



Nota técnica N°2006-02

***PRINCIPIOS INTERNACIONALES DE
REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN
SEGUROS:
BALANCE PRELIMINAR DE SU
CUMPLIMIENTO EN COSTA RICA¹***

Noviembre del 2006

**Clasificación JEL: G22
Clave: Seguros, riesgo**

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

1 Documento preparado por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), bajo la coordinación de Tomás Soley P., Director de la División de Planificación y Normativa de la SUPEN. Octubre del 2006. Se autoriza su reproducción libre siempre que se cite la fuente.

TABLA DE CONTENIDO

I. SOLVENCIA Y RIESGOS EN LA INDUSTRIA DE SEGUROS	3
El seguro como opción ante la incertidumbre.....	3
Solvencia, riesgos y regulación de la industria.....	3
1. Riesgo de tipo técnico	4
2. Riesgo de administración de inversiones.....	4
3. Riesgo crediticio.....	5
4. Riesgo administrativo y operacional.....	5
5. Riesgo de grupo relacionado.....	5
II. PRINCIPIOS INTERNACIONALES DE SUPERVISIÓN EN SEGUROS	6
Nivel 1: Precondiciones.....	7
Creación y financiamiento del órgano supervisor.....	7
Ámbito de supervisión.....	8
Funciones y atribuciones del organismo de supervisión	9
Nivel 2: Requerimiento regulatorio.....	9
Requerimiento financiero	10
Requerimiento de Gobierno.....	12
Requerimiento de Conducta de Mercado	13
Nivel 3: Supervisión e intervención	13
III. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES DE MEJORA	14
IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	16
V. ANEXO:MERCADO DE SEGUROS EN COSTA RICA.....	17

Nota técnica N° 2006-02

PRINCIPIOS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN SEGUROS: BALANCE PRELIMINAR DE SU CUMPLIMIENTO EN COSTA RICA

RESUMEN

Las notas que a continuación se desarrollan entregan una revisión de la literatura de la regulación y supervisión del mercado de seguros y el cumplimiento de Mejores Prácticas a nivel internacional.

*El documento consta de cuatro secciones: **Solvencia y riesgos en la industria de seguros**, donde se contextualiza la regulación de esta industria y su necesidad en el mercado costarricense; **Estándares Internacionales en la supervisión de seguros**, aparte que explora la definición de principios y mejores prácticas, así como su incorporación al Expediente Legislativo No. 16.305, "Ley Reguladora del Mercado de Seguros"; por último se entregan algunas **Consideraciones finales y recomendaciones de mejora al proyecto de ley**.*

I. SOLVENCIA Y RIESGOS EN LA INDUSTRIA DE SEGUROS

El seguro como opción ante la incertidumbre²

Un seguro es un convenio económico mediante el cual se reduce, o elimina, el riesgo al combinar un número suficiente de exposiciones homogéneas en un grupo, de manera que las pérdidas son predecibles para el grupo. Así las cosas, el asegurado está dispuesto a pagar un pequeño costo (“la prima”) para evitar una pérdida financiera probable (“el riesgo asegurado”).

Las compañías de seguro son intermediarios financieros que a cambio de un precio – *prima*- realizarán un pago sujeto a la ocurrencia de un evento incierto (Fabozzi, Modigliani y Ferri 1996). De esta manera el asegurado transfiere parcialmente algún riesgo que no desea mantener para lo cual paga al nuevo tenedor del riesgo un precio. Las compañías de seguro manejan dos productos principales: seguros de vida y seguros generales (patrimoniales y de accidentes).

El *riesgo asegurable* es un evento adverso de ocurrencia predecible sea incierta o cierta. Los *eventos inciertos* son aquellos que pueden suceder pero no sabemos el momento o el lugar. Ejemplo de este tipo de riesgos son los accidentes de tránsito o los terremotos. Los *eventos ciertos*, por su lado, son aquellos que se presentan con certeza como es el caso de la muerte, donde el riesgo cubierto es la incertidumbre respecto al momento del siniestro.

Para una entidad aseguradora la estimación prudente y confiable de la *Prima Técnica* constituye la actividad central del negocio. Ello requiere establecer modelos complejos de estimación de la pérdida esperada ante la ocurrencia del siniestro lo cual involucra dos variables concretas: la frecuencia del siniestro y el costo esperado de cada evento.

Solvencia, riesgos y regulación de la industria

La regulación y supervisión de la industria de seguros, así como la del resto de sectores del sistema financiero, se justifica en la existencia de imperfecciones de mercado que provocan asimetría en la información que pueden acceder las diferentes partes interesadas. Esta característica facilita el comportamiento oportunista, tanto de asegurados como aseguradores, y una consecuente dificultad en la estimación de primas a cobrar. La literatura menciona dos problemas críticos que provocan un incremento en los costos esperados de los siniestros con el impacto directo en la estabilidad de la industria:

- a) Selección adversa: los asegurados más amantes o preferentes al riesgo, conocedores de su propio riesgo, tratan de ingresar al sistema como individuos de bajo riesgo con el objeto de pagar una prima menor. Por su lado, las compañías aseguradoras, para evitar este particular podrían caer en situaciones extremas de discriminación de riesgos o incluso cobrar primas relativamente más altas a todos los asegurados para sopesar este comportamiento estratégico del asegurado.

² Una revisión teórica elegante de los temas de incertidumbre y riesgo asegurable puede encontrarse en Dickson (2005).

- b) **Riesgo moral:** los asegurados varían su comportamiento una vez adquirido el seguro con lo cual se vuelven más riesgosos. Se aplica de igual manera a las compañías de seguro que tienen alguna garantía colateral de un tercero en especial si es el Estado quien la otorga.

Estas características del mercado podrían generar, ante la ausencia de instancias de supervisión comunes a toda la industria, situaciones de insolvencia de algunos operadores del mercado que asumen posiciones riesgosas a fin de capturar mayores clientes para las diferentes líneas de productos.

Desde esta perspectiva, siguiendo a Jörg Vollbrecht (2000) y Viviane Leflaive (2001), la regulación y supervisión ha de minimizar los riesgos de insolvencia existentes. Las pruebas de suficiencia patrimonial, independientemente del modelo de solvencia, han de revisar los riesgos a los cuales está expuesta la entidad aseguradora sobre la base de requerimientos mínimos de patrimonio de respaldo. Los riesgos considerados pueden ser resumidos en los siguientes:

1. Riesgo de tipo técnico

“El asegurador puede caer en insolvencia por mala estimación de primas y reservas técnicas: el compromiso de pago no se puede cumplir”.

- a. Riesgo de subestimación de reclamos y definición de tarifas insuficientes derivadas de poca experiencia o mala administración. Dichos riesgos se pueden minimizar por medio del establecimiento de estándares mínimos de estimación, monitoreo permanente de resultados y metodologías.
- b. Riesgo de desviación de la frecuencia de reclamos y montos reclamados, ingresos financieros y costos administrativos estimados debido a cambios en la mortalidad, progresos médicos, cambio en la legislación o tasas de interés. En estos casos, es posible establecer reservas especiales para afrontar los desvíos inesperados de estimación.
- c. Riesgo de provisiones técnicas insuficientes para atender las obligaciones contractuales. Las acciones mínimas para reducir estos riesgos se concentran en el establecimiento de bases de cálculo para reservas técnicas y primas cobradas al asegurado, incluyendo cláusulas especiales para el ajuste de beneficios o primas, así como la creación de reservas especiales para suavizar estos extremos. Los supuestos económicos para la estimación de reservas técnicas deben ser continuamente monitoreados.

2. Riesgo de administración de inversiones

“El asegurador administra en forma inadecuada las reservas que garantizan el cumplimiento de sus obligaciones”.

- a. Riesgo financiero en la administración de los portafolios de inversión que respaldan la reserva. Entre otros, riesgo de tasa de interés, tipo de cambio y descalce de plazos. Para su administración debe contarse con procedimientos explícitos de administración del portafolio y límites de exposición máximos autorizados para cada línea del negocio.

3. Riesgo crediticio

“El asegurador decide, al ceder parte de sus obligaciones a terceros con el ánimo de diversificar su riesgo, por un tipo de reaseguradores de baja solvencia”.

- a. Riesgo de no pago por las compañías reaseguradoras. En este campo, una sana política guarda relación con los parámetros de escogencia de compañías reaseguradoras y la diversificación de contrapartes.

4. Riesgo administrativo y operacional

“El asegurador no mantiene estándares administrativos mínimos en el desarrollo de su negocio”.

- a. Riesgos operacionales relacionados con un manejo administrativo deficiente, sistemas de control interno insuficientes y posibilidades de fraude externo. La existencia de líneas de mando y responsabilidad claramente definidas, un ambiente de control interno adecuado, así como la existencia de catálogos de procedimientos y manuales de cuentas son elementos esenciales para reducir este tipo de riesgos.
- b. Riesgos de comercialización relacionados con las potestades de cobro de primas, pago de reclamos, ajuste de pérdidas y manipulación de contratos por parte de los agentes o comisionistas de seguros. Este tipo de riesgos pueden ser disminuidos por medio de contratos explícitos entre las partes, entrega de garantías y requerimientos de capital y sistemas organizacionales adecuados en los eventos de recaudación y pagos.

5. Riesgo de grupo relacionado

“El asegurador no mantiene relaciones transparentes con las empresas relacionadas”.

- a. La convergencia de negocios financieros generan relaciones comerciales entre diferentes actores. La solvencia de las empresas relacionadas, las operaciones intra-grupo y los conflictos de interés suelen ser fuentes de riesgo importantes.

La mayoría de las acciones propuestas para reducir estos riesgos corresponden a medidas prudenciales en la administración del negocio que son resorte tanto del administrador como del regulador de la industria.

La justificación de la regulación y supervisión del mercado de seguros mantiene vigencia en cualquier contexto de mercado. Sea un mercado de seguros monopólico, estatal o privado, sea un mercado concurrido donde interactúan empresas públicas y privadas.

II. PRINCIPIOS INTERNACIONALES DE SUPERVISIÓN EN SEGUROS

La Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS por sus siglas en inglés), establecida en el año 1994, agrupa a más de 180 reguladores y supervisores de diferentes jurisdicciones localizadas en más de 130 países. Este foro aglutina en casi el 97% del mercado global de seguros medido en términos de primas. Además, la asociación mantiene más de 100 miembros de la industria y la academia en calidad de observadores.

La IAIS ha compilado las mejores prácticas de regulación y supervisión aplicables a la industria de seguros y los criterios mínimos para evaluar su efectivo cumplimiento.³ Si bien gran parte de los criterios son evaluables en el contexto de una entidad de supervisión constituida, existe un marco básico de diseño que la legislación debe contemplar.⁴

Para el desarrollo de estos estándares la IAIS ha tomado en cuenta las particularidades y desarrollo específico de los diferentes asociados. También ha considerado la necesaria convergencia de mejores estándares de supervisión del sistema financiero.⁵

El enfoque moderno de supervisión se concentra cada vez más en la identificación y evaluación de los riesgos relevantes de cada sector que potencialmente pudiera provocar problemas de estabilidad en el sistema financiero. Algunos riesgos son comunes y otros específicos. Así las cosas, la definición de un marco básico para la supervisión de seguros permite tratar los riesgos similares en idéntica perspectiva que otros sectores financieros, así como desarrollar el tratamiento de los riesgos específicos al mercado de seguros de manera profunda.

Siguiendo los lineamientos definidos por la IAIS el mejor estándar de supervisión y regulación del mercado de seguros ha de estructurarse bajo tres niveles concretos: Precondiciones, Requerimientos regulatorios y las potestades de supervisión e intervención. (Ver Imagen 1)

Los contenidos de cada nivel y bloque de requerimientos son interdependientes. La efectividad del modelo exigirá, ante requerimientos menos rigurosos en algún área,

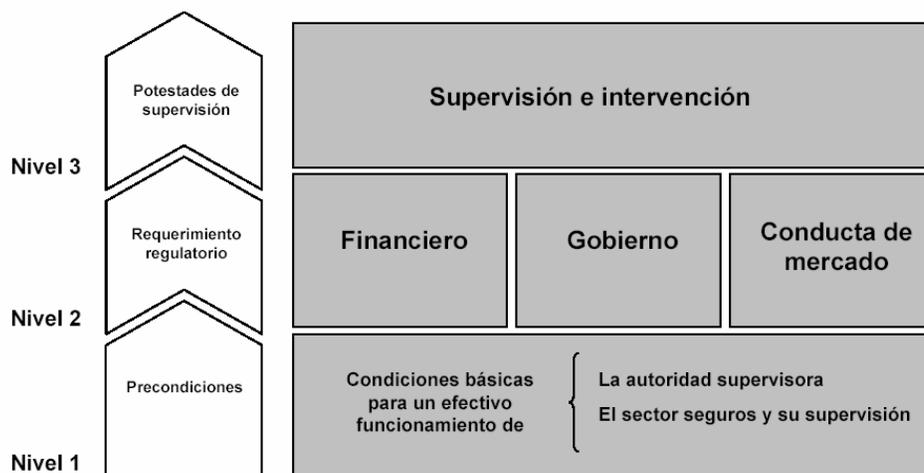
³ Sobre el particular la IAIS aprobó en la ciudad de Viena, el 21 de octubre del 2005, el Documento "A New Framework For Insurance Supervision: Towards A Common Structure And Common Standards For The Assessment Of Insurer Solvency" De forma complementaria se puede también seguir la discusión de organismos regionales tales como: Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina (ASSAL), Comité de Seguros y Pensiones de Jubilación de la Comunidad Europea (EIOPC), y la Asociación Nacional de Comisionados de Seguros (NAIC).

⁴ Esta sección incluirá los hallazgos del documento "Report on Insurance Laws, Regulations and Practices in IAIS Member Jurisdictions" IAIS-October 2005. El documento confirma lo encontrado por Robert Sterling (2000) al comparar entes supervisores de seguros de un conjunto de países de la OECD, Asia, Latinoamérica, economías de Europa Central y del Este (CEEE), así como Nuevos Estados Independientes (NIS).

⁵ La IAIS ha considerado también, en procura de lograr la mayor convergencia posible entre los sectores del sistema financiero, el trabajo de organismos como el Banco Internacional de Pagos (BIS), el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), El Comité Internacional de Estándares Contables (IASB), la Asociación Internacional de Actuariado (IAA), La Federación Internacional de Contadores (IFAC), El Fondo Monetario internacional (IMF), La Organización Internacional de Supervisores de Mercados de Valores (IOSCO), La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) y el Banco Mundial (WB).

mediciones más robustas en los componentes más desarrollados. En todo caso, la IAIS señala que la inclusión de cada elemento en el modelo de supervisión debe ser medido bajo un estándar internacional aceptable.

Figura 1: Supervisión y Regulación en Seguros



IAIS – A New Framework for Insurance Supervision. (2005)

Nivel 1: Precondiciones

Para los efectos de la discusión, el análisis se centrará en la necesidad de contar con una base legal mínima para el funcionamiento del ente supervisor, su financiamiento y las potestades suficientes de autorización, regulación, supervisión, intervención y sanción.⁶

Dicho marco legal debe definir también poderes adecuados a la responsabilidad asignada, la independencia de los supervisados y de la autoridad política, los recursos financieros y humanos, un marco de rendición de cuentas idóneo y el tratamiento adecuado de la información confidencial.

Creación y financiamiento del órgano supervisor

Las entidades supervisoras han sido creadas bajo diferentes figuras institucionales. Algunas de ellas como órgano adscrito a una cartera ministerial, otras como entidad independiente o vinculada a otros órganos de supervisión. En cuanto al financiamiento se observa opciones diversas que transitan desde el financiamiento estatal con cargo a los ingresos generales del gobierno, hasta el total financiamiento por parte de los

⁶ El modelo define dos grupos de precondiciones: mercado financiero y entidad de supervisión. En el primer caso advierte sobre la necesidad de contar con un desarrollo adecuado del mercado financiero pero, ante su ausencia, han de fortalecerse la regulación prudencial. Esta carencia estructural es sustentable en el tiempo. A mayor profundidad del mercado de seguro se establecen también las condiciones para el crecimiento y desarrollo del mercado financiero.

entes supervisados. De igual manera, el número de empleados del supervisor es variable.

Para evaluar el cumplimiento de precondiciones establecidas en el estándar internacional la definición legal de la autoridad supervisora, con los poderes suficientes de autorización, regulación, supervisión, sanción y revocatoria de licencias, mediante un marco legal claro y aplicable son los elementos críticos de análisis.

El proyecto de ley incorpora adecuadamente el marco legal que permite, dentro del concepto de supervisión integrada bajo la dirección de un solo Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, la inclusión de potestades de regulación y supervisión del mercado de seguros. Este elemento es esencial para el logro de consistencia en la regulación y supervisión del sistema financiero, potenciar la supervisión consolidada, estandarizar el requerimiento de capital en función de los riesgos así como evitar el “arbitraje regulatorio”.⁷

Estos elementos pueden revisarse en el Título II del proyecto de ley, Creación de la Superintendencia General de Seguros, artículos 52 y subsiguientes. Se observa una incongruencia entre los porcentajes de contribución de los entes supervisados y la autorización para que el Banco Central pueda financiar el presupuesto de la Superintendencia. En caso de que el tope máximo de contribución de las entidades aseguradoras del 20% establecido en el artículo 174 de la Ley 7732, la redacción del artículo 52 debe ajustarse.

Por otro lado, es conveniente establecer el aporte al financiamiento que realizan las entidades aseguradoras sobre una base de cálculo objetiva. El artículo 153 introduce reformas a la Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley No. 7732, incorporando, entre otras normas, un párrafo final al artículo 175 el cual define la base de cálculo. Se sugiere eliminar la referencia a la prima técnica a efecto de contar con una base objetiva e indiscutible, cual es la prima directa, para el cálculo del aporte al financiamiento de los entes supervisados.

Ámbito de supervisión

La propuesta normativa define, en su artículo 53, el alcance de la Regulación y Supervisión de Seguros. La norma propuesta se lee:

ARTÍCULO 53.- Regulación y supervisión de Seguros

La Superintendencia de Seguros autorizará, regulará y supervisará las personas físicas o jurídicas que intervengan en los actos o contratos relacionados con la actividad aseguradora, reaseguradora, la oferta pública y la realización de negocios de seguros.

De igual manera reglamentará la materia técnica, dictará los acuerdos y directrices que sean necesarios y velará por el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de seguros obligatorios.

⁷ El expediente bajo análisis sigue el esquema administrativo y de financiamiento diseñado para el funcionamiento de la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones, a la vez que profundiza las instancias de coordinación entre estos órganos.

Por tanto, el ámbito de supervisión alcanza el ciclo completo del negocio y los actores que en este se ven involucrados. La nueva entidad supervisora tendría bajo su tutela la supervisión de la industria de seguros, sean comerciales u obligatorios, además de los siguientes sujetos y productos: entidades aseguradoras y reaseguradoras, intermediarios de seguros, servicios auxiliares y comercio transfronterizo.

Analizado el Capítulo IV “Intermediación de Seguros” se encuentra una inconsistencia en la estructura para otorgar licencia a un agente de seguros y la responsabilidad que se deriva, para las entidades aseguradoras, del artículo 14 del proyecto de ley, el cual señala: *“Las entidades aseguradoras responderán solidariamente por los daños y perjuicios patrimoniales causados, en ejercicio de su cargo...los agentes de seguros”*. Dicha responsabilidad pareciera diluirse al incorporarse una licencia otorgada por el ente supervisor.⁸

Funciones y atribuciones del organismo de supervisión

La calidad de la supervisión se encuentra íntimamente ligada a la capacidad que tenga el supervisor para llevar a cabo un conjunto de acciones de monitoreo del cumplimiento normativo de los aseguradores, la solvencia y los niveles de acción ante los hallazgos. El estándar internacional establece la incorporación de amplios poderes para exigir información financiera periódica y realizar inspecciones in situ en cualquier momento.

El proyecto de ley entregaría potestades compatibles con la responsabilidad que la ley encomienda a la Superintendencia de Seguros. En especial los artículos 56 al 63 definen amplios poderes de regulación, supervisión, inspección, intervención y liquidación de entidades. De igual forma se desarrolla el aparte de infracciones y potestad para sancionar, *artículos 100 al 114*, aspectos de mayor relevancia para la aplicación consistente de la normativa y el cumplimiento de los requerimientos definidos. Se incorporan también disposiciones legales en torno a la confidencialidad de la información en el *artículo 61* del proyecto de ley.

Nivel 2: Requerimiento regulatorio

La IAIS define tres grupos de requerimiento regulatorio que deben ser establecidos de manera clara para una supervisión eficaz: Los **aspectos financieros** que debe cumplir una entidad aseguradora en sus operaciones, los mínimos que debe incorporar en el **gobierno** y toma de decisiones dentro de la entidad, y la forma como el asegurador debe revelar al **mercado** la información.

Es responsabilidad de la entidad aseguradora cumplir tanto con los requerimientos cuantitativos como los cualitativos. Estos deben ser definidos en la ley o la regulación,

⁸ Por su lado la licencia administrativa es pertinente a la sociedad corredora, figura que no mantiene una relación comercial y de dependencia con la entidad aseguradora, en cuyo caso la nómina de corredores de seguros debe ser responsabilidad de la sociedad corredora tal como lo señala el Artículo 48.

A nivel internacional el parámetro de supervisión de la actividad comercial es variable. Se observa en algunos la necesidad de registrar los agentes, la competencia del vendedor, depósitos de garantía e inclusive incorporarlos dentro del plan de supervisión. Sin embargo, al tratarse de relaciones entre comisionistas y aseguradores, el papel del supervisor ha de concentrarse en garantizar que estas relaciones no incorporan un riesgo potencial para el asegurado, antes que supervisarlos en forma directa.

o pueden ser impuestas por la autoridad supervisora, debiendo ser aplicables a la gama existente de seguros en el mercado.

Requerimiento financiero

Se refiere a los criterios para medir la solvencia y el requerimiento de capital adecuado para la entidad aseguradora. El parámetro de solvencia exige realizar una prudente valuación y adecuación de reservas técnicas, definir los activos financieros que pueden respaldar dichas reservas, así como los parámetros y periodicidad de reporte financiero e información.⁹

Los principios básicos de seguros y su metodología, establecidos por la IAIS en octubre del 2003, señalan que el requerimiento de adecuación de capital debe ser sensitivo al tamaño, complejidad y riesgo de las operaciones de la aseguradora. Además, debe ser suficiente para absorber las pérdidas que puedan ocurrir de los riesgos técnicos y otros tipos de riesgos que enfrenta la entidad. Entre otros tipos de riesgo establece considerar al menos: riesgos técnicos provenientes de la siniestralidad, riesgos catastróficos, riesgos operacionales, de mercado, y de grupo financiero y riesgos de inversión.¹⁰

Siguiendo a Craig Thorburn (2004) la definición de los criterios de solvencia en economías emergentes deberían considerar un marco flexible de manera tal que, sin esperar una reforma legal, permita ajustar el modelo desde los parámetros más básicos hasta la inclusión de herramientas de medición complejas. Esta sugerencia, aplicable también a los demás sectores financieros, es acorde con el texto bajo análisis que define parámetros generales y mínimos a considerar dejando para desarrollo de reglamento las particularidades técnicas y niveles de acción correctiva.

Producto de una fructífera discusión, tanto a nivel de la IAIS y los diferentes foros regionales, la definición de un modelo para la medición de la solvencia ha permitido converger hacia esquemas de medición y requerimientos de patrimonio más acordes con los riesgos específicos que cada entidad aseguradora asuma.¹¹

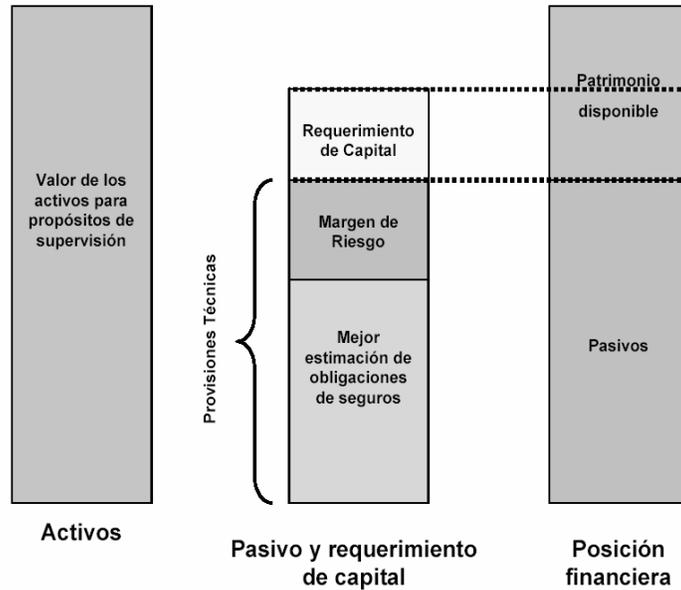
El modelo establecido por la IAIS propone una regla que permita medir su evolución y cumplimiento (ver Imagen 2). Para ello es necesario integrar la estimación de obligaciones (provisiones técnicas), un régimen de activos admisibles para respaldar estas obligaciones (Inversiones obligatorias), así como el nivel mínimo de patrimonio (requerimiento de capital). La exigencia de capitales mínimos de constitución debe ser consistente dentro del modelo.

9 La IAIS amplía estos conceptos en el documento Cornerstones For The Formulation Of Regulatory Financial Requirements, aprobado en la ciudad de Viena, el 21 de octubre del 2005.

10 Refiérase a los Principios 3, 5, 6, 10 y 23.

11 El Comité de Seguros y Pensiones de Jubilación de la Comunidad Europea (EIOPC por sus siglas en inglés) se encuentra en una etapa avanzada de discusión de la propuesta Solvencia II. El documento anexo al MARK/2507/05, fechado 23 de marzo del 2003, señala en el capítulo 7, "Reglas relacionadas con el requerimiento de capital, solvencia y modelos internos" exige consideraciones de riesgos mercado, crédito, operacional y otros riesgos, incorporando diferentes horizontes de valuación y niveles de confianza estadística. Dicho documento incorpora de manera clara las consideraciones de adecuación de capital con base en los riesgos propios de la entidad aseguradora. Cabe mencionar que dichas discusiones son la antesala para reformar la Directiva Europea de solvencia la cual sustituiría el tradicional sistema de Margen de Solvencia en todo el mercado comunitario. En similar sentido se define los textos en redacción por parte del Comité. En junio del 2005 la EIOPC señaló: "Uno de los objetivos de Solvencia II es contar con un requerimiento de capital basado en riesgo". (MARKT/2514/05-EN). Por su lado la ASSAL ha iniciado un proyecto de mejora en la definición del régimen de solvencia para América Latina, proyecto que es auspiciado mediante un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Figura 2: Modelo Integrado de Solvencia



IAIS – A new Framework for insurance supervision. (2005)

El Proyecto de Ley establece los parámetros de solvencia a nivel general y deja para desarrollo reglamentario los aspectos más técnicos. Esta es una característica muy valiosa que debe mantenerse en tanto permite flexibilidad al CONASSIF para ajustar la normativa según los requerimientos del mercado.

Si bien el proyecto define específicamente los requerimientos de capital para la apertura de una entidad de seguros, incorpora un “capital regulatorio”, la constitución de provisiones técnicas y un régimen de inversión, es necesario advertir que no logra integrar armoniosamente las definiciones en un modelo de solvencia completo. La norma bajo análisis no integra el requerimiento de capital de constitución como parte de la definición de solvencia. Además, no es claro el modelo a seguir en tanto define incumplimientos del “capital regulatorio” en forma separada de las exigencias de inversión obligatoria, siendo ambos elementos constitutivos de un mismo concepto de solvencia.

Se sugiere integrar los conceptos de *Reglas de solvencia (artículos 15)*, *Capital regulatorio (artículo 17)* e *inversión obligatoria (artículo 23)* de manera tal que:

- Mantiene la flexibilidad reglamentaria al tiempo que entrega las definiciones básicas del modelo en la ley.
- Define la regla de solvencia como el respaldo del 100% de las obligaciones y el capital regulatorio con inversiones obligatorias. El proyecto de ley contempla por separado el requerimiento de obligaciones pudiendo prestarse para confusión en el momento de redactar el reglamento.

- Ajuste la definición del concepto Capital regulatorio para que pueda aplicarse dentro del modelo integral.
- Incorpore un nivel mínimo de inversiones obligatorias equivalente al menos al 100% del requerimiento de capital inicial. Además, restringir las inversiones en valores emitidos por el mismo grupo financiero como respaldo de la inversión obligatoria.

Modelo de evaluación de solvencia y riesgos (artículo 18, 64, 65 y 66)

Es importante entender el modelo de evaluación de riesgos y solvencia como un instrumento de análisis del supervisor. Así las cosas, el incumplimiento del requerimiento de capital regulatorio, dentro del contexto de niveles de alerta e intervención, debería ser derivado al reglamento exigido en el artículo 64. En igual sentido el artículo 25 es innecesario en tanto un incumplimiento del capital regulatorio conlleva a un incumplimiento de la inversión obligatoria.

Otras provisiones y reservas (artículo 21)

Se recomienda simplificar la redacción a efecto de que entregue mayor flexibilidad al regulador. La razón de fondo es que pareciera inducir a registrar contablemente ese tipo de estimaciones. Las normas internacionales de contabilidad no necesariamente lo recomiendan así en todos los casos en cuyo caso, es preferible dejar este detalle al reglamento.

En todo caso, un modelo de solvencia que cumpla con los criterios de las reglas de requerimiento financiero de la IAIS debería al menos:

- ✓ Definir la regla de solvencia de manera clara y objetiva;
- ✓ Establecer un nivel mínimo de inversiones obligatorias que sea consistente con el capital de apertura;
- ✓ Incorporar parámetros básicos para la estimación de obligaciones dejando el detalle para desarrollo reglamentario;
- ✓ Implantar un régimen de inversión para la administración de los portafolios que respaldan las obligaciones y el patrimonio mínimo;
- ✓ Integrar los conceptos anteriores, considerando los riesgos específicos de la entidad, mediante un modelo de alerta temprana;

Una definición clara e integrada a nivel legal, cumpliendo los requisitos señalados en el tema de requerimientos financieros, y que permita la suficiente flexibilidad al Consejo Nacional de Supervisión para desarrollar reglamentariamente los aspectos operativos y técnicos necesarios es recomendable.¹²

Requerimiento de Gobierno

Potenciar el buen gobierno y control de los procesos en las entidades aseguradoras constituye una de las preocupaciones de la regulación financiera. La IAIS propone que la regulación debe considerar requisitos mínimos para el funcionamiento e integración de la junta directiva y el personal administrativo superior; la definición de estructuras de control interno incluidos los procesos de administración de riesgos; el control de conflictos de interés por medio de la relación con los accionistas y grupos de interés económico.

¹² Es necesario revisar la redacción de los artículos 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 25, 64 y 65, así como eliminar los artículos 25 y 66 en tanto se encuentran implícitos en el artículo 18 y 64 respectivamente.

El Expediente Legislativo considera requerimientos de buen gobierno para las entidades aseguradoras que participen en el mercado costarricense cuando define los requisitos de autorización y funcionamiento, así como las obligaciones de las entidades aseguradoras, en los *artículos 7 al 14*. En especial el artículo 13 puede mejorarse al explicitar la obligación para la entidad aseguradora incorporar políticas de manejo de conflictos de interés.

Requerimiento de Conducta de Mercado

Las relaciones de negocios que desarrollan las entidades aseguradoras y la transmisión de información al mercado son objetos de preocupación de la IAIS en este grupo de requerimientos. En especial debe destacarse áreas como el proceso de suscripción de pólizas, proceso de intermediación, relaciones con el asegurado, revelación de información relevante al mercado y a los accionistas.

En relación con este bloque de requerimientos el proyecto de ley pareciera incorporar adecuadamente los mínimos exigidos por la IAIS. Los *artículos 34 y subsiguientes* definen las posibilidades de intermediación de seguros y la responsabilidad solidaria de la Entidad Aseguradora respecto de las actuaciones de sus agentes. Además, el proyecto de ley incorpora dos figuras que han sido creadas en otras jurisdicciones a efecto de mejorar el marco de supervisión: la figura del Defensor del Asegurado, mediante artículo 12, instancia que deberá garantizar la atención oportuna a los reclamos del asegurado; de manera complementaria se permite acudir también a instancias de resolución alternativa de conflictos.

En especial el artículo 13 puede mejorarse al explicitar la obligación para la entidad aseguradora de informar de los hechos relevantes, en las condiciones que establezca la superintendencia, así como incorporar políticas de manejo de conflictos de interés.

Es positiva, además, la definición clara de figuras de intermediación tales como el agente y el corredor de seguros. Los comentarios entregados en el aparte de precondiciones sobre la materia son de relevancia a efecto de mantener la congruencia de la responsabilidad que la entidad aseguradora sobre sus canales de comercialización.

Nivel 3: Supervisión e intervención

Definidos el requerimiento regulatorio de tipo financiero, buen gobierno y disciplina de mercado, el organismo de supervisión deberá revisar de forma periódica su cumplimiento. La evaluación del estándar internacional será posible realizarla una vez esté en funcionamiento la entidad supervisora del mercado de seguros.

En todo caso la IAIS advierte la necesidad de aplicar de manera uniforme los requerimientos regulatorios a todas las entidades bajo supervisión, evaluando el perfil de riesgo y las especificidades de la entidad.¹³

13 En esta perspectiva, si bien se comprende la necesidad de otorgar al Instituto Nacional de Seguros un plazo prudencial para adecuarse a un régimen de supervisión y reglas de solvencia, la inclusión del Transitorio VI debe analizarse a la luz de este mandato de la IAIS. El cumplimiento del nivel 3 en forma plena se lograría una vez finalizado el período de transitoriedad.

III. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES DE MEJORA

Las características de la industria de seguro, sin importar la estructura del mercado vigente, hacen necesario establecer las instancias de regulación y supervisión con independencia de las entidades aseguradoras. El proyecto de “*Ley Reguladora del Mercado de Seguros*”, Expediente Legislativo No. 16.305, se ajusta razonablemente al estándar internacional que sobre las precondiciones y requerimientos regulatorios ha establecido la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS).¹⁴

La globalización de los mercados financieros y la convergencia de los sectores exigen la adopción de las mejores prácticas de supervisión y regulación. Para el caso de seguros la IAIS es el foro de discusión y definición de estándares para el diseño de los modelos de supervisión en el mercado.

Establecer un organismo de supervisión respetando el modelo que se ha diseñado para el resto de sectores financieros es positivo. En particular permite coordinar la supervisión y emisión de normativa, potencia la supervisión consolidada y aminora los riesgos de arbitraje regulatorio.

Las funciones y atribuciones del nuevo organismo de supervisión parecieran ser lo suficientemente amplias a efecto de poder realizar las labores encomendadas. Sin embargo se observa, en cuanto al financiamiento de la Superintendencia, una incongruencia con el nivel exigido a los regulados (20% del presupuesto) y la autorización para que el Consejo de Supervisión exceda el 80% del financiamiento en tanto los regulados no alcancen su cuota según las reglas de cálculo. Es necesario también aclarar la base de cálculo de dicha contribución.¹⁵

Se recomienda también revisar la estructura para otorgar la licencia a los agentes de seguro. Se encuentra una inconsistencia en la norma propuesta y la responsabilidad que se deriva, para las entidades aseguradoras, del artículo 14 del proyecto de ley.

Por otro lado, el diseño básico de un Modelo de Supervisión incorpora requerimientos regulatorios en tres áreas concretas:

Financiero: define el esquema de solvencia aplicable a las entidades aseguradoras. Es pertinente incorporar en la ley los parámetros generales y dejar, para desarrollo posterior, la potestad reglamentaria al Consejo de Supervisión. Para ello hay que tomar en consideración: la definición de un nivel mínimo de patrimonio, la estimación de las obligaciones y el régimen de inversión para los activos que pueden respaldarlas. Además, ha de integrar estos conceptos con los requerimientos de capital inicial y el modelo de intervención y alerta temprana.

14 No es posible evaluar el cumplimiento del nivel 3 en ausencia de un organismo de supervisión constituido. En relación al nivel 2, si bien el proyecto introduce la potestad reglamentaria y los parámetros básicos, será en el momento de emitir las normas técnicas y supervisar su cumplimiento que una evaluación de cumplimiento cobre sentido. Por tanto, debe entenderse el análisis como una revisión preliminar.

15 Es necesario aclarar si las entidades de seguros financiarán el costo de la supervisión en un porcentaje del 20% o del 50%. Además, debe aclararse la base de cálculo de este financiamiento en relación a las primas brutas y no las primas técnicas a efecto de definir una base de cálculo objetiva.

Gobierno: establece los parámetros mínimos de gobierno corporativo y controles. Se sugiere incorporar de manera explícita la obligación de las entidades de contar con políticas de manejo de conflictos de interés.

Disciplina de mercado: incorpora mínimos necesarios en relación a la manera de realizar negocios y difundir la información al mercado. Se debe destacar áreas tales como el proceso de suscripción de pólizas, proceso de intermediación, relaciones con el asegurado, revelación de información relevante al mercado y a los accionistas.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Legislativa. *Proyecto de Ley Reguladora del Mercado de Seguros*, Expediente Legislativo 16.305

Booth, Philip et al, *Modern Actuarial Theory and Practice*. (2005)

Davis, Philip. *Portfolio regulation of life insurance companies and pension funds*. (2001).

Dickson, David C. M. *Insurance risk and ruin*. Cambridge (2005)

Fabozzi, Frank; Modigliani, Franco; y Ferri, Michael. *Mercados e instituciones financieras*. (1996)

IAIS, *Capital adequacy and solvency*. (2002)

IAIS, *Insurance core principles and methodology*. (2003)

IAIS, *Cornerstones for the formulation of regulatory financial requirements* (2005)

IAIS, *A new Framework for insurance supervision*. (2005)

IAIS, *Report on Insurance Laws, Regulations and Practices in IAIS Member Jurisdictions*. (2005)

OECD. *Insurance and private pensions compendium for emerging economies*. Volumen I y III. (2001)

Leflaive, Viviane. *The supervision of insurance solvency: comparative analysis in OECD countries*. (2001)

Monge Alfaro, Carlos. *Nuestra historia y los seguros*. (1994).

Sterling, Robert. *Insurance regulation and supervision in OECD Countries, Asian Economies, Latin- American and CEEC and NIS countries*. (2001).

Swiss Re, *World Insurance in 2005: moderate premium growth, attractive profitability*. No 5/2006

Thorburn, Craig. *On the measurement of solvency of insurance companies. Recent developments that will alter methods adopted in emerging markets*. World Bank (2004).

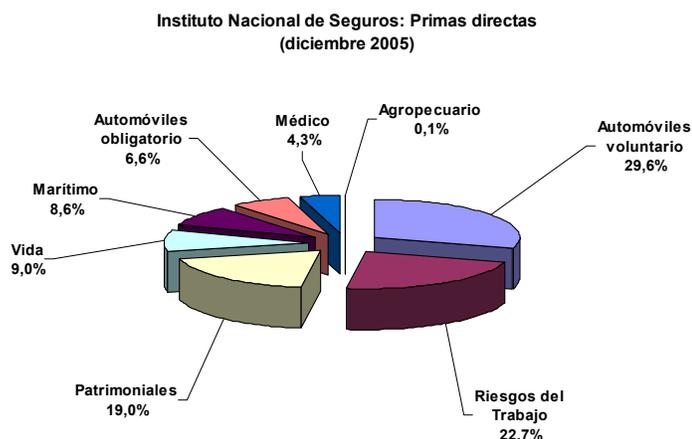
Vollbrecht, Jörg. *Insurance regulation and Supervision in OECD Countries*. (2001)

V. ANEXO: MERCADO DE SEGUROS EN COSTA RICA

El mercado de Seguros de Costa Rica fue constituido como monopolio legal a favor del Estado en el año 1924. Por Ley No. 12 del 30 de octubre de 1924 se establece el Banco de Seguros, actual Instituto Nacional de Seguros (INS), empresa del estado que en adelante administraría el monopolio.¹⁶ La ley permitió la permanencia de entidades de tipo mutualista que administraran seguros para sus asociados. A la fecha el único oferente en esta categoría es la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional.¹⁷

El monopolio alcanza en nuestros días todas las ramas del seguro comercial a excepción de las pólizas de fidelidad, garantía y aquellas de comercio exterior como los seguros marítimos y de transporte. El INS es una empresa mixta que ofrece en la actualidad pólizas de seguros de tipo obligatorio, tal es el caso del Seguro Obligatorio de Automóviles y Riesgos del Trabajo; y Seguros Comerciales de tipo personal y patrimonial. El Instituto comercializa sus productos por medio de Agentes de Seguros independientes así como Agencias Comercializadoras de Seguros.

El primaje logrado por el Instituto Nacional de Seguros en el año 2005 alcanzó 176.382 millones de colones. Del total de negocios del INS solamente un 9% corresponde a los seguros de Vida.¹⁸ Por su lado cerca del 30% de los negocios del INS corresponde a los seguros obligatorios de Riesgos del Trabajo y Vehículos automotores.



¹⁶ Las consideraciones ideológicas y económicas de la época para justificar esta reforma se pueden resumir en los siguientes hechos específicos: el mercado de seguros era atendido por oficinas comercializadoras de casas de seguros extranjeras, en especial británicas, cuya supervisión descansaba en los mercados en que estaban establecidas; los proyectos reformistas de esos años perseguían el establecimiento del seguro obligatorio de riesgos profesionales para lo cual era imperativo asegurar la oferta de pólizas en el mercado nacional; el monopolio permitiría establecer subsidios a las pólizas de riesgo profesional y la creación de un cuerpo de bomberos moderno financiado con las utilidades de los seguros comerciales; la poca cobertura de esquemas de seguridad social incrementaban la importancia de las pólizas mutuales y de vida como medio para suplir una renta de sobrevivencia a los familiares del trabajador fallecido; finalmente, el flujo neto de divisas en un contexto de monopolio permitiría fortalecer el establecimiento de la caja de convertibilidad monetaria. Para una revisión detallada de la discusión del tema se recomienda Carlos Monge Alfaro (1994).

¹⁷ La Ley No. 6082 del 30 de agosto de 1977 establece, en favor del Estado y bajo la administración del INS, el monopolio de Reaseguros.

¹⁸ En efecto, el primaje de los seguros de vida del país debe ser mayor al reportado por el Instituto en tanto las estadísticas no capturan el negocio de seguros de vida que en forma paralela al monopolio se desarrolla.

En todo caso, los datos del mercado mundial en comparación con lo reportado por el INS entregan algunos elementos de análisis en cuanto al potencial desarrollo del mercado costarricense. Dos indicadores han sido definidos para poder comparar la penetración y profundidad del mercado de seguros. El primero se refiere al primaje per cápita, mientras el segundo a la porción del PIB que representa las primas generadas por la economía.

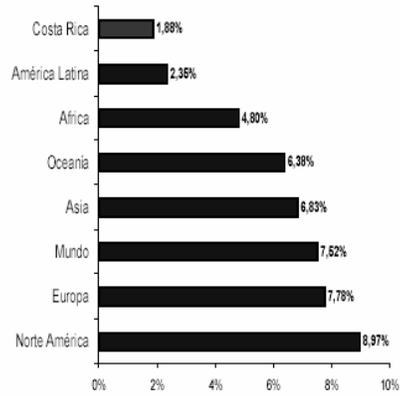
**Instituto Nacional de Seguros
Primas Directas
(Millones de colones)**

	2005
Automóviles voluntario	52.280
Riesgos del Trabajo	40.030
Patrimoniales	33.543
Vida	15.907
Marítimo	15.222
Automóviles obligatorio	11.662
Médico	7.566
Agropecuario	172
	176.382

Fuente: Estados Financieros Auditados 2005.

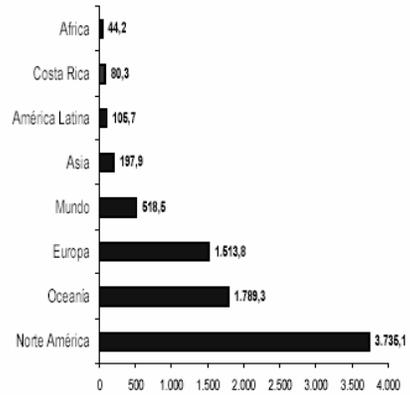
En esta perspectiva, si bien nuestro país presenta en seguros generales niveles de profundidad y desarrollo similares a los países de América Latina, en el caso de los seguros de vida el primaje es reducido. Las cifras reportan que anualmente los costarricenses gastan menos de US\$ 6,4 lo cual equivale apenas al 15% del nivel de gasto reportado por América Latina. En términos del PIB el negocio de seguros de vida representa solamente un 0,15% mientras que los países de Latinoamérica alcanzan casi un 1% del producto. Estas cifras, aunado a la creación del régimen complementario de pensiones que incorpora como opción de pensión las rentas vitalicias, hacen prever un crecimiento del mercado de seguros de vida con la entrada de nuevos participantes al mercado.

Total de primas como porcentaje del PIB



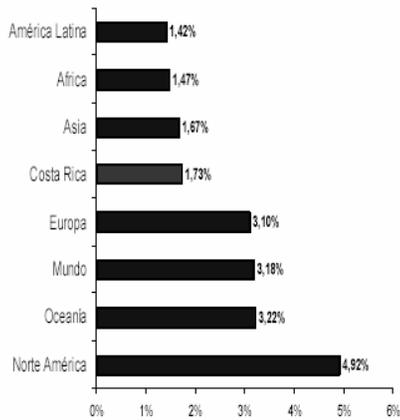
Fuente: Sigma Re (2005)

Total de primas per cápita en US\$



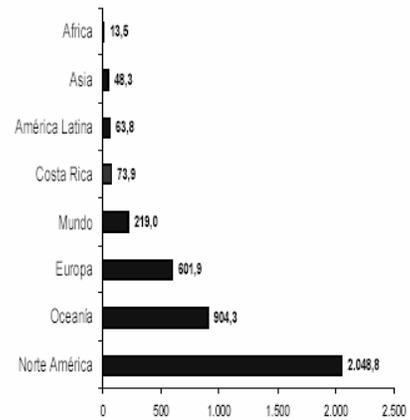
Fuente: Sigma Re (2005)

Seguros Generales como porcentaje del PIB



Fuente: Sigma Re (2005)

Primas Seguros Generales per cápita en US\$



Fuente: Sigma Re (2005)