



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

**ASF-360-2015**  
**27-11-2015**

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó según el Plan Anual Operativo 2015 del Área de Servicios Financieros de la Auditoría Interna, con el fin de determinar la razonabilidad de escenarios de sostenimiento financiero y actuarial del Seguro de Pensiones.

El informe advierte que si bien la situación financiera al 2040 del Seguro de Pensiones, supone que la solución para extender su sostenimiento se encuentra por la vía de los ingresos, ya sea incrementando la prima de contribución, creando recursos nuevos, eliminando o ajustando beneficios actuales; lo cierto es que los administradores del régimen están obligados a considerar medidas oportunas sean estas estructurales, paramétricas o no paramétricas, a efectos de garantizar la estabilidad económica que este régimen requiere; sin dejar de lado las condiciones demográficas y socioeconómicas que viene presentando el país; por tanto, la situación financiera será insostenible y se convertiría en un colapso total en razón de garantizar el pago de los beneficios en el largo plazo no solo a los pensionados actuales sino más evidentemente a las generaciones futuras.

Se observa en la presente evaluación, que las Pensiones denominadas Proporcional y Retiro Anticipado, han sido dos beneficios que han impactado negativamente en las finanzas del Régimen de IVM, ante un alto incremento del gasto; de ahí que la Junta Directiva CCSS, aprobó la eliminación del retiro anticipado con reducción, reformando así el párrafo tercero del artículo número 5, y los párrafos cuarto y quinto del artículo 24° del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; sin embargo, dichos cambios pueden verse afectados, al no existir participación de la ciudadanía y de los gremios sindicales, a través de una audiencia pública, para dar oportunidad de acceso popular, como un ejercicio democrático de altísimo valor, pues permite recoger observaciones de la ciudadanía ante los acuerdos previamente aprobados a nivel interno de la institución.

Lo anterior, implica que el acceso a la información de datos y criterios técnicos, sean de insumo ante esa audiencia pública, que coadyuvará a que las decisiones que se tomen en torno a cualquier ajuste del Seguro de Pensiones, considere brindar una mejor condición a los afiliados del régimen.

El estudio también dictamina revisar que la Junta Directiva aprobó en la sesión 8682, artículo 26°, celebrada el 28 de noviembre, 2013, aprobó un aumento en la Base Mínima Contributiva (BMC) en relación con el Salario Mínimo Legal (SML) del trabajador no calificado, donde esa relación BMC/SML al 01 de octubre de 2019 alcanzaría el 100%, por tanto, en caso de acoger la recomendación de la Dirección Actuarial y Económica, de que el Estado Costarricense asuma el pago de la subvención que se está evidenciando con respecto a la Pensión Mínima, se debe estimar un nuevo escenario actuarial referido a



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

la subvención estatal propuesta, dado que según se entiende del criterio técnico Actuarial, existe una estabilización en el porcentaje de subvención sobre la Pensión Mínima que ronda el 30% debido a la correspondencia entre esas dos variables<sup>1</sup>, lo que incide directamente en el salario promedio que se utiliza en el cálculo de la pensión, de ser así, la diferencia que se espera tendría que ser subvencionada por el Gobierno sería hasta el 2019. .

Resalta el informe, la necesidad de que el Seguro de Pensiones disponga de una nueva Valuación Actuarial Externa, con el fin no sólo de dar tranquilidad a nivel interno del régimen, sino también a la ciudadanía en general, en cuanto a si los recursos proyectados son suficientes para hacer frente a los pasivos que se generarán por el otorgamiento de las prestaciones económicas a sus beneficiarios y en consecuencia determinar la prima que permita equilibrar el nivel de ingresos con los gastos esperados. Y además, establecer nuevas fuentes de financiamiento, con el fin de que contribuya al crecimiento de las reservas del mismo.

En razón de lo anterior, se emiten una serie de recomendaciones en cuanto a:

1. En la publicación relacionada con la modificación reglamentaria del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, correspondiente a los cambios reglamentarios aprobados en setiembre del 2015 por la Junta Directiva CCSS; solicitar criterio a la Dirección Jurídica para valorar la conveniencia de promover el espacio de audiencia pública.
2. Se proceda con los trámites de contratación de la Valuación Actuarial Externa de Largo Plazo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.
3. Valorar desde el punto de vista administrativo, financiero, actuarial, jurídico y legal, si el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, puede convertirse en un Sistema de Protección Integral que articule la protección básica y la complementaria mediante un esquema mixto de financiamiento que incluya las modalidades de capitalización y reparto, ambos con sujeción a los principios de la Seguridad Social.
4. Considerando los resultados de la nota técnica denominada “*Estimación del monto de subvención en la Pensión Mínima*”; realizar un nuevo escenario actuarial.
5. Que las Gerencias de Pensiones y Financiera, una vez que tengan el nuevo escenario actuarial del punto 4 anterior, de manera conjunta valoren los resultados emitidos en dicho documento y tomen acciones que consideren pertinentes.

---

<sup>1</sup> Base Mínima Contributiva con respecto al Salario Mínimo Legal



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

ASF-360-2015  
27-11-2015

## ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

### ESTUDIO SOBRE EL SOSTENIMIENTO FINANCIERO Y ACTUARIAL DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE

GERENCIA DE PENSIONES: UE 9108  
DIRECCIÓN ACTUARIAL Y ECONÓMICA: UE 1112

#### ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realizó con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna CCSS, en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno; y en atención al Plan Anual Operativo 2015 del Área de Servicios Financieros de este Órgano de Fiscalización.

#### OBJETIVO GENERAL

Determinar la razonabilidad de escenarios de sostenimiento financiero y actuarial del Seguro de Pensiones.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Verificar la propuesta de reforma de setiembre 2015, considerando el impacto financiero y actuarial del beneficio denominado: Pensión de Retiro Anticipado.
2. Analizar las proyecciones y escenarios actuariales de la Valuación Actuarial de Largo Plazo del Seguro de Pensiones.
3. Comprobar la estimación del monto de subvención en la Pensión Mínima otorgada a los pensionados.
4. Determinar el procedimiento sancionatorio y de resolución del contrato N° 2014-000002-00, suscrito con el actuario externo Eduardo Melinsky.

#### ALCANCE

El estudio comprende la revisión de las Valuaciones Actuariales de Largo Plazo emitidas al Seguro de Pensiones, además, de estudios técnicos emitidos por la Dirección Actuarial y Económica en relación con los beneficios aprobados actualmente en el reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

El examen comprende desde el 2013 hasta agosto del 2015, ampliándose el periodo en aquellos casos que se consideren necesarios.

La evaluación se realiza cumpliendo con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, emitidos por la Contraloría General de la República.

## METODOLOGÍA

En la evaluación se aplicaron los siguientes procedimientos metodológicos:

1. Se analizaron los resultados de la Valuación Actuarial del Seguro de Pensiones al 31 de diciembre 2014 y la nota técnica denominada: *“Estimación del monto de subvención en la Pensión Mínima”*.
2. Se aplicaron pruebas de campo para verificar el impacto financiero-actuarial del gasto de Pensión por Vejez, producto de la Reforma del 2005.
3. Se verificaron las acciones gestadas por la contratación externa al Dr. Eduardo Melinsky, según Licitación Pública 2013LI-000001-05101, denominada *“Contratación Externa de Servicios Profesionales, por parte de la CCSS y la SUPEN, para generar una valuación actuarial al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte con corte al 31 de diciembre de 2013”*.
4. Se realizó consultas a los funcionarios Lic. Luis Guillermo Vargas López, Director Actuarial y Económica; al Lic. Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones; y Sr. Eduardo Chavarría Solera, Dirección Administración de Pensiones-Subárea de Investigación y Estudios Especiales.
5. El requerimiento del gasto de pensión por Vejez, se solicitó al Ing. Marco Vinicio González Jiménez, Área de Gestión Informática IVM.

## MARCO NORMATIVO

- ✓ Ley General de Control Interno 8292 del 27 de agosto 2002, publicada en la Gaceta 169 del 4 de setiembre 2002.
- ✓ Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, reformado en el artículo 12º de la sesión Nº 7950 y en el artículo 7º de la sesión número 7952, en su orden, celebradas el 21 y el 28 de abril del 2005; y artículo 18º de la sesión 8174 del 9 de agosto del 2007; por la Junta Directiva CCSS.
- ✓ Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público Nº M-2-2006-CO-DFOE, aprobado mediante resolución número R-CO-94-2006 del 17 de noviembre, 2006. Publicado en la Gaceta número 236 del 8 de diciembre, 2006.
- ✓ Normas de Control Interno para el Sector Público. Contraloría General de la República Nº 2-2009-CO-DFOE-Gaceta Nº20 del 6 de febrero 2009.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

## DISPOSICIONES A CONSIDERAR DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el indica en su párrafo primero:

*“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa*

*El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...)”*

## ANTECEDENTES

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, es un seguro relativamente maduro; que durante su proceso de crecimiento ha sufrido modificaciones importantes; en los años cuarenta la edad mínima de retiro era de 65 años; esto generó una presión para que se modificara en los años ochenta, la edad mínima, llevándola a 55 años en el caso de las mujeres y a los 57 años en el caso de los hombres, lo cual produjo un desequilibrio actuarial; a partir de los años noventa, se modificó el modelo de financiamiento para migrar a uno de prima escalonada y así se introduce en abril del 2005 la reforma reglamentaria al Seguro de Pensiones.

Durante el periodo 1990-2005 el Régimen de IVM experimentó una serie de reformas de carácter parcial, en donde la sostenibilidad financiera se prolongó por plazos relativamente cortos, a pesar de que se tenía conciencia de que éste requería cambios más estructurales en respuesta a la dinámica demográfica.

Con la reforma realizada en 1990 se pretendía elevar las edades mínimas de retiro, de 55 y 57 años para mujeres y hombres, respectivamente, hasta 65 años; sin embargo, ello no fue posible y se elevaron a 59 y 11 meses para las mujeres y 61 y 11 meses para los hombres. Luego se hizo un intento de reforma en 1996, el cual resultó totalmente infructuoso.

En el 2001 se presenta un planteamiento de reforma plasmado en el Libro Blanco Separata: *“La previsión debe continuar”*, elaborado por el doctor Rodolfo Piza Rocafort en febrero del 2001, en el cual quedó evidencia de la necesidad y lo imperioso de realizar modificaciones sustantivas en el esquema de beneficios y requisitos que sustentan este régimen previsional. Posteriormente, en el 2003 se hizo un



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

foro nacional y en el 2004 se conforma una Comisión Social, que luego de un período de trabajo superior a los doce meses, culminó con la propuesta de reforma que posteriormente se aprobó por parte de la Junta Directiva de la CCSS.

En el 2004, dicho seguro se somete a una reforma reglamentaria, en razón de las proyecciones actuariales que pronosticaban una deficiente situación financiera en el mediano plazo del mismo, por lo cual, en ese momento las autoridades superiores de la institución proponen la integración de una comisión intersectorial, con el fin de llegar a un acuerdo en cuanto al tema de una reforma paramétrica, es decir, modificar el perfil de beneficios y requisitos que se venían otorgando en el régimen.

Tras varios meses de negociación con sectores gremiales, junto con la Defensoría de los Habitantes como intermediaria en las distintas mesas de diálogo y bajo la asesoría de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es que en marzo del 2005 se consolida lo que sería la reforma al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, misma que es aprobada en abril de ese año por la Junta Directiva de la institución; siendo modificados 12 artículos del reglamento e introduciendo 4 transitorios, que giraron alrededor de:

- Aumento del número de cotizaciones.
- Introducción de la “pensión reducida” que se calcula como una proporción de la pensión mínima, para los pensionados que lleguen a los 65 años, no logren alcanzar el número de cuotas requeridas y cuenten con al menos 180 cotizaciones.
- Introducción de un esquema alternativo de retiro anticipado en la forma de un porcentaje de castigo o reducción de la pensión.
- El salario promedio de referencia es el promedio de los salarios de los últimos 20 años cotizados, actualizados con inflación.
- Reducir sustantivamente el factor de mejora por postergación.
- Modificación del beneficio básico de pensión.
- Aumento gradual de la prima hasta alcanzar el 10.50% en el 2035.

La reforma reglamentaria del 2005 estableció escalones de medio punto porcentual en la prima para cada quinquenio, a partir del 2010, de tal forma que se pasa de una prima actual de 7.5% en el 2005 a 10.5% en el 2035, según se observa en el siguiente cuadro 1:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

CUADRO N°1 SEGURO DE PENSIONES PRIMA ESCALONADA REFORMA DEL 2005				
Año	Trabajador	Patrono	Estado	TOTAL
2005	2.50	4.75	0.25	7.50
2010	2.67	4.92	0.41	8.00
2015	2.84	5.08	0.58	8.50
2020	3.00	5.25	0.75	9.00
2025	3.17	5.42	0.91	9.50
2030	3.33	5.58	1.09	10.00
2035	3.50	5.75	1.25	10.50

Fuente: Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte

La reforma del 2005 cambió parámetros que, como el porcentaje de cotización o el número de cuotas, no se modificaban desde la creación de los seguros sociales en la década de los 40. El objetivo principal de la reforma de IVM fue restaurar la sostenibilidad financiera del régimen, por las próximas cuatro décadas y media, y a la vez mejorar las condiciones de acceso a las pensiones y su progresividad.

Posteriormente, mediante el artículo 18° de la sesión 8174, celebrada el 09 de agosto del 2007, la Junta Directiva CCSS, aprueba otra reforma reglamentaria para el Seguro de Pensiones, que literalmente se lee:

**“ARTICULO 18°** El señor Gerente de la División de Pensiones se refiere a la propuesta de modificación de los artículos 2,5,8,12,20,21,22,23,24,25,32,33,34,35,36, transitorio XI, XII y XIV del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte [...] **ACUERDA** reformar [...]”

La Prima Escalonada a diferencia de un sistema de Prima Media General no establece una prima constante para todo el periodo de proyección, sino se fundamenta en la premisa de que la prima puede variar usualmente en forma creciente, con tal de que se cumpla un criterio de sostenibilidad. Este es el sistema de financiamiento vigente en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, en donde la reforma reglamentaria del 2005 estableció escalones de medio punto porcentual en la prima total en cada quinquenio a partir del 2010, de tal forma que se pasa de una prima de 7.5% a 10.5% al 2035, bajo el método de valuación de Proyecciones Demográficas y Financieras.

En el denominado “Boletín de Indicadores Relevantes del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a Marzo de 2015” emitido por la Dirección Actuarial y Económica<sup>2</sup>, señala que a ese mes, la tasa de cotización se

<sup>2</sup> DAE-0487-15 del 23 de junio del 2015, suscrito por el Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Dirección Actuarial y Económica, dirigido a la Junta Directiva CCSS y a esta Auditoría Interna.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

encontraba en un 8.5% sobre el salario o ingreso de referencia, donde el 59.8% lo cubre el Patrono, el 33.4% el Trabajador y el 6.8% restante el Estado Costarricense.

En marzo del 2015, se reportaron 1.469.572 trabajadores cotizantes al Seguro de Pensiones, con un aumento respecto al mes de enero del mismo año, de 21.168 trabajadores, donde el mayor aumento se produjo en el sector Público con un 72%, el Privado contribuyó con un 26% y el restante 2% lo sumó los trabajadores por Cuenta Propia y los Convenios.

El Seguro de Pensiones a marzo de 2015<sup>3</sup>, disponía con un total de 207.231 casos de pensión (incluye causantes y beneficiarios), cuyo monto promedio rondaba los ₡273.322 colones por caso.

La cantidad total de beneficiarios por pensión rondaría los 220.260 pensionados que reciben la suma de ₡234.772 colones en promedio.

Del total de causantes, un 24% pertenece al riesgo de Invalidez, con un monto promedio de pensión de ₡196.769 colones; un 49% pertenece al riesgo de Vejez, con una pensión promedio de ₡328.090; y el restante 27% pertenece al riesgo de muerte, con un monto de ₡214.012 colones de pensión promedio. En el caso de riesgo de invalidez, el 70% de los casos son hombres, con una pensión promedio de ₡192.667 colones y el restante 30% son mujeres con un monto de ₡206.195 por ese mismo concepto. Para Vejez, el 74% de los casos son hombres con una pensión promedio de ₡329.946 colones y el 26% mujeres con un monto de ₡322.941 colones. Mientras tanto, en el riesgo de Muerte un 14% de los casos son hombres con una pensión promedio de ₡231.792 y 86% son mujeres con un monto de ₡211.050 de pensión promedio.

En marzo del 2015, los indicadores financieros del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte tienen las siguientes relaciones vía cociente entre cada uno de ellos. Por ejemplo, la pensión mínima tiene un valor de 48% respecto a la Pensión Promedio por causante, un 70% de la base mínima contributiva, un 46% respecto al salario mínimo legal de un trabajador genérico no calificado y un 26% respecto al salario promedio cotizado; entre otra cantidad de relaciones existentes donde una de las principales corresponde a la relación de la Pensión Promedio por Causante respecto al Salario Promedio Cotizado con un valor de 54%, pues representa una estimación del remplazo promedio que se está otorgando en el sistema.

Es sumamente importante distinguir la modalidad de pensión anticipada con castigo o reducida de la modalidad de pensión anticipada ordinaria. La primera es introducida en el párrafo tercero del Artículo 5° del Reglamento del Seguro de Pensiones, mientras que la anticipada ordinaria es definida, mediante una tabla, en el párrafo segundo de ese mismo artículo. Por ejemplo, la modalidad de pensión anticipada ordinaria requiere de un afiliado hombre de edad 62 años tener acreditadas 456 cotizaciones mensuales

<sup>3</sup> Boletín N° 2 de IVM - correspondiente a marzo, 2015, emitido por la Dirección Actuarial y Económica



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

aportadas al régimen. En ese caso, el monto de la pensión es la que resulte del cálculo, sin reducción alguna, excepto la que pueda operar por el tema de los toques mínimo o máximo. Por otro lado, la pensión anticipada con castigo o reducida requiere que un hombre de edad 62 contabilice un mínimo de 300 cotizaciones mensuales, de tal forma que el anticipo consiste en aceptar una reducción en el monto de la pensión.

Aquellos trabajadores que habiendo alcanzado la edad de 65 años con 180 cuotas o más, pero sin haber completado las 300 cuotas requeridas para el retiro, tendrán derecho a una pensión proporcional equivalente a una proporción de la pensión correspondiente. En este caso el monto de la pensión proporcional se obtiene multiplicando el monto de la pensión correspondiente de vejez, por el número de contribuciones aportadas y dividiendo por 300.

## RESULTADOS

### 1. DEL SOSTENIMIENTO ACTUARIAL DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE

#### 1.1 DE LA PROPUESTA DE REFORMA DE SETIEMBRE 2015, CONSIDERANDO EL IMPACTO FINANCIERO Y ACTUARIAL DEL BENEFICIO DENOMINADO: PENSIÓN DE RETIRO ANTICIPADO.

Con el oficio GP-30263-15 del 30 de setiembre 2015, suscrito por la Gerencia de Pensiones dirigido a la Junta Directiva de la Institución, este Órgano Colegiado aprueba la propuesta de reforma paramétrica de corto plazo al Reglamento del Seguro de Pensiones, evidenciándose que previo a la conformidad definitiva de las modificaciones reglamentarias, se debe promover una audiencia pública la cual es un instrumento de participación que se otorga a la ciudadanía en general, siendo un requisito legal establecido en el artículo 361 de la Ley General de Administración Pública, que dicta conceder un espacio a las entidades representativas de intereses generales o corporativos de los proyectos de disposiciones generales que les pudieren afectar, estableciéndose en un plazo de diez una vez publicado en el periódico oficial La Gaceta; salvo que por razones de interés público o de urgencia debidamente consignada en el anteproyecto se considere improcedente hacerlo; al respecto, no se observó en el citado planteamiento la exposición del interés público.

La propuesta de reforma al IVM, según el citado oficio GP-30263-15 del 30 de setiembre 2015, se lee:

*"[...] se presenta la propuesta de acuerdo:*

*Por tanto, conocida la información y recomendación presentada por la Gerencia de Pensiones y la Dirección Actuarial y Económica, que coincide con los términos de los oficios números GP-30.263-15 del 30 de setiembre de 2015 y DAE-0805-2015 del 29 de setiembre 2015, y con el fin de fortalecer financieramente en el corto plazo el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) la Junta Directiva **ACUERDA** :acoger y aprobar las recomendaciones presentadas de la 1 a la 7, según los mismos términos del documento "Fortalecimiento Financiero en el Corto Plazo"*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

*remitido mediante oficio DAE-0805-2015, quedando este como parte del expediente original a esta acta. **ACUERDO FIRME.***

No obstante, es importante indicar que la Junta Directiva CCSS, tiene la facultad de modificar, vía reglamento, las condiciones de otorgamiento de los beneficios del régimen; el párrafo quinto del artículo 3 de la Ley Constitutiva CCSS así lo señala; no obstante, para tal fin no debe obviarse la audiencia pública explicada en el párrafo anterior.

La reforma aprobada modificaría el artículo 5º del Reglamento IVM que actualmente permite anticipar la pensión por medio del retiro con reducción, a aquellas personas con al menos 300 cotizaciones y 60 años las mujeres, 62 los hombres, y que están dispuestas a que se les redujera la pensión en un 1,75% por trimestre de adelanto.

Del párrafo anterior, se evidencia que la Junta Directiva CCSS, eliminó la posibilidad del retiro anticipado con reducción, reformando el artículo 5º del Reglamento del IVM, de la siguiente manera:

- a) Se modifica de 300 a 360 el número mínimo de cuotas, para solicitar esta opción (Pensión anticipada con reducción) a la edad de 60 años las mujeres y 62 los hombres y rige a partir del 1 de noviembre del 2015. No obstante, deben respetarse los 18 meses de transición establecidos por la Sala Constitucional, por lo tanto entra en rigor a partir del 01 de mayo del 2017.
- b) Modificar de 360 a 420 el número mínimo de cuotas a partir del 1 de mayo del 2017, el cual respetando los 18 meses de transición entrará en vigor a partir del 01 de diciembre del 2018.
- c) Modificar de 420 al límite de cuotas establecido en el reglamento del IVM (450 las mujeres y 462 los hombres) a partir del 1 de diciembre del 2018, y entra en rigor a partir del 01 de junio del 2020.

El cambio aprobado por la Junta Directiva se estima regirá a partir del 01 de noviembre del 2015, donde debe respetarse los 18 meses de transición establecidos por la Sala Constitucional, por lo tanto, tal modificación reglamentaria posiblemente entraría en rigor a partir del 01 de mayo del 2017.

Cuando el monto de la pensión anticipada por reducción, es inferior al de la pensión mínima vigente al momento de realizar el cálculo, el beneficio se deniega. Esto ya había sido aprobado por la Junta Directiva en el art. 24º de la sesión 8679 del 18 noviembre de 2013; lo anterior no aplica para el cálculo normal (sin reducción).

Es decir, con la eliminación del retiro anticipado con reducción, se excluye el párrafo tercero del artículo N° 5, y los párrafos cuarto y quinto del artículo N° 24º del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

En adición, se determinó que la Junta Directiva CCSS, aprobó otras medidas para fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, según se lee:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

- a) Subvención en la pensión mínima: a partir del 1 de enero del 2016, se presentará una facturación al Estado en todos aquellos casos donde el cálculo del monto de la pensión resulte inferior al monto de pensión mínima, que en este momento asciende a €129.522,00 para lo cual el Estado en su condición subsidiaria aportará la diferencia de conformidad con los estudios elaborados anualmente, por la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS.
- b) Fortalecer las acciones que se están realizando, en procura de la tramitación y cobro a las empresas públicas del Estado, sujetas a la aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.
- c) Realizar estudios que permitan presentar alternativas que garanticen una mayor eficiencia y diversificación de la cartera de inversiones, que pueda incluir inversión en infraestructura y en títulos del extranjero.
- d) Continuar con las acciones de control y reducción de la morosidad y la evasión, así como avanzar en el proceso de ajuste de la base mínima contributiva.
- e) En cuanto a las cotizaciones requeridas para el fortalecimiento del IVM en el corto, mediano y largo plazo, la Junta Directiva determinó que será un tema sujeto a estudios técnicos y discusión con los sectores sociales, en los próximos años.

## 1.2 SOBRE LA VALUACIÓN ACTUARIAL DE LARGO PLAZO DEL SEGURO DE PENSIONES

Se evidenció con el oficio GP-28.583-15 del 30 de julio, 2015, suscrito por el Lic. Luis Guillermo López Vargas, dirigido a los miembros de la Junta Directiva CCSS, mediante el cual remite la **Valuación Actuarial de Largo Plazo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del 31 de diciembre, 2014**, entre los resultados de la misma se lee que desde el punto de vista probabilístico, las proyecciones actuariales resultan consistentes con las últimas valuaciones actuariales internas para los años: 2008, 2010 y 2012; es decir, en el Escenario Bajo, este Seguro es sostenible hasta el 2027, mientras que en el Escenario Alto hasta el 2042.

Por su parte, según Actuarial resultaría viable en procura de diversificar la cartera de inversiones el tema de desarrollo de obra pública, para tal fin, el Seguro de Pensiones, tendría que cumplir con la normativa en materia de riesgos e inversiones.

La cita Valuación Actuarial, indica un escenario de reforma que considera un nuevo escalonamiento de la prima hasta alcanzar el 14.00%, medida que junto con las demás propuestas podría generar un periodo de sostenibilidad actuarial de poco más de cuatro décadas; ajustes que deberán ser analizados de manera integral por los administradores del Régimen de IVM.

Adicionalmente, se evidenció que con el fin de mejorar la liquidez de corto plazo, y en seguimiento al estudio "*Nota Técnica: Estimación del Monto de Subvención en la Pensión Mínima, Estudio N° 13 de julio de 2015*", una opción es trasladar el costo al Estado, ya sea por medio de una facturación o por medio de



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

un aumento en la prima. Si es de la última forma, se estaría en la situación de una prima adicional que equivale, en las condiciones actuales del 0.60% sobre la masa salarial cotizable.

Se complementa en el presente análisis, la visión de corto plazo y las medidas recomendadas en los estudios correspondientes, en particular, en la Valuación Actuarial de Corto Plazo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte con corte el 31 de diciembre del 2013 (Estudio N° 35, Setiembre del 2014 de la Dirección Actuarial) elaborado por el Actuario Olger Mauricio Pérez Pérez, así como sus ampliaciones.

En la Valuación Actuarial de Largo Plazo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del 31 de diciembre, 2014, se citan las siguientes recomendaciones:

“[...]”

1. *Aumentar la cuota obrera en 1 punto porcentual, de tal forma que se pase de 2.84% a 3.84%, misma que estará vigente del 1° de enero del 2016 hasta el 31 de diciembre del 2019. Por lo anterior, en dicho periodo, la distribución de la prima será como sigue: Patronos: 5.08%, Trabajador: 3.84% y Estado como tal: 0.58%.*
2. *Eliminar el beneficio de jubilación anticipada con reducción, lo cual eliminaría presión al flujo de gastos en el corto plazo.*
3. *Aprobar la facturación al Estado de la subvención para cubrir la diferencia o faltante entre el monto de la pensión que correspondería según la aplicación de la fórmula de cálculo y el monto de la pensión mínima.*
4. *Modificar el Artículo 33 y el Transitorio XI del Reglamento del Seguro de IVM de tal forma, que se lean así:*

#### **“Artículo 33°**

*En cuanto a los ingresos por concepto de contribuciones regirán las siguientes disposiciones:*

- a) *En el caso de los asalariados se cotizará un 14.00% sobre el total de salarios devengados por cada trabajador, según los siguientes porcentajes:  
Patrono: 6.50% de los salarios de sus trabajadores  
Trabajador: 5.50% de su salario  
Estado como tal: 2.00% de los salarios en todos los trabajadores.*
- b) *En el caso de los asegurados voluntarios o trabajadores independientes, la contribución será del 14.00% sobre el total de ingresos de referencia. Correspondiendo al Estado como tal el 1.40% sobre dichos ingresos y a los afiliados y al Estado en su condición de subsidiario de este grupo, el restante 12.60%, según la distribución que hará el reglamento respectivo. Los niveles de contribución aquí establecidos podrán ser variados por la Junta Directiva, de acuerdo con las evaluaciones actuariales que anualmente realizará la Dirección Actuarial.”*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

#### **“TRANSITORIO XI**

La aplicación de las contribuciones establecidas en el artículo 33º se realizará con la siguiente gradualidad:

<b>Periodo</b>	<b>Escalonamiento de la Prima</b>	
	<b>Contribución</b>	<b>Distribución</b>
<i>Del 1º de enero del 2020 al 31 de diciembre del 2024</i>	10.00%	Patronos: 5.25% Trabajadores: 4.00% Estado 0.75%
<i>Del 1º de enero del 2025 al 31 de diciembre del 2029</i>	11.00%	Patronos: 5.50% Trabajadores: 4.50% Estado 1.00%
<i>Del 1º de enero del 2030 al 31 de diciembre del 2034</i>	12.00%	Patronos: 5.85% Trabajadores: 4.75% Estado 1.40%
<i>Del 1º de enero del 2035 al 31 de diciembre del 2039</i>	13.00%	Patronos: 6.15% Trabajadores: 5.15% Estado 1.70%
<i>A partir del 1º de enero del 2040</i>	14.00%	Patronos: 6.50% Trabajadores: 5.50% Estado: 2.00%

La contribución que aplica previo al 1º de enero del 2016 será la misma que la acordada en la Reforma del año 2005.

En cuanto a los asegurados voluntarios y trabajadores independientes, la distribución de las cuotas será acordada anualmente por la Junta Directiva tomando en cuenta las recomendaciones de la Dirección Actuarial.”

5. Solicitar un informe a cada una de las Gerencias de Pensiones y Financiera, sobre las acciones adoptadas en relación con las dos valuaciones actuariales elaboradas por esta Dirección con corte 2011 y 2012”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

*Así las cosas, respetuosamente se remite la citada valuación para su exposición y discusión en el seno de la Junta Directiva. [...]"*

La Ley General de la Administración Pública, señala:

*"Artículo 361.- 1. Se concederá audiencia a las entidades descentralizadas sobre los proyectos de disposiciones generales que puedan afectarlas. 2. Se concederá a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición la oportunidad de exponer su parecer, dentro del plazo de diez días, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia debidamente consignadas en el anteproyecto [...]"*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, dicta:

*"4.2 Requisitos de las actividades de control  
Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:  
a. [...]"*

*e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente. [...]"*

#### *4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda."*

Lo expuesto, obedeció a que la propuesta se deriva considerando lo que dicta el artículo 3 de la Ley Constitutiva CCSS; por su parte, manifestó a esta Auditoría Interna el Lic. Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones, que la reforma presentada es Paramétrica, conforme a los criterios técnicos emitidos por la Dirección Actuarial y Económica, siendo así la audiencia pública será consignada una vez que se realice la publicación en el periódico oficial La Gaceta.

Asimismo, en el siguiente cuadro 2, se establece el rubro de Gasto por Tipología de Vejez, siendo que la Pensión Proporcional y de Retiro Anticipado, han sido dos de los beneficios aprobados en las reformas 2005 y 2007, representando un impacto financiero importante en el Seguro de Pensiones, causando que se tenga que establecer diez años después, nuevamente ajustes para darle sostenimiento en el largo plazo a ese régimen, a saber:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

CUADRO N°2  
GASTO POR TIPOLOGIA DE VEJEZ  
DESDE 2005 HASTA AGOSTO 2015

Año	VEJEZ Ordinaria (A)	PESO RELATIVO	PROPORCIONAL (B)	PESO RELATIVO B/A	Retiro Anticipado C	PESO RELATIVO C/A	TOTAL B+C	PESO RELATIVO B+C	TOTAL GENERAL
2005	116,013,756,670.80	98.97%	1,170,454,483.80	1.00%	32,221,191.00	0.03%	1,202,675,674.80	1.03%	117,216,432,345.60
2006	125,384,836,185.80	95.89%	5,010,452,052.70	3.83%	365,454,539.10	0.28%	5,375,906,591.80	4.11%	130,760,742,777.60
2007	126,659,730,712.20	88.09%	9,181,167,581.40	6.39%	7,941,038,692.10	5.52%	17,122,206,273.50	11.91%	143,781,936,985.70
2008	129,547,948,953.10	80.64%	11,708,645,131.20	7.29%	19,391,379,974.80	12.07%	31,100,025,106.00	19.36%	160,647,974,059.10
2009	129,750,214,827.60	79.21%	11,774,053,781.80	7.19%	22,285,315,784.10	13.60%	34,059,369,565.90	20.79%	163,809,584,393.50
2010	131,239,540,539.00	76.87%	11,781,643,619.00	6.90%	27,701,647,660.60	16.23%	39,483,291,279.60	23.13%	170,722,831,818.60
2011	111,099,180,564.40	73.10%	9,551,694,085.30	6.28%	31,334,465,023.90	20.62%	40,886,159,109.20	26.90%	151,985,339,673.60
2012	111,558,684,624.60	72.01%	9,841,102,850.90	6.35%	33,529,519,146.60	21.64%	43,370,621,997.50	27.99%	154,929,306,622.10
2013	70,730,046,971.80	68.16%	7,489,952,169.70	7.22%	25,557,562,011.50	24.63%	33,047,514,181.20	31.84%	103,777,561,153.00
2014	38,640,260,934.80	67.55%	4,591,048,369.30	8.03%	13,975,363,696.00	24.43%	18,566,412,065.30	32.45%	57,206,673,000.10
<b>TOTAL GASTO ACUMULADO</b>	<b>1,090,624,200,984.10</b>	<b>80.50%</b>	<b>82,100,214,125.10</b>	<b>6.06%</b>	<b>182,113,967,719.70</b>	<b>13.44%</b>	<b>264,214,181,844.80</b>	<b>19.50%</b>	<b>1,354,838,382,828.90</b>
<b>NÚMERO PENSIONES</b>	<b>47,309</b>	<b>63.00%</b>	<b>12,556</b>	<b>16.72%</b>	<b>15,233</b>	<b>20.28%</b>	<b>27,789</b>	<b>37.00%</b>	<b>75,098</b>

Fuente: Sistema Integrado de Pensiones.

Nota: La información suministrada contiene el gasto por pago de pensiones nuevas desde la fecha de aprobación hasta agosto 2015.

Del cuadro 2, se desprende que durante los últimos 10 años, el gasto acumulado en pensiones nuevas de tipología por vejez, ascendió a un billón trescientos cincuenta y cuatro mil ochocientos millones de colones (¢1.354.838.382.828.90) aproximadamente 75.098 pensiones nuevas otorgadas (no incluye las pensiones en curso de pago).

Al respecto, se encuentran 47.309 (63%) Pensiones Vejez Ordinaria, por un monto de un billón noventa mil seiscientos millones de colones (¢1.090.624.200.984.10) equivalente al 80.50%; mientras que el 27.789 (37%) restantes, correspondió a las Pensiones: Proporcional y Retiro Anticipado, que entre ambas representaron la suma de doscientos sesenta y cuatro mil doscientos millones de colones (¢264.214.181.844.80) equivalente al 19.50% en relación con el total general.

En ese mismo cuadro 2, se observan 12.556 (16.27%) de las Pensiones Proporcional que suman ochenta y dos mil cien millones de colones (¢82.100.214.125.10) correspondiente al 6.06%; además, se explican los 15.233 de retiro anticipado con castigo, que ascienden a los ciento ochenta y dos mil ciento trece millones de colones (¢182.113.967.719.70) equivalente al 13.44%, este último beneficio en términos de los efectos de corto plazo tiene un impacto importante en el gasto del Seguro de Pensiones, por lo que si sería conveniente su eliminación; mientras que el primero, se debe ajustar al salario mínimo legal.

Por su parte, se debe tener presente, que la baja inflación, conlleva a un menor crecimiento en los salarios y automáticamente viene a impactar el ingreso por cuotas; asimismo, el desaceleramiento en la tasa de crecimiento de la cartera de inversiones, generaría menos intereses; tales situaciones podrían estar afectando el crecimiento de las reservas del Seguro de Pensiones.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

Como otra causa a considerar, son las tasas de nuevos jubilados utilizadas en la Valuación Actuarial Interna, que recoge el efecto en su totalidad de la reforma del 2007, en la cual, el beneficio de pensiones anticipadas con reducción incrementó el gasto de forma significativa, según los estudios actuariales de corto plazo.

La Dirección Actuarial y Económica, en su estudio señala que en el corto plazo, el efecto negativo descrito con respecto al incremento en el gasto, se compensa con los ajustes de la Base Mínima Contributiva al Salario Mínimo y la restricción sobre las pensiones de vejez anticipada con reducción de beneficio -según reforma del 2007- que fueron adoptadas en diciembre del 2013 y que entraron a regir en el 2015, cuyos efectos se pueden medir una vez que se tenga información disponible sobre nuevas pensiones del periodo 2015-2019.

En este proceso de nuevo de reforma, es fundamental considerar la opinión pública, dado que podría existir descontento y/o desconfianza en la población afiliada y en los diferentes gremios sindicales; que estaría incidiendo en la efectividad y cumplimiento del proyecto de reforma aprobado a nivel del Órgano Colegiado.

### **1.3 SOBRE LA SUBVENCIÓN DE LA PENSIÓN MÍNIMA DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**

En la nota técnica denominada “*Estimación del Monto de Subvención en la Pensión Mínima, Estudio N° 13 de julio de 2015*” emitida por la Dirección Actuarial y Económica, se evidenció la estimación del monto de ₡54 mil millones de colones, pertinente al subvención anualizado por tipo de riesgo: Vejez, Invalidez y Muerte, correspondiente a las planillas de pago del Seguro de Pensiones de los meses de junio y julio del 2010 al 2015 -este último se utilizó el mes de mayo-, la propuesta planteada es que el subsidio que el régimen paga a los pensionados en tal condición, sea asumido directamente por el Estado Costarricense.

En la cita nota técnica, los cálculos podrían estar siendo equilibrados de manera lineal, al considerarse dentro de la hipótesis que el exceso de la Pensión Máxima (de menos otorgamiento), estaría subvencionando la diferencia para pagar la Pensión Mínima (son las que más se otorgan), sin embargo, no se observa en ese análisis, los restantes beneficios otorgados (exceptuando la pensión anticipada) que igualmente estarían subsidiando el monto de la pensión cuando es inferior al mínimo autorizado, como es el beneficio de la cuantía básica vigente que no corresponde al 100% sino que se encuentra entre 52.5% y 43% inversamente proporcional al ingreso respecto del salario mínimo vigente, por tanto, el 47,5% o 57% forman parte de los recursos que contribuyen en mayor medida para financiar las prestaciones de quienes tienen menores ingresos y que aportan menos.

Al respecto, en la nota técnica denominada “*Estimación del Monto de Subvención en la Pensión Mínima*”, literalmente se lee:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

**“De esta forma, el establecimiento de un monto mínimo de pensión, tiene un costo para el régimen, cuyo monto en exceso al que le correspondería al asegurado sin que dicho mínimo existiera, debe ser cubierto por el fondo, vía solidaridad entre los demás asegurados, principalmente por los que tienen salarios más altos, al establecerse un diferenciación en la tasa de remplazo otorgada y un tope máximo de pensión.**

**No obstante lo anterior, debido a que los pensionados con un tope máximo de pensión apenas representan un 1% de todos los pensionados, mientras que los que se les otorga una pensión mínima resultan cerca de un 43%, resulta fundamental una participación más activa por parte del Estado.”** (El subrayado y resaltado no pertenece al original)

Asimismo, la metodología utilizada no señala porque fue estimado solo cinco años como periodo base para el cálculo respectivo, según se observa en siguiente cuadro 3 del 2010 a Mayo 2015:

**CUADRO 3**  
**RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**  
**Monto de Subvención Anualizado Según Riesgo y Año 2010-2015**  
**(Cifras en millones de colones)**

Año	Tipo de Pensión			Total
	Vejez	Invalidez	Muerte	
2010	15.123,26	15.253,16	7.346,63	37.723,05
2011	17.729,30	16.643,94	8.194,03	42.567,28
2012	19.216,63	16.956,88	8.622,43	44.795,94
2013	21.634,20	17.886,72	9.490,44	49.011,35
2014	23.860,00	18.178,29	10.050,03	52.088,32
2015	25.023,02	18.328,78	10.564,42	53.916,21

Fuente: Dirección Actuarial y Económica

Se desprende del cuadro 3, que el monto de subvención del Riesgo de Vejez registró ¢15 mil millones colones en el 2010 creciendo en ¢25 mil millones de colones a mayo del 2015. Asimismo, el Riesgo de Invalidez, paso de ¢15 mil millones a ¢18 mil millones de colones respectivamente para esos mismos años y por su parte, el Riesgo de Muerte de ¢7 mil millones a ¢10 mil millones de colones; ese crecimiento del gasto de los cinco años evaluados, sumarían en total ¢54 mil millones de colones, representando un 0.6 puntos porcentuales sobre la estimación de la masa salarial anual.

Asimismo, se evidenció que el decrecimiento en los porcentajes de subvención sobre el salario promedio, a mayo 2015 tuvo una leve disminución en los porcentajes de subvención sobre la Pensión Mínima, lo que en promedio rondaría el 40%, eso por efecto posiblemente del aumento en el monto de



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

la Base Mínima Contributiva que produjo un valor más ajustado entre la Pensión correspondiente y la Pensión Mínima.

Lo expuesto, se determinó en la nota técnica **“Estimación del Monto de Subvención en la Pensión Mínima-Julio 2015”**, realizada por el actuario Olger Mauricio Pérez Pérez, Dirección Actuarial y Económica, entre los resultados se lee:

*“[...] se tiene un crecimiento constante en el total de pensionados causantes que se les pagó una Pensión Mínima, donde se pasó de poco menos de 65 mil en enero de 2010 hasta llegar a casi 80 mil en mayo de 2015. El riesgo de Vejez es el que más ha crecido, pasando de casi 25 mil hasta alcanzar 35.704 pensionados, mientras el riesgo de Invalidez se ha mantenido muy constante alrededor de los 30 mil, mientras que los de Muerte aumentaron 3.731 causantes en el período.  
[...]*

**De la misma forma que el caso del número de causantes, se puede notar que el monto de subvención que se está otorgando a los pensionados con Pensión Mínima tiene un comportamiento creciente, donde se pasó de poco más de 2.6 mil millones de colones en enero de 2010 hasta alrededor de 4.1 mil millones de colones en mayo de 2015.**

**También, el riesgo de Vejez es el que ha experimentado el mayor crecimiento con 886 millones de colones, mientras que el riesgo de Invalidez creció poco más de 312 millones de colones y el riesgo de Muerte casi 284 millones de colones. [...]**

***Hay que hacer notar como el caso de Vejez, pasó de tener un monto de subvención muy parecido al caso de Invalidez en el año 2010, a tener una mayor participación del total en el año 2015 y con una tendencia creciente, lo anterior, posiblemente se debe a que muchos de los nuevos pensionados de Vejez son del tipo proporcional o reducida, lo que provoca que los montos castigados no superen la Pensión Mínima y se tienen que complementar, esto por cuanto la modificación que se realizó en el año 2013 para el caso de la pensión reducida no se ha podido aplicar hasta hace muy poco debido al plazo de 18 meses que establece la Sala IV para que se hagan efectivas dichas modificaciones.***

***Así, en el riesgo de Vejez se pasó de un monto de subvención de poco más de 15 mil millones en el año 2010 a un poco más de 25 mil millones de colones en el año 2015. Para Invalidez, se pasó de poco más de 15 mil millones a poco más de 18 mil millones de colones. Mientras tanto, en el caso de Muerte, en el año 2010 el monto de subvención rondaba los 7 mil millones y se pasó en el año 2015 a más de 10 mil millones de colones. En total, podemos notar un comportamiento creciente en el monto de subvención donde para este año se esperaría un gasto por subvención cercano a los 54 mil millones de colones, que llega a representar 0.6 puntos porcentuales sobre la estimación de la masa salarial de este año. [...]***



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

**Podemos notar una tendencia decreciente en los valores de los porcentajes de subvención en todos los riesgos, que posiblemente esté ligado al aumento que se ha tenido en las bases mínimas contributivas, lo que ha provocado que los salarios promedios se eleven y por tanto los montos de pensión que le hubiese correspondido están mucho más cercanos a los valores de la Pensión Mínima.**

*Es importante subrayar como en el caso del riesgo de Vejez, los porcentajes de subvención son considerablemente elevados, llegando en la última planilla de estudio al 96,75% del salario promedio cotizado y en los meses de junio de 2010 y enero de 2014 superaron los 300% de porcentaje de subvención.*

*En los casos de Invalidez y Muerte, el comportamiento ha sido más estable, con unos leves incrementos en los primeros tres meses considerados y luego una tendencia hacia la baja con decrecimiento cada vez menores, en procura de una estabilización.*

*De manera global, podemos ver que el porcentaje de subvención que se está otorgando en la pensión ronda el 40%, pero con una leve tendencia hacia la baja, producto posiblemente al aumento en la Base Mínima Contributiva que ajustó los salarios promedios y por tanto los porcentajes de subvención sobre dicho salario.*

*Los riesgos de Vejez y Muerte son los que tienen mayor porcentaje de subvención sobre la pensión, que en promedio del período analizado rondó un 42% el primero y un 45% el segundo. Mientras que en el caso de Invalidez, el promedio estuvo cercano a los 33% de subvención respecto a la pensión pagada. [...]*

**Por el hecho de que la Base Mínima Contributiva se está haciendo corresponder paulatinamente al Salario Mínimo Legal y que esto tiene una relación directa con el salario promedio cotizado para el cálculo de la pensión, se espera que se siga esa tendencia hasta llegar a una estabilización cercana al 30% del monto de la pensión.** [...] La letra negrita y subrayada no pertenece al original.

La Dirección Actuarial y Económica<sup>4</sup>, determinó que si las condiciones se mantienen, se esperaría una estabilización en el porcentaje de subvención sobre la Pensión Mínima del 30%, debido a la correspondencia entre la Base Mínima Contributiva (BMC) y el Salario Mínimo Legal (SML), lo que incide directamente en el salario promedio que se utiliza actualmente en el cálculo de la Pensión según el beneficio establecido.

---

<sup>4</sup> Nota Técnica "Estimación del monto de subvención en la Pensión Mínima", Julio 2015.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

La nota técnica plantea alternativas de sostenimiento, entre estas establecer la obligación del Estado para que mediante una subvención, cubra la diferencia entre el monto de pensión resultante de la aplicación de la fórmula de cálculo vigente de la pensión mínima; sin embargo, se considera en el análisis que la Junta Directiva en la sesión 8682, artículo 26°, celebrada el 28 de noviembre, 2013, aprobó a partir del 01 de Diciembre del 2013 modificar el beneficio de pensión reducida por vejez, de modo que ninguna persona pueda anticipar el retiro establecido en el artículo 5°, 24° y transitorio VI; por cuanto, al incrementarse progresivamente la Base Mínima Contributiva (BMC), la misma se estaría equiparando a un 100% del Salario Mínimo Legal del Trabajador No Calificado Genérico (SML) al 01 de octubre de 2019, quiere decir, que dicha reforma se planteó para darle sostenibilidad financiero y actuarial al régimen; por tanto, deja entrever que al establecerse ese nuevo compromiso al Gobierno, tal subvención finalizaría al 2019 cuando se alcance la relación BMC/SML, dando por finiquitado el monto que podría estar cobrándosele al Estado, siendo así ese auxilio económico sería de muy corto plazo.

Se transcribe el artículo 2º de la sesión número 8679, celebrada por la Junta Directiva CCSS el 18 de noviembre del 2013, mediante el cual se establece lo siguiente:

*"2. Encargar a la Gerencia Financiera para que, en coordinación con la Dirección Actuarial y Económica, presenten, en un plazo máximo de ocho días, el ajuste en la Escala Contributiva de los Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios, acorde con la Base Mínima Contributiva establecida a partir del 01 de diciembre del año 2013. Asimismo, en el mes de agosto de los restantes años y hasta el 2019, la Gerencia Financiera, en coordinación con la Dirección Actuarial, deberá presentar a Junta Directiva el ajuste en la Escala Contributiva de los Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios, acorde con la Base Mínima Contributiva establecida para los restantes años y hasta el año 2019".*

Asimismo, en el artículo 26º, de la sesión número 8682, celebrada el 28 de noviembre del 2013, la Junta Directiva de la Institución, estableció el siguiente cronograma de ajuste en la Base Mínima Contributiva:

<b>Fecha de ajuste</b>	<b>Relación % BMC / SML</b>	
01 de Enero del 2014	57.70%	<i>Dónde: BMC es la Base Mínima</i>
01 de Octubre del 2014	64.75%	
01 de Octubre del 2015	71.80%	
01 de Octubre del 2016	78.85%	
01 de Octubre del 2017	85.90%	
01 de Octubre del 2018	92.95%	
01 de Octubre del 2019	100.00%	

*Contributiva y SML es el Salario Mínimo Legal del Trabajador No Calificado Genérico, vigente en todo momento.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

Para la Dirección Actuarial y Económica, lo expuesto obedece a que muchos de los nuevos pensionados de Vejez son del tipo de Pensión Proporcional o Reducida, incidiendo la primera en el salario promedio utilizado en el cálculo de la citada Pensión Mínima y siendo que la segunda genera una carga importante en el gasto del Seguro.

Asimismo, se ha estimado que el número total de pensionados causantes que se les otorga una Pensión Mínima, crece cada vez más de acuerdo con cada una de las planillas de pago (periodo 2010 a mayo 2015). El Riesgo de Vejez es el que ha aumentado con 10.785 pensionados a mayo del 2015, en términos absolutos<sup>5</sup> viene a representar aproximadamente la suma de €886 millones de colones, mientras que el Riesgo de Invalidez, creció en €312 millones de colones y el Riesgo de Muerte en €284 millones de colones.

Tal situación provoca que algunos de los montos castigados no superan la Pensión Mínima y se tienen que complementar, por cuanto la modificación que se realizó en el 2013 para el caso de la Pensión Reducida no se ha podido aplicar hasta que se cumpla el plazo de 18 meses que estableció la Sala IV para que se hagan efectivas los cambios reglamentarios; eso se convierte en una estabilización en el porcentaje de subvención estimado sobre la Pensión Mínima, que asciende al 30%, incidiendo en el salario promedio utilizado en el cálculo de tal beneficio.

Además, el porcentaje de subvención sobre el salario promedio tiene un valor alto, principalmente el Riesgo de Vejez, que en algunos casos superó el 300% del salario promedio, eso debido al aumento en el monto de la Base Mínima Contributiva.

#### 1.4 SOBRE LA VALUACIÓN ACTUARIAL EXTERNA

Se evidenció que con fundamento en las consideraciones y recomendación del administrador del contrato N° 2014-000002-00 contenidas en los oficios **DAP-1106-2015** del 03 de agosto del 2015 y **DAP-1169-2015** del 17 de agosto del 2015 respectivamente, el criterio de la Comisión Técnica CCSS-SUPEN según oficio **CTVA-003-15** del 12 de agosto del 2015, así como los acuerdos adoptados por la Comisión Administrativa contemplados en la minuta 10-2015; la Junta Directiva CCSS en el artículo 28° de la sesión número 8796, celebrada el 27 de agosto de 2015, aprobó el inicio del procedimiento sancionatorio, cobro de daños y perjuicios y de resolución del contrato N° 2014-000002-00, suscrito entre el señor Eduardo Melinsky, la Caja Costarricense de Seguro Social y la Superintendencia de Pensiones, derivado de la Licitación Pública Internacional N° 2013LI-000001-05101, promovida para la *“Contratación Externa de Servicios Profesionales por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social y la Superintendencia de Pensiones para generar una Valuación Actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte con corte al 31 de diciembre del 2013”*.

<sup>5</sup> Nota técnica *“Estimación del Monto de Subvención en la Pensión Mínima-Julio 2015”*.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

En el oficio F-1029-2015 del 2 de setiembre, 2015, suscrito por el Lic. Minor Calvo Vargas, Jefe Oficina de Fiscalía, dirigido a esta Auditoría Interna, en lo que interesa se lee:

*“[...] una persona física o jurídica que brinde servicios en Ciencias Económicas para que sus trabajos tengan valor y eficacia legal deben obligatoriamente estar incorporadas a este Colegio Profesional. Cualquier ejercicio de actividades profesionales al margen del cumplimiento de requisito legal de incorporación a nuestro Colegio, no es válido ni legítimo desde el punto de vista jurídico.*

*[...] el efecto de realizar alguna actividad profesional sin estar autorizado por el Colegio, como se indicó anteriormente sería en realizar un ejercicio ilegítimo de la profesión, asimismo, la respuesta la otorga el artículo 19 de la Ley 7105, sería ineficaz desde el punto de vista legal.”*

En el Contrato número 2014-000002-00 Licitación Pública Internacional No.2013LI-0000001-05101, resolución de adjudicación sesión Junta Directiva Artículo 55 de la sesión 8694, denominada “Contratación externa de servicios profesionales por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social y la Superintendencia de Pensiones para generar una Valuación Actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte con corte al 31 de diciembre del 2013”, en la cláusula décima sexta: Resolución y Rescisión del Contrato, cita:

*“La CCSS, siguiendo el procedimiento ordinario que establece la Ley General de la Administración Pública, según lo dispuesto por la Sala Constitucional en el Voto N° 4431 del 1° de abril del 2011, podrá resolver el contrato sin responsabilidad alguna, en caso de incumplimiento grave de cualesquiera de las obligaciones contraídas por parte de **EL CONTRATISTA**. También podrá rescindirlo por razones de interés público, caso fortuito o fuerza mayor, siempre y cuando se comunique la decisión con la debida antelación al **CONTRATISTA**, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan, todo de conformidad con lo estipulado la Ley de Contratación Administrativa, su Reglamento y Normativa conexas aplicables.”*

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, los artículos 308 siguientes y concordantes de la Ley General de la Administración Pública y los artículos 11, 14, 34, 93, 94, 100 inciso d y 100 bis siguientes y concordantes de la Ley de Contratación Administrativa; artículos 204, 217 siguientes y concordantes con el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, así como lo establecido en el artículo 4 inciso c. del Modelo de distribución de competencias en contratación administrativa y facultades de adjudicación de la Caja Costarricense de Seguro Social, la Gerencia de Pensiones recomendó a la Junta Directiva instruir la designación del órgano director del procedimiento para la resolución del contrato N° 2014-000002-00, así como determinar las eventuales responsabilidades administrativas y patrimoniales del contratista que correspondan. Dicho órgano



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

deberá estar integrado conjuntamente por profesionales de esta institución y la Superintendencia de Pensiones, con formación en Derecho y con el apoyo y asesoramiento de un actuario de cada institución.

Tal situación obedeció, a que los productos entregados por el Consultor Dr. Eduardo Melinsky no reunieron los requisitos técnicos necesarios y solicitados en la Valuación Actuarial al Seguro de Pensiones, según Licitación Pública Internacional No. 2013LI-0000001-05101. Por tanto, la Junta Directiva CCSS mediante acuerdo en firme aprueba la resolución de término del contrato N° 2014-000002-00 de marras, siendo que la Gerencia de Pensiones deberá gestionar una nueva contratación para contar con el estudio externo actuarial requerido para este Régimen.

El no contar con una valuación actuarial externa, incide en el interés público perseguido en esa contratación, impidiendo tomar decisiones oportunas en cuanto a la sostenibilidad financiera que requiere el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte en los próximos años, en razón de adoptar medidas que permitan nuevamente extender el sostenimiento y así sucesivamente teniendo como norte el equilibrio estacionario, en procura de evitar una insuficiencia de ingresos en el fondo y por ende, que no se tomen recursos de las reservas, sino mantener **el principio de reservas no decrecientes sino más bien crecientes**; el actuar de manera oportuna evitará migrar y/o cambiar el sistema de financiamiento de Capitalización Colectiva que actualmente se cuenta a un sistema de financiamiento de Reparto Puro como el IVM, que en caso de presentarse resultaría de un alto costo para la población costarricense e incumpléndose con los principios fundamentales de la Seguridad Social, entre otros, el de “Solidaridad” y “Equidad”, los cuales se constituyen en dos pilares fundamentales de este seguro.

## CONCLUSIONES

En los últimos años se han realizado una serie de estudios actuariales internos y se ha contado con el análisis externo del Organismo Internacional del Trabajo, que han coincidido en el sentido que los costos del seguro crecerán más rápidamente que los ingresos, y que de ese efecto surgiría un desequilibrio financiero actuarial si no se toman las medidas correctivas oportunamente.

Los plazos para que ocurra un agotamiento de la prima actual varían, sin embargo, se predice que la prima será insuficiente dentro de aproximadamente 20 años, lo cierto es que aún bajo condiciones de relativa eficiencia en la gestión del sistema actual, el problema se presentará al cabo de un periodo que desde la perspectiva actuarial podría calificarse de corto plazo.

Se debe tener presente, que de la Sostenibilidad Financiera-Actuarial dependen las pensiones de todos los trabajadores afiliados al sistema; ha sido de manifiesto de la Dirección Actuarial y Económica que el costo del Régimen de IVM, medido como relación del gasto con respecto a los salarios crecerá hasta superar la tasa de cotización del 10.50<sup>6</sup> por ciento, de forma tal que ésta se tornará insuficiente hacia el

---

<sup>6</sup> Reglamento del Seguro de Pensiones: Transitorio XI La aplicación de las contribuciones establecidas en el artículo 33º.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

2040, en ese escenario, el seguro alcanzará un estado de insolvencia total entre el 2043 y el 2048 cuando la hipótesis apuntan a un agotamiento por completo de sus reservas; por tanto si no se toman las medidas oportunas y pertinentes, como es una nueva reforma reglamentaria, efectivamente la situación financiera será insostenible y se convertiría en un colapso total en razón de garantizar el pago de los beneficios en el largo plazo no solo a los pensionados actuales sino más evidentemente a las generaciones futuras.

Se observa en la presente evaluación, que las Pensiones denominadas Proporcional y Retiro Anticipado, han sido dos beneficios aprobados en las reformas del 2005 y 2007, que han impactado negativamente en las finanzas del Régimen de IVM, ante un alto incremento del gasto; de ahí la importancia de lo aprobado por la Junta Directiva CCSS, que con la eliminación del retiro anticipado con reducción, viene a reformar principalmente el párrafo tercero del artículo número 5, y los párrafos cuarto y quinto del artículo 24° del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; sin embargo, dichos cambios pueden verse afectados, al no existir participación de la ciudadanía y de los gremios sindicales, como se ha indicado en este informe, la audiencia pública implica informar, permitir el acceso a información y datos que de otra forma no tiene alcance un tercero interesado, de ahí que se dé esa oportunidad de acceso popular, como un ejercicio democrático de altísimo valor, pues permite la participación y legitimación ciudadana ante los acuerdos que aprobados por los Administradores de este Régimen.

Lo anterior, implica que el acceso a la información de datos y criterios técnicos, sean de insumo ante esa audiencia pública, que coadyuvará a que la decisiones que se tomen en torno a cualquier ajuste del Seguro de Pensiones, considere brindar una mejor condición a los afiliados del régimen.

Asimismo, es importante señalar que en el 2005 el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte tuvo ajustes importantes de reforma estructural y paramétricas, de ahí que se ve necesario que la Gerencia de Pensiones valore también cambios estructurales en este Seguro, como se plantea de que se convierta en un Sistema de Protección Integral que articule la protección básica y la complementaria mediante un esquema mixto de financiamiento que incluya las modalidades de capitalización y reparto, ambos con sujeción a los principios de la Seguridad Social.

El estudio también reitera que la Junta Directiva aprobó en la sesión 8682, artículo 26°, celebrada el 28 de noviembre, 2013, un aumento en la Base Mínima Contributiva (BMC) en relación con el Salario Mínimo Legal (SML) del trabajador no calificado, con el fin de ajustar el aporte a la realidad del mercado salarial, dado que la BMC/SML al 01 de octubre de 2019 alcanzaría el 100%, por tanto, en caso de acoger la recomendación de la Dirección Actuarial y Económica, de que el Estado Costarricense asuma el pago de la subvención que se está evidenciando con respecto a la Pensión Mínima, se debe estimar un nuevo escenario actuarial referido a la subvención estatal propuesta, considerando para tal caso lo aprobado por el Órgano Colegiado, por cuanto según se entiende del criterio técnico analizado, existe una estabilización en el porcentaje de subvención sobre la Pensión Mínima que ronda el 30% debido a la



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

correspondencia entre esas dos variables<sup>7</sup>, lo que incide directamente en el salario promedio que se utiliza en el cálculo de la pensión, de ser así, la diferencia que se espera tendría que ser subvencionada por el Gobierno sería hasta el 2019, por tanto, se convertiría en una medida de sostenimiento financiero de muy corto plazo, no obstante, se debe definir si con las medidas aprobadas en el 2013 están contribuyendo a disminuir el subsidio que actualmente brinda el régimen a los beneficiarios respectivos.

Es urgente que el Seguro de Pensiones, tenga una nueva Valuación Actuarial Externa, con el fin no sólo de dar tranquilidad a nivel interno del régimen, sino también a la ciudadanía en general, en cuanto a si los recursos proyectados son suficientes para hacer frente a los pasivos que se generarán por el otorgamiento de las prestaciones económicas a sus beneficiarios y en consecuencia determinar la prima que permita equilibrar el nivel de ingresos con los gastos esperados. Y además, establecer nuevas fuentes de financiamiento, con el fin de que contribuya al crecimiento de las reservas del mismo.

## RECOMENDACIONES

En aras del Sostenimiento Financiero Actuarial que requiere el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, se proponen las siguientes recomendaciones, a las cuales se les establece un tiempo de ejecución contado una vez que cada unidad administrativa tenga recibido el presente informe; las acciones que se ejecuten para su cumplimiento recaen en la Administración Activa quién tomará las decisiones y acciones que estimen necesarias partiendo de los resultados determinados por esta Auditoría Interna.

## GERENCIA DE PENSIONES

1. En la publicación relacionada con la modificación reglamentaria del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, correspondiente a los cambios reglamentarios aprobados en setiembre del 2015 por la Junta Directiva CCSS; misma que se hará en el periódico oficial La Gaceta; considerar solicitar criterio a la Dirección Jurídica para valorar la conveniencia de promover el espacio de audiencia pública establecido en el artículo 361 de la Ley de Administración Pública, con el propósito que se otorgue oportunidad manifiesta a terceras partes interesadas.

Además, una vez publicado en el periódico oficial la Gaceta, las modificaciones al Reglamento y/o marco normativo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, efectuar los ajustes en los sistemas de información del citado Seguro y establecer una divulgación adecuada a los colaboradores y terceros interesados.

---

<sup>7</sup> Base Mínima Contributiva con respecto al Salario Mínimo Legal



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

## **PLAZO: 6 MESES. DE CONFORMIDAD CON LOS RESULTADOS DEL HALLAZGO 1.1**

2. Realice los trámites de contratación de la Valuación Actuarial Externa de Largo Plazo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte; cuyos resultados y recomendaciones tendrán que ser de conocimiento, discusión, análisis y aprobación de las instancias pertinentes de la Institución.

Asimismo, valorar la Audiencia Pública (según considera el artículo 361 de la Ley General de Administración Pública), que se estima como un espacio previo de discusión y observaciones a cualquier ajuste que pueda tener el Reglamento del Seguro de Pensiones, producto de los resultados que emita la citada Valuación Actuarial Externa de Largo Plazo del IVM.

## **PLAZO: 1 AÑO. DE CONFORMIDAD CON LOS RESULTADOS DEL HALLAZGO 1.4**

### **GERENCIA DE PENSIONES Y DIRECCIÓN ACTUARIAL Y ECONÓMICA**

3. Valorar desde el punto de vista administrativo, financiero, actuarial, jurídico y legal, si el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, puede convertirse en un Sistema de Protección Integral que articule la protección básica y la complementaria mediante un esquema mixto de financiamiento que incluya las modalidades<sup>8</sup> de capitalización y reparto, ambos con sujeción a los principios de la Seguridad Social.

Para tal fin se debería establecer o ajustar el marco normativo operativo, financiero y contable y disponer con los criterios legales respectivos. Además, con la aprobación de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

El propósito de esta recomendación es establecer nuevas fuentes de financiamiento al Seguro de Pensiones, a efectos de que un porcentaje de las utilidades del Sistema de Capitalización Individual, puedan engrosar las reservas del Sistema de Reparto, y además, la propuesta del sistema mixto apunta a los afiliados de mayores ingresos.

---

<sup>8</sup> La principal diferencia entre el Sistema de Capitalización Individual y el Sistema de Reparto, es la forma de financiamiento de las pensiones. En el Sistema de Reparto la pensión de cada persona se financian en parte con los aportes (cotización) que realizan los trabajadores activos y el Estado, por lo tanto, el dinero aportado va a un fondo común con el cual se financian las prestaciones. En el Sistema de Capitalización Individual, cada afiliado posee una cuenta donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna de las modalidades de pensión. Por otra parte, el Sistema de Reparto se caracterizaba por tener cotizaciones indefinidas y beneficios definidos. Es decir, el monto de la pensión no se relacionaba necesariamente con lo aportado durante la vida activa, sino con las características de la Caja de Previsión a la que se perteneciera y con el cumplimiento de ciertos requisitos que daban derecho a una pensión previamente definida. Fuente: <http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-2818.html>



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

## **PLAZO: 1 AÑO. DE CONFORMIDAD CON LOS RESULTADOS DEL HALLAZGO 1.1 al 1.3**

### **A LA DIRECCIÓN ACTUARIAL Y ECONÓMICA**

4. Considerando los resultados de la nota técnica denominada “*Estimación del monto de subvención en la Pensión Mínima*”; realizar un nuevo escenario actuarial referido a:
  - a) Estimar el impacto de la evolución de la Base Mínima Contributiva en relación con el fortalecimiento Financiero del Seguro de Pensiones; es decir, considerar, al 01 de octubre de 2019 la Base Mínima Contributiva en razón del Salario Mínimo Legal alcanzaría el 100%.
  - b) Incluir en el análisis el impacto y efectos generados por el incremento progresivo de la Base Mínima Contributiva en las finanzas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.
  - c) Analizar la participación del 40% que resta la actual cuantía básica de pensión, y que podría también de manera solidaria subvencionando las Pensiones Mínimas otorgadas.
  - d) En la metodología utilizada, justificar el periodo considerado (2010-2015) dado que podría considerarse desde la aprobación de la reforma del 2005.
  - e) Concilie las alternativas de sostenimiento definida en la Valuación Actuarial de Largo Plazo de IVM al 31 de diciembre de 2014 y en la nota técnica “*Estimación del monto de subvención en la Pensión Mínima*”; entre las que se encuentran que se apruebe la facturación al gobierno de la subvención para cubrir la diferencia o faltante entre el monto de la pensión que correspondería según la aplicación de la fórmula de cálculo y el monto de la pensión mínima; cuyos resultados deberá estimar si el cobro al Estado Costarricense es permanente o el periodo que correspondería su aplicación.

## **PLAZO: 6 MESES. DE CONFORMIDAD CON LOS RESULTADOS DEL HALLAZGO 1.2 y 1.3**

5. Que la Dirección Actuarial y Económica, remita a la Gerencia de Pensiones el criterio técnico solicitado en la recomendación 4 anterior; para que la misma valore y proceda con acciones según los resultados y recomendaciones que contenga dicho documento.

Asimismo, que la Gerencia de Pensiones presente a conocimiento de la Junta Directiva de la Institución, los resultados y acciones según la atención de lo indicado en el párrafo anterior, lo cual deberá estar acompañado de una propuesta de acuerdo para la aprobación respectiva.

Por otra parte, si se aprueban modificaciones que afecten el Reglamento del Seguro de Pensiones, que la Gerencia de Pensiones realice el procedimiento de reforma reglamentaria conforme se encuentra establecido a nivel institucional.

El propósito de esta recomendación, es determinar en qué porcentaje o periodo se extiende la estabilización de la subvención sobre la Pensión Mínima; así como, el impacto del sostenimiento



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

financiero-actuarial de la correspondencia entre la Base Mínima Contributivo y el Salario Mínimo Legal.

### **PLAZO: 6 MESES. DE CONFORMIDAD CON LOS RESULTADOS DEL HALLAZGO 1.2 y 1.3**

#### **COMENTARIO DEL INFORME**

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, mediante el oficio número 49944 del 16 de noviembre, 2015, se realiza convocatoria para comunicar los resultados obtenidos en el presente informe.

A continuación se encuentran los comentarios de la Administración Activa:

- a. El Lic. Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones, señaló:

*“Respecto de la recomendación 1 del informe presentado, se considera que es importante el criterio de la Dirección Jurídica sobre el tema del espacio de audiencia pública establecido en el artículo 361 de la Ley de Administración Pública, una vez obtenido el criterio jurídico se procederá conforme derecho corresponda.*

*Sobre la recomendación 4 y 5, se espera que el tema de Subvención del Estado se considere y analicen por parte de esa Auditoría, las observaciones emitidas por el Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial y Económica en el comentario del informe.”*

- b. El Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial y Económica, manifestó:

*“1. En el informe se hace referencia al artículo 361 de la Ley de Administración Pública, en cuanto a la necesidad de una audiencia pública. Así mismo, el informe indica que por razones de interés público se puede considerar improcedente hacer la audiencia. Sería conveniente que la Jurídica se pronuncie respecto a la luz del interés público y la autonomía institucional, ya que no recuerdo que en anteriores reformas a SEM e IVM se haya invocado ese artículo. Dependiendo del criterio jurídico, se podría modificar la recomendación N° 1 y N°2, en lo concerniente a la audiencia pública.*

*Hay que tener presente, que una recomendación como esta puede afectar drásticamente los logros alcanzados hasta ahora para poder mejorar el flujo de efectivo del Régimen. Así mismo, repercutiría en la sostenibilidad a largo plazo. Es importante recalcar, que el beneficio de pensión reducida por anticipo de edad genera distorsiones en el sistema, que impactan fuertemente el corto y mediano plazo, pues repercute de diversas formas en el sistema; por un lado adelanta el gasto esperado en un promedio de tres años por pensionado, extiende el periodo de disfrute, conduce a una menor recaudación de cotizaciones y reduce los posibles rendimientos en el lapso de adelanto. Por lo*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

*anterior, este tipo de beneficio tiene un impacto muy serio para el fondo en el corto plazo, tal como se puede comprobar en el cuadro N° 2 del informe. Ese impacto, cada vez se irá aumentando, no sólo por el envejecimiento, sino también por el bajo costo que significa para el asegurado, con el agravante de que al no ser la pensión de vejez una jubilación en el sentido estricto, para el caso del sector privado existe la posibilidad de aprovechar la situación para adelantar la pensión, aceptando el castigo y seguir laborando, con lo cual se obtiene un doble ingreso.*

2. *Se estima conveniente eliminar o replantear la recomendación N°4, con fundamento en las siguientes consideraciones:*

a. *La existencia de cálculos de pensión que resulten menores al monto mínimo de pensión, obedece principalmente a dos factores (magnitud de la base mínima contributiva, y salarios acogidos a excepciones). Ahora debe tenerse presente que el hecho de que la Base Mínima Contributiva llegue a ser igual al Salario Mínimo Legal en el año 2019, no significa que desaparezca esa diferencia, ya que el ingreso de referencia es el promedio de los últimos 20 años, por lo que ese ingreso aún mucho después del 2019 seguirá conduciendo a cálculos de pensión inferiores a la pensión mínima. Esa diferencia es apenas un elemento que influye en el costo para IVM, ya que hay otros elementos relacionados con la densidad de cotización, periodo de disfrute, protección de los riesgos de invalidez y muerte, en los cuales el fondo sigue financiando su costo de manera solidaria.*

*Se debe tener presente que el establecimiento de una Base Mínima Contributiva, está muy relacionada con el nivel económico y salarial en el mercado laboral, constituyendo un piso sobre el cual se debe cotizar. Tal base debe ser razonable, y aunque al final resulte o permita una relación indirecta del monto de la pensión, no es el resultado de una fórmula que relaciona la pensión mínima con el monto mínimo de contribución. Es decir, no resulta de una operación a priori en la cual se identifique el nivel mínimo de ingreso que se debe gravar para mantener ese beneficio. Por eso, el resultado de aumentar la BMC al SML, es un aporte importante para el mantenimiento del beneficio de pensión mínima pero no el suficiente, pues en ese último intervienen una serie de factores adicionales.*

b. *Debe tenerse presente, que de la diferencia del 40% a que se hace referencia en punto c) de esa recomendación N°4, solo una pequeña parte puede estar subvencionando la pensión mínima, ya que muchas de esas pensiones pertenecen al 40%, también está siendo sujetas del principio de solidaridad. Hay que advertir que, como el seguro de IVM es de prestación definida entonces el beneficio recibido no está en función directa con las contribuciones recibidas. De esta forma, por la naturaleza del modelo de prestación definida, los beneficios no tienen una correspondencia directa con los aportes, y por tanto tampoco la tienen con los ingresos cotizables. En algunos casos el beneficio puede ser menor y en otras mayor. Es*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax: 2539-0888  
Apdo: 10105

*precisamente ahí, en donde le principio de solidaridad entra a funcionar, como mecanismo de redistribución.*

*El replanteamiento de esta recomendación obedece a que no tiene sentido realizar un nuevo escenario sobre los elementos ahí expuestos. En caso de no se elimine y se replante, la recomendación lo que podría decir es: **“Elaborar un estudio sobre el impacto de la evolución de la Base Mínima Contributiva en el fortalecimiento Financiero del Seguro de IVM”**. Si se elimina tendría que eliminarse la recomendación N°5.”*

## VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA

Se consideró lo indicado por el Lic. Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones, para que se solicite criterio a la Dirección Jurídica sobre la conveniencia de promover el espacio de audiencia pública.

De lo comentado por el Lic. Luis Guillermo López Vargas, esta Auditoría valoró ajusta el punto a) de la recomendación 4, para que en vez de *“Proyectar la subvención en la Pensión Mínima al 01 de octubre de 2019, fecha en la cual la relación Base Mínima Contributiva en razón del Salario Mínimo Legal alcanzaría el 100%”*, se lea:

- a) Estimar el impacto de la evolución de la Base Mínima Contributiva en relación con el fortalecimiento Financiero del Seguro de Pensiones; es decir, considerar que al 01 de octubre de 2019 la Base Mínima Contributiva en razón del Salario Mínimo Legal alcanzaría el 100%.

## ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

Licda. Xiomara Rodríguez Álvarez  
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Randall Jiménez Saborío  
JEFE, SUBÁREA INGRESOS-EGRESOS

Lic. Olger Sánchez Carrillo  
SUBAUDITOR INTERNO-JEFE ÁREA a.c.

OSC/RJS/XRA/wnq

Ci: 2