

3 de febrero de 2016
SP-139-2016

Señor
José Luis Rímola
Director Ejecutivo
Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

Estimado señor:

Me refiero a su oficio DE-C-165-2015 del 11 de noviembre de 2015, en el cual solicitó un criterio técnico de SUPEN, a fin de tener elementos que le permitan cumplir con lo ordenado en la sentencia N°426-2013-IX, del 27 de junio de 2014.

Al respecto, es importante aclarar que con el criterio técnico que se adjunta, se pretende hacer del conocimiento de ese Colegio cuáles son los diferentes tipos de regímenes de pensiones existentes, así como sus particularidades estructurales y funcionales, esto con el fin de que a partir de la información que contiene el estudio actuarial con corte al 31 de diciembre de 2014, realizado por el actuario Raúl Hernández González, esa Colegio esté en capacidad de decidir cuál es la opción que mejor se ajusta a su realidad.

En la mejor disposición de atender cualquier consulta o aclaración.

Atentamente,

 Firmado
Digitalmente

Álvaro Ramos Chaves
Superintendente de Pensiones

SP-139-2016

Página 2

Tipos de Regímenes de Pensiones y Modelos de Financiamiento

Opciones a considerar por el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica

I. Antecedentes

1. Sistema Nacional de Pensiones

En Costa Rica, el Sistema Nacional de Pensiones está conformado por cuatro pilares.

El **primer pilar** lo constituyen los regímenes básicos, a saber:

- Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).
- Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional.
- Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.
- Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Benemérito Cuerpo de Bomberos.
- Regímenes con cargo al Presupuesto Nacional.

El objetivo de estos regímenes es brindarle al trabajador el ingreso principal durante la vejez y en caso invalidez; en caso de muerte, dicho ingreso se brinda a sus dependientes. Para estos regímenes cotizan tanto el trabajador, como su patrono y el Estado, esto con el fin de financiar los beneficios que otorga el régimen (solidario).

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte es obligatorio para todos los trabajadores que no laboran para el sector educación ni para el Poder Judicial, lo que incluye a los abogados, médicos y otros profesionales independientes.

El **segundo pilar** lo constituyen los regímenes complementarios creados por convenciones o leyes especiales¹, así como el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementario (ROP), creado por la Ley N°7983, Ley de Protección al Trabajador. El propósito de estos regímenes es darle al trabajador un importe adicional a lo que recibe de su correspondiente régimen del primer pilar. Únicamente pueden pertenecer a estos regímenes los trabajadores asalariados, por lo que son de adscripción obligatoria para ellos.

El **tercer pilar** está constituido por el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, que al igual que el segundo pilar, viene a complementar al régimen básico; no obstante, como

¹ Los Bancos Estatales tienen regímenes complementarios, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Costarricense de Turismo, los vendedores de lotería.

SP-139-2016

Página 3

su nombre lo indica, es decisión del trabajador, tanto si es asalariado como si es independiente, afiliarse a este régimen.

El **cuarto pilar**, conocido en otros países como el pilar cero o prestación básica universal, lo constituyen las pensiones por subsistencia, que en Costa Rica corresponde al Régimen No Contributivo, administrado por la CCSS.

2. Objetivo del Fondo

En el caso del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica (en adelante Colegio), el artículo 3 de la Ley N°3245 del 3 de diciembre de 1963 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 3°- El producto de este aumento ingresará al Colegio de Abogados como contribución forzosa de los abogados, bachilleres en leyes y procuradores judiciales en favor de dicha Corporación para su sostenimiento y para formar un fondo de pensiones y jubilaciones en beneficio de sus miembros. Deberá pagarse mediante un timbre que emitirá el Colegio y que se denominará "Timbre del Colegio de Abogados (...)" (El subrayado no es del original)

Como se puede observar, la ley no indica el tipo de régimen de pensiones que se crea para los miembros del Colegio (básico, complementario obligatorio, complementario voluntario o de subsistencia). Ahora bien, y sin perjuicio de lo anterior, se debe tomar en cuenta que, independientemente del sector o institución en que laboren, los miembros del Colegio ya tienen definido el régimen básico al cual pertenecen, que puede ser el RIVM para trabajadores asalariados e independientes, el Fondo de los Empleados del Poder Judicial o el Régimen de los Educadores si están dedicados a esta labor.

II. Diseño de un Régimen de Pensiones

1. Perfil de requisitos y beneficios

Para la creación de cualquiera de los regímenes a que se hizo referencia en el apartado anterior, es indispensable establecer un perfil de requisitos y beneficios (lo cual no se hace en la Ley N°3245), el cual debe estar vinculado con el método de financiamiento que se adopte. Ese perfil debe incluirse en la normativa que llegue a aprobarse para el régimen, la cual estipularía cuáles son los requisitos de elegibilidad, así como la forma de retiro (antigüedad en años de pertenecer al Colegio o si será por edad o ligado a la pensión en el régimen del primer pilar en donde el colegiado consolide el derecho, por ejemplo). Además, se debe definir cuál será el monto de la pensión, la forma de su pago y la política de revalorización, dependiendo del tipo de fondo de pensión que se decida implementar, como

SP-139-2016

Página 4

más adelante se comenta; estos aspectos necesariamente deben quedar incluidos en la normativa (reglamento) del Fondo.

2. Método de financiamiento

El buen diseño de un régimen de pensiones requiere definir el tipo de régimen a utilizar, así como definir un método de financiamiento que permita el equilibrio entre las aportaciones que se realicen y las prestaciones que se pretenden otorgar².

En un diseño apropiado de un régimen de pensiones, el perfil de requisitos y beneficios debe vincularse al método de financiamiento, el cual tiene que ser capaz de sostener los beneficios en el tiempo, y debe estar establecido, como antes se comentó, en un reglamento.

Dicho método es el que permitirá equilibrar los ingresos y los egresos a lo largo de los años de funcionamiento del régimen, es decir, determina la forma mediante la cual se va a distribuir la carga financiera del régimen entre diferentes grupos o generaciones de contribuyentes y/o cotizantes.

En este punto es importante señalar que los regímenes de pensiones pueden ser de contribución definida o de beneficio definido.

En el caso de la contribución definida³, se requiere una acumulación de recursos para pagar la pensión en el futuro, la cual puede estar ligada a un salario o no; los recursos se depositan como un ahorro periódico, mediante el cual el afiliado comienza a acumular desde la fecha de implementación del régimen, o en el momento de su ingreso al sistema, cuando este se da en fecha posterior, y hasta la fecha estipulada para ejercer el derecho al beneficio de pensión, momento en el que se conocerá el monto de capital acumulado que tendrá el afiliado.

El beneficio definido es diferente, pues en este caso la forma de cálculo de la pensión se determina de manera anticipada al momento del retiro; en este caso el afiliado podría conocer previamente el monto que recibiría de pensión o la fórmula⁴ mediante la cual se obtiene ese monto.

² La Ley N°3245 no hace mención a la forma en que se daría la acumulación de los recursos para el financiamiento de las pensiones.

³ La Norma Internacional de Contabilidad (NIC 19) indica que en los planes de aportaciones definidas no requieren suposiciones actuariales para medir la obligación o el gasto, es decir no existe la posibilidad de que presenten ganancias o pérdidas actuariales (diferencias entre los resultados estimados en una valuación actuarial y los obtenidos en la realidad).

⁴ La Norma Internacional de Contabilidad 26 indica que los beneficios se determinan por medio de una fórmula, normalmente basada en los salarios de los trabajadores o en años de servicio o en ambas.

SP-139-2016

Página 5

En ambos casos existe una diferencia importante; en el caso del beneficio definido, el riesgo inherente al financiamiento o a la suficiencia de los aportes es del gestor o patrocinador del régimen. En la contribución definida, es el afiliado quien asume los riesgos de una eventual insuficiencia de acumulación de recursos (lo cual puede suceder si se materialicen condiciones económicas adversas, por ejemplo, con el comportamiento de los rendimientos), razón por la cual la pensión que obtendría estaría en función del monto que pueda tener acumulado al momento del retiro.

3. Tipos de métodos de financiamiento

Los tipos de financiamiento más comunes son:

a) De capitalización colectiva (Solidarios)

- **Prima Media Nivelada:** Actuarialmente se calcula qué porcentaje sobre los salarios u otra referencia se debe aportar, con el objetivo de crear un fondo de pensiones. Teóricamente, durante los primeros años los ingresos son mayores a los egresos, lo que permite que con las inversiones el fondo crezca lo suficiente para que, cuando el gasto por beneficios sea alto, no hayan dificultades para pagar las pensiones.
- **Prima Escalonada:** En este sistema se requiere establecer una prima que va a permanecer fija por un periodo predeterminado, por ejemplo cinco o diez años, para luego determinar otra prima que por lo general es mayor, por otro periodo, situación que se asemeja a la construcción de una escalera.
- **Reparto:** Los ingresos y los gastos son aproximadamente iguales. Cada año, como mínimo se ajustan los ingresos para que sean iguales a los gastos (prima de reparto) o se ajustan los gastos para que sean iguales a los ingresos (beneficios variables).

b) De financiación individual (no solidarios)

- **Capitalización individual:** Se realizan aportes a las cuentas individuales de los participantes; y las aportaciones junto con los intereses que se generan, se utilizan para otorgar un beneficio (Ejemplo: El Régimen Obligatorio de Pensiones Complementario, ROP, establecido en la Ley N°7983, Ley de Protección al Trabajador).

SP-139-2016

Página 6

III. Criterios técnicos a considerar para definir el tipo de régimen de pensiones

Para decidir el tipo de régimen de pensiones que se piensa constituir, es importante tomar en cuenta los siguientes criterios técnicos:

1. Regímenes de beneficio definido

La viabilidad de los regímenes de beneficio definido se determina actuarialmente. Para esto se calculan esperanzas matemáticas del valor presente de los ingresos y gastos que tendrá el fondo que se crea. La técnica actuarial establece como una sana práctica, indispensable para la solvencia de un régimen de beneficio definido, que tanto las contribuciones como el beneficio deben estar relacionados con el ingreso actual (y/o futuro) de las personas⁵.

Además, la pensión que se otorga se calcula con base en una fórmula. Esta fórmula por lo general considera un porcentaje del promedio de los salarios recibidos por la persona durante los años en que trabajó (salario de referencia). La metodología para el cálculo de la pensión se establece en la normativa respectiva.

La evaluación de la viabilidad financiera y actuarial debe hacerse bajo un supuesto de grupo cerrado; esto es, considera a todas las personas que en ese momento forman parte del grupo, por ejemplo, los miembros que están inscritos en el Colegio. Esta metodología de evaluación permite que se cumpla con el principio de equidad generacional de costos, es decir, cada generación es responsable de financiar los beneficios de su propia generación, sin necesidad de cargar costos a los nuevos participantes o a personas más jóvenes. Además, se evita tener que asumir el riesgo de tomar supuestos acerca de las nuevas generaciones (cantidad de personas, distribución por sexo, salarios, entre otros).

Cuando un fondo de pensiones se constituye, como sería el caso del Fondo de Pensiones para los Abogados, generalmente ya hay personas que tienen la edad para pensionarse, por esa razón, debe identificarse el pasivo que el grupo de afiliados activos asumiría por las personas que se encuentran cerca de obtener un derecho de jubilación, o que lo obtienen en el momento en que se constituye el Fondo. De esta manera, habrá completa transparencia respecto de las

⁵ En el estudio actuarial con corte al 31 de diciembre de 2014, se destaca que la contribución está ligada a un pago (recursos que provienen de un porcentaje de lo que se recaude por concepto de timbre), la cual es independiente de las características e ingresos de los participantes (abogados y abogadas miembros del Colegio); esta situación también se presenta en los beneficios, que no estarían relacionados con las características e ingresos de estas personas.

SP-139-2016

Página 7

obligaciones del fondo de pensiones y se podrán anticipar desajustes a corto o mediano plazo, así como tomar las decisiones para corregirlos.

2. Fondo de contribución definida

En caso de los regímenes de contribución definida, se deben establecer explícitamente los mecanismos para la creación y acumulación de cuentas individuales. Además, se debe considerar la necesidad de que se cumpla con el Reglamento de Beneficios del Régimen de Capitalización Individual, cuyo texto completo puede consultarse en la página WEB de la SUPEN (<https://www.supen.fi.cr/web/supen/beneficios-reg>).

3. Fondo de Subsistencia (Similar al Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC))

Este tipo de fondos, por lo general, tienen como objetivo dar una ayuda de subsistencia a sus miembros que se encuentren en estado de necesidad, porque no lograron reunir requisitos para pensionarse por ninguno de los regímenes básicos. Por lo tanto, si se optara por un fondo de esta naturaleza, deben considerarse las características de las personas que podrían acceder a este beneficio y dejar muy claro el objetivo por el cual se entregan los recursos. La viabilidad financiera y actuarial se debería hacer con las mismas condiciones y objetivos explicados para el fondo de beneficio definido.

IV. Aspectos estructurales y funcionales de un régimen de pensión de conformidad con el marco regulatorio vigente en Costa Rica

1. Entorno legal

En Costa Rica, el Sistema Nacional de Pensiones es supervisado y regulado por la Superintendencia de Pensiones, de conformidad con las competencias establecidas en las siguientes leyes:

- Ley N°7523 del Régimen Privado de Pensiones de Pensiones Complementarias.
- Ley N°7983 de Protección al Trabajador.
- Ley N°7732 Reguladora del Mercado de Valores.

SP-139-2016

Página 8

2. Principales requerimientos regulatorios

Los regímenes de pensiones tienen que cumplir con requerimientos regulatorios, como los siguientes:

1. El gestor o patrocinador del plan de pensiones tiene que constituir un patrimonio autónomo, esto implica crear un fondo que debe llevar una contabilidad separada e independiente de la contabilidad del patrocinador. Esa contabilidad del fondo debe cumplir con el Plan de Cuentas de la Superintendencia, ya sea para un régimen de capitalización individual, o para un régimen de beneficio definido.
2. El Fondo tiene que disponer de un sistema informático robusto⁶ que le permita administrar la información requerida para aplicar tanto el control financiero como el operativo; así como para cumplir con los reportes requeridos por la Superintendencia de Pensiones. Por ejemplo, los saldos contables, el portafolio de inversiones valorado a precios de mercado, actas electrónicas de los comités de riesgo y de inversiones, el archivo de afiliados y de pensionados; dichos reportes deben cumplir con la frecuencia diaria, semanal, mensual, variable (como requerimientos específicos a raíz de visitas de supervisión), criterios contables, formalidades, formatos y estructuras de registros que se indican en el Manual para el Suministro de Información y en el Plan de Cuentas⁷.
3. De conformidad con el artículo 174⁸ de la Ley N° 7732 Reguladora del Mercado de Valores, los gestores de los fondos de pensiones tienen que contribuir con el financiamiento de la supervisión.
4. Se debe elaborar para el fondo una política de inversiones, una política de liquidez y un Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración Integral de Riesgos⁹,

⁶ El Fondo tiene que disponer de sistemas de almacenamiento, procesamiento y manejo de información que permitan el desarrollo de una administración de riesgos.

⁷ Disponible en la página WEB de la Superintendencia de Pensiones.

⁸ El presupuesto de las superintendencias será financiado en un ochenta por ciento (80%) con recursos provenientes del Banco Central de Costa Rica y en un veinte por ciento (20%) de los gastos efectivamente incurridos, mediante contribuciones obligatorias de los sujetos fiscalizados.

⁹ El Manual tiene que contemplar objetivos sobre la exposición de riesgos, definir la estructura organizacional diseñada para llevar a cabo la Administración Integral de Riesgos, incluye la creación de la Unidad Integral de Riesgos, así como establecer las facultades, responsabilidades y los procedimientos para el cálculo de límites, descripción de los modelos y metodologías para la valuación de los distintos tipos de riesgos entre otros temas.

SP-139-2016

Página 9

en línea con lo que establece el Reglamento de Inversiones de las Entidades Reguladas.

5. Los fondos de pensiones tienen que disponer, desde el punto de vista estructural y funcional, de una unidad especializada dotada de profesionales técnicamente capacitados para realizar la gestión (administración eficiente del fondo) como por ejemplo un gerente o encargado y un gestor del portafolio de inversiones. Se debe llevar a cabo una gestión integral de los riesgos (liquidez, tasa de interés y de tipo de cambio, concentración, solvencia -cuando el fondo sea de beneficios definidos-, riesgo estratégico y gobierno corporativo. En el caso de los fondos de contribución definida también se incluye el riesgo sistémico, de conformidad con lo que dispone el Reglamento para Calificar la Situación Financiera de los Fondos Administrados por los Entes Regulados.
6. El Fondo necesariamente debe contar con un órgano de dirección, con funciones de aprobación, deliberación, revisión y crítica determinativa, que brinde la orientación estratégica. También hay que dotar al Fondo de los órganos asesores o comités de apoyo necesarios para la gestión de los riesgos, por ejemplo, el Comité de Riesgos, Comité de Inversiones y Comité de Auditoría.
7. Independientemente del método de financiamiento que utilicen, los fondos de pensiones tienen que presentar anualmente a la Superintendencia de Pensiones los estados financieros auditados y cumplir con el informe de auditoría de riesgos que se establece en el artículo 20¹⁰ del Reglamento de Inversiones. En el caso concreto de los regímenes de beneficio definido, adicionalmente deben presentar, una vez al año, una valuación actuarial y cumplir con el Reglamento Actuarial.
8. Los fondos de pensiones también tienen que cumplir con el Reglamento de Gobierno Corporativo (impulsa la calidad de la gestión pues contiene las normas, prácticas y los procedimientos que se requieren para administrar el fondo de pensión, e indica la estructura y las normas necesarias para tomar decisiones y para definir los mecanismos de control) lo que implica, entre otros temas, presentar ante la SUPEN un informe anual de gobierno corporativo.
9. Es un requisito indispensable que los instrumentos financieros del fondo se encuentren depositados en una custodia de valores, de conformidad con lo que

¹⁰ Las entidades reguladas deberán encomendar a un experto independiente o auditor externo que lleve a cabo, cuando menos una vez al año, una auditoría de Administración de Riesgos.

SP-139-2016

Página 10

establece el Reglamento de Custodia y el artículo 66 de la Ley de Protección al Trabajador.

V. Conclusión

La decisión de escoger el tipo de régimen de pensión con que contará el Colegio es una decisión propia de dicha entidad.

El artículo 3 de la Ley N°3245 del 3 de diciembre de 1963, no prejuzga sobre el tipo de régimen que se debe crear, ni sobre el modelo de financiamiento a utilizar. En este sentido, el Colegio cuenta con un amplio margen para definir, a partir de los diversos tipos de regímenes de pensiones desarrollados en este documento, de qué forma se cumplirá con lo ordenado en la sentencia N°426-2013-IX, del 27 de junio de 2014.

De manera preliminar, y tomando como base los resultados del estudio de viabilidad (valuación actuarial) elaborado por el señor Raúl Hernández, considera esta Entidad que la alternativa que se podría valorar con mayor detenimiento es la selección de un régimen de pensiones de capitalización individual (contribución definida) debido a que los sistemas de capitalización individual logran mantener el equilibrio financiero dado que son autofinanciados. Se logra así establecer una relación directa entre contribuciones y beneficios, cada afiliado tiene una cuenta individual en donde recibe los depósitos previsionales, la cual se va capitalizando producto de la rentabilidad que generan las inversiones del Fondo; al concluir la etapa laboral activa se le devuelve al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes el capital acumulado o se estructura una devolución paulatina mediante una modalidad de retiro programado. El Fondo podría ser administrado por una operadora de pensiones complementarias, siempre que se cumpla con los requerimientos regulatorios vigentes para estos casos.

Al respecto, es importante aclarar que en el estudio indicado se hace mención a la operativa contable de un único fondo o de cuentas individuales, que no necesariamente se encuentran alineadas con lo que se indica en este oficio en el apartado IV.

Otra opción que podrían valorar es establecer un Fondo de Subsistencia o Prestación Básica Exclusiva para todas aquellas personas colegiadas mayores de 65 años que tengan el estado de necesidad. En este caso se les otorga una prestación mínima o suma fija, algo similar al Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC). En este caso el Fondo también pagaría el acceso de sus miembros al Seguro de Salud, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, para que de esta forma se fomente la salud (medicina preventiva) y se promueva la calidad de vida de sus pensionados. El monto exacto recibido por el afiliado se determinaría según necesidades y lo actuarialmente sostenible para el fondo.