



Oficio No. CONAMER/21/1988

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.**

Ref.- 05/0005/120221

Ciudad de México, a 03 de mayo de 2021

MTRO. GABRIEL YORIO GONZÁLEZ
Subsecretario 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 28 de abril de 2021, a través del sistema informático correspondiente¹.

Lo anterior, como respuesta al Dictamen Preliminar emitido por esta Comisión el 16 de marzo de 2021 con número CONAMER/21/1276, respecto a la primera versión del anteproyecto y su AIR recibidos el 12 de febrero de 2021.

Por lo anterior, el anteproyecto y su AIR correspondiente quedan sujetos al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la *Ley General de Mejora Regulatoria*² (LGMR), por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25, fracción II, 26, 27, 71, cuarto párrafo y 75 de dicho ordenamiento, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

¹ <http://187.191.71.192/>

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de mayo de 2018.





DICTAMEN FINAL

I. Consideraciones sobre los requerimientos de simplificación regulatoria

De conformidad con lo señalado en el Dictamen Preliminar correspondiente, en relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión observa que la SHCP destacó que para dar cumplimiento a los preceptos antes mencionados, realizaría lo siguiente:

“Considerar la siguiente acción de desregulación generada por el propio anteproyecto, que elimina la obligación para las entidades reguladas, contenida en el artículo Quinto del mismo, así como la reconocida mediante el oficio CONAMER/20/1832 de fecha 23 de abril de 2020, relativo a la Reiteración del Dictamen Final de las Modificaciones y adiciones de las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020:

Cuadro 1. Acciones de simplificación regulatoria de la SHCP		
Acción	Referencia en el anteproyecto	Ahorro por desregulación y metodología de cálculo
1	Quinto del Acuerdo vigente	<p>Se elimina la obligación de presentar la trayectoria de disminución de comisiones.</p> <p>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>A) 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.</p> <p>Costo elaboración de la Trayectoria : $\\$14,008/30(\text{días}) = \\466.93 x día $\\$466.93/8(\text{horas}) = \\58.36 x hora Promedio horas empleadas: 3 Costo tiempo enlace: $\\$58.36 * 3 = \\$175.08 * 10 \text{ Afores} = \\$1,750.8$</p> <p>A) De igual forma se le ha agregado la colaboración de un experto en matemáticas o actuario:</p> <p>Costo elaboración de la Trayectoria : $\\$11,618/30(\text{días}) = \\387.26 x día $\\$387.26/8(\text{horas}) = \\48.40 x hora Promedio horas empleadas: 3 Costo tiempo enlace: $\\$48.40 * 4 = \\$145.2 * 10 \text{ Afores} = \\$1,452$</p> <p>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: $\\$20 * 10 \text{ Afores} = \\100</p> <p>De la sumatoria total de los puntos anteriores, se desprende un total de: \$3,302.8</p>

2





Cuadro 1. Acciones de simplificación regulatoria de la SHCP		
Acción	Referencia en el anteproyecto	Ahorro por desregulación y metodología de cálculo
		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 muy bajo.
2	13 de las disposiciones de carácter general en materia de operaciones	<p>Se elimina la obligación de que las Administradoras incluyan en sus Manuales de Políticas y Procedimientos un apartado en el que se incluyan los niveles de servicio hacia los Trabajadores y a los Institutos de Seguridad Social, los cuales deberán contar, al menos, con indicadores de frecuencias de aplicación que sean auditables.</p> <p>Además, dicha obligación especificaba que los niveles de servicio que establezcan las Administradoras deberán considerar que los servicios que se brinden a los Trabajadores, Beneficiarios y el público en general, al menos, consideren tiempos de atención y respuesta, funcionalidad, disponibilidad, claridad, sencillez y accesibilidad al servicio.</p> <p>Se modifica el último párrafo del artículo para facultar a la Comisión a verificar en cualquier momento la atención a los servicios que brindan las Administradoras.</p> <p>Con el ánimo de aligerar la carga administrativa a las Administradoras al eliminar la obligación incluir en los Manuales de Políticas y Procedimientos el apartado de niveles de servicio al cliente, se estima que los sujetos regulados no tendrán que dedicar anualmente el tiempo de análisis y ajuste a dicho apartado normativo en sus manuales.</p> <p>Toda vez que las Administradoras deben mantener actualizado su Manual de Políticas y Procedimientos, se estima que anualmente un analista trabajará 40 horas en la revisión y actualización del apartado:</p> <p>Al 31 de diciembre de 2019 se tienen 10 Administradoras en el Sistema de Ahorro para el Retiro.</p> <p>El promedio de sueldo mensual que percibe un Funcionario Administrativo es de \$ 13,312.00</p> <p>El tiempo estimado para la actualización del Manual de Políticas y Procedimientos es de 40 horas al año. Ahorro estimado por la eliminación de la obligación de incluir el apartado de niveles de servicio:</p> <p>40 horas al año / 12 meses = 3.33 horas al mes Sueldo del Funcionario: \$ 13,312.00 / 30(días) = \$443.73 x día \$443.73/8 horas = \$ 55.47 x hora 3.33 horas * 55.47 x hora = \$ 184.89 al mes por cada administradora \$184.89 * 10 (Administradoras) = \$ 1,848.86</p> <p>Ahorro estimado por la eliminación de la obligación de incluir el apartado de niveles de servicio: \$ 1,848.86</p> <p>*Para el sueldo que percibe el Funcionario Administrativo (\$13,312 mensuales), se tomó como referencia la publicación del Servicio Nacional de Empleo en la página del Observatorio Laboral en el apartado "Estadísticas de carreras profesionales por área - Económico Administrativas para Negocios y administración, programas multidisciplinarios o generales." https://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudiospublicaciones/Administrativo.html</p> <p>La modificación al último párrafo del artículo 13 no representa ninguna afectación a los regulados, toda vez que únicamente faculta a la Comisión para que verifique los servicios que brindan las Administradoras, facultades que se encuentran en la Ley y en el Reglamento de la Ley del SAR, así como en el Reglamento Interior de la Comisión. Por lo anterior al ser una modificación facultativa, no representa ninguna afectación a los sujetos obligados.</p>
Total de ahorros		\$ 5,151.66 pesos

En referencia a lo anterior, esta Comisión observa que efectivamente, a través de las acciones que se indican en el cuadro anterior, se eliminan dichas obligaciones regulatorias, las cuales generan ahorros que ascienden a **\$ 5,151.66 pesos totales**. Por tales motivos esta CONAMER toma nota de las acciones y sus correspondientes ahorros, mismos que serán utilizadas para el cumplimiento del artículo 78 de la LGMR para el presente anteproyecto regulatorio.





Bajo esta tesitura, se observa que hay obligaciones regulatorias que se hacen más flexibles o se eliminan en su cumplimiento para los particulares, generando ahorros de hasta \$5,151.66 pesos totales; mientras que derivado del análisis efectuado al anteproyecto, se reconoce que los costos de cumplimiento del anteproyecto serán de aproximadamente \$ 3,302.80 pesos totales, tal y como se explicará más adelante en el presente escrito.

Por otro lado, este órgano desconcentrado observa que la SHCP da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial al incluir en el apartado de "Considerandos" del anteproyecto, la referencia expresa de las acciones de simplificación regulatoria llevadas a cabo, tal y como se menciona a continuación:

"(...) Que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 78 de la Ley General de Mejora Regulatoria, debe considerarse para el presente Acuerdo, la simplificación realizada a través de la propia emisión del presente y mediante las Modificaciones y Adiciones a las Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020, concretamente las contenidas en el artículo 13 de dicho ordenamiento".

Por lo anterior, la CONAMER realizó una valoración sobre tales acciones y observa que efectivamente tales obligaciones regulatorias se flexibilizan, simplifican o eliminan de conformidad con la emisión de los instrumentos regulatorios antes señalados. Por tal motivo y en relación con lo indicado en el párrafo anterior, se advierte que los ahorros que generarán tales acciones desregulatorias son superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto. Bajo tales premisas, esta Comisión estima que se atiende lo previsto en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial.

II. Consideraciones Generales.

Para el presente apartado, en el Dictamen Preliminar correspondiente se indicó que un tema fundamental en cualquier Estado moderno sin duda alguna radica en la aproximación que este tome respecto a la seguridad social de su población. Desde los inicios de la configuración política contemporánea del Estado (territorio, población y Ley), estos han ido evolucionando en su participación





como responsables de velar por las personas ancianas, desempleadas o incapacitadas.

Dentro de las distintas perspectivas y estrategias a través de las cuales el Estado puede atender su responsabilidad en el impulso hacia una mejor seguridad social, indudablemente están las pensiones y los planes de pensiones para la jubilación. Dichas pensiones para la jubilación tienen como objetivo que las personas que por cuestiones de edad han dejado de trabajar, continúen el resto de su vida recibiendo un ingreso digno y aceptable.

De forma general, los programas de seguridad social no son más que herramientas con las que cuenta un Estado para mitigar ciertos riesgos, de la misma manera en la que lo puede hacer un seguro privado, ya que finalmente el objetivo es el mismo: reemplazar parte de los ingresos que se han dejado de percibir por efectos de la jubilación, necesidad que puede ser cubierta de manera pública, privada o mixta.

Sin embargo, respecto a esas alternativas para mejorar la seguridad social, existen diferencias, ya que en el caso de los seguros privados se da una estrecha relación entre los pagos que efectúa la persona tomadora del seguro, y los riesgos a los que se enfrenta. Por dicha razón, la cantidad que recibirá la persona suscriptora de una pensión privada de jubilación, es lo que esta ha invertido a lo largo de su vida, más los intereses que se han acumulado como consecuencia de tal inversión. Esa diferencia no se cumple a cabalidad en el caso de la alternativa de seguridad social pública: esta proporciona el seguro y redistribuye los ingresos. Las ventajas y desventajas que pueden suscitarse para una sociedad en la aplicación de cualquiera de estos esquemas, o bien alguna clase de esquema mixto, se abordarán más adelante en el presente escrito, toda vez que un objetivo central del anteproyecto en comento radica en atender de mejor manera las necesidades de seguridad social de la población mexicana.

Para ayudar a centrar la perspectiva sobre los conceptos principales que implica una reforma a la seguridad social, esta Comisión considera importante tener presente el concepto de *bienes preferentes*, en razón de que este concepto en sí engloba una justificación de la necesidad de intervención del estado para mejorar las condiciones de vida de su población.





Según Stiglitz³, un bien preferente es aquel que un Estado decide imponer de manera unilateral a todos los individuos por su propio bien. A manera de abundar en la explicación, dicho autor señala: *"incluso cuando hay mercados buenos de seguros, está justificada la intervención del Estado; si la sociedad cree que no tiene capacidad para ayudar a un anciano que tiene problemas económicos porque no ha sido previsor y no ha hecho planes para su jubilación, está justificado obligar a la gente a hacerlos. A los que sí toman medidas con vistas a su jubilación puede parecerles injusto tener que soportar la carga de los que podrían haberlas tomado, pero no han sido suficientemente previsores"*.

Asimismo, indica que los bienes preferentes son diferentes de otros subconjuntos de bienes *"en el sentido de que una importante parte de los costos de que un individuo no haya comprado el bien recae sobre otros. En la medida en que eso justifica la existencia de un seguro social, sólo explica el derecho del Estado a obligar a la gente a comprar un seguro pero no a obligarla a comprárselo al propio Estado. Por otra parte, solo constituye un argumento a favor de un cierto nivel básico de seguridad social, justo lo eficientemente alto para que el Estado no tenga necesidad de elevar aún más su consumo, si la gente no ahorra más"*.

Tenemos entonces que en términos del concepto de bien preferente, el enfoque que este tome para materializar una reforma a la seguridad social es fundamental para que esta tenga la oportunidad de brindar frutos a la sociedad. Por tales motivos resulta importante revisar de manera rápida algunas perspectivas sobre las implicaciones de una reforma a la seguridad social, ya que justamente la presente propuesta regulatoria es parte del conjunto de instrumentos normativos que definirán la ejecución de dicha reforma.

Con respecto a los alcances de un plan de pensiones públicas, Stiglitz⁴ indica: *"es un plan de ahorro forzoso que garantiza que los individuos ahorrarán lo suficiente para no ser una carga para el Estado en su vejez; es un plan de pensiones vitalicias indicadas para tener en cuenta la inflación, en el cual todas las personas cotizan lo mismo, independientemente de su estado de salud y de su esperanza de vida, obtienen las mismas prestaciones, cuya cuantía está indicada con respecto a la inflación; y es un programa redistributivo"*⁵.

³ Stiglitz, J. y Rosengard, J. *La economía del sector público*. Antoni Bosch. Cuarta edición. 2015. p. 546.

⁴ Ídem. p. 548.

⁵ *Antes proporcionaba un seguro contra la "obsolescencia prematura": las personas que se jubilaban antes, bien por problemas de salud, bien porque sus cualificaciones ya no eran muy valoradas en el mercado de trabajo, eran compensadas, de hecho, recibiendo un mayor valor actual descontando de las prestaciones, aunque unas prestaciones anuales menores. (nota al pie textual de Stiglitz).*





El efecto redistributivo que puede tener este tipo de programas es considerado como uno de sus puntos fuertes, ya que puede repercutir directamente en la reducción de algún grado de pobreza para las personas de la tercera edad, incluso tan bien como un programa de redistribución explícita de los ingresos de una sociedad.

Por otra parte, un punto débil de este tipo de políticas públicas puede ser la falta de elementos de seguimiento en el uso de las cotizaciones de seguridad social por parte del Estado que opta por aplicar este tipo de esquemas, toda vez que *"crea una falta de transparencia, que debe ser el sello distintivo de un Estado democrático. De la misma forma que ha habido crecientes demandas de veracidad en la publicidad (los consumidores deben tener la información necesaria para saber lo que compran) lo mismo ha ocurrido en el sector público. Los contribuyentes deben saber, por ejemplo, en qué medida están utilizándose sus impuestos o sus cotizaciones a la seguridad social para redistribuir la renta de un grupo en favor de otro. La falta de transparencia puede contribuir a las dificultades que plantea la reforma de seguridad social, ya que se confunden los mitos con la realidad. Por ejemplo, los ancianos se oponen a que se recorten las prestaciones, creyendo que ya las han pagado a través de sus cotizaciones sociales, incluso aunque el valor de las prestaciones sea muy superior al valor de sus cotizaciones"*⁶.

Otros aspectos importantes a tenerse en cuenta ante la posibilidad de instrumentar una reforma a la seguridad social en un país, son los siguientes:

- efectos presupuestarios,
- repercusiones distorsionadoras sobre la propensión al trabajo y al ahorro,
- tasa de interés poco atractiva (constituyendo una mala inversión) e,
- injusticia inherente a la aplicación del esquema redistributivo.

Con respecto a los efectos presupuestarios de una reforma a la seguridad social, Stiglitz⁷ destaca que *"el problema presupuestario esencial del sistema de seguridad social, que actualmente es de reparto, radica en que su viabilidad financiera depende del cociente entre el número de trabajadores y el de pensionistas [...] su cambio se debe a tres razones: se ha adelantado la edad de la jubilación, ha aumentado la longevidad y ha disminuido el crecimiento de la población. Las dos primeras razones se traducen en un aumento de la*

⁶ Ídem.

⁷ Ídem, p. 550.





población jubilada y la tercera significa que el cociente entre los jóvenes y los ancianos es menor de lo que solía ser." Asimismo, detalla⁸: "el segundo factor que determina la viabilidad del sistema es la tasa de aumento de la productividad. Lo que importa es la renta [el ingreso] de las personas que trabajan en relación con las prestaciones de los pensionistas. Si la renta está aumentando rápidamente, debido a un aumento de la productividad, hay más renta para mantener a los pensionistas [...]"; no obstante advierte que si no hay un crecimiento lo suficientemente fuerte que implique mejoras en la tasa de productividad, "estos programas destinados a una creciente población anciana impondrán una carga cada vez mayor a la población trabajadora [...] el problema se materializará cuando se jubile la generación perteneciente al "baby boom" que comenzará en algún momento a la vuelta del siglo XXI". Finalmente, concluye que "se teme en especial que estos programas destinados a los ancianos, estén reduciendo los gastos realizados en los niños, es decir, en las inversiones en el futuro del país. Resulta que actualmente la Administración federal [en Estados Unidos] gasta más de once veces más por cada anciano que por cada niño, a pesar de que los niños tienen muchas más probabilidades que los ancianos de vivir en la pobreza".

Con respecto a la segunda situación indicada en las viñetas anteriores, Stiglitz⁹ indica: *"la existencia de seguridad social reduce la cantidad de dinero que necesita ahorrar la gente que su jubilación. Se teme que eso provoque una disminución del ahorro agregado y, por lo tanto, de la inversión y del crecimiento de la productividad. La magnitud de su influencia en el ahorro y sus consecuencias para el crecimiento han sido objeto de debates".*

Sobre tal particular, Feldstein¹⁰ argumenta que existe la posibilidad de que *"la seguridad social haya provocado una reducción del ahorro privado en Estados Unidos en nada menos que el 60%".* Esta situación resulta interesante considerando el aumento que experimentaron los planes privados de pensiones en Estados Unidos después de que comenzará la seguridad social, en específico porque del 46% de los ingresos agregados de las personas de la tercera edad procedía de la seguridad social o de otras pensiones públicas, y más de una cuarta parte de esta población anciana complementaba la renta procedente de las pensiones públicas con ingresos procedentes de pensiones privadas, lo que representa un 9% del ingreso agregado de este grupo etario¹¹.

⁸ Ídem

⁹ Ídem, pp. 553 y 554.

¹⁰ Feldstein, Martin. *Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation*, Journal of Political Economy.

¹¹ Social Security Administration, *Income of the Population 55 or Older*, 2010, marzo 2012, cuadros 2.A1 y 10.1.





Ahora bien, por lo que atañe a los efectos en la oferta y demanda de trabajo, algunos autores¹², argumentan que tiene un efecto distorsionador sobre la oferta de trabajo, ya que puede inducir a las personas a abandonar su trabajo y dedicarse a vivir con los ingresos de la pensión de jubilación, a pesar de que pudieran continuar siendo altamente productivas.

En terminología económica, Stiglitz¹³ detalla que *"los programas públicos producen tanto efectos-renta como efectos-sustitución. Los segundos generan ineficiencia. En el caso de la seguridad social, se dan ambos. La gran transferencia de recursos a los jubilados produce en efecto-renta: éstos reciben un parte de estos mayores ingresos en forma de ocio adicional, como jubilación anticipada. Pero también produce en efecto- sustitución, debido a que la seguridad social altera el rendimiento del trabajo, sin embargo, existe una gran controversia sobre la magnitud e incluso sobre el sentido del efecto-sustitución"*.

En este sentido, *"conforme la gente trabaja más años, sus cotizaciones totales a la seguridad social aumentan, pero sus pensiones anuales también aumentan. Ahora bien, ¿aumentan lo suficiente para compensar el aumento de los pagos?. Por otra parte, en los últimos años, se ha producido un efecto que ha animado a los trabajadores a seguir trabajando: la cuantía de las pensiones depende de las cotizaciones realizadas en los años anteriores"*.

Sobre este último tema, es interesante destacar cómo es que una reforma al plan de pensiones de jubilación en un país puede desembocar en comportamientos positivos, sobre todo, si se implementa de tal manera que fomente el ahorro voluntario, en contraposición con un ahorro impuesto por el gobierno (bien preferente), ya que la recompensa radicaría en que al final de su vida laboral, la persona disfrutaría de un ingreso mayor. Su esfuerzo de ahorro ha "comprado" una pensión de jubilación mejor remunerada. Este régimen únicamente opera como si fuera un "impuesto" cuando lo que el Estado obliga a ahorrar supera la cantidad que la persona usualmente destinaría a dicho concepto. En este tenor, se puede apuntar que *"existen distorsiones tanto si se subvenciona como si se grava a los individuos. El hecho de que unos sean subvencionados y otros gravados no elimina las distorsiones: la distorsión total no está relacionada con el valor medio de la subvención o el impuesto marginal"*¹⁴.

¹² Michael Hurd y Michael Boskin.

¹³ Stiglitz, J. y Rosengard, J. *La economía del sector público*. Antoni Bosch. Cuarta edición. 2015. p. 556.

¹⁴ Idem, p. 557.





Con respecto a que la tasa de interés (rendimiento) de los planes de pensiones para la jubilación públicos es menos competitiva que otros esquemas, (esquema totalmente privado en distintas modalidades, verbigracia), Stiglitz¹⁵ argumenta: *"el rendimiento debe compararse con el de un título cuyo riesgo sea parecido, por ejemplo, un bono del Estado indiciado contra la inflación. Aunque estos bonos no existen desde hace suficientemente tiempo como para estar seguros de qué rendirán a largo plazo, sobre todo si [el país en cuestión] atraviesa un periodo de inflación alta y variable, parece que los rendimientos son comparables (quizá algo más altos) a los que obtendrían si los fondos se invirtieran en esos títulos"*.

Asimismo, *"los rendimientos son mucho más bajos que los que obtienen en la bolsa cuando cae, como ha ocurrido periódicamente, por ejemplo, con las crisis bursátiles de 1929, 1987 y 2008. Las inversiones en acciones generan, pues, mayores rendimientos, pero también tienen mayores riesgos. El fin de la seguridad social es ofrecer seguridad para la jubilación y, por lo tanto, es bueno que el dinero se gestione sin riesgos"*.

Finalmente, por lo que se refiere a la posibilidad de que una reforma a la seguridad social genere injusticia inherente en la aplicación del esquema redistributivo, Stiglitz¹⁶ apunta que *"en cualquier programa de seguro, debido a su naturaleza, unas personas recuperan más de lo que aportan en primas y otras menos. Los compradores de un seguro contra incendios que no sufran un incendio "pierden" y aquellos cuya casa arda "ganan". En la seguridad social, los que viven mucho tiempo recuperarán mucho más de lo que aportan, mientras que los que mueren antes de jubilarse recuperan menos [...] dentro de la seguridad social, los que cotizan más o menos los mismo recuperan en promedio cantidades distintas. Es decir, sus rendimientos esperados son diferentes debido a que tienen diferentes situaciones familiares. Para algunas personas estas diferencias son injustas: ¿por qué ha de recibir más una persona simplemente porque haya decidido casarse?¹⁷. Naturalmente, como la seguridad social tiene un aspecto redistributivo, para algunos no hay ningún problema en que las prestaciones puedan ser grandes en relación con las cotizaciones. Para la mayoría de los observadores, eso no es injusto, en la medida en que los que*

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem, p. 559.

¹⁷ Dado que los hombres casados tienden a vivir más, incluso aunque la mujer no recibiera prestaciones, las prestaciones actuariales de los hombres casados serían superiores a las de los hombres solteros que cotizan más o menos lo mismo. Hay otros ejemplos de posibles <<injusticias>>: como las mujeres viven más que los hombres, recuperan más que éstos por cotizaciones similares; como los no fumadores viven más que los fumadores, recuperan más por cotizaciones comparables. Las compañías aseguradoras privadas ajustarían los pagos para reflejar las diferencias de esperanza de vida (en los casos en los que se les permite hacerlo). También existen parecidas desigualdades en el programa Medicare (cita del texto de Stiglitz y Rosengard).





reciben la redistribución se lo “merecen” en cierto sentido. Sin embargo, para decidir la magnitud de la redistribución, la seguridad social sólo tiene en cuenta las cotizaciones sociales del individuo, no su riqueza o su renta no salarial”.

Más allá de la discusión que se pueda suscitar con las cuestiones señaladas previamente, las herramientas con las que cuenta el Estado para implementar una reforma al sistema de seguridad social, pueden ser las siguientes:

- a) ajustes de las fórmulas para calcular las prestaciones,
- b) modificación de la edad normal de jubilación,
- c) ajuste del índice del coste de la vida,
- d) prestaciones basadas en los ingresos,
- e) reformas estructurales como:
 - 1. inversiones del fondo fiduciario en acciones,
 - 2. régimen totalmente privatizado o mixto.

Respecto al inciso a) anterior, Stiglitz¹⁸ indica: *“las fórmulas para calcular las prestaciones podrían ajustarse de manera que sólo disminuyera levemente el gasto y aumentarían incluso la eficiencia y la equidad [...] Las personas que trabajan más años, pero cuyos ingresos no son los más altos en sus últimos años de trabajo, no ven aumentar las prestaciones recibidas a pesar de pagar cotizaciones adicionales. La fórmula podría ajustarse de una forma que no afectara a las prestaciones de la mayoría de los trabajadores que han trabajado a tiempo completo durante toda su vida, pero que al mismo tiempo diera mayores incentivos para trabajar y redujera las prestaciones de los que actualmente tienen incentivos para jubilarse antes debido a la peculiar forma en que se calculan las prestaciones”.*

En lo que atañe al inciso b) arriba indicado, se destaca que *“el argumento a favor del aumento de la edad de jubilación es que la mejora de la salud en general ha aumentado la longevidad, contribuyendo al problema financiero del sistema. La gente debería permanecer, en promedio, más tiempo entre la población activa (es algo paradójico que al mismo tiempo se haya adelantado la edad real de jubilación). Sin embargo, no todo el mundo goza del mismo estado de salud: un considerable número de ancianos tiene tan mala salud que debe jubilarse a los 65 o incluso a los 62”¹⁹.* Por tal motivo, continúa: *“si se eleva aún más la edad “normal” de jubilación, disminuirán más las prestaciones que*

¹⁸ Ídem, p. 560.

¹⁹ Ídem.





recibirán estas personas, lo cual podría causar graves dificultades a muchas de ellas, puesto que suelen tener pocos activos u otras fuentes de ingresos. Los partidarios de elevar la edad de jubilación tienen dos respuestas: si esas personas tienen que jubilarse realmente, deben poder percibir prestaciones por incapacidad; y si la reducción de las prestaciones causa verdaderas dificultades económicas, deben tener derecho a prestaciones complementarias. La modificación de la edad de jubilación puede exigir la introducción de ajustes concomitantes en los programas de prestaciones por incapacidad y de ingresos complementarios, pero no existe razón alguna para no introducir modificaciones en la edad de jubilación acordes con los cambios de la situación actual”.

Por lo referente al inciso c) anterior, se resalta que “una vez que una persona se jubila, sus prestaciones aumentan de acuerdo con la tasa de inflación, medida por medio del índice de precios de consumo (IPC). Una comisión nombrada por el Finance Committee del Senado de Estados Unidos y presidida por Michael Boskin, profesor de la Universidad de Stanford, que había sido presidente del Council of Economic Advisers durante la Administración de Bush declaró en diciembre de 1996 que creía que el IPC sobrestimaba la inflación 1,1 puntos porcentuales al año. Incluso una corrección del IPC en medio punto reduciría considerablemente -nada menos que un tercio- el déficit de la seguridad social a largo plazo. En los años posteriores, se introdujo una serie de ajustes en el IPC, por lo que ha disminuido extraordinariamente la magnitud del problema²⁰”.

En ese tenor, apunta: “al igual que ocurre en el caso de la modificación de la edad de jubilación, quizá fuera conveniente introducir modificaciones concomitantes en los programas de prestaciones por incapacidad y de ingresos complementarios al mismo tiempo que se ajusta el IPC; sin embargo, en la medida en que el ajuste del IPC refleja exactamente los cambios del coste de la vida, sólo pretende garantizar que la propia inflación no causará dificultades económicas adicionales a los ancianos. La inflación tampoco debería ser una excusa para aumentar inintencionadamente las prestaciones reales. Si se desea incrementarlas, la decisión debería tomarse de forma transparente”.

En cuanto la opción señalada en el inciso d), cabe mencionar que “la seguridad social es un programa poco habitual: redistribuye la renta, pero al redistribuirla, no tiene en cuenta el bienestar general del beneficiario sino sólo su renta salarial (a efectos de cotización). Un multimillonario que haya heredado su fortuna y

²⁰ Ídem, p 561.





por tanto, haya trabajado poco durante toda su vida recibirá unas prestaciones muy superiores a sus cotizaciones a la seguridad social, la misma cantidad que un trabajador no cualificado que tenga el mismo historial. Por lo tanto, condicionando al menos el componente redistributivo de la seguridad social a los ingresos, aumentaría la equidad y disminuirían los gastos²¹"; sin embargo, "la oposición a las prestaciones subordinadas a los ingresos ha sido firme, pues la subordinación mostraría explícitamente el papel redistributivo de la seguridad social. Actualmente, muchas personas, cuando no la mayoría, consideran que la seguridad social es más un programa de pensiones de jubilación gestionado por el Estado, al que cotizan (pagan primas) y del que reciben prestaciones acordes con sus cotizaciones. Subordinando las prestaciones a los ingresos, se convertiría en un programa de asistencia social; y los defensores de la seguridad social sospechan que a lo largo plazo eso socavaría el apoyo al programa".

En cuanto a lo expresado en el inciso e) anterior, Stiglitz²² señala: "durante los últimos setenta y cinco años por lo menos, todo el que ha invertido en acciones en general y las ha conservado durante veinte años o más ha obtenido mejores resultados que si hubiera invertido una cantidad similar en bonos del Estado. Las acciones han generado unos rendimientos esperados considerablemente mayores a largo plazo (según algunas estimaciones, la diferencia de rendimiento anual medio es del 4% o más) sin ningún riesgo adicional. Si se invirtiera una parte del fondo fiduciario de la seguridad social en una amplia variedad de acciones, mejoraría su situación financiera. Se han realizado ejercicios de simulación basados en la distribución de los rendimientos de las acciones en los últimos setenta y cinco años y se ha observado que incluso aunque no se realizaran reformas, podría prolongarse considerablemente la vida del fondo fiduciario. Los defensores de esta propuesta sugieren, además, que el aumento de la demanda de acciones elevaría su precio y, por lo tanto, aumentaría la inversión". No obstante, con respecto a esta posibilidad de reforma, advierte tres problemas fundamentales: 1) el riesgo que implica, 2) aumento en el costo del endeudamiento del estado y, 3) efectos colaterales en el mercado privado de acciones, al ser el estado propietario de acciones públicas.

Finalmente, respecto a la posibilidad de privatizar totalmente el sistema, se indica que "un importante motivo para privatizar es que las inversiones privadas generan mayores rendimientos. Sin embargo, el bajo rendimiento de la seguridad social no se debe a unos elevados costes de transacción o a una mala

²¹ Ídem.

²² Ídem, p. 562.





estrategia de inversión sino principalmente al sistema de reparto. Adoptando un sistema de capitalización, las generaciones posteriores podrían obtener mayores rendimientos (aunque no necesariamente un rendimiento mayor ajustado para tener en cuenta el riesgo), pero el impuesto temporal (¡durante sesenta y cinco años!) para financiar la transición equivaldría a reducir el bienestar (los rendimientos) de las generaciones intermedias. Si se estuviera dispuesto a pagar unos impuestos más altos de esta magnitud, la seguridad social no tendría ningún problema financiero significativo, por lo que no habría que considerar la posibilidad de adoptar soluciones radicales, como la privatización²³".

Asimismo, respecto a un sistema totalmente privatizado, advierte que *"la privatización plantea un problema más: **dada la proclividad del sector financiero a aprovecharse de los que tienen menos conocimientos financieros** (énfasis añadido); **dada la incapacidad del sector para gestionar la crisis, manifestada de una manera tan clara en la crisis de 2008**; y **dado que los costes de transacción son mucho más bajos en la seguridad social, no es sorprendente que hoy apenas exista interés ni siquiera en privatizar la seguridad social**".*

Justamente conforme lo indicado en el párrafo anterior, existen varios problemas económicos que se generan en un sistema de seguridad social en el cual los ahorros que después fungirán como pensiones en el retiro, son manejados de manera exclusivamente privada. Estos fallos serán revisados más adelante en el presente escrito, pero a la luz de los argumentos antes mencionados, resulta evidente que el Estado puede promover distintas reformas estructurales a través de las modificaciones del marco normativo aplicable (Leyes y sus correspondientes instrumentos secundarios), a efecto de mejorar el funcionamiento del sistema de ahorro para el retiro, y de la seguridad social en general.

Es en atención a este último punto tocado, que el 22 de agosto de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *"Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dictó políticas y criterios en materia de comisiones"*, a través del cual se planteó alcanzar una disminución gradual y continua de las comisiones cobradas para que en el año 2024, se lograran alcanzar los estándares en el mercado internacional en materia de comisiones; no obstante, el 25 de septiembre de 2020

²³ Idem, p. 567.

2





el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados, la Iniciativa con proyecto de *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*. Posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presentada por el Titular del Ejecutivo Federal, derivando en el "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*", publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2020, entrando en vigor el 1 de enero de 2021, a través del cual, entre otras reformas, se adicionó un párrafo octavo al artículo 37 de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, a efecto de indicar que las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro estarán sujetas a un máximo, el cual resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Comisión.

Por lo anterior, con el objetivo de atender el mandato señalado en el párrafo anterior, la SHCP consideró necesaria la emisión del presente anteproyecto. En ese sentido, esta CONAMER considera pertinente la expedición del instrumento regulatorio, en virtud de que ello coadyuvará a mejorar el sistema del ahorro para el retiro en México.

III. Objetivos regulatorios y problemática.

En lo que respecta al presente apartado, de acuerdo con lo indicado en el Dictamen Preliminar correspondiente se indicó que a través del anteproyecto se ejecuta "*el mandato establecido en el artículo 37, párrafo octavo y segundo transitorio de la reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2020, mediante el cual el Congreso de la Unión determinó establecer un máximo a las comisiones que cobran las AFORE, el cual resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, según las políticas y criterios que emita la Junta de Gobierno de la CONSAR*".

En este orden de ideas, se señaló que "*para ello el presente anteproyecto contiene el acuerdo aprobado por el referido Órgano de Gobierno el cual contiene la metodología que permitirá calcular el máximo al que se sujetarán*"





las comisiones que cobren las AFORE, sin que implique gastos de implementación relevantes, para las entidades reguladas, según las consideraciones que se contienen en el apartado de considerandos del anteproyecto que se presenta y se adjunta a este formulario".

Por otro lado, respecto a la problemática que da lugar a la intervención gubernamental a través de la propuesta regulatoria, de acuerdo a la CONSAR, "deriva del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2020, mediante el cual se ordena a la Junta de Gobierno de la CONSAR la emisión del anteproyecto que nos ocupa, en virtud de que el legislador consideró que debe establecerse un máximo para las comisiones que cobran las AFORE".

Por su parte, esta Comisión considera relevante exponer que en el caso de las reformas que se puedan hacer al sistema de seguridad social, en específico al sistema de ahorro para el retiro, la intervención del Estado se encuentra plenamente documentada y justificada, en razón de la existencia de lo que la literatura económica denomina como "fallos de mercado".

Al respecto, es pertinente señalar que los fallos de mercado son aquellos problemas que se dan en una sociedad abierta (economía de mercado) cuando los mecanismos propios de dicho sistema no permiten conseguir eficiencia en el sentido de Pareto. Esto significa de manera sencilla que se logren asignar todos los recursos dentro de la economía de tal forma que cualquier mejora que se alcance para algún agente dentro de la sociedad no implique perjudicar a otro, ni que se pierdan recursos por efectuar reacomodos en la redistribución de la asignación.

Existen al menos seis diferentes fallos de mercado, con distintos subconjuntos y combinaciones dependiendo de la situación que los origine, a saber:

- ⇒ **Externalidades**
- ⇒ **Fallos en la competencia**
- ⇒ **Bienes Públicos**
- ⇒ **Mercados incompletos**
- ⇒ **Fallos de la información**
- ⇒ **Perturbaciones macroeconómicas diversas**

2





Para el caso de las reformas que se puedan hacer al sistema de seguridad social, en específico al sistema de ahorro para el retiro, los fallos de mercado que se atacan a través de la intervención del Estado son: mercados incompletos (mercados privados de administración de pensiones y afines) y perturbaciones macroeconómicas.

Mercados incompletos

Estos se dan siempre que la economía de mercado sea incapaz de proveer todos los bienes y servicios que una sociedad necesita, aun cuando el coste de brindarlos sea inferior al precio que las personas están dispuestas a pagar.

El mercado de los seguros y capitales es tradicionalmente uno de los considerados como más incompletos históricamente, si bien en las últimas décadas los instrumentos que se han generado en dicha actividad han aumentado y mejorado sustancialmente. Las razones por las cuales se considera que estos mercados tienen esa característica, son: la falta de capacidad de innovación, los elevados costos de transacción y los fallos y asimetrías de la información.

La falta de capacidad de innovación radica en que la generación diaria de nuevos riesgos crece a un ritmo mucho más acelerado que el ritmo al cual se ofrecen instrumentos para blindarse ante dichos riesgos.

Los costos de transacción son aquellos costos que se generan única y exclusivamente por gestionar la propia actividad económica y velar por el cumplimiento de los contratos. Encargarse de estudiar y poner en el mercado más instrumentos de aseguramiento ante un riesgo es una tarea especialmente onerosa e incierta, sobre todo si no se cuenta con retroalimentación sobre si la sociedad de hecho adquirirá dichos instrumentos.

Por su parte, las asimetrías de la información se dan cuando las partes que entran en una negociación para hacer una transacción poseen información distinta, lo cual implica que al no tener el mismo conocimiento sobre la naturaleza del bien o servicio que se está pretendiendo comerciar, la parte que posea mejor información esté incentivada a no revelar dicha información a efecto de sacar ventaja en caso de llegar a un acuerdo en la transacción, mientras que la parte que tiene menos información está incentivada a no aceptar ninguna propuesta de acuerdo, ya que la incertidumbre del desconocimiento hace desconfiar de las





intenciones de su contraparte. Cuando dichas asimetrías son demasiado grandes, simplemente no hay transacciones y por lo tanto no hay mercado.

Además, ante la imposibilidad de que las partes que entran en negociación tengan el mismo grado de información respecto al riesgo que implica dicha transacción de un bien o servicio, se genera una problemática conocida como selección adversa. Dicha situación se materializa, verbigracia, con la oferta y demanda de préstamos: ante la sospecha de una alta probabilidad de impago (riesgo), la institución bancaria sube el tipo de interés para compensar dicho riesgo. Los posibles clientes (tanto responsables como irresponsables) reaccionan de manera distinta: los clientes responsables se sentirán desincentivados por el alto tipo de interés y no adquirirán el préstamo; los clientes irresponsables no pagarán sea cual sea el tipo de interés, por lo que solicitarán el préstamo. La selección adversa ocasiona un claro problema: quienes hubiesen adquirido el bien o servicio y lo hubieran pagado sin inconveniente no lo adquirirán, al tiempo que la contraparte se quedará únicamente con los clientes que en definitiva no le conviene tener.

Con lo anterior como introducción, es importante saber cómo es que dichos fallos y problemáticas se relacionan con las reformas y modificaciones a los planes de jubilación y sistema de ahorro para el retiro. Al respecto, de conformidad con Stiglitz²⁴, en cuanto a los elevados costos de transacción en el mercado privado de jubilaciones para el retiro: *"para tener unos ingresos durante la jubilación, la gente puede suscribir planes con entidades privadas. De esta manera, reciben una cantidad fija a partir de una determinada edad (normalmente, setenta y cinco o setenta años) hasta que mueren, independientemente del tiempo que vivan. Sin embargo, en la mayoría de los planes privados de este tipo, la tasa esperada de rendimiento que se obtiene no parece muy buena – es menor que los tipos de interés de mercado-, debido en parte a los elevados costes administrativos [costos de transacción] (que en muchos casos incluyen cuantiosas comisiones para los vendedores)".* Asimismo, advierte que *"uno de los motivos por lo que los costes de transacción son altos se halla en que las compañías de seguros siempre están tratando de <<seleccionar a los mejores>>, es decir, de asegurar a los menos riesgosos e identificar a los malos, que pueden asegurar o no, pero únicamente a cambio de una elevada prima. Eso es caro. Por otra parte, muchas compañías gastan una gran cantidad **en técnicas de venta, en un intento, en parte, de encontrar a las personas que no comprenden el riesgo y que están dispuestas a pagar de más por el servicio**"*

²⁴ Stiglitz, J. y Rosengard, J. *La economía del sector público*. Antoni Bosch. Cuarta edición. 2015. p. 5





que contratan (énfasis añadido). *Las empresas has descubierto que muchas personas, por un pequeño riesgo que podrían afrontar fácilmente, pagan una gran cantidad de dinero*".

En cuanto a cómo una reforma a la seguridad social y del sistema de ahorro para el retiro puede mitigar mucho mejor ciertos riesgos, el autor citado previamente expone²⁵: *"un importante riesgo al que se enfrentan las personas que ahorran para la jubilación es que no saben cuál será el coste de la vida dentro de veinte años y, sin embargo, ninguna póliza de seguro privada tiene en cuenta este riesgo [...] en Estados Unidos, las personas que invirtieron el dinero en acciones vieron cómo la crisis bursátil de 2008 se llevaba por delante sus cuentas de jubilación. Las que invirtieron el dinero en letras del Tesoro vieron cómo mermaba su ingreso a partir de 2008, cuando bajaron los tipos de interés a cero. Los programas de jubilación que pretendían dar seguridad en la vejez no hicieron, pues, nada de eso. Para muchos, la única seguridad fue la que les proporcionaron las pensiones"*.

En este tenor, continúa: *"los riesgos de la inflación constituyen un ejemplo de una importante clase de riesgos, denominados **riesgos sociales**. Se trata de riesgos a los que se enfrenta la sociedad en su conjunto. Para una empresa privada es difícil soportarlos. Al margen de circunstancias excepcionales como las guerras, los fallecimientos de individuos diferentes son acontecimientos "independientes". La empresa que maneja cuentas a un gran número de personas puede predecir con bastante precisión el número de personas que morirá cada año. Sin embargo, si estalla una gran guerra, este número puede ser mucho mayor. Por este motivo, la mayoría de las pólizas excluye de la cobertura la muerte en una guerra. Del mismo modo, si una empresa asegurara contra la inflación, y ésta aumentara a un ritmo más rápido de lo previsto, incurriría en una pérdida en todas sus pólizas, y podría muy bien llegar a una situación en la que no pudiera cumplir todos sus compromisos al mismo tiempo. Quizá sea esa en parte la razón por la que no hay un mercado de seguros contra la inflación; en realidad, los individuos no pueden cubrirse contra la inflación comprando un título o una combinación de inversiones privadas"*.

Con lo anterior, se llega a la conclusión de que *"el Estado tiene claras ventajas frente a las empresas privadas en la provisión de instrumentos contra los riesgos sociales: puede cumplir sus obligaciones subiendo los impuestos (naturalmente, si gravara a las mismas personas que se supone que van a recibir prestaciones,*

²⁵ Idem, p. 542.





no sería de mucha ayuda) y puede repartir el riesgo entre las generaciones. Por ejemplo, puede repartir los costes de una guerra entre la generación actual y las futuras; reduciendo la inversión durante el periodo que dura la guerra y gravando posteriormente a los jóvenes en beneficio de los ancianos, puede repartir, de hecho, los costes de la guerra entre la generación que está trabajando durante el periodo de la guerra y las siguientes. Si la economía atraviesa por un periodo inflacionista especialmente malo, puede transferir parte de la carga a las generaciones trabajadoras más jóvenes²⁶".

Con respecto a la selección adversa en la seguridad social y las pensiones de ahorro para el retiro, Stiglitz²⁷ indica: "si las compañías privadas de seguros no pueden discriminar entre los individuos según sus niveles de riesgo, surge otro problema. En condiciones de equilibrio competitivo, las primas deben reflejar el riesgo medio de los que compran la póliza (en el caso de un seguro de vida o de un plan de jubilación, corresponde a la esperanza media de vida). Sin embargo, eso significa que los riesgos buenos subvencionan, de hecho, a los malos. En el caso de los planes de jubilación, los que mueren jóvenes subvencionan a los que viven muchos años; en el caso del seguro de vida, los que viven muchos años subvencionan a los que mueren jóvenes. Eso significa a su vez, que los riesgos buenos reciben menos en promedio de la compañía de seguros de lo que invierten. Para ellos, el seguro es una apuesta mala. Sin embargo, si algunas personas saben que son bajos riesgos, pero no pueden demostrarlo a la aseguradora y si son muy reacias al riesgo, no comprarán el seguro. Cuando los mejores riesgos dejan de comprar un seguro, las primas deben aumentar. Este proceso, por el cual sólo los riesgos peores compran un seguro privado, se denomina selección adversa. Es posible que explique en parte las elevadas primas de las pensiones vitalicias. Sin embargo, el Gobierno puede obligar a todos los individuos a comprar el seguro para evitar el problema de la selección adversa. De esta manera realiza una cierta redistribución; los riesgos buenos pagan más de lo que les correspondería y los riesgos malos pagan menos de lo que "deberían". Pero todos (o casi todos) pueden beneficiarse de la reducción del riesgo que se debe al seguro social".

En cuanto a los riesgos que se ponderan y mitigan con los planes de seguridad social, como los sistemas de ahorro para el retiro, argumenta: "la gente, cuando considera la posibilidad de ahorrar para su jubilación, se enfrenta a dos importantes fuentes de riesgo. En primer lugar, no sabe cuánto tiempo vivirá

²⁶ Ídem, p. 543.

²⁷ Ídem, p.544.





después de jubilarse. Las personas que no suscriban en plan de jubilación tendrán que administrar sus recursos cuidadosamente; tendrán que plantearse la posibilidad de que vivan más de la media. Al asegurarse contra este riesgo, no surge ningún problema de riesgo moral importante. Pero sí surge en el caso del segundo riesgo, para el que la seguridad social ofrece un seguro; los individuos no saben si se encontrarán en condiciones de trabajar a los setenta y dos años, a los setenta y cinco o a los sesenta. Algunas personas gozan de buena salud y sus cualificaciones no se han quedado obsoletas, por lo que continúan trabajando después de los setenta. Otras no pueden trabajar a causa de una incapacidad. Otras muchas se encuentran en una situación intermedia cuando tienen entre sesenta y dos o sesenta y cinco años; no están incapacitados desde el punto de vista médico, pero cada vez les resulta más difícil o menos placentero o menos productivo trabajar. Las personas, cuando son más jóvenes, prefieren asegurarse contra la posibilidad de encontrarse en esta área gris, de no estar tan incapacitadas como para conseguir una invalidez médica, pero no encontrarse tan bien como para poder seguir trabajando fácilmente. La seguridad social proporciona ese seguro; permite en algunos casos y en algunos países jubilarse a los sesenta y dos años si se desea. Sin embargo, cuanto mejor es el plan de retiro (mayor es la proporción de los ingresos del trabajo que reemplaza la pensión), menores son los incentivos para trabajar. Si la sustitución es total, incluso las personas que se encuentren perfectamente bien y que sean muy productivas pueden llegar a sentir la tentación de jubilarse. Éste es el problema esencial de riesgo moral que plantea la seguridad social²⁸.

Por lo anterior, este órgano desconcentrado considera justificados los objetivos y la situación que da origen a la regulación propuesta, por lo que prevé conveniente la emisión del anteproyecto, a fin de que el instrumento normativo establezca la metodología para aplicar el mandato de la última reforma a la LSAR, permitiendo de esta manera instrumentar las acciones del estado para mitigar todos los efectos económicos adversos de los fallos de mercado, arriba comentados.

IV. Alternativas a la regulación.

Respecto al presente apartado y de conformidad con lo señalado en el Dictamen Preliminar, la SHCP manifestó haber considerado la opción de no emitir 

²⁸ Ídem, pp. 545-546.





regulación alguna; no obstante, descartó dicha alternativa al mencionar que *"el 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, vigente a la fecha, no es suficiente para atender al mandato establecido en la Ley. Por ello, resulta necesario efectuar ajustes y emitir un nuevo Acuerdo"*.

En ese sentido, esa Secretaría estimó la opción aplicar esquemas de autorregulación, sin embargo, desestimó dicha opción, en razón de que *"el SAR al ser un sector financiero con interés social, el Estado debe tomar parte en la protección de los intereses de los trabajadores, por ello y por el mandato expreso de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, es que no es posible considerar un esquema de autorregulación en el mercado de las AFORES en materia de comisiones"*.

La SHCP también consideró la oportunidad de implementar esquemas voluntarios *"sin embargo desde la creación del SAR las disminuciones voluntarias efectuadas por el sector, no han sido suficientes, colocando a México entre los países que más cobran por la administración de fondos para el retiro. En tal sentido, se colige que el legislador ha sido contundente en establecer un máximo con base en los estándares internacionales"*.

Bajo tales esas consideraciones, esa Secretaría estimó que la propuesta regulatoria resulta ser la mejor alternativa para atender la problemática señalada, debido a que *"dicho instrumento únicamente 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. Asimismo, y para establecer el máximo de comisiones al que deberán sujetarse las AFORES"*.

En virtud de lo anterior expuesto, esta CONAMER observa que se contestó el apartado correspondiente en el formulario de AIR.

V. Impacto de la regulación.

1. Obligaciones y/o disposiciones

Con relación al presente apartado, en el Dictamen Preliminar correspondiente se indicaron las acciones regulatorias que contiene el anteproyecto, junto con la justificación correspondiente:





Cuadro 3. Acciones identificadas por la SHCP		
Establece	Artículo	Justificación
Obligación	Primero	Establece el objeto y los criterios generales bajo los cuales la Junta de Gobierno de la CONSAR resolverá sobre las solicitudes de autorización de las comisiones. Así como sobre la determinación de la comisión máxima a la que deberán sujetarse según lo que establece el artículo 37 párrafo octavo de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
Obligación	Segundo	Establece precisiones sobre el proceso de autorización de comisiones, que se encuentran establecidas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se mejora la redacción existente en el Acuerdo vigente. Asimismo, se establece que el máximo al que deberán sujetarse las Afores se notificará a estas y se publicará en la página de internet de la CONSAR, con la finalidad de dar certeza jurídica a las entidades reguladas y transparentarlo al público en general.
Obligación	Cuarto	Precisa la política que seguirá la Junta de Gobierno de la CONSAR sobre la dispersión permitida, a efecto de asegurarse del cumplimiento del mandato de la Ley.
Modifica metodología	Anexo único	Es parte fundamental de la propuesta regulatoria ya que a través de su aplicación, la autoridad se podrá asegurar de que los sujetos regulados cumplen con la política que indica el artículo 37 de la LSAR.

Por lo anterior, esta Comisión considera que la SHCP identificó y justificó las acciones regulatorias que se desprenderán de la emisión de la propuesta regulatoria.

2. Análisis de Costos

Conforme a la información contenida en el Dictamen Preliminar correspondiente, la SHCP realizó un ejercicio de cuantificación de las posibles erogaciones que enfrentarán los sujetos regulados, de la siguiente manera:

Acciones Regulatorias	Metodología de cuantificación	Cifra de costos cuantificados
Las señaladas en el cuadro de la sección anterior.	<p>Para el cálculo de los costos estimados de la actualización del Acuerdo, se considera que si bien es cierto no se establecen obligaciones nuevas ni elementos adicionales, con los que deban cumplir las AFORE, sin embargo, se estima que las AFORES al presentar sus nuevas propuestas deberán hacer un esfuerzo adicional de cálculo e incluso incluir documentos o estudios sobre el estado de los sistemas de ahorro para el retiro que estimen relevantes para la consideración de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.</p> <p>A). Respecto a la actividad de elaborar las solicitudes de autorización de comisiones, el costo del mismo se calcula en un promedio de dos horas de un profesionalista en economía.</p> <p>Costo elaboración de la Solicitud de autorización :</p> <p>$\\$14,008/30(\text{días}) = \\$466.93 \times \text{día}$ $\\$466.93/8(\text{horas}) = \\$58.36 \times \text{hora}$ Promedio horas empleadas: 3 Costo tiempo enlace: $\\$58.36 * 3 = \\$175.08 * 10 \text{ Afores} = \\$1,750.8$</p> <p>C) De igual forma se le ha agregado la colaboración de un experto en matemáticas o actuaria:</p> <p>Costo elaboración de la nueva propuesta de</p>	\$3,302.80 pesos.





<p><i>comisiones:</i></p> <p>$\\$11,618/30(\text{días}) = \\387.26 x día $\\$387.26/8(\text{horas}) = \\48.40 x hora <i>Promedio horas empleadas: 3</i> <i>Costo tiempo enlace: $\\$48.40 * 4 = \\$145.2 * 10$</i> <i>Afores= \$1,452</i></p> <p><i>D) 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.</i></p> <p><i>De lo que resultan: $\\$20 * 10 \text{ Afores} = \\100</i></p> <p><i>De la sumatoria total de los puntos anteriores, se desprende un total de: \$3,302.80</i></p> <p><i>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.</i></p>	
---	--

De lo anterior se desprende que los costos totales de cumplimiento del presente anteproyecto son de \$3,302.80 pesos totales.

3. Análisis de Beneficios

Conforme a la información contenida en Dictamen Preliminar correspondiente, la SHCP realizó un ejercicio de cuantificación de los posibles beneficios derivados de la emisión del anteproyecto en comento, de la siguiente manera:

Beneficios cuantitativos

La SHCP destacó que *“la implementación de la presente regulación, primordialmente y en general tiene como finalidad facilitar a la Junta de Gobierno de la CONSAR, resolver sobre las solicitudes de autorización de las comisiones que las Afore le presentan a su consideración, así como establecer los criterios para determinar el máximo de comisiones que las AFORE podrán cobrar en términos del artículo 37, párrafo Octavo de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, por ello, la implementación del anteproyecto traerá beneficios importantes para los trabajadores, directamente en sus cuentas individuales, pues con la disminución de comisiones, se reflejará el incremento de los recursos destinados para su retiro”.*

“En ese sentido, se pueden señalar entre otros el siguiente beneficio:

2





- A. *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 \$480 millones de pesos en beneficio de los trabajadores, por cada punto base en el cobro de sus comisiones que se disminuya de la aplicación del máximo de comisiones y de las propuestas que presenten y en su caso sean autorizadas. Lo anterior tomando en consideración los 4.8 billones de pesos que administran las AFORE. Cabe destacar que la implementación del presente anteproyecto, no afecta las utilidades de las Administradoras, ni compromete su funcionamiento, como se señala en los considerandos del anteproyecto”.

A la luz de lo expuesto con antelación, la CONAMER observa que los beneficios derivados de la emisión de la propuesta regulatoria son mayores a los costos de cumplimiento que esta genera, por lo que la regulación cumple con los objetivos de mejora regulatoria en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y de que estas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

VI. Consulta Pública

En lo que respecta al presente apartado, es conveniente señalar que el anteproyecto y su AIR correspondiente fueron recibidos el 12 de febrero del presente año, por lo que a la fecha de emisión del Dictamen Preliminar se cumplió con al menos veinte días de consulta pública que se prevé el segundo párrafo del artículo 73 de la LGMR. Al respecto, en dicho Dictamen Preliminar se informó que hasta la fecha de emisión de dicho documento se recibieron comentarios de particulares, los cuales pueden ser consultados en la siguiente liga electrónica:

<http://187.191.71.192/expedientes/25673>

Lo anterior, con el objetivo de que esa Secretaría efectuara las adecuaciones correspondientes al anteproyecto, o de lo contrario brindara la justificación puntual de las razones por las cuales no consideró procedente la incorporación de dichas modificaciones al contenido de la propuesta regulatoria.





Como consecuencia de tal requerimiento, la SHCP a través del documento 20210428131456 51656 Anexo de Respuesta ACUERDO DE COMISIONES 20210427 anexo a la versión del AIR recibido el 28 de abril de 2021, indicó lo siguiente:

"En los comentarios recibidos se exponen diversas sugerencias, mismas que han sido tomadas en cuenta por la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por lo que el pasado 28 de abril de 2021 en su Segunda Sesión Ordinaria de 2021, acordó efectuar diversos ajustes al "Anteproyecto", mismos que se describen a continuación:

En relación con las sugerencias y comentarios efectuados al Anexo Único del "Anteproyecto", consistentes en:

Sobre las referencias internacionales

Con respecto a la comisión promedio como porcentaje del salario que se considera en el anteproyecto de referencia para el caso de Colombia. Esta referencia será utilizada para estimar el promedio aritmético.

Se efectuaron diversos ajustes a la metodología que se enfocan para atender dicha petición y facilitar la comprensión de la metodología, considerando lo siguiente:

El modelo de comisiones del Sistema de Pensiones de Contribución Definida en Colombia considera las siguientes comisiones adicionales a la comisión sobre el salario de cotización:

Tipo de comisión	Comisión
1. Por administración de recursos de afiliados cesantes	4.50% de los rendimientos abonados en el mes en cada tipo de fondo
2. Por traslado de afiliados entre administradoras o al régimen de prima media	1.00% sobre el último ingreso base de cotización
3. Por administración de pensión por retiro programado	1.00% sobre los rendimientos abonados en el mes en el fondo especial de retiro programado

a) La comisión por la administración de recursos afiliados cesantes; es una comisión que se aplica cuando el trabajador deja su empleo, esto es, se cobra





en lugar de la comisión obligatoria sobre el salario de cotización. En el caso de México, la comisión por la administración de los recursos se cobra sobre los activos acumulados administrados, independientemente de si el trabajador está empleado o no, por lo que implícitamente se está cobrando una comisión para afiliados cesantes.

b) La comisión por el traspaso de afiliados; es un cobro que no es generalizado a todos los afiliados del sistema, solo es para aquellos que efectúan un traslado de recursos entre administradoras. En México, la comisión cobrada, aunque se determina como un porcentaje sobre los recursos administrados (art 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro), es una comisión que considera la administración integral de la cuenta, esto es, considera las actividades propias de inversión y las correspondientes a la gestión operativa de la cuenta del trabajador (art 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro), registro, traspaso, retiros, estado de cuenta, etc. Estos procesos son, en su mayoría, gestionados con el apoyo de la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR, y se pagan por transacción o evento, por las propias AFORE.

c) La comisión de administración de pensión por retiro programado; es una comisión se da en la fase de des-acumulación. La metodología expuesta en el "Anteproyecto" considera solo la fase de acumulación. Adicionalmente, es importante señalar que las AFORE en México cobran una comisión (actualmente igual a la de la etapa de acumulación) para el retiro programado. De los argumentos anteriores se desprende que en realidad las comisiones cobradas en el sistema de Contribución Definida de Colombia son contempladas implícita o explícitamente en las comisiones cobradas por las AFORE en el SAR, por lo que no deben considerarse como comisiones adicionales en los cálculos de la metodología propuesta para el computo del nivel máximo de comisiones a aplicar en México a partir de 2022. 2.

En relación con las sugerencias y comentarios efectuados al Anexo Único del "Anteproyecto", consistentes en efectuar diversas precisiones técnicas a las metodologías:

- Metodología para proyectar saldos con el cobro de comisión sobre flujo.
- Metodología para proyectar saldos con el cobro de comisión sobre saldo.
- Metodología para la equivalencia entre la comisión sobre flujo y comisión sobre saldo.





- a) *Se consideró efectuar un ajuste simplificador completo al Anexo Único del anteproyecto, recogiendo en parte los elementos sugeridos por el particular que presentó los comentarios, con la finalidad de clarificar, precisar y facilitar la comprensión de la metodología que la Junta de Gobierno de la CONSAR aplicará para determinar el máximo de comisiones al que deberán sujetarse las AFOREs a partir del 2020. En resume, se realizaron los siguientes ajustes al "Anteproyecto" considerando los comentarios recibidos durante el periodo de audiencia pública:*
- b) *Se modifica el artículo Segundo, párrafo tercero del "Anteproyecto" estableciendo que cada año se revisarán los cobros en materia de comisiones en Estados Unidos de América, Colombia y Chile con los datos disponibles hasta el cierre del mes de septiembre. La modificación o ratificación del máximo de comisiones se dará a conocer por la Junta de Gobierno de CONSAR a más tardar el último día del mes de octubre de cada año, se publicarán en la página de internet de CONSAR y serán notificadas por oficio a las AFORE. Asimismo, en la misma fecha la CONSAR dará a conocer los valores de los parámetros utilizados en el cálculo del máximo de comisiones.*
- c) *Se adiciona un párrafo cuarto al artículo segundo del "Anteproyecto" precisando que cuando se presente la disminución de las comisiones que se cobran en Estados Unidos de América, Colombia o Chile, ello se incorporará en el cálculo del máximo de comisiones que se dará a conocer en el mes de octubre del año siguiente.*
- d) *Se elimina el artículo Décimo del "Anteproyecto" ya que las modificaciones que puedan efectuarse al mismo en materia de la comisión máxima que podrán cobrar las AFORE, ya se encuentra previsto en el artículo Segundo, párrafos tercero y cuarto.*
- e) *Se precisa el artículo Tercero Transitorio para establecer claramente el momento en que se notificará por primera vez el máximo al que se sujetarán las comisiones que cobren las AFORE (último día hábil de octubre de 2021) así como los supuestos en los que será modificado.*
- f) *Finalmente se precisan algunas de las expresiones relativas a la descripción de la metodología para el cálculo del máximo de las comisiones en el Anexo Único del "Anteproyecto", mediante la simplificación de diversos elementos de la metodología que permiten su mejor comprensión y facilitan el cálculo"*





En este tenor, cabe mencionar que los ajustes antes descritos no se afectan el análisis de costos y beneficios incluidos en el Dictamen Preliminar correspondiente, ya que únicamente se efectuaron ajustes que simplifican y clarifican la metodología, así como precisiones de orden y redacción al texto de la propuesta regulatoria, mismas que brindan certeza jurídica a las entidades reguladas.

Por lo anterior, se observa que los requerimientos del presente apartado realizados en el Dictamen Preliminar correspondiente fueron atendidos por la SHCP a través del AIR recibido el 28 de abril de 2021.

A la luz de lo expuesto con antelación, esta Comisión resuelve emitir el presente Dictamen Final, en cumplimiento con lo señalado en el artículo 75 de la LGMR, por lo que la SHCP puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto referido en el DOF de conformidad con el artículo 76 de dicho ordenamiento.

El presente se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos antes mencionados, en los artículos Séptimo y Décimo Transitorios de la LGMR, así como en el artículo 9, fracción XI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*²⁹,

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

Atentamente

El Comisionado Nacional

DR. ALBERTO MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO

JERL

Última hoja de 29 de 29 páginas, del Dictamen Final de la propuesta regulatoria denominada **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.**

²⁹ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.



Re: Oficio digitalizado del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

Abel Hernandez Rivera <abel_hernandez@hacienda.gob.mx>

jue 06/05/2021 11:07

Para: Julio Cesar Rocha Lopez <julio.rocha@conamer.gob.mx>;

Cc: Paola Guerrero Ballesteros <paola.guerrero@conamer.gob.mx>;

Estimado Julio, buen día;

Por este medio acuso de recibido y procedemos a enviarlo al área correspondiente para continuar su trámite.

Saludos y quedo a tus órdenes.

De: Julio Cesar Rocha Lopez <julio.rocha@conamer.gob.mx>

Enviado: jueves, 6 de mayo de 2021 10:55 a. m.

Para: Gabriel Yorio Gonzalez

Cc: Alberto Montoya Martin Del Campo; Alejandra Montserrat Belderrain Tielve; Carlos Ernesto Molina Chavez; Abel Hernandez Rivera; Luis Calderon Fernandez

Asunto: Oficio digitalizado del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

MTRO. GABRIEL YORIO GONZÁLEZ

Subsecretario de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

P r e s e n t e

Se remite oficio digitalizado respecto al anteproyecto 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

Ref.: 05/0005/120221

En el presente correo electrónico y la documentación anexa se notifican en cumplimiento de lo establecido en los artículos Segundo y Tercero del "Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el intercambio de información oficial a través del correo electrónico institucional como medida complementaria de las acciones para el combate de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2020 por la Secretaria de la Función Pública del gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos que establece las medidas que permitan la continuidad de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal durante la contingencia derivada de la epidemia determinada por el Consejo de Salubridad General mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2020 causada por el virus SARS-Cov2; por lo que el presente correo electrónico institucional constituye un medio de notificación de información oficial entre los servidores públicos de la Administración Pública Federal, por lo anterior, **se solicita se sirva acusar de recibido el presente correo y confirmar que la entrega de la información fue exitosa.**