

**SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES**

**INFORME A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA  
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL Y AL COMITÉ DE  
VIGILANCIA**

**DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**

**ICV-2015-01**

**OCTUBRE DE 2016**

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>I. COMPORTAMIENTO DE LAS PENSIONES POR INVALIDEZ</b>	<b>5</b>
<b>II. GESTIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS</b>	<b>6</b>
<b>III. INVERSIONES</b>	<b>8</b>
<i>a. Evolución y comportamiento de los productos financieros que genera la cartera</i>	<b>8</b>
<i>b. Concentración del Portafolio</i>	<b>8</b>
<i>c. Período de maduración de los instrumentos financieros que conforman el portafolio, según Balance de Situación al 31 de diciembre del 2015</i>	<b>10</b>
<i>d. Eventos observados en estudios efectuados en relación con el manejo de las inversiones</i>	<b>11</b>
<b>IV. CUENTAS POR COBRAR, MOROSIDAD Y AFILIACIÓN (Gerencia Financiera)</b>	<b>11</b>
<i>a. Comportamiento de la morosidad</i>	<b>11</b>
<i>b. Afiliación</i>	<b>12</b>
<i>c. Evolución de asegurados directos e indirectos</i>	<b>13</b>
<b>V. INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA, CONTABLE Y GESTIÓN DE RIESGOS.</b>	<b>14</b>
<i>a. Plataforma informática desactualizada</i>	<b>14</b>
<i>b. Debilidades de control financiero-contable y de gestión</i>	<b>15</b>
<i>c. Gestión de riesgos</i>	<b>15</b>
<b>VI. SEGUIMIENTO A LOS INFORMES A LA JUNTA DIRECTIVA Y AL COMITÉ DE VIGILANCIA</b>	<b>17</b>
<b>VII. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y ACTUARIAL</b>	<b>18</b>
<i>a. Consideraciones respecto a la última valuación actuarial disponible</i>	<b>18</b>
<i>b. Comportamiento de la Reserva</i>	<b>21</b>
<i>c. Comportamiento de la Utilidad Neta</i>	<b>21</b>
<i>d. Cociente de Gastos entre Ingresos</i>	<b>22</b>
<i>e. Esfuerzo contributivo insuficiente</i>	<b>22</b>
<i>f. Distribución del Gasto Total de Pensiones</i>	<b>23</b>
<b>VIII. CONCLUSIONES</b>	<b>25</b>
<b>IX. RECOMENDACIONES</b>	<b>27</b>

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

### **INTRODUCCIÓN**

Conforme se estipula en el artículo 37, literal a) de la Ley N°7523, Régimen Privado de Pensiones Complementarias, a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) le corresponde presentar a la Junta Directiva y al 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.

En virtud de esa norma, se estructuró el siguiente informe para el año 2015, el cual incorpora eventos subsecuentes al 31 de agosto de 2016, considerando información más reciente disponible, suministrada por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Similar al informe del año anterior, debe resaltarse que, considerando que al 31 de diciembre de 2015 no había disponible un informe de valuación actuarial del RIVM, algunos de los aspectos que se incluyen en este documento se basan en el último estudio actuarial suministrado por la CCSS, de fecha corte 31 de diciembre de 2014.

Es importante destacar que, en esta ocasión no fue posible tener a disposición los siguientes documentos sobre los cuales la SUPEN realiza los análisis:

- Informe que periódicamente prepara el Comité de Vigilancia del Seguro IVM para conocimiento de la SUPEN y de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS.
- Informe de Gestión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte para el año 2015; se hicieron diversas gestiones para obtenerlo sin resultados positivos.

Como ha sido la práctica en la emisión de este tipo de informes, la SUPEN procura citar aquellos temas que son de especial preocupación respecto a la situación del RIVM, evidenciando situaciones de riesgo observadas, esperando se adopten acciones de mejora o mitigación de los riesgos por parte de los administradores del régimen. En ese sentido, similar a informes precedentes, se describen sugerencias para fortalecer la gestión del régimen y su sostenibilidad financiera y actuarial.

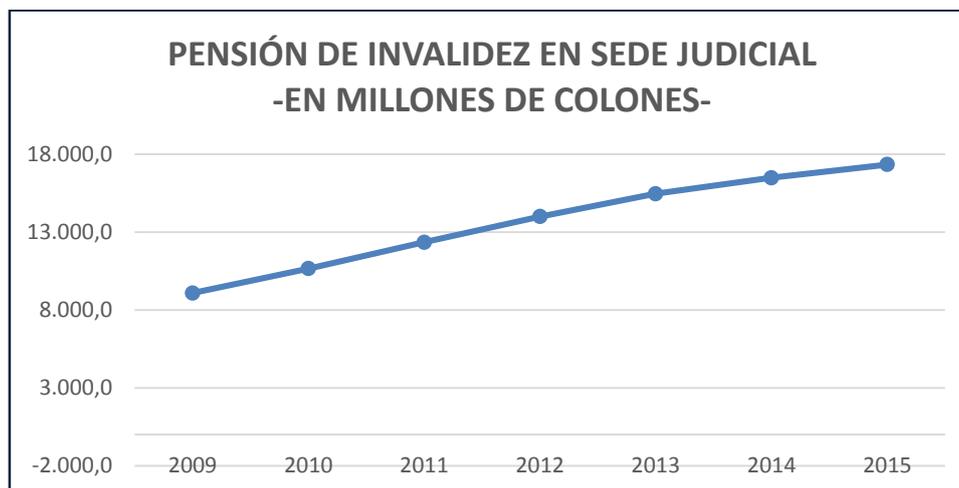
Sin embargo, a pesar de que la Junta Directiva de la CCSS, ha emitido acuerdos solicitando a dependencias internas de esa Entidad, que atiendan sugerencias de mejora planteadas por la SUPEN, en este tipo de informes y en estudios particulares efectuados, se concluye que las medidas de corrección o mejora, no son implementadas oportunamente o del todo no se atienden, motivo por el cual, eventos expuestos en otros informes anteriores, se mencionan de nuevo.

En línea con lo anterior, en los siguientes capítulos, se identifican y comentan las situaciones que se ubican en esa condición y posteriormente, se detallan las conclusiones y las recomendaciones a que llega la SUPEN.

## I. COMPORTAMIENTO DE LAS PENSIONES POR INVALIDEZ

Con respecto a la Calificación de la Invalidez, se puede observar en el gráfico 1 la tendencia reflejada a partir del 2009, de un crecimiento importante en los montos aprobados de pensión por invalidez, en sede judicial.

**Gráfico 1**



Fuente: Estados Financieros Auditados del RIVM, CCSS

En el lapso comprendido entre el año 2009 y 2015 las pensiones de invalidez en sede judicial se incrementaron en ¢8.247,3 millones, es decir, un 90,7%; sin embargo, debe hacerse notar que el porcentaje de aumento ha venido decreciendo, por ejemplo, del 2013 al 2014 el crecimiento fue por ¢1.028.4 millones que representan un 6.7%, en tanto del 2014 al 2015 fue de ¢850,0 millones, que se constituyen en un 5,2%.

Con respecto al comportamiento de los beneficios por invalidez, conviene reiterar que aún no se ha concluido la elaboración e implementación de las “Guías de Calificación de la Invalidez y la Discapacidad”. Se trata de un proyecto que lleva varios años en proceso, el cual se considera esencial para la concesión de este tipo de beneficios y además muy importante, para que existan directrices a seguir por las distintas entidades que participan en ese proceso, como por ejemplo la Comisión de Calificación de la Invalidez de la CCSS y la Medicatura Forense del Poder Judicial.

En reunión celebrada el 14 de julio de 2016, con funcionarios de la Dirección de Calificación de la Invalidez, se informó que la totalidad de capítulos que conforman las guías citadas, están concluidos, sujetos a la aprobación de la Dirección Médica de la CCSS y que este proceso ha sido lento, por limitación de recursos humanos, no obstante, se espera que en el transcurso del 2016 sean aprobados, para continuar la siguiente fase, que sería consolidar todos los capítulos en un solo documento y oficializarlos.

Sobre ese particular, debe recordarse que, a raíz de un estudio efectuado en los primeros meses del 2015, cuyos resultados se comunicaron mediante el oficio SP-334-2015 del 13 de

marzo de 2015, se requirió a la Gerencia de Pensiones que indicara, en definitiva, la fecha final de conclusión y aprobación de las citadas guías. Al respecto, se remitió por parte de la Dirección de Calificación de Invalidez, un nuevo plan de trabajo con un cronograma para la conclusión de las guías citadas, resaltando que su cumplimiento dependería de la posibilidad de reajustar las cargas de trabajo, (con jornada laboral extraordinaria) y de los médicos especialistas asignados, para la revisión de los capítulos; se incorporó como fecha estimada diciembre de 2015, sin que se lograra, como ya se mencionó, ese objetivo.

Debe resaltarse que los casos de pensión de invalidez que se otorgan en sede judicial, son una variable no controlable por la Gerencia de Pensiones; lo que sí es clave y controlable es que se disponga del mencionado documento “Guías de Calificación de la Invalidez y la Discapacidad”, mediante el cual se podrá lograr una mayor estandarización con la medicina legal, que contribuirá en un mejor control, respecto al comportamiento del incremento observado, de pensiones concedidas en la vía judicial.

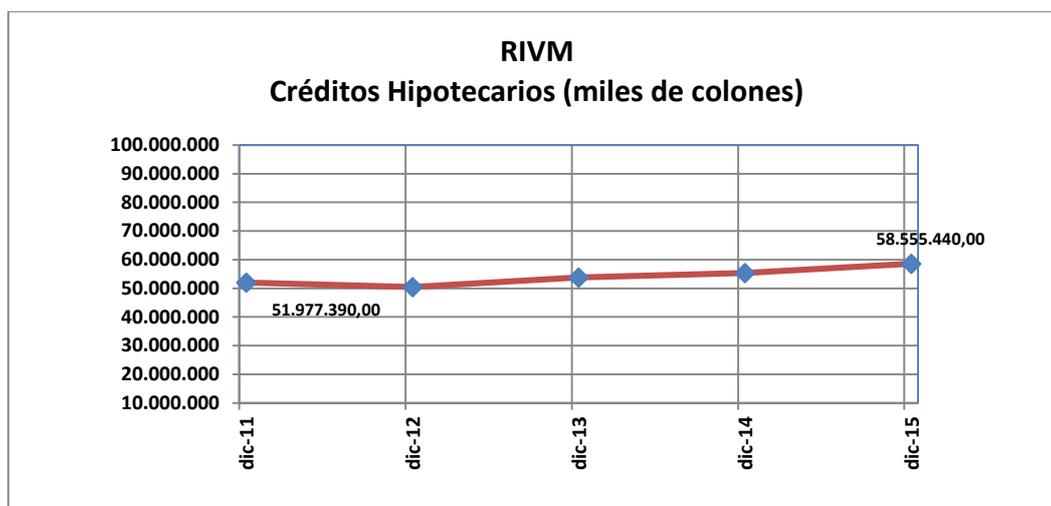
Por lo tanto, es trascendental que la Dirección de la Calificación de la Invalidez promueva acciones que tiendan a reducir los tiempos de respuesta, entre otras que se logren finalizar las “Guías de Calificación de la Invalidez y la Discapacidad” y que se optimice la coordinación con la Gerencia Médica en aras de promover la eficiencia.

En la reunión precitada y en un oficio posterior que se recibió, se informó entre otros aspectos, que se han hecho reformas de la normativa que debe aplicar la Dirección de la Calificación de la Invalidez, lo cual ha contribuido a que los plazos de atención de casos recibidos se reduzcan. Se resaltó el logro de bajar los tiempos de respuesta del proceso médico de los casos egresados declarados inválidos, de 137 días en enero de 2016 a 106 días en junio de 2016 y del total general de casos (aprobados y denegados) de 171 días en enero del 2016 a 130 días a junio del 2016.

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

La cartera de créditos hipotecarios del RIVM representa un 2.82% del total de activos del RIVM y ha mostrado un incremento significativo en los últimos años, según se observa en el gráfico 2. Del año 2011 al año 2015 esta cartera creció un 12.7%; sin embargo, del año 2014 al 2015 se presentó un incremento de un 5.8%.

**Gráfico 2**



Fuente: *Estados Financieros remitidos por la CCSS.*

Como referencia, debe recordarse que la Junta Directiva de la CCSS en la Sesión N° 8689, artículo 16° del 16 de enero de 2014, dispuso desarrollar un proyecto tendiente al fortalecimiento de los Créditos Hipotecarios del IVM, como una forma de diversificar el portafolio de inversiones, con base en las consideraciones del “Estudio Costo-Beneficio de los Créditos Hipotecarios del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte”.

Sin embargo, debe indicarse que la gestión de crédito hipotecario ha sido uno de los problemas más relevantes del manejo de recursos del RIVM; desde sus inicios el SICRE (Sistema Informático para Créditos) presentó problemas que incrementan el riesgo operacional de este régimen, dada la incertidumbre sobre la veracidad de los saldos mostrados en cada operación de crédito y las múltiples y reiteradas debilidades de control interno, sumado a que a la fecha no se ha concluido por completo con los planes para lograr la depuración de los saldos.

Ante esta situación de inconsistencias en el manejo de la cartera de créditos, en el oficio citado SP-334-2015 la SUPEN planteó un nuevo requerimiento sobre esa materia y adicionalmente solicitó que se elabore un informe, que muestre el avance que presenta el proyecto de modernización de la plataforma tecnológica, el cual vendrá a sustituir el sistema informático actual.

Al respecto, a la fecha de emisión de este informe, persisten las inconsistencias evidenciadas en el manejo de la cartera de créditos y aún no se ha formalizado la sustitución del “SICRE”.

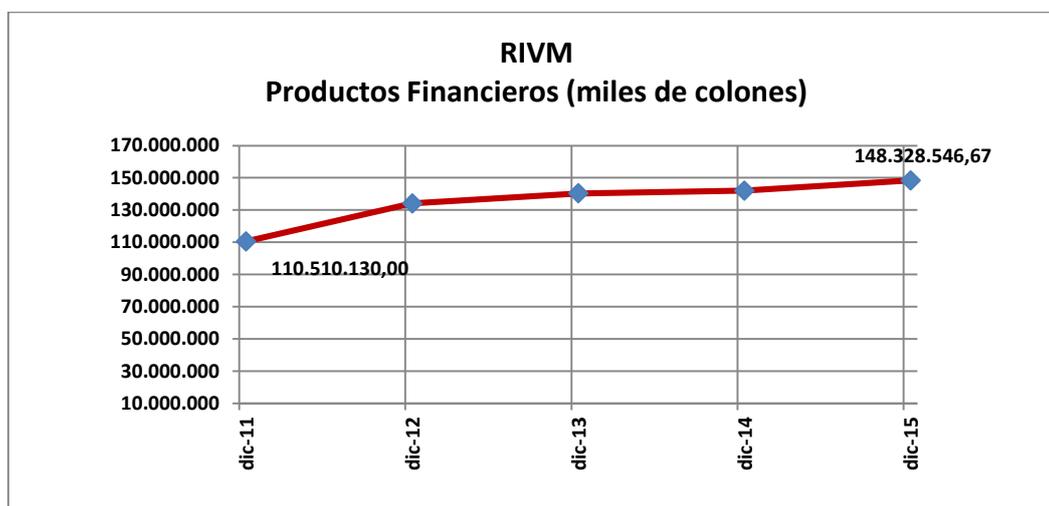
### III. INVERSIONES

#### a. Evolución y comportamiento de los productos financieros que genera la cartera

El portafolio de inversiones del RIVM es el de mayor tamaño dentro de los regímenes básicos de pensiones; al 31 diciembre 2015 este portafolio presentaba un saldo de ¢1.797.984,1 millones, con un crecimiento interanual de 4,6% con respecto a diciembre de 2014. Esta cartera de inversiones representa aproximadamente un 6.1% del Producto Interno Bruto (PIB).

Los productos financieros del RIVM han presentado un incremento importante en los últimos años, según se observa en el gráfico 3; del año 2011 al 2015 aumentaron un 34.2%. En el año 2015 los productos financieros crecieron un 4.45% (¢6.315.1 millones).

Gráfico 3



Fuente: *Estados Financieros remitidos por la CCSS*

#### b. Concentración del Portafolio

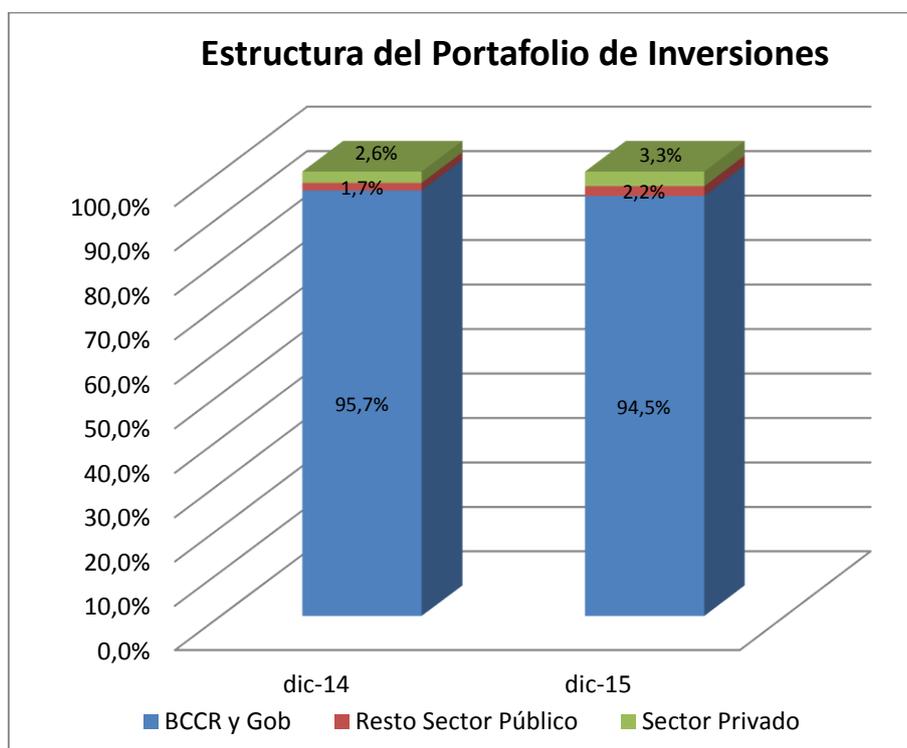
El portafolio de inversiones del RIVM se encuentra altamente concentrado en emisiones del Sector Público; en el período 2015 las inversiones en instrumentos del Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda representaron más del 94,5% del total de la cartera del RIVM. Los funcionarios del Departamento de Inversiones del RIVM consideran la diversificación de las inversiones como una tarea compleja, a raíz de las condiciones estructurales del mercado de valores costarricense.

De conformidad con lo expuesto existe una exposición a potenciales pérdidas por cambios en la economía nacional e internacional o por una desmejora en la calificación crediticia de los emisores o cesación de pagos, con lo cual podría verse impactada la disponibilidad de

recursos para atender los beneficios otorgados. Asimismo, se considera que se podrían generar pérdidas por los movimientos adversos de los precios de los activos financieros, con lo cual se propicia el riesgo de volatilidad de los rendimientos.

Con respecto a la concentración por instrumento, a diciembre 2015 la tenencia de TUDES muestra una reducción debido a que desde febrero de 2014 se tomó la decisión de disminuir la inversión en estos instrumentos, que pasaron de ¢484,609.6 millones en diciembre 2014 a ¢462,186.9 millones en diciembre 2015, representando un 25.0% de las inversiones bursátiles del RIVM. Asimismo, la concentración en Títulos de Propiedad se incrementó al pasar de un 42.8% a un 45.8% en dicho período.

*Gráfico 4*



*Fuente: Portafolio de inversiones remitido por la CCSS.*

Por lo anterior, se reitera la exposición al riesgo por concentración que presenta el portafolio del régimen; en las políticas y estrategias de inversión para el 2015 se estableció el límite por sector en instrumentos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica en un 94%. Aunque al RIVM no le aplica el Reglamento de Inversiones de las entidades reguladas, se estima que es referencia a considerar, como una sana práctica, el porcentaje establecido en el Transitorio IV del reglamento precitado, de un 67.50 % al 31 de diciembre de 2015.

Al 31 de agosto de 2016 las inversiones en instrumentos emitidos por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica alcanzan el 92.3% del portafolio de inversiones.

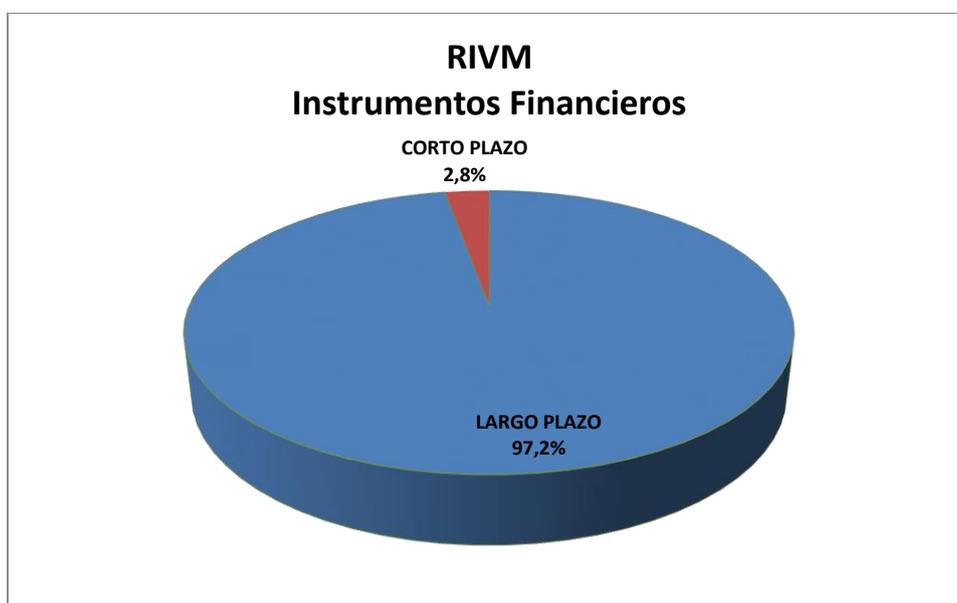
En reiteradas oportunidades la SUPEN ha informado a las autoridades de la CCSS que no es conveniente la alta concentración que mantiene el régimen en instrumentos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica; razón por la cual se comparte una recomendación emitida por ese Comité de Vigilancia a la Junta Directiva de la CCSS (CVRIVM-005-2015 del 12 de marzo de 2015), en el sentido de solicitar a la administración un plan de mitigación del riesgo de concentración y para que se contrate una auditoría de riesgos que tome en consideración una valoración y análisis al sistema de información, que incluya además un análisis de la calidad de los insumos que utiliza el Área de Riesgos de la CCSS, así como de los resultados que se obtienen en los estudios e informes de riesgo.

No obstante, debe resaltarse que, en la Política de Inversiones aprobada por la Junta Directiva de la CCSS para el 2016, se incorpora la posibilidad de invertir en obra pública, en títulos valores producto de titularizaciones o fideicomisos y en inversiones en mercados internacionales.

**c. Período de maduración de los instrumentos financieros que conforman el portafolio, según Balance de Situación al 31 de diciembre del 2015**

Las inversiones en instrumentos financieros en el corto plazo corresponden a un importe de ¢51.134,5 millones que representan el 2,8% del total y en el largo plazo (desde 1 año hasta más de 5 años) muestran un monto por ¢1.746.849,6 millones que representan el 97,2% del total, como se puede observar en el gráfico 5.

**Gráfico 5**



*Fuente: Estados Financieros remitidos por la CCSS*

#### **d. Eventos observados en estudios efectuados en relación con el manejo de las inversiones**

En el precitado oficio SP-334-2015 del 13 de marzo de 2015 y en el SP-1220-2015 del 2 de noviembre de 2015, se reitera, entre otros aspectos, que la Gerencia de Pensiones, informe en qué proceso de resolución se encuentra la investigación que se estaba llevando a cabo para determinar la eventual responsabilidad administrativa, por no suministrar las actas del Comité de Inversiones de las sesiones 120 a la 129-2010 y de la 130 a la 138-2011 a la SUPEN.

Al respecto, en vista de que no se dio respuesta a lo reiterado en el oficio SP-1220-2015, mediante oficio SP-176-2016 del 11 de febrero de 2016, se insiste en su atención; sin embargo, la Gerencia de Pensiones a la fecha de confección de este informe, no se ha referido a este asunto.

Relacionado con este tema, es importante destacar que, en agosto de 2016 se concluyó una visita de campo, con el propósito de hacer un análisis de la gestión de riesgos del RIVM. Algunos aspectos observados, relacionados con el manejo de las inversiones, se reseñan en el apartado “c. Gestión de riesgos”, que se comenta más adelante.

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

En el oficio SP-334-2015 se reiteran varios requerimientos y se le aclara a la Gerencia de Pensiones, como gestor del RIVM, su responsabilidad de darle el seguimiento correspondiente, en aras de disponer de información precisa, completa y oportuna, la cual es de fundamental importancia para la labor de esa Gerencia y para la supervisión que le compete a la SUPEN.

##### **a. Comportamiento de la morosidad**

Sobre esta temática, los estados financieros a mayo de 2016 (últimos recibidos) muestran, los siguientes aspectos relevantes:

- Un monto de ¢50.635 millones de morosidad patronal, que representa un 26.3% del total por cobrar y corresponde a 77.096 patronos.
- Un saldo de ¢62.769 millones de morosidad de trabajadores independientes, que conforma el 32.6% del total por cobrar y que corresponde a 149.885 trabajadores.

En el oficio SP-334-2015 del 13 de marzo de 2015, reiterado en el SP-1220-2015, en relación con este aspecto, se solicitó informar sobre las acciones llevadas a cabo para corregir errores en la clasificación de patronos morosos del Sector Público y del Sector Privado.

Además, se insiste en que se presente la documentación justificante, que evidencie, en línea con la recomendación de los auditores externos y la normativa contable, que exista una estimación por incobrables para las cuentas por cobrar de “Trabajadores Independientes” y “Asegurados Voluntarios”.

## **b. Afiliación**

La CCSS ha informado a la SUPEN las acciones adoptadas tendientes a incrementar la cobertura, particularmente lo relativo a trabajadores independientes y asegurados voluntarios, aspecto que se considera positivo. No obstante, 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, según se ha determinado en estudios de años anteriores efectuados por la SUPEN, tiende a declarar el ingreso mínimo y no los ingresos reales.

A diciembre de 2015, el ingreso promedio de los afiliados asalariados ronda los ¢512.234<sup>1</sup> y el ingreso promedio de los afiliados por cuenta propia es de aproximadamente ¢257,522, restándose recursos tanto al Seguro de Pensiones como al Seguro de Salud, por la cotización con base en este último.

El tema de afiliación presenta oportunidades de mejora, como lo ha señalado la SUPEN a la CCSS en diversos informes.

Específicamente en el oficio SP-334-2015, sobre este tema se plantean los siguientes requerimientos:

- Comunicar cuáles son los controles específicos establecidos en la Dirección de Inspección y en las Direcciones Regionales de la CCSS, para verificar periódicamente si los afiliados reportados en planillas, realmente pertenecen al grupo organizado y si se encuentran en el nivel adecuado de la escala de contribución, según el ingreso de referencia establecido.
- Informar si ya se estableció un procedimiento que se ajuste a la normativa aplicable a los Convenios Colectivos de Aseguramiento, que sea de acatamiento obligatorio tanto para Oficinas Centrales y Direcciones Regionales.
- Indicar, en forma pormenorizada, cuáles han sido las medidas adoptadas para cumplir con lo dispuesto en el Transitorio XVIII de la LPT, referido al plan de universalización de la cobertura del seguro social.
- Notificar detalladamente, cuáles han sido las estrategias específicas adoptadas con el objetivo de ampliar la cobertura de los sectores de “trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza” y de la población inactiva entre otra: “rentistas, estudiantes de 15 a 34 años y amas de casa”. Asimismo, si se han definido indicadores de medición para ambas poblaciones.

---

<sup>1</sup> Fuente: Estadística de patronos, trabajadores y salarios, CCSS

- Informar la razón por la cual un alto porcentaje de afiliados de convenios suscritos, se incluían al momento del estudio con el salario mínimo establecido de **€110.000,00**.

### **c. Evolución de asegurados directos e indirectos**

En el periodo comprendido entre el año 2010 y 2015, hubo un aumento de trabajadores independientes de un 17,4% (53.502 personas); mientras que los trabajadores asalariados aumentaron un 12,1% (120.718 personas).

La situación expuesta incide directamente en los ingresos del RIVM, debido a que los trabajadores independientes, por lo general, presentan una mayor volatilidad en el pago de las cotizaciones y una parte sustantiva de los aportes está a cargo del Estado; por ejemplo, en la primera categoría de la escala contributiva, un 4.32%.

Aunque se reconoce que el aseguramiento voluntario o por cuenta propia con la figura del trabajador independiente es muy importante para la universalización de las pensiones, eventualmente esta modalidad podría estar siendo aprovechada (Ver cuadro 1), por ejemplo, por los profesionales o trabajadores con ingresos altos, quienes incurrirían en una subdeclaración de los ingresos.

El mecanismo de aseguramiento antes indicado, también podría estar siendo utilizado por parte de algunos de los patronos para disminuir la carga impositiva y evadir el pago de las cuotas a la seguridad social, al obtener acuerdos con los trabajadores asalariados para que la relación laboral de naturaleza permanente se cambie (el tema de las cargas sociales podría ser el motivo para buscar otras modalidades de contratación laboral o para utilizar otros mecanismos donde no existe en la relación laboral, con el objetivo de disminuir costos).

## Cuadro 1

### Estructura contributiva para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios (del 1-10-2015 al 30-09-2016)

NIVEL DE INGRESO CONTRIBUCIÓN						
NIVEL DE INGRESO (COLONES)	SEGURO DE SALUD			SEGURO DE IVM		
	Afiliado	Estado	Conjunta	Afiliado	Estado	Conjunta
De 0,7180 SM	3,45%	8,55%	12,00%	3,60%	4,32%	7,92%
De 0,7180 SM a menos de 2 SM	5,18%	6,82%	12,00%	5,02%	2,90%	7,92%
De 2 SM a menos de 4 SM	6,24%	5,76%	12,00%	6,04%	1,88%	7,92%
De 4 SM a menos de 6 SM	8,02%	3,98%	12,00%	6,49%	1,43%	7,92%
De 6 SM y más	10,69%	1,31%	12,00%	6,93%	0,99%	7,92%

SM: Salario mínimo legal del trabajador no calificado genérico, decretado por el Poder Ejecutivo

Fuente: Información suministrada por la CCSS

La CCSS pretende que se incremente la base mínima contributiva de trabajadores independientes y asegurados voluntarios, a un salario completo del trabajador no calificado. El objetivo que se proyecta alcanzar con esto es que dichas personas contribuyan con una tasa equivalente a la que aportan los asalariados.

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

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

Según visitas ejecutadas por la SUPEN en años anteriores, se ha determinado que, en los sistemas de información de la CCSS, algunos procesos son obsoletos y poco flexibles (ejemplo contabilidad, inversiones y créditos), además, que no se encuentran integrados, lo que dificulta la correcta gestión de la información e incide desfavorablemente en el accionar del RIVM. 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 financieras y riesgo reputacional.

Debe reiterarse que años atrás se inició un proyecto de Modernización del Sistema Financiero Institucional, el cual, se encuentra detenido por falta de financiamiento.

En el estudio comentado, concluido en agosto de 2016, con el objetivo de hacer un análisis de la gestión de riesgos del RIVM, se propuso a la Gerencia de Pensiones, que suministrara información previamente solicitada, con el objetivo de establecer un perfil tecnológico, sobre los procesos de tecnologías de información (TI), aplicativos que soportan la operación, infraestructura disponible y la gestión de recursos de TI y no fue posible. La Gerencia de Pensiones argumentó, que la información solicitada no se encuentra definida dentro de los aspectos que pueden ser supervisados por la SUPEN a la CCSS, según criterio de la Procuraduría General de la República C-212-2010.

Sobre ese particular, se estima que de haberse podido alcanzar ese objetivo, se hubiera logrado tener un “diagnóstico” más reciente, en temas de TI del RIVM, que le permitiría al régimen determinar áreas de riesgo y gestionarlas adecuadamente y para la SUPEN hubiera sido útil esta información para enfocar los esfuerzos de supervisión.

#### **b. Debilidades de control financiero-contable y de gestión**

En diversos comunicados de estudios efectuados, la SUPEN ha señalado serias debilidades de control interno financiero-contable y de gestión en la CCSS, entre ellas, por ejemplo, el tema de las cuentas que presentan saldos contrarios a su naturaleza.

Varias de las situaciones de mayor preocupación se han comentado en este informe; sin embargo, en el oficio SP-334-2015, se insiste sobre los siguientes temas:

- Ausencia de una estimación por incobrabilidad de créditos otorgados con recursos del RIVM.
- Registro inadecuado de las provisiones por vacaciones, aguinaldo y prestaciones legales.
- Operaciones crediticias hipotecarias en cobro administrativo que presentaban más de cuatro cuotas de atraso, en los archivos de morosidad, arreglos y convenios de pago.
- Lenta recuperación de las cuentas por cobrar a los patronos y trabajadores independientes y presentación de cuentas por cobrar que no han tenido movimiento en varios ejercicios económicos.

#### **c. Gestión de riesgos**

Se ha observado que la dependencia encargada del análisis de los riesgos responde a la Dirección Actuarial y Planificación Económica de la CCSS, situación que no concuerda con lo que se indica en el literal c) del artículo 9 del “Reglamento para la Administración Integral de Riesgos Financieros de los Fondos Institucionales” en donde se indica: “El Jefe del Área Administración del Riesgo de la Gerencia de Pensiones, quien tendrá voz pero no voto” es decir, lo que se indica no concuerda con la estructura organizacional. Además, en el literal a) se menciona, en cuanto a la conformación del Comité de Riesgos, que participaría un representante designado por la Dirección Actuarial y Planificación Económica, aspecto a considerar en virtud del tema de eventual conflicto de interés.

Se observa que el Área de Administración del Riesgo realiza un esfuerzo con el objetivo de que se incremente el compromiso de la organización con la gestión de riesgo y como parte de los instrumentos técnicos emitieron procedimientos y una “Política Institucional del Riesgo”, con el objetivo de que se realice una valoración del riesgo lo más proactiva posible y que se propicien buenas prácticas administrativas. Por ejemplo, han evaluado el riesgo operativo en los procesos de las inversiones del RIVM identificando la necesidad de la renovación de la plataforma tecnológica del Sistema del Control de Inversiones, tanto en el motor de la base de datos como en el lenguaje de desarrollo, porque consideran que el Sistema de Control de Inversiones es básico y se encuentra limitado en posibilidades de vida útil.

De igual forma la SUPEN, en el estudio mencionado anteriormente, relativo a un análisis de la gestión de riesgos del RIVM, considerando algunos elementos dispuestos en el “Reglamento para calificar la situación financiera de los fondos administrados por los entes regulados”, observó los siguientes aspectos, que conveniente resaltar:

- Se cuenta con una “Política de Liquidez” desactualizada, en la que se establece una reserva de liquidez, la cual presentó incumplimientos en algunos meses durante el año 2015.
- No se dispone de un procedimiento para la elaboración del flujo de efectivo y los supuestos que se utilizan para su elaboración no consideran aspectos demográficos y socioeconómicos para la proyección.
- Se ha requerido del uso de los intereses de la reserva para atender el pago de las obligaciones, situación que se mantiene en el “Flujo de Efectivo proyectado 2016”.
- Existe una alta concentración de la cartera en Sector Público y se expone al régimen a una alta correlación entre las diferentes inversiones por emisor, asociado al riesgo país y las políticas de gobierno que les afecta. Dicha correlación no está siendo valorada por el Área de Administración Integral de Riesgos. Tampoco se realizan pruebas de simulación para cuantificar las posibles pérdidas por incumplimiento de pagos o cambio en la calificación de riesgo de un emisor.
- No existe un procedimiento para la elaboración de las valuaciones actuariales. Tampoco se observan informes de seguimiento sobre la implementación de recomendaciones de la valuación actuarial y que estos sean conocidos y aprobados por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S).
- No se realizan evaluaciones de los riesgos de solvencia, estratégico y de gobierno corporativo a los que está expuesto el RIVM, como parte de las sanas prácticas de mitigación de riesgos.
- Se identificaron debilidades en el control interno que ponen en evidencia la exposición a riesgos operativos dada la falta de instrumentos que normalicen la gestión del RIVM y que sirvan para implementar, monitorear y controlar los riesgos.

Los resultados obtenidos, evidenciaron oportunidades de mejora en relación con la administración del RIVM.

Cabe resaltar que los hallazgos y requerimientos fueron comentados al Lic. Jaime Barrantes E., Gerente de Pensiones y algunos de sus colaboradores, en reunión efectuada el 24 de agosto de 2016.

## **VI. SEGUIMIENTO A LOS INFORMES A LA JUNTA DIRECTIVA Y AL COMITÉ DE VIGILANCIA**

A la fecha de emisión de este documento, no se ha recibido aún respuesta al anterior informe para el Comité de Vigilancia de la CCSS, adjunto al SP-1178-2015 del 22 de octubre de 2015 y denominado “Informe al Comité de Vigilancia del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (CCSS), ICV-2014-01 correspondiente a la situación del RIVM al 31 de diciembre de 2014 y hechos subsecuentes al 31 de julio de 2015”. Al respecto, el oficio en mención, fue remitido a la Dra. María del Rocío Sáenz M., Presidenta Ejecutiva de la CCSS y al Licenciado Héctor Valenciano F., Presidente Comité de Vigilancia RIVM, indicando que, en el plazo de un mes a partir del recibo de esa comunicación, se remitieran sus observaciones y comentarios. Además, se realizó, por parte del señor Superintendente de Pensiones Sr. Álvaro Ramos Ch., una presentación del informe en comentario en la Gerencia de Pensiones de la CCSS, en noviembre del año 2015.

La CCSS no ha remitido a la SUPEN la información relativa a las acciones que adoptará en relación con el documento. Solamente se informó que la Gerencia de Pensiones solicitó a inicios de noviembre de 2015 (GP-50.554-15 del 6 de noviembre de 2015), a distintas dependencias de esa institución, que analicen las observaciones contenidas en el citado informe del Comité de Vigilancia. Lo anterior, considerando acuerdo adoptado por la Junta Directiva de la CCSS (artículo 14 de la sesión 8807 del 29 de octubre de 2015), en el que se traslada a esa dependencia, el referido informe, con el objetivo de que proceda al análisis pertinente e informe a ese cuerpo directivo. En el oficio en comentario, don Jaime Barrantes gira indicaciones a la Dra. Florizul Solano y a los licenciados José Alberto Acuña, Álvaro Vega y Ubaldo Carrillo, para que atiendan, según su competencia, aspectos señalados por la SUPEN en ese documento.

Por considerarlo de relevancia, a continuación, se transcriben recomendaciones descritas en el informe en comentario ICV-2014-01, algunas de ellas reiterativas:

- Fortalecer el control y dar seguimiento a los tiempos de respuesta del trámite de la concesión de la pensión de invalidez.
- Girar las instrucciones necesarias para que, en definitiva, se concluyan las "Guías de Calificación de la Invalidez y la Discapacidad".
- Dar seguimiento y apoyo a la Gerencia de Pensiones respecto a la atención de los diferentes requerimientos realizados por la SUPEN, con el objetivo de corregir deficiencias en diversos procesos operativos y en especial los relacionados con el "Sistema Integrado de Créditos" (SICRE).

- Tomar acciones correctivas con el propósito de mejorar el proceso de la recuperación de las cuentas en cobro judicial de trabajadores independientes y los convenios y arreglos de pago.
- Informar sobre el grado de avance del cobro de los alquileres de los Edificios Laureano Echandi Vicente y Genaro Valverde Marín, anteriores a enero de 2008.
- Comunicar, en definitiva, la fecha en que se estará formalizando, en la contabilidad del RIVM, el registro de la valoración a precios de mercado del portafolio de inversiones, y la implementación de método de amortización de tasa de interés efectiva.
- Continuar con el fortalecimiento de la gestión de riesgos ante la evidente necesidad que el RIVM mejore sus procesos de identificación, cuantificación y medición de los riesgos. Se sugiere observar directrices establecidas en "Reglamento para calificar la situación financiera de los fondos administrados por los entes regulados".
- Valorar que exista una mayor periodicidad de comunicación a la Junta Directiva de la CCSS, de los informes que en la actualidad emite el Área Administración del Riesgo, para conocimiento de ese órgano colegiado.
- Continuar en la búsqueda de alternativas de inversión que permitan una mayor diversificación del portafolio de inversiones del RIVM.
- Comunicar el resultado final de la investigación que se realiza, por la eventual responsabilidad administrativa de funcionarios de la CCSS; por la no entrega de las actas del Comité de Inversiones de las sesiones 120 a la 129-2010 y de la 130 a la 138-2011.
- Realizar un estudio profundo de los ingresos y egresos del RIVM con el objetivo de buscar mecanismos para contención del gasto y generar mayores ingresos mediante el control de la evasión y aumento de la cobertura. Además, fortalecer las estrategias de control de la morosidad patronal y de los trabajadores independientes.
- Considerar a la SUPEN como una institución auxiliar y aliada en el análisis y medición de la situación general del RIVM y aprovechar la información proveniente de este ente supervisor para vigilar la operación del régimen.

## **VII. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y ACTUARIAL**

### **a. Consideraciones respecto a la última valuación actuarial disponible**

A finales del año 2015, se revisó y analizó una valuación actuarial de largo plazo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, con corte al 31 de diciembre de 2014, elaborada por la Dirección Actuarial de la CCSS.

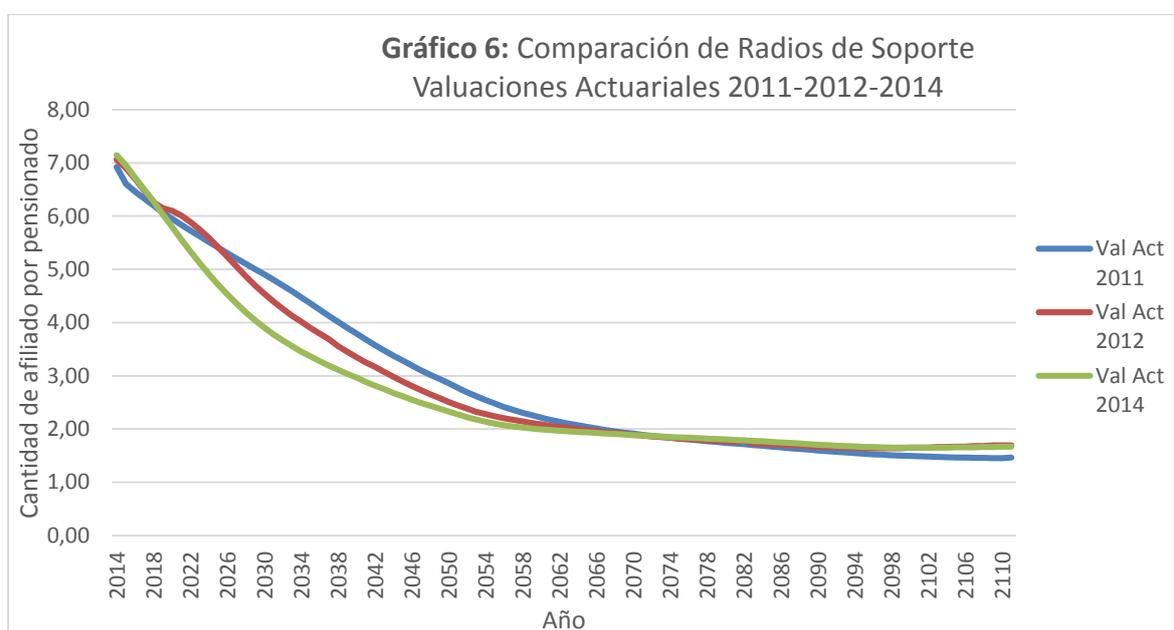
Con fundamento en ese estudio, la Junta Directiva de la CCSS tomó decisiones, que tienen como objetivo aumentar los ingresos del régimen (incremento de la base mínima contributiva) y disminuir los gastos a corto plazo (factura al Estado y eliminación del beneficio anticipado con reducción). Además, se planteaban otras recomendaciones tales

como incrementar la contribución del trabajador en un 1% a partir del 2016, e incrementar los escalones para que la cotización tripartita sea de 14% a partir de enero 2040.

Debe recordarse, que los estudios actuariales desarrollados, han evidenciado que la estructura de beneficios y de inversión, no permite mantener los beneficios actuales y futuros.

Ahora, aunque hay cambios significativos en los valores de algunas de las hipótesis, haciendo la comparación de los resultados con respecto a los estudios actuariales de diciembre 2011 y diciembre 2012, según se observa en los gráficos 6, 7 y 8.

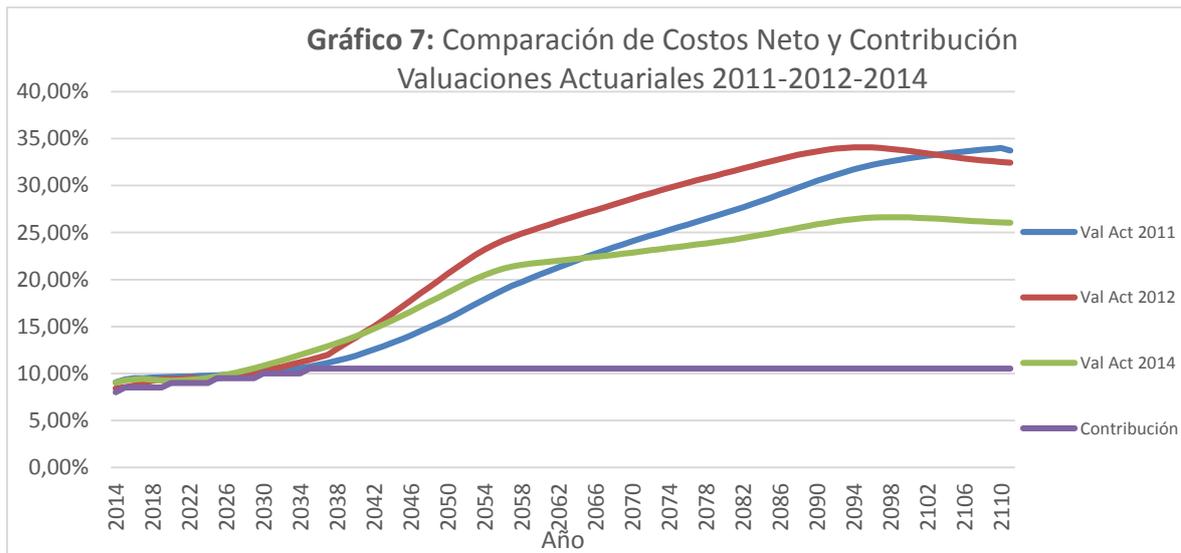
De conformidad con la comparación de los resultados de los estudios actuariales de diciembre del año 2011 y diciembre de 2012, se presentan cambios significativos en los valores de algunas de las hipótesis tal como se puede observar en los gráficos 6, 7 y 8.



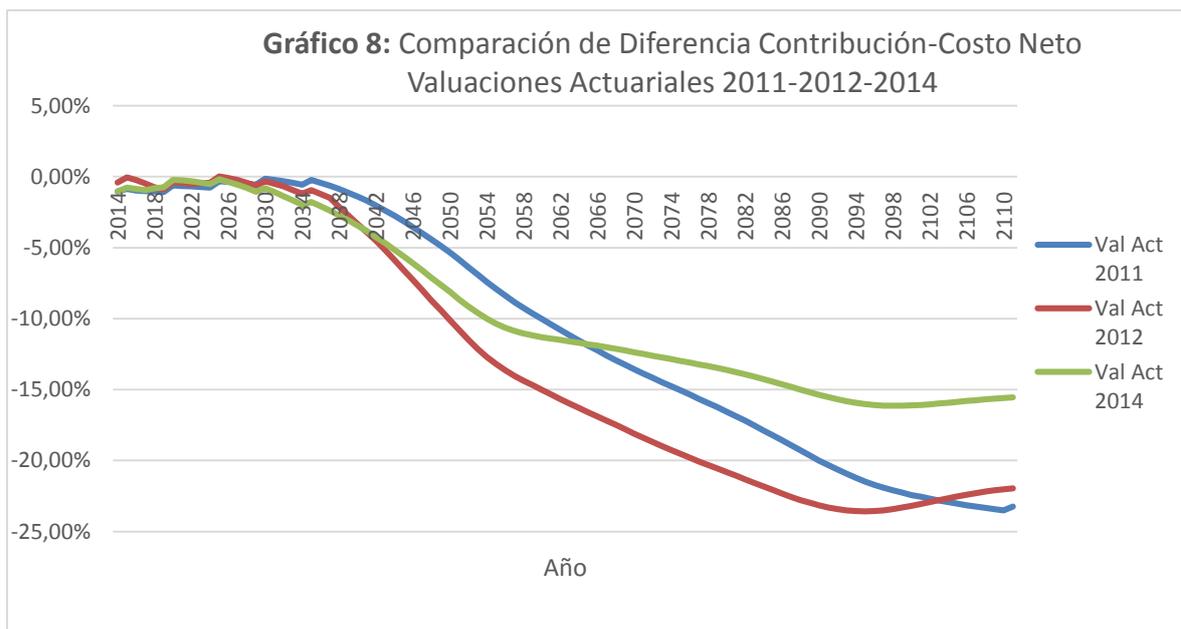
Fuente: Estudios Actuariales preparados por la CCSS

De conformidad con el gráfico 6, en la comparación de los radios de soporte, en los primeros años de proyección se presenta un comportamiento muy similar al mostrado en el estudio del año 2012; el radio de soporte para la valuación más reciente muestra que cerca del año 2019 decrece rápidamente, en lugar de aumentar como se observó en la valuación anterior del 2011.

Al ver en el gráfico 7, el costo neto y la tasa de contribución vigente, para las tres valuaciones, se observa que en el corto/mediano plazo, la valuación de 2014 tiene un costo neto mayor, pero en el largo, este se estabiliza más rápidamente.



En relación con lo anterior, la diferencia entre la contribución vigente y el costo neto, comparada con las valuaciones anteriores, muestra que para ninguno de los años de proyección la contribución es mayor al costo neto, por lo que inevitablemente se tienen que usar los ingresos por inversiones y posteriormente, la reserva para hacer frente a los gastos corrientes (principalmente, pago de pensiones).

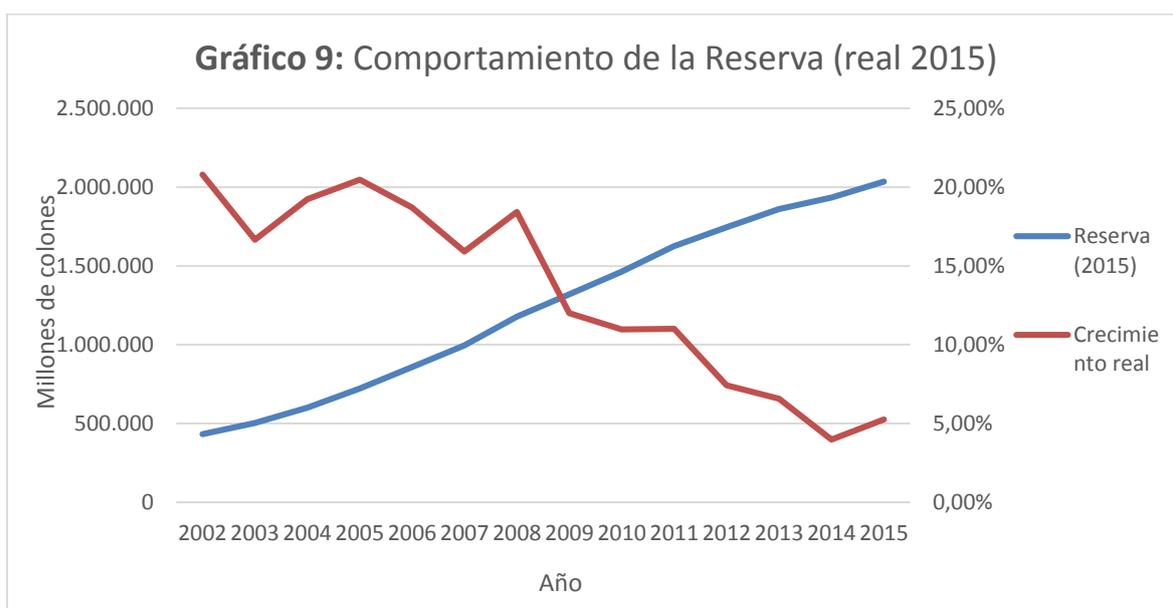


En el gráfico 8 se observa que el promedio de la diferencia entre la contribución y el costo neto para las valuaciones del 2011, 2012 y 2014 es de -10.80%, -13.16% y -9.41%, respectivamente; para los 97 años de proyección (2015-2111). Además, los multiplicadores de ajuste para la cotización escalonada para el mismo periodo son de 1.9208, 2.2882 y 1.9208 respectivamente.

## b. Comportamiento de la Reserva

En relación con el comportamiento que viene presentando la reserva del RIVM, en términos reales se puede observar una tasa negativa en el año 2014. En el 2015, el crecimiento se debe principalmente al aumento en la tasa de cotización y la deflación interanual presentada en diciembre de ese año.

El gráfico 9 resume la tendencia comentada:



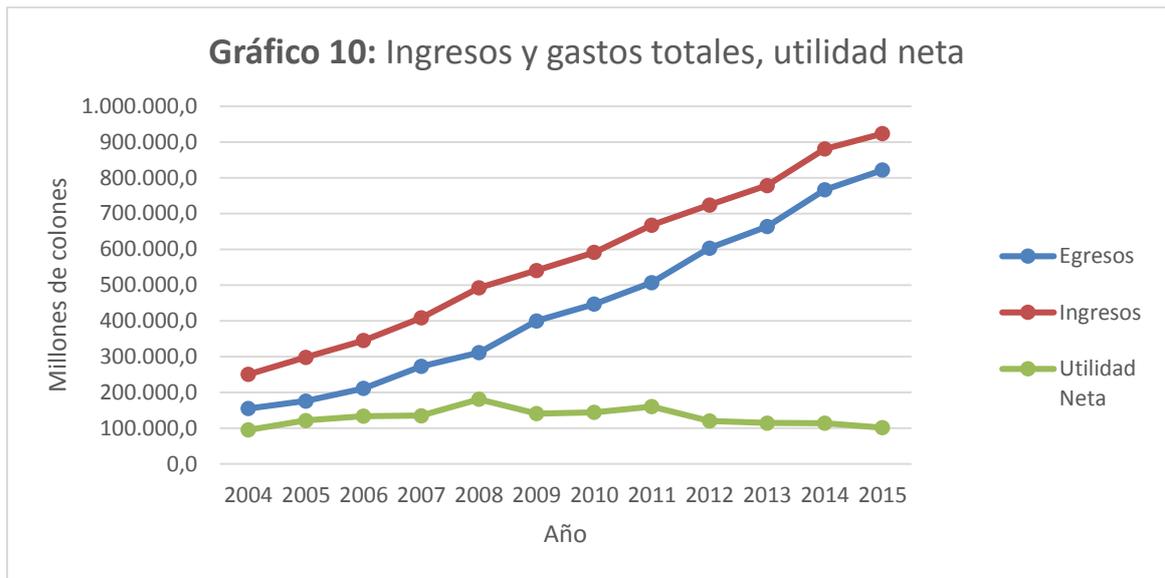
Fuente: Estados Financieros Auditados del RIVM

En virtud de lo anterior, se confirma que el Régimen entró en un proceso sostenido de menor capitalización de la reserva y que los egresos crecen en una proporción mayor que los ingresos a partir del año 2009.

## c. Comportamiento de la Utilidad Neta

En línea con lo reseñado en el literal anterior, debe resaltarse que en el 2015 la utilidad neta del Régimen disminuyó con respecto al año 2014 en un 11,02%, ubicándose en ¢ 101.739,8 millones.

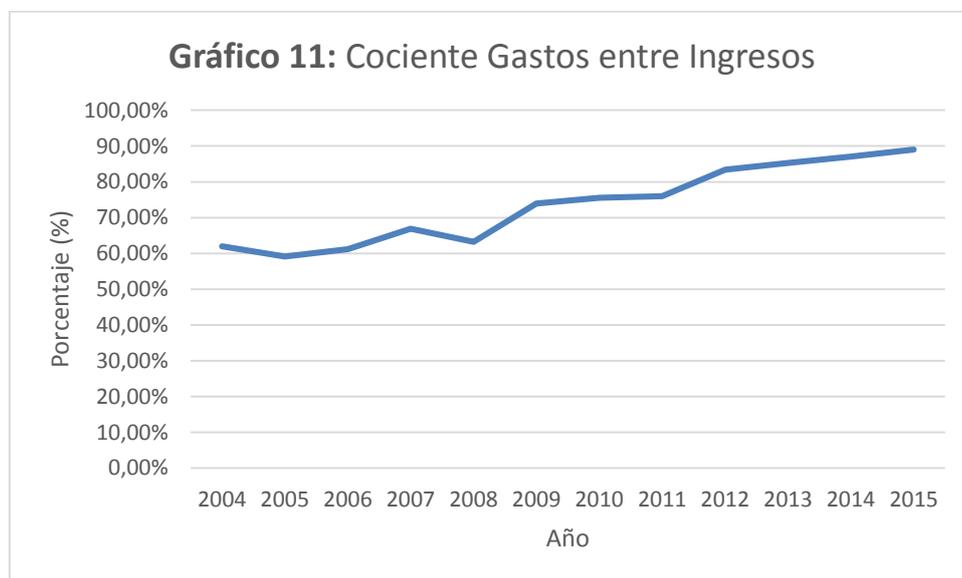
En el gráfico 10 se puede apreciar el comportamiento evidenciado:



Fuente: Estados Financieros Auditados del RIVM

#### d. Cociente de Gastos entre Ingresos

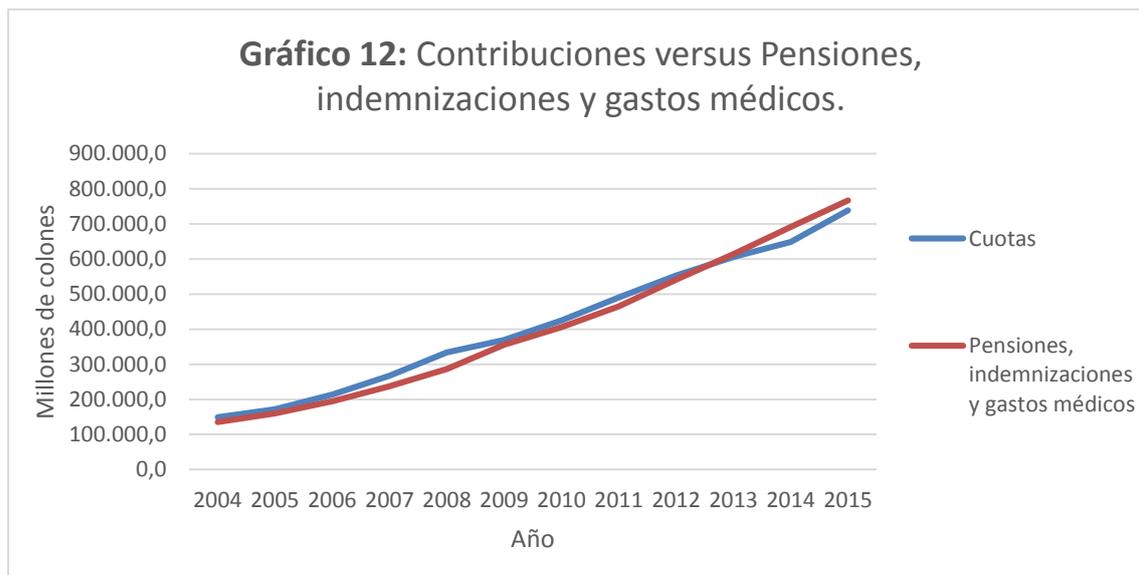
En los últimos cuatro años, se observa que los gastos siguen revelando una mayor proporción de los ingresos; por ejemplo, en el año 2012 alcanzaban el 83.4% y en el año 2015 se ubican en un 89% tal como se puede observar en el gráfico 11:



Fuente: Estados Financieros Auditados del RIVM

#### e. Esfuerzo contributivo insuficiente

En el gráfico 12 se puede apreciar, además, que del 2013 al 2015 los ingresos por cuotas son insuficientes para cubrir el pago de pensiones, indemnizaciones y gastos médicos.



Fuente: Estados Financieros Auditados del RIVM

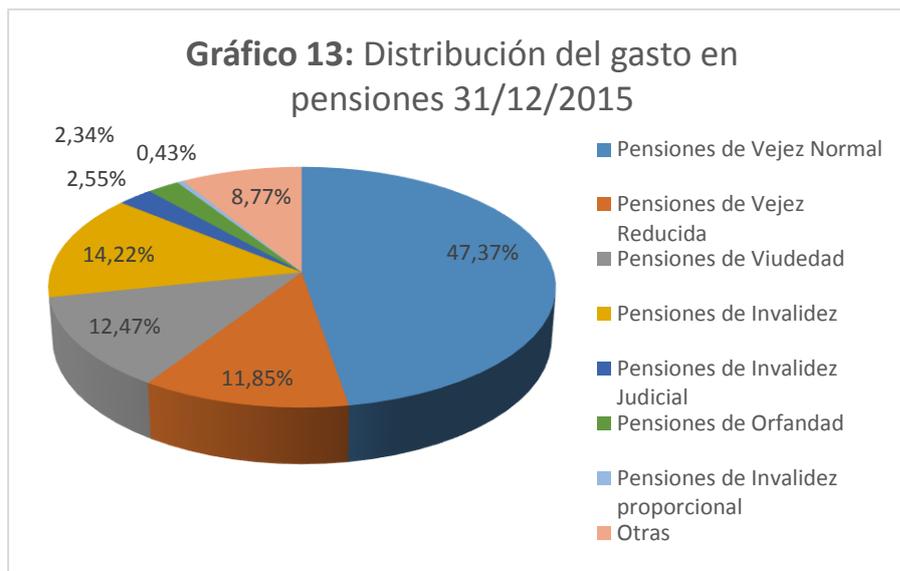
Las pensiones e indemnizaciones, así como el rubro de gastos médicos crecieron en el año 2015 en ¢75.818 ,1 millones, es decir, un 11.0% con respecto al año 2014.

#### **f. Distribución del Gasto Total de Pensiones**

Conforme se puede observar en el gráfico 13, debe resaltarse que en el año 2015 las pensiones por vejez ascendieron a ¢322.461,9 millones, representando un 47,37% del total de pensiones, seguido por las pensiones de invalidez por ¢96.784,6 millones que constituyen en un 14,2%.

Por su parte, las pensiones de viudez y vejez reducida, equivalen a un 12,5% y un 11,9%, en ese mismo orden.

El rubro de pensiones que mostró el mayor crecimiento en el año 2015 respecto al año 2014, fue la pensión de vejez reducida, creció en ¢16.746,2 millones, es decir un 26,2%.



Fuente: Estados Financieros Auditados del RIVM

En virtud de lo expuesto, es importante que las autoridades de la CCSS continúen con el seguimiento al comportamiento de los ingresos y los egresos, dado que efectivamente los gastos continúan creciendo con mayor rapidez que los ingresos y las cuotas no han sido suficientes para cubrir el pago de pensiones, indemnizaciones y gastos médicos, y desde el año 2009 se recurre a los productos financieros que genera la reserva para cubrir la totalidad de gastos.

## VIII. CONCLUSIONES

1. A partir del año 2009 se ha dado un crecimiento importante en las sumas desembolsadas por pensión por invalidez, concedidas en sede judicial.
2. Se encuentran en proceso de corrección diversas debilidades de control interno y mitigación de riesgos, señalados por la SUPEN, entre otros, ausencia de auxiliares contables, inconsistencias en el manejo de la cartera de créditos (SICRE), formalización del cobro del servicio por la gestión de las inversiones del SEM, falta de registros de estimación por incobrables para cuentas de difícil recuperación, controles débiles en el manejo de los convenios colectivos de aseguramiento, sistemas de información obsoletos, poco flexibles y que no se encuentran integrados, así como se revela que el Sistema del Control de Inversiones requiere de una renovación para reducir el riesgo operativo, registros inadecuados de algunas provisiones y falta de controles operativos y contables sobre las cuentas por cobrar. En el oficio SP- 334-2015 del 13 de marzo de 2015, se comunicaron estos temas.
3. No existe una oportuna recuperación de las cuentas en cobro judicial de trabajadores independientes, los convenios y arreglos de pago. Estos asegurados presentan una alta morosidad.
4. Sigue pendiente la decisión de formalizar, en la contabilidad del RIVM, el registro de la valoración a precios de mercado del portafolio de inversiones y la implementación de método de amortización de tasa de interés efectiva.
5. En visita concluida en agosto de 2016, sobre la gestión de riesgos de este régimen, se observaron entre otras, las siguientes situaciones, que constituyen oportunidades de mejora:
  - No se realizan evaluaciones de los riesgos de solvencia, estratégico y de gobierno corporativo a los que está expuesto el RIVM, como parte de las sanas prácticas de mitigación de riesgos.
  - Existe una alta concentración de la cartera en sector público y se expone al régimen a una alta correlación entre las diferentes inversiones por emisor, asociado al riesgo país y las políticas de gobierno que les afecta.
  - No se realizan pruebas de simulación para cuantificar las posibles pérdidas por incumplimiento de pagos o cambio en la calificación de riesgo de un emisor.
  - Se identificaron debilidades en el control interno que ponen en evidencia la exposición a riesgos operativos dada la falta de instrumentos que normalicen la gestión del RIVM y que sirvan para implementar, monitorear y controlar los riesgos.

6. La alta concentración que se mantiene en el portafolio de inversiones del sector público, expone al régimen a potenciales pérdidas por cambios en la economía nacional e internacional o por una desmejora en la calificación crediticia de los emisores o cesación de pagos.
7. Continúa pendiente el comunicado del resultado final de la investigación iniciada, para determinar la eventual responsabilidad administrativa, por no suministrar las actas del Comité de Inversiones de las sesiones 120 a la 129-2010 y de la 130 a la 138-2011.
8. Se mantiene una actitud lenta por parte de la CCSS en la atención oportuna de las recomendaciones que realiza la SUPEN, el Comité de Vigilancia y otros órganos de control.
9. Se observa una revelación en el literal c) del artículo 9 del Reglamento para la Administración Integral de Riesgos Financieros de los Fondos Institucionales que no concuerda con estructura organizacional vigente, debido a que el Área de Administración de Riesgos está adscrito a la Dirección Actuarial y no a la Gerencia de Pensiones. Adicionalmente, es importante se considere el tema del eventual conflicto de interés ocasionado con la integración de los miembros del Comité de Riesgos y la adscripción jerárquica del Área de Riesgos.
10. Persiste el uso de los intereses de la reserva para atender el pago de las obligaciones, situación que se mantiene en el "Flujo de Efectivo proyectado 2016".
11. La reserva de pensiones mantiene un comportamiento de crecimiento, pero a una tasa decreciente.
12. Los gastos continúan aumentando a un ritmo mayor que los ingresos, el rubro de pensiones que muestra el mayor incremento en el año 2015 en relación con el año 2014, es el de la pensión reducida que creció en ¢16.746.2 millones (26.2%).
13. En el año 2015 el rubro de pensiones e indemnizaciones se incrementó en un 11.0% (¢67.288.0 millones) con respecto al año 2014.

## **IX. RECOMENDACIONES**

1. Girar las instrucciones necesarias para que, en definitiva, se concluyan las "*Guías de Calificación de la Invalidez y la Discapacidad*".
2. Dar seguimiento y apoyo a la Gerencia de Pensiones respecto a la atención de los diferentes requerimientos realizados por la SUPEN, con el objetivo de corregir deficiencias en diversos procesos operativos.
3. Implementar acciones correctivas con el propósito de mejorar el proceso de la recuperación de las cuentas en cobro judicial de trabajadores independientes, los convenios y arreglos de pago.
4. Comunicar, en definitiva, la fecha en que se estará formalizando, en la contabilidad del RIVM, el registro de la valoración a precios de mercado del portafolio de inversiones, y la implementación de método de amortización de tasa de interés efectiva.
5. Continuar con el fortalecimiento de la gestión de riesgos ante la evidente necesidad que el RIVM mejore sus procesos de identificación, cuantificación y medición de los riesgos. Se reitera observar, como una sana práctica, las directrices establecidas en el Reglamento para calificar la situación financiera de los fondos administrados por los entes regulados.
6. Valorar la modificación del literal c) del artículo 9 del Reglamento para la Administración Integral de Riesgos Financieros de los Fondos Institucionales para que concuerde con la estructura organizacional vigente, así como revisar el tema de eventual conflicto de interés con la adscripción jerárquica del Área de Riesgos al Departamento Actuarial y de Planificación Económica, así como en relación con la conformación de los miembros del Comité de Riesgos.
7. En línea con nuevas directrices incorporadas en la política de inversiones del RIVM para el 2016, continuar en la búsqueda de alternativas de inversión que permitan una mayor diversificación del portafolio de inversiones de este régimen.
8. Comunicar el resultado final de la investigación que se realiza, por la eventual responsabilidad administrativa de funcionarios de la CCSS; por la no entrega de las actas del Comité de Inversiones de las sesiones 120 a la 129-2010 y de la 130 a la 138-2011.
9. Considerar a la SUPEN como una institución auxiliar y aliada en el análisis y medición de la situación general del RIVM y aprovechar la información proveniente de este ente supervisor para vigilar la operación del régimen.

- 10.** Continuar con el análisis de los ingresos y egresos del RIVM, con el objetivo de buscar mecanismos para contención del gasto y generar mayores ingresos mediante el control de la evasión y aumento de la cobertura. Además, fortalecer las estrategias de control de la morosidad patronal y de los trabajadores independientes.
- 11.** Remitir el Informe de Gestión correspondiente al año 2015.