



AS-AFINPE-214-2022

12 de diciembre de 2022

Licenciado

Gustavo Picado Chacón, gerente

GERENCIA FINANCIERA-1103

EN SU CONDICIÓN DE PRESIDENTE DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA DEL FRAP

Licenciado

Víctor Fernández Badilla, director

DIRECCIÓN DEL FRAP-1182

Máster

Luis Guillermo López Vargas, director

DIRECCIÓN ACTUARIAL Y ECONÓMICA-1112

Estimados señores:

ASUNTO: Oficio de asesoría sobre los resultados de la Valuación Actuarial del FRE, período 2021.

En cumplimiento de las actividades consignadas en el Plan Anual Operativo de esta Auditoría, para el período 2022 y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, se informa sobre las consideraciones en cuanto a la evaluación a cargo del Área Auditoría Financiera y Pensiones denominada "Auditoría de Carácter especial relacionada con los resultados de la Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados al 31 de diciembre de 2021".

Es importante indicar que el inicio de la citada evaluación fue informado mediante oficio AI-1892-2022 del 25 de noviembre de 2022, dirigido al Lic. Víctor Fernández Badilla, director de la Dirección del Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo, así como al Máster Luis Guillermo López Vargas, director de la Dirección Actuarial y Económica. En ese sentido, una vez realizado el proceso de revisión preliminar por parte de esta Auditoría, se obtuvieron los siguientes resultados:

Antecedentes

1. En el informe ASF-163-2021 del 17 de diciembre de 2021, esta Auditoría Interna alertó sobre los riesgos relacionados con la eventual liquidación del Fondo de Retiro de Empleados ante el proyecto de ley N° 21 824 "Ley para derogar los Regímenes de pensiones complementarias especiales" y recomendó que se solicitara un análisis técnico a la Dirección Actuarial sobre el impacto financiero de una posible liquidación del FRE, donde se plantearan las conclusiones y riesgos financieros para el Seguro de Salud, en caso de presentarse este evento.
2. En el estudio EST-0040-2022 de abril de 2022, referente al costo de una eventual liquidación del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS, en el marco del Proyecto de Ley 21824, emitido por la Dirección Actuarial, se concluyó que el valor presente actuarial de las pensiones en curso de pago al 31 de diciembre de 2021 se estimaba en ¢325 688 millones de colones (sin considerar revaluaciones) y que con los niveles de reserva era posible respaldar el 69.49% de los compromisos financieros del fondo. Además, ante la eventual liquidación se requeriría de manera casi inmediata trasladar toda la reserva a las operadoras, dejando un saldo al descubierto de ¢17 629 millones, lo cual implicaría para la institución realizar un aporte aproximado anual de ¢14 338 millones de colones, con un tiempo de recuperación de 16 años, debido a que a partir del año 2034 el valor presente actuarial de los ingresos netos positivos ascendería a ¢139 495 millones de colones.



3. El proyecto de Ley N°21824 “Ley para derogar los Regímenes de Pensiones complementarios especiales continúa su trámite en la Asamblea Legislativa, según consulta realizada a la página web de la asamblea, al 28 de noviembre de 2022¹, fue sometido a primer debate, resultando en la remisión de 137 mociones para análisis en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales. En ese sentido, el texto propuesto más reciente a la fecha es el siguiente:

“ARTÍCULO 2- Refórmense las siguientes normas:

(...)

b) El segundo y tercer párrafo artículo 21 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N.º 17, de 22 de octubre de 1943, que en adelante dirá lo siguiente:

“Artículo 21.-

[...]

Todos los trabajadores al servicio de la Caja gozarán de un régimen especial de beneficios sociales que elaborará la Junta Directiva. Este régimen comprenderá la formación de fondos de ahorro y préstamos, un plan de seguros sociales y los otros beneficios que determine la Junta Directiva, excepto por el de un fondo de retiro.

A los trabajadores que se retiraren voluntariamente de la Caja a partir de la vigencia de esta ley, no se les podrá acreditar derechos en el Fondo de Ahorro y Préstamos, por los servicios prestados hasta la fecha en que comienza a regir ésta, superiores a veinte mil colones. Quedan a salvo los derechos adquiridos al amparo de normas jurídicas anteriores.”

4. La Normativa utilizada por la Dirección Actuarial y Económica para la realización del Estudio la Valuación Actuarial del FRE al 31 de diciembre 2021 incluye:

- La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, Ley número 7 del 22 de octubre de 1943.
- El Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados del CCSS. Aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en sesión ordinaria N°9158, artículo dieciocho, acuerdo segundo, celebrada el 23 de febrero del año 2021 y publicado en la Gaceta N°44 del 4 de marzo de 2021.
- El Reglamento Actuarial, aprobado por el CONASSIF el 30 de agosto del 2016. Entró a regir el 1ro de enero de 2017.
- NPA1, Norma Actuarial en la CCSS N°1: Práctica Actuarial General PE-DAE-NPA-01, de mayo de 2021.

Principales resultados de la Valuación Actuarial del FRE al 31 de diciembre de 2021, EST-0031-2022.

El Estudio de Valuación Actuarial del Fondo de retiro de Empleados de la CCSS, con corte al 31 de diciembre de 2021, código EST-0031-2022 fue emitido en marzo de 2022, por el Act. Juan Ignacio Bustamante, del Área Actuarial, revisado por el Máster Cristian Torres Jiménez, jefe de dicha Área y aprobado por el Máster Luis Guillermo López Vargas, director de la Dirección Actuarial y Económica.

Este estudio consta de 17 apartados, a saber: Información General, Resumen Ejecutivo, Contexto Económico del País, Marco legal del Régimen, Contexto Demográfico del Régimen, Situación Financiero Contable actual del Régimen, Metodología de Valuación y Métodos utilizadas, Resultados de Escenario Base, Análisis de Sensibilidad, Comparativo estudio anterior, Conclusiones, Recomendaciones, Opinión del Actuario y Anexos.

¹ http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Conviene a manera de resumen extraer algunos datos relevantes del referido estudio, como, por ejemplo:

- El número de afiliados activos al fondo a diciembre de 2021 fue de 63 545 colaboradores, con un salario promedio de ₡1 171 154 y una antigüedad promedio de 13.02 años.
- Entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2021 ingresaron 4.207 personas, con un salario promedio de ₡549 625 y una edad promedio de 29.62 años.
- El número total de pensionados al 31 de diciembre de 2021 asciende a 18.785, que se distribuyen en 13.240 Vejez, 3.853 Invalidez, 1.219 Viudez, 348 Orfandad y 125 Otros.
- La pensión promedio es de ₡133 544, siendo un monto de ₡167 494 promedio para vejez, ₡59 996 para viudez, ₡53 447 para invalidez, ₡26 806 en el caso de orfandad y ₡20 849 para otros.
- El monto máximo de pensión es de ₡324 120 y al 31 de diciembre de 2021 un 9.93% de las pensiones otorgadas corresponden a este máximo.
- El gasto en pensiones se concentra en un 88.40% para el riesgo de Vejez, un 8.21% para Invalidez, 2.92% Viudez, 0.37% en el caso de Orfandad y el restante 0.10% para otros.
- El portafolio de inversiones del FRE al 31 de diciembre de 2021 asciende a la suma de ₡226 473 millones, con una tasa promedio de rendimiento nominal anual de 7.41% y una tasa real de rendimiento de 3.98%, considerando el 3.30% de tasa de inflación para ese año.
- La distribución del portafolio de inversiones en cuanto a su plazo es la siguiente: ₡94 001 millones (41.51%) a corto plazo 1 año, ₡77 294 millones (34.13%) a mediano plazo de 1 a 5 años, ₡47 855 millones (21.13%) a largo plazo más de 5 años y ₡7 323 millones (3.23%) corresponden a efectivo, intereses y otros.
- Los ingresos generados producto de la gestión de inversiones tales como; ganancias, negociación de instrumentos, fluctuación cambiaria entre otros, para el año 2021 ascienden a ₡16 931 millones, mientras que los egresos a ₡1 039 millones, resultando ingresos netos de ₡15 892 millones.
- Los ingresos generados producto del aporte patronal sobre los salarios ordinarios para diciembre de 2021 ascienden a ₡24 471 millones.
- Los gastos relacionados con el pago de pensiones y beneficios por separación para diciembre de 2021 ascienden a ₡32 400 millones y ₡156 millones, respectivamente.
- Los ingresos totales del fondo para el año 2021 ascienden a ₡41 402 millones, mientras que los gastos totales a ₡33 595 millones, lo que resulta en ₡7 807 millones de ingresos netos.

Del citado estudio EST-0031-2022 de marzo de 2022 se extraen en resumen los siguientes resultados para el escenario base, considerando el artículo 11, inciso i) del Reglamento Actuarial que establece que las recomendaciones y conclusiones deben ser referidas a este escenario:

- Beneficios devengados:** Si se cierra el fondo y debe hacer frente a las obligaciones por las pensiones ya otorgadas y a la porción de las pensiones futuras de los afiliados actuales con base en los años de servicios que ya brindaron, la reserva y los rendimientos futuros no sería suficiente para hacer frente a dichas obligaciones. El déficit actuarial asciende a ₡712 116 millones y la razón de solvencia es de un 24%.
- Grupo Cerrado:** Considerando el nivel actual de reservas y rendimientos esperados, más los aportes sobre los salarios de los afiliados actuales, no alcanzaría para hacerle frente a las obligaciones derivadas de las pensiones ya otorgadas y las pensiones futuras. El déficit actuarial asciende a ₡388 594 millones, la prima media requerida sería de 4.80% la cual es superior al 2.9% reglamentario, en cuanto a la razón de solvencia esta es de 68%.
- Grupo Abierto:** los aportes de las nuevas generaciones cubrirían parte de las obligaciones del Fondo con los pensionados y afiliados actuales, lo que se traduce en un superávit en el largo plazo. El superávit actuarial asciende a ₡306 790 millones, la prima media se ubica en 2.43%, es decir, menor al 2.90% reglamentario y en cuanto a la razón de solvencia esta es de 117%.



Las recomendaciones que incorpora la valuación actuarial del FRE al 31 de diciembre de 2021, emitida por la Dirección Actuarial y Económica, son del ámbito de acción de la Junta Administrativa del Fondo y refieren a lo siguiente:

1. Que la Dirección Ejecutiva del FRAP realice estudios de monitoreo de las variables que inciden directamente en el gasto del FRE. Entre las variables que se pueden monitorear se encuentran: la cantidad de beneficiarios anuales, montos de las pensiones por beneficiario, gastos administrativos (y cualquier otra que la administración considere prudente). Se debe advertir cualquier comportamiento inusual de acuerdo con los valores observados en años anteriores.
2. Que la Dirección Ejecutiva del FRAP actualice la distribución relativa de los activos netos del Fondo que conforman las reservas, según los resultados que se presentan en el Cuadro N°30 de este estudio. De conformidad con lo que se indica en el artículo 10 del Reglamento del FRE, para el caso de la Reserva para las pensiones en curso de pago, los ajustes contables deben realizarse de forma anual conforme lo establece el reglamento, según la distribución relativa respectiva.

Principales resultados de la Auditoría Externa sobre la Valuación Actuarial del FRE al 31 de diciembre de 2021.

La valuación actuarial del FRE para el año 2021 preparada por la Dirección Actuarial y Económica fue sujeta a un proceso de auditoría externa por un profesional independiente, que concluyó que si bien es cierto existen oportunidades de mejora, estas no afectan la confiabilidad de los resultados y por tanto, se trata de un instrumento idóneo para la toma de decisiones y es un indicador transparente y fidedigno del estado de solvencia actuarial del FRE.

Conviene indicar que la Auditoría Actuarial Externa tenía por objetivo asegurar a los usuarios de la valuación actuarial del FRE, que el actuario responsable ha seguido con los principios de la práctica actuarial establecidos como lo son: la rigurosidad científica, razonabilidad de los supuestos y transparencia de la información, así como los lineamientos y estándares actuariales, con el fin de obtener una opinión profesional e independiente sobre la razonabilidad del estudio actuarial.

En ese sentido, las recomendaciones de la auditoría externa sobre la valuación actuarial del FRE, emitida por un profesional externo independiente, corresponden tanto a la Administración del FRE como a la Dirección Actuarial y Económica, según se indica:

1. Con respecto a los datos que se utilizan en la valuación actuarial anual, se recomienda a la Administración del FRE:
 - Revisar que las bases de datos de los pensionados en curso de pago no incluyan los montos de los pagos retroactivos efectuados en el último mes previo a la fecha de extracción de los datos.
 - Realizar esfuerzos para recopilar información histórica de los salarios que permita efectuar un análisis detallado de los salarios de referencia para complementar los datos que actualmente se utilizan en la preparación de la valuación actuarial anual:
 - Realizar esfuerzos para recopilar información consolidada relativa a los montos a los que tendría derecho el afiliado en caso de separación derivados de los aportes efectuados en el pasado, así como sus rendimientos.
2. En relación con los supuestos que se utilizan en la valuación actuarial anual, se recomienda a la Administración del FRE y a la Dirección Actuarial y Económica:
 - Analizar la incorporación de las tablas dinámicas regulatorias para modelar la mortalidad de las poblaciones de viudos y huérfanos y en caso de que se mantenga un supuesto diferenciado, revelar en el informe de valuación actuarial la justificación correspondiente.



- Analizar las tablas de probabilidades de separación para determinar si es pertinente actualizarlas.
 - Revisar las probabilidades de abandono de estudio utilizadas en la valuación actuarial anual y revelar en el informe de valuación actuarial que se están considerando dichas probabilidades, junto con su justificación técnica.
 - Revisar las escalas salariales utilizadas en el estudio de valuación actuarial y revelar en el informe que se están considerando dichas escalas, así como la fuente utilizada en su construcción.
3. Para los balances actuariales bajo la metodología de beneficios devengados, se recomienda a la Administración del FRE y a la Dirección Actuarial y Económica:
- Considerar la reserva a valor de mercado, de conformidad con lo requerido en el documento SP-A-247-2021 de la Superintendencia de Pensiones.
 - Revisar el cálculo del valor presente de los beneficios de separación para excluir el efecto de los aportes futuros.
4. Con respecto al contenido del informe de valuación actuarial anual y considerando los requerimientos del Reglamento Actuarial, se recomienda a la Administración del FRE y a la Dirección Actuarial y Económica:
- Incorporar el análisis de las pérdidas y ganancias.
 - Presentar el análisis comparativo de las poblaciones esperadas y efectivas observadas al final del año.
 - Incluir las proyecciones demográficas por año, de los activos y pensionados.

Conclusiones

La Valuación Actuarial del FRE para el 31 de diciembre de 2021, muestra como parte de sus resultados que bajo la metodología de Beneficios Devengados el déficit actuarial sería de ₡712 116 millones y la razón de solvencia 24%. En el caso del Grupo Cerrado, este déficit sería de ₡388 594 millones, con una prima media de 4.8% y una razón de solvencia de 68%, por otro lado, en el caso del grupo abierto, se presenta un superávit actuarial de ₡306 790 millones, la prima media se ubicaría en 2.43% -porcentaje favorable con respecto al 2.90% reglamentario- y una razón de solvencia de 117%.

Es decir, que aquellas metodologías que plantean una modificación en la forma actual de operar del fondo, ya sea por su cierre o por la limitación de ingreso de nuevos aportantes, demuestran la existencia de un déficit actuarial, entendido este como la imposibilidad del fondo para cumplir con sus obligaciones, mientras que bajo la metodología de Grupo Abierto que plantea la continuidad del fondo como en la actualidad, implicaría eventualmente un superávit actuarial y la capacidad para continuar en un horizonte de 100 años.

En consideración de que los resultados obtenidos en la valuación actuarial del FRE para el año 2021, plantean un escenario claro y razonable sobre la situación actuarial de este fondo, tanto para beneficios devengados, grupo cerrado, grupo abierto y que además dicha valuación fue sujeta a un proceso de auditoría externa que ratificó y consideró los resultados como razonables, transparentes y fidedignos para la toma de decisiones, se estima oportuno suscribir la presente asesoría, con el propósito de enfatizar y reiterar algunos aspectos de relevancia que deben ser adoptados por las unidades involucradas para la gestión apropiada del Fondo Retiro de Empleados.

En esos términos, conviene destacar que tanto la valuación actuarial del FRE emitida por la Dirección Actuarial y Económica, en calidad de instancia técnica, así como la Auditoría Externa, incorporan una serie de recomendaciones que deben ser atendidas por diferentes instancias de la Administración; puntualmente se deben realizar algunas actividades relacionadas en primera instancia con un monitoreo de las variables que inciden directamente en el gasto del FRE, y la actualización de la distribución relativa de los activos netos del Fondo que conforman las reservas, por parte de la Dirección Ejecutiva del FRAP.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Asimismo, en cuanto a los requerimientos de la Auditoría Externa, es de vital importancia que la Dirección Actuarial y Económica, proceda a documentar la revisión respecto a los elementos acotados en cuanto a los datos y los supuestos que se utilizan en la valuación actuarial anual, las mejoras sugeridas para los balances actuariales bajo la metodología de beneficios devengados y finalmente verificar que las valuaciones actuariales contengan todos los componentes establecidos en los requerimientos del Reglamento Actuarial; lo anterior con el fin de aportar mejoras a la preparación de valuaciones actuariales futuras en este fondo.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el proyecto de Ley N°21824 “Ley para derogar los Regímenes de Pensiones complementarios especiales” continúa su trámite en la Asamblea Legislativa y en caso de concretarse, se constituye en un riesgo evidente de insuficiencia de la reserva del fondo para asumir las obligaciones y por tanto, se requerirá establecer las estrategias que técnica y legalmente apliquen para cubrir el déficit que eventualmente se materialice, de manera que, a la luz de los análisis actuariales, resulta indispensable que se continúen con las acciones y medidas necesarias para minimizar la incidencia de los efectos de la aprobación del citado proyecto de ley.

En ese sentido, la Ley General de Control Interno en su artículo 12 referente a los Deberes del Jerarca y los Titulares subordinados establece entre otros, los siguientes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.*
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.*
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.”*

Finalmente, esta Auditoría en el marco de las competencias y potestades de asesoría y consultoría, establecidas en la Ley General de Control Interno, provee este insumo, con el fin de que se continúen con las acciones y estrategias necesarias para minimizar la incidencia de los efectos de una eventual aprobación del proyecto de Ley N°21824 “Ley para derogar los Regímenes de Pensiones complementarios especiales”, además brindar el debido seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones derivadas de la valuación actuarial del FRE al 31 de diciembre de 2021, para garantizar que la Administración Activa a través de este insumo brindado por la Dirección Actuarial logre fortalecer la gestión del fondo. Asimismo, es necesario que se efectúe el debido cumplimiento a las recomendaciones vertidas en el informe de la Auditoría Actuarial Externa sobre la valuación al 31 de diciembre de 2021 del fondo, siendo que se debe remitir a este Órgano de Fiscalización y Control los resultados sobre la atención de cada una de las recomendaciones planteadas por la Actuaría Kemly Arias Sandí en este documento.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M.Sc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/ACC/EMVG/NPQ/JJSF/ghc

C. Lic. David Arguedas Zamora, Gerencia de Pensiones en calidad de secretario del Comité de Auditoría del FRE- 9108
Auditoría

Referencia: ID-79374