ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE DE ASUNTOS SOCIALES

REFORMA DEL PÁRRAFO FINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY N° 7983 DE FEBRERO DEL 2000, LEY DE PROTECCION DEL TRABAJADOR

Expediente N°23.202

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORIA
18 DE OCTUBRE DEL AÑO 2023

PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS
SEGUNDA LEGISLATURA

ASAMBLEA LEGISLATIVA

Los diputados y diputadas que suscriben, integrantes de la comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales rendimos el presente DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORIA al expediente 23.202 denominado “REFORMA DEL PARRAFO FINAL DEL ARTICULO 49 DE LA LEY N° 7983 DE FEBRERO DEL 2000, LEY DE PROTECCION DEL TRABAJADOR”, iniciativa del diputado Gilberth Jiménez Siles, publicado en el Diario Oficial La Gaceta 133 de fecha 13 de julio del año 2022, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Objeto del proyecto de ley.

El proyecto de ley propone modificar el último párrafo del artículo 49 de la Ley N°7983 de febrero del 2000, Ley de Protección del Trabajador, para establecer la obligación de las operadoras de pensiones públicas de retribuir todos los años el 100% de las utilidades netas para cada uno de sus afiliados, según haya sido su aporte. Lo anterior con el fin de permitir que el ente operador se solidarice con sus afiliados, aportando un granito de arena para el fortalecimiento del régimen de pensiones complementarias y que cada día este, aporte mayores y mejores garantías, para que cada vez, sean mayor el número de ciudadanos que opten por afiliarse a un régimen de pensiones complementarias que se identifique cada vez más con el trabajador y su futuro.

- Lo justo es que el 100% de ese rendimiento sea devuelto a cada beneficiario, anualmente por medio de las utilidades generadas por este mismo rubro (ROP), ya que las entidades bancarias están lucrando con fondos de terceros, y, aun así, se ven gravadas las utilidades si se toma en cuenta el doble cobro de comisiones que se realizan al mismo.
- Con esta reforma, estamos asegurando una etapa de adultez mayor con más comodidad, permitiendo al trabajador disfrutar de su jubilación con un ingreso mayor de su pensión, ya que este fondo se estaría nutriendo año a año con esos intereses o utilidades que ganan.
- Se considera una doble imposición, el cobrar la comisión de administración mes a mes y que al final de cada periodo de las utilidades la entidad bancaria lucre con un 50% de esas utilidades netas; y es una práctica que no genera nuevas inversiones ni mucho menos una simpatía hacia el mecanismo de generar recursos de algunas de estas instituciones.
- Realizar esta reforma y devolverle el total porcentual de las utilidades al ROP de cada uno de los contribuyentes, ayuda a que la persona, al pensionarse, tenga una pensión más elevada y sólida, derivando en seguridad social y económica en momentos donde los gastos en medicamentos, atención médica y otros, son mayores, y se van acrecentando cada vez más.
- Al tener un ROP más robusto, los pensionados podrán invertir estos recursos en diferentes emprendimientos, el consumo será mayor, lo que vendrá a repercutir directamente en la reactivación económica que anhela Costa Rica, ya que se estaría fortaleciendo el ciclo económico en términos de

recuperación y expansión, y mejorando el poder adquisitivo del costarricense, iniciaría una etapa marcada en términos del auge, tomando en cuenta que el país está atravesando una época de inflación en precios de los productos, los servicio y los bienes de consumo, más no así, reflejado en los aumentos salariales de los trabajadores, tanto para empleados públicos como privados, lo que ha encarecido el bolsillo del costarricense, y ha provocado una apertura aún mayor en la brecha social del país.

2. PRIMERAS CONSULTAS Y AUDIENCIAS RECIBIDAS POR LA COMISIÓN.

La Comisión de Asuntos Sociales acordó realizar audiencias a las siguientes instituciones y personas con la finalidad de que contribuyeran a brindar criterios a favor o en contra de del proyecto de ley N°23.082:

Organización	Criterio vertido en audiencia
SUPEN	En una comparecencia ante la Comisión de Asuntos Sociales el 14 de marzo del 2023, Rocío Aguilar Montoya, jerarca de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), compartió una serie de criterios acerca del proyecto de ley 23.202 Aguilar destacó, como primer elemento, que Popular Pensiones, BN Vital y el BCR Pensiones ya distribuyen ese 50% de las utilidades; Vida Plena y BAC Pensiones no lo distribuyen. En el caso de la OPC-CCSS no lo distribuye porque un dictamen de la Procuraduría General de la República dijo que al ser una Operadora que funcionaba al costo, como lo previó la ley, pues no tenía sentido la distribución de utilidades que no llegan a existir porque en teoría funcionan al costo. Además, explicó que, con el proyecto de ley, debido a la naturaleza jurídica de las Operadoras que están orientadas a esa actividad, lo que podría a futuro puede suceder es que se retiren del negocio y se concentre más el mercado en menos Operadoras, ya que, en su criterio, este proyecto podría resultar confiscatorio al ser una actividad lucrativa que afecta a un fin de carácter público. Para Aguilar decirle a una Operadora que está vedada de tener utilidades va a generar desmotivación en los gestores o, incluso, que se empiecen a generar, según su hipótesis, hasta precios de transferencia porque muchas de estas Operadoras forman parte de conglomerados de carácter financiero. Para la jerarca, la pregunta es ¿cuál es el beneficio que este proyecto trae al Sistema Nacional de Pensiones?

	Explicó que, hoy en día, ya hay tres Operadoras que transfieren el 50% de sus utilidades a los afiliados y pensionados, entonces, ya esa diferencia existe y el proyecto de ley lo que vendría es a profundizar esa diferencia; pero no solo a profundizarla, sino a impedir que las Operadoras generen utilidades y las utilidades no solo son importantes como un incentivo para un negocio, si no que las Operadoras deben seguir haciendo inversiones en tecnología y otras. A Aguilar le preocupa cuál va a ser realmente la fuente de financiamiento de las Operadoras y que esto vaya a generar que las Operadoras de capital público digan "bueno, entonces, para qué voy a yo estar aquí gestionando esto sin utilidades cuando la competencia puede trabajar en utilidades". Explicó a los diputados y diputadas que ya hoy día la cancha está desequilibrada y aquí lo que se haría no solo es desequilibrarla más, sino podríamos de alguna forma que se vayan las Operadoras de capital público como efecto no deseado indirecto. Para la jerarca de la Supen, el efecto de este proyecto es que las Operadoras se van a quedar sin las utilidades y sin la posibilidad de reinvertir estas en mejoras tecnológicas, en beneficio de los mismos sistemas, de la ciberseguridad y, además, hay un desincentivo de alguna forma a la gestión. Añadió que las utilidades, como en cualquier negocio, vienen a alimentar los capitales de funcionamiento y a permitir a las entidades la reinversión de estas utilidades en mejorar los sistemas la comunicación o, en el caso de los conglomerados financieros, porque todas estas pertenecen a conglomerados financieros; a la distribución de beneficios al conglomerado con el propósito de que el conglomerado pueda seguir creciendo, que los indicadores de suficiencia se mantengan ,etcétera. Explicó a detalle los principales gastos en los que incurre una Operadora los cuales incluyen el proceso de afiliación, de generación de las cuentas, el seguimiento que se hace a cada una de las cuentas, los estados de cuenta que van a los afiliados, la gestión de inversiones que es una de las actividades más importantes. También los gestores operan con una estructura de Gobierno que están por normativa obligadas a tener como los Comités

	de Cumplimiento, Comités de Riesgo; el presupuesto de los órganos de dirección, inversiones importantes en tecnología y, por supuesto, están los gastos de administración.
Caja Costarricense de Seguro Social	Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, presidenta ejecutiva de la CCSS, se presentó el 28 de marzo del 2023 ante la Comisión de Asuntos Sociales para expresar su posición respecto al proyecto de ley 23.202. Ella se acompañó de Jaime Barrantes, gerente de Pensiones de la CCSS y Héctor Maggi, gerente de la OPC-CCSS, quienes realizaron las siguientes consideraciones respecto al proyecto de ley 23.202. Maggi explicó que la OPC-CCS opera al costo, lo cual implica la necesidad de capital que tiene que generar para seguir funcionando el año siguiente. La ley le exige tener un capital social que está relacionado a las UDES, pero este año, con la inflación que terminó el 31 de diciembre, y les exige capitalizar 80 millones de colones. Adicionalmente, dijo, la ley les exige tener un capital mínimo de funcionamiento que es el 0.25% de los fondos administrados; los fondos en época de crisis crecen a niveles de 18%, en épocas de cuándo el crecimiento del país anda por el 4% o 5% crecemos alrededor del 25% o 26%, eso hace que las Operadoras, específicamente la de la CCSS, sean empresas intensivas en la necesidad de capital. Si la Operadora no puede producir ese capital, tiene que pedírselo a la Caja que es la propietaria; el modelo está hecho para que la Operadora sea autosuficiente y no requiera capitalización de su dueño, pero por obvias razones, la Caja es una institución y no es un negocio. El gerente agregó que, por esa razón, se oponen a este proyecto de ley porque si bien es cierto la Operadora tiene un tratamiento diferente para la distribución de las utilidades, distribuirlas no tiene ningún beneficio para los afiliados, más que 100 o 300 colones al año. El señor Jaime Barrantes dijo que apoyaba lo indicado por el gerente Héctor Maggie en cuanto a que la normativa específica que tiene la OPC-CCSS, dijo que la Caja tiene una Operadora porque así lo dispuso la Ley de Protección al Trabajador, entonces, la Operadora tiene un

	capital para que funcione y la idea es que esa misma Operadora, con ese capital, sea autosostenible. Agregó que cualquier reforma o proyecto en el que la Operadora tenga ir a pedir capital del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte no les convendría por lo cual cree que este proyecto, en el tanto incida en el flujo financiero y en la solidez de la Operadora, podría hacer que la Operadora para seguir funcionando tenga que pedir recursos y eso afectaría el tema de las finanzas del seguro de Invalidez y Muerte y el seguro de Salud.
Oficina del Consumidor Financiero	El 22 de marzo del 2023, Danilo Montero, Director de la Oficina del Consumidor Financiero (OCF), acudió a audiencia ante la Comisión de Asuntos Sociales para hablar acerca del proyecto de ley 23.202. Estas fueron sus consideraciones: El señor Montero primero explicó que, en todas las dinámicas de un negocio, como una Operadora de Pensiones, hay insumos que entran, se procesan, se venden, se recupera la plata y se liquida; entonces, hay un capital de trabajo que hay que tener porque los ingresos van a darse posteriormente; si no hay utilidades, habrá que pedir aportes o acudir a la deuda. Añadió que los negocios requieren capitalización y, entonces, la pregunta que tiene uno que hacerse es y ¿El Estado está en capacidad de capitalizarlas? Porque si no es así, hay que requerirle a las entidades que generen utilidades. El señor Montero cuestionó el hecho de que si le quitamos utilidades a alguna operadora privada y la dejamos sin capital, sabemos a quién hay que pedirle que ponga capital; en el caso de las Operadoras públicas también sabemos a quién hay que pedirle lo que no sé es si está en capacidad de hacerlo. Además, explicó que, si los consumidores están recibiendo el servicio adecuado, la gestión de portafolio adecuado, la custodia adecuada, etc.; no le ve ningún problema que ninguna entidad obtenga utilidades. Montero manifestó que los montos que recibiría cada afiliado son muy pequeños, montos para efectos de una pensión no son significativos, y el perjuicio de entregarlos sería para la Operadora.

Asociación Costarricense de Operadoras de Pensiones (ACOP)	El 12 de abril del 2023 Róger Porras, presidente de la Asociación Costarricense de Operadoras de Pensiones (ACOP); Hermes Alvarado, vicepresidente y Mauricio Rojas, vocal de la organización comparecieron ante la Comisión de Asuntos Sociales para expresar su posición sobre el proyecto de ley 23.202. A continuación, se resumen los puntos clave que plantearon: El señor Róger Porras explicó que si un proyecto de este tipo llegase a aprobarse estaría afectando únicamente a las Operadoras de capital público y no considera todas las Operadoras de la industria con relación al fondo del tema. Señaló que las Operadoras tienen ingresos operativos e ingresos financieros, los ingresos operativos son los que se reciben del cobro de la comisión del 0.35% sobre el saldo de los fondos que administran y los ingresos financieros se refieren a los ingresos por las inversiones que se hacen de esos recursos; la administración de los recursos de la Operadora como empresa es totalmente independiente a la administración de los recursos de los fondos que administra. Indicó que, desde ACOP, se han opuesto a incrementar la distribución de utilidades al 100%, siendo que hay una desigualdad en términos de la distribución de utilidades que ya de por sí existe donde ya que, actualmente, algunas sí reparten el 50% y otra no a pesar de que se está en un régimen de competencia. Al final de cuentas, dijo, el aporte es importante pero no es significativo cuando se distribuye entre las cuentas individuales, cuando lo ve de manera promedio y en el caso de las Operadoras, la utilidad para la administración de los fondos es un incentivo que ellas tienen para estar en el negocio, ya que existe una casa matriz, con un conglomerado que puso capital social y ese capital social es el que después permitió que, efectivamente, las Operadoras comenzaran a gestionar ahí los recursos. Lo anterior, teniendo en cuenta que el costo de administración que tienen las Operadoras es bastante elevado y se puede ver en las estructuras de los estados financieros. Explicó que el proyecto puede afectar la competencia entre las Operadoras en el hecho de que alguna persona puede tener preferencia en una Operadora porque va a

	dar una devolución de las utilidades ya que las Operadoras trabajan bajo un concepto de libre transferencia. Añadió que las Operadoras que reparten un 50% de utilidades ven disminuidas las utilidades que se generan en este caso y eso genera una desigualdad en el sentido de que podría generar un beneficio en función de algunas otras Operadoras. El señor Hermes Alvarado expresó que el proyecto produciría un efecto distorsionador en el hecho de que las Operadoras de capital público están ante una obligación de distribuir entre los afiliados el 50% de las utilidades, eso implica que el otro 50% es lo que les está permitiendo, como empresa, naturalmente ser sostenible en el tiempo. Agregó que, como toda empresa, las Operadoras requieren hacer inversiones, mejoras tecnológicas, proporcionar un mejor servicio al afiliado y en materia de educación y culturalización de pensiones, por lo cual todos estos proyectos de sostenibilidad y de servicio al afiliado se verían afectados. También detalló que la sostenibilidad empresarial en el tiempo se genera, precisamente, de la generación de las utilidades y, en el caso de las Operadoras de capital público, les queda solo el 50% que es lo que les permite mantener los proyectos, el servicio al afiliado y, además, el capital de funcionamiento que nos exige la normativa.
Sistema de Posgrado de Economía UCR	El 15 de marzo del 2023, el economista Édgar Robles, exsuperintendente de Pensiones y director del Posgrado de Economía de la UCR compareció ante la Comisión de Asuntos Sociales para dar su punto de vista sobre el proyecto de ley 23.202. Estas fueron sus impresiones. Robles explicó que, en los fondos de pensiones en Costa Rica, el 50% de las utilidades de las empresas de capital público son devueltas al final del año a los afiliados, quedando excluidas de esa posibilidad dos Operadoras de capital privado que son Vida Plena y BAC que son privadas, entonces, hay una diferencia importante que hay que tener en cuenta. La cancha no es pareja para todos, unas tienen que devolver el 50% y otras no; eso podría causar una fricción en el mercado y es una dificultad que se ampliaría con este proyecto.

	Explicó a los diputados que, cuando los servicios públicos en ausencia de competencia no están obligados a generar ganancia, que es lo que pretende este proyecto, se genera un problema a la hora de definir los costos. Indicó que la teoría de los incentivos en economía lo que indica es que este tipo de instituciones tienen tienden a llenarse de más gastos, de más empleados; o sea, volverse ineficientes, a tal punto de que si yo soy el gerente y una operadora y sé que tengo que repartir el 100% de las utilidades a mis clientes a mí no me va a doler gastar más en publicidad porque no va directamente a mi objetivo de generar una ganancia sino es que está socializando ese gasto entre todos los afiliados. Lo anterior en contraposición con otra Operadora de Pensiones que es de capital privado y que sí tiene los incentivos establecidos para gestionar los portafolios con la mayor eficiencia posible para generar una utilidad; hay una discusión de carácter filosófico de qué es lo que queremos y cómo evitar caer en estas circunstancias. Según Robles, esta situación se controla mediante gobiernos corporativos fuertes. En el caso de España, la forma en la cual se evitan este conflicto de intereses es estableciendo entre los órganos de dirección y la junta directiva de las Operadoras de Pensiones participación de todas los partes, incluyendo los trabajadores que participan, los afiliados y los pensionados participan dentro de la junta directiva para evitar de que haya incentivos perversos que dañan el objetivo final fondo de pensiones es brindar la mejor rentabilidad a sus afiliados a un riesgo determinado. Añadió que en el caso de que hayan utilidades que se repartan entre los afiliados, hay que tener mucho cuidado a la a la hora de definir una ley, porque el proyecto de ley tienen la mejor de las intenciones, pero esas mejores intenciones hay que plasmarlas mucho mejor para evitar el sufrimiento del conflicto de intereses y brindar la administración de fondos de pensiones hacia un gobierno corporativo mucho más fortalecido. El exsuperintendente dijo a los diputados que cuando usted toma la Operadora más grande del mercado, que es Popular Pensiones y calcula en promedio cuánto se devuelve actualmente a los afiliados en utilidades, estamos hablando de 1.000 o 2.000 colones al año; un

	monto que no va a generar un crecimiento importante en el saldo del trabajador. Sin embargo, si usted multiplica esos 1.000 o 2.000 colones por el millón de trabajadores que posee Popular Pensiones, es un montón de dinero esa Operadora. Según explicó, Popular Pensiones sí va a resentir esa distribución del 100% de las utilidades, pero al afiliado no le va a mejorar el saldo al final en gran medida. El foco, dijo Robles, tiene que ser la rentabilidad y no tanto la comisión que se cobra porque lo más importante es la rentabilidad, y, si al eliminar las utilidades se debilita el esquema de tomas decisiones para inversiones, puede ser que dañe más por medio de la rentabilidad de los afiliados que el poco dinero que le estoy acreditando a final de año. Argumentó que es importante saber en qué en utiliza la Operadora de Pensiones las utilidades, generalmente, ese dinero se va en tratar de mejorar los servicios, en tener planes de expansión sobre nuevos productos, crear innovación; en fin, todo lo que el sector financiero hace para mejorar la calidad de esos servicios. Expresó su preocupación de que en el momento en que no se tengan que generar utilidades, porque al final se tienen que repartir a los afiliados, podría suceder que las Operadoras que no tienen la necesidad de generar esas utilidades se vuelvan más agresivas en la atracción de clientes, entonces, eso da origen a lo que es una pelea de mercado por libre transferencia que le dé más costos al sistema. Esa pelea en el mercado, esa competencia, dijo Robles, lo único que hace es aumentar los costos a los afiliados y generarle mayores comisiones; entonces, la preocupación es que en el momento que la Operadora no percibe utilidades haya un interés específico de generar una comisión, se vayan los gastos de las manos y el principal elemento que aumenta los gastos de las Operadoras son los gastos promocionales. Robles expuso como ejemplo lo que ha sucedido en Costa Rica en el pasado, en donde hubo una época en donde las Operadoras pagaban a promotores por trasladar a trabajadores de una Operadora a otra y se empezó a ver como una compañía que le quitaba 1.000 trabajadores a esta Operadora y, después, la misma compañía le ofrecía otros 1.000 a esta otra para reponer los que había perdido. Eso provocó, dijo el especialista.

	que se entrara en un círculo vicioso en donde la libre transferencia llegó a ser la más alta de América Latina; cerca del 10% de los trabajadores se trasladaron en un año. Al final, las participaciones del mercado quedaron prácticamente estables, no cambiaron, con costos altísimos en donde había casos de trabajadores, que se dedicaban a la libre transferencia, que eran los que hacían los clavos de oro; eran los que se dejaban el dinero de comisiones porque les pagaban una comisión por trabajador que trasladaban dependiendo del saldo de esos trabajadore. Lo que ocurrió es que, entonces, se enfocaban en los trabajadores de mayores saldos y se creó una competencia innecesaria y hasta peligrosa que generó aumento de costos, el resultado fue más comisiones y menos utilidades para las Operadoras. Si tenemos a unos que buscan una meta de utilidades y los otros saben que al final de cuenta no importa porque al final no van a poder capitalizar las utilidades, podemos estar promoviendo ese tipo de competencia en el mercado.
Exsuperintendente de Pensiones y Economista Javier Cascante	Javier Cascante, economista y exsuperintendente de Pensiones, acudió a la Comisión de Asuntos Sociales a compartir sus apreciaciones acerca del proyecto 23.202 el 15 de agosto del 2023. Estas fueron sus declaraciones ante los diputados. Cascante dijo que determinar que una empresa, aunque sea de capital público, se le exija que tome sus utilidades acumuladas en un período de tiempo y se le reparta a los asociados o a los partícipes del fondo, es una pregunta que debería hacerse al dueño de esa entidad financiera de esa Operadora de Pensiones; “yo no creo, honestamente, que los bancos públicos, por ejemplo, el Banco de Costa Rica, el Banco Nacional están dispuestos a mantener una empresa que no genere dividendos para el grupo financiero”. Decirle "usted va a tener una operadora de pensiones, pero lo que gana su operadora de pensiones se le va a repartir a los afiliados a ese fondo de pensiones", si yo fuera directivo del banco, probablemente diría, “no es un negocio para el banco” y aquí no tiene nada que ver que sea capital público o privado. Explicó que las utilidades de las Operadoras de Pensiones generan pasan a formar parte de la solvencia

	del grupo financiero al que pertenecen, entonces, al Banco Nacional las utilidades que genera BN Vital pasan a engrosar la solvencia y fortaleza patrimonial de su conglomerado financiero, el decirle "esas utilidades que usted genere van a no llegar al conglomerado" significaría que tendríamos una empresa operando prácticamente destinada a no tener utilidades, independientemente de que el propietario sea el Estado. Siempre debemos procurar que las empresas del Estado tengan utilidades, que repartan dividendos como empresas; también son sociedades anónimas solo que de capital público, me parece que eso es un tema que al regulador bancario le debería también preocupar de ver cuál es el impacto que tendría esas utilidades que hubieran engrosado la fortaleza patrimonial del conglomerado financiero de los bancos y le preocuparía a los dueños, a los que ejercen la asamblea de asociados de sus bancos. Cascante agregó que hoy está en la ley el reparto del 50% de las utilidades a las Operadoras de capital público, eso genera una competencia un poco complicada en la industria de las Operadoras de pensiones. Explicó que tener Operadoras de Pensiones que, parte de sus utilidades, las pueda devolver a sus afiliados y otras Operadoras que no lo puedan hacer, genera una un proceso no competitivo ni transparente, pero si ahora más bien le vamos a decir que reparta al 100% de las utilidades a sus asociados, me parece que eso no genera incentivos adecuados a la sana competencia. Dijo que le parece que las reglas deben ser iguales para todos y no deberían ser iguales para algunos. La preocupación, según el especialista, es que si usted le pide a una Operadora de capital privado que va a repartir las utilidades a los asociados, va a generar el mismo problema, el accionista o el dueño de esa Operadora no va a invertir en ese negocio porque qué sentido tiene tener una empresa que está destinada a no generar dividendos porque eso es lo que está promoviendo el proyecto de ley. Recomendó a los diputados que si lo que se anda buscando es que los asociados al sistema de pensiones tengan mejores rentabilidades, lo que hay que hacer es fomentar la diversificación de inversiones por parte de las Operadoras de Pensiones, que tengan más opciones de

	inversión locales e internacionales, revisar cuáles son las trabas que existen para que esa diversificación no se dé; levantar los niveles de gobierno corporativo de las Operadoras de Pensiones, establecer mecanismos más asociados a la gestión de los riesgos y profesionalizar todavía más la industria que, agregó, lo ha hecho muy bien en 20 años. También, manifestó que no hay que dejar de lado preguntarle a los verdaderos afectados que son los dueños de esas empresas si están de acuerdo o no con el proyecto de ley, ya que a él le extrañaría que el Banco Nacional, el Banco de Costa Rica o Banco Popular estén de acuerdo en que las utilidades que genera la operadora en un negocio de administración de fondos simplemente digan "no, no va a tener esas utilidades está destinado a los asociados". Manifestó que desde el punto de vista, desde un afiliado al sistema de pensiones puede sonarle muy interesante, sin embargo es un asunto donde tiene que haber una oferta y una demanda; la oferta por el servicio de administración de fondos tiene que existir y, cuando usted pone ese tipo de legislaciones, más bien desincentiva a que haya alguien que quiera, de alguna forma, participar como administrador de fondos de pensiones y, al final de cuentas, cuando eso sucede, explicó, se tiene una industria más concentrada menos competitiva y eso es peor para el sistema de pensiones. Cascante agregó que, al final de cuenta, por el monto que va a recibir cada persona por utilidades, no le va a cambiar la calidad de la pensión y, eso, además es una vez al año lo que genera una complejidad operativa importante. Contó que, cuando fue superintendente era un tema saber si, efectivamente, lo que le estaban trasladando a cada persona a las Operadoras públicas era lo que correspondía es todo un tema que creo yo que al final de cuentas si uno analiza el costo beneficio probablemente son más los costos que el beneficio de largo plazo que se podría tener.

Como complemento de las audiencias indicadas se recibieron criterios escritos por medio de las consultas a entidades supervisadas por la Supen:

Institución Consultada	Criterio

Superintendencia de Pensiones	El 9 de noviembre del 2022, la Superintendencia de Pensiones, manifestó los inconvenientes que conllevaría la aprobación de proyecto de ley contenido en el expediente 23202, indicando en el oficio SP-1392-2022, entre otras cosas, su interés en dejar planteado que deben valorarse como mucho cuidado iniciativas como estas, porque pueden constituirse en soluciones que en el mediano y largo plazo conlleven a un desmejoramiento del servicio que están obligadas las operadoras a prestar a sus "clientes". Para evitar ese riesgo pareciera conveniente que las operadoras mantengan bajo su gestión al menos una porción de las utilidades que generan, que deberá destinarse al fortalecimiento de sus capacidades y competencias para mejorar la gestión de los servicios que presta la operadora, evitando con ello que se destinen a otros usos propios de los conglomerados financieros de los que forma parte. Respecto del impacto sobre las cuentas individuales de los afiliados se indica que las tres entidades de capital público distribuyeron en el año 2022, según datos de los sistemas de información de la SUPEN, el 50% de las utilidades del período 2021, según el siguiente detalle: ₡2.210.151.033; ₡1.833.170.370; y ₡1.092.469.348, respectivamente. No obstante, dado el número de afiliados a quienes se distribuyeron las citadas utilidades, cada uno de ellos recibió en sus cuentas únicamente ₡1.257; ₡4.579; y ₡3.635, respectivamente.
La Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	El 24 de febrero del 2023, la Junta Directiva de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) dijo no compartir lo que pretende el proyecto de ley 23.202, a través del oficio JD-PRE-0010-02-2023, dirigido a la Comisión de Asuntos Sociales. La Junta indicó que el proyecto provocaría una competencia desleal entre las Operadoras, lo cual conllevaría a que muchas de ellas pierdan el interés con la afectación a los servicios y rendimientos suficientes para operar. Agregaron que propiciar la diferenciación entre capital público y privado genera una discriminación entre las Operadoras por el tema de capital, lo cual incentiva la competencia desleal. En el comunicado se explica que las Operadoras más grandes tendrán una ventaja comparativa porque tendrán más monto de comisión de administración y, por tanto, generará mayores utilidades netas (suponiendo procesos eficientes) y con ello, un mayor incentivo a que las personas se trasladen hacia ella.

	Explicaron que incentivaría de manera perversa el cobro de comisiones más altas posibles sobre el saldo administrado y que las OPC con capital privado, se verán obligadas a modificar su apetito de riesgo en pro de buscar mejores rendimientos y poder competir sin igualdad de condiciones con las de capital público, por ello las llevará a asumir mayores riesgos.
Operadora Popular Pensiones	El 24 de febrero del 2023, la gerencia general de Popular Pensiones envió el oficio PEN-0176-2023 a la Comisión de Asuntos Sociales para referirse al proyecto de ley 23.202. En dicho documento manifestó su oposición al proyecto documento al considerar que la medida propuesta en el mismo no permitirá cumplir los objetivos planteados a la Operadora, y resulta altamente perjudicial para los afiliados y el sector de pensiones en general.
BCR Pensiones, Operadora de Pensiones	El 27 de febrero del 2023, BCR Pensiones envió el oficio BCROPC-096-23 a la Comisión de Asuntos Sociales para externar su oposición al proyecto 23.202 al considerar que limitaría el negocio de las Operadoras de Pensiones, para contar con recursos de inversión, la implementación de nuevos negocios y la competitividad con el mercado.
BN Vital, Operadora de Pensiones	Por medio del oficio BNVital-GG-051-2023, del 28 de febrero del 2023, la Operadora de Pensiones BN Vital envió a la Comisión de Asuntos Sociales su criterio de oposición al proyecto 23.202, ya que considera que va en detrimento de la sana competencia. Explicaron, además, que los montos que se pretende distribuir con este proyecto de ley no harán diferencia en los montos acumulados de los afiliados, pero sí afectarán la inversión en herramientas de servicio al afiliado lo cual provocará un deterioro en su atención integral.
OPC-CCSS, Operadora de Pensiones	Por medio del oficio GG-050-2023, del 24 de febrero del 2023, la Operadora de Pensiones BN Vital envió su criterio sobre el proyecto 23.202 a la Comisión de Asuntos Sociales. En él se opone al proyecto alegando que, en la actualidad, los costos operativos que tienen las Operadoras de Pensiones para prestar los servicios, la seguridad de la información y además de los requerimientos de capital que tiene las Operadoras para operar, se podrían ver comprometidos en una industria intensiva en recursos para inversión en tecnología, ciberseguridad y crecimiento de los capitales de las Operadoras. Además, expresaron que el sistema de

	pensiones está en competencia, lo que podría generar desigualdades que resulten inconstitucionales.

3. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Según el Informe Jurídico del proyecto de ley (AL-DEST- IJU -043-2023) elaborado por el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley 23.202:

Explica que el proyecto de ley que pretende que se modifique el monto del 50% de utilidades que actualmente entregan las Operadoras de Pensiones (BCR Pensiones, BN Vital y Popular Pensiones) y que, a partir de la reforma, sea el 100% de las utilidades netas que repartan las Operadoras antes indicadas, lo cual tiene repercusiones en la sostenibilidad y competitividad de esas sociedades en el mercado en el que participan.

Según considera esa Dirección de Servicios Técnicos, las Operadoras de Pensiones esperan un legítimo rendimiento producto de las comisiones deducidos sus gastos e impuestos. Esa comisión es la que les permite operar, y, de ella, también las sociedades anónimas ganan alguna utilidad por la gestión del patrimonio a su cargo, unas lo distribuyen parcialmente (BCR Pensiones, BN Vital OPC, Popular Pensiones OPC), mientras otras no (BAC Pensiones, Vida Plena OPC y CCSS OPC). El proyecto de ley deja en igualdad de condiciones a estas tres últimas (se reservan todas las utilidades), aunque el caso de la CCSS lo fue por interpretación administrativa de la Procuraduría y solo aplicaría a las tres primeras operadoras esa distribución del cien por cien 100% de las utilidades.

Añade que, si se obliga a los Bancos Popular, de Costa Rica y Nacional de Costa Rica, entiéndase sus respectivas operadoras de pensiones –sociedades anónimas- a distribuir el 100% de las utilidades significaría sin más que trabajarían al costo, esto quiere decir, que aun siendo bancos comerciales del Estado los dos últimos y un Banco de ribetes mixtos el otro, no tendrían negocio de utilidad alguna, y según ha señalado la Procuraduría en el Dictamen C-315-2008, la comisión por administración de los fondos de pensiones es el único medio de financiamiento de las operadoras de pensiones.

Según el criterio, con este proyecto, el legislador no está dando alternativas a esas entidades públicas –empresas públicas- y al ente público no estatal a funcionar en cuanto al servicio, en amplia desventaja respecto de sus competidoras que no hacen distribución alguna de utilidades; esto significaría, y en eso coincidimos con la Superintendencia que los efectos o escenarios probables, caso de aprobarse la iniciativa, serian la pérdida de capacidad de funcionamiento, la no reinversión en sistemas, el desestimulo del negocio y eventual retiro de las que tienen naturaleza bancaria pública, concentración del mercado por unos pocos (los que no distribuyen

utilidades) y que holgadamente podrían operar, pues cubrirían todos los costos operativos fijos, distribuyendo incluso, beneficios a su matriz.

Tanto la Supen como la Conassif tendrían que dar respuesta ante la ausencia de rubros para operación, lo otro sería marginarlas, como se ha indicado, del mercado mediante esta vía de reforma, pues el Banco como conglomerado de apoyo tendría que hacerse cargo de los costos de funcionamiento de la operadora, y esto está asociado a su nivel de gestión y autonomía, pues sería cargar con una especie de pasivo pues operarían al costo.

Explica el informe que, si se elimina el reservarse el 50% de las utilidades y al mismo tiempo otras Operadoras, que no distribuyen a sus afiliados beneficios por este rubro, aplican, además, bonificaciones o descuentos en las comisiones, sería evidente competencia muy dispareja en el mercado de la administración del ROP, asunto que debe sopesar el legislador a la hora de estudiar el proyecto de ley N°23.202.

Si una parte de las Operadoras no cuentan con un registro de utilidad operacional (un porcentaje de las utilidades) podría ponerse en riesgo la administración de los fondos a su cargo. Si se debilitan algunas Operadoras (las de naturaleza pública bancaria) podría tener repercusión en la seguridad y transparencia del sistema e, incluso, de protección del afiliado. No se querría entonces, debilitamiento de los procesos de administración y gestión financiera, ni fallas, fisuras o barreras para una parte de la industria.

La asesoría no recomienda la aprobación del proyecto de ley en los términos en que está propuesta, pues eliminaría desproporcionada e irrazonablemente el único ingreso cierto a las OPC públicas, excepto la OPC-CCSS que tiene otro tipo de blindaje ya explicado, en demérito del principio de igualdad de participación en el mercado del segundo pilar de pensiones.

4. ANÁLISIS DE FONDO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO N°23.202.

Basándonos en audiencias, consultas a instituciones y en el informe de servicios técnicos, se desprenden las siguientes consideraciones con respecto al Proyecto de Ley 23.202:

4.1. El proyecto de ley genera una competencia desleal entre Operadoras.

- ✓ El ámbito de las pensiones complementarias es un mercado altamente competitivo, donde interactúan empresas que son de propiedad pública y empresas de propiedad privada. Actualmente, este mercado ya muestra desequilibrios significativos que afectan negativamente a la competencia saludable. Esto se debe a una regulación vigente que obliga a las empresas de propiedad pública a distribuir el 50% de sus ganancias anuales entre sus

clientes afiliados en el Régimen de Pensiones Obligatorias (ROP), mientras que esta norma no se aplica a las empresas de propiedad privada.

- ✓ La propuesta contenida en el proyecto 23.202, implicaría profundizar aún más estos desequilibrios en el mercado y perjudicaría la competitividad de las empresas de propiedad pública y pondría en riesgo la calidad del servicio al afiliado e incluso la sostenibilidad del negocio. El proyecto de ley es omiso en presentar un análisis del impacto que el proyecto generará sobre la capacidad financiera futura de las Operadoras de capital públicas y el ensanchamiento de la brecha de competitividad que el proceso de distribución de utilidades vigente genera con relación a las Operadoras de capital privado.

4.2. Riesgo para la Integridad de los Fondos de Pensiones.

- ✓ La falta de utilidades en algunas Operadoras podría poner en peligro la adecuada gestión de los fondos que están a su cargo. En este sentido, la reducción de los recursos disponibles podría tener un impacto significativo en las Operadoras de naturaleza pública, especialmente en términos de seguridad, transparencia y protección de los afiliados. Esto podría debilitar los procesos de administración y gestión financiera, creando posibles brechas o desafíos para una parte de la industria.

- ✓ Además, algunas Operadoras podrían no ser capaces de mantener el ritmo de inversión necesario para mejorar sus sistemas de seguridad, lo que las haría más vulnerables a posibles amenazas. Esta situación también tendría implicaciones en términos de competencia, ya que los afiliados podrían optar por trasladar sus fondos a Operadoras donde sientan que sus recursos están más seguros, lo que podría crear desequilibrios en el mercado.

4.3. Desincentivo para la participación de conglomerados financieros en la administración de Fondos de Pensiones y concentración del mercado.

- ✓ La restricción que impide que una Operadora de Pensiones de carácter público acceda a sus utilidades y que opere a costo, podría llevar a que los conglomerados financieros muestren un menor interés en administrar fondos de pensiones. A largo plazo, esto podría resultar en la retirada de estos conglomerados del negocio, lo que a su vez concentraría aún más el mercado en unas pocas Operadoras.

- ✓ La aprobación del proyecto de ley, en lugar de fomentar la participación de posibles administradores de fondos de pensiones, podría tener el efecto contrario, desalentando a aquellos interesados en entrar en el sector. En última instancia, esto conduciría a una industria más concentrada y menos competitiva, lo cual sería perjudicial para el sistema de pensiones en su conjunto.

4.4. Incidencia directa al afiliado.

- ✓ De aprobarse este proyecto de ley, se otorgaría a cada afiliado una suma entre ₡1,000 y ₡4,000, lo cual no es significativo en la acumulación de fondos destinados a mejorar su pensión. No obstante, para las Operadoras de Pensiones, esta cantidad, cuando se multiplica por el total de sus afiliados, representa un aspecto financiero indispensable para realizar su labor. La falta de este ingreso podría afectar negativamente la inversión en herramientas de servicio destinadas a los afiliados, lo que a su vez resultaría en un deterioro en la atención integral y en la calidad del servicio proporcionado.

- ✓ La distribución del 100% de las utilidades afectará la salud financiera de la Operadora, pero, en gran medida, no mejorará significativamente el saldo final de los afiliados. Por lo tanto, aunque el perjuicio se sentirá, muchos afiliados podrían no percibir un beneficio palpable.

- ✓ El proyecto sobredimensiona el beneficio económico que generaría, y no aborda los impactos negativos que podría causar al afiliado relacionados al debilitamiento de la capacidad financiera a las Operadoras de carácter público, para hacer frente a las necesidades de eficiencia, servicio y rentabilidad generada sobre los recursos de sus afiliados, afectando probablemente a éste en mayor proporción que el beneficio real que obtendrá.

4.5. No es cierto que las Operadoras de Pensiones están lucrando con fondos de terceros.

- ✓ El proyecto de ley afirma que “lo justo es que el 100% de ese rendimiento sea devuelto a cada beneficiario, anualmente por medio de las utilidades generadas por este mismo rubro (ROP), ya que las entidades bancarias están lucrando con fondos de terceros y, aun así, se ven gravadas las utilidades si se toma en cuenta el doble cobro de comisiones que se realizan a este’’. Es necesario aclarar que las Operadoras de Pensiones fueron concebidas como sociedades anónimas, cuya operación, patrimonio y personería jurídica es independiente al de la entidad accionista.

- ✓ Además, la normativa establece reglas para la administración de los recursos, los cuales son invertidos en diferentes instrumentos de inversión, fuera del alcance de las entidades bancarias, por lo que estos recursos no son utilizados por estas entidades para sus actividades de operación. En este sentido, es incorrecta la apreciación de que exista un doble cobro de comisión a los afiliados, y más bien lo correcto es indicar que el cobro de comisión por administración de 0,35% anual sobre saldo administrado, establecido en nuestro país para el ROP, es uno de los menores para este tipo de fondos, a nivel mundial.

4.6. Fondos de ROP también resultan de la labor de las Operadoras en las inversiones.

- ✓ El proyecto de ley indica ‘’ el ROP es un ahorro reunido a lo largo de los años por el trabajador, el aporte del patrono y complementa la pensión del Régimen Colectivo, desde su concepción, así ha sido descrito, por lo que el 100% de las utilidades netas de este fondo, deben ser aprovechadas por sus ahorrantes, quienes a lo largo de su vida laboral fueron quienes hicieron realidad la consecución de este fondo.

- ✓ Es muy importante destacar que, si bien es cierto el hecho de que los saldos acumulados en el ROP corresponden a los aportes de los patronos y trabajadores, otro porcentaje resulta de gestión llevada a cabo por parte de las Operadoras de Pensiones en la administración de los recursos. Actualmente, cuando un afiliado se pensiona, cerca del 70% de lo que recibe son rendimientos producto de las inversiones que realizan las Operadoras de ese dinero. Los trabajadores han recibido niveles de rentabilidad altamente competitivos cercanos a un 11% de rentabilidad histórica.

5. Informe negativo de subcomisión al proyecto N°23.202.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, las suscritas Diputaciones rendimos el presente DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA al proyecto número 23202 denominado “*REFORMA DEL PARRAFO FINAL DEL ARTICULO 49 DE LA LEY N°7983 DE FEBRERO DEL 2000, LEY DE PROTECCION DEL TRABAJADOR” expediente 23.202* y recomendamos su ARCHIVO.

Dado en la sala de sesiones del Área de Comisiones legislativas II, el día 18 de octubre, 2023

Andrea Álvarez Marín

Luz Mary Alpízar Loaiza

Rosalía Brown Young

Rosaura Méndez Gamboa

Johana Obando Bonilla

Luis Fernando Mendoza Jiménez

David Lorenzo Segura Gamboa

Priscilla Vindas Salazar

Diputados y Diputadas

*De acuerdo a Criterio del Departamento de Servicios Técnicos, **AL-DEST-CJU-080- 2023 de** 6 de setiembre de 2023, los dictámenes únicamente pueden ser firmados por los **diputados presentes en el acto de votación**. La diputada Melena Ajoy, no se encontraba presente.

Realizado por: alb
Despacho: Diputado David Lorenzo Segura Gamboa