

Oficio No. CONAMER/19/4728

**Asunto:** Se emite Dictamen Final respecto del anteproyecto denominado **Acuerdo de la junta de gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta políticas y criterios en materia de comisiones.**

Ciudad de México, a 15 de agosto de 2019

**MTR. GABRIEL YORIO GONZÁLEZ**  
Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Acuerdo de la junta de gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta políticas y criterios en materia de comisiones**, así como a su respectivo formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y recibidos por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 31 de julio de 2019, a través del sistema informático correspondiente<sup>1</sup>.

Lo anterior, en respuesta al oficio de solicitud de ampliaciones y correcciones al AIR correspondiente, emitido por esta CONAMER el día 18 de julio de 2019, con número de oficio CONAMER/19/4082.

Al respecto, es necesario mencionar que esta Comisión resolvió a través del oficio CONAMER/19/4082 de fecha 18 de julio de 2019, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*<sup>2</sup> (Acuerdo Presidencial) se le informa que procede el supuesto de calidad aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que el artículo 37 de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*<sup>3</sup> (LSAR), establece que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) dictará políticas y criterios en materia de comisiones, particularmente sobre la dispersión máxima permitida en el sistema entre la comisión más baja y la más alta, mediante la definición de parámetros claros.

<sup>1</sup> <http://cofemersimir.gob.mx/>

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.

<sup>3</sup> Publicada en el DOF el 23 de mayo de 1996, con su última modificación el 10 de enero de 2014.



Por otro lado, esa Secretaría aludió la procedencia del supuesto expresado en los artículos Tercero, fracción V y Cuarto del *Acuerdo Presidencial* (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de cumplimiento por parte de los particulares). Al respecto, le informo la procedencia de dicho supuesto; ello, en virtud del análisis efectuado por la CONAMER al anteproyecto y a la información del AIR del día 18 de julio de 2019 tal y como se detallará más adelante en el presente escrito.

En este sentido, el anteproyecto y su AIR correspondiente quedaron sujetos al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la *Ley General de Mejora Regulatoria*<sup>4</sup> (LGMR), por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25, fracción II, 26, 27, 71, cuarto párrafo y 75 de la LGMR, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

## DICTAMEN FINAL

### I. **Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria**

En relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión observó en el oficio CONAMER/19/4082 lo siguiente:

*"este órgano desconcentrado identificó que la propuesta regulatoria establece que las comisiones que cobradas por las Afores, deberán disminuir ineludiblemente para converger a niveles observados a nivel internacional, situación que podría repercutir en sus ingresos, [...] no obstante, tales costos no fueron considerados en el análisis proporcionado por esa Secretaría".*

Derivado de lo anterior, esa dependencia a través del documento 20190731132553\_47788\_RESPUESTA AMPLIACIONES CONSAR ACUERDO COM\_ 201890731-L.pdf anexo al AIR recibido el 31 de julio, señaló *"tanto las Afores como los Trabajadores son particulares, de tal manera que un menor crecimiento o en su caso disminución de los ingresos de las Afores tiene como contrapartida un beneficio de igual magnitud para los Trabajadores. En pocas palabras se trata de una transferencia de recursos entre particulares, de tal forma que para el agregado de los particulares es totalmente neutro".*

Esgrimiendo tales argumentos, a continuación se detallan las acciones de simplificación para dar cumplimiento a los artículos 78 de la LGMR y Quinto del *Acuerdo Presidencial*:

<sup>4</sup> Publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018.

<b>Cuadro 1: Obligaciones Regulatorias abrogadas o derogadas</b>			
<b>Artículo</b>	<b>Eliminación</b>	<b>Metodología del ahorro desregulación</b>	<b>Ahorro (pesos)</b>
35	Entre los requisitos de solicitud de autorización, el relativo a Planes de Venta de Acciones	Respecto a la actividad de elaborar un Plan de Venta de Acciones, el costo del mismo se calcula en un promedio de dos horas de un profesionista en economía <sup>5</sup> . Costo elaboración plan: $\$14,008/30(\text{días}) = \$466.93 \times \text{día};$ $\$466.93/8(\text{horas}) = \$58.36 \times \text{hora};$ Promedio horas empleadas: 2 Costo tiempo enlace: $\$58.36 * 2 = \$116.73 * 10$ (Administradoras de Fondos para el Retiro) Afores= $\$1,167.30$ .	\$1,167
51	Copia simple foliada de la solicitud de autorización (Siefores Adicionales)	Se considera que, dados los elementos requeridos, el promedio de hojas que contiene cada solicitud de autorización es de $250 * 10$ Afores= Costo copias: $\$250$ (\$1 cada copia).	\$2,500
Acciones comprometidas mediante el las "Modificaciones y adiciones a las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro" Dictaminado por CONAMER en el AIR con número de folio 47645, que se encuentra bajo el expediente número 05/0060/030719.			
Quinto y Sexto de la presente propuesta regulatoria.	Se establece que las comisiones que las AFORE cobran a los ahorradores deberán disminuir de forma gradual y continua, teniendo como objetivo disminuir significativamente la brecha existente entre los niveles de comisión por administración a nivel internacional y los observados en México.		\$360 millones de pesos al año (por cada punto base que disminuya en el cobro de comisiones)
<b>Total Ahorros</b>			<b>\$360,003,667</b>

Fuente: Documento 20190704113802\_47648\_Anexo calidad regulatoria ACUERDO DE COMISIONES.pdf anexo al AIR correspondiente.

De lo anterior, se observa que hay obligaciones regulatorias se hacen más flexibles en su cumplimiento para los particulares, generando ahorros de hasta **\$360,003,667 pesos**, mientras los costos de cumplimiento del anteproyecto serán de aproximadamente **\$360,003,303 pesos**, tal y como se explicará más adelante en el presente escrito.

Asimismo, este órgano desconcentrado observa que esa Secretaría incluyó en el décimo quinto considerando del anteproyecto, la referencia expresa a las acciones de simplificación regulatoria que llevará a cabo, a efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 78 de la LGMR y primer párrafo del Artículo Quinto del citado Acuerdo, como se detalla a continuación:

<sup>5</sup> De acuerdo al salario mensual en el rubro "Economía" del Observatorio Laboral del Servicio Nacional de Empleo, visible en <https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Administrativo.html>.



*“Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 78 de la Ley General de Mejora Regulatoria, así como al artículo Quinto del Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debe considerarse para el presente Acuerdo, la simplificación efectuada mediante las modificaciones y adiciones a las disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro concretamente en sus artículos 35 y 51”.*

En referencia a lo anterior, esta Comisión observa que efectivamente en el expediente referido, se solicitó que los ahorros generados por su implementación, sean tomados en cuenta para la emisión de futuras regulaciones.

Por lo antes indicado, se advierte que los beneficios que se generarán con la simplificación, flexibilización, derogación o abrogación de las obligaciones regulatorias son superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto; ello, de conformidad con lo que se explicará más adelante en el apartado V. *Impacto de la regulación* del presente escrito.

En este sentido, esta Comisión estima que con dicha justificación se atiende lo previsto en el artículo 78 de la LGMR y al artículo Quinto del Acuerdo Presidencial.

## **II. Consideraciones generales**

La regulación del sistema financiero es fundamental para garantizar su correcto funcionamiento, ya que un adecuado marco jurídico genera mayor certidumbre sobre las operaciones que realizan estas Instituciones, generando un crecimiento en la actividad económica al movilizar el ahorro de los diversos agentes para al financiamiento de las actividades productivas, facilitar las transacciones y asignar recursos de manera eficiente.

En este tenor, de acuerdo con la perspectiva desarrollada por Joseph Stiglitz<sup>6</sup>, la regulación de los mercados financieros contienen los siguientes propósitos:

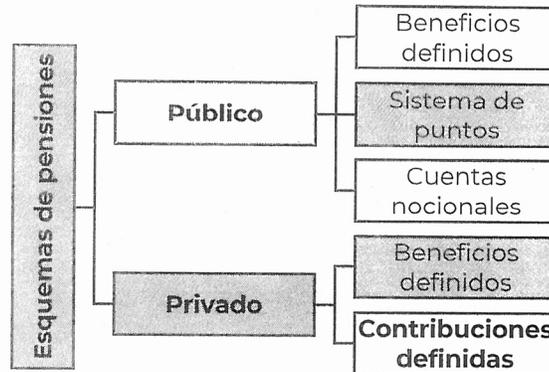
- Mantener la seguridad y solidez.
- **Promover la competencia.**
- **Proteger a los consumidores.**
- Asegurar que los grupos menos favorecidos tengan algún grado de acceso al capital.

<sup>6</sup> Premio Nobel de Economía 2001.

El sistema de Pensiones en México ha evolucionado a lo largo de los años. La última década del siglo XX representó un punto de inflexión en este rubro, debido a que el Estado dejó de ser el único proveedor de los servicios pensionarios para los trabajadores.

Los esquemas de pensiones se clasifican con base en la naturaleza de provisión de servicios, es decir, pública o privada:

**Figura 1: Clasificación de los esquemas de pensiones en cuanto al proveedor de servicios**



Fuente: OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.

- *Beneficios definidos* (o sistemas de colectivo de reparto): Es aquel esquema en donde el derecho a la pensión depende del número de años de aportación de contribuciones y de las ganancias individuales del trabajador. El proveedor puede ser público o privado.
- *Sistema de puntos*: Es un esquema público de pensiones en el cual los trabajadores realizan sus contribuciones y ganan puntos de acuerdo con sus ganancias anuales. Al momento de retiro, la suma de puntos se multiplica por un valor conocido como "*pension-point value*"<sup>7</sup> para transformarse en una pensión monetaria.
- *Cuentas nocionales*: este esquema de pensiones es de carácter público y funciona a través de la creación de una cuenta "ficticia" individual de cotizaciones para los trabajadores de reciente incorporación al mercado laboral. Llegada la edad de retiro, la pensión será el cociente de la división de las contribuciones acumuladas a lo largo de su vida de trabajo, entre el resultado de la resta de la esperanza de vida del país, menos la edad actual del trabajador.

<sup>7</sup> Este se calcula en relación con el crecimiento del salario del trabajador.

- *Contribuciones definidas*: Este tipo de esquema de pensiones puede ser público o privado y funciona a través de una cuenta individual<sup>8</sup> de acumulación de las contribuciones del trabajador. El monto de la pensión dependerá del total de las aportaciones en dicha cuenta, de la cantidad de contribuciones hechas a lo del periodo de cotización y de la frecuencia con que las realizan, así como de las ganancias de inversión (rendimiento).

En México el sistema de pensiones se manejaba, antes de 1996, por medio del reparto colectivo o beneficios definidos: No existía un fondo individual de aportaciones, sino que, a través de éstas, los trabajadores en activo financiaban a los ya jubilados. Sin embargo, a partir de 1996<sup>9</sup>, se introdujo el sistema de cuentas individuales de contribución definida<sup>10</sup>. Esta transición de un sistema de pensiones a otro, respondió a la previsión de los altos costos fiscales que el esquema de reparto colectivo tendría en el futuro<sup>11</sup>.

Dado que en nuestro país actualmente existe un esquema de pensiones de contribuciones definidas, es importante señalar que es en este tipo esquema, los proveedores cubren sus costos a través de comisiones impuestas a sus clientes. Éstas pueden ser fijas (cuando no dependen del salario ni de los fondos) o variables (cuando dependen de una proporción de las contribuciones aportadas o del salario, del total de activos o del rendimiento de la inversión de los trabajadores). Los esquemas de pensiones privados en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cobran comisiones sobre los salarios, aportaciones, activos, retornos de capital y por movimientos de entrada, salida o cambio. En México, las comisiones son variables; sin embargo, solamente se cobran sobre los activos bajo gestión de los fondos de pensiones.

El cobro de comisiones se realiza como una medida de seguridad financiera. La cantidad de la comisión dependerá de los riesgos de inversión, operación y gobernanza de los fondos de pensiones, por lo tanto, las comisiones no son iguales para todos ellos. Es importante que las entidades encargadas de administrar los ingresos destinados al retiro proporcionen información actualizada y transparente en cuanto al cobro de comisiones.

<sup>8</sup> Una cuenta individual, de conformidad con el **artículo 3, fracción III bis** de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)*: "aquella de la que sea titular un trabajador en la cual se depositarán las cuotas obrero patronales y estatales y sus rendimientos, se registrarán las aportaciones a los fondos de vivienda y se depositarán los demás recursos que en términos de esta ley puedan ser aportados a las mismas, así como aquellas otras que se abran a otros trabajadores no afiliados en términos de esta Ley...". La LSAR fue publicada en el DOF el 23 de mayo de 1996 y modificada el 9 de abril de 2014.

<sup>9</sup> Después de la promulgación de la LSAR.

<sup>10</sup> El esquema de contribuciones definidas no era nuevo en la región de América Latina, ya que Chile reemplazó su sistema tradicional de regímenes de jubilación financiados por la vía de la distribución, por un sistema contributivo definido de cuentas individuales administradas por firmas privadas especializadas en 1981.

<sup>11</sup> "La SHCP estima que de no haberse llevado a cabo esta reforma el costo financiero para el IMSS 2014 hubiera sido de 141 veces el valor del PIB". Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), (2017). Sistema de Pensiones: Adónde invertir el ahorro de los trabajadores. Retomado de: [www5.diputados.gob.mx/index.../CESOP-IL-16-16-Sistema-de-Pensiones-280417.pdf](http://www5.diputados.gob.mx/index.../CESOP-IL-16-16-Sistema-de-Pensiones-280417.pdf)



Las Instituciones encargadas de manejar los fondos de los pensionados se conocen como Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), quienes se rigen bajo la normatividad mexicana y se encargan de invertir las aportaciones de los trabajadores.

Cabe señalar que actualmente hay 10 AFORES operando: XXI Banorte, Azteca, Citibanamex, Coppel, Inbursa, Invercap, PensionISSSTE, Principal, Profuturo y SURA. Las comisiones de estas administradoras registradas por la CONSAR durante el transcurso de 2019 son las siguientes:

Cuadro 2: Comisiones promedio por AFORE en México (2019)	
AFORE	Comisión promedio (2019)
PensionISSSTE	0.82
Inbursa	0.95
Citibanamex	0.96
XXI Banorte	0.96
Sura	0.985
Profuturo	0.99
Azteca	1.04
Coppel	1.04
Invercap	1.04
Principal	1.04

Fuente: CONSAR (2019). Comisiones vigentes en 2019. Retomado de: <https://www.gob.mx/consar/articulos/comisiones-vigentes-en-2019>

El trabajador afiliado a una AFORE es un inversionista con un perfil específico. La tarea de los administradores de fondos de pensiones es construir un portafolio de inversión que se ajuste a las preferencias de riesgo del inversionista. Por esta razón, el esquema de contribuciones definidas adoptó un plan de multifondos, es decir, los recursos de los trabajadores se invierten en Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORES) de acuerdo con su edad.

El sistema de pensiones en México cuenta con 5 SIEFORES básicas:

- i. *SIEFORE Básica 1 (SB1)*: Se invierten los fondos de personas de 60 años y mayores.
- ii. *SIEFORE Básica 2 (SB2)*: Esta Sociedad de Inversión está orientada para las personas entre 46 y 59 años.
- iii. *SIEFORE Básica 3 (SB3)*: Este tipo de Sociedad de Inversión corresponde a personas que se encuentran entre los 37 y 45 años.
- iv. *SIEFORE Básica 4 (SB4)*: Dirigida a personas de 36 años y menores a esa edad.
- v. *SIEFORE Básica 0 (SB0)*: Se trata de una categoría creada en 2015 para personas de 60 años y mayores que están próximos a efectuar el retiro total por pensión (o negativa de pensión); asimismo se incluye a los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que cuentan con bono redimido.

En este sentido, los rendimientos que las AFORES ofrecen a los trabajadores están en función de la SIEFORE en la que el trabajador se encuentre.



**Cuadro 3: Rendimiento por AFORE de acuerdo con la SIEFORE correspondiente en México (2019)**

AFORE	SB1	SB2	SB3	SB4	SB0
PensionISSSTE	5.37%	4.32%	5.62%	5.35%	7.10%
Inbursa	6.55%	5.09%	5.45%	5.70%	7.09%
Citibanamex	4.88%	4.44%	5.53%	6.04%	7.11%
XXI Banorte	4.53%	4.23%	4.95%	5.32%	6.98%
Sura	5.31%	4.63%	6.33%	6.96%	7.01%
Profuturo	5.39%	6.01%	6.92%	7.78%	7.22%
Azteca	5.13%	4.91%	5.10%	5.50%	6.88%
Coppel	5.12%	5.61%	5.78%	6.06%	7.02%
Invercap	4.58%	3.62%	3.77%	3.99%	6.97%
Principal	4.06%	4.66%	4.89%	5.16%	7.01%

Fuente: CONSAR (2019). Indicador de Rendimiento Neto<sup>12</sup>. Retomado de: <https://www.gob.mx/consar/articulos/indicador-de-rendimiento-neto>

Asimismo, la OCDE (2018)<sup>13</sup> analizó el comportamiento de las AFORES durante el periodo 2013-2017. Es significativo encontrar que los Administradores obtienen un margen neto superior al 35%, es decir, sus ingresos representan más del 35 por ciento de sus ganancias. Además, es posible observar que las comisiones han disminuido 4.40% en cinco años.

**Cuadro 4: Comportamiento de las AFORES en México (2013-2017)**

Año	Activos	Ingresos	Costos de afiliación y transferencia	Costos de operación	Ganancias netas	Margen neto (ganancias/ingresos)	Comisión promedio
2013	2,546,915	\$18,102	\$5,252	\$7,612	\$6,057	33.46%	1.29%
2014	2,877,673	\$18,744	\$5,723	\$8,247	\$6,693	35.71%	1.20%
2015	3,027,296	\$20,123	\$5,195	\$7,963	\$6,810	33.84%	1.11%
2016	3,244,518	\$20,876	\$5,008	\$8,165	\$8,094	38.77%	1.06%
2017	4,358,958	\$22,345	\$5,115	\$8,756	\$8,366	37.44%	1.03%
<b>CAGR<sup>14</sup></b>	11.35%	4.30%	-0.53%	2.84%	6.67%	2.27%	-4.40%

Fuente: Elaboración propia con base en OECD. (2018). *OECD Pensions Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris.

Por otra parte, David Tuesta (2014) realizó un estudio tomando como muestra a 53 países alrededor del mundo, con el objetivo de entender y comparar el cobro de comisiones administrativas. A pesar de que la mayoría de los países que Tuesta tomó como referencia siguen esquemas de pensiones obligatorios, sus resultados brindan un mayor panorama sobre los retos que México tiene en materia de pensiones. Este autor recabó información, de 1990 hasta 2011, sobre las comisiones cobradas como porcentaje de los activos gestionados por los fondos de pensiones (*Assets Under Management "AUM"*, por siglas en inglés), resaltando el contraste entre el máximo histórico y su dato más reciente.

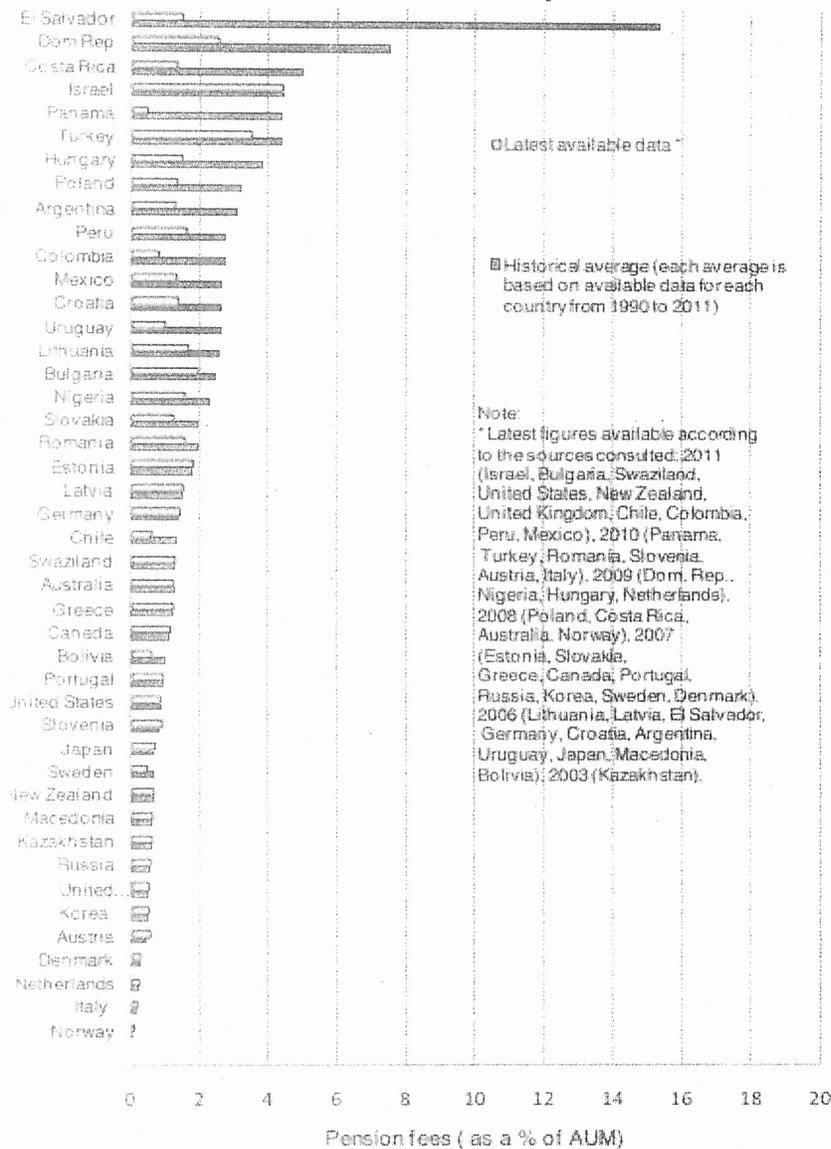
<sup>12</sup> Este indicador resulta de la resta entre el rendimiento bruto, menos la comisión cobrada.

<sup>13</sup> OECD. (2018). *OECD Pensions Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris.

<sup>14</sup> Compound Annual Growth Rate, calculado como:  $\left(\frac{\text{valor final}}{\text{valor inicial}}\right)^{\frac{1}{5}} - 1$

El Salvador tuvo una comisión máxima de 15.3% (la mayor de la muestra); sin embargo, en 2010, el país que cobra las comisiones más caras fue Turquía. México no ha alcanzado más del 4% de comisiones sobre los activos y, aunque la disminución del porcentaje cobrado es notable, aún existen áreas de oportunidad en la materia con respecto a lo observado en países desarrollados.

**Figura 2: Comisiones cobradas por los fondos de pensiones alrededor del mundo**



Fuente: David Tuesta (2014). Factors behind the administrative fees of private pension systems: an international analysis. *Journal of Pension Economics and Finance*, 13 (1), pp 96.



La tendencia mundial es a reducir el cobro de comisiones, considerando el impacto potencial que las comisiones y otros cargos tienen sobre los ahorros para el retiro tiene diversas consecuencias, ya que una comisión alta, podría reducir el monto total del ahorro del trabajador hasta en un 30% (OCDE, 2018), indicando la relación indirectamente proporcional entre las comisiones y la pensión esperada por el trabajador.

La Junta de Gobierno de la CONSAR estipula que las comisiones deben descender en proporción al incremento anual (real) de los activos administrados por las AFORES<sup>15</sup>. Derivado de lo anterior, se desarrolló la cuantificación de una comisión excesiva. La metodología empleada por esa Comisión sigue los siguientes parámetros que comenzarán a aplicarse después de concluir el proceso de autorización de comisiones que se cobrarán a los trabajadores para 2020<sup>16</sup>:

$$TS_{t+1}^i = \left( \frac{S_t^i}{1 + g_{t+1}^i} \right) + \sum_{j=1}^3 \frac{D_{j,t}^i}{100}$$

Donde:

$TS_{t+1}^i$  = La trayectoria de ajuste de la comisión como porcentaje sobre activo administrado para la protección a los intereses de los Trabajadores de la Administradora "i" en el año "t+1".

$S_t^i$  = La comisión en por ciento sobre activo administrado de la Administradora "i" en el año "t".

$g_{t+1}^i$  = El factor de ajuste de la comisión sobre el activo administrado para la protección a los intereses de los Trabajadores de la Administradora "i" para el año "t+1".

$$g_{t+1}^i = \left( \frac{A_t^i}{A_{t-1}^i} \right) / \left( \frac{P_t}{P_{t-1}} \right) - 1$$

Para el cual:

$g_{t+1}^i$  = Factor de ajuste de la comisión sobre activo administrado para la protección a los intereses de los Trabajadores de la Administradora "i" para el año "t+1"

$A_t^i$  = Activo total administrado por la Administradora "i" al cierre de octubre del año "t".

$P_t$  = El Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para el mes de octubre del año "t".

<sup>15</sup> **Artículo 37:** "La Junta de Gobierno, una vez analizada la solicitud, podrá exigir información adicional así como aclaraciones, adecuaciones o en su caso denegar la autorización respectiva si las comisiones sometidas a su autorización son excesivas para los intereses de los trabajadores, considerando el monto de los activos en administración, la estructura de costos de las administradoras, el nivel de las demás comisiones presentes en el mercado y los demás elementos que dicho órgano de gobierno considere pertinentes". Contenido en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado en el DOF el 23 de mayo de 1996, con una última reforma publicada en ese mismo medio el 9 de abril de 2012.

<sup>16</sup> Contenido del ACUERDO de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta políticas y criterios en materia de comisiones, perteneciente al expediente 13022/2019femec/imir.gob.mx/expedientes/23099.



$D_{1,t}^i$  = Puntos base para la modificación de la trayectoria de ajuste de la comisión sobre activo administrado para la protección a los intereses de los Trabajadores, en función del desempeño financiero de la Administradora "i" para el año "t".

$D_{2,t}^i$  = Puntos base para la modificación de la trayectoria de ajuste de la comisión sobre activo administrado para la protección a los intereses de los Trabajadores, en función del desempeño en registro de cuentas de la Administradora "i" para el año "t".

$D_{3,t}^i$  = Puntos base para la modificación de la trayectoria de ajuste de la comisión sobre activo administrado para la protección a los intereses de los Trabajadores, en función del desempeño en trasposos positivos de la Administradora "i" para el año "t".

Dichos parámetros propuestos en la metodología expuesta guardan similitudes con metodologías de estándares internacionales, como lo es la razón de cargo de la *International Organisation of Pension Supervisors (IOPS)*<sup>17</sup>, la cual mide el impacto que cualquier cargo adicional provoca en el balance final de la cuenta de pensiones del trabajador y lo compara con un balance hipotético donde los fondos de retiro no cobran cargos:

$$S_f = \left\{ [S_i * (1 + i') * (1 - \beta)] + \left[ (F_i * (1 - \alpha) + cs) * \left( 1 + i' * \frac{1}{2} \right) * \left( 1 - \beta * \frac{1}{2} \right) \right] \right\} * (1 - \gamma)$$

Donde:

$S_f$  = Balance de la cuenta individual de retiro al término del periodo  $i$ .

$S_i$  = Balance de la cuenta individual de retiro al inicio del periodo  $i$ .

$F_i$  = Flujo de aportaciones a la cuenta individual de retiro en el periodo  $i$ , incluyendo la aportación tripartita (empleado, patrón y gobierno).

$cs$  = Aportaciones no sujetas a cargos en los flujos, o cargos en los flujos (número negativo).

$\alpha$  = Cargo proporcional en los flujos (como porcentaje de  $F_i$ ).

$\beta$  = Cargo como proporción de los activos administrados por el fondo de pensiones.

$i'$  = Tasa de rendimiento neto real de cargos por devoluciones.

$\gamma$  = Tasa proporcional de salida.

$$\text{Razón de cargo} = \frac{S_f(\text{sin comisiones}) - S_f(\text{con comisiones})}{S_f(\text{sin comisiones})}$$

Por lo expuesto con antelación, la CONSAR consideró la necesidad de atender los intereses de los trabajadores respecto de la reducción de las comisiones que las AFORES les cobran por la administración de los activos de su cuenta individual, incentivando a la reducción de éstas.

Bajo dichas consideraciones, esta Comisión considera adecuada la expedición del presente anteproyecto, ya que es un constituye un instrumento regulatorio alineado al marco jurídico vigente, que podría propiciar el óptimo funcionamiento de los participantes del SAR en beneficio de los trabajadores y clientes de las AFORES.

<sup>17</sup> International Organisation of Pension Supervisors (2014). *Update of IOPS work on fees and charges*. IOPS Publishing.



### III. **Objetivos regulatorios y problemática**

En lo que respecta al presente apartado, la SHCP indicó que el anteproyecto en comento tiene como objetivo *"incorporar al Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta políticas y criterios en materia de comisiones, la obligación de las AFORE de presentar junto con sus solicitudes de autorización de comisiones que presenten a la Junta de Gobierno de la CONSAR, un elemento adicional que permita a ese órgano de gobierno, efectuar las evaluaciones de dichas solicitudes. Este elemento únicamente complementa la obligación legal de las AFORE de presentar a la Junta de Gobierno la solicitud de autorización de sus comisiones. Este complemento, consiste en la presentación de una trayectoria de disminución de comisiones para cada uno de los años que correspondan hasta llegar a 2024"*.

Asimismo, de acuerdo con la información incluida en el AIR correspondiente, esa Secretaría señaló que la necesidad de emitir el presente anteproyecto radica en que *"actualmente las AFORE únicamente presentan a la Junta de Gobierno de la CONSAR, las solicitudes de comisiones que pretenden cobrar, sin que exista un compromiso real y a largo plazo para disminuirlas. En ese sentido, se busca que las AFORE, atendiendo a su compromiso y responsabilidad fiduciaria, propongan a la Junta de Gobierno de la CONSAR una trayectoria de disminución de sus comisiones durante los siguientes años hasta llegar a 2024. Con esta propuesta se transita a un esquema en el que exista una disminución gradual, continua y ajustada a los planes de negocio de cada Administradora, que sea coherente con su desempeño y que se alineen a niveles competitivos internacionalmente y así evitar el cobro de comisiones excesivas a los Trabajadores"*.

Bajo tales consideraciones, esta Comisión considera justificados los objetivos y situación que da origen a la regulación propuesta toda vez que los mismos se encuentran alineados a la resolución de la problemática identificada en la presente sección, de conformidad con los principios de mejora regulatoria plasmados en la LGMR.

### IV. **Alternativas de la regulación**

En lo referente a este apartado, la SHCP consideró que la propuesta regulatoria representa la mejor alternativa para atender la problemática señalada, toda vez que *"dicho instrumento pretende establecer criterios y políticas a los que la Junta de Gobierno de la CONSAR se sujetará para, en su caso, aprobar las comisiones que la presenten para autorización las AFORE. [...] para lograr este objetivo es que se establece como única obligación, la de presentar la Trayectoria de disminución de comisiones"*.

Sin perjuicio de lo anterior, esa Secretaría indicó que evaluó las diversas alternativas regulatorias y no regulatorias que pudieron haber sido utilizadas para atender la problemática:

- **Esquemas de autorregulación.** La SHCP estimó que tal esquema no es el adecuado para garantizar el mandato establecido en la Ley debido a que *“con la implementación de esquemas de autorregulación pudiera desarrollarse un mecanismo cuya finalidad fuera el de establecer una tendencia descendente de las comisiones que las AFORE cobran a los trabajadores, sin embargo, a lo largo del desarrollo del SAR, no se han recibido por parte de las AFORE propuestas en este sentido, asimismo la reducción de comisiones, que se presenta cada año, se ve motivada por el marco jurídico establecido en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que expresamente establece que no es posible autorizar comisiones más altas a las del promedio”*.
- **No emitir regulación alguna.** Al respecto, esa Secretaría indicó *“la no emisión de un proyecto como el que se propone, supondría que los criterios y políticas que la Junta de Gobierno de la CONSAR debe seguir para autorizar las propuestas de comisiones, serían los establecidos en el Acuerdo, el cual se considera ya es poco suficiente respecto de lo que demanda el compromiso de atender a los intereses de los Trabajadores, limitando en ese sentido la disminución gradual de las comisiones y con ello no se propicia un mayor crecimiento de los rendimientos que generan los ahorros de los Trabajadores”*.
- **Esquemas voluntarios.** Esa Secretaría manifestó que tal alternativa fue descartada debido a que *“establecer esquemas voluntarios para que las AFORE determinen sus propias comisiones así como en su caso el descenso de las mismas, [...] puede afectar directamente a los Trabajadores al establecerse comisiones excesivas para estos”*.

Por lo anterior, la CONAMER observa que esa Secretaría respondió el apartado relativo a la evaluación de alternativas regulatorias.

## V. Impacto de la regulación

### 1. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Respecto del presente apartado, a través del AIR correspondiente, la SHCP manifestó que como resultado de la emisión del anteproyecto en comento, se creará un trámite, mismo que se detalla a continuación:



Cuadro 5. Trámites identificados y justificados por la SHCP		
Nombre del trámite	Justificación	Información respecto al apartado 6 del formulario de AIR:
Presentación de la Trayectoria de descenso de comisiones	"Para que la Junta de Gobierno esté en posibilidad de evaluar las comisiones que las AFORE ponen a su consideración, es necesario que las AFORE entreguen la trayectoria de disminución de comisiones para el año de que se trate, dicha trayectoria de disminución debe atender a beneficiar al interés de los Trabajadores teniendo como respaldo la responsabilidad fiduciaria que las AFORE tienen respecto de éstos."	<p><b>Tipo de acción:</b> Crea.</p> <p><b>Tipo de trámite:</b> Obligación.</p> <p><b>Vigencia:</b> N/A.</p> <p><b>Medio de presentación:</b> Medios físicos.</p> <p><b>Ficta:</b> No aplica.</p> <p><b>Plazo de respuesta:</b> No aplica se trata de un aviso.</p> <p><b>Requisitos:</b> Escrito libre con la trayectoria de disminución de comisiones.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.

Al respecto, esta CONAMER observa que la SHCP identificó el trámite que se creará como consecuencia de la emisión de la propuesta regulatoria, así como la información a la que se refiere el artículo 46 de la LGMR, por lo que deberá observar lo previsto en el apartado VI. *Consideraciones sobre los trámites del anteproyecto.*

## 2. Obligaciones y/o Disposiciones

Con relación al presente apartado, esta Comisión observó en el oficio CONAMER/19/4082 que de conformidad con el AIR correspondiente:

- *"En el numeral Quinto, relativo a las solicitudes de autorización de comisiones y la estimación de la trayectoria de disminución de comisiones para cada uno de los años siguientes hasta el 2024 que las Afores tendrán de adjuntar a su propuesta anual de comisiones, se establece la obligación expresa de que dichas comisiones deberán ineludiblemente disminuir de forma gradual y continua.*
- *De la misma manera, en el numeral Sexto, se indica que dicha trayectoria presentada deberá suponer un punto de inflexión en la tendencia observada en años anteriores, teniendo como objetivo disminuir significativamente la brecha existente entre los niveles de comisión por administración a nivel internacional y los observados en México".*

Bajo tales argumentos, esta Comisión requirió a esa Dependencia brindar información respecto a si tales acciones podrían constituir acciones regulatorias.

A lo cual, esa Dependencia indicó en el documento 20190731132553\_47788\_RESPUESTA AMPLIACIONES CONSAR ACUERDO COM\_ 201890731-L.pdf anexo al AIR recibido el 31 de julio:



*“es importante resaltar que las comisiones cobradas por las Afores son un porcentaje de los recursos bajo administración, mismos que son propiedad de los Trabajadores. Los recursos administrados, se componen de las aportaciones tripartitas efectuadas por los mismos Trabajadores, los patrones y el Estado, así como por los rendimientos generados por su inversión”.*

Asimismo, señaló:

*Los recursos administrados por las Afores se incrementan anualmente, por lo que la base de cobro de la comisión se incrementa año con año y consecuentemente los ingresos de las Afores. Es decir, desde el inicio del Sistema de Ahorro para el Retiro al incrementarse los saldos, también se han incrementado los ingresos por comisiones de las Afores.*

Derivado de lo anterior y de conformidad con el AIR correspondiente así como el citado anexo, las acciones regulatorias que contiene el anteproyecto se detallan en cuadro 6 a la par de los argumentos que proporcionados por la SHCP a manera de justificación:

Cuadro 6. Acciones regulatorias identificadas		
Establece	Artículo(s)	Justificación
Obligaciones	Quinto y Sexto	La Junta de Gobierno de CONSAR actualmente tiene facultades plenas para denegar la autorización, o exigir la presentación de una comisión más baja, según lo considere en términos de la Ley SAR, por lo que el condicionamiento a que se autorice una comisión, es norma vigente y depende de las consideraciones que la Junta de Gobierno tome según los elementos que esta determine.

Fuente: Elaboración propia con información del documento 20190731132553\_47788\_RESPUESTA AMPLIACIONES CONSAR ACUERDO COM\_ 201890731-L.pdf anexo al AIR recibido el 31 de julio.

Por lo anterior, esta Comisión considera que se identificaron las acciones regulatorias que se desprenderán de la emisión de la propuesta regulatoria.

### 3. Costos

En lo que respecta al presente apartado, de conformidad con los documentos 20190731132405\_47788\_Anexo calidad regulatoria ACUERDO DE COMISIONES.pdf y 20190731132553\_47788\_RESPUESTA AMPLIACIONES CONSAR ACUERDO COM\_ 201890731-L.pdf anexos a su correspondiente AIR, esa Secretaría estimó que derivado de la implementación del anteproyecto en trato se generarán los siguientes costos:



Cuadro 7: Costos identificados por la SHCP	Costos (pesos)
<p><b>Concepto:</b> Presentación de la Trayectoria de descenso de comisiones.</p> <p><b>Metodología:</b> Para el cálculo de los costos estimados de la presentación de la trayectoria que las Afores deben acompañar a su solicitud de autorización de comisiones se consideró lo siguiente:</p> <p><b>A)</b> Respecto a la actividad de elaborar la trayectoria de disminución de comisiones, el costo del mismo se calcula en un promedio de dos horas de un profesionista en economía. Costo elaboración de la Trayectoria :</p> <p><math>\\$14,008/30(\text{días}) = \\$466.93 \text{ x día}</math>  <math>\\$466.93/8(\text{horas}) = \\$58.36 \text{ x hora}</math>                      Promedio horas empleadas: 3                      Costo tiempo enlace: <math>\\$58.36 * 3 = \\$175.08 * 10 \text{ Afores} = \\$1,750.8</math></p> <p><b>B)</b> De igual forma se le ha agregado la colaboración de un experto en matemáticas o actuaría:</p> <p>Costo elaboración de la Trayectoria :</p> <p><math>\\$11,618/30(\text{días}) = \\$387.26 \text{ x día}</math>  <math>\\$387.26/8(\text{horas}) = \\$48.40 \text{ x hora}</math>                      Promedio horas empleadas: 3                      Costo tiempo enlace: <math>\\$48.40 * 4 = \\$145.2 * 10 \text{ Afores} = \\$1,452</math></p> <p><b>C)</b> Finalmente, se incorpora el costo de las impresiones y papel que implica acompañar la solicitud, lo que se estima en un máximo de 10 cuartillas, considerando a \$1 peso la impresión. De lo que resultan: <math>\\$20 * 10 \text{ Afores} = \\$100</math></p> <p>Cabe señalar que este estudio puede ser ejecutado por las AFORE con el personal con el que actualmente cuenta, por lo que no requiere la contratación de estudios especializados, derivando que el costo es marginal.</p>	<p><b>\$3,303</b></p>
<p>Se establece que las comisiones que las AFORE cobran a los ahorradores deberán disminuir de forma gradual y continua, teniendo como objetivo disminuir significativamente la brecha existente entre los niveles de comisión por administración a nivel internacional y los observados en México.</p>	<p><b>\$360 millones al año</b> <i>(por cada punto base que disminuya en el cobro de comisiones)</i></p>
<b>Costos totales</b>	<b>\$360,003,303</b>

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.

En ese tenor, se observa que con la emisión de la propuesta regulatoria se podrían generar costos de **\$360,003,303 pesos totales anuales**.

4. Beneficios

En contraparte, respecto a los beneficios del anteproyecto esa Dependencia mencionó en el documento *20190731132405\_47788\_Anexo calidad regulatoria ACUERDO DE COMISIONES.pdf*, anexo al AIR correspondiente, lo siguiente:

- ✓ Los Trabajadores afiliados al SAR se verán beneficiados al experimentar una disminución en las comisiones que les cobran las AFORE, lo cual permitirá que su ahorro para el retiro se incremente dándole la posibilidad de, eventualmente, contar con una mejor pensión.

Lo anterior implica un beneficio directo aproximado de **\$360 millones de pesos al año en beneficio de los trabajadores**, considerando que en el caso de que las AFORE disminuyan un punto base en el cobro de sus comisiones, los trabajadores recibirán en su conjunto, aproximadamente la cantidad referida. Lo anterior tomando en consideración los 3.6 billones de pesos que administran las AFORE.

- ✓ Se permite una disminución ordenada y gradual, determinada por cada Afore según las trayectorias de disminución que diseñen, de esta forma se permite dar certeza a los planes de negocio de las Afore y permitir que estas ajusten sus estructuras de costos, y al mismo tiempo, puedan continuar su inversión en plataformas de gestión de recursos y servicio al cliente, lo cual reditúa en eficiencia y reducción de costos operativos.

Aunado a lo anterior, como respuesta al comentario realizado por esta Comisión en el oficio de solicitud de ampliaciones y correcciones, emitido el día 18 de julio de 2019, con número de oficio CONAMER/19/4082, que a la letra indicó lo siguiente: "cabe señalar que lo que es reconocido como un beneficio para los ahorros y pensiones de los trabajadores puede representar a su vez una disminución en los ingresos de los sujetos regulados", esa Secretaría indicó en el documento 20190731132553\_47788\_RESPUESTA AMPLIACIONES CONSAR ACUERDO COM\_ 201890731-L.pdf anexo al AIR correspondiente, que "aun cuando exista una disminución de comisiones, las AFORE, continuarán generando utilidades ya que las comisiones que cobren se basan en el crecimiento de los recursos administrados, es decir, entre más recursos, mayores serán sus ingresos por comisiones, por ello la necesidad de alinear los incentivos a que las Afore obtengan mayores rendimientos en beneficio de los Trabajadores, lo cual redundará de forma directa en los ingresos que estas reportan por el cobro de comisiones".

En este sentido, esa Dependencia elaboró una estimación, a manera de ejemplo, considerando una trayectoria hacia una cuota de comisión de 0.70% en el año 2024, asimismo, proyectó un crecimiento de Activos administrados de 10% anual para el mismo periodo. Dicha estimación se detalla en el siguiente cuadro:



**Cuadro 8:** Estimación del ahorro en comisiones para los trabajadores afiliados a las Afores para el periodo 2019-2024

Año	Activos bajo Administración <sup>1</sup>	Comisión Afore	Disminución Anual	Ingreso por comisiones		Comisión Afore	Disminución Anual	Ingreso por comisiones		Beneficios para el trabajador derivados del anteproyecto
				Afore	Crecimiento Anual			Afore	Crecimiento Anual	
2019	3,900,000	0.98%		38,294		0.98%		38,294		0
2020	4,290,000	0.92%	-6%	39,674	4%	0.98%	0%	42,123	10%	2,449
2021	4,719,000	0.87%	-6%	40,975	3%	0.98%	0%	46,335	10%	5,360
2022	5,190,900	0.81%	-7%	41,974	2%	0.98%	0%	50,969	10%	8,995
2023	5,769,990	0.75%	-7%	42,861	2%	0.98%	0%	56,066	10%	13,204
2024	6,280,989	0.70%	-7%	43,677	2%	0.98%	0%	61,672	10%	17,996
<b>Crecimiento anualizado del periodo</b>			<b>-7%</b>		<b>3%</b>		<b>0%</b>		<b>10%</b>	<b>48,005</b>

Fuente: documento 20190731132553\_47788\_RESPUESTA AMPLIACIONES CON SAR ACUERDO COM\_201890731-L.pdf anexo al AIR correspondiente.

De lo anterior, esa Secretaría concluye que la convergencia a una comisión promedio a ese nivel no implica una disminución en los ingresos de las Afores, los cuales inclusive podrían crecer en promedio 3% anual durante el periodo proyectado al tiempo que produciría un beneficio en las cuentas individuales de los trabajadores afiliados a las Afores de 48,005 millones de pesos para el periodo 2020 a 2024, proveniente de la disminución de la comisión que las Afores cobran.

A la luz de lo expuesto con antelación, este órgano desconcentrado observa que, toda vez que **los costos derivados del anteproyecto serán de aproximadamente \$360,003,303 pesos mientras que los beneficios totales serán de \$360,048,005 pesos**, ello implicaría que la regulación resulta viable en términos económicos.

En consecuencia se aprecia que la regulación cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en elaboración y aplicación y que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

#### VI. Consideraciones sobre los trámites del anteproyecto

Conforme lo señalado en el apartado V. *Impacto de la regulación, sección 1. Creación, modificación o eliminación de trámites*, del presente escrito, se advierte que derivado del análisis realizado por la SHCP a las disposiciones del anteproyecto, tras la emisión de la propuesta regulatoria se creará un trámite.

En este sentido, conforme lo dispuesto por el artículo 47 de la LGMR, se comunica a la SHCP que deberá proporcionar a la CONAMER la información prevista en el artículo 46 de ese ordenamiento legal, respecto a todos los trámites indicados en la sección correspondiente del



presente escrito, dentro de los 10 días hábiles siguientes a que se publique en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el anteproyecto en comento, a fin de que se realicen las adecuaciones correspondientes a la información inscrita en el Registro Federal de Trámites y Servicios a cargo de esta Comisión.

### VII. Consulta pública

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 73 de la LGMR, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto de mérito a través de su portal electrónico desde el primer día que lo recibió, por lo que a la fecha del presente escrito se ha cumplido con al menos veinte días de consulta pública que prevé para tal efecto el segundo párrafo del artículo 73 de la LGMR. En este sentido, es necesario indicar que no se han recibido comentarios de particulares.

Por todo lo expresado con antelación, esta CONAMER resuelve emitir el presente **Dictamen Final**, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 de la LGMR, por lo que la SHCP puede continuar con las formalidades necesarias para la publicación del referido anteproyecto en el DOF en cumplimiento al artículo 76 de esa Ley.

El presente se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos antes mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI, XXV y XXXVIII y penúltimo párrafo, y 10, fracción VI, y XXI del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*<sup>18</sup>, así como en el artículo Primero, fracción I, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*<sup>19</sup>.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente**  
El Coordinador General



**JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ**

<sup>18</sup> Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.

<sup>19</sup> Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

