



**Departamento de Estudios Especiales y
Valoración de Riesgo**

DI-1998-02

**LA SUPEN DENTRO DEL PROCESO
DE TRANSFORMACION DEL
SISTEMA DE PENSIONES
COSTARRICENSE**

Ronald Chaves Marín

Julio de 1998

Las ideas representadas en este documento son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan la opinión de la Superintendencia de Pensiones

DI-1998-02

**LA SUPEN DENTRO DEL PROCESO DE TRANSFORMACION DEL SISTEMA DE
PENSIONES COSTARRICENSE**

Julio, 1998

Ronald Chaves Marín

Introducción.

Los sistemas de pensiones deben ser objeto de un riguroso examen, pues en muchos casos sufren de un desfinanciamiento estructural intrínseco, lo que unido a otros factores, constituye la principal amenaza para su colapso. Cualquier sistema comienza a entrar en crisis cuando su principal régimen de reparto madura y la población envejece. Las dificultades se agravan cuando no existen suficientes incentivos para una administración eficiente ni se percibe como una forma de ahorro, cuando no hay uniformidad en los beneficios y la fiscalización es débil o nula. Todo esto justifica la necesidad de emprender reformas para rescatar los objetivos básicos de estimular el ahorro y mitigar la pobreza en la vejez.

Costa Rica no está exenta de esta problemática, pues cuenta con un régimen público de pensiones que empieza a mostrar esos síntomas. En efecto, el país tiene un sistema que resulta muy costoso para el Estado, con aportes desvinculados a los beneficios y con serias distorsiones, especialmente respecto a la distribución del ingreso. Estas son razones suficientes para emprender el camino hacia las transformaciones que aseguren que nuestro sistema cumpla su objetivo principal.

Al lado de esos sistemas tradicionales, recientemente surgió el régimen privado de pensiones complementarias, sistema con un gran potencial para contribuir al ahorro y al mercado financiero, siempre que funciona bajo una regulación adecuada. Esta labor ha sido encomendada a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), cuya gestión se describe en este artículo. La forma en que se ha venido desarrollando este sector y el entorno de seguridad y transparencia al que se ha orientado su supervisión, constituyen aspectos muy positivos que pueden aportar mucho dentro de una estrategia más ambiciosa de reformas al sistema global de pensiones, cuyo objetivo principal sea proveer una solución permanente a sus dificultades.

Antes de describir los avances logrados en materia de organización y regulación por parte de la Superintendencia de Pensiones, se ofrece un resumen de los principales problemas globales que enfrenta el sistema de pensiones en Costa Rica y se explican las características operativas bajo las cuales se concibió el régimen privado de pensiones complementarias. En la gestión del ente regulador se destacan los procedimientos y mecanismos que ha puesto en práctica la institución para el funcionamiento del régimen, su seguridad y rentabilidad, todo lo cual queda plasmado en la normativa que ha emitido, en los proyectos concretos que está llevando a cabo y en su quehacer diario. El artículo concluye con un comentario sobre las opciones de reforma, que aunque enfatiza en medidas que pretenden mejorar la gestión reguladora y fortalecer el régimen existente, pasa revista sobre las acciones dirigidas a una reforma limitada y sobre las que implican una transformación más radical del sistema.

I. BREVE DESCRIPCION DEL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA

Antes de entrar en el tema de los avances en la gestión reguladora y supervisora por parte de la Superintendencia de Pensiones de Costa Rica, conviene echar un vistazo al sistema global de pensiones en el país, para tener un marco más amplio de referencia y profundizar en la problemática que enfrenta el sector. Esta descripción cobra mayor relevancia cuando se toma en cuenta su impacto sobre la economía en general y en particular, sobre el ahorro, el mercado de capitales, las finanzas públicas, la distribución del ingreso y los mercados laborales.

El sistema de pensiones en Costa Rica está constituido por cinco regímenes claramente diferenciables: el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), considerado el régimen general de la seguridad social en el país; el Régimen General Transitorio de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (Ley Marco), que agrupa 17 regímenes especiales que existían antes de 1992 con sus propias reglas y condiciones; el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, dirigido a los de educadores públicos y privados; el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, que cubre a los empleados y funcionarios de ese sector y el Régimen Privado de Pensiones Complementarias, que agrupa a los fondos privados de pensiones, campo de acción de la SUPEN.

1. El Régimen de la CCSS

La CCSS se establece en 1941 como la principal institución de seguridad social del país, con el objetivo de proveer cobertura en forma obligatoria para invalidez, vejez y muerte, así como brindar beneficios por maternidad y enfermedad. Esta entidad cubre aproximadamente el 45% de la población trabajadora total, lo que incluye al sector privado que se afilia y a cerca del 60% de los empleados del sector público públicos.

El régimen de pensiones de la CCSS es un sistema de beneficio definido, parcialmente financiado y basado en primas escalonadas. En un sistema como este, la tasa de contribución se establece a un nivel suficientemente alto para crear una reserva, de tal forma que los ingresos por contribuciones y rendimientos de las inversiones cubren los gastos por pensiones y los costos administrativos durante un periodo determinado de tiempo. Cuando tales ingresos dejan de ser suficiente para cubrir los gastos, se hace necesario aumentar la contribución, o bien reducir los beneficios.¹ Estos requieren revisiones actuariales periódicas, que en Costa Rica se han tendido a retrasarse.

2. Los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional.

Los empleados públicos que no pertenecen al régimen de la CCSS, están cubiertos por 19 regímenes especiales e independientes financiados en su mayor parte con cargo al Presupuesto Nacional. Estos esquemas cubren a aproximadamente el 5% de la población trabajadora, la mayoría de los cuales (17) fueron unificados mediante la Ley Marco 7302 del 15 de julio de 1992, dejando por fuera a los trabajadores del Magisterio Nacional y del Poder Judicial.

El régimen de pensiones del Magisterio Nacional se estableció desde finales del siglo pasado, con una contribución baja (5%) por parte de los trabajadores de la educación, con la subsidiariedad del Estado en caso de insuficiencia financiera y con otras características propias de los regímenes de reparto. Aunque ha sido modificado en diferentes oportunidades, no fue sino hasta 1992 y 1995 en que se introdujeron reformas sustanciales en cuanto a administración, financiamiento, beneficios

¹ En Costa Rica los ajustes se han realizado en la edad de retiro en vez de hacerlo vía tasa de contribución.

y requisitos. Los cambios más importantes se relacionan con la contribución de los afiliados, los criterios de elegibilidad, los beneficios y el estableciendo un fondo de capitalización para los nuevos empleados.

El Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial es el otro régimen especial independiente que quedó fuera de la Ley Marco y que ofrece importantes beneficios con una contribución reducida por parte de los empleados. Este régimen no ha sufrido modificaciones, aunque se han dado internos por hacerlo.²

3. Los fondos privados de pensiones

Los fondos de pensión y los planes de capitalización, ocupacionales o personales, normalmente surgen con el fin de ofrecer protección adicional a quienes desean un mayor ingreso en la vejez. Constituyen una forma de ahorro contractual que tiende a resultar interesante en cuanto a riesgo y rendimiento para el ahorrante, teniendo potencial para convertirse en una fuente adicional de financiamiento de mediano y largo plazo

Los fondos privados de pensiones en Costa Rica surgen básicamente por razones de oferta y demanda en los mercados financieros. Por un lado, algunos sectores, cubiertos o no por el régimen público de pensiones, han sentido la necesidad de ahorrar para incrementar sus posibilidades después del retiro, ante la creciente incertidumbre que con respecto a los beneficios ha mostrado los regímenes de pensiones tradicionales, sobretodo en lo relativo al nivel de reemplazo esperado después de la jubilación. La segunda razón del surgimiento de estos planes reside en la evolución que han venido experimentando los intermediarios financieros, ligados principalmente a la actividad bancaria, que en su afán por diversificar e innovar sus productos comenzaron a ofrecer planes de ahorro preventivo de mediano y largo, principalmente mediante la figura del fideicomiso. De esta forma, por un lado se fue creando poco a poco la necesidad por ahorro preventivo y por otro, comenzaron a surgir opciones atractivas para estos sectores.

Lo anterior permitió que, al lado de los fondos de beneficio definido, administrados por el sector público y financiados en forma impositiva por la clase trabajadora activa, fueran emergiendo planes voluntarios de capitalización individual que, aunque no estaban orientados exclusivamente a fines de pensión, comenzaron a desarrollar sistemas totalmente financiados, sujetos a ciertas condiciones para el retiro y que ofrecían planes de contribución definida.

Los afiliados a estos planes son ahorrantes que actúan por motivos preventivos más que por mera rentabilidad, razón por la cual ameritan una supervisión distinta y más rigurosa que la que se aplica a otros fondos o instrumentos de inversión, orientada por tanto, a proteger a los participantes contra las decisiones mal fundadas en materia de inversiones, mantener el riesgo dentro de límites razonables y en alguna medida, velar por el cumplimiento de los compromisos pactados entre el ahorrante y el administrador de tales fondos.

4. La problemática del sector

Costa Rica, como la mayoría de países del mundo, enfrenta dificultades en su sistema de pensiones, los cuales demandan un análisis serio y la decisión de buscar soluciones con carácter permanente. Sin el afán de ser exhaustivo, los siguientes son los problemas básicos que presenta el sector público de pensiones en el país:

² Desde 1993 existe en el Congreso un proyecto de reforma cuyo trámite ha sido muy lento.

- a. Es un sistema que resulta muy costoso para el Estado. La contribución del Gobierno a la CCSS constituye aproximadamente el 3% de su presupuesto, mientras que un 12% del mismo se gasta en los regímenes especiales. El gasto total en estos regímenes públicos constituye poco más del 4% del PIB, la mitad constituida por los gastos de la CCSS y el resto el gasto del Gobierno en los regímenes especiales.

Ese costo está influido, entre otras cosas, por la edad de retiro³, la alta tasa de reposición, el establecimiento de pensiones mínimas (80% del salario mínimo en el caso de la CCSS y mayores aún en los otros regímenes), la existencia de topes máximos que estimulan la evasión, el salario de referencia para el cálculo de la pensión (en el caso de la CCSS, los 48 salarios mensuales más altos durante los 5 últimos años) y el alto porcentaje de pensiones por incapacidad (30% del gasto por pensiones en el caso de la CCSS).

- b. Los beneficios de estos regímenes tienden a ser generosos y difíciles de sostener. Aún cuando los mismos varían de un régimen a otro en cuanto a salario de referencia, tiempo de servicio, tasas de reposición, edad de retiro y otras condiciones, en general, su nivel se considera alto y difícil de sostener en el largo plazo.
- c. El sistema opera con bajas tasas de contribución por parte del futuro beneficiario . Por ejemplo, en el caso del régimen de la CCSS el patrono contribuye con un 2.5%, el trabajador con un 4.75% y el Gobierno con 0.25%; tasas muy por debajo de los estándares internacionales. En el caso de los regímenes especiales, la contribución es sumamente baja, comparada con los beneficios.
- d. El ligamen que existe entre las contribuciones y los beneficios es sumamente débil. La existencia de pensiones mínimas y los topes máximos, así como las demás características, hacen que el sistema tienda a ser muy redistributivo y que estimule la evasión, puesto que los contribuyentes lo perciben como un impuesto al trabajo en vez de un esquema de ahorro forzado.
- e. La indexación por inflación es inadecuada. No existe un ajuste automático, ni regular por inflación; dándose únicamente cuando se consiguen fondos disponibles. En este sentido el sistema por un lado promete tasas altas de reposición y por otro aliviana la carga financiera mediante la no indexación de los beneficios a la inflación.
- f. A pesar de no existir un sistema explícito de retiro anticipado, el retiro por incapacidad resulta un buen sustituto. En el caso de la CCSS, se estima que cerca de un 30% del gasto por pensiones se da por este concepto.
- g. Los beneficios de pensión y los servicios de salud se mantienen juntos, de tal forma que los segundos se pagan con las contribuciones para pensión. Esto debilita aún más la relación aporte/beneficio y contribuye al deterioro financiero del sistema.
- h. Las reservas del sistema no han sido bien invertidas. La totalidad se invierte en bonos del Estado y en no pocas ocasiones, a tasas por debajo de las del mercado. Por ejemplo, en el

³ En el caso del régimen de la CCSS la revisión más reciente ubicó las edades de retiro en 61 años y 11 meses para los varones y 59 años y 11 meses para las mujeres. No se descarta la necesidad de una nueva revisión.

caso de las inversiones del régimen de pensiones de la CCSS, las tasas de rendimiento obtenidas han sido negativas o muy bajas, en términos reales.

5. Efectos distributivos

Además de estimular los esfuerzos individuales de ahorro para el retiro, un sistema de pensiones debe procurar cierta redistribución del ingreso a favor de los sectores más pobres. En el caso de Costa Rica, a pesar de que el sistema de pensiones tiene objetivos de equidad y seguridad en la vejez, su estructura muestra efectos redistributivos adversos.

En primer lugar, el Gobierno contribuye a los regímenes especiales y a la CCSS, por lo que se da una redistribución de los no cubiertos (sectores más pobres) hacia los cubiertos, y dentro de estos últimos, de los cubiertos por la CCSS hacia los que pertenecen a los regímenes especiales. Se perjudica a los pensionados por la inadecuada indexación y se favorece a los pensionados por incapacidad, así como a los empleados con menos años de servicio. En el caso del seguro social, se da la redistribución de los que no pueden completar el número requerido de cuotas o el plazo mínimo de 20 años (que pierden sus derechos a pensión) hacia los que sí lo hacen y de aquellos que no pueden evadir (empleados del sector público) hacia los que sí lo pueden hacer (sector privado). Finalmente, como en todos sistemas de beneficio definido, el régimen de pensiones costarricense redistribuye de los sectores pobres a los de mayor ingreso, debido a las diferencias en cuanto a expectativas de vida y en los patrones de ingreso.

Obviamente, no todos los efectos adversos que se anotaron son atribuibles a errores de diseño del sistema; muchos son propios de un régimen de seguridad social que tiene múltiples metas, no todas compatibles y, en algunos casos, sujetas a la manipulación por parte de los grupos interesados..

Además de lo apuntado en los párrafos anteriores, Costa Rica cuenta con una estructura demográfica poco favorable. La población mayor de 60 años ha mostrado un fuerte incremento⁴ y el sistema se está acercando al grado de madurez que puede provocar, en el corto plazo, un problema estructural.

II. EL SISTEMA DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS .

La ausencia de una cobertura privada voluntaria para las necesidades de la vejez, la inexistencia de seguros que contemplen esta opción, el surgimiento de algunos esquemas previsionales sin regulación específica y la necesidad de dar un primer paso en dirección hacia una reforma integral del sistema de pensiones en el país, justifican la promulgación de la Ley 7523 del 7 de julio de 1995, que autoriza a creación de los sistemas de planes privados de pensiones complementarias y de ahorro individual, crea el organismo supervisor y sienta las bases para su regulación. Esta ley se complementa con el Reglamento General, publicado mediante Decreto No. 25593-H del 12 de noviembre de 1996 y una serie de directrices y reglamentos emitidos por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

A continuación se describe las principales características con que está concebido este sistema de pensiones complementarias.

⁴ Se espera que la población actual se haya duplicado para el año 2.020.

1. NATURALEZA DE LOS FONDOS.

Se trata de un instrumento orientado a otorgar beneficios complementarios a los que ofrece la Caja Costarricense de Seguro Social y los demás regímenes estatales mencionados. El sistema previsto en la legislación costarricense requiere la presencia de los tres elementos básicos del esquema de capitalización: una entidad administradora, una estructura de cuentas individuales y una cartera de activos financieros propiedad de los contribuyentes.

a. La entidad administradoras.

Los agentes administradores de los fondos de pensión complementaria son las **Operadoras de planes de pensiones**, que según lo define la legislación costarricense, son entidades especializadas en recibir los aportes, constituir los fondos, administrarlos y otorgar los beneficios previstos en la citada ley. Estas empresas, cuyo objeto único es lo mencionado, pueden ser sociedades anónimas del sector privado, o departamentos especializados de los bancos del Estado, el Banco Popular, el INS y la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

Estas instituciones financieras pueden manejar fondos en moneda nacional o extranjera, pero manteniendo independencia entre cada fondo y la debida separación entre los registros contables de la empresa y de los fondos. Los servicios que pueden ofrecer son planes de capitalización individual y planes de pensiones complementarias. Deben cumplir algunos requisitos mínimos para ser autorizadas y aportar el capital mínimo, que por ley se estableció en la cuarta parte del capital inicial de los bancos privados.

Una vez en operación, estas empresas están obligadas a suministrar al ente regulador, información precisa sobre varios aspectos, acatar las disposiciones dictadas en materia de inversión y administración de los fondos, mantener los títulos bajo custodia adecuada, constituir una reserva para pérdidas de capital, cumplir los términos de los planes ofrecidos y llenar algunos requisitos mínimos con respecto a la información que deben suministrar a sus afiliados y público en general.

b. Estructura de cuentas individuales

Las operadoras manejan cuentas individuales en las que se acumulan los aportes y el rendimiento proporcional que se obtiene por la inversión de los recursos del portafolio. Se trata entonces de un sistema de cuentas individuales de capitalización, en las que periódicamente se van acreditando los aportes y los rendimientos correspondientes a cada afiliado.

c. Cartera de activos financieros.

Los recursos que capten las operadoras y los rendimientos netos deberán ser invertidos para el provecho patrimonial de los afiliados, bajo las condiciones especificadas por el organismo supervisor. De esta forma, se va constituyendo la cartera de activos financieros, que pasa a ser propiedad alícuota de los afiliados y como se indicó, será administrado en forma independiente y separada del patrimonio de la operadoras.

2. OTRAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES DE PENSIÓN COMPLEMENTARIA

a. Requerimientos de edad y cotización

En estos planes los requerimientos de edad y cotización se establecen libremente entre las partes; una vez cumplidos los requisitos, el afiliado podrá disponer de los recursos en la forma de retiro total, retiro parcial con derecho a mantener la cotización mensual, o compra de una pensión vitalicia, mediante la intervención de una compañía de seguros.

b. Retiros anticipados

Los aportes a un plan de pensión complementaria tienen carácter irrevocable durante los primeros cinco años de ingreso al régimen, es decir, no se pueden retirar los recursos antes de cumplir ese plazo y haber cumplido 60 cuotas de aporte. Cuando existen contratos con un plazo mayor al mínimo, el afiliado podrá retirar sus fondos en forma anticipada, pero cuando el motivo del retiro es distinto a la jubilación, la operadora podrá cobrar una comisión máxima del 6% para resarcir sus gastos administrativos y deberá trasladar al Estado otro 6% de los aportes realizados por el afiliado para compensar los beneficios fiscales recibidos.

c. La estructura de comisiones

Las operadoras reciben una comisión como pago compensatorio por sus servicios, la cual puede ser ordinaria o extraordinaria. La comisión ordinaria, destinada a cubrir el costo de administración del fondo y la utilidad de la operadora, es establecida por cada ente administrador y consiste en un porcentaje fijo máximo (10% en la actualidad) que se aplica sobre los rendimientos nominales que generan las inversiones, no sobre los aportes realizados ni sobre los saldos del fondo. Las comisiones extraordinarias se pueden cobrar en caso de servicios de carácter voluntario, adicionales a los derivados de la administración. En ambos casos, el organismo regulador tiene la potestad de establecer el porcentaje máximo, pero una vez que la operadora decida un porcentaje específico, este será de aplicación uniforme para sus afiliados.

3. LOS PARTICIPANTES EN LOS FONDOS DE PENSIÓN COMPLEMENTARIA.

a. El afiliado y sus derechos

El **afiliado** es la persona física que se adscribe a un plan de pensión complementaria. Con esta finalidad, se suscribe un contrato entre el afiliado y la operadora, en el cual se estipulan los derechos y deberes de las partes involucradas y las demás las condiciones del plan, entre otros, el monto del aporte, su forma de pago, el plazo de vigencia, comisiones a cobrar, beneficiarios, información entre las partes, condiciones para el retiro anticipado, etc.

El afiliado tiene facultad de libre transferencia cada seis meses y sus aportes son deducibles para efecto del impuesto sobre la renta, hasta por un 10% del ingreso bruto mensual.

b. El cotizante.

La Ley 7523 deja abierta la posibilidad de que cualquier patrono del sector privado pueda participar régimen en calidad de **cotizante**. Como tal, podrá contribuir voluntariamente a un plan con la intención de fortalecerlo y ampliar los beneficios a favor de sus trabajadores. Además, todo patrono, de común acuerdo con el trabajador, podrá destinar un porcentaje con cargo a la cuenta

de auxilio por cesantía. En ambos casos, la contribución es deducible del impuesto a la renta de la empresa, hasta por un monto igual a la tasa máxima de cotización patronal.

III. ORGANIZACIÓN Y GESTION DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES

De la descripción anterior se resume que el régimen privado de pensiones en Costa Rica es de carácter voluntario, de capitalización individual y administrado por una entidad financiera privada especializada. Para que un sistema como este funcione adecuadamente es preciso crear instituciones de ahorro confiables y sujetas a una supervisión prudencial y preventiva. Esto último significa, entre otras cosas, que los recursos administrados se inviertan de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad, que exista contenido económico para cubrir los beneficios que se prometen y que se constituyan y utilicen apropiadamente las reservas requeridas. Se requiere además un flujo adecuado de información sobre los fondos y las operadoras, que la publicidad no induzca a errores o confusiones y que el organismo supervisor tenga la potestad de sancionar, intervenir o suspender a la entidad administradora, en caso de infracción o incumplimiento de obligaciones.

Por su naturaleza, este tipo de ahorro requiere protección contra la posibilidad de una mala administración, vigilancia para que no estén excesivamente expuestos a los movimientos adversos del mercado o a acontecimientos de índole macroeconómico y la verificación constante del cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte quienes los administran.

Por las razones anteriores, más allá de simplemente supervisar un sector emergente, la gestión de la SUPEN debe percibirse dentro de la necesidad por crear el nivel de confianza necesario que permita fortalecer el sector y estimular el ahorro de largo plazo. Esto justifica la organización y funcionamiento de un ente regulador de carácter público, orientado a dar seguimiento continuo a los agentes participantes y a los mecanismos utilizados, siempre con el objetivo de salvaguardar los intereses de los afiliados y lograr la consolidación del sistema.

1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA SUPEN

Una vez que la regulación y fiscalización de los fondos de pensión complementaria se convirtió en interés público con la promulgación de la Ley 7523, corresponde a la SUPEN la labor de poner a funcionar el sistema, de acuerdo con los objetivos ahí estipulados. Este organismo, concebido como órgano de máxima desconcentración, con personalidad y capacidad jurídicas instrumentales y adscrito al Banco Central de Costa Rica, comienza a operar formalmente a partir del 18 de agosto de 1996, bajo la dirección de sus primeras autoridades, el Lic. Olivier Castro Pérez, Superintendente, y la Licda. Ana Rodríguez Aguilera, Intendente y de su Consejo Directivo, que por disposición legal está integrado por el Ministro de Hacienda, el Superintendente de Pensiones, el Superintendente General de Entidades Financieras, el Gerente de la Comisión Nacional de Valores y un miembro nombrado por el Poder Ejecutivo.

La responsabilidad de constituir la nueva institución y de iniciar sus labores recayó en sus autoridades superiores, quienes concibieron su organización como una oficina altamente tecnificada y dotada de un reducido número de funcionarios de reconocida capacidad profesional. Una vez definido su propio personal y material de apoyo, la SUPEN inicia sus labores promulgando la normativa que se consideró básica para poder echar a andar el sistema, de acuerdo con los objetivos de la ley citada.

Además de las autoridades superiores el ente regulador está constituido por las siguientes dependencias:

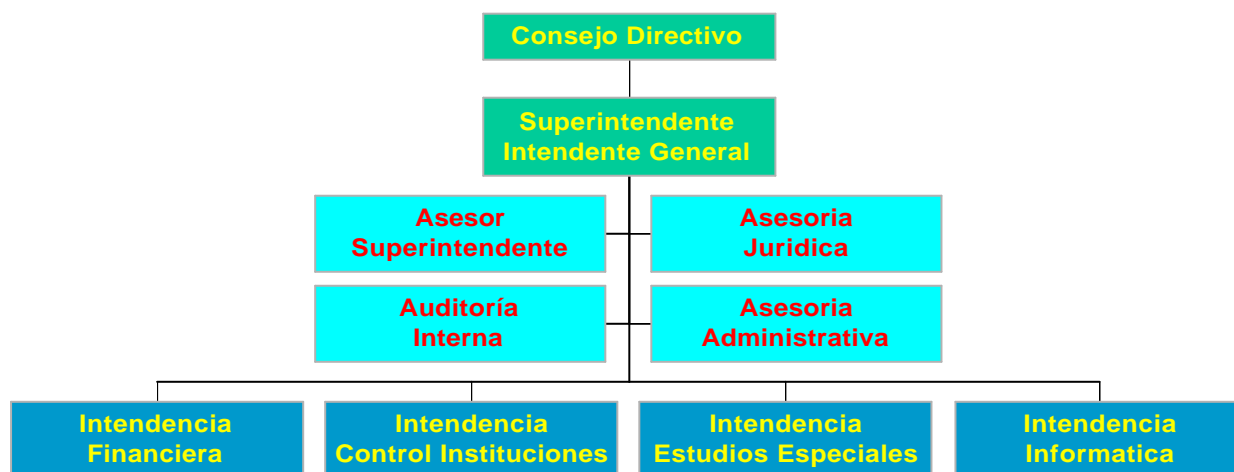
Intendencia Financiera. Encargada de velar por la estabilidad, solvencia y rentabilidad de los fondos y de las respectivas operadoras, así como de supervisar, analizar, evaluar y controlar todo lo relacionado con la inversión de los recursos.

Intendencia Control de Instituciones. Cuida que la información que brindan las operadoras refleje razonablemente su situación financiera, económica y patrimonial. Lleva a cabo la vigilancia permanente del funcionamiento de esas empresas y de los fondos que manejan en materia contable, administrativa, financiera y jurídica, siendo la encargada de realizar inspecciones periódicas “in situ” .

Intendencia de Estudios Especiales y Normas. Desarrolla estudios analíticos e investigaciones sobre temas específicos, da un seguimiento continuo al sistema de pensiones con el fin de contribuir al desarrollo de este sector y a su adecuada regulación y supervisión. Se encarga de redactar la mayor parte de la normativa y su discusión interna; además, se le encomienda la labor de difusión y de elaborar la información estadística, financiera y económica sobre el sector.

Intendencia Informática. Es la encargada de proveer el sistema de información y las herramientas informáticas que apoyen la función de supervisión y fiscalización de la Superintendencia, así como desarrollar, ejecutar y mantener actualizado el plan de desarrollo de sistemas de la entidad.

Superintendencia de Pensiones



Como complemento de su función sustancial, la SUPEN cuenta con una **Asesoría Jurídica**, que es la unidad consejera y consultora en materia legal y una **Asesoría Administrativa**, que busca el uso óptimo de los humanos y materiales. El cumplimiento de las labores propias de la institución de acuerdo con las leyes, reglamentos y acuerdos del Consejo Directivo, es verificado por la **Auditoría Interna**, que también comprueba la aplicación, suficiencia y validez del sistema de control interno establecido por la administración.

2. GESTIÓN DE LA SUPEN

Mediante el uso de las atribuciones y facultades que le otorga la ley, la SUPEN ejerce una serie de funciones, que además de estar dirigidas al logro de los objetivos de regulación y supervisión del sector de pensiones complementarias, procuran prevenir eventuales incumplimientos a las disposiciones legales, actuar con rapidez y eficiencia en salvaguarda de los intereses de los afiliados y contribuir al desarrollo de sector mediante la realización de estudios, actividades de difusión y otras iniciativas conducentes a elevar el nivel de profesionalismo en la actividad y la educación de los ahorrantes. Los avances logrados en esta materia se consideran un primer paso positivo, cuyas enseñanzas deben aprovecharse como parte de la reforma más profunda que requiere el sector para encontrar una solución permanente a su problemática.

Los siguientes puntos tratan de resumir los aspectos más relevantes de la gestión que en este sentido viene cumpliendo la SUPEN:

a. Requisitos y condiciones para quienes administren planes privados de pensiones.

La SUPEN tiene la facultad de autorizar los planes de pensiones y el funcionamiento de las operadoras, cancelar su autorización y cuando se considere necesario, decretar medidas precautorias como exigir planes de reducción de riesgo, intervención administrativa o suspensión. Para cumplir con ese encargo ha emitido directrices y resoluciones de aplicación general, en las cuales se definen los requisitos que se deben llenar para autorizar planes y operadoras, así como la aplicación de las medidas cautelares que permite la ley.

Las condiciones que deben cumplir quienes administren o deseen administrar planes privados de pensiones se estipulan en la Directriz para la Apertura y funcionamiento de los entes que administren planes de pensiones complementarias, dirigida tanto a las operadoras del sector privado como a las entidades públicas autorizadas para actuar como tal.

Dentro de los requisitos mínimos que exige la SUPEN para la apertura de operadoras está la presentación de una solicitud formal con la escritura constitutiva debidamente inscrita; estudio de factibilidad en el que se indiquen objetivos, esquema organizacional, descripción de funciones, estudio de mercado, análisis estratégico y proyecciones; la clase de planes que ofrecerá; la lista de quienes participan en la formación de la operadora y datos sobre los miembros de la junta directiva, representantes legales, gerente y auditor interno, así como la ubicación de oficinas. En base al análisis de la información presentada, y una vez que se verifica el aporte del capital mínimo requerido o el establecimiento de la reserva patrimonial (que por mandato legal es la cuarta parte del capital inicial de los bancos privados), el Superintendente resuelve la solicitud de autorización, que se comunica formalmente al representante legal de la entidad que solicita.

Para el funcionamiento se requiere además la creación de un registro para cada afiliado y se estipula el compromiso, por parte del agente administrador, de adquirir la plataforma informática específica que la Superintendencia ha definido.

Para autorizar los planes de pensión complementaria, la SUPEN verifica que los mismos cumplan con las características y finalidades dispuestas en la legislación y que se especifiquen algunos detalles mínimos como las obligaciones de cada parte involucrada, periodicidad de los pagos, plan de beneficios, condiciones para el retiro anticipado y servicios adicionales si los hubiere. Estos aspectos deben quedar estipulados en un contrato, previamente aprobado por el ente regulador, en el que se especifican, además, el periodo de vigencia, el monto de la cuota, el porcentaje de comisión y los nombres de los beneficiarios.

Hasta el momento en que se escribe este artículo, la Superintendencia de Pensiones ha autorizado el funcionamiento de nueve operadoras, en el siguiente orden : INS-FUTURO del Instituto Nacional de Seguros, MAGISTER de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, COFISA, Operadora de Pensiones Complementarias del BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL, BANEX, Sol y Dez de la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, BN-Vital del Banco Nacional de Costa Rica, INTERFIN y PROVIDA.

b. Regulación y fiscalización de las operadoras autorizadas.

Además de dictar las normas que complementan lo establecido en ley y su reglamento con respecto al funcionamiento de las operadoras, parte importante de la labor inicial de la SUPEN ha sido implementar los métodos de fiscalización necesarios, así como verificar el estricto cumplimiento de la normativa por parte de las entidades autorizadas; elementos que se consideran fundamentales para estimular la confianza, asegurar la sana competencia entre los agentes administradores y la transparencia del sistema.

En este sentido se programan visitas periódicas de inspección a las operadoras en funcionamiento, se analizan sus estados financieros, se verifica el acatamiento de las disposiciones en materia de inversión y custodia, se revisa el contenido mínimo de los contratos que se celebran ente la operadora y sus afiliados, se comprueba el mantenimiento de su capital, así como la constitución y administración de las reservas que se requieren.

c. Regulación y fiscalización de los fondos.

Los fondos de pensión complementaria autorizados también son objeto de regulación y fiscalización en forma continua por parte de la Superintendencia. En este caso, el principal objetivo es la seguridad y rentabilidad con que se administran estos recursos, razón por la cual, como se ampliará más adelante, se han tomado e implementado medidas con respecto a la inversión de los recursos, se fijan límites máximos por tipo de activo, ciertas condiciones y prohibiciones y se requieren rendimientos mínimos y otras condiciones para transar y funcionar.

La SUPEN exige que las operadores le suministren los datos financieros necesarios para efectuar un seguimiento continuo de los movimientos del portafolio, su desempeño, forma de operar en los mercados y las operaciones de custodia. Adicionalmente, las operadoras quedan obligadas a proporcionar información periódica a sus afiliados y efectuar las publicaciones de sus estados financieros; para todo lo cual, la Superintendencia ha determinado el contenido mínimo y la periodicidad. Por otra parte, la entidad supervisora estableció la metodología para determinar y dar seguimiento a la rentabilidad de los fondos, reglamentó el cobro de comisiones (base de cobro y porcentaje máximo) y fiscaliza el mantenimiento, aplicación e inversión de las reservas correspondientes. Pronto estará en capacidad de comprobar la oportuna imputación de los aportes en las cuentas individuales.

Toda esta labor de seguimiento diario de los fondos, implica la necesidad de procurar una estrecha coordinación y colaboración con otras entidades que participan en el sistema financiero, como la Comisión Nacional de Valores, las bolsas de valores y los entes que dan servicio de custodia; asimismo, requiere el seguimiento continuo de las principales variables y acontecimientos que se dan en ese mercado.

Cada una de las nueve operadoras autorizadas administra un fondo en moneda nacional y tres de ellas manejan además un fondo en dólares, lo que arroja un total de doce fondos de pensión

complementaria en funcionamiento. Estos fondos agrupan a aproximadamente 89.500 afiliados y un saldo de ¢12.000 millones.⁵

d. Régimen de afiliación y cotización.

La SUPEN ha emitido un conjunto de reglas para regular el régimen de afiliación y de cotización, definir el contenido mínimo de los contratos que materializan la relación jurídica entre las partes, los trámites necesarios y la información que las operadoras deben manejar con respecto a los afiliados, cotizantes, empleadores y otros aspectos necesarios para el registro. De esta forma, el organismo regulador está en capacidad de reafirmar los derechos y deberes de los contratantes, las prestaciones alternativas, las condiciones bajo las cuales se adquieren los derechos y las circunstancias en las que se puede dar el retiro anticipado, entre otros.

También se regula, mediante directriz específica, la forma y condiciones en que debe llevarse a cabo transferencia de fondos de una operadora a otra.

e. Seguridad, rentabilidad y solidez financiera de los fondos

Dentro de las funciones sustantivas específicas que tiene la SUPEN están las de fiscalizar la inversión de los recursos y la composición de la cartera y evaluar la solidez financiera de los fondos. Para lograr este objetivo, el organismo regulador ha orientado su gestión en el sentido de que las operadoras realicen las inversiones del fondo bajo un concepto de eficiencia económica, teniendo en cuenta los criterios de seguridad, rentabilidad, liquidez y diversificación. Para ello, la Superintendencia ha emitido la normativa básica que reglamenta esos aspectos y ha avanzado en la implementación de los mecanismos para lograrlo, diseñando y adquiriendo los recursos informáticos necesarios y adiestrando a su personal.

El Consejo Directivo de la SUPEN promulgó y puso en ejecución un reglamento que define los activos financieros que pueden ser objeto de inversión por parte de los fondos de pensión, las condiciones en que se deben llevar a cabo las transacciones, los límites máximos por sector y tipo de instrumento y otras directrices con respecto a la inversión de los recursos. Esta normativa básica está sujeta a vigilancia constante con el fin de adaptarla a las condiciones prevalecientes en el mercado.

De acuerdo con lo estipulado en la Ley 7523 y en las normas citadas, las operadoras deben respetar los topes máximos de inversión que a continuación se detallan:

Títulos emitidos, avalados o afianzados por el sector público	90%.
Depósitos a plazo y otros títulos de instituciones reguladas por la SUGEF.	40%
Títulos de entidades privadas no financieras	20%
Acciones de sociedades anónimas inscritas	20%
Activos emitidos por una misma empresa, grupo financiero o de interés económico	5%

Todos los instrumentos de inversión deberán ser de oferta pública y en el caso del sector privado, estar clasificados en las primeras tres categorías que utilicen las empresas clasificadoras de riesgo autorizadas.

⁵ Datos al 31 de octubre, 1997. No incluyen los contratos vendidos con anterioridad a fecha de autorización de las operadoras.

Con el objeto de evitar la concentración de cartera, se han fijado algunas limitaciones con respecto a la inversión en emisiones del sector privado: no se podrá invertir más del 5% de un fondo en activos emitidos por una misma empresa, grupo financiero o de interés económico; un fondo no podrá invertir más del 5% del total de valores de oferta pública emitidos por una determinada empresa o grupo de interés económico, o la entidad a la cual pertenezca la operadora como departamento especializado. Además, no se podrá realizar ningún tipo de inversión en otras operadoras, ni invertir en títulos de empresas en las que los miembros de la junta directiva de la operadora, sus apoderados y gerentes tengan participación accionaria o un control efectivo mayor al 5%. Reglamentariamente se disponen los mecanismos para contabilizar, calificar y eliminar los excesos a los límites fijados.

Otras condiciones con respecto al portafolio se refieren al porcentaje máximo que se permite mantener en instrumentos con vencimiento menor o igual a un año (un 10%); el requisito de que ningún activo financiero adquirido haya sido dado en garantía, o que se encuentren con gravámenes, embargos o anotaciones y la disposición de no poder vender, ceder, gravar, ni disponer de tales activos con propósitos distintos a los estipulados en la normativa legal.

Las operadoras tienen prohibido transar activos con sus propios accionistas, directores y gerentes o con personas ligadas a éstos por parentesco de consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado inclusive, así como con las empresas que componen el grupo financiero o grupo de interés económico al que pertenezcan. En cuanto a las disponibilidades transitorias de liquidez, se podrán colocar en instrumentos de corto plazo administrados por puestos de bolsa, pero hasta un 50% de los ingresos recibidos en el mes anterior, por un máximo de €75 millones y por un plazo no mayor de quince días naturales

En lo que se refiere a la rentabilidad, la SUPEN impone un rendimiento mensual mínimo para cada operadora con respecto a la rentabilidad del sistema. Está en proceso de implementar una metodología diaria para la valoración de cartera, que ya se encuentra totalmente definida y que permitirá dar seguimiento continuo a este indicador, efectuar comparaciones, vigilar que se ubique en niveles adecuados a las condiciones del mercado y detectar posibles pérdidas de capital.

Con el propósito de facilitar el seguimiento diario del portafolio, la Superintendencia se inclinó por utilizar el concepto de "valor cuota". Esta es la unidad que representa los derechos de propiedad de los afiliados o beneficiarios de un fondo, teniendo el mismo valor y características para todos los participantes. Su monto inicial es fijado por cada operadora y está sujeto a variación diaria, dependiendo del valor del portafolio. La rentabilidad de cada fondo se obtiene de la variación del valor cuota así definido..

Como medida de prevención, se ha establecido la obligación de que cada operadora constituya una reserva para pérdidas de capital, con el objeto de responder en los casos en que, por razones extraordinarias calificadas así por el ente regulador, se presente una pérdida en las inversiones del fondo, no atribuible a la operadora,. Esta previsión se forma con el 0.5% de los rendimientos del fondo, hasta un 2% del patrimonio, y el 5% de las utilidades de la operadora y en caso de ser utilizada, se requerirá un plan de contingencia para restituir su nivel original.

Para reforzar la transparencia y seguridad del sistema, la normativa vigente también requiere que la adquisición de los instrumentos en el mercado primario se haga exclusivamente por medio de las bolsas de valores, las subastas del sector público y las ventanillas de las entidades financieras reguladas. Las transacciones del mercados secundario solo se podrán efectuar por medio de bolsas autorizadas y, en ambos casos, las negociaciones deben ser a precios de mercado. Adicionalmente, la SUPEN emitió una directriz para la custodia de los activos financieros, en la que

se impone la obligación de mantenerlos bajo el cuidado de entidades especializadas y autorizadas para tal fin. El ente regulador tendrá acceso directo a esta información y tendrá la posibilidad de verificar la existencia física de los instrumentos, los sistemas para el control, el porcentaje mínimo que debe estar depositado, así como los respaldos y detalles necesarios de los valores bajo custodia.

f. Suministro de información.

Uno de los pilares de la supervisión preventiva es el flujo de información correcta y oportuna sobre el sector de que se trate. En el caso concreto de pensiones, es deseable una buena comunicación en ambas vías entre operadoras y el organismo regulador, conocimiento público sobre el desempeño de los fondos en operación, el cumplimiento por parte de los administradores de suministrar periódicamente datos a sus afiliados y el acceso público a información sobre cualquier dato relevante que pueda afectar al sector.

En esa dirección la SUPEN ha definido los principales indicadores financieros objeto de seguimiento diario y se están implementando los mecanismos necesarios para lograr un flujo eficiente de información con los entes fiscalizados y con los principales agentes del mercado. Como ya se adelantó, se han fijado las pautas a seguir en cuanto a la información que deben publicar las operadoras y los datos a suministrar a sus afiliados.

Con el fin de facilitar el flujo de información, la Superintendencia está llevando a cabo los esfuerzos necesarios para completar la implementación de un sistema electrónico de interconexión entre el organismo regulador y las operadoras, y entre el primero los principales agentes del mercado de valores. De esta forma, la SUPEN tendrá acceso a cada una de las redes y sistemas de información, pudiendo extraer directamente información primaria de las operadoras, la Comisión Nacional de Valores, las bolsas y los custodios. Este sistema y su grado de avance se detalla más adelante (inciso g).

Provisionalmente y mientras queda completamente instalado el sistema electrónico mencionado, la SUPEN ha dispuesto que las operadoras le remitan con periodicidad específica y bajo condiciones definidas, información que contenga balances, estados de resultados y de cambios en el patrimonio, tanto de las operadoras como de los fondos que administran; datos sobre compra y venta de instrumentos de inversión y detalle de la composición del portafolio; para todo lo cual tiene en vigencia un manual de requerimientos de información. También se ha dispuesto el envío de datos sobre el número de afiliados, comisiones cobradas, cambios en el formato de los contratos y los nombres de los promotores de venta contratados para su servicio.

Con el objeto de que los entes fiscalizados lleven a cabo una agrupación uniforme de las cuentas necesarias para el registro de los movimientos contables que se realizan, la Superintendencia de Pensiones elaboró y dictó un plan de cuentas específico para las operadoras y otro para los fondos administrados. Este plan constituye un útil instrumento para el control de los requisitos de registro e información, necesarios en la administración de los fondos de pensión. En esta directriz se define la estructura de codificación correspondiente, que agrupa de manera lógica las cuentas homogéneas e identifica las áreas del balance general y del estado de resultados a que pertenecen.

g. Avance en la implementación del sistema electrónico para control y seguimiento.

Como se indicó anteriormente, la SUPEN está realizando esfuerzos para contar con un sistema electrónico de interconexión, que constituye uno de los proyectos más relevantes en proceso. Este

proyecto se denomina "Sistema de Inversiones" y pretende tener un control total de los recursos administrados por cada una de las operadoras, en concordancia con lo estipulado en el Reglamento de Inversiones, es decir, controlar las inversiones realizadas de conformidad con los límites establecidos, valorar los portafolios a precios de mercado, dar seguimiento al valor de la cuota, los rendimientos del portafolios y aspectos ligados con la custodia de los valores.

Con el objeto de explicar los objetivos específicos y el avance del mencionado proyecto, la siguiente es una breve descripción de cada uno de los módulos en los seis que fue concebido:

- i. **El módulo de precios.** Es una herramienta informática que se encarga de calcular los precios y los rendimientos de mercado, a los cuales se deben valorar los instrumentos financieros que conforman los portafolios Utiliza las boletas de transacciones que se dan en las bolsas de valores y las tasas de referencia de cada uno de los emisores autorizados por la Comisión Nacional de Valores. Este módulo se encuentra totalmente concluido y en producción.
- ii. **Módulo de informe diario.** Diseñado para recibir o extraer la información contable y financiera de las bases de datos de las operadoras, se compone de dos reportes: el de saldos contables, integrado por cinco archivos (determinación del valor cuota, balance de comprobación antes del cierre, movimientos de las cuentas corrientes, cambios en el patrimonio en valor y cambios en el patrimonio en cuotas) y el de movimiento de inversiones. Su desarrollo está bastante avanzado y se espera concluirlo en el último mes de 1997.
- iii. **Módulo de cartera.** Relaciona la información del informe diario (portafolio) con los precios de mercado, con el objeto de valorar apropiadamente la cartera. Aplica diferentes fórmulas según el instrumento que se esté valorando y de esta manera, se obtienen las ganancias o pérdidas de capital de cada instrumento valorado, las cuales deben ser registradas en la contabilidad del fondo. Su desarrollo también está bastante avanzado y se espera concluirlo a fines de 1997.
- iv. **Módulo de límites.** Herramienta que permitirá llevar el control de los límites de inversión permitidos a las operadoras. Estos límites se calculan después de obtener la cartera valorada a precios de mercado. Su desarrollo se iniciará en diciembre de 1997 y se espera finalizar a finales del mes siguiente.
- v. **Módulo de custodia.** Permitirá llevar el control de la custodia de los instrumentos pertenecientes a los fondos, por medio de conexiones directas con las entidades autorizadas. Con este sistema se controlarán tanto principales como cupones de intereses. Su desarrollo también se iniciará en diciembre de 1997 y se espera concluir hacia finales del mes siguiente.
- vi. **Módulo de informes.** Consiste en el establecimiento de los diferentes informes y reportes, tanto para análisis como para publicación, necesarios para la labor de supervisión de la SUPEN. Su desarrollo está previsto para finales de enero del año entrante y se prevé una duración de cinco semanas.

Cada uno de los módulos del sistema serán documentados al final del proyecto, con el objeto de dejar constancia escrita de las distintas facetas de su desarrollo y de los procedimientos necesarios para la operación, mantenimiento y modificación del sistema. Esta labor se inició con el desarrollo del sistema y se pretende concluir hacia finales de febrero de 1998.

h. Publicidad y promoción de las operadoras.

La SUPEN ha tomado medidas para reglamentar lo relativo a toda clase de divulgación y propaganda que realicen las operadoras sobre los servicios que ofrecen. Esto incluye los anuncios publicitarios que se difunden en los medios de comunicación social, folletos, hojas impresas y cualquier otra forma de promoción que se suministre al público. Esta normativa se basa en los principios de claridad, finalidad, veracidad y comprobación de la publicidad y promoción.

En cuanto a los promotores de venta, la SUPEN ha definido sus funciones, así como los requisitos mínimos que deben cumplir, con el objeto de asegurar un mínimo de profesionalización en la actividad. Dentro de estas condiciones está la comprobación, mediante un examen integral, de sus conocimientos sobre los sistemas privados de pensiones y su marco regulatorio; el requisito de inscripción en el Registro de Promotores y la posibilidad de ser sometidos a la aprobación de una prueba periódica de actualización.

i. Otra normativa aprobada y en proceso.

En cumplimiento de lo estipulado en la Ley 7523 y su Reglamento, el Consejo de la SUPEN aprobó un reglamento sobre estudios y evaluaciones actuariales y otro para definir la participación de los agentes administradores de fondos de pensión en el financiamiento de la supervisión. Otras directrices aprobadas y /o en etapa de consulta se refieren a temas como seguros de invalidez y muerte, medidas cautelares, fusión de operadoras e información de planes de pensión administrados por instituciones públicas.

j. Cumplimiento del mandato legal con respecto a otros fondos de pensión.

i. Fondos complementarios de algunas instituciones públicas.

La Ley 7523 le confieren a la SUPEN la potestad de solicitar a los administradores de los regímenes públicos de pensiones complementarias, información sobre la composición de su cartera; por su parte, el Reglamento General a la Ley citada, lista los requerimientos de información que deben cumplir estos fondos. En base a lo anterior y con el fin de evaluar su solidez financiera, la SUPEN procedió a solicitar información de los fondos que están en operación al amparo de leyes especiales, convenciones colectivas u otras formas de normativa, tales como, los fondos de pensiones complementaria de los bancos estatales, el ICE, RECOPE, RACSA, CCSS, UNA, Correos y Telégrafos, Registro Nacional y MOPT. La información recibida ha sido remitida a estudio por parte de especialistas externos y de la SUPEN..

ii. Régimen de capitalización del Magisterio Nacional.

Dentro de las reformas más importantes que se hicieron al régimen de pensiones del Magisterio Nacional en la Ley 7531 del 10 de julio de 1995, se incluye la separación del sistema en dos componentes. El primero es un régimen transitorio de reparto, que cubre al personal docente y administrativo nombrado antes del 15 de julio de 1992, o nacidos antes del 1 de agosto de 1965. El segundo componente es un régimen de capitalización, que otorga beneficios ligados a estudios actuariales y que está dirigido a los docentes nombrados después de la fecha establecida para el de reparto, o nacidos después del 1 de Agosto de 1965, así como al personal administrativo del MEP y de los centros educativos nombrados antes de promulgada dicha ley. En ambos casos la permanencia es voluntaria, u son sustitutos del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS..

El Régimen de Capitalización del Magisterio cuenta en la actualidad con casi 15.000 afiliados y un fondo cercano a los ¢5.000 millones⁶. De acuerdo con la Ley 7531, este sistema está bajo el “control y supervisión” de la Superintendencia de Pensiones y dentro de las tareas específicas que esta legislación le encarga, están las de autorizar su Reglamento General, examinar los estudios actuariales y autorizar los cambios que se propongan a las cotizaciones de los funcionarios activos.

La ley mencionada también dispone explícitamente que la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, ente administrador del régimen, está sujeta a las ordenanzas, directrices y demás actos vinculantes de la SUPEN. También estipula la obligación de esta Junta de rendir, puntual y cabalmente los informes requeridos, quedando el órgano regulador facultado para destituir a los miembros que violen lo dispuesto en cuanto a estructura de cartera, limitaciones y prohibiciones.

En concordancia con lo anterior, la SUPEN procedió a examinar la información financiera-contable básica de este régimen, sus características operativas y se efectuaron visitas de inspección. Se requirió el estudio actuarial más reciente, el cual fue sometido a consulta por parte de especialistas externos, lo que permitió promover la introducción de importantes modificaciones y ajustes. Se exigió la presentación del Reglamento General del Régimen de Capitalización por parte de la Junta de Pensiones y Jubilaciones, el cual fue examinado y aprobado por el Consejo de la SUPEN, después de realizados los ajustes necesarios.

k. Elaboración de estudios técnicos y labor de divulgación.

En sus primeros meses de existencia, la SUPEN ha realizado varios de estudios técnicos sobre pensiones y temas relacionados, con la finalidad de orientar la toma de decisiones por parte de las autoridades superiores y como parte de la labor de promover el desarrollo y fortalecimiento del sistema de pensiones complementarias.

En materia de difusión, a principios de 1997 se publicó la primera Memoria Anual de la institución, que incluyó información global, estadísticas, las resoluciones emitidas, las autorizaciones otorgadas y otra información relevante. En forma trimestral se están editando boletines informativos, donde se incluyen tópicos específicos de divulgación o interés para el sector y la última información estadística disponible. Adicionalmente, funcionarios de la entidad han publicado artículos sobre el tema de pensiones en la red Internet, se han organizado charlas y seminarios sobre la experiencia general y específica de otros países en el área de pensiones y sobre el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones complementarias en nuestro medio. Adicionalmente, la institución ha mantenido una política de apertura en cuanto al suministro de información para el público en general.

La SUPEN ha participado en actividades relacionadas con su quehacer a nivel internacional, se han aprovechado las oportunidades de adiestramiento y capacitación que se han considerado indispensables y se ha tenido un papel activo en los foros de discusión sobre la problemática de las pensiones y las reformas que se han planteado a nivel legislativo. También ha intervenido, junto con las demás entidades rectoras del sistema financiero costarricense, en la elaboración y discusión de proyectos e informes técnicos, tendientes a mejorar la regulación y eficiencia del sector; dentro de estos últimos se pueden citar temas como: el reordenamiento del sistema financiero en materia de regulación, aspectos relacionados con los fondos de inversión, funcionamiento de mercados de futuros, contratos de cobertura y mercados a plazo, proyecto de

⁶ Datos al 30 de setiembre, 1997.

modificación a la Ley Reguladora del Mercado de Valores, problemática de la deuda interna, Reglamento de Grupos Financieros, reglamento sobre la emisión de títulos extranjeros, uniformidad en los requerimientos de capital, metodología para la valoración uniforme de las carteras y la imposición de encaje mínimo legal a productos como los mecanismos de administración de cartera por parte de los puestos de bolsa, fideicomisos y comisiones de confianza.

La experiencia acumulada por la Superintendencia de pensiones se considera parte de una gestión pionera, que constituye un punto de partida importante y que puede ser de mucho provecho dentro del proceso de revisión y transformación a que debe estar sometido el sistema de pensiones en el país.

IV. OPCIONES PARA LA REFORMA

Las opciones para la reforma del sistema de pensiones costarricense se puede agrupar en tres categorías: la primera, que abarca el tipo de medidas que tienen un objetivo más inmediato, relacionado con la eficiencia en la supervisión del régimen de pensiones y el fortalecimiento de esta forma de ahorro; la segunda categoría agrupa acciones en el corto y mediano plazo, que califican dentro de una de una reforma limitada al régimen; finalmente, la tercera categoría comprende las medidas dirigidas hacia una transformación más profunda y permanente del sistema.

Dado que el presente documento está más orientado a los avances logrados en materia de regulación y supervisión del sistema de pensiones, en los párrafos se dará énfasis a la primera categoría de medidas, que son las que probablemente estén más estrechamente relacionadas con la gestión de la Superintendencia de Pensiones; no obstante, se aprovecha la oportunidad para llamar la atención sobre la urgencia de pensar más seriamente en la implementación de transformaciones más ambiciosas, capaces de enfrentar la problemática del sistema de pensiones costarricense.

1. OPCIONES PARA MEJORAR LA GESTIÓN SUPERVISORA Y ESTIMULAR EL AHORRO DE LARGO PLAZO.

Como producto de la experiencia acumulada, se ha llegado a la conclusión de que se requieren algunas modificaciones al marco jurídico vigente, con el objeto de alcanzar mayor eficiencia en la gestión del organismo regulador en materia de pensiones, así como estimular las fuentes de ahorro de largo plazo. Esto incluye la corrección de algunos problemas detectados en el funcionamiento del sistema actual, ampliar la cobertura en materia de supervisión y las funciones del organismo regulador, rectificar algunas omisiones e imprecisiones de la ley vigente y propiciar incentivos al ahorro para la jubilación. Sin pretender cubrir todos sus extremos, los siguientes son algunos de los temas que urge incluir en la agenda de esta primera categoría:

- i. **Someter a regulación toda actividad de administración de fondos con fines previsionales.*** Dentro de los problemas señalados en el sistema de pensiones costarricense está la falta de control y supervisión de las actividades que realizan los administradores de los fondos públicos, lo cual tiende a elevar su costo y a facilita la existencia y permanencia de las distorsiones apuntadas al inicio de este documento.

Como se deduce de la exposición anterior, la Ley 7523 abarca los planes privados de pensión complementaria y solo marginalmente al régimen del Magisterio y a los planes

complementarios de algunas entidades públicas. Lo anterior significa que la mayor parte del ahorro para la jubilación carece de regulación, por tanto, es deseable que se someta a supervisión el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, todo el sistema de pensiones del Magisterio Nacional, los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional incluidos en la Ley Marco 7302 y régimen del Poder Judicial. También se requiere mayor injerencia en los sistemas públicos complementarios que operan al amparo de normativas especiales y en toda forma de ahorro con carácter previsional. Obviamente, se requería que el ente regulador esté dotado de diferentes potestades para aplicar a cada tipo distinto de sistema.

Lo anterior permitiría, entre otras cosas, llenar el vacío de supervisión y control que caracteriza a los regímenes públicos de pensiones; aclarar las dudas en cuanto al poder regulador de la SUPEN en el caso de los fondos complementarios que existen en algunas instituciones públicas y cubrir, en materia de supervisión, otras formas de ahorro previsional, público o privado, que actualmente existen en nuestro medio sin regulación específica.. Esta ampliación de cobertura sería vital para dar seguimiento al equilibrio entre los ingresos recibidos por todos estos regímenes y los beneficios que ofrecen, recomendar los cambios necesarios, vigilar la política de inversión de estos recursos, verificar el manejo administrativo apropiado de estos fondos y en general, contribuir más activamente en el proceso de transformación del sector

ii. Ampliación del plazo mínimo y el objetivo final de los fondos. El plazo mínimo que actualmente establece la ley para que el afiliado pueda retirar sus recursos se considera insuficiente para estimular el ahorro de largo plazo. Asimismo, la finalidad de ahorro para pensión no está claramente definida al no estar ligado a una edad en que se adquiriera ese derecho por parte de un sistema público. Si bien es cierto resulta difícil ligarlo a este tipo de requisitos cuando se trata de un esquema voluntario, es importante buscar mecanismos para desestimular el retiro temprano de esos recursos y su uso para fines distintos a la jubilación.

iii. Medidas precautorias, infracciones y sanciones La legislación vigente solo prevé las medidas extremas de intervención y suspensión bajo ciertas circunstancias, no existiendo un sistema gradual de sanciones relacionadas con la gravedad de las infracciones cometidas, ni medidas pecuniarias aplicables antes de llegar a tales extremos.

Conviene entonces introducir las modificaciones necesarias para que, en primer lugar, queden claramente establecidas las medidas precautorias, las infracciones y las sanciones y, en segundo lugar, tales sanciones y medidas se impongan en forma gradual, de acuerdo con la gravedad de la infracción, aspecto que requiere la clasificación de las infracciones, especificando en cada caso la tipología de sanción (observación, apercibimiento, multa y revocación). Estos son elementos de extrema importancia para llevar a cabo una supervisión adecuada, sobretodo en los casos en que se constaten actuaciones que puedan comprometer la integridad de los fondos, el incumplimiento de las obligaciones con los afiliados, actividades contrarias a la libertad de transferencia y a las normas sobre inversión.

iv. Poder de interpretación y diferenciación de funciones entre el Consejo Directivo y la autoridad superior de la SUPEN. Además de dictar reglamentos de acatamiento obligatorio y otras disposiciones generales para el funcionamiento del sistema de pensiones, es importante que el Consejo Directivo del organismo regulador tenga potestad para interpretar la ley que rige el sector. Asimismo, se considera que para llevar a cabo más eficientemente la regulación del régimen es necesario que en la ley se especifiquen

clara y separadamente las atribuciones, competencias y deberes del Consejo Directivo y de las autoridades superiores.

- v. **Definir las bases de los planes de beneficio definido.** La ley actual no contempla explícitamente el funcionamiento de los planes de beneficio definido (individuales o ocupacionales) que garantizan el pago de un beneficio basado en una fórmula prescrita. La experiencia muestra que cuando este tipo de planes son totalmente financiados y administrados en forma privada, son capaces de estimular el ahorro a largo plazo y la modernización del mercado de capitales, pero que requieren una buena definición de las bases de su funcionamiento, un seguimiento riguroso de las normas actuariales y algunas otras condiciones para garantizar los derechos de los afiliados.
- vi. **Supervisión de beneficios y servicio a afiliados.** Es importante ampliar la competencia del organismo regulador para que incluya aspectos como el control de afiliaciones y los trasposos, atención de reclamos y denuncias de los afiliados, así como la reglamentación y supervisión de los beneficios que se otorguen. También conviene incluir todo lo relacionado con los contratos de seguro de invalidez y muerte y los de seguro de retiro.
- vii. **Requerimientos de capital.** Actualmente se requiere que el capital mínimo de las operadoras sea la cuarta parte del capital inicial de los bancos privados, pudiendo ser ajustable de acuerdo con el crecimiento del fondo. Además de que objetivos de las operadoras están muy lejos de los de la banca comercial, los riesgos debidos a la naturaleza de cada cual son muy distintos; por tanto, es preciso desligar los requerimientos de capital adecuado para las operadoras de los de los bancos comerciales privados. Adicionalmente, es preciso procurar uniformidad en cuanto a los requerimiento de capital que se aplican a otras entidades financieras y mecanismos con características operativas similares, como es el caso de las sociedades administradoras de fondos de inversión, los fideicomisos, los puestos de bolsa y las funciones de administración de cartera por parte de estos últimos.
- viii. **Aspectos tributarios.** La ventaja fiscal de que actualmente goza el régimen se considera insuficiente para estimular un desarrollo más acelerado del ahorro para la jubilación. Un tratamiento tributario preferencial a los planes de pensiones se justifica por la necesidad de inducir al ahorro para la vejez, en vez de tener que depender de las transferencias públicas o de la caridad privada para este fin. Aún cuando resulte difícil cuantificar los beneficios de un incentivo fiscal de esta índole, es preciso tener presente que estos planes de capitalización no tienen las repercusiones fiscales negativas que sí muestran los planes públicos de reparto y, por tanto, alivian la presión sobre el gasto público en pensiones.

2. OPCIONES PARA UNA REFORMA LIMITADA

La oportunidad de haber dedicado algún tiempo al análisis de la problemática del sistema de pensiones costarricense, permite externar algunas inquietudes con respecto a la dirección que deben tomar las reformas necesarias. Sin el afán de profundizar en el tema, las siguientes son algunas ideas sobre las otras dos categorías de reforma que se mencionaron.

El segundo paquete de opciones contiene aquellos cambios que retienen el sistema actual, pero haciéndolo financieramente más sostenible y más equitativo. Algunas de estas acciones ya se iniciaron con las reformas citadas de los años 1992 y 1995 y las modificaciones que en la edad de

pensión ha venido realizando la CCSS; sin embargo, persiste una serie de problemas que ponen en evidencia la necesidad de realizar mayores ajustes, especialmente con el objeto de evitar la permanencia de efectos redistributivos adversos y de reforzar financieramente el sistema.

Dentro de las medidas concretas para evitar los efectos redistributivos se deben incluir aquellas que conduzcan a la unificación de todos los esquemas existentes en un solo por razones de equidad, la expansión de la cobertura del seguro social, mejorar sus sistemas de recaudación y control, el tratamiento igualitario para el sector público y el privado, evitar las posibilidades de evasión y demás mecanismos distorsionantes. Se debe tratar de reforzar el vínculo entre aportes y beneficios, bajar el número de pensiones por incapacidad, aplicar la misma valoración a los años de servicio y no suprimir derechos, así como buscar ajustes más adecuados de las pensiones por inflación.

Para aumentar la sostenibilidad financiera del sistema en el mediano plazo, es preciso examinar cuidadosamente la edad de retiro, incrementar la tasa de contribución de trabajadores y patronos, eliminar el aporte estatal, disminuir las tasas actuales de reposición, revisar las pensiones mínimas y máximas, separar los beneficios de pensión de los de salud y mejorar el rendimiento financiero de las reservas.

Como se puede observar, el principal problema es que en la mayoría de los casos, los ajustes necesarios conducen hacia aumentos en las tasas de contribución, o hacia la reducción de beneficios (a veces por debajo del nivel de pobreza); por tanto, aunque tales medidas resulten atractivas para mantener la solvencia financiera y remover algunas inequidades, en el largo plazo se requerirán opciones de reforma más radicales.

3. OPCIONES PARA UNA REFORMA MÁS PROFUNDA Y PERMANENTE.

Las dificultades que enfrentan los sistemas tradicionales de reparto requieren soluciones con carácter permanente. Dentro de estos esquemas, los regímenes públicos de pensiones con beneficio definido invariablemente presentan objetivos en conflicto, por tanto, se requieren acciones que logren separar las funciones de redistribución de las de seguridad social. La solución ideal es constituir un sistema que por un lado facilite los esfuerzos por ahorrar para el retiro y por otro, redistribuya ingreso a favor de los sectores más pobres. Esto implica la necesidad de asegurar el sostenimiento del sistema en el largo plazo, minimizando, al mismo tiempo, los efectos adversos sobre el crecimiento, el empleo y la asignación de los recursos públicos. Es indispensable que el sistema costarricense se mueva gradualmente en esa dirección.

Una forma factible de alcanzar esos amplios objetivos la ofrece el enfoque “multipilar”, que promueve la creación de un sistema de componentes múltiples, cada uno con distintas metas y orientado a satisfacer las necesidades de diferentes grupos. Por las ventajas que se dirán, es recomendable la adopción de este sistema como una solución permanente para enfrentar los problemas medulares que enfrenta el sistema de pensiones nacional.

En este esquema, el primer pilar, se concibe con carácter público, con el objetivo esencial de redistribución, con beneficio definido no ligado actuarialmente al aporte y financiado básicamente con impuestos. El segundo pilar estaría constituido por un fondo de capitalización individual, de carácter obligatorio, que facilite los esfuerzos individuales de ahorro para el retiro, totalmente financiado y preferiblemente, administrado por entidades privadas. Finalmente, el tercer pilar estaría formado por los planes privados de pensión complementaria, similares a los que ya existen en Costa Rica al amparo de la Ley 7523 y bajo la tutela de la SUPEN.

El diseño e implantación de una reforma de este tipo, obviamente requiere la toma previa de algunas decisiones fundamentales, algunas de las cuales son las siguientes:

a. En el primer pilar, que se supone provee el ingreso mínimo para subsistencia, hay que decidir cuáles de los programas existentes se podrían utilizar y bajo qué modificaciones; además, cuál sería su cobertura y los beneficios a ofrecer. En otras palabras se trata de decidir si este componente redistributivo básico va a proveer beneficios sujetos a comprobación, si van a ser de cobertura universal con una pensión fija, o si más bien tomarían la forma de una pensión fija restringida. Otra decisión relevante sería sobre su financiamiento: si se obtendría de impuesto generales, de los impuestos a las planillas o de otra forma.

b. Para que el segundo pilar funcione adecuadamente como un mecanismo generador de recursos con fines de seguridad en la vejez, debe concebirse como un plan de ahorro obligatorio para el retiro, de aporte definido y basado en cuentas de capitalización individual; no obstante, por lo general la característica de obligatoriedad origina una fuerte oposición y polémica, especialmente por parte de quienes se ven afectados por la contribución. Una decisión clave, relacionada con lo anterior, es sobre su financiamiento; si se requerirán ajustar las contribuciones actuales y si se va a permitir trasladar parte de lo que actualmente se cotiza en el régimen de IVM a este nuevo esquema. Otros aspectos relevantes a tomar en cuenta es sobre quienes recaerá la administración de esos fondos, sobre cuál sería el grado de acceso del gobierno a tales recursos, sobre la suficiencia en el desarrollo del mercado de capitales local y sobre la apertura necesaria para que las operadoras puedan ofrecer rentas vitalicias.

Dado que un requisito fundamental para el buen funcionamiento de este segundo pilar es la rentabilidad, seguridad y asignación eficiente de estos recursos, la regulación apropiada es indispensable. Aquí es donde entraría en escena la experiencia que en este sentido ha venido acumulando la Superintendencia de Pensiones.

c. En cuanto al tercer pilar, la Ley 7523 y los reglamentos y directrices emitidos proveen la base para su funcionamiento y se cuenta con un sistema organizado y en operación; bastaría con implementar el tipo de modificaciones que se mencionaron dentro de la primera categoría de reformas.

En las circunstancias actuales, se recomienda la adopción inmediata de las medidas y reformas pertenecientes a la primera categoría, la introducción gradual del segundo pilar obligatorio y finalmente, la implementación del resto de medidas que permitan resolver las dificultades de corto, mediano y largo plazo.

CONCLUSION

El régimen privado de pensiones complementarias en Costa Rica surge más por factores de oferta y demanda en los mercados financieros, que como producto de una transformación profunda del sistema global de ahorro para la jubilación; sin embargo, los avances logrados en esta materia y la experiencia acumulada, constituyen un paso positivo que debe enmarcarse en la dirección del cambio necesario.

Los sistemas públicos de pensiones en el país muestran serios problemas de diseño y funcionamiento, que se agravan conforme las distorsiones se van profundizando y las variables demográficas se van tornando más desfavorables. Llegado a este punto, se deben tomar serias

decisiones de transformación, que entre más se tarden, más costosas tienen a resultar. Una lección que en este sentido se puede rescatar de la experiencia de muchos otros países, es la de optar por una solución intermedia, representada por el enfoque de los pilares múltiples, esquema que procura cierta redistribución del ingreso como forma de aliviar la pobreza y promueve nuevas formas de ahorro como mecanismo de seguridad.

Aún cuando se ha avanzado poco en la dirección indicada, la labor de organización del régimen privado de pensiones complementarias y los avances logrados en materia de supervisión y fiscalización, constituyen un primer paso positivo, que debe utilizarse en provecho de la transformación necesaria. Como en toda labor pionera, la supervisión de un mercado emergente no resulta fácil, mucho menos cuando se trata de un sector que a nivel mundial se encuentra amenazado y urgido de reformas profundas.

Consciente de la necesidad de incrementar el ahorro preventivo y la seguridad en la vejez, la Superintendencia de pensiones ha procurado ejercer un estilo de regulación que permita avanzar en el sentido adecuado; sin embargo, prevalecen importantes problemas que requieren ser resueltos. Algunos son de carácter inmediato y de menor alcance, pero cuya solución es importante para mejorar la gestión del organismo regulador y estimular el ahorro de mayor horizonte; otros son de corto y mediano plazo, relacionados con problemas de diseño y responsables de la persistencia de graves distorsiones; finalmente, están los problemas de carácter estructural, que como tales, demandan la toma de decisiones más profundas.

Después del primer paso con los planes de pensión complementaria y dado que los regímenes tradicionales de pensiones, tarde o temprano comienzan a mostrar problemas, conviene introducir en forma gradual el segundo pilar obligatorio, reforzar el sistema existente y llevar a cabo los ajustes que sean necesarios para facilitar la transición hacia un sistema multipilar, que se debe adoptar como solución permanente.

28 de Julio de 1998.