

TIPO DE REVISIÓN: DESEMPEÑO

Pensiones bajo el régimen de beneficio definido
Pensiones bajo el régimen de cuentas individuales

SHCP
CONSAR
IMSS
ISSSTE
PEMEX
CFE

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado (ISSSTE); Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

¿Qué se auditó?

El diseño de la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido (BD) y de cuentas individuales (CI); la cobertura pensionaria en ambos regímenes; la portabilidad de beneficios pensionarios; la solicitud de pensión; el ingreso al término de la vida laboral; la regulación del régimen de inversión de los activos en el régimen de CI; la sustentabilidad financiera del régimen BD y del SAR; así como el efecto fiscal de ambos regímenes pensionarios.

Número de auditoría:

47-GB y 57-GB

¿Por qué se practicó esta auditoría?

CRITERIOS DE SELECCIÓN

El acceso a una pensión está fundamentado en el marco de la seguridad social establecida en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se dispone la protección a los trabajadores ante las contingencias de invalidez, vejez, cesación involuntaria del trabajo, jubilación, y muerte. Del análisis de los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo del mismo periodo se identificó como problema público para el régimen BD el riesgo para asegurar un ingreso al trabajador al término de su vida laboral; en tanto que para el régimen de CI se identificó el riesgo para asegurar un ingreso que permita a los trabajadores continuar con una calidad de vida similar a la que tenían previo a su retiro, que podría ocasionar desprotección en la vejez; aunado a la presión sobre la estabilidad de las finanzas públicas, toda vez que el Gobierno Federal tiene el compromiso del pago de las obligaciones pensionarias del régimen de BD, así como proporcionar una pensión mínima garantizada a los cotizantes a los institutos de seguridad social que cumplan con el requisito de edad y semanas de cotización para el régimen CI. El estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de pensiones en México señaló que la tasa de reemplazo de México sería del 26.0%, la más baja de los países de la OCDE. Con las auditorías se emite un mensaje integral respecto de la situación financiera y actuarial de los regímenes pensionarios en el país, la presión sobre la estabilidad en las finanzas públicas que generan ambos regímenes y los ingresos de los trabajadores al término de su vida laboral.

UNIVERSO SELECCIONADO

No aplica

MUESTRA AUDITADA

No aplica

Principales resultados de la auditoría

A 2018, el diseño de la política de pensiones estuvo fragmentado, ya que existieron 69 esquemas pensionarios de beneficio definido (BD) operados por 66 instituciones, lo cuales presentaron condiciones distintas entre sí para su otorgamiento, y 42 regímenes de cuentas individuales (CI) cuya pensión obedece a diversos criterios establecidos por cada uno de los regímenes vigentes a 2018, por lo que se considera necesario la existencia de un ente rector de la política que permita la disposición de reglas generales para la coexistencia de los diversos sistemas pensionarios.

En cuanto a la cobertura de acceso a seguridad social, de los 23.0 millones de trabajadores activos cotizantes al sistema de pensiones, en 2018, el 65.6% (15.1 millones de trabajadores) estuvo afiliado al régimen de CI; en tanto que el 34.4% (7.9 millones de trabajadores) persistió bajo el régimen de BD. A 2018, existieron 6.1 millones de pensionados, de los que 90.2% (5.5 millones) fue de BD y 9.8% (0.6 millones) de CI; sin embargo, únicamente el 41.0% (22.9 millones de personas) de las 56.0 millones de personas que conformaron la población económicamente activa cotizaron a algún sistema pensionario.

En materia de portabilidad, se identificó que existieron limitantes en la transferencia de derechos pensionarios del régimen de BD por la incompatibilidad entre los regímenes, por lo que la portabilidad únicamente fue posible en el régimen de CI, no obstante que los mecanismos existentes a 2018 entre los institutos de seguridad social requieren formalizaciones y ajustes que permitan proteger los derechos de los trabajadores ante el cambio de empleador.

Respecto de las solicitudes de pensión, se constató que, en 2018, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE presentaron inconsistencias y deficiencias en sus sistemas de información respecto de las pensiones otorgadas bajo el régimen BD y los trabajadores activos, por lo que requieren mecanismos de supervisión y control para disponer de información confiable.

En cuanto al ingreso del trabajador al término de su vida laboral, el 56.5% (2,863,686) de pensionados de BD, a 2018, obtuvo una pensión inferior a los 5.0 miles de pesos; mientras que el 0.2% (8,814) se ubicó por encima de los 100.0 miles de pesos, lo que evidenció brechas en el ingreso pensionarios. En CI se enfrenta bajas tasas de reemplazo, ya que los trabajadores del IMSS y del ISSSTE, en 2018, alcanzaron el 17.0% y 46.2%, respectivamente, tasas por debajo del mínimo establecido por la OCDE de 50%.

En relación con la sustentabilidad financiera, el régimen de BD registró un déficit de actuarial de 8,494,850.2 millones de pesos, como consecuencia de un valor presente de las obligaciones de pago estimado 17,025,062.7 millones de pesos, que representó el 72.3% del PIB de 2018. En ese año PEMEX y la CFE no dispusieron de estrategias para afrontar la proporción de las obligaciones de pago de pensiones que no será absorbido por el Gobierno Federal en el régimen BD y carecieron de procedimientos en los que se definan los plazos para dar atención a los próximos pensionados y beneficiarios de CI.

La CONSAR planeó, en 2018, 83 visitas operativas, financieras y jurídicas en sus programas anuales de supervisión, de las que realizó 95, como resultado identificó incumplimientos que se asociaron con la determinación incorrecta del precio de la acción y violaciones al régimen de inversión establecido, lo cual derivó en 130 medidas correctivas y preventivas, con lo que procuró la sustentabilidad financiera del SAR, al mantener niveles adecuados de liquidez, estabilidad y solvencia.

Principales acciones emitidas

Con la atención de las recomendaciones por parte de la SHCP, la CONSAR, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, así como con las sugerencias a la Cámara de Diputados se fortalecerá el diseño y la operación de los regímenes de BD y CI. Para el caso de BD, mediante la instauración de una ley general y un ente rector de la política que disponga directrices generales para la coexistencia de los esquemas existentes; la mejora en los sistemas de información de los operadores, y la formulación de estrategias para afrontar el creciente costo fiscal de los compromisos de pago a cargo del Gobierno Federal, y de la implementación de estrategias que contribuyan a la sustentabilidad del régimen; para el régimen de CI las acciones prevén el estudio de viabilidad para la implementación de un marco general que permita la compatibilidad de los diferentes regímenes, para disminuir las brechas entre los futuros pensionados; considerar la esperanza de vida de mujeres y hombres; aumentar la aportación obligatoria del trabajador, emparejada con el aumento salarial; aplicar esquemas automáticos de ahorro (auto enrollment); garantizar la portabilidad de los beneficios pensionarios y prever el costo fiscal de las pensiones mínimas garantizadas.

