

La regulación y la actividad aseguradora en Bolivia

Claudia H. Pérez Harb



Uno de los pilares fundamentales del nuevo Estado, alejado ya del viejo Estado benefactor, es el sistema regulador. En nuestro país, dicho sistema se halla constituido por superintendencias sectoriales, donde cada superintendencia norma el funcionamiento de los agentes económicos de su sector. Si bien el trabajo de las superintendencias, en nuestro medio, es un tema relativamente nuevo, se están dando grandes pasos en ese sentido. De este modo, revisar el comportamiento de por lo menos una parte de dicho sistema regulador, como es el relacionado con la actividad aseguradora, cobra importancia en la medida en que da una pauta de cómo nos encontramos como país en materia de regulación.

¿Qué es la regulación?

La regulación es un conjunto de reglamentos y normas administradas por una dependencia del Estado, cuyo objetivo es controlar la actividad económica ya sea mediante el control sobre los precios; tipos y calidad del producto (tanto bienes como servicios); y/o el control de la entrada de nuevas empresas a una determinada industria.

Debido al importante rol que desempeñan los mercados financieros dentro de la economía en general, y siendo la actividad aseguradora parte del sistema financiero, distintos Estados, en todo el mundo, han considerado necesario, desde hace un tiempo atrás, reglamentar determinados aspectos de estos mercados. Tal como la evidencia empírica lo señala, la regulación ha influido considerablemente en el comportamiento y el desarrollo de los mercados e instituciones financieras.

En este afán, el Estado ha creado organismos específicos para que ejerzan esta tarea de regulación, dentro de los cuales se puede distinguir a las superintendencias, las cuales establecen normas para el control de un sector o industria en su conjunto. Si bien las superintendencias forman parte del Estado, pues surgen de él, éstas deben ser "independientes" con relación al mismo. Consiguientemente, tampoco deben estar fuertemente influenciadas por aspectos políticos, ni por ningún tipo de acciones de grupos de interés ni de presión. Son instituciones que necesitan de un personal idóneo, capacitado y estable. De esta manera se garantiza, en gran parte el logro de un funcionamiento técnico, transparente, consecuente, serio y profesional.

Necesidad de la regulación.

En la realidad no existen mercados de competencia perfecta, aunque algunos se aproximan, la mayoría tienden a ser mercados de competencia imperfecta. Los mercados, por sí mismos, no producen sus productos del modo más eficiente, ni al menor costo posible; dos características propias de un mercado de competencia perfecta. Necesitan, por tanto, de un ente regulador que corrija las malas asignaciones en contra de la competencia y del bienestar del consumidor. Esto se debe a que la alta concentración en determinadas industrias, sea monopólica u oligopólica, suele implicar mayores ganancias para las empresas y menor bienestar para los consumidores; pues el precio vigente es generalmente mayor al que se lograría si existiese competencia perfecta.

En este sentido, la regulación debe buscar, donde sea posible, la promoción de la competencia; y donde no lo sea, regular y corregir las asignaciones entre consumidores y productores.

Por otro lado, el sistema financiero en general necesita de la supervisión estatal porque es un sistema que maneja dinero de terceros y sobre el cual recae la estabilidad económica del país. En este sentido, la justificación para la reglamentación de las instituciones financieras radica en que las empresas financieras tienen un papel especial que desempeñar en la economía: ayudan a ahorrar a las familias y a las empresas; facilitan pagos entre agentes económicos y sirven como conductos para la política monetaria del gobierno.

La actividad reguladora en Bolivia

El punto de partida de la tarea fiscalizadora de la actividad aseguradora en nuestro país, se da en 1904 cuando se promulga la primera ley destinada a dicho sector bajo directo control del Ministerio de Hacienda. Casi 40 años más tarde, en 1942, se establece como organismo fiscalizador la Superintendencia de Bancos, Seguros y Sociedades Anónimas; entidad que realiza estas actividades hasta 1970 cuando, como consecuencia de una reforma al sistema financiero boliviano, pasaron estas tareas de fiscalización pasan al Departamento de Fiscalización del Banco Central de Bolivia.

Finalmente, el 3 de octubre de 1975 se crea la Superintendencia Nacional de Seguros y Reaseguros por Decreto Ley No. 12926. El cual, sin derogar la ley de 1904, señala algunas pautas para el funcionamiento de la Superintendencia y de las empresas aseguradoras. Dicha Superintendencia tuvo que atender, como principal tarea, la elaboración de una nueva Ley de Seguros. La misma fue promulgada tres años más tarde y estuvo vigente durante los 20 años posteriores, pues recién en 1998 se decreta la nueva Ley de Seguros, tan ansiada y esperada por todos los agentes que participan de dicho sector.

La Superintendencia Nacional de Seguros y Reaseguros era la institución estatal encargada de supervisar, fiscalizar y regular el funcionamiento del mercado asegurador (el cual incluía a las compañías aseguradoras, reaseguradoras, intermediarios y auxiliares) de acuerdo a las disposiciones legales vigentes vinculadas con dicha actividad.

A partir de la Ley de Propiedad y Crédito Popular (Nº 1864 del 15 de junio de 1998) el ente regulador de este sector deja de ser la Superintendencia Nacional de Seguros y Reaseguros. En su lugar se crea la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS),

institución que actualmente controla, fiscaliza y regula a los sectores financieros dedicados a las actividades de Pensiones, Valores y Seguros.

Ley de Seguros y la S.P.V.S.

El marco legal de la actividad aseguradora se halla compuesto principalmente por dos cuerpos: 1) El Código de Comercio, en su libro III, títulos III y IV; que norma el contrato de seguro regulando de esta manera las relaciones entre asegurados y aseguradores; 2) la Ley de Seguros (Ley Nº 1883) promulgada el 25 de junio de 1998, que establece normas relacionadas con el funcionamiento de las empresas aseguradoras, reaseguradoras, intermediarios y auxiliares. Ley que además se halla complementada por una serie de resoluciones reglamentarias formuladas por dicha Superintendencia.

De acuerdo a la Ley de Seguros, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros tiene los siguientes objetivos:

- a) Velar por la seguridad, solvencia y liquidez de las entidades aseguradoras, reaseguradoras, entidades de prepago, intermediarios y auxiliares del seguro.
- b) Informar periódicamente a la opinión pública sobre las actividades del sector y de la propia superintendencia.
- c) Proteger a los asegurados, tomadores y beneficiarios de seguros.
- d) Velar por la publicidad adecuada y la transparencia de las operaciones en el mercado de seguros.
- e) Cumplir y hacer cumplir la ley de seguros y sus reglamentos, asegurando la correcta aplicación de sus principios, políticas y objetivos.

En esta ley, además de los fines del ente regulador, se establecen sus atribuciones, se dictan ciertas pautas de comportamiento ante situaciones específicas como las intervenciones y sanciones. De modo similar existen normas en cuanto a su jurisdicción, domicilio y financiamiento de sus actividades.

En la Ley de Seguros y en el conjunto de resoluciones reglamentarias que la complementan, se establecen los procedimientos que las compañías aseguradoras deben seguir para su constitución y funcionamiento. También se establecen las normas para el manejo de su contabilidad y administración. Se fijan las acciones que se deben tomar ante fusiones, transformaciones, cesiones de cartera, y liquidaciones forzosas y voluntarias.

Entre las principales normas que se establecen en dicha Ley para las compañías aseguradoras relacionadas con aspectos financieros se puede citar:

- Se establece la constitución de capitales mínimos por parte de toda entidad aseguradora, reaseguradora o de servicios de prepago, equivalentes a 750.000 Derechos Especiales de Giro, (los cuales al 30 de noviembre de 1999 equivalen a \$us 1.027.500). Dicho capital mínimo debe estar acreditado en todo momento y se lo debe aportar en efectivo, excepto para las entidades de prepago, las cuales podrán también realizar aportes de bienes inmuebles, equipo y maquinarias valuadas que no estén gravados ni hipotecados. Por otro lado, los corredores de seguros deberán mantener y acreditar un capital mínimo equivalente al 2,5% del capital mínimo de las entidades aseguradoras o al 5% del capital mínimo de las entidades reaseguradoras.

A tiempo de solicitar su autorización de funcionamiento, las entidades aseguradoras, reaseguradoras, de prepagó o auxiliares, deben constituir el 100% del capital mínimo exigido por ley.

- Todas las entidades aseguradoras y reaseguradoras deberán constituir al menos las siguientes reservas: reserva matemática para seguros de vida a largo plazo, reserva para riesgos en curso, reserva para siniestros pendientes, reserva para primas por cobrar. Dichas reservas se establecerán reglamentariamente y sus bases de cálculo serán determinadas por la Superintendencia.
- Se exige un fondo de garantía para toda entidad aseguradora y reaseguradora equivalente al 30% del margen de solvencia (que debe ser superior al capital mínimo), dinero que debe estar en depósito en una entidad financiera autorizada.
- Las entidades aseguradoras y reaseguradoras deberán mantener y acreditar en todo momento un margen de solvencia específico. Ésta es la relación directa entre el capital de la compañía y los riesgos asumidos. En este sentido, es el patrimonio de la entidad aseguradora calculado para los seguros de largo plazo, con relación a las reservas matemáticas y capitales en riesgo; y para los seguros de corto plazo, con relación al volumen anual de primas o de la cobertura de siniestros.
- Sobre las primas netas producidas, todas las entidades aseguradoras deberán aportar a la Superintendencia un monto no mayor al 2% de la producción de Seguros Generales y al 1% de Seguros de Vida, Previsionales y Seguros Obligatorios.
- Las entidades aseguradoras pueden invertir de los montos correspondientes a la totalidad de las reservas técnicas, del margen de solvencia y de las retenciones a los asegurados, bajo ciertos límites establecidos por la Ley de Seguros y Resoluciones Reglamentarias, esto buscando el equilibrio entre rentabilidad, liquidez y seguridad.

Además de todas estas normas, que se las podría considerar como parte de la fiscalización ex-ante que realiza la S.P.V.S., existen también otras relacionadas con la tarea fiscalizadora ex-post (es decir una vez que las compañías empiezan a operar), las mismas que se las puede resumir de la siguiente manera:

- Verificación de los capitales mínimos por medio de los estados financieros, que son un elemento clave para la fiscalización.
- Control en el cumplimiento de los montos establecidos para inversiones y verificando si están diversificadas y si no existe concentración de emisores.
- Verificación de las reservas, tanto con relación al método de cálculo como a la constitución del monto.
- Control de la liquidez de las compañías a través de indicadores técnico-financieros específicos.
- Control de la solvencia de las compañías, que se lo realiza implícitamente, con todos los instrumentos de control anteriormente señaladas, por medio de indicadores de solvencia y fundamentalmente por medio de los márgenes de solvencia.

Luego de una rápida y resumida revisión de la nueva Ley de Seguros, se puede observar que uno de los principales efectos de los cambios introducidos es que la nueva ley, aumenta las barreras de entrada

existentes en esta industria. Hecho claramente observable en las siguientes modificaciones:

| | Antigua Ley (N° 15516) | Nueva Ley (N°1883) |
|---|---|--|
| Naturaleza jurídica de las empresas que deseen operar en seguros. | Sociedades anónimas, Cooperativas o Mutuales. | Sociedades anónimas |
| Capital mínimo por rama | Generales \$us 750.000 Fianzas \$us 250.000 Vida \$us 250.000 | Generales \$us 1.027.500 Vida \$us 1.027.500 |
| Constitución del capital mínimo | A tiempo de solicitar la autorización el 50% y el resto dentro de un año. | A tiempo de solicitar la autorización el 100%. |
| Garantía de funcionamiento | Equivalente al 10% del capital mínimo. | Equivalente al 30% del margen de solvencia (que es mayor que el capital mínimo). |

Todo esto se refleja en un conjunto de requisitos, necesarios para ingresar al mercado asegurador, mucho más exigentes que los anteriores pero a la vez mucho más eficientes en términos de garantizar la confiabilidad y solidez de las entidades aseguradoras.

Algunos logros

Si bien aún queda mucho camino por recorrer en materia de regulación dentro del sector asegurador en nuestro país (desde complementar la nueva ley con todas las reglamentaciones necesarias); es importante reconocer los logros que hasta el momento se alcanzaron.

Se debe mencionar que la más importante contribución de la nueva ley (aparte de lo anteriormente mencionado y de modernizar las reglas del juego) es la introducción de los márgenes de solvencia. Este instrumento incorpora a la ley un mayor grado de garantía y solidez, estableciendo, juntamente con las demás medidas, un equilibrio técnico-económico de largo plazo para el sector asegurador.

El futuro y la regulación

La experiencia de América Latina muestra que no hay recetas generales en materia de sistemas regulatorios debido, fundamentalmente, a que cada país y, dentro de éstos, cada segmento económico, tiene sus propias características. Por esta razón se debe abordar el tema regulatorio de una forma flexible y analítica.

Además de ser eficientes los sistemas regulatorios deben tender a incentivar la creación de nuevos productos, el mejoramiento de la calidad de los bienes y/o servicios y la ampliación de la cobertura de los servicios particularmente hacia los sectores de la población menos atendidos. Fundamentalmente, el ente regulador debe mantener, en todo momento, una relación equidistante con las compañías reguladas, los consumidores y los intereses privados ■