

PJD-003

12 de marzo de 2008

Señor
MSc. Javier Cascante Elizondo
Superintendente de Pensiones

Estimado señor:

En atención a su consulta respecto a la procedencia legal de la contribución al cobro de la supervisión por parte de los regímenes de capitalización colectiva, la División Jurídica realizó el siguiente análisis.

I. Consulta

El planteamiento que se indica en la consulta es el siguiente:

“Actualmente se hace el cobro por supervisión a todos los supervisados por SUPEN sin embargo no es tan claro si a la luz de la normativa vigente dicho cobro procede sobre aquellos supervisados que administran regímenes de capitalización colectiva que no reciben una comisión por administración de los recursos. En ese sentido, es necesario aclarar si tales regímenes se puede decir que reciben ingresos y si por ende les aplica o no el cobro por supervisión de la forma en que lo realiza la SUPEN”.

II. Normativa aplicable

La obligación de contribuir con el presupuesto de la Superintendencia se encuentra establecida en la Ley Reguladora del Mercado de Valores, concretamente en los numerales 174 y 175, que disponen:

“Artículo 174.- Financiamiento

El presupuesto de las superintendencias será financiado en un ochenta por ciento (80%) con recursos provenientes del Banco Central de Costa Rica y en un veinte por ciento (20%) de los gastos efectivamente incurridos, mediante contribuciones obligatorias de los sujetos fiscalizados.

Artículo 175.- Aparte de cada superintendencia al financiamiento de sus gastos

Cada sujeto fiscalizado por la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones contribuirán, hasta con un máximo del dos por ciento (2%) de sus ingresos brutos anuales, al financiamiento de los gastos efectivos de la respectiva Superintendencia. En el caso de los emisores no financieros, la contribución será de hasta un cero coma uno por ciento (0,1%) anual sobre el monto de la emisión. Mediante reglamento del Poder Ejecutivo, se especificarán los porcentajes de la contribución, según los diversos tipos de sujetos fiscalizados, dentro de los límites máximos antes indicados, de manera que se cubra el veinte por ciento (20%) de los gastos de cada una de las superintendencias. No se impondrá una contribución adicional cuando un mismo sujeto quede sometido a la supervisión de más de una superintendencia, sino que el sujeto de que se trate contribuirá únicamente al presupuesto de su supervisor natural o principal, conforme a los términos del reglamento”.

Los artículos de la Ley citados se encuentran reglamentados por el Decreto Ejecutivo N° 30243-H denominado Reglamento para regular la participación de los sujetos fiscalizados y del Banco Central en el presupuesto de las Superintendencias, que en lo que aquí interesa dispone:

“Artículo 4°—Fijación de la contribución de cada sujeto fiscalizado. El monto de la contribución de cada sujeto fiscalizado se fijará por trimestre vencido. La participación de los entes fiscalizados será proporcional a los ingresos brutos anuales de cada uno de ellos y del gasto efectivo de la respectiva Superintendencia.

En el caso de la SUGEVAL y con el propósito de hacer equitativa la participación de los entes fiscalizados en el presupuesto de esta Superintendencia, el factor de contribución se calculará determinando para cada sujeto el monto máximo que podría cobrarse a cada uno de ellos, esto es, el 2% sobre los ingresos brutos anuales o el 0,1% anual sobre el monto de la emisión registrada y emitida, según corresponda. La sumatoria de los montos resultantes será el monto sobre el cual se determinará la participación que tendrá cada ente regulado. Este porcentaje se aplicará al 20% de los gastos efectivos de cada trimestre, resultando así el monto que deberá aportar cada sujeto.

Las entidades que son emisoras de títulos valores y a la vez entidades fiscalizadas contribuirán solamente como entidades fiscalizadas, es decir, de acuerdo con sus ingresos brutos anuales.

Las entidades emisoras de valores de riesgo soberano, nacionales o extranjeras, están exentas de la contribución a los gastos de supervisión de la Superintendencia General de Valores.

Las entidades emisoras que tengan registradas emisiones de títulos accionarios sin valor nominal contribuirán con base en el valor del capital social registrado en libros.

Las emisiones de valores extranjeros que se registren únicamente para negociar en el mercado secundario de valores, estarán exentas del cobro de los gastos de supervisión de la Superintendencia General de Valores, siempre y cuando se encuentren registrados en el Órgano Regulador en el país de origen.

En el caso del Régimen de Riesgos del Trabajo, los regímenes básicos, fondos de pensiones complementarios creados al amparo de leyes especiales, convenciones colectivas u otra forma normativa, cualquiera que sea su naturaleza, y cualesquiera otros fondos supervisados por la Superintendencia de Pensiones, que no incurran en gastos de administración, se cobrará hasta un 2% sobre un monto imputado para cada uno de esos fondos, cuyo cálculo se hará aplicando a los ingresos brutos de cada uno de esos regímenes básicos y fondos especiales la tasa media de comisiones cobradas por las operadoras. Dicha tasa, a su vez, se calculará en forma ponderada sobre los rendimientos brutos de cada fondo administrado por las operadoras”.

Artículo 5º—Periodicidad y características de la información para el cálculo de los ingresos brutos anuales de los sujetos fiscalizados y entidades emisoras. Los ingresos brutos de cada uno de los sujetos fiscalizados se determinarán con base en la información contable que éstos deberán remitir a la respectiva Superintendencia.

Los cobros parciales se harán con corte al 31 de marzo, 30 de junio y 30 de septiembre y se calcularán proyectados a partir de los ingresos acumulados desde el 1º de enero hasta la fecha de corte antes indicadas, para lo cual se dividirán los ingresos brutos entre el número de meses acumulados y el resultado se multiplicará por doce meses.

Para el trimestre que finaliza el 31 de diciembre, se utilizará la información anual auditada, debiendo llevarse a cabo los ajustes necesarios para que el monto total de las cuotas cubiertas por cada entidad fiscalizada esté en función tanto de los

ingresos brutos anuales auditados como del gasto total efectivo del presupuesto de la Superintendencia correspondiente.

En cuanto al monto de las emisiones de valores, cada trimestre se tomará un promedio simple del monto de las emisiones registradas y emitidas al corte de cada uno de los trimestres del año en cobro, en la Superintendencia General de Valores. Para el trimestre que finaliza el 31 de diciembre, deberán llevarse a cabo los ajustes necesarios para que el monto total de las cuotas cubiertas en cada año por cada emisor esté en función tanto del promedio simple de las emisiones registradas y emitidas al cierre de cada uno de los cuatro trimestres antes señalados, como del gasto total efectivo del presupuesto de ese año de la Superintendencia General de Valores.

El gasto efectivo corresponde al gasto real erogado durante el año, por lo que en él se incluirán aquellas partidas presupuestadas al 31 de diciembre del año anterior, pero cuya erogación se dio en los dos primeros trimestres del año en cobro.

Para aquellas entidades que a la fecha de cálculo no estén al día en la remisión de la información financiera, se deberá proyectar los ingresos anuales utilizando la metodología indicada en este artículo, para lo cual se tomarán los ingresos acumulados del último estado financiero presentado.

Artículo 6°—Reglas para el cálculo de los ingresos brutos anuales de las entidades fiscalizadas. Los ingresos brutos para cada una de las entidades fiscalizadas se calcularán conforme lo establezca cada una de las Superintendencias en su Plan de Cuentas” (el subrayado no es del original).

Cabe destacar que expresamente el numeral 4 transcrito se refiere a los regímenes básicos y fondos especiales, **que no incurran en gastos de administración**, indicando una fórmula para el cálculo.

III. Obligación de contribuir con el presupuesto de la Superintendencia

Respecto a la obligación de los sujetos fiscalizados de contribuir con el presupuesto de las Superintendencias, la Procuraduría General de la República ha tenido oportunidad de referirse en reiteradas ocasiones. De esos criterios se puede concluir lo que a continuación se indica.

1. Por disposición legal es deber de todos los entes fiscalizados contribuir con el presupuesto del órgano fiscalizador, porque de ese servicio obtienen beneficios. En ese sentido señaló el órgano procurador:

“Del primer párrafo del artículo 175 se desprende el deber de cada entidad fiscalizada de financiar al respectivo órgano fiscalizador, para lo cual se establece que el aporte podrá alcanzar hasta un dos por ciento de los ingresos brutos anuales de la entidad fiscalizada. Ese deber de contribuir tiene naturaleza tributaria: es una contribución especial. En efecto, se trata de un tributo cuyo hecho generador es la obtención de beneficios derivados de la realización de actividades estatales y ‘cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación’ (artículo 4° del Código Tributario). En este caso, contribución especial derivada de la obtención de los servicios de regulación y fiscalización por parte de la Superintendencia correspondiente. La actividad de regulación y fiscalización satisface simultáneamente intereses públicos y proporciona ventajas a los entes fiscalizados, de allí que éstos deban contribuir, obligatoriamente, con ese financiamiento” (C-198-99, el subrayado no es del original).

“Así las cosas, y dada la naturaleza tributaria que tiene la contribución que se establece en los numerales transcritos, y en vista de que el hecho generador se da con la obtención de beneficios derivados de la realización de las actividades estatales, sea, en este caso, la actividad de supervisión y fiscalización que despliega la SUPEN sobre el FRE, hemos de concluir, necesariamente, que la CCSS está en la obligación de pagarla ... Por otra parte, atendiendo a un principio de justicia distributiva, también debemos concluir que todos aquellos sujetos supervisados por la SUPEN deben contribuir a financiar su presupuesto, por la elemental razón de que obtienen beneficios de ese servicio. En primer lugar, porque garantiza la solvencia financiera de la entidad o los fondos. En segundo término, porque su supervisión y fiscalización les imprime confianza, lo cual es más cierto, cuando los sujetos supervisados están interactuando en un mercado. Por último, ante una eventual crisis, con la intervención oportuna y prudente del órgano supervisor, se puede evitar la quiebra de la entidad supervisada o la extinción del fondo. Está de por demás afirmar, que todo lo anterior se traduce en un importante beneficio a favor de los trabajadores que han depositado la confianza, sus escasos recursos y sus esperanzas en la entidad fiscalizada o en el respectivo fondo. Desde esta perspectiva, la intervención de la SUPEN constituye una garantía de que los recursos del FRE van a ser administrados bajo las más estrictas normas de

prudencia, siguiendo los criterios técnicos contables y financieros, todo lo cual provocará, salvo caso fortuito o fuerza mayor, una solidez financiera permanente del fondo, con lo que se cumplirá, irremediamente, el fin que se propuso el legislador con su creación (artículo 21 de la Ley n.º 17 de 22 de octubre de 1943, Ley Constitutiva de la CCSS). En tercer lugar, existe un marcado interés público en que la SUPEN fiscalice y supervise este tipo de fondos. La razón es simple; en un mundo tan interrelacionado, donde las entidades y los fondos no pueden verse como compartimentos separados, sino como partes de un sistema, es prudente, lógico y de sentido común la supervisión y fiscalización de la SUPEN sobre todas las entidades y los fondos de pensiones” (C-223-2001, el subrayado no es del original).

2. El costo de la supervisión debe ser considerado como un gasto necesario para la operación del ente fiscalizado. En relación con este punto, mediante dictamen **C-073-2004**, indicó:

“Asimismo, resulta claro que la fiscalización tiene un costo, el cual debe ser asumido por la entidad fiscalizada. En ese sentido, el costo que para la entidad fiscalizada tiene la fiscalización debe ser analizado como un gasto necesario para su operación. Es, pues, uno de los gastos administrativos a que se refiere la Ley Constitutiva de la Caja. Por tanto, un gasto que no corresponde a una finalidad ajena a los seguros sociales y que, consecuentemente, puede ser cubierta con los recursos correspondientes” (C-073-2004, el subrayado no es del original).

3. La contribución especial establecida en los artículos 174 y 175 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores es un tributo, respecto al cual la Superintendencia respectiva es el acreedor y el ente fiscalizado el sujeto pasivo. El hecho generador está constituido por la fiscalización efectiva realizada a los sujetos pasivos; **la base imponible está constituida por los ingresos brutos anuales de los sujetos fiscalizados.**

Al respecto, en relación con una consulta en la cual se solicitó criterio técnico jurídico sobre si las personas inscritas en la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), en virtud del artículo 15 de la “Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas”, Ley N° 8204, deben contribuir al financiamiento del presupuesto de SUGEF según lo establecido en el “Reglamento para Regular la Participación de los Sujetos Fiscalizadores y del Banco Central en el Financiamiento del Presupuesto de las Superintendencias, la Procuraduría señaló:

“Teniendo en cuenta los antecedentes antes expuesto, no queda la menor duda de que la contribución que deriva de la relación de los artículos 174 y 175 de la Ley N° 7732 es jurídicamente una contribución especial, y por ende califica como un tributo según la clasificación tripartita contenida en el artículo 4° del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Tributo cuyos elementos esenciales se encuentran debidamente identificados en dichas normas. Así, el sujeto acreedor lo serán la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones; el sujeto pasivo lo serán las personas físicas o jurídicas fiscalizadas; el hecho generador está constituido por la fiscalización efectiva realizada en los sujetos pasivos; la base imponible está constituida por los ingresos brutos anuales de los sujetos fiscalizados. En cuanto a la tarifa el legislador establece un máximo del dos por ciento (2%) de los ingresos brutos anuales de los fiscalizados, o un mínimo del 0.1% en el caso de los emisores no financieros sobre el monto de la emisión. Aparte de ello, corresponde al Poder Ejecutivo mediante reglamento especificar los porcentajes de la contribución, según los diversos tipos de sujetos fiscalizados, dentro de los límites antes indicados...Partiendo de lo anterior, podemos afirmar entonces que las personas físicas o jurídicas que desempeñen actividades de las indicadas en el artículo 15 de la Ley N° 8204 y relacionadas con la legitimación de capitales, se constituyen en sujetos pasivos de la contribución prevista en los artículos 174 y 175 de la Ley N° 7732. Consecuentemente si dichas personas se encuentran registradas en la Superintendencia de Entidades Financieras, se encuentran obligadas a contribuir con el presupuesto de dicha superintendencia” (C-310-2006, el subrayado no es del original).

En el caso concreto de la Superintendencia de Pensiones, en el Manual de Cuentas de los Regímenes de Capitalización Colectiva, se establece en la cuenta código 500 lo que comprenden los **ingresos** de esos regímenes, así por ejemplo productos sobre inversiones, ingresos por intereses, ingresos por dividendos, ingresos por rendimientos, intereses sobre saldos en cuentas bancarias, etc. En este orden de ideas, según la misma normativa de la Superintendencia, los regímenes de capitalización colectiva registran en sus cuentas **ingresos** y por lo tanto sobre esa base imponible se debe realizar el cálculo del monto de la contribución al presupuesto.

De tal suerte que, en el caso de los regímenes colectivos el hecho generador que contemplan las normas se cumple: la Superintendencia realiza la supervisión y en consecuencia los sujetos fiscalizados deben contribuir a su presupuesto, el monto de esa contribución se determina según una base imponible definida previamente por el artículo 4 del Reglamento citado.

IV. Conclusión

A la luz de los razonamientos expuestos, según la misma normativa de la Superintendencia, los regímenes de capitalización colectiva registran en sus cuentas ingresos y por lo tanto sobre esa base imponible se debe realizar el cálculo del monto de la contribución al presupuesto.

Cordialmente,



Jenory Díaz M.
Abogada Encargada



Silvia Canales C.
Directora