



**UNA RUTA PARA ELEVAR  
LAS TASAS DE REEMPLAZO EN MÉXICO:**  
APORTACIONES Y SUBSIDIOS EN  
EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

**Documento de Trabajo n° 14**

## COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

### DOCUMENTO DE TRABAJO N° 14

Octubre 2018

#### **“UNA RUTA PARA ELEVAR LAS TASAS DE REEMPLAZO EN MÉXICO: LAS APORTACIONES Y SUBSIDIOS EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO”**

Los documentos de trabajo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) tienen por objeto ofrecer un canal más de información para incentivar la discusión y el debate del tema pensionario en México.

El contenido de este documento, así como las conclusiones que de él se derivan, son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la CONSAR.

#### **Presidente de la Comisión**

Carlos Ramírez Fuentes

#### **Vicepresidente Financiero**

Hugo Alejandro Garduño Arredondo

#### **Elaboración:**

Juan Mateo Lartigue Mendoza

#### **Agradecimientos:**

Lizbeth Nallely Rodríguez Delgado

María Teresa Cruz González

Brenda Cristina Aldaz Pérez

Liliana Martínez Perea

Héctor Arturo Rosey Díaz

## Contenido

I.	Introducción.....	4
II.	Variables que definen la tasa de reemplazo del sistema de pensiones.....	5
II.1.	Aportaciones obligatorias en el SAR.....	6
II.2.	Cálculo de tasas de reemplazo esperadas.....	8
II.3.	Los subsidios en el SAR.....	10
II.3.1.	Subsidios ex ante.....	10
II.3.2.	Subsidios ex post.....	12
III.	Dos grandes retos con soluciones diferentes.....	14
III.1.	Retos.....	14
IV.	Una posible ruta para mejorar el SAR y los resultados esperados.....	17
IV.1.	Consideraciones de la propuesta.....	17
IV.2.	Propuesta.....	18
IV.3.	Incremento gradual de las aportaciones obligatorias.....	19
IV.4.	Re-definición y re-focalización de los subsidios ex ante.....	22
IV.5.	Tasas de reemplazo y costos fiscales.....	23
V.	Conclusiones.....	26
VI.	Índice de contenido gráfico.....	27

## I. Introducción

El monto de una pensión depende de múltiples factores. El nivel de las aportaciones a una cuenta o fondo del retiro, sin embargo, resulta la variable crítica para definirla. Dado el bajo nivel de aportación actual de ahorro en una cuenta AFORE –el más bajo de todos los países de la OCDE– se estima que las tasas de reemplazo de los trabajadores de la Generación AFORE serán insuficientes.

Para los trabajadores de menores ingresos, el mayor problema que enfrentan será la baja cobertura que alcanzarán bajo las reglas actuales del sistema, derivado de la alta intermitencia que presentan entre la formalidad e informalidad de sus empleos. Por lo mismo, elevar las aportaciones a este segmento de la población debe ser evaluado con cuidado para evitar empujarlos a la informalidad. Para que cuenten con mayores aportaciones a sus cuentas individuales es posible re-focalizar la Cuota Social –el subsidio que otorga el gobierno a las cuentas de ahorro– lo que redundará en un mayor incentivo a la formalidad y en el pre-fondeo de los subsidios que probablemente percibirían al momento de su retiro, ya sea en forma de una Pensión Mínima Garantizada (para quienes alcancen a cotizar el tiempo suficiente, la tasa de reemplazo podría ser incluso superior al 100%) o de un subsidio no contributivo. Por supuesto, esto será eficiente solo si se integran los pilares contributivos y no contributivos.

Para los trabajadores de salarios medios y altos, la solución a las bajas tasas de reemplazo que enfrentan los trabajadores de salarios medios y altos pasa forzosamente por el incremento de sus aportaciones obligatorias. En México, el trabajador es quien menos contribuye a su cuenta individual, contrario a la práctica internacional. Los trabajadores de rangos salariales medios y altos poseen una naturaleza formal, dada su mayor productividad y el tipo de empresas en las que laboran, por lo que es poco probable que abandonen la formalidad si se incrementa su ahorro obligatorio. De hecho, muchos de ellos ya realizan distintos tipos de ahorro voluntario. Aún más, son este tipo de trabajadores quienes percibirán los mayores beneficios de la L73, por lo que un mayor saldo en sus cuentas individuales contribuiría a reducir la inequidad entre ambas generaciones.

El escenario analizado en este documento establece una ruta en la que los trabajadores de mayores ingresos aportan más a su cuenta individual que los trabajadores de bajos ingresos, lo cual permitiría adecuar las recomendaciones de la OCDE y del BID, quienes recalcan la importancia de aprovechar los incrementos salariales para aumentar las aportaciones del trabajador. El incremento de las aportaciones se daría de forma gradual, en un periodo de implementación de seis años, con la finalidad de evitar disminuciones drásticas en el ingreso disponible de los trabajadores. El calendario propuesto contemplaría incrementos anuales de 50-100 puntos base. Una vez implementada completamente la propuesta, las aportaciones obligatorias totales alcanzarían el 11.0% del salario del trabajador, con lo que se podrían financiar tasas de reemplazo superiores al 50%.

## II. Variables que definen la tasa de reemplazo del sistema de pensiones

Uno de los objetivos fundamentales de todo sistema de pensiones es entregar un ingreso adecuado en el retiro, entendido como aquel que permita al afiliado mantener un nivel de bienestar adecuado, razonablemente similar al que disfrutó en su etapa activa. La tasa de reemplazo, medida como la proporción que representa la pensión del último salario del trabajador, es la métrica más utilizada para valorar lo adecuado que resultan los beneficios en un sistema de pensiones.<sup>1</sup>

Las tasas de reemplazo que genera un sistema de pensiones de contribución definida, como lo es el SAR, dependen de múltiples factores. El monto de las aportaciones a la cuenta individual resulta un factor determinante, si bien existen otros factores que tienen que ver con el propio diseño del sistema, de decisiones o características del propio afiliado y de otras más, relacionados con las condiciones externas al sistema (Figura 1).

Figura 1. Variables que influyen en la tasa de reemplazo



<sup>1</sup> También suele medirse contra el promedio del salario de un periodo considerable de años, e.g. últimos cinco años o toda la vida laboral. La tasa de reemplazo es un indicador incompleto al no considerar el nivel absoluto de la pensión. Si se toman dos individuos idénticos, donde el primero enfrente una carrera laboral plana (sin crecimiento salarial) y el segundo posea una carrera laboral creciente, el primer individuo obtendría una tasa de reemplazo mayor a la del segundo, por lo que podría pensarse que su bienestar es mayor. No obstante, el segundo individuo gozaría de una pensión más alta, en términos absolutos.

La tasa de reemplazo tampoco hace uso de información sobre otras posibles fuentes de ingreso, como la vivienda o el ahorro voluntario.

## II.1. Aportaciones obligatorias en el SAR

El SAR –como se ha señalado en reiteradas ocasiones- posee una de las tasas de aportación más bajas del mundo (Figura 2).

**Figura 2. Tasas de aportación en el mundo**  
(% del salario)

País	Público		Privado			Total
	Trabajador	Patrón	Trabajador	Patrón	Gobierno	
Italia	9.19	23.81				33.00
Hungría	10.00	20.75				30.75
Francia	7.25	10.40	3.10	4.65		25.40
Finlandia	7.20	18.00				25.20
Israel	3.75	3.75	5.50	12.00		25.00
Suecia	7.00	11.38	0.00	4.50		22.88
Holanda	4.90	0.00	16.00			20.90
Turquía	9.00	11.00				20.00
Polonia	9.76	9.76				19.52
Islandia	0.00	7.35	4.00	8.00		19.35
Alemania	9.35	9.35				18.70
República Eslovaca	4.00	14.00				18.00
Japón	8.91	8.91				17.83
Bélica	7.50	8.86				16.36
Suiza	4.20	4.20	3.90	3.90		16.20
Luxemburgo	8.00	8.00				16.00
Colombia			16.00			16.00
El Salvador			13.00			13.00
Dinamarca	0.26	0.52	4.00	8.00		12.78
Perú			10.00			10.00
República Dominicana			10.00			10.00
Chile			10.00			10.00
Canadá	4.95	4.95				9.90
Australia	0.00	9.50				9.50
Corea	4.50	4.50				9.00
<b>México</b>			<b>1.13</b>	<b>5.15</b>	<b>0.23</b>	<b>6.50</b>

Fuente: OCDE

La contribución total a la subcuenta de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV) equivale a 6.5% del salario base de cotización, con un tope de 25 veces el salario mínimo. El trabajador aporta sólo el 1.125% de su salario, el patrón aporta 5.15% y el Gobierno Federal contribuye con otro 0.225% (Figura 3).

Además, el Gobierno Federal contribuye con una Cuota Social equivalente al 5.5% del salario mínimo de 1997 (actualizada por inflación), por cada día cotizado del trabajador. Al inicio del sistema, la Cuota Social era aportada a todos los trabajadores afiliados al IMSS, sin embargo, en 2009 se focalizó a quienes ganan hasta 15 salarios mínimos, aumentando así la progresividad del subsidio, i.e. los salarios más bajos reciben a partir de ese entonces una Cuota Social más alta.



Las aportaciones de Cuota Social que hoy se realizan, toman como referencia tanto al salario mínimo como al valor de la UMA (Figura 4)<sup>2</sup>.

**Figura 3. Aportaciones del Sistema de Pensiones de los Afiliados al IMSS**  
(Porcentaje del salario base de cotización)

Concepto	Patrón	Trabajador	Gobierno	Total
<b>Retiro</b>	2%	--	--	2%
<b>Cesantía en Edad Avanzada y Vejez</b>	3.15%	1.13%	0.23%	4.50%
<b>Cuota social</b>	--	--	Hasta \$5.37	Hasta \$5.37
<b>Invalidez y Vida</b>	1.75%	0.0625%	0.13%	2.50%
<b>Riesgos de Trabajo <sup>3</sup></b>	Mín 1.025% Máx 15%	--	--	Mín 1.025% Máx 15%
<b>Vivienda</b>	5%	--	--	5%

**Figura 4. Cuota Social**  
(Vigente may – jun 2018)

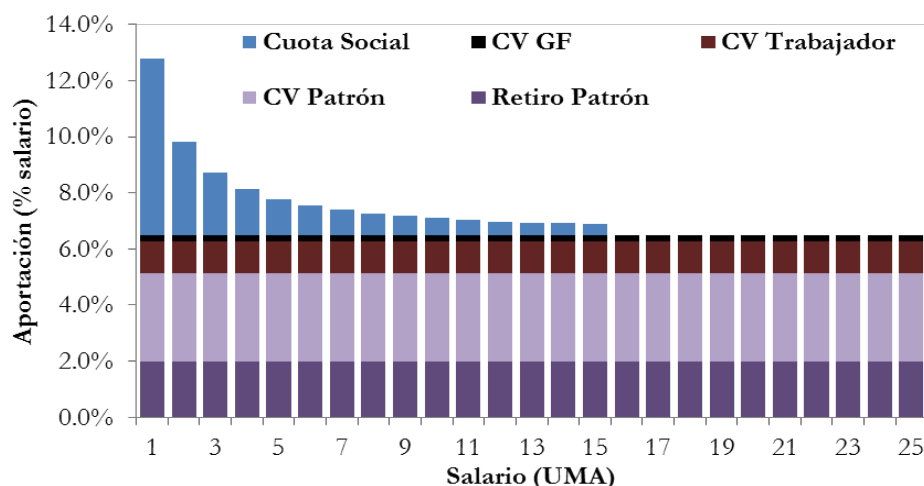
IMSS	
<b>1 SM</b>	\$5.5575
<b>1.01 SM - 4 UMA</b>	\$5.3259
<b>4.01 - 7 UMA</b>	\$5.0944
<b>7.01 - 10 UMA</b>	\$4.8628
<b>10.01 - 15 UMA</b>	\$4.6313

<sup>2</sup> Cabe señalar que hasta 2017, el salario mínimo era utilizado como unidad de referencia de las leyes federales para establecer los montos equivalentes a trámites, multas, contribuciones e impuestos. En 2017 se creó la Unidad de Medida y Actualización (UMA), la cual reemplazó al salario mínimo como referencia, con el objetivo de facilitar el incremento en el salario mínimo, con el menor impacto posible sobre la inflación. Así, para 2017 el salario mínimo se incrementó en 9.6%, pasando de \$73.04 a \$80.04 diarios. Posteriormente, para 2018, el salario mínimo se incrementó nuevamente en 10.4%, pasando de \$80.04 a \$88.36 diarios. En cambio, la UMA, cuyo valor inicial coincidía con el salario mínimo de 2016 (\$73.04) se ubica en \$80.60 en 2018.

<sup>3</sup> Las aportaciones se determinan de acuerdo al riesgo de trabajo que le asigne el IMSS a la empresa art.72 LSS.

La Cuota Social busca incentivar a los trabajadores –principalmente los de menores salarios- a cotizar (i.e. a la formalidad). Como se muestra en la Figura 5, la Cuota Social puede llegar a representar hasta un 6.1% adicional de contribución, aunque pierde su efecto rápidamente en los trabajadores de mayores salarios, representando menos del 0.5% del salario para quienes ganan entre 10 y 15 UMA.

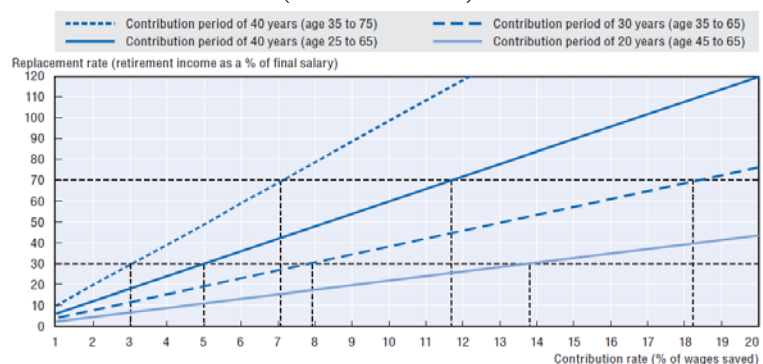
Figura 5. Cuota Social como porcentaje del SBC



## II.2. Cálculo de tasas de reemplazo esperadas

De acuerdo a cálculos realizados por la OCDE, en un periodo de contribución de 40 años (25-65 años), por cada 1% de aportación sobre el salario se genera una tasa de reemplazo esperada de 6%, aproximadamente (línea azul marino, sólida, de la Figura 6).

Figura 6. Niveles de contribución y tasas de reemplazo esperadas (Modelo OCDE)



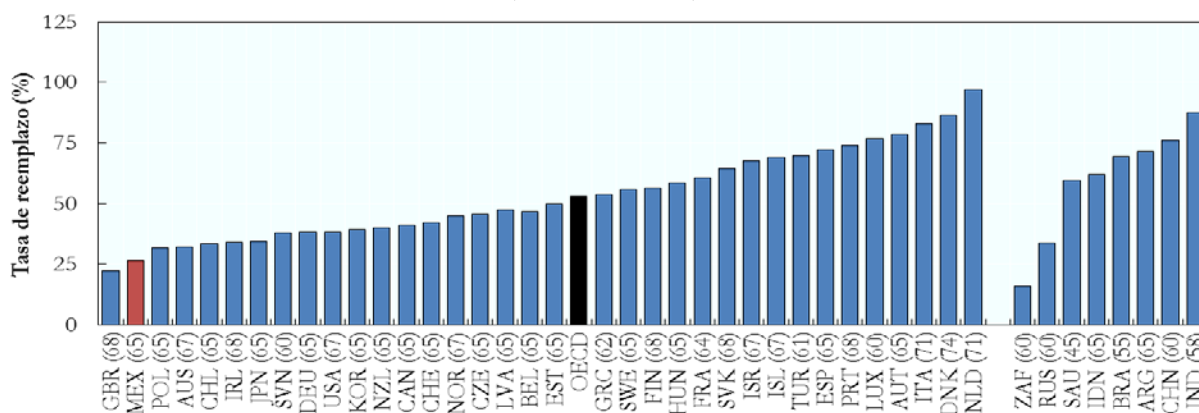
Note: Contribution and replacement rates when assets are invested in a portfolio comprising 60% equities and 40% fixed income, assuming a nominal rate of return of 7%, a nominal discount rate of 4.5%, and a life expectancy of 20 years at age 65.

Fuente: OCDE (2012), Pensions Outlook 2012



Un sistema de pensiones no genera una sola tasa de reemplazo. Los sistemas entregan una amplia diversidad de resultados, tantos como perfiles diferentes existan entre sus afiliados; por ello, las comparaciones internacionales sobre tasas de reemplazo se basan en cálculos estandarizados. Por ejemplo, la OCDE muestra en sus publicaciones tasas de reemplazo calculadas sobre los parámetros legales de cada sistema (e.g. edad de retiro), el nivel de ingresos promedio del país y los supuestos que se ajusten a la realidad de ese país (rendimientos, impuestos y tablas de mortalidad).<sup>4</sup> En la Figura 7 se muestra la tasa de reemplazo bruta (antes de impuestos) que ofrecen los sistemas obligatorios de distintos países, calculada para un trabajador con ingresos promedio, cuya carrera laboral inicia a los 20 años y termina a la edad de retiro legal (señalada en el eje horizontal de la gráfica). Para el caso de México es importante señalar que la tasa de reemplazo estimada no considera el posible efecto sobre ésta de la subcuenta de la vivienda.

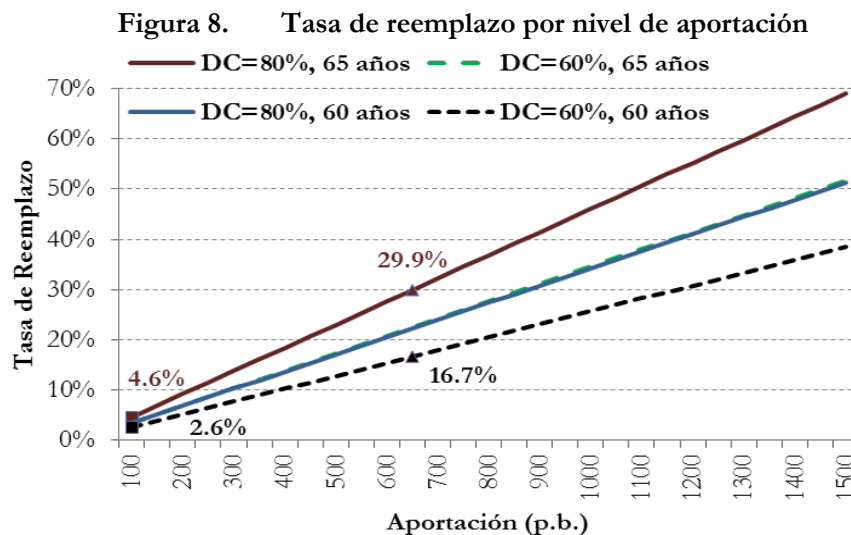
**Figura 7. Tasas de reemplazo en el mundo**  
(Modelo OCDE)



Fuente: OCDE, Pensions at a Glance 2017

En el caso del SAR, considerando niveles distintos de densidad de cotización y de edad de retiro, por cada 1% de aportación sobre el salario se genera una tasa de reemplazo esperada de 260 - 460 puntos base. En la Figura 8 se muestra el nivel de reemplazo que se alcanzaría con la aportación obligatoria (RCV) de 6.5%, la cual sería de 29.9%. Cabe destacar que dicho monto sería mayor al considerar la subcuenta de la vivienda (5% del salario del trabajador), pues ésta, en caso de no utilizarse, se integra directamente al monto constitutivo de la pensión.

<sup>4</sup> Utilizar rendimientos o tablas de mortalidad distintas no es incorrecto, dado que cada sistema posee sus propios parámetros, e.g. régimen de inversión o mortalidad de su población, en cada caso.



De acuerdo a estas estimaciones, para obtener tasas de reemplazo cercanas al 50%, sin incurrir en un mayor costo (subsídios), se requeriría incrementar las aportaciones al menos al 10% del salario base de cotización.

### II.3.Los subsidios en el SAR

La problemática que se describe en este documento requiere analizar el diseño de los subsidios y garantías que existen en el SAR, señalando su impacto en las pensiones y en el costo fiscal del sistema.

#### II.3.1. Subsidios ex ante

El diseño actual del SAR contempla dos subsidios que se entregan en la etapa de acumulación: la Cuota Social y la aportación a la subcuenta CV por parte del Gobierno Federal (0.225% del salario).

En ambos casos se trata de subsidios que buscan crear incentivos a cotizar, ya que representan aportaciones condicionadas que realiza el Gobierno Federal a la cuenta individual del trabajador, como contrapartida a las aportaciones obligatorias que realiza el propio trabajador; mientras mayor tiempo pase el trabajador en la formalidad, mayores aportaciones ex ante recibirá su cuenta individual.

Otorgar subsidios indiscriminados a todos los cotizantes (cerca de 20 millones de trabajadores formales, en el caso del IMSS) resultaría muy costoso. Por tal motivo, los subsidios ex ante deben cumplir con una serie de condiciones para ser más efectivos:

- Focalización.** Resulta indispensable focalizarlos de la forma más efectiva posible. El diseño actual limita el monto de ambos (Cuota Social y aportación a la subcuenta de CV), pero sólo focaliza -de forma insuficiente, como se analiza más adelante-, la Cuota Social.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Conforme a la base de datos nacional del SAR (2016), cerca del 98% de los trabajadores se encuentran registrados con un salario menor a los 15 UMA, umbral que se utiliza para definir a quienes se deja de aportar la Cuota Social.

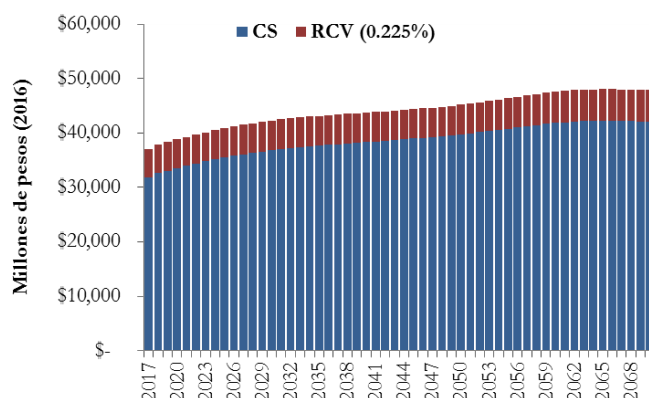
- b. **Generar incentivos a declarar.** Si los subsidios ex ante son focalizados o entregados de forma diferenciada, es necesario minimizar los incentivos a sub-declarar el ingreso con la finalidad de beneficiarse de mayores subsidios. Para ello, el monto del subsidio que percibe un trabajador de determinado nivel salarial debe de ser similar al que percibe otro trabajador con un salario semejante. Es fundamental que el individuo, conforme incrementa su salario, genere aportaciones crecientes a su cuenta individual, sin importar que los subsidios que percibe sean menores.
- c. **Subsidios tempranos.** Por último, es deseable que los subsidios ex ante se entreguen en la etapa temprana de acumulación, buscando sacar provecho del efecto de capitalización que se lograría con esto. Esta es una razón adicional para focalizar este tipo de subsidio en los bajos salarios, los cuales suelen ser la puerta de entrada de los jóvenes al mercado laboral.

Tanto la Cuota Social como la aportación gubernamental a la subcuenta de CV representarán un costo fiscal importante en el largo plazo, equivalentes a 5.5% y 0.8% del PIB en valor presente (siguientes 50 años), respectivamente. De acuerdo a la proyección actuarial, el Gobierno Federal desembolsará en 2018 cerca de 35.1 mil millones de pesos para financiar la Cuota Social y 6.3 mil millones de pesos para financiar la aportación a la subcuenta de CV.

El costo proyectado de los subsidios ex ante será ligeramente creciente en los siguientes años (Figura 9), derivado de dos fenómenos que impactarán su dinámica. Por una parte, el costo de los subsidios ex ante dependerá del tamaño del mercado laboral formal, el cual a pesar de mostrar un continuo crecimiento en los últimos años (Figura 10), no ha podido superar la proporción que representa de la población económicamente activa, cercana al 40%.<sup>6</sup>

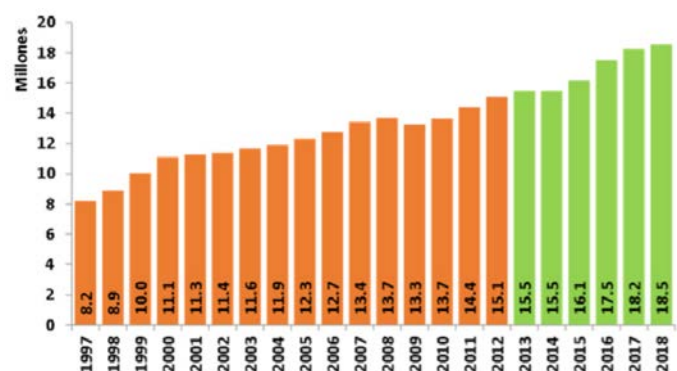
La dinámica del costo de los subsidios ex ante también podría depender de posibles modificaciones en la distribución salarial al interior de dicho mercado laboral. Sin embargo, dicha distribución no ha mostrado cambios significativos a través de los años.<sup>7</sup>

**Figura 9. Gasto en Cuota Social y aportación CV**



Fuente: CONSAR

**Figura 10. Cotizantes IMSS con aportación al SAR**



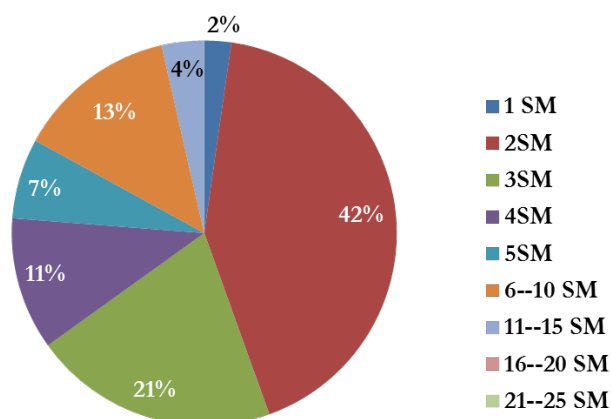
Fuente: CONSAR

<sup>6</sup> La proyección actuarial considera que el número de afiliados al SAR se mantiene como una proporción constante de la población proyectada de 15-65 años del país.

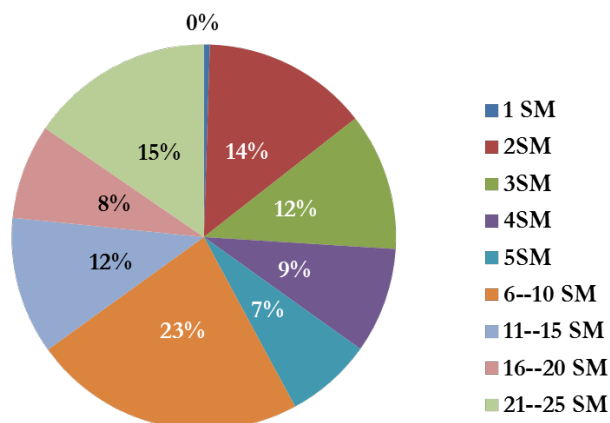
<sup>7</sup> La proyección actuarial considera que la distribución salarial de los afiliados al SAR permanece fija en el futuro.

El costo fiscal de la Cuota Social se repartirá casi homogéneamente entre los trabajadores afiliados al SAR, ya que 70% del costo se asignará a los primeros tres rangos de salario, los cuales representan 75% de los trabajadores (Figura 11). En cambio, la aportación a la subcuenta de CV resulta claramente regresiva, focalizando 60% de su costo en los trabajadores con ingresos de seis salarios mínimos o más, los cuales representan 13% del total de trabajadores afiliados (Figura 12).

**Figura 11. Distribución del costo fiscal de la CS**



**Figura 12. Distribución del costo fiscal de la aportación CV**



Fuente: CONSAR

En el presente documento se elabora una propuesta para re-focalizar los subsidios ex ante hacia los trabajadores de bajos salarios, mejorando los incentivos a la formalidad que hoy presentan.

### **II.3.2. Subsidios ex post**

El diseño del SAR también contempla subsidios que se entregan al momento del retiro, los cuales complementan el ahorro del trabajador. En este caso se ubican los subsidios a las pensiones de L73 y la Pensión Mínima Garantizada.<sup>8</sup>

Estos programas o apoyos complementarios constituyen pasivos contingentes pensionarios, que representan costos fiscales relevantes, sobre todo en el largo plazo. Resulta indispensable valuarlos y mantener un monitoreo constante sobre ellos, puesto que podrían variar considerablemente, producto de factores externos, como una mayor longevidad de la población o una mejoría notable en la formalidad del mercado laboral.

<sup>8</sup> Si se implementa la integración de pilares, el subsidio no contributivo que complementaría la pensión contributiva también formará parte de este grupo.

Los subsidios ex post derivados de la L73 constituyen los mayores pasivos, representando un costo de 67.2% del PIB para los siguientes 50 años. De acuerdo a datos del IMSS, el Gobierno Federal desembolsará en 2018 cerca de 240 mil millones de pesos para financiar las pensiones de L73. Por su parte, la Pensión Mínima Garantizada, la cual representa un subsidio para la Generación AFORE o L97, el costo fiscal proyectado es de 3.8% del PIB en valor presente, y cuyo flujo permanecerá muy bajo durante los siguientes años. La dinámica esperada es creciente para ambos casos, si bien las magnitudes son muy diferentes, como se muestra en la Figura 13 y Figura 14.

Figura 13. Gasto proyectado en PMG

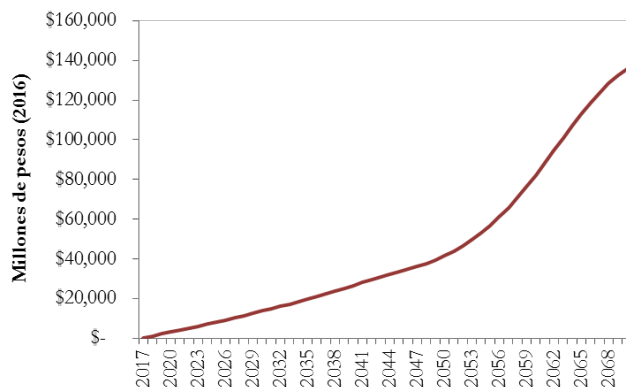
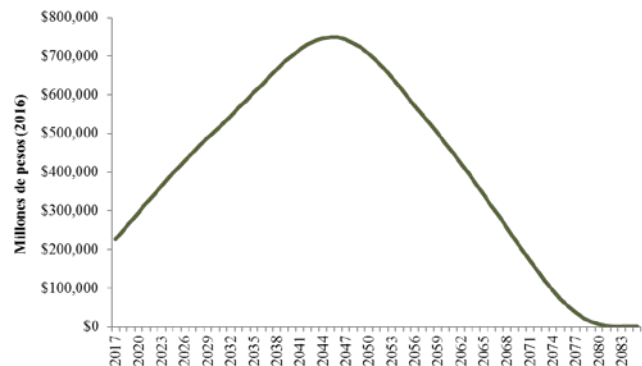


Figura 14. Gasto proyectado en L73



Fuente: CONSAR

El gasto en L73 es claramente regresivo, focalizando 50% de su costo en los trabajadores con ingresos de seis salarios mínimos o más, los cuales representan 13% del total de trabajadores afiliados (Figura 15). En cambio, el gasto en Pensión Mínima Garantizada será muy progresivo, asignando el 80% de su costo a los primeros tres rangos de salario, los cuales representan 75% de los trabajadores (Figura 16).

Figura 15. Distribución del costo fiscal de la L73

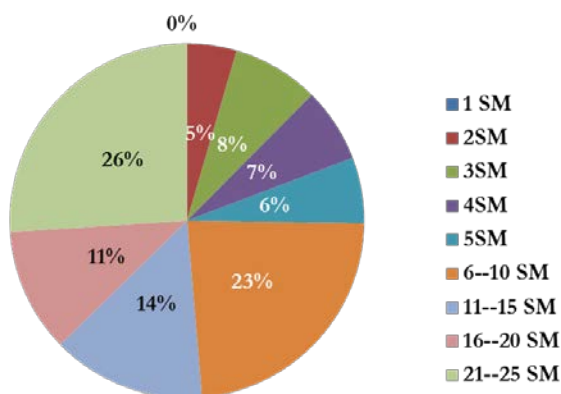
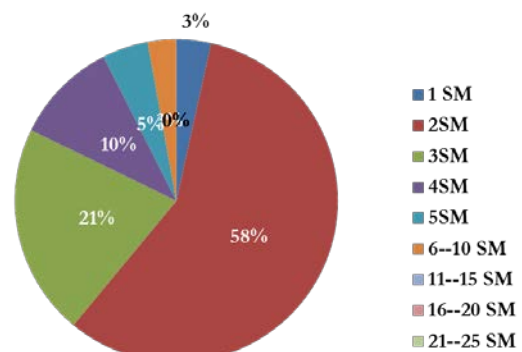


Figura 16. Distribución del costo fiscal de la PMG



Fuente: CONSAR

### III. Dos grandes retos con soluciones diferentes

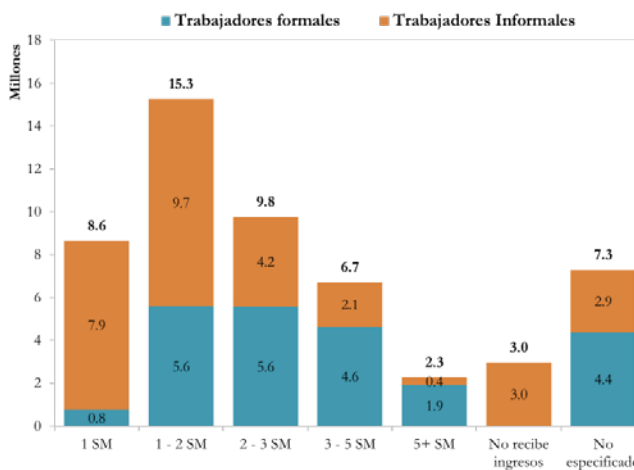
#### III.1. Retos

Bajo los parámetros actuales del sistema de pensiones (monto de contribución y requisitos para obtener una pensión), y las características propias de la población afiliada, se pueden anticipar dos grandes retos en el sistema de pensiones:

- (1) La cobertura de las pensiones será insuficiente, consecuencia de un alto nivel de informalidad en el mercado laboral. Por ello, se estima que un porcentaje relevante de la Generación de Transición y otro aún mayor de la Generación AFORE no logre alcanzar los requisitos de pensión.

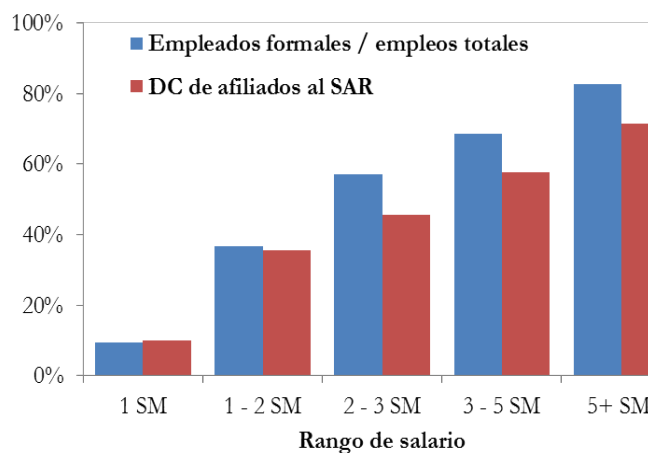
Los trabajadores de bajos salarios suelen migrar constantemente, entre formalidad e informalidad. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI (2018), la proporción de empleados informales disminuye conforme el nivel salarial se incrementa (Figura 17), por lo que el mercado informal subsiste principalmente en la base de la pirámide salarial. Por ejemplo, los trabajadores que perciben un salario mínimo tienen una probabilidad menor al 10% de poseer un empleo formal. No es sorprendente entonces que la densidad de cotización de los trabajadores afiliados al SAR, que reportan un salario equivalente a un salario mínimo, sea justamente 10% (Figura 18). En el rango de 1.1 – 2.0 salarios mínimos, existen 15.3 millones de empleos, de los cuales 5.6 millones son formales (37%). La densidad de cotización de los trabajadores afiliados al SAR, que reportan un salario equivalente a este rango es 36%.

**Figura 17. Trabajadores por nivel de ingreso y condición laboral**



Fuente: INEGI (1er trimestre 2018)

**Figura 18. Grado de informalidad y densidad de cotización en distintos rangos salariales**

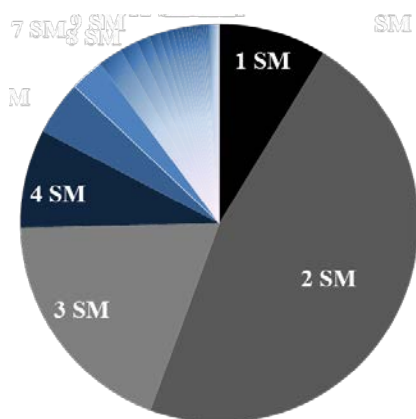


Fuente: CONSAR



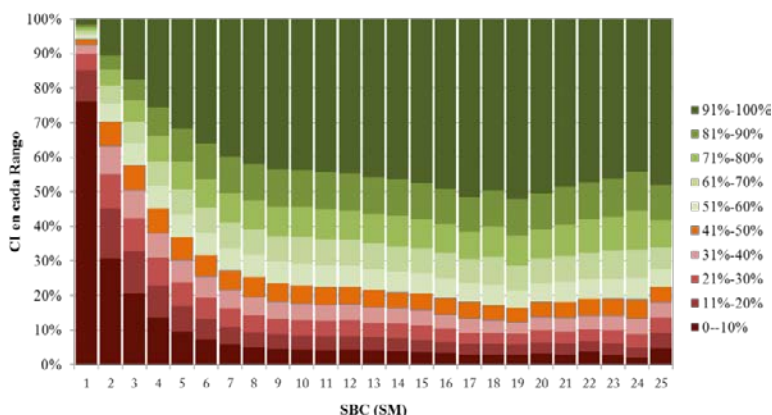
Resultado de lo anterior, los trabajadores que perciben bajos salarios, en general, presentan una baja densidad de cotización que dificultará alcanzar los requisitos de cotización (incluso, bajo la L73). Los trabajadores que perciben un ingreso de hasta tres salarios mínimos constituyen el 75% de las cuentas individuales administradas en el SAR (Figura 19). Al interior de este grupo, existen densidades de cotización diferenciadas de acuerdo al nivel salarial, pero son los trabajadores de menores ingresos los que tienen menores densidades de cotización (Figura 20).

**Figura 19. Distribución por rango salarial (BDNSAR 2016)**



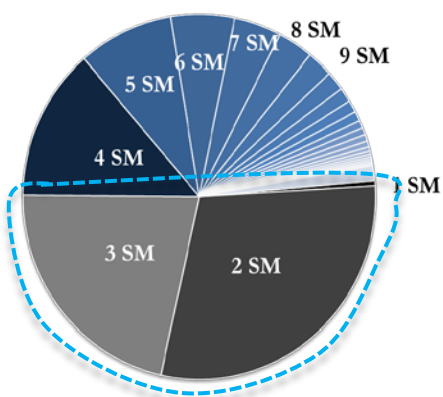
Fuente: CONSAR

**Figura 20. Distribución por DC al interior de cada rango salarial (BDNSAR 2016)**



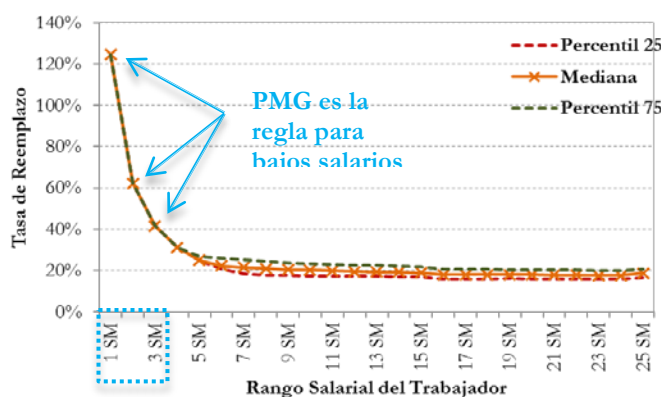
Los trabajadores de bajos salarios que sí logren mantenerse formales el tiempo suficiente, recibirían una Pensión Mínima Garantizada, derivado de la insuficiente acumulación que presentarían sus cuentas individuales. En la proyección actuarial de la Generación AFORE se observa que la mitad de sus pensionados (Figura 21) provendrá de los rangos salariales bajos (de hasta tres salarios mínimos). Estos pensionados obtendrían tasas de reemplazo adecuadas, de entre 40 – 120%, gracias a la Pensión Mínima Garantizada (Figura 22).

**Figura 21. Pensionados de la GA**



Fuente: CONSAR

**Figura 22. Distribución de la tasa de reemplazo de la GA**



En síntesis, el problema de los trabajadores de bajos salarios de la Generación AFORE no son las bajas tasas de reemplazo, dado que el diseño del sistema les ofrecerá un subsidio a través de la Pensión Mínima Garantizada, la cual les significará una tasa de reemplazo mayor a la que percibirán los trabajadores de medianos y altos salarios. El problema de los trabajadores de bajos salarios es que serán relativamente pocos los que alcanzarán el derecho a percibir este subsidio ex post, dado el alto grado de informalidad que subsiste en la base de la pirámide salarial, lo que impide que cumplan con los requisitos de cotización. Si bien, el sistema de pensiones no puede resolver los problemas que causa la informalidad del mercado laboral, su diseño al menos debe evitar acentuar los incentivos hacia la informalidad.

- (2) El reto para los trabajadores de ingresos medios y altos es distinto: las tasas de reemplazo que alcanzarán estos trabajadores de la Generación AFORE serán insuficientes. Se trata de trabajadores que laboran en empresas que perciben a la formalidad como conveniente, al beneficiarse de las relaciones formales que establecen con sus clientes y con el propio gobierno (e.g. créditos, cumplimiento de contratos), así como de la retención de los trabajadores, quienes ven incrementada su productividad al recibir capacitación y aumentar su experiencia. Por su parte, los trabajadores perciben mejores oportunidades de crecimiento salarial en este tipo de empresas, competitivas a nivel regional y global. Sus carreras salariales suelen ser crecientes y hacen uso recurrente de los beneficios ligados a la formalidad (e.g. créditos, pensiones).

Entre los trabajadores de salarios medio-altos, las densidades de cotización son aceptables para alcanzar los requisitos de semana de cotización para pensionarse. Por ejemplo, más de las  $\frac{3}{4}$  partes de los trabajadores con salario mayor o igual a ocho salarios mínimos presentan una densidad mayor al 50%.<sup>9</sup>

El problema de este segmento, sin embargo, es su baja contribución a su cuenta AFORE. A su vez, la Pensión Mínima Garantizada no le aplicará a este tipo de trabajadores, dado que el nivel de sus cotizaciones logrará acumular, en la mayoría de los casos, un saldo que les permitirá adquirir una pensión superior a este umbral (aunque no demasiado). Sus beneficios dependerán únicamente de las aportaciones que realicen a su cuenta individual, por lo que obtendrán bajas tasas de reemplazo (Figura 22).

---

<sup>9</sup> La relación salario-densidad no sorprende, dado que la carrera laboral de un trabajador se explica por su capital humano, definido como el cúmulo de cualidades productivas: educación, salud, habilidades socio-afectivas, etc.

## IV. Una posible ruta para mejorar el SAR y los resultados esperados

### IV.1. Consideraciones de la propuesta

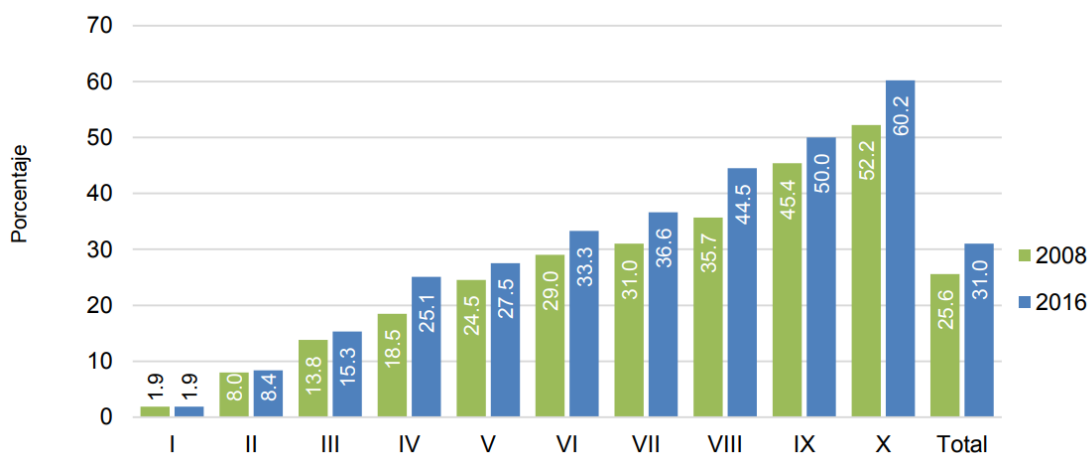
¿Qué hacer para fortalecer el sistema de pensiones frente a estos dos grandes retos? Algunas consideraciones que debe contemplar una propuesta de estas características son las siguientes:

Como primer punto, es importante proteger a los cotizantes de menores ingresos y cuidar no empujarlos hacia la informalidad. Cualquier discusión de incremento de aportaciones a la cuenta AFORE debe partir de la base que éstas deben incrementarse conforme el trabajador mejore sus ingresos, haciendo imperceptible dichos incrementos.

Segundo, se requiere potenciar los subsidios que perciben los trabajadores en la etapa activa (Cuota Social) a través de una mejor focalización de la misma. Al incrementar y focalizar aún más dichos subsidios, se fortalecería el incentivo que poseen los trabajadores de bajos salarios a mantenerse en la formalidad.

Tercero, también se debe mejorar el atractivo de la formalidad, al incrementar la probabilidad de obtener una pensión. Los requisitos vigentes (24 años de cotización) son altos, particularmente para la población de bajos ingresos. Los datos del CONEVAL muestran claramente el sesgo de la cobertura de las pensiones contributivas hacia los deciles altos de ingreso (Figura 23). En ese sentido, la implementación de una pensión integrada por el pilar contributivo y el no contributivo (analizada en el Documento de Trabajo # 13 de la CONSAR) mejorará los incentivos a la formalidad, garantizando una relación creciente entre el esfuerzo contributivo y el ingreso en el retiro. Además, se constituirá en la mejor forma de aprovechar los subsidios ex ante (Cuota Social y aportación a la subcuenta de CV) para pre fondear el pasivo contingente que significan los subsidios ex post, ya sea la Pensión Mínima Garantizada o la propia pensión integrada.

**Figura 23. Población de 65 años o más con pensión contributiva**  
(por decil de ingreso)



Fuente: CONEVAL.

Cuarto, la solución del problema que enfrentan los trabajadores de salarios medios y altos pasa necesariamente por un incremento de sus aportaciones. Los trabajadores de rangos medios y altos poseen una alta densidad de cotización derivado de la naturaleza formal de sus empleadores y del beneficio que perciben de mantenerse cotizando. Si se eleva la aportación a su cuenta individual es poco probable que abandonen la formalidad por ello. Este sector de la población posee una mayor capacidad de ahorro ya que muchos de ellos ya realizan aportaciones voluntarias a su cuenta individual o a planes privados de pensiones (personales u ocupacionales). La aportación que realizan actualmente a su cuenta individual es muy baja (1.125% del SBC), por lo que es factible redirigir una parte de su ahorro de mediano y largo plazo, hacia el ahorro previsional.

Quinto, elevar los subsidios ex ante para este tipo de trabajadores no es una opción viable, pues además de insostenible fiscalmente, sería regresivo como se comentó previamente. De hecho, los subsidios ex ante que actualmente recibe este segmento de trabajadores de mediano y altos ingresos no les genera un mayor efecto, aunado a la regresividad que representa la aportación a la subcuenta de CV (Figura 12). Aún más, son este tipo de trabajadores quienes perciben los mayores beneficios de la L73, como se mostró en la Figura 15. Reducir la inequidad entre ambas generaciones y la regresividad de la L73 sería posible si los beneficiarios incrementan su participación en el financiamiento de sus pensiones, vía mayores aportaciones (etapa activa).

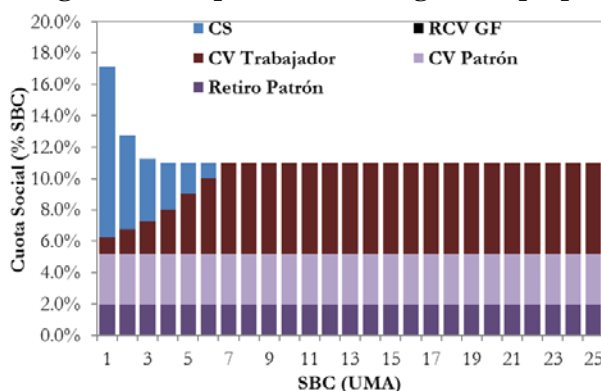
## IV.2. Propuesta

La posible ruta que se contempla en este documento prevé una estructura de aportaciones diferenciadas, donde los trabajadores de mayores salarios aporten más a su cuenta individual que los trabajadores de bajos salarios.

Para limitar el esfuerzo contributivo que deben realizar los rangos salariales bajos, se re-definiría y re-focalizaría la Cuota Social, la cual complementaría sus aportaciones.

Una vez implementada la propuesta, las aportaciones obligatorias totales se ubicarían en un rango de 11.0% a 17.1% del salario del trabajador (Figura 24), con lo que se podrían alcanzar tasas de reemplazo superiores al 50%.<sup>10</sup>

**Figura 24. Aportaciones obligatorias propuestas**



<sup>10</sup> El hecho de que los trabajadores con salarios de hasta tres UMA reciban aportaciones por encima del 11.0% se debe al efecto que genera la Cuota Social, la cual, al establecerse en 9.5914 pesos para los primeros cuatro rangos salariales, termina superando el 11% en los primeros tres rangos.

La propuesta no incrementa el costo para el Gobierno Federal ni para los patrones, quienes seguirían contribuyendo 5.15% a la subcuenta de RCV más el 5.0% al INFONAVIT.

### *IV.3. Incremento gradual de las aportaciones obligatorias*

Actualmente, el trabajador es quien menos aporta a la cuenta individual y dicha contribución es significativamente baja comparada con la que existe en otros países. Será él quien se beneficie de alcanzar mayores tasas de reemplazo, derivado de un incremento en las aportaciones, lo que le permitirá mantener un nivel de bienestar semejante al que disfrutó en su etapa activa. Por tal motivo es recomendable que el trabajador realice un mayor esfuerzo contributivo. Sin embargo, los trabajadores de bajos salarios presentan una dificultad real para incrementar significativamente sus aportaciones a la cuenta individual, dada su baja capacidad de ahorro en general.

En 2015, la CNBV publicó un artículo donde se analizan los determinantes empíricos del ahorro de los hogares en México, con el objetivo de examinar la influencia de variables observables de los hogares y de sus integrantes. Uno de sus hallazgos señala la dificultad que presentan los hogares para ahorrar, si su ingreso no excede cierto umbral.<sup>11</sup>

Reconociendo la menor capacidad de ahorro de los trabajadores de bajos salarios y su mayor proclividad a la informalidad, es necesario observar con cuidado el monto de sus aportaciones obligatorias ya que podría incentivarlos a salir de la formalidad.

Bajo la ruta que se presenta, los trabajadores de bajos salarios (hasta tres UMA), que representan tres cuartas partes de los afiliados al SAR, realizarían un esfuerzo de ahorro adicional modesto. Tal y como se esboza en la Figura 25, los trabajadores de un salario mínimo seguirían aportando lo mismo que hoy, 1.125%; los trabajadores que ganen entre un salario mínimo y dos UMA, aportarían 50 puntos base adicionales, con lo que alcanzarían una aportación de 1.625%; por su parte, los trabajadores que ganen entre dos y tres UMA, aportarían 100 puntos base pb adicionales, con lo que alcanzarían una aportación de 2.125%.

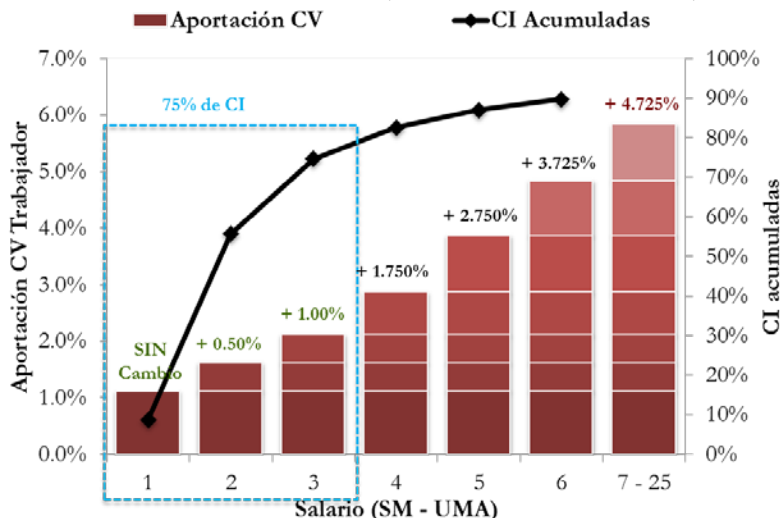
Poco a poco, mediante una estructura diferenciada de aportaciones, que contemple incrementos graduales con la finalidad de no generar incentivos a la sub-declaración del salario, se aprovecharía la mayor capacidad de ahorro de los trabajadores de rangos salariales intermedios y altos. Como se mencionó, son los trabajadores de altos salarios quienes enfrentan el problema de bajas tasas de reemplazo bajo los parámetros vigentes, por lo que son ellos quienes deben (y pueden) realizar un mayor esfuerzo contributivo. En este caso, los trabajadores cuyo salario sea de siete UMA o más, tendrían que aportar 4.725% adicional del salario a la cuenta individual, con lo que alcanzarían una aportación de 5.85%, cifra que sigue siendo inferior a la de la mayor parte de los países OCDE (En Chile, por ejemplo, el trabajador aporta el 10% de su salario).

---

<sup>11</sup> El estudio señala que “... un bajo nivel de ingreso podría no ser suficiente no solo para ahorrar, sino incluso para cubrir las necesidades básicas del hogar. Al respecto, con datos del CONEVAL, y considerando 3.7 miembros en promedio para cada hogar, la línea de bienestar mínimo (basada en la capacidad de cubrir una canasta alimentaria en localidades urbanas) fue de \$4,780 pesos en diciembre de 2014, mientras que el umbral de bienestar (suma del bienestar mínimo más la capacidad monetaria para cubrir una cesta no alimentaria) fue de \$9,756 pesos para el mismo periodo”.



Figura 25. Aportaciones del Trabajador a subcuenta CV bajo ruta propuesta



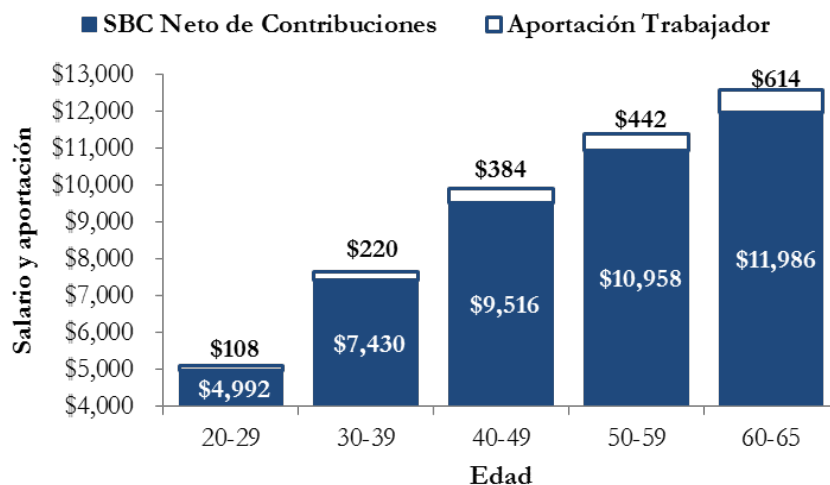
Adicionalmente, la propuesta establece un re-direccionamiento de los subsidios ex ante, en este caso a través de una reclasificación de la Cuota Social. Los trabajadores con salarios de 7 UMA o más –se propone- dejarán de percibir tanto Cuota Social como la aportación a la subcuenta de CV, dada la re-focalización de los subsidios que se plantea en el siguiente apartado. Para compensar por la cancelación de este subsidio a los trabajadores de mayores salarios, es necesario incrementar de manera gradual y preferentemente ligado a incrementos salariales, las aportaciones de estos trabajadores hasta 5.85%, para alcanzar, junto con el 5.15% de aportaciones patronales, el 11% de aportaciones totales que se plantea como objetivo de la ruta aquí esbozada. Es importante señalar que los parámetros aquí propuestos pueden variar acorde a las visiones y circunstancias del caso.

La propuesta es consistente con las recomendaciones de la OCDE y del BID, quienes recalcan la importancia de aprovechar los incrementos salariales para aumentar las aportaciones a la cuenta individual.<sup>12</sup> En este sentido, conforme el trabajador obtenga mejores salarios (si enfrenta una carrera salarial creciente), aportará un porcentaje cada vez mayor de su salario, tal y como se muestra en la Figura 26. En un caso hipotético, al inicio de la carrera laboral, un trabajador cuyo salario sea de 5,100 pesos mensuales (2.11 UMA), realizará una aportación de 108 pesos (2.125% del SBC) a su cuenta individual. Al obtener un mejor empleo, su salario se incrementará en un 50%, alcanzando 7,650 pesos mensuales. Su nueva cuota de aportación sería de 2.875%, ya que su salario representa 3.16 UMA, por lo que su aportación alcanzaría los 220 pesos mensuales. Si bien, el trabajador se encontraría aportando un porcentaje mayor (75 pb más), lo cierto es que el aumento de su ingreso disponible (2,438 pesos mensuales) representaría 96% de su incremento salarial (2,550 pesos mensuales), por lo que el incremento en sus aportaciones sería imperceptible para él.

<sup>12</sup> Cabe señalar que una política de incremento de aportaciones condicionadas al logro de aumentos salariales es aplicable típicamente en esquemas ocupacionales, donde el patrón conoce el historial salarial del trabajador, a quien le retiene porcentajes crecientes conforme le ofrece promociones salariales. Bajo la política propuesta, será suficiente que el patrón calcule y realice la contribución correspondiente al salario que percibe el trabajador, tal y como hoy lo hace en el tema referente a los impuestos (retención diferenciada).



Figura 26. Aprovechamiento de los incrementos salariales



SBC	\$5,100	\$7,650	\$9,900	\$11,400	\$12,600
<b>Incremento SBC</b>		50%	29%	15%	11%
<b>Incremento SBC Neto</b>		96%	93%	96%	86%
<b>Incremento Aportación</b>		4%	7%	4%	14%

El incremento de las aportaciones se daría de forma gradual, en un periodo de implementación relativamente amplio (seis años), con la finalidad de evitar disminuciones drásticas en el ingreso disponible de los trabajadores. El calendario propuesto contempla incrementos de 50 a 100 puntos base anuales, tal y como se muestra en la Figura 27.

El periodo de aplicación de dichos incrementos sería diferenciado, de acuerdo con el rango salarial de los trabajadores, con la intención de alcanzar la estructura objetivo. Así, el primer año de la implementación, todos los trabajadores con salarios superiores a un salario mínimo, verían incrementada su aportación en 50 puntos base, con lo cual el primer y segundo rango salarial alcanzarían su aportación objetivo (1.125% y 1.625%, respectivamente). Al segundo año, todos los trabajadores con salarios superiores a dos UMA, verían incrementada su aportación en 50 puntos base adicionales, con lo cual los primeros tres rangos salariales alcanzarían su aportación objetivo (1.125%, 1.625% y 2.125% respectivamente); y así, sucesivamente. Por último, en el sexto año de implementación de la propuesta, los trabajadores con un salario superior a seis UMA, verían incrementada su aportación en 100 puntos base adicionales, con lo cual se alcanzaría la estructura final de aportaciones, las cuales irían desde el 1.125% hasta el 5.85% del salario.

Los escalones estarían definidos de manera tal, que la aportación adicional de los primeros salarios (hasta tres UMA) sea lo más pequeña posible (50 puntos base), sin crear escalones mayores a 100 puntos base entre rangos. Como se mencionó arriba, el diseño parte de dos restricciones básicas: mantener la aportación de 1.125% para los trabajadores de un salario mínimo y alcanzar, en seis escalones, una aportación de 5.85% para los trabajadores con salario superior a 6 UMA.

Figura 27. Calendario de incrementos a las aportaciones

	=	+50 pb	+50 pb	+75 pb	+100 pb	+97.5 pb	+100 pb	
Salario (UMA)	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	
1 SM	1.125%						=	
1.01 SM - 2 UMA	1.125%	1.625%	1.625%				+50 pb	
2.01 - 3 UMA			2.125%				+100 pb	
3.01 - 4 UMA			2.125%	2.875%			+175 pb	
4.01 - 5 UMA				2.875%	3.875%		+275 pb	
5.01 - 6 UMA			2.875%		3.875%	4.850%	+372.5 pb	
6.01 UMA y más						5.850%	+472.5 pb	

#### IV.4. Re-definición y re-focalización de los subsidios ex ante

Para incrementar las aportaciones que perciben las cuentas individuales de los trabajadores de bajos salarios es indispensable redefinir y re-focalizar los subsidios ex ante, lo que mejoraría sus incentivos a cotizar. Esto resulta eficiente siempre y cuando se acompañe de la iniciativa de conectar el pilar no contributivo con el contributivo, pues de otra forma, no se garantizaría el uso de dichos subsidios en el financiamiento del retiro ni se estaría pre-fondeando los pasivos contingentes (como la Pensión Mínima Garantizada).

La propuesta plantea la eliminación de la aportación a la subcuenta de CV, dada su regresividad, y el fortalecimiento de la Cuota Social, la cual sería re-focalizada hacia los trabajadores que ganen menos de siete UMA (Figura 28). El nuevo diseño de la Cuota Social contempla lo siguiente:

- El costo anual de la nueva Cuota Social sería equivalente 52.4 mil millones de pesos, lo que representaría un gasto adicional de 10.9 mil millones de pesos anuales, con respecto al statu quo. Sin embargo, este gasto adicional permitiría pre-fondear parte del costo de la Pensión Mínima Garantizada y del subsidio no contributivo que se entregaría bajo un sistema integrado, las cuales constituyen el escenario natural para los trabajadores de bajos salarios.
- La nueva Cuota Social se entregaría de forma diferenciada, reduciendo lentamente su impacto para los salarios relativamente mayores, con la finalidad de contener los incentivos a sub-declarar el salario. Al definir la nueva Cuota Social en pesos y establecerla de forma decreciente con respecto al salario, se asegura que dicha aportación reduzca paulatinamente su relevancia, respecto a la aportación total que se realiza a la cuenta individual (Figura 29).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Si la Cuota Social fuese definida como un porcentaje del salario, similar a como hoy se define la aportación a la subcuenta de CV, se corre el riesgo de generar cierta regresividad en el subsidio (un trabajador de mayor salario recibiría mayor subsidio).

Si se redujera la Cuota Social que perciben los primeros tres rangos salariales, de tal suerte que la aportación total siempre sumara 11%, el resultado sería una Cuota Social creciente, donde el primer rango percibiría 4.1750 pesos, el segundo 6.8107 pesos, el tercero 9.0071 pesos y el cuarto 9.5914 pesos.

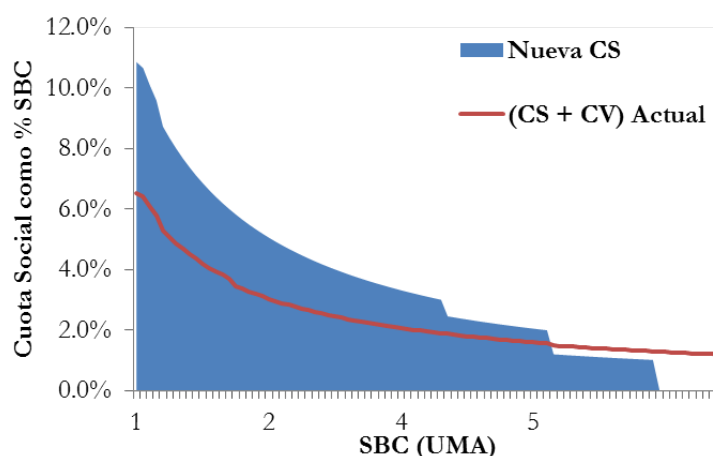
- La nueva Cuota Social sería suficiente para exentar o limitar la necesidad de incrementar las aportaciones de los trabajadores de muy bajos salarios, constituyéndose como un mayor incentivo a la formalidad.

Si bien, la propuesta considera eliminar la aportación a la subcuenta de CV que actualmente realiza el Gobierno Federal, dada su regresividad, la nueva Cuota Social superaría la suma actual de los dos subsidios que se están entregando actualmente a todos los trabajadores que ganan hasta 5 UMA (87% de la población afiliada), tal y como se observa en la Figura 29 (línea roja). Por lo que los trabajadores afectados por esta medida serían sólo aquellos que ganen más de 5 UMA (13% de la población afiliada), quienes estarían percibiendo entre 0.225% - 1.28% menos de aportaciones. No obstante, la propuesta integral contempla el incremento de las aportaciones obligatorias por parte del trabajador, con lo cual, se pretende reponer la pérdida en aportaciones que significa la re-focalización de los subsidios.

**Figura 28. Nueva Cuota Social**  
 (Costo anual: 52.4 mmdp)

Rango Salarial	Nueva Cuota Social
1 SM	\$9.5914
1.01 SM - 2 UMA	\$9.5914
2.01 - 3 UMA	\$9.5914
3.01 - 4 UMA	\$9.5914
4.01 - 5 UMA	\$7.9593
5.01 - 6 UMA	\$4.8360

**Figura 29. Efecto de la Nueva CS**  
 (Porcentaje del SBC)

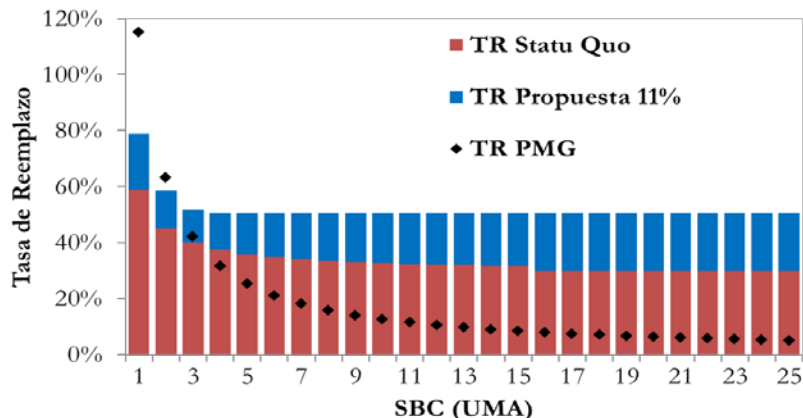


Cabe destacar que, a pesar de que la Cuota Social se focalizaría en los trabajadores de menores ingresos, una mayoría de los trabajadores alcanzaría a percibirla, dado que la entrada usual al mercado laboral suele ser en los rangos salariales bajos. Este diseño permitiría beneficiarse del efecto de capitalización que supone focalizar los subsidios en los jóvenes, tal y como lo han recomendado diversos organismos internacionales (OCDE, BID)

#### IV.5. Tasas de reemplazo y costos fiscales

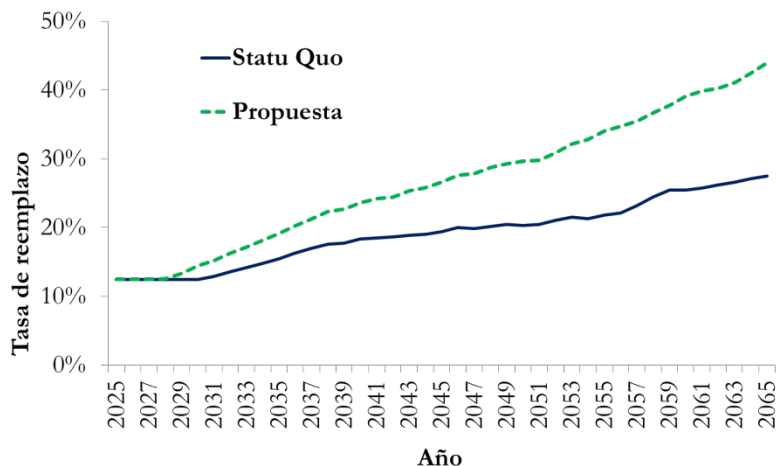
Como se observa en la Figura 30, todos los trabajadores del sistema –bajo la nueva ruta- obtendrían tasas de reemplazo superiores a las que se estima obtendrán hoy.

**Figura 30. Tasa de reemplazo bajo la ruta propuesta**  
(DC = 80%, 65 años)



La Figura 31 muestra el efecto que tendría el aumento de las aportaciones en la tasa de reemplazo de la Generación AFORE. Dado que el aumento a las aportaciones se realizaría 20 años después de haberse implementado el SAR, los primeros pensionados de la L97 no alcanzarían a beneficiarse completamente de dicha reforma. Las tasas de reemplazo de los primeros trabajadores que se pensionen (en el año 2022) serán producto de las aportaciones realizadas bajo la estructura actual (6.5% más Cuota Social), en combinación con un periodo de contribuciones limitado (1997 – 2022). Conforme el sistema vaya madurando, las tasas de reemplazo del escenario base (statu quo) mejorarán por el simple hecho de ampliar el periodo de cotización posible, pero bajo un escenario de reforma a las aportaciones, las tasas de reemplazo mejorarían de forma más acelerada. Esto se lograría dado que los pensionados futuros alcanzarían saldos más altos. Los trabajadores de la Generación AFORE más jóvenes, lograrían beneficiarse completamente de una mayor aportación y acumulación de ahorro, por lo que sus tasas de reemplazo serían cercanas al 50% previsto en la propuesta.

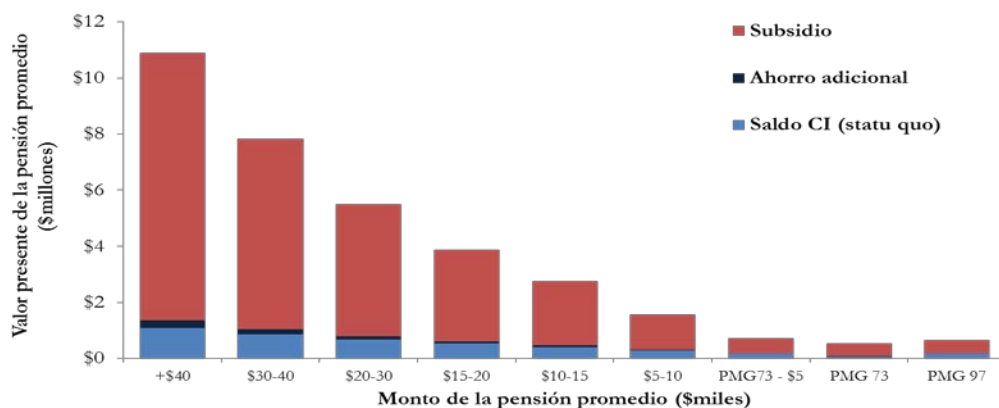
**Figura 31. Tasa de reemplazo proyectada para la GA**



Adicionalmente, la propuesta logra mantenerse neutral en términos fiscales, ya que las nuevas aportaciones reducirían el pasivo contingente que representa la Pensión Mínima Garantizada, pasando de 3.8% del PIB a 3.5%. Dicho ahorro se debe a la mayor acumulación en las cuentas individuales de los trabajadores, quienes requerirían un menor subsidio en caso de solicitar la Pensión Mínima Garantizada, tal y como se esboza en la Figura 30. Por su parte, los trabajadores que recibirían pensiones de L73 estarían aportando un monto mayor a sus cuentas individuales, lo que reduciría marginalmente el pasivo contingente en 0.9% del PIB. Esto es relevante en términos de la equidad intergeneracional del sistema, dado que los trabajadores de altos salarios pertenecientes a la Generación de Transición serán los que se adjudiquen la mayor parte del costo fiscal de la L73.

En la Figura 32 se muestra el monto del subsidio promedio que perciben los trabajadores que se hacen acreedores a distintos niveles de pensión, tanto de L73 como de L97 (Pensión Mínima Garantizada). En el caso de aquellos trabajadores de la Generación de Transición que obtengan una pensión de L73 por encima de los 40 mil pesos, el subsidio promedio que percibirán equivale al 90% de su costo. Con la reforma, el subsidio se reduce a 87%. En promedio, los pensionados por L73 percibirán un subsidio equivalente al 83% del costo actuarial de su pensión. Con la reforma, dicho subsidio se reduciría a 81%.

**Figura 32. Subsidios promedio por pensionado**  
(Proyección de la GT)



## V. Conclusiones

A 21 años de la creación del sistema de pensiones resulta oportuno hacer una reflexión respecto a los avances y retos del mismo.

Este documento de trabajo esboza una posible ruta para fortalecer al sistema de pensiones. Dado que bajo los parámetros actuales del SAR (baja tasa de aportación y altos requisitos para pensionarse) se estima habrá tasas de reemplazo insuficientes, es imperativo discutir la forma de mejorarlas. El factor determinante de dicho resultado es el bajo nivel de aportaciones que se realiza a la cuenta individual.

La propuesta que plantea este documento permitiría incrementar las aportaciones, sin generar una afectación a los trabajadores de bajos salarios. Para ello, propone el fortalecimiento y la redistribución de los subsidios del SAR, lo cual, en conjunto con la integración de los pilares contributivo y no contributivo del sistema, permitirían aprovechar de manera más eficiente dichos subsidios.

Adicionalmente, se propone una estructura diferenciada de aportaciones, que permita dirigir una parte de la capacidad de ahorro que muestran los niveles de ingreso superiores, para financiar sus pensiones, logrando con ello incrementar significativamente las tasas de reemplazo que percibirán. Dicha estructura es acorde con las recomendaciones de organismos internacionales quienes recalcan la importancia de aprovechar los incrementos salariales para aumentar las aportaciones a la cuenta individual del trabajador, lo que reduce la reticencia a aportar más y realizarlo de forma gradual para afectar lo menos posible su capacidad de compra.

Es importante resaltar que los resultados de la propuesta son significativos: todos los trabajadores del sistema de pensiones obtendrían una mejor tasa de reemplazo bajo este esquema.

No obstante, la ruta aquí detallada -con abundante información empírica para sustentarla-, no puede ser considerada como la única opción disponible. Seguramente existen otras rutas para elevar las aportaciones: ésta y cualquier otra propuesta merece ser discutida por sus propios méritos. La virtud de la propuesta aquí esbozada, sin embargo, es que mira al sistema de pensiones de una manera integral, ubicando con alta precisión las características individuales de los trabajadores: su nivel salarial, sus densidades de cotización, la cobertura actual y esperada del sistema, el costo fiscal, la distribución de los subsidios ex ante y ex post, las tasas de reemplazo esperadas por nivel salarial, etc. A su vez, vela por proteger a los trabajadores de menores ingresos al tiempo de cuidar el delicado tema de las finanzas públicas.

Esperamos que el presente documento contribuya al debate y a la responsabilidad de fortalecer el Sistema de Ahorro para el Retiro.



## VI. Índice de contenido gráfico

Figura 1.	Variables que influyen en la tasa de reemplazo .....	5
Figura 2.	Tasas de aportación en el mundo .....	6
Figura 3.	Aportaciones del Sistema de Pensiones de los Afiliados al IMSS .....	7
Figura 4.	Cuota Social .....	7
Figura 5.	Cuota Social como porcentaje del SBC .....	8
Figura 6.	Niveles de contribución y tasas de reemplazo esperadas .....	8
Figura 7.	Tasas de reemplazo en el mundo.....	9
Figura 8.	Tasa de reemplazo por nivel de aportación .....	10
Figura 9.	Gasto en Cuota Social y aportación CV .....	11
Figura 10.	Cotizantes IMSS con aportación al SAR.....	11
Figura 11.	Distribución del costo fiscal de la CS .....	12
Figura 12.	Distribución del costo fiscal de la aportación CV .....	12
Figura 13.	Gasto proyectado en PMG .....	13
Figura 14.	Gasto proyectado en L73 .....	13
Figura 15.	Distribución del costo fiscal de la L73 .....	13
Figura 16.	Distribución del costo fiscal de la PMG .....	13
Figura 17.	Trabajadores por nivel de ingreso y condición laboral .....	14
Figura 18.	Grado de informalidad y densidad de cotización en distintos rangos salariales.....	14
Figura 19.	Distribución por rango salarial .....	15
Figura 20.	Distribución por DC al interior de cada rango salarial .....	15
Figura 21.	Pensionados de la GA.....	15
Figura 22.	Distribución de la tasa de reemplazo de la GA.....	15
Figura 23.	Población de 65 años o más con pensión contributiva.....	17
Figura 24.	Aportaciones obligatorias propuestas.....	18
Figura 25.	Aportaciones del Trabajador a subcuenta CV bajo ruta propuesta.....	20
Figura 26.	Aprovechamiento de los incrementos salariales.....	21
Figura 27.	Calendario de incrementos a las aportaciones.....	22
Figura 28.	Nueva Cuota Social .....	23
Figura 29.	Efecto de la Nueva CS.....	23
Figura 30.	Tasa de reemplazo bajo la ruta propuesta .....	24
Figura 31.	Tasa de reemplazo proyectada para la GA.....	24
Figura 32.	Subsidios promedio por pensionado .....	25