



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Al contestar refiérase a: **ID-124708**

AS-AFINPE-0118-2024

30 de septiembre de 2024

Máster

Marta Esquivel Rodríguez, presidente

PRESIDENCIA EJECUTIVA-1102

Ingeniera

María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, gerente a.i.

GERENCIA GENERAL-1100

Licenciado

Jaime Barrantes Espinoza, gerente

GERENCIA DE PENSIONES-9108

Estimadas señoras y señor:

ASUNTO: Oficio de asesoría sobre el fortalecimiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, ante los resultados presentados en la Valuación Actuarial con corte a diciembre de 2022.

De conformidad con las potestades y competencias que le confieren a los Órganos de Fiscalización y Control, los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno y en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna para el 2024, se procede a emitir la presente asesoría con la finalidad de promover el fortalecimiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, ante los resultados derivados de la Valuación Actuarial con corte al 31 de diciembre de 2022.

Cabe resaltar que, esta Auditoría emitió el oficio AD-AFINPE-0012-2024 "Oficio de advertencia sobre la oportunidad en la elaboración, presentación de la Valuación Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte" con fecha del 21 de febrero de 2024, mediante el cual se resaltaba la necesidad de disponer con una valuación actuarial que presentara información actualizada, permitiendo una comprensión precisa de la situación financiera y actuarial del Seguro de Pensiones, a efectos de fundamentar las decisiones estratégicas y trascendentes por parte de la Junta Directiva, el cuerpo gerencial y otras instancias externas sobre el accionar institucional y la sostenibilidad de ese Seguro.

En ese sentido, dicha valuación fue presentada ante la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, durante la sesión 9478, celebrada el 12 de septiembre de 2024, conforme el oficio PE-DAE-0658-2024 en el cual se adjunta la "Valuación Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte al 31 de diciembre 2022", siendo aprobada en esa misma sesión.

Sobre este particular, es importante acotar que una valuación actuarial requiere de una rigurosidad técnica, la cual no ha sido revisada en el presente documento, sin embargo, lo que se pretende es que a partir de los resultados acreditados en la citada valuación, se generen los medios para una discusión sobre el futuro del IVM más informada y consistente con la necesidad imperiosa de que el fondo de pensiones sea sostenible, motivo por el cual, esa Auditoría estima relevante externar una serie de consideraciones que se detallan a continuación:

1. Consideraciones de la Valuación Actuarial con corte a 2022.

La Valuación Actuarial del IVM con corte de diciembre de 2022 tuvo un horizonte de proyecciones comprendido entre el año 2023 al año 2121, para este periodo es posible bajo la técnica actuarial mostrar la posible evolución futura del fondo de pensiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, con el fin de disponer de información que sirva de insumo con suficiente anticipación, para adoptar medidas correctivas que amplíen y también garanticen la continuidad de la protección por medio de pensiones en el largo plazo.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En esos términos, se identifican 3 momentos críticos en la evolución del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, a saber: 1. **La Insuficiencia de los ingresos con respecto a los gastos**, 2. **La insuficiente de los ingresos y los intereses producidos por la reserva con respecto a los gastos** y finalmente, 3. **La insuficiencia ingresos, los intereses y la reserva para hacer frente a los gastos**. Estos momentos son sujetos a sensibilización mediante el uso de variables como el rendimiento de las inversiones y el crecimiento de los salarios, según se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Resumen de momentos críticos y escenarios
Valuación Actuarial IVM, a diciembre de 2022

Inversiones ¹ / Salarios ²	Escenario Bajo (1.5%)	Escenario Base (2%)	Escenario Alto (2.5%)	Momento Crítico	
				Año	Orden
Escenario Bajo (3%)	2044	2047	2049	2035	1
Escenario Base (3.5%)	2045	2047	2050	2041	2
Escenario Alto (4%)	2045	2047	2050	2047	3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Valuación Actuarial del IVM con corte al 31 de diciembre de 2022.

Considerando el cuadro anterior, en el escenario base, el primer momento crítico se presentaría eventualmente en el año 2035, el segundo en el 2041 y finalmente el agotamiento de la reserva se daría en el 2047, siendo que este último momento crítico una vez sometido a los escenarios de sensibilización, podría reducirse al 2044 o alcanzar el 2050. Es importante resaltar que estos resultados incluyen el impacto de la reforma del régimen que empezó a regir a partir de enero del presente año y asumen el cumplimiento de las obligaciones corrientes del Estado, no así, el pago de la deuda acumulada. Bajo estos términos, se muestra la comparación de los momentos críticos proyectados en la valuación actuarial anterior:

Cuadro 2
Comparación de Momentos Críticos según las Proyecciones Financieras

Momento Crítico	Proyección VA IVM 2018	Proyección VA IVM 2022	Años de Variación
1	2021	2035	14
2	2030	2041	11
3	2037	2047	10

Fuente: Elaboración propia a partir de las Valuaciones Actuariales del IVM con corte al 31 de diciembre de 2018 y 2022.

Según se observa, el año de agotamiento de la reserva se extendió en 10 años en la valuación del 2022 con respecto a la del 2018, lo cual se constituye en un claro indicio de cuál sería eventualmente el efecto de la reforma que consistió en modificar la posibilidad de pensión anticipada, la forma en la que se determina el importe de pensión y la cuantía adicional en caso de postergación. Es decir, el impacto de medidas de este tipo, que tienen un efecto directo en la reducción de los beneficios, no es significativo y no se constituye en una solución a largo plazo.

Por tanto, es criterio de este Órgano de Fiscalización y Control que las futuras estrategias o medidas que se generen para extender la sostenibilidad del IVM, deben priorizarse en aquellas que no tengan una incidencia únicamente en los beneficios, tales como: el aumento de primas y edades de contribución, con el propósito de

¹ Análisis de sensibilidad del rendimiento esperado de las inversiones.

² Análisis de sensibilidad de la tasa de incremento de los salarios.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

promover la afiliación y permanencia de nuevos cotizantes, quienes en lugar de percibir que sus eventuales beneficios están siendo desmejorados, requieren ser incentivados con mejores condiciones para su futura pensión. Es decir, la confianza, credibilidad y expectativas de la población sobre su pensión puede jugar un rol fundamental en la voluntad de formar parte de los cotizantes de este régimen de capitalización colectiva, es decir, como una medida que influya en la reducción y prevención de la informalidad, aspecto que, también afecta al Seguro de Salud.

En ese orden de ideas, la necesidad de estrategias para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte ha sido una materia de discusión recurrente, ampliamente abordada por esta auditoría, la administración activa, la Superintendencia de Pensiones, así como sectores del ámbito social y político, entre otros. Particularmente, la referida valuación actuarial recopila las principales alternativas que en su oportunidad han sido mencionadas, sin embargo, bajo el énfasis de la presente asesoría, es menester reiterar aquellas que no tienen un impacto directo en los beneficios de los futuros pensionados, tales como las siguientes:

- El compromiso estatal de cumplir con sus obligaciones corrientes con el régimen, así como la amortización de la deuda acumulada.
- La redistribución de los aportes patronales de otras instituciones como el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF)
- La pensión consumo que busca esencialmente destinar una porción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los aportes.
- Diversificar y optimizar las inversiones de los fondos de la reserva.
- Otro tipo de impuestos específicos que se destinen al IVM.

Según se indicó, se tienen otras alternativas como la eliminación del retiro anticipado en la mujeres, la uniformidad del porcentaje de cuantía básica de la pensión, o que el pensionado asuma gradualmente la contribución al Seguro de Salud, entre otras, sin embargo, se considera que su efecto se constituiría en un desmejoramiento de los beneficios actuales, que se traduciría en un potencial descontento entre los cotizantes actuales y futuros, así como de los distintos sectores en general, por lo que resultaría idóneo que se evalúen opciones adicionales a las mencionadas anteriormente.

En síntesis, esta Auditoría con la presente asesoría incentiva en que este régimen valore medidas de tipo estructural que no recaen en el ámbito de acción institucional, sino que su relevancia trasciende a nivel país, por lo que el dialogo y busca de soluciones entre todos los actores involucrados de la sociedad es un factor indispensable y determinante para contribuir con la consecución de los objetivos del Régimen en cuanto a su sostenibilidad y entrega de beneficios a los cotizantes con criterios de oportunidad, calidad y buen trato.

2. Elaboración de Valuaciones Actuariales Externas

El Reglamento del artículo 42 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social establece en sus artículos 7, 8 y 9, la obligación y aspectos para tener en cuenta en la contratación de valuaciones actuariales externas, según se cita:

“Artículo 7º-De las Valuaciones Externas. Las valuaciones actuariales externas tanto para el Seguro de Salud como para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), se realizarán cada cuatro años o cuando la Junta Directiva así lo determine. Dichas valuaciones deberán seguir los principios básicos del seguro solidario a ser evaluado, los principios serán determinados por la Dirección Actuarial y Económica.

Artículo 8º-Del proceso de contratación de las valuaciones externas. La contratación de valuaciones actuariales externas se desarrollará de conformidad con lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Para tales efectos, la contratación de la valuación actuarial del seguro de salud será responsabilidad de la Gerencia Médica, y la contratación de la valuación actuarial del seguro del IVM, será responsabilidad de la Gerencia de Pensiones.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En ambos casos dichas Gerencias coordinarán con las instancias técnicas competentes, sobre las especificaciones metodológicas y administrativas, así como los aspectos a evaluar. Se podrán considerar para contratación, tanto oferentes privados, como organizaciones internacionales especialistas en la materia; todos los oferentes deben estar debidamente acreditados.

Artículo 9º-De las metodologías empleadas en las valuaciones externas. La metodología básica a ser aplicada por el oferente seleccionado deberá ser consistente con los sistemas de financiamiento que caracterizan al seguro a ser evaluado. La metodología será enviada a consulta a los entes nacionales técnicos en la materia, tales como, pero no exclusivamente limitadas a, la Superintendencia de Pensiones, para que emitan recomendaciones, que la institución podrá o no considerar.

Adicionalmente el oferente podrá hacer aportes complementarios metodológicos, más allá de la metodología básica consensuada, de acuerdo a las buenas prácticas actuariales e internacionales vigentes en el momento.”

En esos términos, este Órgano de Fiscalización y Control tiene conocimiento de que está pendiente la elaboración de las valuaciones actuariales externas, tanto para el Seguro de Salud como el de Pensiones bajo los términos establecidos en los citados artículos, además, de que se tiene previsto como una actividad preparatoria la reforma al citado artículo 8, con el fin de que en lugar de que estas valuaciones sean gestionadas por la Gerencia Médica y de Pensiones, respectivamente, estén a cargo de la Gerencia General, con el fin de que esta disponga de la participación de otras gerencias y del respaldo técnico necesario.

Lo anterior, incide directamente en la oportunidad en la que pueda concretarse la contratación y elaboración de una valuación actuarial externa por parte de un tercero independiente con competencia técnica y profesional debidamente acreditadas para garantizar la rigurosidad técnica y profesional de una actividad de esta naturaleza, motivo por el cual, particularmente ante el contexto actual del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, la disposición de una valuación actuarial externa como insumo adicional para la toma de decisiones, reviste vital importancia.

Por tanto, además de que existe una obligación reglamentaria para que las valuaciones actuariales externas se realicen cada cuatro años, la situación del IVM amerita que se disponga de la información suficiente y competente para la toma de decisiones, siendo este tipo de estudios una oportunidad de disponer de un criterio independiente y objetivo que garantice la transparencia y razonabilidad de los resultados.

Es por lo descrito que esta Auditoría estima importante valorar agilizar las gestiones para que a la brevedad se disponga de una valuación actuarial externa que se constituya en un insumo adicional para el proceso de análisis, diálogo y consenso nacional sobre estrategias que incidan de manera contundente en la Sostenibilidad del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, como el principal fondo de pensiones del país. Para la cual no necesariamente se debe concretar la propuesta de reforma reglamentaria sobre el responsable de contratar dicha valuación, sino que en el caso del IVM, no se identifica ningún impedimento para que la Gerencia de Pensiones realice las gestiones correspondientes conforme al Reglamento del artículo 42 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social vigente.

3. Consideraciones finales

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte bajo los resultados de la valuación actuarial interna con corte a 2022, podría agotar su reserva aproximadamente en el año 2047, en caso de que no se adopten estrategias orientadas a su fortalecimiento. Con la presente asesoría, este Órgano de Fiscalización y Control considera importante que las estrategias que eventualmente se planteen no impliquen un desmejoramiento de los beneficios actuales, sino que, por el contrario, se busque que este fondo de pensiones genere confianza y ofrezca condiciones atractivas para la permanencia e incorporación de nuevos cotizantes, incluyendo al sector informal del empleo, que a junio del 2024 ascendía a 846,452 personas en esa condición.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En ese sentido, es cierto que estrategias como las descritas se podrían escapar del ámbito de acción institucional, dada su transversalidad a nivel país, sin embargo, la CCSS debe asumir un rol protagónico en la coordinación y la promoción de espacios de dialogo por ejemplo por medio del equipo de trabajo conformado el 12 de diciembre de 2022 por la Gerencia de Pensiones, con participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo, Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Hacienda y técnicos de la Caja, así como la generación de soluciones viables y consensuadas con los demás sectores involucrados del ámbito político y social, que realmente garanticen que el IVM se configure como un fondo sólido, confiable y de calidad para la población costarricense.

Asimismo, la elaboración con prontitud de una valuación actuarial externa es una oportunidad para disponer de mayores insumos en la toma de decisiones, principalmente si ésta es realizada por un organismo internacional con experiencia en el ámbito actuarial y de seguridad social. Además, estas valuaciones pueden ofrecer una valiosa fuente de información que complemente las valuaciones actuariales internas, considerando la periodicidad con que esas son elaboradas, promoviendo la confianza, garantizando la razonabilidad de los resultados y reforzando transparencia que facilite la toma de decisiones.

Adicionalmente, considerando que el corte de la presente valuación actuarial es a diciembre de 2022, es esencial definir la periodicidad y la fecha de corte para la elaboración de la nueva valuación actuarial interna, tomando en cuenta que el artículo 6° del Reglamento del artículo 42 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, establece que se efectuarán a lo sumo cada dos años o cuando la Junta Directiva lo solicite.

Por lo anteriormente expuesto, a fin de aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones, se informa a la Administración Activa sobre lo descrito, para que sea considerado en el marco del fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, donde la institución debe asumir como prioritario un rol de liderazgo en la promoción de espacios de dialogo nacional con líneas claras en cuanto al énfasis de las estrategias que se requieren para evitar afectaciones en los beneficios, credibilidad y confianza en el seguro de pensiones, al mismo tiempo que se garantice su sostenibilidad. Además, resulta importante que se valore la conveniencia de agilizar las gestiones para disponer de valuaciones actuariales tanto internas como externas con mayor frecuencia y también la posibilidad de solicitud de apoyo o acompañamiento de organismos internacionales especializados en la materia, para apoyar la toma de informada y técnicamente fundamentada.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA



M. S.c. Olger Sánchez Carrillo
AUDITOR

OSC/RJS/ACC/MZS/JJFS/NUS/ams

C. Máster Carolina González Gaitán, directora, Dirección Actuarial y Económica - 1112
Auditoría - 1111

Referencia: ID-124708