

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

“REFORMA DE LA LEY DE PROTECCION AL TRABAJADOR N° 7983 DE 16 DE FEBRERO DE 2000, A LA LEY ORGANICA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL N° 4351 DE 11 DE JULIO DE 1969 Y A LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL N° 17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943 (originalmente denominado: LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN LABORAL COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO)”

EXPEDIENTE N. ° 17.597

DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME

**SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
(Del 1° de setiembre de 2011 al 30 de noviembre de 2011)**

**SEGUNDA LEGISLATURA
(Del 1° de mayo de 2011 al 30 de abril de 2012)**

**COMISIÓN PERMANENTE DE ASUNTOS ECONÓMICOS
DEPARTAMENTO DE COMISIONES**

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORIA

“REFORMA DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR N° 7983 DE 16 DE FEBRERO DE 2000, A LA LEY ORGANICA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL N° 4351 DE 11 DE JULIO DE 1969 Y A LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL N° 17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943 (originalmente denominado: LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN LABORAL COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO)”

EXPEDIENTE N.º 17.597

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los diputados y diputadas que suscriben, miembros de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos rinden **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORIA** sobre el proyecto de ley: **“REFORMA DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR N° 7983 DE 16 DE FEBRERO DE 2000, A LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL N° 4351 DE 11 DE JULIO DE 1969 Y A LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL N° 17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943 (originalmente denominado: ley para el fortalecimiento del fondo de capitalización laboral como instrumento de protección contra el desempleo)”**, que fue publicado en La Gaceta No. 6 del 11 de enero de 2010.

El proyecto fue objeto de estudio a dos subcomisiones, la primera conformada por los diputados y diputadas: señora Jeannette Ruíz Delgado (Coordinadora), Jorge Angulo Mora y José Roberto Rodríguez Quesada y una segunda, conformada por

los diputados: Víctor Hugo Víquez Chaverri, Danilo Cubero Corrales y Patricia Perez Hegg (Coordinadora), quienes presentaron informe de subcomisión con texto sustitutivo que fue aprobado por Comisión de Asuntos Económicos en sesión del 14 de setiembre de 2011.

1. OBJETIVO DEL PROYECTO:

El objetivo de la iniciativa es fortalecer el Fondo de Capitalización Laboral, que en la Ley de Protección al Trabajador N° 7983 de 18 de febrero de 2000 se crea y establecer el marco para regular los fondos de capitalización, propiedad de los trabajadores.

El proyecto en la exposición de motivos afirma: La Ley marco establece como uno de sus objetivos: “Establecer un sistema de control de la correcta administración de los recursos de los trabajadores, con el fin de que estos reciban la pensión conforme a los derechos adquiridos por ellos.”¹, lo cual unido a una de las intencionalidades originales de este proyecto de Ley “...el cual, por un lado, establece un derecho real sobre parte de la indemnización de cesantía para el trabajador y por otro lado crea un fondo con el objetivo de permitir al trabajador contar con recursos líquidos y accesibles en caso de rompimiento de la relación laboral...”².

Es precisamente, este marco conceptual, el que explica, la presente reforma de Ley, que busca el fortalecimiento del Fondo de Capitalización Laboral.

¹ : Ley de Protección al Trabajador, N° 7983 de 18 de febrero de 2000. Artículo N° 1 i) f.

² : Proyecto de Ley N° 17.597. Exposición de motivos

2.- Consultas:

Se le aprobó mociones de consulta a:

- Banco Popular y de Desarrollo Comunal
- Superintendencia de Pensiones (SUPEN)
- Caja Costarricense de Seguro Social
- Instituto Nacional de Seguros
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
- Instituto Nacional de Aprendizaje
- Instituto Mixto de Ayuda Social
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Hacienda
- Superintendencia General de Entidades Financieras
- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
- Operadoras de Pensiones
- Unión de Cámaras de la Empresa Privada
- Confederaciones de Trabajadores
- Banco de Costa Rica
- Banco Nacional de Costa Rica
- Asociación Costarricense de Operadoras de Pensiones (ACOP)

3.- Respuestas a la consulta:**Banco Popular y de Desarrollo Comunal:**

- Mediante Oficio PJDN-1061-10 de fecha 26 de agosto de 2010, suscrita por el Ing. Héctor Monge León, en su calidad de Presidente, Junta Directiva

Nacional, quien manifiesta: "...Hoy por hoy, en un Proyecto que busca un objetivo importante, se pretende eliminar esas condiciones al Banco, se le afecta y se obvian las condiciones en que dicho acuerdo se llevó a cabo, con lo cual, claramente, se relativizan los acuerdos que la sociedad civil pueda obtener con el Estado en procesos de concertación, (más adelante agrega) En esa dirección es claro que el Banco debe manifestar su rotunda oposición a los alcances del proyecto que tan directa y fuertemente le afectan. No obstante lo anterior, es importante señalar aquellos elementos que se consideran beneficiosos para el país en general y para los trabajadores y trabajadoras en particular, mismas, éstas que, por cierto, coinciden con el espíritu del Proyecto...", puntualmente se opone al texto base en:

- La eliminación de la afiliación automática a favor del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)
- La eliminación de los incisos a) y b) del artículo 13 de la Ley N° 7983 de 16 de febrero de 2000, que permite la administración de esos fondos por 18 meses al BPDC.

Superintendencia de Pensiones:

- SP-1386-2010 de 23 de agosto de 2010, suscrita por Dr. Edgar Robles Cordero, Superintendente de Pensiones, quien manifiesta: "Hemos estudiado, en forma detenida y cuidadosa, el proyecto en consulta. Consideramos loable la iniciativa planteada (más adelante agrega) en aras de procurar una disminución en los costos de administración de los fondos y potenciar un mayor crecimiento del Fondo de Capitalización Laboral (FCL) con el propósito de paliar los efectos de la contingencia del desempleo de los trabajadores asalariados.

No obstante lo anterior, estimamos conveniente reconsiderar la inclusión en el proyecto de los siguientes temas, por las razones que indicamos para cada una de ellas:

a) La contratación de seguros colectivos no se encuentra prohibida por la ley, siempre y cuando la póliza sea suscrita por la operadora y que sea voluntaria para los afiliados, por lo que no parece necesaria la reforma en este sentido.

Valga mencionar que la Ley Reguladora del Mercado de Seguros derogó en forma tácita la posibilidad que le brindaba a las operadoras de pensiones el artículo 23 de la Ley de Protección al Trabajador de comercializar seguros.

b) La subasta por la administración de los afiliados automáticos del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias y del Fondo de Capitalización Laboral nos parece que debe rediseñarse y tramitarse en forma separada a este proyecto.

c) En relación con la escogencia de entidad autorizada por parte de los trabajadores nos parece inconveniente la disposición contenida en el artículo 39 (reformado), según la cual el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) rechazará de plano y no procederá a practicar la afiliación de ningún trabajador cuando, de manera expresa, no conste su voluntad o negativa a afiliarse a una determinada entidad para la administración de los recursos del Régimen Complementario y del Fondo de Capitalización Laboral.

Incluso la Superintendencia de Pensiones, remite en dicho oficio una propuesta de texto sustitutivo.

- Mediante oficio SP-2073-2011 de fecha 29 de setiembre de 2011, suscrito por el Doctor Edgar Robles Cordero, en su calidad de Superintendente

General y en referencia al texto sustitutivo, afirma: “no tiene observaciones que realizar al citado proyecto de Ley”.

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP):

- Mediante oficio N° 629-RG-2011 del 7 de Octubre de 2011, suscrita por el Doctor Dennis Meléndez Howell, Regulador General, quien manifiesta: “...no encontramos razones para que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), se oponga a esa iniciativa...”³. No obstante, manifiestan preocupación porque en el proyecto se indique “...la fuente de los recursos que necesitaría la Aresep para cumplir la función que se le pretende asignar –cuestión que consideramos medular- ni se declara servicio público, sujeto a las regulaciones de la Ley 7593...” (sic)⁴

Instituto Nacional de Seguros (INS):

- Mediante oficio DJUR-02908-2011 de 13 de octubre de 2011, suscrita por los licenciados Luis Diego Ugarte Acuña (Encargado de Área Administrativa de la Dirección Jurídica) y Nancy Arias Mora (Jefa, Dirección Jurídica), quienes después de analizarlo manifiestan: “Como se observa, el contenido de la reforma no tiene efectos sobre la condición del Instituto Nacional de Seguros, por lo que no presentamos observaciones a la misma”.

Banco de Costa Rica (BCR):

- Mediante oficio de fecha del 13 de octubre de 2011, el Gerente General, Mario Rivera Turcios, manifiesta: “El Banco de Costa Rica coincide mayoritariamente con el sentir de la comisión, asimismo compartimos los puntos expuestos por la Asociación Costarricense de Operadoras de

³ : Oficio 629-RG-2011 de 7 de octubre de 2011 de ARESEP. Pp. 1

⁴ Ibid.

Pensiones en su oficio ACOP-114-11-01 de octubre de 2011 dirigido a esa comisión”. Asimismo manifiesta disconformidad por exceptuar únicamente al Banco Popular y de Desarrollo Comunal por las regulaciones contenidas en el artículo N° 63 de la Ley de Protección al Trabajador, lo cual crea una desigualdad con el resto de operadoras.

Banco Nacional de Costa Rica (BNCR):

- Mediante oficio GG-160-11 de fecha 18 de octubre de 2011, suscrita por el señor Juan Carlos Corrales Salas, en su condición de Gerente General a.i., manifiesta: Que la propuesta del artículo N° 3 resulta beneficiosa dado que la comisión de administración del porcentaje que se traslada directamente al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROPC) es más baja (1.1% sobre saldo administrado) que la que se cobra en el Fondo de Capitalización Laboral (FCL), la cual es un 2% sobre saldo administrado. En el caso de la propuesta de reforma del artículo N° 13 que obliga al Banco Popular a trasladar de inmediato el 1% del aporte del trabajador, manifiesta preocupación sobre los títulos y la ventaja concedida al Banco Popular para invertir en títulos de su casa matriz.

Asociación Costarricense de Operadoras de Pensiones (ACOP):

- Mediante oficio ACOP-114-11 de fecha 24 de octubre de 2011, suscrito por el Lic. Danilo Ugalde V., Director Ejecutivo, quien manifiesta: “...En principio las modificaciones legales que se pretenden son importantes para mejorar y afinar el sistema nacional de pensiones complementarias, sin embargo consideramos oportuno hacer algunos comentarios relacionados con el contenido...”⁵.

En el artículo 13 inciso c), realizan una propuesta para clarificar la norma, que con la actual redacción puede conllevar a confusión, según estiman. Asimismo afirman: “En principio las modificaciones legales que se pretenden son importantes para mejorar y afinar el sistema nacional de pensiones complementarias, sin embargo, consideramos oportuno hacer algunos comentarios relacionados con el contenido del texto sustitutivo...”⁶

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS):

- Mediante los oficio N° 52 de fecha 18 de octubre de 2011 y 52.121 de fecha 25 de octubre de 2011, ambas suscritas por la señora Emma c. Zúñiga Valverde, Secretaria de Junta Directiva. En el segundo oficio citado, la CCSS se opone a la reforma contemplada del artículo N° 31 de la Ley 17 de 22 de octubre de 1943 por ser “...una clara intromisión de la SUPEN a las potestades conferidas a la Institución en el artículo 73 de la Constitución Política...”.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS):

- Mediante oficio PE-1462-09-11 de 26 de setiembre de 2011, suscrito por la Señora Kattia Benavides Morales, Directora de Despacho de la Presidencia Ejecutiva, donde anexan pronunciamiento del Asesor Jurídico General, señor Berny Vargas Mejía, quien estima: “que este proyecto de ley no tiene observaciones de la Asesoría Jurídica”.

4.- AUDIENCIAS:

⁵ Oficio ACOP-114-11 de 24 de octubre de 2011 de ACOP. Pp. 2

⁶ Ibíd. Pp. 2.

Se aprobó en la sesión del 11 de Agosto de 2010, según consta en el acta N° 19, moción de audiencia al Banco Popular y de Desarrollo Comunal y a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

En la sesión ordinaria del 28 de setiembre de 2010, según consta en el Acta N° 30 de la Comisión de Asuntos Económicos, se recibió en audiencia a las representaciones de la Superintendencia de Pensiones, a cargo del Dr. Edgar Robles Castro, Superintendente y del Banco Popular y Desarrollo Comunal a cargo del Lic. Gerardo Porras, Gerente General, para referirse a este expediente.

Banco Popular y Desarrollo Comunal: En dicha audiencia, el Gerente General les recuerda a las y los señores diputados que los procesos que desembocaron en la promulgación de la Ley N° 7983 de 18 de febrero de 2000, contemplaba la permanencia temporal de los recursos de los trabajadores como “peaje del ahorro obligatorio” utilizado para ayudar en la función de capitalización del Banco en su objetivo de desarrollo social de las trabajadoras y trabajadores del país, asimismo hace referencia a la gradualidad del traslado del fondo de pensiones complementarias. Ambos mecanismos, fundamentales para la capitalización del Banco Popular. Para el año 2010, esos recursos fueron utilizados de la siguiente forma: 51% de la cartera de vivienda del banco a una tasa del 12%; ¢6.000 millones a CONAPE; para Banca para el Desarrollo ¢1.000 millones, además de la repartición de sus utilidades según Ley Orgánica. Asimismo, manifestó su conformidad de regular los gastos administrativos de SICERE, así como la eliminación de la distribución de utilidades de las operadoras públicas.

Superintendencia de Pensiones: El Superintendente de conformidad con la propuesta enviada por la SUPEN, recuerda la recomendación de traslado directo al Fondo de Pensiones y evitar el paso de estos recursos primero y por un año al FCL y luego su traslado al ROP (Régimen Obligatorio de Pensiones), esto representa un incremento del 3.6% al momento de recibir la pensión.

Realiza también una ponencia referente al mal negocio que para los trabajadores representa el traslado al Banco Popular por dos años, donde se le reconoce en la práctica una tasa igual a la inflación muy por debajo de las tasas de mercado, la eliminación de esos traslados puede representar un incremento del 2.8% sobre la pensión a recibir.!

En referencia a la comisión de SICERE (comisión por recaudación: 1%), expresa que nuestro país en comparación con los niveles internacionales, tiene una de las más caras del mundo. El planteamiento es que esta se fije por un parámetro técnico, en donde SUPEN lo realice en forma técnica, donde se le obligue a la CCSS a brindar información que justifique esa comisión.

Finalmente en referencia a la eliminación de la repartición de utilidades de las operadoras de capital público, se muestran de acuerdo.

5.- INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:

El departamento de Servicios Técnicos, en su tramitación presentó dos informes técnicos a saber:

1. Un informe jurídico-Económico, mediante oficio ST.178-2010 I de fecha 26 de agosto de 2010 y
2. Un informe jurídico-Económico, mediante oficio ST.218-2011 TS de fecha 25 de octubre de 2011, sobre el texto sustitutivo.

El primer informe citado concluye: “Con fundamento en los elementos doctrinarios, jurisprudenciales, económicos, jurídicos y constitucionales expuestos a lo largo de este informe, esta asesoría concluye que la propuesta tal y como está formulada, presenta elementos que rozan con su viabilidad legal y constitucional⁷”.

⁷ Informe de Servicios Técnicos. Oficio ST.178-2010 I del 26 de Agosto de 2010. Pp29

Del análisis del articulado del primer informe, es conveniente resaltar, que advierte que la modificación propuesta del artículo N° 3, referente a la creación de fondos de capitalización laboral, supone el cambio del aporte patronal del 3% al 1.5% al Fondo de Capitalización Laboral, lo que disminuye los recursos temporalmente destinados al FCL y por ende los rendimientos generados con estos recursos. Este cambio supone un cambio a uno de sus objetivos primarios, según se desprende de la justificación.

El informe de Servicios Técnicos asimismo, llama la atención al principio de retroactividad de la Ley, que estaría siendo violentado en la propuesta de este artículo y en la limitación que se le establecería al “ahorro laboral”.

En referencia a la propuesta de reforma del artículo 11 que hace el proyecto, el Departamento de Servicios Técnicos, advierte la no procedencia de excluir a la CCSS (SICERE) por mandato constitucional en funciones de vigilancia y coordinación.

Con respecto a la propuesta de reforma del artículo 13 realiza una serie de advertencias y falta de claridad en lo estipulado, en especial el inciso e) el cual presenta según dicho informe roces de legalidad y constitucionalidad y genera antinomias o conflictos de normas y competencias entre los órganos de la administración pública.

En la reforma pretendida al artículo 27, se le permite a las operadoras de seguros la contratación de pólizas colectivas o personales de seguros, que armoniza la legislación de los últimos años.

Finalmente en este informe indica que la pretendida reforma al artículo N° 39 “...encuentra roces de constitucionalidad, dado que los trabajadores que eventualmente llegaran a encontrarse en esa circunstancia quedarían

desprovistos de regulación que determine en forma expresa y segura un órgano que administrará los recursos señalados y con ello se lesiona los derechos y garantías sociales cuya tutela es imperativa por parte del Estado...”⁸.

En el informe también en el acápite de: Elementos de Técnica Legislativa recomienda expresamente: “...2.- *El título del Proyecto debe determinar de la forma más clara y específica el contenido normativo, por lo que se hace necesario modificar la redacción del mismo para que encuentre congruencia con la parte dispositiva o decreto, en ese sentido para la redacción de un nuevo título se recomienda considerar la observación anterior*”⁹.

El segundo sobre el texto sustitutivo que fue aprobado en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, en la Sesión Ordinaria N° 32 del 14 de setiembre del 2011. En esa misma sesión se solicitó al Departamento de Servicios Técnicos rendir “criterio sobre el texto sustitutivo y la conexidad”. El cual fue vertido mediante informe técnico Jurídico-Económico, mediante oficio ST-218-2011 TS de fecha 25 de Octubre de 2011, el cual en lo que interesa menciona:

“...En la reforma al artículo 3º, se pretende fijar dicho aporte en un 1.5% y no en la totalidad del 3% que establece la norma vigente, y del cual anualmente se traslada un 1.5% restante al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROPC)... Es decir, bajo el modelo actual, la cuota del 1.5%, que ahora se pretende girar directamente al Régimen Obligatorio de Pensiones (ROPC), se mantiene durante un año bajo la administración del Fondo de Capitalización Laboral (FCL), antes de su traslado. Con el traslado inmediato, según lo dispone la reforma, se estaría debilitando los recursos generados por el (FCL) a favor del (ROPC), es decir el trabajador dispondría con menos recursos para hacer frente a situaciones de cese laboral, pero tendría mayores recursos al momento de su retiro por jubilación... Es importante señalar que, de acuerdo con los estudios técnicos efectuados por la SUPEN¹⁰, la eliminación de los traslados anuales y el permitir que los recursos ingresen mensualmente a las cuentas

⁸ : Informe de Servicios Técnicos. Oficio ST.178-2010 I del 26 de Agosto de 2010. Pp29

⁹ Ibid. Pág. 30

¹⁰ Oficio N°SP-1339-2010 del 13 de agosto 2010, enviado por el Dr. Edgar Robles Cordero. Superintendente del Pensiones.

individuales del régimen obligatorio de pensiones complementarias, implicaría, en un horizonte de 40 años y considerando una tasa de interés en términos reales del 3%, incrementar el saldo acumulado del trabajador en el ROPC en alrededor de un 3.8%.

La reforma al inciso a) y b) del artículo 13, de igual manera que en el proyecto original tiene como propósito eliminar el período en que los recursos a que se refieren estos incisos permanecen bajo administración del Banco Popular.

En la iniciativa original como en el texto sustitutivo se aumenta el aporte patronal dispuesto en el inciso c) de un 1.5% al 3% incorporando los recursos que se giraban al fondo de capitalización laboral.

Asimismo, se vendría a eliminar el plazo estipulado en el numeral 8 de la Ley Orgánica del Banco Popular en cuanto a los recursos provenientes del ahorro laboral y del aporte patronal.

Ahora bien, el texto sustitutivo establece que los aportes se acreditarán a las cuentas individuales de cada trabajador, sin embargo los recursos no se giran directamente sino que se entregan al Banco Popular y de Desarrollo Comunal y sobre los mismos ese órgano emitirá bonos tasa básica que trasladará a los fondos de pensiones complementarias.

En la iniciativa se establecen las características de estos instrumentos (bonos), que tendrán un margen que será fijado por la Superintendencia de Pensiones, de acuerdo con las condiciones del mercado. Estos bonos tendrán un vencimiento a dos años con lo cual se amplía el plazo vigente con que cuenta el Banco para la administración de estos recursos.

Con el esquema propuesto se limita la administración de estos aportes por parte de las operadoras, aunque probablemente sí cobrarían comisión por ello, siendo que antes no lo hacían pues los recursos se mantenían en el Banco Popular.

5.- CONCLUSIONES

El proyecto se enfocó en aquellas reformas más factibles de aprobación con la finalidad de que la reforma resulte en un mayor impacto sobre la cuenta individual del trabajador en el FCL, así como en el ROPC y por lo tanto de la pensión que va a percibir, dentro de esta concepción se eliminó lo referente a:

- El retiro quinquenal (se mantiene la legislación vigente).
- Se mantiene la afiliación automática.

Una vez analizadas las respuestas recibidas por las diferentes instituciones consultadas, el Informe del Departamento de Servicios Técnicos, así como los criterios externados en las audiencias concedidas en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, los suscritos Diputados miembros de la subcomisión encargada de analizar este proyecto de ley, concluimos que la propuesta de reforma a la Ley de Protección al Trabajador y especialmente al Fondo de Capitalización Laboral y al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, vienen a fortalecer el sistema.

Esta iniciativa pretende coadyuvar en la realización de estos fines por la vía de la eliminación de costos financieros innecesarios que se producen de trasladar recursos al Fondo de Capitalización Laboral y al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, cuando finalmente los mismos terminan siendo dineros que engrosan la cuenta de pensión obligatoria complementaria del trabajador. Asimismo, procura a través de la regulación de la comisión de recaudación que cobra el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) de la Caja Costarricense de Seguro Social, reducir los costos de administración de los recursos que manejan las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPCs)

en virtud de la tarifa cobrada por el SICERE, dineros que finalmente hoy están siendo asumidos o trasladados a los futuros pensionados, en su condición hoy de afiliados a las OPCs.

Concretamente, la iniciativa elimina, mediante la reforma a los artículos 3, 8 y 13 de la ley N° 7983, el traslado anual del 50% de los aportes realizados por el trabajador al Fondo de Capitalización Laboral (FCL) para financiar el Régimen Obligatorio de Pensiones. Este mecanismo carece de sentido práctico y agrega importantes costos a las operadoras de pensiones, las que por la vía de las comisiones de administración, los trasladan a los afiliados.

Con esta reforma las cuentas individuales de los afiliados en el FCL recibirían desde un inicio el aporte patronal del 1.5%; por su parte el otro 1.5% aportado también por el patrono (que hoy se traslada todos los marzos o ante cese laboral al Régimen Obligatorio de Pensiones complementarios –ROPC-), entraría de manera inmediata a las cuentas individuales de dicho régimen.

De lo anterior se tiene que reforma elimina el traslado diferido de los aportes del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, contemplados en los incisos **a)** y **b)** del Artículo 5 de la ley N° 4351, del 11 de julio de 1969, para que el mismo se haga de forma directa, inmediatamente después de recaudados.

Este proceso de traslados conlleva todo un costo operativo importante porque se requieren rutinas especiales y masivas donde intervienen distintas instituciones y las operadoras de pensiones complementarias. También se da un costo financiero porque se traslada el acumulado del aporte anual sin los rendimientos logrados en ese periodo, en el caso del FCL, lo que afecta el

saldo acumulado en la cuenta individual dentro del régimen de pensiones complementarias.

De igual forma, en el traslado del ahorro obrero y patronal del Banco Popular y de Desarrollo Comunal se reconoce una tasa de interés únicamente por el ahorro obrero y ésta está acotada por la inflación (medida por Índice de Precios al Consumidor) y la tasa activa de préstamos de vivienda de interés social del Banco. Sin embargo, ha sido la práctica del Banco Popular durante todos estos años reconocer solo la tasa de inflación sobre el aporte obrero, mientras que el afiliado no percibe ningún interés por el aporte patronal. O sea, durante todo este tiempo, el Banco Popular les ha reconocido a los trabajadores solo el 80 por ciento de la inflación sobre los recursos que les corresponden.

La eliminación de estos traslados anuales y permitir que ingresen mensualmente a las cuentas individuales del ROPC, según estudios técnicos realizados por la Superintendencia de Pensiones en un horizonte de 40 años y con una tasa de interés en términos reales de 3%, incrementaría el saldo acumulado del trabajador, y por lo tanto su pensión complementaria, en alrededor de un 7% (3.8% por efecto de eliminar el traslado anual del FCL y 2,8% por el traslado del Banco Popular y de Desarrollo Comunal).

Otro aspecto relevante que apoya la reforma propuesta es la información al trabajador. El trabajador recibe información, en forma periódica, de su estado de cuenta en el FCL y en el ROPC. En ese sentido, es difícil de comprender por qué se dan retiros del FCL no solicitados por el trabajador (traslado al ROPC) y más aún, que cuando éste va a hacer uso de su saldo acumulado por un cese de relación laboral, le entregan un monto menor que el indicado en su

último estado de cuenta. Esto provoca mucha confusión y desconfianza en el sistema y en los gestores de los fondos.

Por otro lado, la distribución de utilidades de las operadoras constituidas como sociedades anónimas de capital público ha mostrado en estos años de vigencia de la Ley N° 7983 que lo acreditado, en promedio, en cada cuenta individual es un monto pequeño y sin embargo, a nivel de la operadora puede afectar incluso su capitalización. También, al obligar únicamente a las operadoras de capital público, se crea una discriminación entre los participantes de la industria, situación que se ha utilizado para hacer publicidad engañosa que ha requerido ajustes regulatorios y procesos de supervisión específicos para la materia. De hecho, algunas operadoras de capital público han realizado campañas de publicidad con el tema de la distribución de utilidades cuyo costo supera el monto distribuido. Es por ello, que ante la evidencia del poco impacto en la cuenta individual comparado con los aspectos operativos, de publicidad y de diferenciación entre entidades de la misma industria, que se considera derogar el último párrafo del artículo 49 de la Ley 7983.

Se proponer sujetar a la aprobación de la Superintendencia de Pensiones las comisiones que el SICERE cobra a las entidades por la recaudación de los aportes. Esto es así, debido a la incidencia que las comisiones por recaudación de los aportes tienen en los costos operativos de las entidades que, vía comisión de administración, son trasladados a los afiliados, impactando de manera importante su pensión futura.

Con la información financiera recibida de las operadoras de pensiones se analizó cuánto representa de los costos de la industria, el pago de la comisión

de recaudación que cobra el SICERE y se encontró que en promedio representa el 25% de los gastos generales de la entidad. Es importante indicar que conforme el monto de los aportes aumenta, el monto recaudado por el SICERE también se incrementa, aun cuando no se modifique el porcentaje cobrado. Por su parte, aunque con una base de cálculo distinta, el comportamiento de la comisión de administración que le cobra la operadora de pensiones al trabajador, y que es sobre el saldo acumulado, muestra una gradualidad a la baja, por lo que se irá reduciendo con el tiempo.

En la actualidad, la fijación de esa comisión no tiene una metodología definida ni conocida por los usuarios, razón por la cual se solicita se modifique el responsable de su aprobación y sea la SUPEN quien base esta comisión en criterios objetivos y explícitos, entre los que se encuentran: la recaudación adicional que implica la Ley de Protección al Trabajador (LPT) y su evolución en el tiempo, las rutinas de registro y distribución de esos aportes en particular, los requerimientos de tecnologías de información para los procesos concernientes al registro y distribución de los aportes establecidos en la LPT, los costos de administración que adiciona la LPT dentro del proceso total que tiene el SICERE, todo ello bajo criterios de que la tarifa cobrada a las operadoras sea acorde con los servicios suministrados por el SICERE para lo que sea atinente a la LPT.

La reforma del artículo N° 3 propuesta si bien no afecta el monto de cotización del patrono, el cual se mantiene en 3%, si afecta el Fondo de Capitalización Laboral porque al disponer su traslado inmediato al ROP de un 1.5%, se debilita los recursos generados en caso de cese laboral y de retiro quinquenal, pero se tendría mayores recursos al momento de su retiro por jubilación y según indica el informe del Depto de Servicios Técnicos "...en un horizonte de 40 años y considerando una tasa de interés en términos reales del 3%, incrementar el saldo acumulado del trabajador en el ROPC en alrededor de un 3.8..."¹¹. Asimismo y

como lo expreso el Superintendente en la Audiencia, se elimina "...una serie de inconvenientes administrativos que tiene ese traslado que lo hace muy caro y por lo tanto incide en la comisión que cobran las operadoras..."¹² Estudios de la SUPEN estiman que el efecto de esta modificación será de 3.6% sobre la pensión que recibirá el trabajador.

Podemos afirmar entonces que se le realizan seis grandes cambios a la propuesta y a la Ley vigente a saber:

- Se modifica para que el artículo N° 3 de la Ley 7983 de 16 de febrero de 2000 (Ley de Protección al Trabajador) se divida el aporte patronal en dos partes iguales (1.5% c/u), una al Fondo de Capitalización Laboral y otra al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias. Esto es complementado con la reforma del artículo N° 13 de la Ley supracitada que en el inciso c) aumenta al 3% el aporte al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias. Esta reforma plantea una modificación en el procedimiento de traspaso del 3% que establece la norma vigente.
- Se establece una regulación de la comisión que el SICERE de la CCSS cobra y que en la actualidad alcanza un 1%, según estudios de la SUPEN, uno de los más altos de la región. Se estipula que la SUPEN como órgano técnico establezca la regulación, la reforma está planteada en el artículo tres del proyecto que reforma el artículo N° 31 de la Ley N° 17 de 22 de octubre de 1943.
- Se elimina la pretensión de eliminar la entrega cada quinquenio del Fondo de Capitalización Laboral, el cual es rechazado por los sectores sindicales y laborales en general.
- El Banco Popular y Desarrollo Comunal, no se va a descapitalizar y seguirá cumpliendo su función social y de apoyo a las PYMES y otros sectores

¹¹ : Informe de Servicios Técnicos, Oficio ST.178-2010 I. Pp. 12

¹² Acta de la Sesión Ordinaria de la Comisión de Económicos del día 28 de setiembre de 2010. Pp12.

productivos, pero también pagará intereses a todos los trabajadores por un dinero que administra, esta reforma esta contemplada en el artículo 13 de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983 de 16 de febrero de 2000.

- Se elimina la entrega de las utilidades de las operadoras de capital público, lo que representa un ahorro millonario y la eliminación de una no justificada discriminación entre operadoras públicas y privadas, esta modificación está contemplada en la reforma del artículo 49 de la Ley de Protección al Trabajador.
- Se le varía el nombre al proyecto por recomendación del departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa para que refleje el contenido de la norma introducida.

Finalmente, es importante mencionar que según estimaciones de la SUPEN, la introducción de los cambios propuestos, representarán un aumento para cada afiliado sobre su pensión complementaria del 7% al adquirir el derecho al disfrute de la misma.

Del análisis de las respuestas a las consultas y audiencias recibidas y de los pronunciamientos de los Informes del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, se colige la pertinencia del proyecto propuesto.

Por las razones expuestas, sometemos a consideración del Plenario Legislativo, el presente Dictamen Afirmativo Unánime que se rinde sobre el proyecto de ley expediente N° 17.597, para su aprobación final.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**DECRETA:**

“REFORMA DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR, N° 7983 DE 16 DE FEBRERO DE 2000, A LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL, N° 4351 DE 11 DE JULIO DE 1969 Y A LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, N° 17 DE 22 DE OCTUBRE DE 1943 (originalmente denominado: LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN LABORAL COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO)

ARTÍCULO 1. Refórmense los artículos 3, 13, 49 y 63, inciso a), de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983 de 16 de febrero de 2000 para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 3. Creación del fondo de capitalización laboral

Todo patrono público o privado aportará a un fondo de capitalización laboral, ***un uno y medio por ciento (1.5 %)*** calculado sobre el salario mensual del trabajador. Dicho aporte se hará durante el tiempo que se mantenga la relación laboral, sin límite de años, y será administrado como un ahorro laboral conforme a esta ley.

El Ministro de Hacienda estará obligado a incluir, en los proyectos de ley de presupuesto nacional de la República, los aportes previstos en este artículo. Se prohíbe la subejecución del presupuesto en esta materia”.

“Artículo 13. Recursos del Régimen.

El Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias se financiará con los siguientes recursos:

- a) El uno por ciento (1%) establecido en el inciso b) del Artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, N° 4351, del 11 de julio de 1969.
- b) El cincuenta por ciento (50%) del aporte patronal dispuesto en el inciso a) del Artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, N° 4351, del 11 de julio de 1969.
- c) Un aporte de los patronos del *tres por ciento (3 %)* mensual sobre los sueldos, salarios y remuneraciones de los trabajadores.
- d) Los aportes realizados por los afiliados o los patronos en virtud de convenios de aportación o convenios colectivos.
- e) Los aportes extraordinarios realizados por los afiliados o los patronos.

Los aportes indicados en el inciso c) serán inmediata y directamente trasladados por el Sistema Centralizado de Recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social a las operadoras de pensiones complementarias y acreditados en las cuentas individuales de los

trabajadores.

Para la acreditación de los aportes a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo, el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) remitirá al Banco Popular y de Desarrollo Comunal los recursos así como el detalle de información necesario para su individualización por afiliado en un plazo máximo de seis días a partir de su recaudación. Dentro del mismo plazo, el SICERE remitirá a las operadoras de pensiones complementarias el detalle necesario para individualizar y acreditar los aportes en las cuentas individuales de los afiliados, junto con los archivos de distribución de los recursos recaudados.

En el momento en que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal reciba los recursos a que se refiere el párrafo anterior, *emitirá y trasladará a los fondos de pensiones complementarias obligatorias bonos tasa básica*, denominados en colones, los cuales tendrán un margen que será fijado por la Superintendencia de Pensiones de acuerdo con las condiciones de mercado. Estos bonos tendrán un vencimiento a dos años y el *Banco pagará los intereses semestrales* correspondientes a la tasa básica vigente de dos días antes del inicio del período *de cada cupón más el margen fijado por SUPEN*, con un factor de cálculo de intereses de 30/360. Estos instrumentos deberán *emitirse en serie y se exceptúan de la autorización de oferta pública*, sin embargo, deberán inscribirse en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios para su negociación en mercado secundario. Tampoco estarán sujetos a los límites en materia de inversión a que se refiere el artículo 61 de esta Ley.

Las operadoras deberán realizar la acreditación en las cuentas individuales de los aportes referidos en los incisos a) y b) de este artículo en la misma fecha de emisión y traslado de los bonos respectivos”.

Artículo 49.- Comisiones por administración de los fondos.

Para el cobro de las comisiones, las operadoras y las organizaciones sociales autorizadas deberán sujetarse a lo siguiente:

- a) Por la administración de cada fondo se cobrará una comisión, cuyo porcentaje será el mismo para todos sus afiliados. No obstante, lo anterior, podrán cobrarse comisiones uniformes más bajas, para estimular la permanencia de los afiliados en la operadora e incentivar el ahorro voluntario.
- b) La base de cálculo de las comisiones será establecida por la Superintendencia y deberá ser uniforme para todas las operadoras.
- c) Las operadoras podrán cobrar comisiones extraordinarias por su intermediación en la cobertura de los riesgos de invalidez y muerte.
- d) La forma de cálculo, el monto y las demás condiciones de las comisiones deberán divulgarse ampliamente a los afiliados, los cotizantes y el público en general, conforme a las normas reglamentarias que la Superintendencia dicte.
- e) La estructura de comisiones de cada operadora u organización social deberá ser aprobada por la Superintendencia, para el efecto de velar por el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

La comisión que cobre la operadora de la CCSS no podrá ser superior a los costos operativos anuales más un porcentaje de capitalización necesario para el crecimiento de la comisión”.

“Artículo 63.- Prohibiciones. Los recursos de los fondos no podrán ser invertidos en lo siguiente:

- a) *Valores emitidos o garantizados por miembros de la Junta Directiva, gerentes o apoderados de las entidades autorizadas, parientes de*

estos, o por personas físicas o jurídicas que tengan en el ente una participación accionaria superior al cinco por ciento (5%) o cualquier otra de control efectivo, o por personas relacionadas que integren el mismo grupo de interés económico o financiero, conforme a lo que haya dispuesto al respecto el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Se exceptúa de esta disposición a la operadora de pensiones propiedad del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, cuando se trate de los instrumentos financieros a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 13 de esta Ley.

(...)"

ARTÍCULO 2.- Refórmense los artículos 8 y 10 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, No. 4351, de 11 de julio de 1969, para que en adelante se lea:

“Artículo 8.- Los aportes a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 5 de esta Ley, estarán sujetos a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Protección al Trabajador, N° 7983 de 16 de febrero de 2000, lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo N° 6 de esta Ley para el cero punto veinticinco restante del ahorro patronal”.

“Artículo 10.- El ahorro voluntario que realicen los trabajadores y otras personas naturales y jurídicas devengarán intereses anuales cuya tasa fijará la Junta Directiva Nacional. El ahorro voluntario estará permanentemente a disposición de los ahorrantes. Sin embargo, cuando se establezcan convenios por ahorros a plazo, el ahorrante deberá atenerse a los plazos convenidos de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Banco”.

ARTÍCULO 3.- Refórmese el artículo 31 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N° 17 de 22 de octubre de 1943, para que en adelante se lea:

“Artículo 31.- Los patronos y los asegurados facultativos pagarán sus cuotas directamente en el tiempo y forma que establezca la Junta Directiva.

Corresponderá a la Caja determinar si aplica el sistema de estampillas o timbres, el de planillas, libretas, o cualquier otro, en la recaudación de las cuotas de los asegurados y de los patronos; pero quedará obligada a informar a los asegurados que lo soliciten, el número y monto de las cuotas que a nombre de ellos haya recibido.

Créase el Sistema Centralizado de Recaudación, para llevar el registro de los afiliados, ejercer el control de los aportes al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, de Pensiones Complementarias, de Enfermedad y Maternidad; a los Fondos de Capitalización Laboral; además de las cargas sociales cuya recaudación ha sido encargada a la CCSS y cualquier otra que la ley establezca.

Mediante decreto, el Poder Ejecutivo podrá encargar al Sistema Centralizado de Recaudación la recolección del impuesto de la renta establecido sobre los salarios. El Instituto Nacional de Seguros queda autorizado para recolectar por medio de este Sistema, las primas del seguro de riesgos del trabajo.

El registro del Sistema Centralizado de Recaudación será administrado por la Caja.

El Sistema Centralizado de Recaudación se regirá además por las siguientes disposiciones:

- a) La recaudación deberá ser efectuada por la Caja o por medio del sistema de pagos y transferencias del Sistema Financiero Nacional de

manera tal que se garantice a los destinatarios finales, el giro de los recursos en forma directa.

- b) La Caja será responsable de realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión, subdeclaración o morosidad de los empleadores así como, de gestionar la recuperación de los aportes indebidamente retenidos por los patronos según lo establecido en la presente ley. Lo anterior, sin perjuicio de las gestiones que puedan realizar terceros de acuerdo con el artículo 564 del Código de Trabajo.
- c) Las comisiones que aplique el SICERE por la recaudación de los aportes de los afiliados a las entidades autorizadas, según la definición que de ellas realiza la Ley N° 7983, deberán ser autorizadas por la Superintendencia de Pensiones. Para lo anterior, la Caja Costarricense de Seguro Social estará obligada a brindarle a esta última toda la información que esta requiera con el propósito de que la comisión sea establecida al costo y evitar subsidios entre los prestatarios del servicio de recaudación.

El patrono girará las cuotas correspondientes a cada trabajador, dentro de un plazo hasta de veinte días naturales, siguientes al cierre mensual, por medio del sistema de recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social. Vencido dicho plazo, el patrono cancelará intereses conforme a la tasa básica pasiva calculada por el Banco Central, los cuales serán acreditados directamente a la cuenta de cada trabajador.

El Régimen no Contributivo debe universalizar las pensiones para todos los adultos mayores en situación de pobreza y que no estén cubiertos por otros regímenes de pensiones. La pensión básica de quienes se encuentren en situación de extrema pobreza no deberá ser inferior a un cincuenta por ciento (50%), de la pensión mínima otorgada por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja. En los otros casos, la Caja definirá

los montos correspondientes. En ambas situaciones, se atenderá en forma prioritaria a las personas adultas mayores amas de casa".

TRANSITORIO ÚNICO.- Los aportes a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 13 de la Ley de Protección al Trabajador que hayan sido recaudados con anterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, se registrarán por las siguientes disposiciones:

El cincuenta por ciento (50%) del aporte patronal dispuesto en el inciso a) y el uno (1%) por ciento establecido en el inciso b), ambos del artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, No. 4351 de 11 de julio de 1969, serán trasladados al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias luego de transcurrido un plazo de dieciocho meses.

Sobre los recursos referidos en el inciso a) del artículo 13 de la Ley de Protección al Trabajador, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal reconocerá una tasa de interés fijada por su Junta Directiva Nacional. Dicha tasa no podrá ser inferior a la inflación medida por el Índice de Precios al Consumidor, ni mayor que la tasa activa para préstamos de vivienda de interés social del Banco.

Rige a partir de su publicación".

**DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE
ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS, A LOS DIECISEIS DÍAS DEL MES
DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL ONCE**

**Mirna Patricia Pérez Hegg
Presidenta**

**Víctor Hernández Cerdas
Secretario**

Yolanda Acuña Castro

Jorge Angulo Mora

Víctor Danilo Cubero Corrales

Luis Fernando Mendoza Jiménez

Pilar Porras Zúñiga

José Roberto Rodríguez Quesada

**Víctor Hugo Víquez Chaverri
Diputados**