

**SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES**

**INFORME A LA JUNTA DIRECTIVA Y AL COMITÉ DE VIGILANCIA  
DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**

**ICV-2011-01**

**Junio 2012**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>I. ADMINISTRACIÓN DE PENSIONES</b>	<b>4</b>
a. <i>Calificación de la invalidez</i>	4
b. <i>Intereses moratorios Ley 7531.</i>	4
c. <i>Bloque de inconsistencias.</i>	5
<b>II. GESTIÓN Y CONTROL DE LA CARTERA DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS.</b>	<b>6</b>
<b>III. INVERSIONES</b>	<b>7</b>
a. <i>Concentración del Portafolio</i>	7
b. <i>Actas del Comité de Inversiones</i>	8
d. <i>Errores de registro contable y debilidades de control interno</i>	8
<b>IV. CUENTAS POR COBRAR, MOROSIDAD Y AFILIACIÓN (Gerencia Financiera)</b>	<b>9</b>
a. <i>Registro Auxiliar de Cuentas por Cobrar</i>	10
b. <i>Morosidad</i>	11
c. <i>Afiliación</i>	12
<b>V. INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA, CONTABLE Y GESTIÓN DE RIESGOS.</b>	<b>13</b>
a. <i>Plataforma informática desactualizada.</i>	13
b. <i>Debilidades de Control Financiero-Contable y Gestión.</i>	14
c. <i>Gestión de Riesgos</i>	15
<b>VI. SOSTENIBILIDAD ACTUARIAL</b>	<b>15</b>
<b>VII. CONCLUSIONES</b>	<b>16</b>
<b>VIII. RECOMENDACIONES A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CCSS</b>	<b>17</b>

## **INFORME AL COMITÉ DE VIGILANCIA DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**

### **INTRODUCCIÓN**

El artículo 37, literal a) de la ley 7523, Régimen Privado de Pensiones Complementarias, establece como atribución de la Superintendencia de Pensiones presentar a consideración de la Junta Directiva y del Comité de Vigilancia de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), un informe anual sobre la situación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM), así como las recomendaciones para mejorar su administración y su equilibrio actuarial.

Con base en dicha normativa, se presenta el informe correspondiente al año 2011 y hechos subsecuentes al 31 de mayo de 2012. El informe no pretende ser exhaustivo con respecto a la situación del régimen, sino resaltar aquellos temas que son de especial preocupación para la Superintendencia de Pensiones (SuPen), con el propósito de contribuir a determinar las situaciones de riesgo actuales, de manera que se generen las acciones necesarias para mitigar los riesgos, por parte de los administradores del régimen.

En los anteriores informes a la Junta Directiva de la CCSS y al Comité de Vigilancia del RIVM, la SuPen ha presentado recomendaciones para mejorar la gestión del régimen y su sostenibilidad financiera y actuarial; no obstante, el avance observado en la implementación de dichas recomendaciones ha sido sumamente lento, manteniéndose la mayoría de esas recomendaciones pendientes de atención, aun cuando su corrección acarrearía importantes beneficios a la gestión del RIVM.

Además, ha sido característico no atender oportunamente los requerimientos de la SuPen, presentando una serie de obstáculos a la supervisión, tales como:

- Desacato y falta de oportunidad en la atención de requerimientos sobre los estados financieros auditados y su respectiva carta de gerencia.
- Falta de presentación de los estados financieros auditados correspondientes al cierre del ejercicio económico 2011.
- Inacceso a la revisión de la concesión de derechos de vejez y muerte.
- Obstáculos por parte de la Gerencia Financiera, tanto para la entrega de información relacionada con la morosidad patronal como con el proyecto de modernización del sistema financiero institucional.

Al respecto, a partir de octubre de 2011 y hasta la fecha de este informe, se ha mejorado la comunicación con la Gerencia de Pensiones, observándose mayor apertura y disposición para cumplir con los requerimientos de la SuPen, situación que ha permitido reactivar la atención de requerimientos que son de gran importancia para el Seguro de Pensiones; no obstante, se presenta una oportunidad de mejora en el sentido de que es posible incrementar la eficiencia en la atención de los requerimientos pendientes.

Es necesario destacar que la Gerencia Financiera no ha mostrado interés en atender los requerimientos que le corresponden, referentes a información sobre el RIVM, posición que se espera cambie en el corto plazo.

Seguidamente se presenta el análisis de los problemas de mayor importancia pendientes de atención efectiva por parte del RIVM.

## **I. ADMINISTRACIÓN DE PENSIONES**

### **a. Calificación de la invalidez**

Dentro del tema de Administración de Pensiones, merece trato particular la Calificación de la Invalidez, asunto vital en la administración del RIVM, dado que el 14.8% (2.333) de las pensiones otorgadas durante el año 2011 corresponde a pensiones por invalidez. De estas, el 25.7% (600) fue apelada y ganada por los afiliados en vía judicial<sup>1</sup>, por lo tanto, es aquí donde resalta la importancia de las “Guías para la Calificación de la Invalidez y la Discapacidad” como instrumento de importancia nacional, dada su estandarización para el otorgamiento de los beneficios. La adopción de dicho documento podría contribuir a la disminución de costos por procedimientos procesales en la atención de demandas contra el RIVM, así como a una mejor atención a los afiliados.

La Dirección de Calificación de la Invalidez ha realizado importantes esfuerzos en el desarrollo de las “Guías de Calificación de la Invalidez y la Discapacidad”; no obstante, no se ha encontrado el mismo interés en la **Gerencia Médica** de la CCSS, área de la institución que debe realizar la revisión oportuna de los capítulos ya trasladados por la Dirección de Calificación de la Invalidez. Esta situación es reiterativa y se espera que mejore a la luz del reciente cambio de jerarquía en esa dependencia.

Actualmente se cuenta con un proyecto para finiquitar el desarrollo de las “Guías de Calificación de la Invalidez”, con fecha de finalización tentativa a junio de 2012. En el primer trimestre de 2012 no se logró ningún avance, por lo que el cronograma planteado evidentemente se retrasará.

### **b. Intereses moratorios Ley 7531<sup>2</sup>.**

En **noviembre de 2009** se realizó el registro de ingresos por Intereses Moratorios por Cobrar al Ministerio de Hacienda por **¢12.956.4 millones**. Este registro se realizó erróneamente con base en “Interés Compuesto”, el cual capitaliza los intereses, acción prohibida por el artículo 505 del

---

<sup>1</sup>Para el año 2010, el 19.2% (2.701) de las pensiones otorgadas corresponde a pensiones por Invalidez. De estas, el 21.4% (571) fue apelada y ganada por los afiliados en vía judicial. Si bien para el 2011 se disminuye la cantidad de pensiones otorgadas por invalidez en 368 casos, los casos avalados en sede judicial aumentaron en 29.

<sup>2</sup> El artículo 33 de la Ley 7531 del 10 de julio de 1995 indica “El Estado deberá realizar la liquidación actuarial y el traspaso de los aportes a la Caja dentro de los primeros tres meses, contados a partir del recibo de la comunicación de traspaso. Cuando proceda el traspaso de cotizaciones, se aplicará lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 73 de esta ley. En el caso de que la Caja Costarricense de Seguro Social no reciba, dentro del plazo estipulado en el párrafo anterior, los aportes, tendrá derecho a cobrar intereses moratorios del cinco por ciento (5%) mensual”.

Código de Comercio. Lo correcto habría sido realizar el cálculo con base en interés simple, con lo que el monto sería menor en cerca de **¢11.700 millones**.

Aun cuando existe una prohibición expresa en la regulación costarricense e incluso existen dictámenes de la asesoría jurídica de la Gerencia de Pensiones y de la Dirección Jurídica Institucional (DAP-AL-085-2010 y DJ-0704-2011 respectivamente) en la misma línea, a la fecha de este informe no se ha corregido tal situación; al respecto, se estima que tanto los ingresos como las cuentas por cobrar del RIVM se encuentran sobre estimados en el monto aproximado de ¢11,700 millones.

Esta Superintendencia determinó que el problema es aún de mayor complejidad, dado que no sólo se circunscribe a los cerca de 900 casos del registro incorrecto que se realizó en noviembre de 2009, sino que adicionalmente existen aproximadamente 7.000 casos que se encuentran pendientes de registro.

La Dirección de Administración de Pensiones pretendía tener resuelto el tema de los primeros 900 casos antes del cierre de 2011; sin embargo, esa dependencia no ha logrado la solución a la problemática planteada, debido a la metodología que se está utilizando como se explica más adelante. Nótese que **este tema lleva cerca de dos años y medio sin que se logre dar solución**.

La situación se agrava por cuanto según la administración del RIVM, para poder realizar los registros correspondientes a los 7.000 casos pendientes requiere tener copia total del expediente de cada afiliado, documento que debe suministrarlo la Dirección General de Presupuesto Nacional, institución que tan sólo está en disposición de suministrar 20 expedientes semanales, con lo que se tardaría aproximadamente **7 años** para resolver esta situación, lo cual se considera tiempo excesivo y se requiere mayor eficiencia.

Este tipo de hechos evidencian los riesgos de representación errónea de importancia relativa en los estados financieros del RIVM.

A pesar de lo expuesto, a la fecha no se cuenta con un proyecto tendiente a dar solución al tema en general, considerándose prudente que la Presidencia Ejecutiva, así como el Comité de Vigilancia, se encuentren debidamente informados de la situación.

### **c. Bloque de inconsistencias.**

En la Gerencia de Pensiones existe un “Archivo de Inconsistencias” ahora denominado “Bloque de Inconsistencias” (antes “Parte mala”), que se alimenta con aquellos casos de cotizaciones reportadas de forma incorrecta por parte de los patronos. A junio de 2010 contenía cerca de 25.6 millones de registros erróneos generados desde el año 1947.

Entre las acciones emprendidas a partir de octubre de 2011, se ha venido ejecutando un proyecto para la corrección de esas “inconsistencias”, el cual concluyó recientemente. En la primera etapa se realizó, entre otras cosas, la equiparación entre los padrones del SICERE y el SIP, así como el análisis de casos procedentes del año 2001. Como resultado, a febrero de 2012 **la cantidad de registros se redujo a 22 millones aproximadamente**.

Es importante resaltar esta reducción de erróneos, no obstante, se debe tener presente que los registros pendientes de identificar podrían representar una buena parte de cuotas no acreditadas a sus legítimos afiliados. Al respecto, el RIVM está desarrollando un proceso de gestión tendiente a evitar la afectación para el afiliado al momento de la concesión del derecho, para lo cual en el Departamento de Cuenta Individual se está aplicando un procedimiento de investigación que tiende a minimizar el riesgo de que se omitan cuotas. A la fecha de este documento se está a la espera del informe final del proyecto con la propuesta del detalle de las medidas que en adelante se estarán implementando para minimizar los riesgos.

La SuPen considera que debe mejorarse la gestión proactiva de este archivo por parte del régimen, así como fortalecer la coordinación con el SICERE, de forma que su análisis no sea solamente a solicitud del interesado, dado que la mayoría de los afiliados no conoce de la existencia de esta situación.

## **II. GESTIÓN Y CONTROL DE LA CARTERA DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS.**

La gestión de la cartera de crédito hipotecario enfrenta debilidades de control interno que han sido comunicadas por la SuPen desde hace varios años, sin que a la fecha se hayan corregido.

Al igual que se indicó en el informe del año 2010, la Gerencia de Pensiones no ha resuelto los problemas de fondo con acciones efectivas; tampoco ha logrado demostrar la veracidad de los saldos de cada una de las operaciones que conforman dicha cartera, ni a esta Superintendencia ni a la Auditoría Interna de la CCSS. Tampoco se ha demostrado la razonabilidad de los ajustes realizados en el año 2008 por cerca de **¢870.5 millones** (julio y diciembre 2008), de forma que las acciones emprendidas para la estabilización del Sistema integrado de créditos (SICRE) han sido insuficientes, o bien no han sido razonables.

No obstante, como resultado de la mejora en la comunicación con la Gerencia de Pensiones, actualmente se cuenta con dos proyectos para la atención de este tema sustantivo:

1. Cronograma para la reconstrucción de las operaciones de crédito hipotecario, con fecha de **vencimiento a julio de 2013**, con presentación de informes bimensuales.
2. Proyecto para la construcción de un registro auxiliar de “Bienes Adjudicados en Dación de Pago”, cuya **primera etapa vence en julio de 2012**, con presentación de informes trimestrales. Se encuentra pendiente la presentación del cronograma para las siguientes etapas.

Es de suma importancia mantener un seguimiento constante y cercano por parte de las autoridades del RIVM sobre la ejecución de estos proyectos, con el objeto de alcanzar los objetivos trazados, evitando reincidir en los incumplimientos anteriores.

Entre los principales requerimientos pendientes de atención se encuentran los siguientes:

1. Introducir mejoras al sistema informático y su gestión en aras de mitigar los riesgos operacionales. En esa línea, la Dirección Financiera Administrativa debe avanzar en el mantenimiento y mejoras a los sistemas de información para lograr la confiabilidad, consistencia y operación del SICRE (SP-1336-2009). Un factor relevante es que los administradores del RIVM están valorando la decisión de continuar o eliminar este sistema.

- Incorporar en el proyecto antes mencionado las actividades para determinar puntualmente la morosidad de cada una de las operaciones de la cartera de crédito, para contar con la condición real de las operaciones que se reportan en el registro auxiliar de créditos (SP-1163-2010).

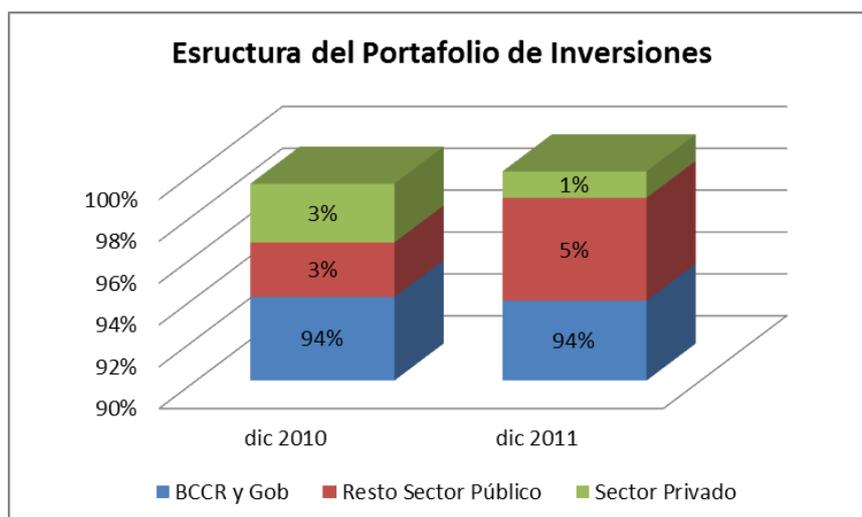
### III. INVERSIONES

#### a. Concentración del Portafolio

Para el período 2011, las inversiones en instrumentos del Banco Central y el Ministerio de Hacienda representaron más del **94%** del total de la cartera del RIVM. Con respecto a la concentración por instrumento, a diciembre 2011 la tenencia de TUDES muestra una disminución al pasar de ¢485.347.7 millones en diciembre 2010 a ¢444,574.1 millones en diciembre 2011, representando **33.5%** de las inversiones bursátiles del RIVM. Sin embargo, la concentración en Títulos de Propiedad se incrementó de **34.2%** a **41.4%** en ese mismo período.

Por lo anterior, se reitera la exposición al riesgo por concentración que presenta el portafolio del régimen, aun cuando en las políticas y estrategias de inversión para 2012 muestran una leve disminución en sus límites por sector y se considera la opción de invertir en instrumentos emitidos por instituciones y empresas públicas.

Sin embargo, la precitada política sigue sin ajustarse a los lineamientos establecidos en el Reglamento de Inversiones para Entidades Reguladas, que si bien no es obligatorio para el RIVM, se le ha recomendado utilizarlo como referente en cuanto a límites, diversificación y opciones de inversión. El transitorio IV del citado reglamento de inversiones establece para las entidades reguladas un tope máximo de 75% del portafolio en instrumentos del Banco Central y Ministerio de Hacienda.



## **b. Actas del Comité de Inversiones**

Un problema complejo en la CCSS es el referente a medidas de gobierno corporativo, debido a que hay instancias que no proveen los incentivos necesarios para proteger los intereses de la institución, mediante la creación de valor, a través del uso eficiente de los recursos y la promoción de la transparencia de la información. Por ejemplo, persiste el incumplimiento en la entrega de las actas de las sesiones 120 a la 129-2010 y de la 130 a la 138-2011.

Al respecto, la SuPen fue clara ante las autoridades de la CCSS al señalar que la omisión de firmas por parte de algunos de los participantes en las actas del Comité de Inversiones<sup>3</sup> es una situación evidentemente irregular desde el punto de vista de control interno. Por esa razón, los administradores de la CCSS están realizando una investigación preliminar para determinar las eventuales responsabilidades administrativas, situación que también ha sido objeto de conocimiento por parte del Ministerio Público.

## **c. Riesgo inherente en la Dirección de Inversiones**

Mediante el oficio SP-2353-2011, la SuPen informó a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS sobre la existencia de un riesgo inherente en el proceso operativo de inversiones, debido a que estructural y funcionalmente, la Dirección de Inversiones es la dependencia encargada de ejecutar las transacciones de compra y venta de los instrumentos financieros del RIVM y del Seguro de enfermedad y maternidad (SEM).

Sobre el particular, con el objetivo de fortalecer la transparencia en las operaciones del RIVM, la Gerencia de Pensiones ha estado generando acciones tendientes a fortalecer los controles internos y está valorando una propuesta de cambio estructural-funcional en el Área de Inversiones. Es importante destacar que actualmente existe un comité de inversiones para ambos seguros, lo cual es un indicio de cambios positivos, que se verían fortalecidos si la CCSS aprovechara la oportunidad de mejora en la aplicación de los instrumentos y prácticas de gobierno corporativo.

## **d. Errores de registro contable y debilidades de control interno**

Desde el año 2009, la SuPen reiteradamente ha indicado problemas de registro contable y debilidades de control interno que atentan contra la adecuada gestión y revelación de la cartera de inversiones, solicitando su corrección por medio de requerimientos que a la fecha de este informe se mantienen pendientes:

1. Corregir los problemas de registro y control interno por diferencial cambiario respecto a la revaluación del costo de adquisición, registro de primas y descuentos y revaluación de los productos por cobrar, tanto en dólares como en unidades de desarrollo. Esta situación contribuye a que permanentemente existan diferencias entre el archivo de inversiones y el

---

<sup>3</sup> La SUPEN envió a la Junta Directiva de la CCSS y al Comité de Vigilancia el oficio SP-1582-2011 del 11 de julio de 2011, mediante el cual se recomendó la investigación de eventuales responsabilidades administrativas por la no entrega de las actas del comité de Inversiones, de acuerdo con análisis jurídicos realizados en la CCSS las actas no podían ser enviadas a la SuPen, la CCSS realiza una investigación para determinar eventuales responsabilidades administrativas.

archivo de saldos contables que mensualmente se remite a la SuPen (SP-1714-2009 y SP-111-2010).

2. Continuar trabajando en la normalización de las partidas conciliatorias por €613 millones ocasionadas por registros erróneos de días de tenencia, así como depósitos por €498 millones no identificados.
3. Incorporar nuevas cuentas contables para el registro de las cuentas por cobrar por exención del impuesto sobre la renta en el Sistema Control de Inversiones. Corregir los registros erróneos realizados y que se reflejen adecuadamente como una cuenta por cobrar, para que esta se registre, controle y gestione adecuadamente (SP-258-2010).
4. Presentar el proyecto para reconstruir el detalle de la tenencia de los títulos Cero Cupón desde el año 2003 al 2010.
5. Incorporar el registro de la valoración a precios de mercado de la contabilidad del régimen (SP-258-2010).
6. Realizar la reconstrucción con respecto al registro y gestión de cobro de la exoneración del impuesto sobre la renta de las operaciones para los años 2005 y 2006 (SP-258-2010).
7. Aprobación de las Actas de acuerdo con lo que dicta la Ley de Administración Pública (SP-1981-2010).

Al respecto, se comunicó a la SuPen una propuesta para la atención de los siguientes aspectos, a los cuales la administración les está dando un seguimiento:

1. Corrección de los problemas de registro y control interno por diferencial cambiario respecto a la revaluación del costo de adquisición, registro de primas y descuentos y revaluación de los productos por cobrar, tanto en dólares como en unidades de desarrollo; sobre este punto, en la visita que se está llevando a cabo se verificó que la Dirección de Inversiones realizó los ajustes para el cierre contable de abril 2012.
2. Normalización de las partidas conciliatorias por €613 millones debido a registros erróneos de días de tenencia, así como depósitos por €498 millones no identificados. Fecha de conclusión del Proyecto: 30 de junio de 2012.
3. Incorporación de nuevas cuentas contables para el registro de las cuentas por cobrar por exención del impuesto sobre la renta en el Sistema Control de Inversiones. Para el mes de abril 2012, se abrió la cuenta por cobrar donde se va a llevar el control del impuesto sobre la renta.
4. Reconstrucción del detalle de la tenencia de los títulos Cero Cupón desde el año 2003 al año 2010. Fecha de conclusión de la propuesta: 30 de noviembre de 2012.

Los temas del N°5 al N°7 continúan pendientes de atención.

#### **IV. CUENTAS POR COBRAR, MOROSIDAD Y AFILIACIÓN (Gerencia Financiera)**

La Gerencia Financiera mantiene una posición de obstruccionismo y falta de colaboración en algunos de los temas relacionados con el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte bajo su tutela, situación que genera incertidumbre respecto al trasfondo de su accionar y deber de

transparencia<sup>4</sup> y rendición de cuentas. El hecho que la CCSS goza de independencia administrativa, no es sinónimo de que no está sujeta a respetar los principios de transparencia y disciplina. Sobre el particular, la SuPen interpuso denuncias ante el Ministerio Público por el presunto incumplimiento de deberes en la función pública.

#### a. Registro Auxiliar de Cuentas por Cobrar

Se reitera que uno de los temas de mayor preocupación para la SuPen en el RIVM es la Gestión Financiera-Contable y control de las Cuentas por Cobrar por cuotas obrero-patronales.

En particular el Balance de Situación del RIVM presenta las cuentas por cobrar netas, situación que incide en la calidad de la información financiera, con el riesgo de inducir a error a quienes toman decisiones, debido a la existencia de cuentas con saldos contrarios a su naturaleza dentro del rubro de las cuentas por cobrar, que tampoco se revelan mediante notas a los estados financieros.

Desde el año 2007, la SuPen ha solicitado a la Gerencia Financiera la elaboración de un “Registro Auxiliar” que respalde el saldo de dicha cuenta por cobrar, que según Estados Financieros no auditados al 31 de diciembre de 2011 presenta un saldo por **¢210.482 millones, 12.9%** del activo total a esa fecha (¢39.463 millones mayor al período anterior). Es importante reiterar que el monto de cuentas por cobrar en los Estados Financieros se presenta neto, después de deducir ¢38.318 millones que se estima son incobrables (cuentas 270019 y 270043), así como por el efecto de los saldos de las cuentas contrarias a su naturaleza.

Un “Registro Auxiliar” es un documento en que se detalla la conformación individualizada de los deudores del RIVM, por lo que el total del auxiliar debe coincidir con el saldo de la cuenta de mayor. Dicho “Registro Auxiliar” debería contener referencias a los documentos que formalizan los montos adeudados por cada patrono, así como información respecto al estado de morosidad. Sin embargo, no se ha presentado evidencia a la SuPen sobre la existencia de este “Registro Auxiliar.”

Sobre estos temas, el Auditor Externo de la CCSS, en la Carta de Gerencia CG-3-2009 a los Estados Financieros Auditados con corte a diciembre 2009, indica:

*“Hallazgo 2: No existen registros auxiliares detallados actualizados de cuentas por cobrar a asegurados voluntarios y trabajadores independientes.”*

Al respecto indica que:

---

<sup>4</sup> La sociedad exige transparencia. El Artículo 30 de la Constitución Política indica: “Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos **con propósitos de información sobre asuntos de interés público**. Quedan a salvo los secretos de Estado” (Subrayado no está en el original). Se consultó la página de la Defensoría de los Habitantes <http://www.dhr.go.cr/transinsti.html> y no se observó a la Caja Costarricense del Seguro Social dentro de las instituciones inscritas en la “Red Institucional de Transparencia”. La sentencia número 2003-2120 de las 13:30 horas del 14 de marzo de 2003, es muy clara, la CCSS fue condenada a entregar en formato digital un copia de la base de datos, incluyendo número de identificación, beneficiarios, monto de pensión etc.

*“Existe el riesgo de que las cuentas mencionadas, presenten saldos sobrevaluados o subvaluados, lo cual impide dar razonabilidad de los saldos de ambas cuentas.”* (El destacado no es del original)

*“Hallazgo 3: No existen registros auxiliares detallados actualizados de las cuentas por cobrar “Cuotas Instituciones Públicas y Privadas” al 31 de diciembre del 2009.”*

Por su parte, en los Estados Financieros Auditados con corte a **diciembre de 2010** se incluye la siguiente Salvedad:

*“A la fecha de este informe existen diversas cuentas por cobrar por concepto de cuotas de patronos, particulares, de trabajadores independientes, asegurados voluntarios Instituciones públicas y privadas, las cuales equivalen a un monto total de ¢138.726.714 miles (ver nota 13), para el período 2010, las mismas partidas muestran una antigüedad considerable. Dichas partidas presentan una estimación para incobrables por un monto de ¢33.766.521 miles, sin embargo es necesario realizar un estudio del deterioro por incobrabilidad de estas cuentas por cobrar, y así tener certeza de la suficiencia de la misma estimación.”*

No obstante, llama la atención que la Gerencia Financiera continúa postergando la atención de su deber respecto al control interno de esta partida. Los principales requerimientos pendientes sobre el particular son los siguientes:

1. Creación del Registro Auxiliar de Cuentas por Cobrar (SP-2629-2008 y SP-1464-2009). Conciliar mensualmente los saldos contables con el saldo de este registro auxiliar (SP-582-2009).
2. Remitir una propuesta, con responsables, actividades y plazos, para atender las acciones pendientes, del CUDS-R-062 (SP-1835-2010 y SP-452-2011).

#### **b. Morosidad**

La CCSS remitía a SuPen archivos con información detallada sobre la morosidad de las cuentas por cobrar antes de la emisión del criterio C-212-2010 de la Procuraduría General de la República. No obstante, las interpretaciones realizadas por esa institución con base en dicho criterio, provocaron que se dejara de enviar tal información<sup>5</sup>, obstaculizando la labor de Supervisión que corresponde a la SuPen. Fue hasta en marzo 2012 que se volvió a recibir información, pero condensada, con datos a enero de 2012, en donde se reportaron 112.394 trabajadores independientes morosos con un monto pendiente de ¢19.836 millones y 62.398 patronos morosos con un importe pendiente de ¢30.720 millones.

---

<sup>5</sup> *Las contradicciones son normales en la CCSS, en la página Web de la CCSS se menciona: “Dirección de Cobros: Consulta de morosidad. Para realizar algún tipo de consulta sobre la morosidad patronal o de trabajador independiente, se puede acceder al Sistema de Consulta Morosidad Patronal”. Sin embargo, a la Superintendencia de Pensiones, un ente de fiscalización creado por Ley, se le niega la información detallada.*

A pesar de la limitada información en poder de la SuPen, con base en Estados Financieros no auditados, se observa que del total de cuentas por cobrar al 31 de diciembre de 2011, por **¢210.482 millones**, **¢38.318 millones** (18.2%) se consideran incobrables.

Esta situación encuentra asidero en la revelación del auditor externo de la CCSS, en la misma Carta de Gerencia precitada en este informe.

### c. Afiliación

El tema de la afiliación es un asunto con dos aristas: se ha incrementado la afiliación de trabajadores independientes y asegurados voluntarios (Cuenta Propia); pero ha disminuido la afiliación de trabajadores asalariados. Esto podría obedecer al incentivo perverso provocado porque la cotización como trabajador independiente y voluntario es mucho menor (19,09%) que como asalariado (34.8%); además, se evita el pago de cargas sociales para otras instituciones, para el Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP) y para el Fondo de Capitalización Laboral (FCL).

El aporte total a la CCSS por cada persona asalariada es aproximadamente un **16%** mayor que la contribución de los afiliados por cuenta propia. Cabe aclarar que el patrono debe pagar cargas sociales por **26.17%**, en contraposición con el **8%** que paga el trabajador independiente.

En los últimos años, en el seguro de pensiones se ha dado una tendencia al incremento de los trabajadores por cuenta propia, que pasaron de 251.667 personas en el año 2009 a 323.844 en 2011, según se aprecia en el siguiente cuadro. Eventualmente, tal como antes se indicó, las cargas sociales sobre las planillas podrían haber generado un desplazamiento de trabajadores asalariados a independientes, comportamiento que no obstante tiende a la estabilización entre los años 2010-2011.

<b>Comparación de Afiliados Asalariados Versus Cuenta Propia</b>					
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Variación</b>	<b>Variación</b>
				<b>2010-2011</b>	<b>2009-2011</b>
<b>Asalariados</b>	962.102	996.966	1.030.301	3,34%	7,09%
<b>Cuenta Propia</b>	251.667	308.191	323.844	5,08%	28,68%
<b>Total</b>	<b>1.213.769</b>	<b>1.305.157</b>	<b>1.354.145</b>	<b>3,75%</b>	<b>11,57%</b>

Fuente: Estadística de patronos, trabajadores y salarios, CCSS.

Adicionalmente, si bien se amplía la cobertura de la población, se podría estar realizando en detrimento de la cotización real, debido a que la base de declaración para trabajadores independientes y afiliados voluntarios tiende al mínimo y no a los ingresos reales.

Lo anterior se complementa con la información a diciembre de 2011, según la cual el ingreso promedio de los afiliados asalariados ronda **¢489.000<sup>4</sup>** y el ingreso promedio de los afiliados por cuenta propia es de aproximadamente **¢164.513**.

<sup>4</sup> Fuente: Estadística de patronos, trabajadores y salarios, CCSS

La SuPen, en relación con el tema de la afiliación, ha identificado y comunicado a los administradores del RIVM y a la Gerencia Financiera de la CCSS, múltiples e importantes debilidades de control interno. Un resumen de los requerimientos pendientes en este tema se muestra seguidamente:

1. Informar las razones que justifiquen que un alto porcentaje de afiliados de convenios suscritos, se reporten con el salario mínimo establecido de ¢116.600,00 (es el vigente a la fecha de este informe) (SP-869-2010).
2. Comunicar los controles que se instaurarán para atender lo instruido por la Junta Directiva de la CCSS, en el numeral 6 del artículo 7 de la sesión 8419 del 04 de febrero de 2010 (SP-869-2010).
3. Efectuar los ajustes que sean necesarios en el proceso estratégico para cumplir con lo dispuesto en el transitorio XVIII de la LPT, referido a la universalización de la cobertura del seguro social (SP-1385-2010).
4. Implementar estrategias específicas que permitan ampliar la cobertura de los sectores de “trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza” y de la población inactiva de “rentistas, estudiantes de 15 a 34 años y amas de casa” (SP-1385-2010).
5. Informar las gestiones que realizará la administración activa para que en la Subárea “Administración y Control de Convenios” se implemente y se logre ejercer un adecuado control de los Convenios Colectivos de Aseguramiento (SP-1219-2009).
6. Adoptar las acciones correctivas que correspondan para que las cotizaciones que se facturan, de los afiliados de todos los convenios, sean actualizadas en cuanto a los ingresos de referencia y nivel de cotización de la escala de contribución correspondiente, de conformidad con la normativa vigente y las directrices emitidas por Junta Directiva de la CCSS (SP-1219-2009).
7. Establecer controles que permitan a la administración verificar que se cumple con la obligatoriedad que tienen los afiliados, en la modalidad de aseguramiento colectivo, de cotizar al RIVM, de acuerdo con lo establecido en artículo 2 del Reglamento de ese Régimen (SP-1219-2009).

## **V. INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA, CONTABLE Y GESTIÓN DE RIESGOS.**

### **a. Plataforma informática desactualizada.**

Los sistemas de información del RIVM, en algunos procesos, son obsoletos y poco flexibles; además, no se encuentran integrados, lo que dificulta la correcta gestión de la información. Esta deficiencia trae aparejada alta exposición al riesgo de deterioro o pérdida de integridad de los datos e incluso a la manipulación de la información, lo que podría afectar el proceso de toma de decisiones y derivar en pérdidas de credibilidad o financieras. Sobre este tema, la SuPen requirió, desde el año 2009, programar un proyecto de renovación tecnológica que permitiera ajustar la plataforma tecnológica del RIVM (SP-1336-2009). Es importante resaltar que la deficiencia en los sistemas permea todo el accionar del régimen y se manifiesta de manera importante en la información crediticia y en los registros de las cuentas por cobrar por cotizaciones obrero-patronales.

En relación con este aspecto, la CCSS aprobó el proyecto “Modernización del Sistema Financiero Institucional”, proyecto que consta de cuatro etapas. Precisamente, en el informe del año 2009 a la Junta Directiva y al Comité de Vigilancia se indicó que “(...) es necesario que en el proceso de modernización de la plataforma tecnológica se consideren expresamente los requerimientos del RIVM, a fin de que se le dote de un sistema de información robusto y acorde con sus necesidades.”

Sobre el particular, en la inspección realizada por la SuPen a inicios del año 2010, se determinó que el RIVM obtiene beneficios marginales con este proyecto, dado que solo se renueva el sistema de inversiones, manteniéndose sistemas como el SICRE y el SIP, los cuales han presentado debilidades y una alta exposición al riesgo operacional (lo correspondiente se comunicó por medio del oficio SP-331-2010). Sin embargo, a la fecha de este informe no se ha contemplado la incorporación de los sistemas del RIVM en dicho proyecto.

La **Gerencia Financiera** enviaba mensualmente a la SuPen un informe de avance del citado proyecto. Sin embargo, a raíz de las interpretaciones hechas por la CCSS con base en el criterio de la Procuraduría General de la República C-212-2010, dicha Gerencia dejó de suministrar información sobre este proyecto, con lo cual se limita el logro del interés público de la supervisión.

Es importante revelar que esta Superintendencia tiene conocimiento que el proyecto de modernización financiera se encuentra paralizado, hasta tanto se determine su fuente de financiamiento. Por lo tanto, la entidad mantiene una alta exposición al riesgo operacional y se desconocen las acciones dispuestas para mitigarlo.

Adicionalmente, a inicios del año 2012 se realizó un análisis sobre generalidades de control interno de los sistemas propios de la Gerencia de Pensiones, determinando la existencia de riesgos operacionales, según se comunicó mediante SP-903-2012.

#### **b. Debilidades de Control Financiero-Contable y Gestión.**

Las debilidades de control interno financiero-contable en la CCSS son realmente serias. Algunas de las situaciones de mayor preocupación, que ya se han descritas a lo largo de este informe, van desde la existencia de partidas conciliatorias antiguas por montos de cientos de millones, omisión del registro de operaciones financieras, como los registros relacionados con la exoneración del impuesto sobre la renta, registros incorrectos de efectos cambiarios, incumplimientos de políticas contables, inexistencia prácticamente generalizada de registros auxiliares (entre los de mayor importancia, las cuentas por cobrar por cuotas obrero-patronales), omisión de registros de convenios y arreglos de pago en el RIVM, registro de ingresos y cuentas por cobrar por intereses moratorios en contra de lo que establece el Código de Comercio, registros en relación con la cartera de créditos sin el debido sustento documental, existencia de cuentas con saldos contrarios a su naturaleza y cuentas con saldos que no se conoce su razonabilidad, todo con montos de importancia relativa.

Otros hallazgos que representan incertidumbre en las cifras que muestran los estados financieros y que no han sido corregidos, son los que se han comunicado mediante oficios los SP-1289-2011, respecto a cuentas con saldos sin registros auxiliares, y SP-1945-2011, en lo que se refiere a cuentas sin movimiento pero que presentan saldos de importancia relativa.

Además, recientemente se puede citar el oficio **SP-321-2012**, el cual señala problemas en el control de costos por parte del RIVM, entre estos: 1) desde años atrás no se realiza el cobro de los servicios que la Dirección de Calificación de la Invalidez presta tanto al SEM como a otras entidades; 2) en el cálculo quinquenal con base en el cual el SEM le cobra al RIVM anualmente los servicios administrativos u operativos que le presta, no se consideran los servicios que el RIVM le presta al SEM, tales como la asesoría y gestión de inversiones, entre otros.

Se observa que las acciones de supervisión han revelado una diversidad de problemas contables y de gestión sustantivos, ante lo cual la administración de la CCSS no ha tomado las medidas oportunas para su corrección.

En relación con el tema de los alquileres, la Gerencia de Pensiones y la Gerencia Financiera procedieron a corregir la situación del bajo precio establecido, mediante una resolución en donde se actualiza el cobro del alquiler de los edificios a partir de junio de 2012, con lo que se elimina un subsidio que se dio por varios años del RIVM al Seguro de Salud.

### **c. Gestión de Riesgos**

Recientemente se ha observado un mejor direccionamiento en el tema de gestión integral de riesgos, debido a que se ha comenzado a dar mayor importancia al tema de riesgo operacional; sin embargo, aún hay que avanzar en el tema de gobierno corporativo.

A pesar de ello, una de las mayores debilidades del RIVM es precisamente la gestión del riesgo operacional, lo cual se ve reflejado en las debilidades de control interno detalladas en este informe. Al respecto, durante los años 2008, 2009 y 2010, la SuPen envió, a manera de prueba, el cuestionario de evaluación cualitativa, el cual es una herramienta para determinar el nivel de exposición al riesgo operacional por parte de los supervisados, como parte del proyecto “Modelo de Calificación de los Regímenes Colectivos”; sin embargo, el RIVM nunca dio respuesta al documento, demeritando la realimentación que podría obtener para mejorar su gestión.

Ante el cambio de visión del Gerente de Pensiones actual, con una actitud de mayor apertura y transparencia, se brindaron las facilidades a esta Superintendencia para que aplicara el cuestionario en tecnologías de la información en dicha Gerencia, resultado de lo cual se identificaron oportunidades de mejora, sobre las cuales van a trabajar los administradores del RIVM.

Un tema sobre riesgo financiero, en el cual ha insistido la SuPen y que continúa sin atención, se refiere al análisis técnico de las posibles consecuencias adversas de la concentración del portafolio de inversiones; no es suficiente con indicar por parte de los administradores que se cumple con los límites de inversión establecidos en su política interna, sino que se debe concientizar a la Junta Directiva de los riesgos del portafolio, principalmente el de concentración.

## **VI. SOSTENIBILIDAD ACTUARIAL**

Durante los últimos años se han presentado importantes diferencias de criterio entre la SuPen y la CCSS respecto al resultado de los estudios actuariales realizados por la Dirección Actuarial de esa Institución y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular, en relación con el desempeño que presentan algunas hipótesis, debido a que desde el año 2009 no concuerdan con la proyección realizada principalmente por la OIT; ejemplo de ello es lo que se refiere a la utilidad neta del RIVM, que al 31 de diciembre de 2011 fue inferior en **¢73.288 millones** en relación con la proyectada por OIT (¢233.888 millones).

Asimismo, la SuPen ha señalado que el RIVM presenta un desequilibrio y es deficitario en el mediano y largo plazo, lo cual se evidencia incluso en las valuaciones actuariales de la CCSS y la OIT.

El problema se manifiesta, tal como antes se indicó, cuando se tratan de corroborar los supuestos de las proyecciones CCSS-OIT con la realidad, en particular respecto a la proyección de gastos e ingresos y se descubre que por tercer año consecutivo no existe una correspondencia, ni siquiera cercana.

De acuerdo con el estudio de la OIT, ya con las reformas vigentes, el momento en que los ingresos por cuotas son insuficientes para cubrir los gastos del régimen se estaría alcanzando entre los años 2027 y 2028, cuando la relación entre ingresos por cuotas y gastos totales para el año 2027 se presenta como **1.01**. No obstante, la preocupación de la SuPen se fundamenta en que esa relación es prácticamente la observada para los años 2010 y 2011, por lo que el RIVM ha tenido que recurrir a los intereses generados por las inversiones para hacer frente a las obligaciones corrientes. Al respecto, cabe recordar que la diferencia entre los ingresos y los gastos en el año 2009, se cubrió con recursos que se tenían que reinvertir. Un mayor detalle de las inconsistencias detectadas respecto a los estudios actuariales se puede encontrar en el Informe al Comité de Vigilancia con corte a diciembre de 2010.

Finalmente, es de suma importancia recalcar que los estudios actuariales toman como base la información financiera suministrada por el régimen, la cual se da por válida. No obstante, según se ha expuesto en las secciones previas de este informe, existen dudas fundamentadas en relación con las cifras presentadas en los Estados Financieros del RIVM, problema que es importante corregir para poder confiar en los saldos reportados, con el objeto de que los estudios actuariales cuenten con insumos financiero-contables confiables, según lo requieren los Principios de Contabilidad y las Normas Internacionales de Información Financiera.

Un aspecto positivo necesario de destacar es que, como medio para obtener un consenso entre la CCSS y la SuPen, se ha estado trabajando en la definición conjunta de los términos de referencia para la contratación de un estudio actuarial independiente sobre el RIVM con corte a diciembre de 2011. La primera etapa ya se encuentra concluida y se está trabajando en la elaboración de un convenio CCSS-SuPen con el fin de lograr la meta de realizar una nueva valuación actuarial al RIVM, estudio que sería de esperar presente sus resultados para finales de 2012 o inicios de 2013.

En relación con lo anterior, las autoridades de la CCSS están de acuerdo en construir escenarios de sensibilidad en las valuaciones actuariales del RIVM; así como los escenarios de ajuste de la prima escalonada que permitan el equilibrio actuarial del RIVM en el largo plazo.

## **VII. CONCLUSIONES**

1. Durante el año 2011, el RIVM estuvo expuesto a problemáticas similares a las de años atrás, con pocos avances en algunos de los asuntos trascendentales, en particular en relación con el gobierno corporativo, con el control contable y la gestión de cobro de las cuotas obrero patronales.
2. Sin embargo, positivamente, desde el último trimestre del año 2011 a la fecha, se ha dado un giro importante en la posición de la Gerencia de Pensiones respecto a la atención de los temas comunicados por esta Superintendencia, generándose esfuerzos en la atención de asuntos como el control de costos y la eliminación del subsidio del RIVM al SEM, vía alquiler de los edificios. No obstante, están pendientes las propuestas para la corrección de la problemática del SICRE, parte sustantiva de los riesgos operacionales del RIVM.

3. Es relevante indicar que se aprecian también los esfuerzos que actualmente se realizan para la contratación conjunta CCSS-SuPen de un estudio actuarial independiente.
4. Se resalta que la Gerencia Financiera ha presentado factores limitantes como la confidencialidad para la entrega de la información detallada relacionada con la morosidad patronal, morosidad de trabajadores independientes, trabajadores por cuenta propia y mayores deudores, variables de índole financiera del RIVM y de evidente interés público, razón por la cual la SuPen tuvo que recurrir a las denuncias por incumplimiento de deberes de funcionarios de la CCSS ante el Ministerio Público. Durante el mes de marzo 2012 se recibió información condensada de morosidad patronal y de trabajadores independientes a enero 2012 y se espera que próximamente se logre normalizar la entrega de la información periódica.

### **VIII. RECOMENDACIONES A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CCSS**

Al tenor de lo que establece la Ley 7523 en su artículo 37, literal a), se presentan a consideración de la Junta Directiva de la CCSS las siguientes recomendaciones:

1. Requerir a la administración propuestas de corrección para cada uno de los temas expuestos en este informe como pendientes de atención, para lo cual debe valorar la necesidad de dotar al equipo de trabajo del recurso humano y técnico especializado para cada situación particular, estableciendo plazos perentorios de atención. Se estima necesario darle mayor celeridad a la revisión de las “Guías para la Calificación de la Invalidez y la Discapacidad”, a la corrección de ingresos por Intereses Moratorios por Cobrar al Ministerio de Hacienda y de los errores en los registros contables, al fortalecimiento de los controles internos, a la creación del registro auxiliar de las cuentas por cobrar y a la depuración de registros erróneos en estrecha coordinación con el SICERE.
2. Someter a valoración de esta Superintendencia los proyectos, de acuerdo con la primera recomendación, previo a su aprobación y comunicar propuestas definitivas tendientes a introducir mejoras en el RIVM. Además, dar el seguimiento oportuno al cumplimiento efectivo de cada uno de los proyectos que se ejecuten.
3. Fortalecer la gestión de riesgos, a la luz de lo expuesto en este informe, que ha evidenciado la urgente necesidad que el RIVM mejore sus procesos de identificación, cuantificación y medición de los riesgos operacionales, financieros, económicos y la exposición a riesgos particulares como el actuarial. Para ello, la Junta Directiva debe recibir periódicamente un informe de la evaluación de los riesgos del RIVM y tomar decisiones sobre las medidas adoptadas para gestionar los riesgos identificados.
4. Valorar la elaboración de un “Reglamento de Gobierno Corporativo” y retomar el análisis de viabilidad de la separación estructural y funcional del RIVM y del SEM, para efectos de promover la transparencia y reducir la posibilidad de conflictos de interés. Además, fortalecer el control interno con el objetivo de mitigar el riesgo inherente en la Dirección de Inversiones de la Gerencia de Pensiones.

5. Autorizar a la Gerencia Financiera para que, en total apego al principio de transparencia e interés público, remita periódicamente a la SuPen la información financiera relacionada con la morosidad patronal, de trabajadores independientes, arreglos de pago y mayores deudores.
6. Informar a la SuPen de qué manera la CCSS va a mitigar la alta exposición al riesgo de deterioro o pérdida de integridad de los datos e incluso a la posibilidad de manipulación de la información necesaria para la toma de decisiones relacionadas con el RIVM, ante la eventual suspensión del proyecto de *“Modernización del Sistema Financiero Institucional”*.
7. Informar a la SuPen el resultado final de la investigación que se realiza por la eventual responsabilidad administrativa de funcionarios de la CCSS por la entrega de las actas del Comité de Inversiones de las sesiones 120 a la 129-2010 y de la 130 a la 138-2011.