

**MARCO REGULATORIO FONDOS PRIVADOS DE PENSION**

**(TC-96-08-03-7-BR)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

|   |  |
|---|--|
| <b>BENEFICIARIO Y ORGANISMO EJECUTOR:</b> | Secretaría de Previsión Complementaria - Ministerio de Previsión y Asistencia Social (SPC/MPAS) de la República Federativa del Brasil.   |
| <b>OBJETIVOS:</b>                         | Los objetivos del proyecto son: (i) revisar el ordenamiento jurídico y normativo del Sistema de Previsión Complementaria Privada Cerrada; y (ii) fortalecer la capacidad de reglamentación del sistema y el trabajo de supervisión y fiscalización de la Secretaría de Previsión Complementaria del Ministerio de Previsión y Asistencia Social (SPC/MPAS), órgano regulador y supervisor del mismo. |
| <b>FINANCIAMIENTO:</b>                    | Modalidad: donación - Ventanilla I<br><br>Beneficiario: US\$1.200.000<br>FOMIN: US\$1.200.000<br>Total: US\$2.400.000  |
| <b>CONDICION CONTRACTUAL ESPECIAL:</b>    | La Secretaría de Previsión Complementaria (SPC) deberá: designar formalmente a un funcionario senior de la Jefatura de Gabinete de la SPC como coordinador operativo del proyecto.   |
| <b>EXCEPCIONES A LA POLITICA:</b>         | Ninguna.   |

## I. ELEGIBILIDAD DEL PAIS

### A. Elegibilidad del país

- 1.1 El 9 de febrero de 1995, el Comité de Donantes declaró a la República Federativa del Brasil elegible para acceder a todas las modalidades de financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

### B. Elegibilidad del proyecto

- 1.2 El financiamiento de este proyecto para la revisión de la normativa del sistema y el fortalecimiento de la capacidad de reglamentación del Consejo de Gestión de Previsión Complementaria (CGPC), y del trabajo de supervisión y fiscalización de la Secretaría de Previsión Complementaria, es consistente con los objetivos del FOMIN de facilitar el aumento de las inversiones privadas y la expansión y desarrollo del sector privado. El proyecto al incrementar la eficiencia de las actividades de reglamentación, supervisión y fiscalización resulta fundamental para garantizar la transparencia del sistema. Por otra parte la experiencia acumulada con la implementación de este programa puede facilitar y estimular el establecimiento de similares experiencias en otros países de la región.
- 1.3 La propuesta es compatible con los criterios de financiamiento estipulados en el artículo 3, de la sección 2 del Convenio Constitutivo del FOMIN, que establece, entre otros, que se puede otorgar financiamiento a gobiernos para apoyar el desarrollo de sistemas financieros, a través de planes de reformas de las políticas y estructura legal para las inversiones, estableciendo standards mínimos prudenciales y fortaleciendo la capacidad de las instituciones de supervisión.

## II. ANTECEDENTES

### A. Marco de referencia

- 2.1 El Gobierno de Brasil a través de la Ley No.6435 del 15 de julio de 1977, creó el sistema de previsión complementaria, abierto y cerrado. Este sistema de "fondos de pensión", resulta complementario a las prestaciones que otorga el régimen de previsión básico administrado por el Estado, a través del Instituto Nacional de Seguridad Social. La normativa en cuestión permitió regularizar situaciones ya existentes y crear institucionalmente una posibilidad de garantizar una renta de pensión que mantuviese el nivel de vida de los participantes. Por otra parte, se lo consideró un excelente instrumento para estimular el incremento del

ahorro interno para financiamiento de la inversión productiva en el país.

- 2.2 Por casi dos décadas el sistema ha venido funcionando con los institutos de la Ley 6.435/77 y la reglamentación emitida por el Consejo de Gestión de la Previsión Complementaria. La administración de esta normativa se llevó a cabo, sin embargo, en forma muy rígida, que no acompañó la dinámica del sistema y la evolución del panorama económico y social de Brasil, ya que se fueron creando nuevos tipos de planes y formas de financiamiento sin que la legislación absorbiera tales evoluciones.
- 2.3 Por su parte, la Secretaría de Previsión Complementaria del Ministerio de Previsión Social (SPC/MPAS) a cuyo cargo se encuentra la supervisión de las Entidades Privadas Cerradas de Previsión Complementaria (EFPP) <sup>1/</sup> que constituyen la mayor parte del sistema de previsión complementaria, no cuenta con instrumental adecuado para acompañar y evaluar los riesgos principalmente actuariales, de los nuevos planes y de la calidad de la inversión efectuada utilizando los recursos del sistema. La multiplicidad de planes, sistemas de financiamiento y modelos de gestión utilizados, cuentan con una dinámica muy grande debiendo el órgano fiscalizador adaptarse a esa nueva realidad a fin de evaluar los riesgos, y asegurar su prudente administración en el contexto socioeconómico de Brasil.
- 2.4 Además, el propio sistema necesita para su desarrollo cambios en la legislación y en la estructura de los órganos fiscalizadores, normatizadores y supervisor del sistema, para permitir: (i) mayor flexibilidad en la elaboración de los planes de beneficios; (ii) mayor seguridad para los participantes; (iii) mayor transparencia en las actividades operacionales de las EFPP; (iv) reglas claras de la evaluación de la liquidez y la solvencia en los aspectos financieros, patrimonial y actuarial de los planes; y (v) definición clara de los agentes que operan en el sistema.
- 2.5 Con relación a este escenario, la operación que se propone permitiría el crecimiento de un sistema transparente y sustancialmente seguro, posibilitando la formación de niveles elevados de ahorro interno con vistas a mejorar las condiciones de financiamiento de la inversión productiva en el país. Para ello, el proyecto contempla la realización de estudios e implementación de cambios dirigidos a fortalecer la estructura de Secretaría de Previsión Complementaria, como órgano regulador y fiscalizador del sistema de EFPP, con fines de garantizar su eficiencia, seguridad, solvencia, liquidez y transparencia.

---

<sup>1/</sup> El sistema comprende los fondos cerrados ("Entidades Fechadas de Previdencia Privada" o EFPP) bajo supervisión de la SPC/MPAS, que a fines de 1997 contaba con 354 fondos y un total de recursos de aproximadamente US\$85.000 millones y los fondos abiertos, que por su similitud con productos de seguros es supervisado por la Superintendencia de Seguros (SUSEP) y que a la fecha anterior contaba con tan solo 38 entidades y recursos por algo más de US\$3.000 millones.

### III. EL PROYECTO

#### A. Objetivos y componentes básicos

##### 1. Objetivos

- 3.1 Los objetivos del proyecto son: (i) revisar el ordenamiento jurídico y normativo para el sector de Previsión Complementaria Privada Cerrada; y (ii) fortalecer la capacidad de reglamentación de las normas emanadas del Consejo de Gestión de Previsión Complementaria (CGPC), órgano normativo del sistema, y de otras fuentes legislativas, como así también, el trabajo de supervisión y fiscalización de la Secretaría de Previsión Complementaria del Ministerio de Previsión y Asistencia Social (SPC/MPAS).

##### 2. Componentes básicos

- 3.2 Para el logro de los objetivos planteados se prevén los siguientes componentes, cuyos alcances se sintetizan en cada caso.

##### a. Normas regulatorias

- 3.3 Este componente incluirá: (i) la revisión del marco regulador de las entidades cerradas de previsión privada (EFPP) del Brasil y la preparación de una propuesta de modificación de dicha regulación, así como de la estructura organizacional y jurídica de la SPC necesaria para la implantación de las mismas; (ii) la revisión y propuesta de modificación de las prácticas relativas a procedimientos para la preparación de demostrativos contables y su análisis a ser utilizados por los EFPP y la SPC; (iii) el desarrollo de un nuevo modelo de gerenciamiento de inversiones de los fondos de inversión.

##### b. Modelo analítico actuarial

- 3.4 Este componente abarcará: (i) la definición (modelaje) de planes patrones, con la respectiva definición de reglas y demostraciones actuariales, así como también la elaboración de propuestas de reglamentación de dichos planes y de un manual de normas y procedimientos operacionales para los mismos; y (ii) la elaboración de una propuesta de modelo de preparación de demostraciones actuariales y su análisis, así como de una metodología para la evaluación de los niveles de solvencia y riesgo de los planes de beneficios ofrecidos por los fondos.

##### c. Sistema integrado de informaciones

- 3.5 Dentro de este componente se procurará el desarrollo e implantación de: (i) un banco de datos integrado de la SPC que servirá para la construcción de una nueva versión integrada de los distintos módulos del sistema; (ii) un módulo económico financiero que permitirá la supervisión "off-site" de la gestión de inversiones de

los fondos; (iii) un módulo actuarial, posibilitando con el un mejor acompañamiento de la evolución de los pasivos de los fondos; (iv) un nuevo módulo de catastro, para control de las informaciones básicas de los EFPP; (v) un nuevo módulo contable, que permitirá un mayor análisis y control de los actos y hechos administrativos; (vi) un nuevo módulo de fiscalización que permitirá un mejor control, sanción y seguimiento de las infracciones a las normas vigentes y finalmente; (vii) un nuevo módulo de protocolo, control y acompañamiento de procesos.

d. Entrenamiento y capacitación técnica del personal

- 3.6 Contempla la contratación de consultores que, a través de cursos seminarios y talleres procurarán proveer al cuerpo técnico y gerencial de la SPC de los conocimientos y capacitación adecuados para el desempeño de las nuevas funciones y la operación de los nuevos sistemas de información a implantarse.

e. Coordinación técnica

- 3.7 Prevé la contratación de un consultor especializado en el área de regulación y supervisión de fondos de pensión que gerenciará técnicamente el proyecto y coordinará los diversos componentes a efectos de garantizar la oportunidad y calidad en la ejecución de los mismos.

**IV. ORGANISMO EJECUTOR, MECANISMOS DE EJECUCION, ESTADO DE MADURACION Y BENEFICIARIOS DEL PROYECTO**

- 4.1 La Secretaría de Previsión Complementaria del Ministerio de Previsión y Asistencia Social del Brasil (SPC/MPAS) será la entidad ejecutora y beneficiaria de la asistencia a brindar mediante la presente operación. Como resultado del análisis efectuado se considera que la entidad (SPC/MPAS) contará oportunamente con los recursos y la capacidad institucional necesaria para ejecutar adecuadamente el proyecto que se propone.

1. Mecanismos de ejecución

- 4.2 La ejecución del proyecto dependerá directamente de la Oficina del Subsecretario de la SPC/MPAS. La coordinación operativa de la operación (aspectos logísticos y administrativos) estará a cargo de la jefatura de gabinete de la SPC y la coordinación técnica a cargo de un consultor especializado en los temas en cuestión a contratarse con recursos de la presente operación (ver párrafo 3.7).

2. Grado de preparación del proyecto

- 4.3 El proyecto se halla listo para su inmediata ejecución. Se han definido tanto el contenido detallado de cada una de las actividades previstas dentro de cada uno de los componentes y su

correspondiente costo estimado, como su cronograma de ejecución. Asimismo, se hallan preparado los términos de referencia para la contratación de la totalidad de los consultores, que se prevé requerirá la ejecución del programa; se han asignado las partidas presupuestarias correspondientes para la cobertura de todos los gastos de contrapartida previstos y se cuenta con recursos físicos y humanos adecuados para la realización de las tareas que requerirá la ejecución del proyecto en cuestión.

- 4.4 El plazo total de ejecución del programa se prevé en 24 meses, con 18 meses de labor efectiva. El plazo de desembolsos se ha establecido en 32 meses. En el siguiente cronograma se gráfica el tiempo que se estima demandará la ejecución de cada una de las actividades previstas bajo los distintos componentes.

| <p align="center"><b>CUADRO NO.1</b><br/><b>CRONOGRAMA DE EJECUCION DE ACTIVIDADES</b></p>   |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|--|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
|  | MESES |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|  | 1     | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 |
| <b>1. Normas regulatorias</b>  |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Propuesta marco regulatorio  |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Propuestas sobre aspectos contables  |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Modelo de ger.de inv.de los EFPP   |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>2. Modelo analítico actuarial</b>   |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Definición de planes patrones  |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Modelo de análisis y dem.actuarial   |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>3. Sistema integrado de información</b>   |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Desarrollo de bancos de datos  |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Módulo económico financiero  |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Módulo actuarial   |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Módulo catastro  |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Módulo contable  |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Módulo control de infracciones   |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| - Módulo control de procesos   |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>4. Entrenamiento y capacitación técnica de personal 1/</b>  |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <b>5. Coordinación técnica 2/</b>  |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| <p>1/ La capacitación y entrenamiento se dará a medida que se concluyan las distintas fases de actividades.<br/> 2/ La coordinación técnica del proyecto se brindará durante los 18 meses de trabajo efectivo.</p> |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |

### 3. Beneficiarios

- 4.5 La SPC/MPAS será la beneficiaria primaria directa de la operación pero el beneficio más significativo lo obtendrán, sin duda, los participantes de los EFPP, en la medida que la totalidad de los

esfuerzos a realizar bajo el proyecto se hallan encaminados a asegurar la adecuada solvencia y rentabilidad de dichos fondos.

## V. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 5.1 El costo total del proyecto se calcula en el equivalente de US\$2.400.000. De ellos, US\$1.200.000 serían aportados por el FOMIN a través de su ventanilla I, con carácter no reembolsable. Los US\$1.200.000 restantes, que constituyen la contrapartida local, provendrán del presupuesto de la SPC/MPAS, el cual a su vez forma parte del presupuesto de la administración central del Gobierno Federal del Brasil. Los gastos a ser cubiertos con los recursos de contrapartida son servicios de consultoría y conexos (55%), equipamiento adicional necesario para el proyecto (incluido software) (44%) y materiales varios de oficina (1%). No se incluyen gastos en concepto de espacio utilizado, uso de equipamiento existente ni remuneraciones al personal de planta involucrado en el proyecto.
- 5.2 En el siguiente cuadro se detallan los distintos componentes del proyecto y el costo previsto para los mismos.

| <b>CUADRO NO.2</b><br><b>COSTOS DE LOS COMPONENTES Y ACTIVIDADES PREVISTAS</b><br><b>En US\$</b> |   |              |           |             |           |                |           |
|--|---|--------------|-----------|-------------|-----------|----------------|-----------|
| <b>Meses Trabajo</b>   | <b>COMPONENTE/ACTIVIDAD</b>                             | <b>FOMIN</b> |           | <b>MPAS</b> |           | <b>TOTALES</b> |           |
|  | <b>1. Normas regulatorias</b>                           |              |           |             |           |                |           |
| 4  | - Propuesta de marco regulatorio                        | 120.000      |           | 19.600      |           | 139.600        |           |
| 3  | - Propuestas sobre aspectos contables                   |              |           | 51.800      |           | 51.800         |           |
| 3  | - Modelo de ger.de inv.de los EFPP                      |              | 120.000   | 83.900      | 155.300   | 83.900         | 275.300   |
|  | <b>2. Modelo analítico actuarial</b>                    |              |           |             |           |                |           |
| 6  | - Definición de planes patrones                         | 160.000      |           | 22.300      |           | 182.300        |           |
| 3  | - Modelo de análisis y dem.actuarial                    | 80.000       | 240.000   | 22.400      | 44.700    | 102.400        | 287.700   |
|  | <b>3. Sistema Integrado de Información</b>              |              |           |             |           |                |           |
| 3  | - Desarrollo banco de datos                             | 100.000      |           | 80.300      |           | 180.300        |           |
| 6  | - Módulo económico financiero                           | 180.000      |           | 142.900     |           | 322.900        |           |
| 6  | - Módulo actuarial                                      | 180.000      |           | 142.900     |           | 322.900        |           |
| 2  | - Módulo catastro                                       | 20.000       |           | 8.900       |           | 28.900         |           |
| 4  | - Módulo contable                                       | 100.000      |           | 84.800      |           | 184.800        |           |
| 4  | - Módulo control de infracciones                        | 60.000       |           | 53.600      |           | 113.600        |           |
| 2  | - Módulo control de procesos                            | 20.000       | 660.000   | 17.800      | 531.200   | 37.800         | 1.191.200 |
| 18   | <b>4. Entrenamiento y capacitación técnica personal</b> |              | 90.000    |             | 388.400   | 478.400        | 478.400   |
| 18   | <b>5. Coordinación técnica</b>                          |              | 90.000    |             | 80.400    | 170.400        | 170.400   |
|  | <b>TOTALES GENERALES</b>                                |              | 1.200.000 |             | 1.200.000 |                | 2.400.000 |

- 5.3 Los costos del proyecto a financiar por FOMIN no incluyen compra de equipos alguno. Asimismo, cabe señalar que no se incluyen partidas en concepto de imprevistos ya que, en caso de producirse los mismos serían cubiertos por la SPC con recursos propios adicionales a los originalmente comprometidos como contrapartida. En suma, los gastos del proyecto a cubrir con el financiamiento FOMIN se restringen a lo necesario para la contratación de consultores que dedicarán su tiempo total o parcialmente a dos grandes grupos de tareas: (i) investigación y desarrollo técnico; y (ii) entrenamiento del personal de la SPC.

## VI. JUSTIFICACION Y RIESGOS DEL PROYECTO

### A. Justificación

- 6.1 La revisión del ordenamiento jurídico y normativo para el sistema de previsión complementaria privada cerrada tiene como finalidad el establecimiento de reglas claras, estables y eficaces que permitan una mayor transparencia, control de las operaciones, seguridad y solvencia de los planes de beneficios, y de las EFPP, en su conjunto. Alcanzar ese objetivo permitirá mejorar el nivel de confianza y credibilidad de los actuales y potenciales participantes y patrocinadores de entidades, en especial del sector privado nacional, generando así el crecimiento sustentado del sistema.
- 6.2 El fortalecimiento de la capacidad de reglamentación, supervisión y fiscalización de la SPC es condición esencial, que propiciará un mejor acompañamiento y mayor control de las características del sistema. Para alcanzar estas metas se considera necesario: (i) el entrenamiento del cuerpo técnico y gerencial sobre todos los aspectos de su actuación, en particular aquellos referentes al análisis actuarial, que permitirá dotarla de recursos humanos más calificados para la ejecución de sus competencias legales; (ii) el desarrollo e implementación del sistema integrado de informaciones y red de comunicaciones de datos de forma de asegurar un adecuado acompañamiento global del sistema de previsión complementaria privada cerrada, por su órgano ejecutor, particularmente en lo inherente a los datos sobre la masa de participantes, recursos que garanticen las reservas para la cobertura de beneficios y de las inversiones; y (iii) el diseño de una estructura organizacional adecuada a su misión institucional y un cuerpo gerencial calificado en forma consistente con la función atribuida a la SPC como órgano responsable por el cumplimiento de las reglas emanadas del CGPC y de otras fuentes legislativas, así como del establecimiento de una política sectorial para el sistema, en lo que concierne a transparencia, seguridad, solvencia, liquidez y riesgo adecuados.



**B. Riesgos**

- 6.3 En términos generales, el éxito del programa requiere primordialmente del firme compromiso de las autoridades y personal técnico de la Secretaría de Previsión Complementaria para que el mismo sea llevado a cabo eficaz y oportunamente. Adicionalmente, para la adecuada implementación de las recomendaciones, y propuestas que surjan de la tarea de las consultorías, será necesario que se promueva la sanción de la normativa emanante de dichas propuestas.
- 6.4 Uno de los riesgos específicos que enfrenta el proyecto es el de que los funcionarios de contrapartida no sean suficientes o no cuenten con los recursos de informática que la ejecución del proyecto demande. En tal sentido, se cuenta con un oficio de la SPC, de febrero de 1998, donde se le manifiesta al Banco que los recursos humanos y de informática pueden ser considerados suficientes, ya que el parque de equipamientos y de sistemas suple las necesidades existentes.
- 6.5 Otro riesgo potencial del proyecto está dado por la sostenibilidad o capacidad de mantenimiento autónomo por la SPC de las mejoras obtenidas a través del proyecto. En este punto, si bien no es posible efectuar precisiones sobre la futura estructura jurídica administrativa de la SPC, o de sus eventuales necesidades futuras de personal e informática, del oficio de la SPC de febrero de 1998, surge que la tendencia del actual Gobierno Federal es hacia la creación de autonomías o autarquías especiales, dotadas de una mayor autonomía administrativa y presupuestaria, lo cual se espera que permitirá a la SPC alcanzar un manejo más adecuado de sus necesidades y recursos.

**VII. CRITERIOS DE PERFORMANCE Y EVALUACION DE RESULTADOS  
DEL PROYECTO**

- 7.1 El criterio sobre cuya base se evaluará el performance y resultado del proyecto será, estrictamente, el de conclusión oportuna y con la calidad adecuada de los distintos productos previstos como resultado de las actividades a llevarse a cabo con relación a los diferentes componentes del proyecto. Una descripción de estos productos se incluye en el cuadro de Marco Lógico que se halla disponible en los archivos técnicos de la División REL/FIL. El adecuado grado de avance en la ejecución del proyecto, así como la conclusión exitosa del mismo, será evaluada a través del análisis de los informes de avances semestrales y finales que deberá presentar al Banco la entidad ejecutora SPC/MPAS.

**VIII. EXCEPCIONES A POLITICAS O PROCEDIMIENTOS**

- 8.1 El presente proyecto no requiere de ninguna excepción a las políticas o procedimientos vigentes para este tipo de operaciones.

#### **IX. CONDICIONES CONTRACTUALES**

- 9.1 La Secretaría de Previsión Complementaria (SPC) deberá designar formalmente a un funcionario senior de la Jefatura de Gabinete de la SPC como coordinador operativo del proyecto.

**PROYECTO DE RESOLUCION**

**BRASIL: COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA EL MARCO  
REGULATORIO FONDOS PRIVADOS DE PENSION**

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

**RESUELVE:**

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o al representante que él designe para que proceda, en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, a suscribir los acuerdos necesarios con la República Federativa de Brasil y adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento AT\_\_\_\_\_, sobre un cooperación técnica no reembolsable para el marco regulatorio fondos privados de pensión.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$1.200.000 con cargo a los recursos de la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.