contribución definida del IMSS-Asegurador, se determinó que, en 2015, el IMSS otorgó 1,175 nuevas pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez, con lo cual se benefició al final del año a 16,891 personas vigentes, los cuales obtuvieron una pensión mensual promedio de 2.7 miles de pesos y mínima de 0.05 miles de pesos, las cuales fueron inferiores al monto de la pensión garantizada^{2/} de 3.0 miles de pesos de 2015. Al respecto, se determinó que el 7.0% (1,175 personas) de las 16,891 pensionadas bajo este ramo, contó con recursos insuficientes en su cuenta individual para obtener una pensión superior a la garantizada, por lo que el Gobierno Federal realizó una aportación complementaria por un monto mensual promedio de 1.9 miles de pesos para asegurar a los trabajadores y sus beneficiarios un ingreso al final de su vida laboral.

En cuanto a los trabajadores del IMSS-Patrón contratados a partir del 1 de agosto de 2008, bajo el régimen de contribución definida, se identificó que en 2015 no hubo pensionados.

^{2/} Es aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos referentes a cesantía en edad avanzada (sesenta años de edad y tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales) y vejez (sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales) y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, en el momento en que entre en vigor esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.

Del total de pensiones otorgadas por el IMSS en 2015, se determinó que la tasa de reemplazo de los pensionados del IMSS-Asegurador por el ramo de riesgo de trabajo fue de 70.0% de su último salario, superior en 20.0 puntos porcentuales a la mínima establecida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT); para invalidez y muerte de 35.0%, inferior en 5.0% a la de este organismo, y para retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de 76.2%, porcentaje superior en 36.2 puntos porcentuales a la establecida por esa organización.

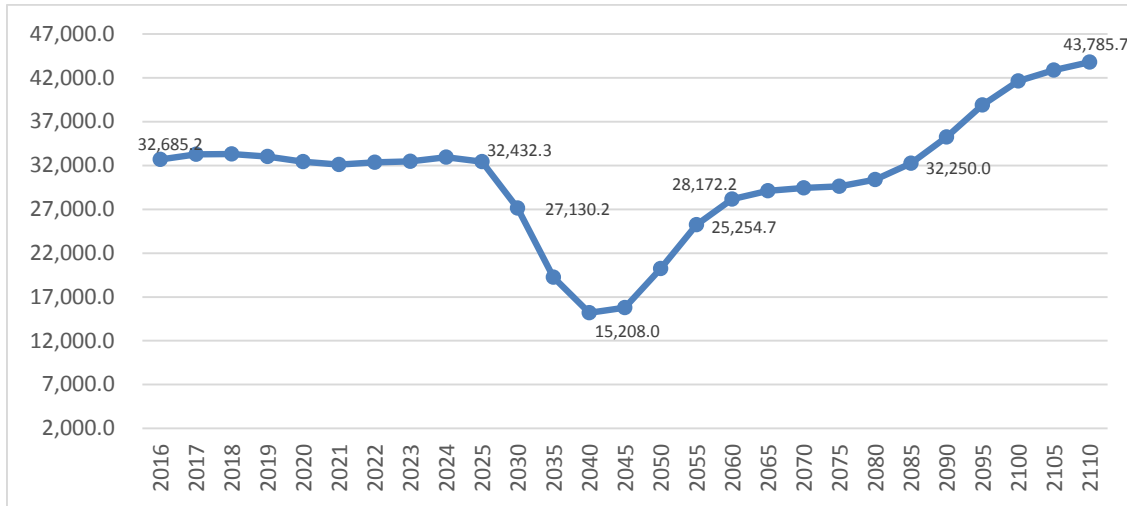
Por lo que concierne a la tasa de reemplazo de los pensionados del IMSS-Patrón, se determinó que para el ramo de riesgo de trabajo fue de 80.1% de su último salario; para el de invalidez fue de 70.6%, y para el de cesantía en edad avanzada y vejez de 71.0%; cada una de las tasas determinadas fueron superiores en 30.1, 30.6 y 31.0 puntos porcentuales a los porcentajes mínimos establecidos por la OIT. En cuanto a la jubilación por retiro, la tasa de reemplazo fue de 90.7%, siendo este tipo de pensión la que representa un mayor ingreso al término de la vida laboral de los jubilados.

7. Suficiencia financiera y actuarial de los regímenes pensionarios administrados por el IMSS

En 2015, el régimen de beneficio definido del IMSS-Asegurador de la LSS de 1997 presentó suficiencia financiera y actuarial para cubrir las pensiones por riesgo de trabajo, invalidez y muerte. Las proyecciones actuariales muestran que, de mantenerse las tendencias, el IMSS dispondrá de recursos suficientes para hacer frente a las obligaciones de pago en los próximos 100 años, ya que registró un superávit actuarial de 894,831.0 millones de pesos.

En el caso de las proyecciones actuariales correspondientes a las obligaciones para riesgo de trabajo, se estimó que para los próximos 100 años se tendrá suficiencia financiera para cubrir los gastos. Respecto de las proyecciones actuariales correspondientes a las pensiones de invalidez y muerte, a partir del año 2030 se presentará un decremento en el superávit, teniendo su valor mínimo en el año 2040, *ceteris paribus*, los ingresos del instituto serán de 77,229.1 millones de pesos y sus gastos por 62,021.1 millones de pesos, con un superávit de 15,208.0 millones de pesos para después retomar una tendencia creciente, como se muestra a continuación:

DIFERENCIA DEL INGRESO MENOS GASTO DEL RAMO DE INVALIDEZ Y MUERTE QUE ADMINISTRA EL IMSS
(Millones de pesos de 2015)



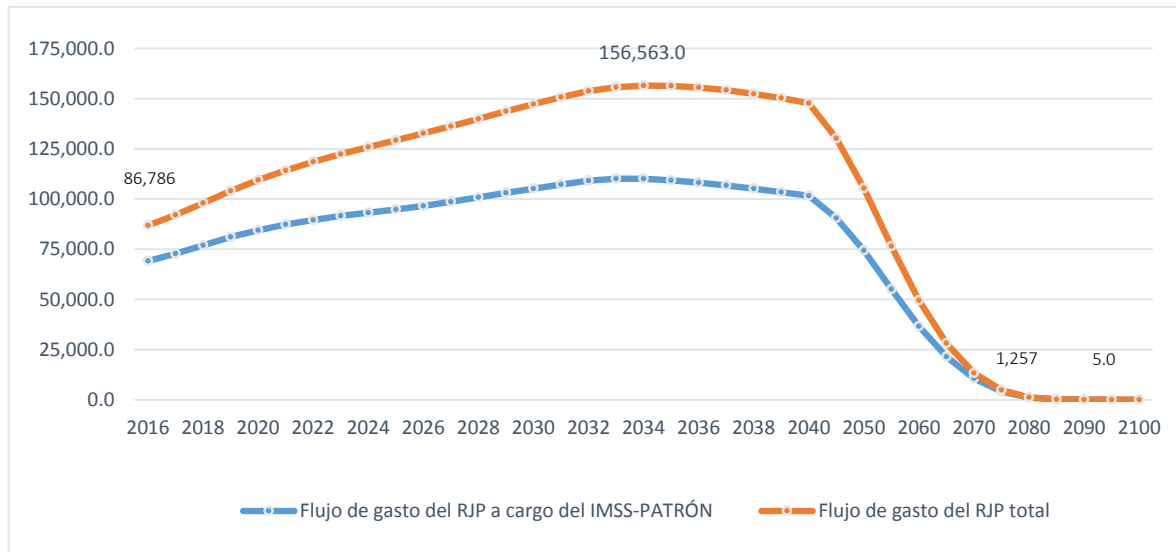
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Proyecciones financieras anuales de la valuación actuarial del ramo de invalidez y muerte, a 100 años proporcionada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante el oficio núm. 09 52 80 61 4B30/1386 del 12 de julio de 2016.

En relación con el régimen de beneficio definido del IMSS-Asegurador de la LSS 1973, y de acuerdo con la reforma vigente a partir del 1° de julio de 1997, es obligación del Gobierno Federal cubrir el pago de las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como de las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la LSS de 1973, por lo que el IMSS no incluyó en las valuaciones actuariales la situación de dichas pensiones, ya que como responsable de la administración de este régimen, sólo registró el gasto anual de las pensiones y la nómina asociada. El instituto reportó que en 2015 para las 279,067 pensiones de riesgo de trabajo se pagó una nómina asociada de 6,375.0 millones de pesos, y para las 2,860,473 pensiones de invalidez, vejez, cesantía y muerte registró una nómina de 165,374 millones de pesos.

En cuanto a la situación financiera del RJP correspondiente al IMSS-Patrón, se constató que en 2015, el IMSS registró suficiencia financiera para hacer frente al pago de sus obligaciones pensionarias, ya que el valor presente de los activos cubrió el valor presente de los pasivos el cual fue de 1,843,887.0 millones de pesos.

Respecto del flujo de gasto anual de las pensiones y jubilaciones del RJP, en la valuación actuarial del IMSS se estimó que el gasto máximo de 156,563.0 millones de pesos en 2015 se alcanzará en el año 2034, y que a partir del año 2050 el flujo de gasto empieza a decrecer hasta extinguirse en 2090, debido a que se trata de una población cerrada, como se muestra en la gráfica siguiente:

FLUJO DE GASTO ANUAL DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES, IMSS-PATRÓN
(Millones de pesos de 2015)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Valuación Actuarial del ramo de Régimen de Jubilaciones y Pensiones al 31 de diciembre de 2015.

De los 156,563.0 millones de pesos de 2015, estimados para el año 2034, el IMSS-Patrón deberá aportar por pensiones complementarias el 70.3% (110,051 millones de pesos) ^{3/} para el pago de sus obligaciones pensionarias futuras de ese año.

En el balance actuarial al 31 de diciembre de 2015 de las jubilaciones y pensiones relativas al Convenio 2005 del IMSS, se identificó que el valor presente de los activos se estima suficiente para cubrir el valor presente del gasto futuro de las jubilaciones y pensiones por 83,724.2 millones de pesos; no obstante, esta situación está condicionada a que se cumplan los supuestos considerados en el estudio actuarial, y respecto de la situación de los pasivos correspondientes a la LSS de 1973, se constató que el IMSS no está obligado a elaborar la valuación actuarial de dichas pensiones, en razón de que esos pasivos ya no están bajo su responsabilidad sino del Gobierno Federal.

De las pensiones de la LSS de 1997, el IMSS acreditó la valuación actuarial 2015 de las pensiones de riesgo de trabajo e invalidez y muerte, así como la correspondiente al Régimen de Jubilaciones y Pensiones, con lo cual se comprobó que, en términos generales, cumplieron con los apartados requeridos y las condiciones para elaborar las hipótesis y la nota técnica.

Respecto del régimen de contribución definida del IMSS en su carácter de asegurador y de patrón, se constató que el instituto no está obligado a realizar una valuación actuarial para

^{3/} Corresponde al pago por pensiones del RJP complementarias a la seguridad social del año 2034 y que deberán cubrirse con las aportaciones que realicen el IMSS en su carácter de patrón y los trabajadores.

determinar la situación financiera, ya que sólo es responsable de recibir y depositar las cuotas obrero-patronales en las subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador.

8. *Impacto de las obligaciones de pago por beneficio definido y contribución definida en la estabilidad de las finanzas públicas*

Se identificó que el valor presente de las obligaciones pensionarias de beneficio definido, al cierre de 2015, fue de 4,774,790.0 millones de pesos, de los cuales el 59.6% (2,847,178.8 millones de pesos) correspondió a las obligaciones del IMSS-Asegurador, y el 40.4% (1,927,611.0 millones de pesos) a las del IMSS-Patrón para el pago de las pensiones complementarias correspondientes al RJP, como se muestra en el cuadro siguiente:

**ESTIMACIÓN DE LAS OBLIGACIONES PENSIONARIAS DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL Y DEL IMSS PATRÓN AL CIERRE DE 2015,
DE BENEFICIO DEFINIDO Y CONTRIBUCIÓN DEFINIDA
(Millones de pesos de 2015)**

Régimen	Obligaciones pensionarias	Estimación de las obligaciones pensionarias	
		Monto (Valor presente)	Participación (%)
Total		4,774,790.0	100.0
Subtotal beneficio definido		4,774,790.0	100.0
IMSS-Asegurador	a) Pensión por riesgos de trabajo, LSS 1973	187,533.9 ^{1/}	3.9
	b) Pensión de invalidez, vejez, cesantía y muerte, LSS 1973		
	c) Pensión por riesgos de trabajo, LSS 1997	900,371.9 ^{2/}	18.9
	d) Pensión por invalidez y muerte, LSS 1997	1,759,273.0 ^{3/}	36.8
IMSS- Patrón	a) Régimen de Jubilaciones y Pensiones, Pensión complementaria, octubre de 1966 al 15 de octubre de 2005	1,843,887.0 ^{4/}	38.6
	b) Régimen de Jubilaciones y Pensiones, Pensión complementaria, Convenio 2005 del 16 de octubre de 2005 al 31 de julio de 2008	83,724.2 ^{5/}	1.8
Subtotal contribución definida		-	-
IMSS- Asegurador	a) Pensión por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, LSS 1997	6/	-
IMSS- Patrón	b) Pensión complementaria de los trabajadores del IMSS	6/	-

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los Balances actuariales a 100 años de las pensiones de riesgo de trabajo e invalidez y muerte, al 31 de diciembre de 2015; el Informe Financiero y Actuarial 2015; la Valuación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones y de la Prima de Antigüedad e Indemnizaciones de los Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, bajo la Norma de Información Financiera D-3 "Beneficios a los empleados", al 31 de diciembre de 2015, y la Cuenta Pública 2015, los cuales fueron remitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante el oficio núm. 09 52 80 61 4B30/1386 del 12 de julio de 2016.

- ^{1/} Corresponde al gasto estimado para 2015 reportado en el programa presupuestario J001 "Pensiones en curso de Pago Ley de 1973"
- ^{2/} Corresponde al valor presente del gasto pensiones de riesgo de trabajo para un periodo de 100 años.
- ^{3/} Corresponde al valor presente del gasto por pensión de invalidez y vida para un periodo de 100 años.
- ^{4/} Corresponde al valor presente del gasto de pensiones y jubilaciones complementarias a las seguridad social derivadas del régimen de pensiones y jubilaciones.
- ^{5/} Corresponde al valor presente del gasto de pensiones y jubilaciones complementarias a las seguridad social, derivadas del convenio 2005.
- ^{6/} Al 31 de diciembre de 2015 no se han registrados trabajadores pensionarios con este régimen.
- n.c. No cuantificable.
- n.d. No disponible.

Con la revisión, se determinó que el valor presente de las obligaciones pensionarias de beneficio definido que administró el instituto (4,774,790.0 millones de pesos) representó 0.3 veces del PIB (18,123,011.2 millones de pesos) de 2015; 6.2 veces del endeudamiento neto (764,232.3 millones de pesos), y 1.0 veces del gasto neto presupuestario (4,917,247.4 millones de pesos).

De 2010 a 2015, el valor presente de los pasivos pensionarios que administró el instituto presentaron una tasa media de crecimiento anual de 6.2%, de 3,533,000.0 a 4,774,790.0 millones de pesos. Lo anterior significa que el Gobierno Federal atendió el compromiso establecido en el PRONAFIDE 2013-2018, de promover el fortalecimiento y sostenibilidad de los regímenes pensionarios.

9. Control Interno

La ASF constató que, en 2015, el IMSS implementó los 12 elementos de nivel estratégico de las cinco normas generales de control interno, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con la administración de los regímenes de pensiones y jubilaciones, lo que significó un cumplimiento del 100.0%.

Se determinó que el IMSS atendió la norma general de Ambiente de Control al establecer y difundir la misión, visión, objetivos, metas institucionales y el código de ética; disponer de la estructura orgánica autorizada y vigente, el Manual de Organización y de Procedimientos y la estructura organizacional de 2015.

Para la norma de Administración de Riesgos, el instituto acreditó la elaboración de la Matriz de Administración de Riesgos Institucional 2015; el Programa de Trabajo de los Riesgos 2015, y los Reportes de Avances trimestrales de las acciones del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucional.

En la norma de Actividades de Control Interno, se constató que el instituto dispuso de los informes semestrales del avance en la solventación de observaciones determinadas por diferentes órganos revisores.

El IMSS dio cumplimiento a la norma de Información y Comunicación al operar el Sistema de Trámite de Pensiones y el Sistema de Pensiones, los cuales le permiten operacionalizar sus actividades sustantivas. Asimismo, cumplió la norma de Supervisión y Mejora Continua al acreditar que dispuso de un sistema de control interno y proporcionó evidencia de su participación en el Comité para el Control de la Incapacidad Temporal para el Trabajo (COCOITT).

10. Sistema de Evaluación del Desempeño

Con la revisión de la estructura programática del IMSS, correspondiente a 2015, se identificaron tres programas presupuestarios (Pp) (J001 “Pensiones en curso de pago Ley 1973”, J002 “Rentas vitalicias Ley 1997” y J003 “Régimen de pensiones y jubilaciones IMSS”), relacionados con los regímenes de pensiones y jubilaciones del instituto, se comprobó que los programas J001 y J002 contaron con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las fichas técnicas de los indicadores.

Con la revisión de las matrices, se determinó que la MIR del Pp J001 permite verificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles, en cuanto a las principales acciones relacionadas con el otorgamiento de las pensiones derivadas de la LSS de 1973.

En cuanto a la sintaxis de los cuatro objetivos, se identificó que el objetivo de Componente denominado “Trámite de pensiones en los días que establece el H. Consejo Técnico” no se ajustó con lo dispuesto en la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, debido a que no utiliza un verbo en pasado participio. Al respecto, el IMSS acreditó que para el ejercicio presupuestal 2017 se modificó el objetivo a “Pensiones tramitadas dentro del tiempo establecido por el H. Consejo Técnico”, por lo que la observación se solventó durante los trabajos de auditoría.

Respecto de la lógica horizontal de los indicadores de la MIR del Pp J001, se determinó que los cinco indicadores registrados en la MIR 2015 permiten evaluar los objetivos establecidos.

Se determinó que la MIR Pp J002 permite verificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles y en cuanto a la lógica horizontal, se constató que los cinco indicadores registrados en la MIR 2015 permiten evaluar los objetivos establecidos.

Con la revisión de los “Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2015”, se verificó que el IMSS reportó el avance trimestral de los indicadores contenidos en los programas presupuestarios J001 y J002, excepto por los dos indicadores de nivel de fin que reportó su avance en la Cuenta Pública.

En cuanto al Pp J003, se verificó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la exención de la MIR y el instituto definió una Ficha de Indicador de Desempeño (FID) para dar seguimiento al programa, la cual cumplió con los cinco apartados mínimos y se verificó que el IMSS dio seguimiento al indicador registrado en la FID al reportar el resultado al final del ejercicio fiscal 2015.

11. Rendición de cuentas

En la estrategia programática del PEF 2015 se hace referencia al problema público del IMSS, ya que se menciona que “(...) para enfrentar la situación deficitaria (...) el crecimiento del pasivo laboral (...), se requiere realizar un uso más eficiente y racional de los recursos para los próximos ejercicios fiscales, con un significativo esfuerzo de contención y reordenamiento del gasto (...)”.

La información presupuestaria y programática que el IMSS registró en la Cuenta Pública 2015 de los programas presupuestarios J001, J002, y J003, se relacionó con los objetivos y prioridades de la planeación nacional relativos a “fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad”. En cuanto a su estado financiero, el instituto reportó el desglose de sus ingresos, gastos, activos, pasivos, y el saldo de las reservas y del fondo laboral, y respecto de la situación financiera y actuarial de las obligaciones pensionarias en su carácter de patrón.

Se constató que el instituto reportó el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas presupuestarios J001 “Pensiones en curso de pago Ley 1973”, J002 “Rentas vitalicias Ley 1997” y J003 “Régimen de pensiones y jubilaciones IMSS”.

Se verificó que, en el PEF 2015, el IMSS incorporó 11 indicadores de desempeño correspondientes a los tres programas (J001, J002 y J003) a su cargo, relacionados con los regímenes de pensiones y jubilaciones; también reportó en la Cuenta Pública 2015 los resultados del avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores registrados.

Consecuencias Sociales

En 2015, el pago de pensiones y jubilaciones a 3,453,948 pensionados bajo el régimen de beneficio definido, representó un costo fiscal de 187,533.9 millones de pesos para el Gobierno Federal, que mantendrá una tendencia creciente, alcanzando el mayor monto de recursos en el año 2034. En relación con el régimen de contribución definida, el pago de las pensiones de las 16,891 personas se cubrió con los recursos acumulados en las cuentas individuales de los trabajadores.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(arón) 1 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente se emite el 19 de octubre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas relativos a la constitución de provisiones y reservas actuariales, a efecto de afrontar las obligaciones de pago, así como el registro y control de sus pasivos contingentes, y con el alcance establecido. Se aplicaron los procedimientos y pruebas selectivas que se estimaron necesarias; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los diagnósticos del PND 2013-2018, el PRONAFIDE 2013-2018, y el PNDS 2014-2018, se identificó que el problema público relacionado con la política institucional de pensiones y jubilaciones del IMSS se circunscribió a la necesidad de atender el déficit financiero y actuarial para asegurar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral, así como la carencia de portabilidad de beneficios pensionarios.

En la LSS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, vigente a partir del 1 de julio de 1997, se establece que el IMSS es responsable de administrar las pensiones y jubilaciones que se otorgan en los regímenes de beneficio definido –riesgo de trabajo, invalidez, vejez, cesantía y muerte– y de contribución definida –retiro, cesantía en edad avanzada y vejez–, a efecto de asegurar la cobertura a los trabajadores cotizantes, facilitar la portabilidad de derechos pensionarios, e impulsar la suficiencia financiera de los regímenes para cubrir el pago de sus obligaciones y garantizar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral.

En 2015, el IMSS aseguró el otorgamiento de beneficios pensionarios a 18,294,579 trabajadores afiliados y garantizó un ingreso económico a 3,734,476 pensionados y jubilados; avanzó en la portabilidad de derechos, mediante la suscripción de un convenio de colaboración con el ISSSTE, y constituyó las reservas financieras y actuariales para cubrir las obligaciones de pago por concepto de pensiones y jubilaciones.

En cuanto a la suficiencia financiera y actuarial de los regímenes de beneficio definido, en 2015, el instituto determinó el costo fiscal que representan las pensiones en curso de pago previstas en la LSS 1973, que están a cargo del Gobierno Federal, el cual ascendió a 187,533.9 millones de pesos, monto mayor en 17.3% que el previsto. En relación con los regímenes de la LSS 1997, el IMSS constituyó reservas financieras para hacer frente a sus obligaciones de pago en el mediano y largo plazos, cuyo valor presente al 31 de diciembre de 2015 fue de 2,659,644.9 millones de pesos, de los cuales el 33.9% (900,371.9 millones de pesos) correspondió a pensiones por riesgos de trabajo y el 66.1% (1,759,273.0 millones de pesos) por invalidez y muerte. Los estudios financieros y actuariales revelaron que los recursos con que cuenta el instituto serán suficientes para pagar estas pensiones para los próximos 100 años.

En relación con el régimen complementario de pensiones y jubilaciones de los trabajadores del IMSS, en 2015 el instituto dispuso de suficiencia financiera para cubrir los 1,843,887.0 millones de pesos por concepto de las obligaciones pensionarias. Los estudios actuariales revelan que el valor presente del flujo de gastos presenta una tendencia creciente para los próximos 18 años, que alcanzará un valor máximo de 156,563.0 millones de pesos en el año 2034, y que a partir del año 2050 el flujo de gasto empieza a decrecer hasta extinguirse en 2090, debido a que se trata de una población cerrada.

En opinión de la ASF, en 2015, el IMSS atendió el problema público relacionado con el déficit financiero y actuarial para asegurar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral, así como la carencia de portabilidad de beneficios pensionarios, debido a que administró el riesgo financiero y actuarial de los regímenes de beneficio definido, ya que con la reforma a la LSS en 1995 el Gobierno Federal asumió el pago de las obligaciones pensionarias previstas en la LSS 1973; transformó a contribución el régimen de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez para los trabajadores asegurados; constituyó las reservas para hacer frente al pago de las pensiones de riesgo de trabajo, invalidez y muerte de ese régimen, y estableció nuevos esquemas de financiamiento del régimen complementario de pensiones y jubilaciones para sus empleados. Al 31 de diciembre de 2015, el valor presente de las obligaciones de pago de beneficio definido ascendió a 4,774,790.0 millones de pesos, de mantenerse las condiciones económicas actuales en el mediano y largo plazos el flujo de gastos presentará una tendencia creciente para los próximos 18 años, que alcanzará un valor máximo en el año 2034, y que a partir del año 2050 empezará a decrecer hasta extinguirse en 2090.

La auditoría aporta elementos para dimensionar en el corto, mediano y largo plazos la situación financiera y actuarial de los regímenes pensionarios que administra el IMSS, así como para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de los recursos destinados para el pago de pensiones y jubilaciones, a efecto de dar certidumbre a la población asegurada del instituto, respecto de sus ingresos pensionarios.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar la consistencia del diseño normativo, programático, presupuestario e institucional-organizacional de los regímenes de pensiones y jubilaciones, de beneficio

- definido y de contribución definida, que administra el IMSS, respecto del problema público que motivó la intervención gubernamental.
2. Evaluar la cobertura de los pensionados inscritos en los regímenes de beneficio definido y de contribución definida que administró el IMSS en el periodo 2010-2015.
 3. Verificar que, en el periodo 2010-2015, el IMSS garantizó a los trabajadores del régimen de contribución definida la transferencia de derechos sin perder sus cotizaciones previas con el fin de obtener una pensión.
 4. Verificar que, en 2015, el IMSS contó con los recursos financieros para cubrir el pago de las obligaciones pensionarias de los regímenes de beneficio definido y de contribución definida que estuvieron bajo su administración.
 5. Evaluar el ejercicio de recursos presupuestarios destinados en 2015 al pago de pensiones y jubilaciones de beneficio definido y de contribución definida.
 6. Valorar el monto mensual de las pensiones otorgadas por los regímenes de beneficio definido y de contribución definida que administró el IMSS en el periodo 2010-2015, respecto de la pensión garantizada establecida en la LSS.
 7. Evaluar la suficiencia financiera y actuarial de los regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por el IMSS, así como el cumplimiento de los elementos técnicos de las Normas de Información Financiera (NIF) en la elaboración de las valuaciones financieras en el periodo 2010-2015.
 8. Analizar el impacto de las obligaciones de pago por beneficio definido y de contribución definida del IMSS en la estabilidad de las finanzas públicas.
 9. Constatar que el IMSS dispuso de un control interno que le permitió cumplir los objetivos y metas de los regímenes de pensiones y jubilaciones que administró en 2015.
 10. Valorar la utilidad de la MIR de los Pp J001 "Pensiones en curso de pago de Ley 1973" y J002 "Rentas vitalicias Ley 1997", y de la Ficha de Indicador de Desempeño (FID) del Pp J003 "Régimen de Jubilaciones y Pensiones IMSS", a cargo del IMSS, como instrumentos de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas 2015 relacionados con la administración de los regímenes de pensiones y jubilaciones.
 11. Corroborar que el IMSS reportó en la Cuenta Pública de 2015 información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con la administración de los regímenes de pensiones y jubilaciones.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Prestaciones Económicas y Sociales, de Administración, de Finanzas y de Incorporación y Recaudación del IMSS.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la

Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.