

Contacto CONAMER JCR1-1CF -AMMX-AMB-BO0712968

De: Ximena Montes de Oca Desachy <xmontes@elektra.com.mx>
Enviado el: lunes, 18 de octubre de 2021 06:16 p. m.
Para: Contacto CONAMER
CC: Cynthia Hernandez Arellano
Asunto: Expediente 142/0001/151021 Comentarios Afore Azteca - Modificaciones acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro por el que se dicta políticas y criterios en materia de comisiones.
Datos adjuntos: Exp. 142-0001-151021 - Acuerdo Junta de Gobierno CONSAR- comisiones.pdf

COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA.

PRESENTE.

Se adjunta al presente, archivo en forma pdf con opinión y comentarios de Afore Azteca, S.A. de C.V. al Anteproyecto "Modificaciones al Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro por el que se dicta políticas y criterios en materia de comisiones" (anteproyecto) de fecha 15 de octubre de 2021; agradeciendo que las mismas sean consideradas.

De antemano, muchas gracias.

Ximena Montes de Oca Desachy
Directora Jurídica

55 17207000
Ext. 77841



CAS
Captación • Afore • Seguros



Nueva Elektra del Milenio, S.A. de C.V., con domicilio convencional para oír y recibir notificaciones en Insurgentes Sur 3579, Torre 3, PH, Colonia Tlalpan la Joya, Delegación Tlalpan, C.P. 14000, Ciudad de México, únicamente para temas de privacidad y protección de datos personales, es responsable del tratamiento de sus datos personales, los cuales serán utilizados conforme a las finalidades primarias y secundarias previstas en nuestro Aviso de Privacidad Integral, mismo que podrá consultar en www.elektra.com.mx.

El contenido de este correo, así como cualquier archivo adjunto es propiedad de la institución y contiene información privada y confidencial, misma que es para uso exclusivo del Destinatario. Si Usted ha recibido esta comunicación por error, no está autorizado para copiar, retransmitir, utilizar, o divulgar este mensaje ni los archivos adjuntos. En este caso por favor notifique inmediatamente al remitente por este mismo conducto. Gracias.



COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA.
Boulevard Adolfo López Mateos, No 3025, Piso 8,
San Jerónimo Aculco, Delegación Magdalena Contreras
C.P.10400, Ciudad de México
Presente.

XIMENA MONTES DE OCA DESACHY, en nombre y representación de **AFORE AZTECA, S.A. de C.V.**, hago referencia al Expediente 142/0001/151021 de fecha de apertura 15 de octubre de 2021, mediante el cual la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro (CONSAR) a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicita la exención del Análisis de Impacto Regulatorio ("AIR") de las "Modificaciones 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 (el "Anteproyecto")".

El objetivo general de la modificación, de conformidad con el formulario de la AIR, es presentar una fórmula simplificada 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", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2021 (el "Acuerdo").

Sin embargo, al revisar el documento se puede observar que la modificación propuesta a la metodología no simplifica, sino que tiene por objeto disminuir drásticamente la comisión que resultaría de la metodología que se pretende modificar. En efecto, ello es así, toda vez que con la metodología vigente, la contenida en 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", publicada el 21 de mayo de 2021, la comisión promedio resultante de las comisiones que cobran Chile, Colombia y Estados Unidos, estaría entre el 0.65% y el 0.69%; en cambio, con la metodología que se propone, la comisión promedio de esos países, la comisión promedio quedaría como máximo, en un 0.57%.

Aunado a lo anterior, la metodología propuesta carece de la debida motivación, garantía constitucional consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que para obtener la denominada "comisión sobre saldo implícito", para supuestamente hacer comparable el esquema de comisiones de Chile y Colombia, se limita en señalar los importes de los "ACTIVOS DE LOS FONDOS DE PENSIONES 2020" de esos dos países, en pesos chilenos y pesos colombianos, y los supuestos "Ingresos por Comisiones Totales 2020", sin precisar, el equivalente en pesos mexicanos, y el tipo de cambio que está aplicando, ni los tipos de comisiones de esos dos países.

Sobre el particular, es importante mencionar que no es suficiente decir que en la metodología propuesta se están tomando en cuenta las comisiones totales, es requisito *sine qua non*, precisar cuáles son esas comisiones de las que resultan los ingresos totales que indica, a fin de que los particulares podamos corroborar que efectivamente se están tomando en cuenta todas las comisiones que se cobran en Chile y Colombia. Lo anterior, a fin de garantizar igualmente la Garantía de Seguridad Jurídica, consagrada en el citado artículo 16 Constitucional, a fin de no dejar en un completo estado de indefensión a los particulares.

En tal virtud, es indiscutible que la metodología propuesta tiene un amplio impacto en la economía y un efecto sustancial en el sector específico de las AFORES (Artículo 72 de la Ley General de Mejora Regulatoria), por lo que es indispensable que esa Comisión requiera el Análisis de Impacto Regulatorio; el cual, como se dispone en el artículo 66 de la Ley General de Mejora Regulatoria tiene por objeto "...garantizar que los beneficios de las Regulaciones sean superiores a sus costos y que éstas representen la mejor alternativa para atender una problemática específica...", así como que "...las Regulaciones salvaguarden el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad regular, así como las condiciones institucionales de los Sujetos Obligados..."

Lo anterior resulta de por sí ya especialmente grave, ya que condena a las AFORES a mantener su nivel de ingresos con base a referencias internacionales de sistemas que no son comparables (Estados Unidos de América (EUA), Chile y Colombia), tal y como lo sostuvo la propia Federación Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones (FIAP) en su **"Análisis del proyecto del Ejecutivo que propone poner un límite máximo a las comisiones que cobran las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro en México"**, en el que expresamente sostiene que no existe ninguna conexión entre las formas de comisión que se cobran entre los países de referencia, y que el introducir en la legislación mexicana un componente que obligue a las AFORES a bajar sus precios es un error legislativo con daños irreparables hacia el sistema pensional y a sus participantes, precisando que:

"...Los cambios propuestos al artículo 37 de ley del SAR tienen implicaciones relevantes y potencialmente irreparables que analizaremos a continuación.

4. Efectos en Competencia Económica

La imposición de una cota superior sintética en los términos propuestos, sin hacer espacio para una convergencia gradual de las comisiones a las escalas y características del SAR, inevitablemente generarán una serie de distorsiones económicas negativas que detallamos a continuación.

- Una reducción de comisiones abrupta podría llevar a un precio único, lo que inhibe la competencia entre Afores y afecta la diversidad en servicios disponibles que las Afores ofrecen a los trabajadores.
- Las Afores están sujetas a una gran cantidad de regulaciones, que dejan un margen limitado para la diferenciación y competencia, lo cual reduce la flexibilidad para competir en precios.
- De acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, si la propuesta de regulación contiene alguno de los siguientes impactos, sería necesario realizar una evaluación de los efectos sobre la competencia: a) Limita el número o variedad de proveedores; b) Limita la capacidad competitiva de los proveedores; c) Reduce los incentivos de los proveedores de competir vigorosamente; d) Limita las alternativas e información disponibles para los consumidores. La presente propuesta de modificación al artículo 37 de la Ley del SAR impacta directamente la capacidad y los incentivos de competir de las Afores.

- Dificulta la diversidad de opciones a los trabajadores al reducir la entrada de nuevas administradoras. En un mercado tan regulado como el sector de las Afores se dificulta la entrada de nuevos competidores. Si un nuevo competidor quisiera entrar al sector, tendría dificultades porque al tener pocas cuentas individuales bajo administración y comisiones bajas, sus ingresos esperados serían limitados o incluso negativos. Por lo anterior, difícilmente sería rentable o viable la entrada de nuevos competidores. La premisa que agudiza buena parte del problema es la presencia consabida de fuertes economías de escala en las Afores, tanto en términos de recursos administrados como del número de cuentas individuales bajo gestión.
- Un control de precios afecta a las Afores con menores saldos, incentivando su salida del sistema. Una reducción de ingresos vía comisiones afecta la asignación de recursos para actividades esenciales y exigidas en la regulación, lo cual implica costos en capital humano y en recursos materiales. Las Afores con estas características abonan de forma relevante en la inclusión financiera de México.
- Reduce los incentivos para innovar de las Afores. Una reducción de comisiones reduce la flexibilidad de las Afores para ofrecer servicios y productos diferenciados, e incluso pueden llevar a una limitada permanencia en el mercado.
- Las Afores cuyos clientes tienen menores saldos promedio son las que posiblemente no tendrían la capacidad para cubrir los requerimientos exigidos por el regulador para continuar ofreciendo sus servicios. Estas Afores al brindar servicio principalmente a los trabajadores de menores ingresos, han contribuido paralelamente a la inclusión financiera, lo que se vería afectado con el tope de comisiones.

5. Convergencia a estándares internacionales en el cobro de comisiones

Como se menciona en la propuesta de la reforma, muchos de los sistemas de contribución definida en el mundo han reducido de forma importante sus comisiones que cobran por la administración de los activos y que algunas excepciones incluyen a Colombia, Perú, Reino Unido y a México mismo.

No obstante, también es cierto que cada sistema ha logrado una tendencia a la baja en sus comisiones en función de sus propios tamaños y economías de escala, siendo éstas a su vez, función de toda una serie de particularidades específicas de cada sistema, así como en la economía donde se desarrollan. Las particularidades más evidentes incluyen las características regulatorias, demográficas, los grados de desarrollo económico, la formalidad de su mercado laboral, así como la penetración y profundidad de sus sistemas financieros. Adicionalmente, el sistema de ahorro para el retiro en México en sus inicios mostró un ritmo menor en la convergencia de sus propias comisiones porque entre otras cosas, sus participantes y reguladores llevan desde su inceptión enfrentando problemas particulares de la economía mexicana como la informalidad del mercado laboral, años de preocuparse por el retiro hasta acercarse a los 60 años, bajos niveles de educación financiera de la población y sus implicaciones sobre la movilidad de afiliados entre Afores.

(...)

Conclusiones sobre el comparativo de los 3 países

Como puede observarse, cada uno de estos países tiene un sistema distinto que se adapta a sus particularidades y circunstancias específicas, y su comparación a equivalencia de comisiones no es sencilla ni recomendable al ser una muestra pequeña, arbitraria y poco representativa de la totalidad de los precios internacionales. Destaca que, en los tres países, la fijación de precios no se da por parte del regulador si no por las circunstancias de mercado. Esto contrasta con la propuesta de reforma al tratar de supeditar el precio a tres mercados cuya fijación de precios la dictan las circunstancias específicas de sus mercados en términos de productos (fondos), servicios, costos y obligaciones, e inclusive su relación con otras industrias.

6. Conclusiones Generales

El introducir en la legislación mexicana un componente que obligue a las Afores a bajar sus precios es un error legislativo con daños irreparables hacia el sistema pensional y a sus participantes. Esto se debe a que se fija un mecanismo que liga los precios a condiciones externas y supeditadas a una selección subjetiva y arbitraria de países, cuyo comportamiento de sus sistemas pensionales son distintos y responden a condiciones particulares y endémicas (incluso a otros sectores como el asegurador). En concreto, se les está imponiendo a las Afores un tope a sus comisiones que es inferior al promedio que cobraban las Administradoras de otros países cuando tenían la madurez del sistema mexicano y sobre un ahorro acumulado más bajo por menor tasa de contribución.

Una propuesta con estas características tiene afectaciones graves en el entorno competitivo de las Afores, tanto en el corto como en el largo plazo, que se traducen en un precio único que va a obligar a un reacomodo económico desordenado que repercutirá negativamente hacia la calidad de los servicios y las pensiones de los afiliados.

El establecer un tope tan bajo a las comisiones que pueden cobrar las Afores obligará a éstas a disminuir rápida y fuertemente sus costos, con la consiguiente reducción en la calidad de sus servicios, junto con una esperada concentración en el mercado de las Afores por fusión o quiebra, con el objeto de aprovechar economías de escala. Resulta evidente la inconveniencia política y económica de concentrar en unas pocas manos el principal ahorro de los mexicanos. Asimismo, se generará un fuerte desincentivo para atender a los afiliados de bajos saldos, que son los trabajadores jóvenes, de bajas rentas y que se desempeñan cercanos a la informalidad, lo que es contrario al aumento de la cobertura que requiere México.

El deseo de que las comisiones que cobran las Afores converjan a estándares internacionales es una ambición deseable, pero es un proceso complejo que requiere de un proceso metodológico estrictamente riguroso que obligue a conocer y revisar cada sistema de pensiones que se desee incorporar a la muestra. Adicionalmente, para que los resultados de esa muestra sean realmente una guía confiable de precios de referencia, se debe considerar una muestra considerable que sea estadísticamente significativa y cuyas características sean realmente comparables.



Estos procesos no son sencillos, puesto que los modelos matemáticos tienen limitantes y deben, en diversa medida, incorporar supuestos respecto al comportamiento de los fenómenos que buscan entender. Es deseable contar con metodologías adicionales que permitan tener un modelo comparativo más universal y que tengan la significancia estadística necesaria.

Finalmente, la implementación de un proceso con esas características debe incorporar una gradualidad temporal razonable que le permita a los participantes ajustarse conforme el sistema vaya adquiriendo una “madurez” mayor. ...”

En el caso de Chile y Colombia, el Anteproyecto propone obtener una comisión sobre saldo implícita como la razón del ingreso por comisiones en el año con respecto al saldo promedio de los activos administrados en el año; por lo que se refiere a EUA, se propone la mediana de comisiones de los 2,500 fondos generacionales.

La metodología propuesta contiene otras inconsistencias, en cuanto a Colombia la comisión sobre saldo implícita propuesta no considera todos los rubros de cobro por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en ese país, por lo cual la comisión implícita está subestimada en el Anteproyecto.

El cálculo propuesto por la Junta de Gobierno de la CONSAR para Colombia, sólo incluye: los ingresos por comisiones por la administración de fondos de ahorro obligatorio, retiro programado, afiliados cesantes, y traslado de afiliados, y no se consideran los otros ingresos que se reciben por la administración de los fondos de cesantía (corto y largo plazo), los retiros parciales por cesantía; la administración del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, y el Seguro Previsional. Es decir, si se considera el total de ingresos por comisiones de las AFP en Colombia (excluyendo únicamente los conceptos de ingresos por la administración del ahorro voluntario), a diciembre 2020, el ingreso por comisiones de las AFP asciende a 2.03 billones de pesos colombianos, en lugar de los 1.57 billones considerados en la metodología aprobada que se refleja en el Anteproyecto.

Considerando el total de los ingresos y de los saldos de los activos administrados, la comisión sobre saldo implícita resultante para el caso de Colombia en el año 2020, es mayor a lo que resultaría de aplicar la metodología aprobada por la Junta de Gobierno de CONSAR, ya que la comisión propuesta no refleja la comisión total que cobran las AFP en dicho país. Por lo anterior, se considera que, en el Anteproyecto se deben incluir en el cálculo correspondiente a Colombia, los ingresos totales recibidos por la AFP para estimar un nuevo promedio.

Para el caso de EUA la metodología del Anteproyecto considera el percentil 50 de la distribución de costos de los 2,500 fondos generacionales del mercado; sin embargo, no se especifica la lista de fondos que se utilizarán como referencia, lo cual, evidentemente transgrede igualmente la Garantía de la Debida Motivación de todo acto de autoridad, consagrada en el artículo 16 de la Constitución.

Al respecto, cabe mencionar que los 2,500 fondos generacionales considerados no son comparables con el sector de las AFORES en México, debido a que la mayoría de dichos fondos únicamente gestionan activos, sin considerar las áreas de servicios al trabajador.

El establecer límites máximos a las comisiones cobradas por las AFORES es un claro ejemplo de obstáculos regulatorios, ya que no toman en consideración los determinantes de las comisiones:

- El tamaño de las cuentas individuales (la mayoría de las cuentas registran montos mínimos e incluso con saldo cero).
- Los costos administrativos, operativos y regulatorios.
- La madurez del sistema de ahorro para el retiro y de las administradoras.
- La estructura de costos y condiciones económicas del país.
- Las utilidades, las cuales son necesarias para la existencia y permanencia de las administradoras.

Y finalmente, es preciso destacar la insustentabilidad jurídica de la figura de la “comisión sobre saldo implícito” para estimar que a través de esta comisión se hacen comparables los esquemas de comisiones de Chile, Colombia y Estados Unidos con México, dado que solamente toma como variables para la obtención de ésta, los activos administrados y los ingresos por comisiones, sin tomar en cuenta otras, ni siquiera indiciariamente, lo siguiente:

- Los costos operativos y de administración de estos países, los cuales, se estima que son inferiores a los de las AFORES, dado que en México existe una regulación excesiva en los distintos procesos y procedimientos, lo que incide en el incremento de costos operativos, de administración, de inversión y de capacitación.
- La antigüedad de los sistemas de contribución definida es un factor determinante en el nivel de las comisiones por administración, toda vez que a mayor antigüedad se administra una mayor cantidad de recursos, lo que permite que el costo por la administración disminuya y se alcance el punto de equilibrio.
- En el caso de Estados Unidos, la metodología considera el percentil 50 de la distribución de costos de los 2500 fondos generacionales, sin especificar cuáles son los fondos que se utilizarán como referencia.

Aunado a lo anterior, tales fondos generacionales no son comparables con las AFORES, ya que aquellos se limitan prácticamente a administrar los activos, sin considerar otros procedimientos (unificación de cuentas, separación de cuentas, traspasos, etc.) y servicios esenciales que sí realizan las AFORES; además de la sobre regulación a la que están sujetas las AFORES, a diferencia de tales fondos; todo ello, ineludiblemente implica que los costos operativos y de administración sean mucho más elevados en el caso de las AFORES.

Sobre el particular, cabe señalar que, en Estados Unidos, lo más cercano a una AFORE, son los 10 planes estatales de cuentas individuales (Individual Retirement Accounts) en las que los trabajadores cubren los costos de administración del programa y los gastos operativos. En tales planes, la comisión promedio máxima es del 0.78% y la comisión promedio mínima es del 0.72%.

Por todo lo anterior, de autorizarse la publicación del Anteproyecto en los términos que actualmente se encuentra, se afectaría no solo al Trabajador, cosa que va en contra del objetivo supuestamente señalado en Acuerdo; sino a todo el Sistema de Ahorro para el Retiro.

En tal virtud, es indiscutible que resulta insustentable la justificación de la CONSAR respecto de que la regulación propuesta no general costos de cumplimiento para los particulares. Bajo este tenor, y en atención a lo expuesto, se estima indispensable que esa Comisión requiera a la CONSAR, el Análisis de Impacto Regulatorio.

Por lo expuesto,

A USTED C. COORDINADOR GENERAL DE MANIFESTACIONES DE IMPACTO REGULATORIO, atentamente pido se sirva:

PRIMERO.- Dé vista de las observaciones a que se alude a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Federal de Competencia Económica, y proporcionar la opinión que ésta última Comisión realice de los efectos que pueda tener en la publicación de la Modificación 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, específicamente en cuanto a las barreras a la competencia y libre concurrencia mal establecerse precios máximos.

SEGUNDO.- Respetar el plazo establecido en los artículos 71 y 82 de la Ley General de Mejora Regulatoria y otorgar a los particulares y al sector de las AFORES un plazo razonable para emitir su opinión u observaciones al Acuerdo objeto de las observaciones formuladas en el presente escrito.

Ciudad de México a 18 de octubre de 2021

Atentamente.



XIMENA MONTES DE OCA DESACHY
REPRESENTANTE LEGAL
AFORE AZTECA, S.A. DE C.V.