



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

ASF-110-2018
04-09-2018

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó conforme al Plan Anual Operativo del Área de Auditoría de Servicios Financieros 2018, con el propósito de analizar de manera integral la razonabilidad de los resultados de la valuación actuarial del fondo de Retiro de Empleados de la CCSS.

La evaluación efectuada de conformidad con los objetivos planteados evidenció los siguientes hechos:

- 1) La revisión a la Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados CCSS al 31 de diciembre 2017 elaborada por la Dirección Actuarial y Económica, evidencia que el contenido de ese documento se encuentra fundamentado conforme a las disposiciones del Reglamento Actuarial para los Regímenes de Pensiones creados por Leyes Especiales y Regímenes públicos.
- 2) La citada valuación actuarial del FRE demostró que el cálculo actuarial se respalda mediante una metodología de proyecciones demográficas, económicas y financieras a largo plazo (100 años), cuyo sustento es la cuantificar los ingresos y egresos futuros, con el objeto de determinar el valor presente, cálculo de prima media y el balance actuarial. Los resultados están fundados en diferentes tipos de escenarios: base, optimista y pesimista, los cuales se enfocan con población abierta y complementariamente con población cerrada.
- 3) Se constató diferencias entre la Administración y la SUPEN respecto al tipo de escenario de población a utilizar en las valuaciones actuariales del FRE ejecutada por la Dirección Actuarial y Económica. Según la Dirección Ejecutiva FRAP, Junta Administrativa FRAP y la Dirección Actuarial y Económica, concuerdan que la metodología apta para valorar actuarialmente el Fondo de Retiro (FRE) es con escenario de población abierta. Sin embargo, la SUPEN es del criterio que la valuación actuarial del FRE debe sustentarse con un escenario de población cerrada y con un escenario de beneficios devengados, basado en lo prescrito en el Reglamento Actuarial CONASSIF-SUPEN.

Asimismo, la Administración Activa y la SUPEN realizaron un conversatorio, donde el Superintendente de Pensiones, definió los lineamientos que debería seguir el Fondo de Retiro de Empleados, citando entre los aspectos más relevantes, que la valuación actuarial del FRE debe analizarse con ambas poblaciones (abierta y cerrada) y evitar un desmejoramiento en la valoración de población cerrada antes los resultados de la población abierta y adoptar aquella en la cual se ajuste razonablemente el Fondo de Retiro de Empleados. Desde esa perspectiva el Superintendente indicó que mientras él ocupe la Superintendencia apoya las decisiones en la dirección correcta.



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

- 4) La Junta Directiva en la Sesión 8516 celebrada el 07 de julio 2011 acordó entre otros aspectos, el traslado definitivo del 1% del Fondo de Estabilidad Laboral, con el fin de robustecer los fondos administrados por el FRAP, distribuyéndose un 0.40% al Fondo de Capital de Retiro (FCRL) y un 0.60% al FRIP. La adición de este 1% con el 3% del aporte patronal de la CAJA que realiza al FRAP conforme al artículo 21 de la Ley Constitutiva, estaría percibiendo 4 puntos porcentuales el FRAP, lo que aparentemente la Institución estaría financiando a ese Fondo un porcentaje superior a lo indicado en la Ley Constitutiva. Por consiguiente, dicha condición requiere de una revisión técnico-legal, con la finalidad de determinar si lo procedente por la Junta Directiva se realizó conforme a los límites establecidos en el artículo 21 de la Ley Constitutiva.
- 5) La Dirección Actuarial y Económica a solicitud de la Junta Administrativa FRE-FRAP, presentó la *"Propuesta de Reforma para los Fondos Obligatorios Institucionales de la CCSS"*, la cual fue aprobada por la Junta Administrativa en la Sesión FRE N° 365 del 17 de octubre 2017. Dicha Reforma está constituida por seis acciones relacionada con una modificación e integración de fondos del FRAP, en procura de dar sostenibilidad del Fondo de Retiro de Empleados. Asimismo, la reforma consideró un período de transición entre la forma de cálculo y derechos de los afiliados próximos a jubilarse, así como una reforma parcial de los artículos 4 y 10 del Reglamento de Fondos de Retiro de Empleados. Se determinó que las Reformas fue remitida por la Dirección Ejecutiva FRAP a la Dirección Jurídica para su revisión legal.
- 6) Los resultados principales de la valuación actuarial del Fondo de Retiro de Empleados CCSS al 31 diciembre 2017, se fundamenta el escenario base con población abierta, lo que evidencia según las proyecciones demográficas, la posibilidad de un desfinanciamiento del FRE, lo cual podría suceder a partir del 2022 y de mantenerse en esa línea provocaría que la reserva se agote antes del 2032. Asimismo, la prima de equilibrio actuarial, que representa el cobro en promedio de un fondo de pensiones para cubrir el plan de beneficios en un plazo definido, se calculó en 2.233% superior a la prima reglamentaria del 2%, lo que significa que los gastos en pensiones crecen a una tasa mayor que los ingresos por aportes., situación que actualmente obliga al FRE utilizar los ingresos generados de las inversiones para cubrir los gastos del Fondo, reduciendo los ingresos por intereses y que consecuentemente conllevaría un desfinanciamiento temporal del fondo sino se establecen medidas de solvencia. En ese sentido, la Dirección Ejecutiva y la Junta Administrativa implementaron un plan de reformas tendiente a un cambio en el perfil de beneficios y el traslado de recursos al FRE, con el fin de dar sostenibilidad financiera a ese Régimen. Sin embargo, tales reformas aún se encuentran en proceso de ajuste y pendiente de aprobación por parte de la Junta Directiva.
- 7) Se constató que la SUPEN realizó el análisis a la *Valuación Actuarial del FRE al 31 de diciembre 2017*, solicitándole a la Dirección Ejecutiva FRAP atender seis requerimientos, entre lo más significativos el suministro de información digital de las proyecciones demográficas y financieras, revisión del balance actuarial de con beneficios devengados, informar el seguimiento que la Junta Administrativa ha dado a la recomendación en relación con el estudio "Est-007-20182", los cuales según indagatoria se encuentran en proceso de atención por parte de la Dirección Actuarial y Económica.



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

- 8) Se determinó que el Área Beneficio por Retiro elaboró el informe “*Situación Financiera FRE*” a solicitud de la Junta Administrativa, cuyo documento se analiza la sostenibilidad financiera del FRE, en especial la Pensión Complementaria en la protección del beneficio a los jubilados actuales y futuros, dada a la brecha financiera que arrastra ese Fondo desde el 2013 a la fecha de hoy, donde los ingresos son menores a los egresos, cuya diferencias son cubiertas con los intereses del portafolio de inversiones del FRE.

Tal informe valora si esta práctica podría mantenerse como estrategia financiera en el mediano plazo y hasta donde podría ocurrir un quiebre en la sostenibilidad del Fondo y con ello recurrir utilizar las reservas para cubrir el déficit financiero. También se analiza el impacto que podría tener la propuesta de Reforma basados en el traslado de fondo para el FRE, en la generación de ingresos destinado a sostener y disminuir los gastos del Fondo. Sin embargo, según las proyecciones realizadas en el mediano plazo hay una mejora del nivel de ingresos del aporte patronal, pero se mantiene por debajo del gasto ordinario, lo que continuaría recurriéndose a los intereses del portafolio para cubrir la brecha entre ingresos y gastos.

Por tales situaciones se emitieron cinco recomendaciones, con el propósito que la administración activa analice en forma integral este fondo y proporcionen en el menor tiempo posible, una solución definitiva orientada a darle sostenibilidad financiera al FRE de cara a los próximos años; o a tomar las medidas que mejor correspondan.



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

ASF-110-2018
04-09-2018

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL RELACIONADA CON EL ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA VALUACIÓN ACTUARIAL DEL FONDO DE RETIRO DE EMPLEADOS DE LA CCSS (FRE) FONDO DE RETIRO DE EMPLEADOS CCSS, U.E. 1182

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se efectuó en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área Servicios Financieros para el período 2018.

OBJETIVO GENERAL

Valorar de manera integral la razonabilidad de los resultados de la Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1- Determinar la metodología y procedimientos utilizados en las valuaciones actuariales realizadas en el FRE.
- 2- Revisar la situación financiera actuarial del Fondo de Retiro de Empleados (FRE), conforme a los resultados obtenidos en el último informe actuarial realizado por la Dirección Actuarial y Económica.
- 3- Comprobar la sostenibilidad financiera relacionada con los aportes, los beneficios y el sistema de financiamiento.
- 4- Constatar elementos de riesgos que pueden originar los desequilibrios financieros y actuariales.
- 5- Identificar las medidas propuestas y las acciones efectuadas por la Administración Activa para mantener el equilibrio financiero.
- 6- Revisar los resultados principales del informe "Situación Financiera FRE" elaborado por el Área Beneficio de Retiro.

ALCANCE Y NATURALEZA

El presente estudio contempló el examinar el marco legal, la metodología de valoración financiera y actuarial del Fondo de Retiro de Empleados (FRE) y riesgos, así como las acciones efectuadas por la Administración Activa para garantizar el equilibrio financiero de ese Fondo, conforme a los resultados de la Valuación Actuarial del FRE con corte a diciembre 2017 realizada por la Dirección Actuarial y Económica (DAE) en marzo 2018. El período analizado comprende el 2017, ampliándose en aquellos casos en que se considera necesario.



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

La evaluación se realiza cumpliendo con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

METODOLOGÍA

El procedimiento metodológico aplicado para alcanzar los objetivos propuestos se consideró lo siguiente:

- Revisión documental suministrada por la Dirección Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo de los Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (FRAP) y del Área Beneficio de Retiro, así como de la Dirección Actuarial y Económica y la Superintendencia de Pensiones y particularmente:
 - Revisión del *Informe Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados (FRE)* con corte al 31 de diciembre 2017.
 - Propuesta de Reforma para los Fondos Obligatorios Institucionales de la CCSS, Número 7, enero 2017.
 - Informe *Situación Financiero FRE* elaborado por el Área Beneficio de Retiro.
 - Revisión de oficios emitidos por la Dirección del FRAP, Área Beneficios de Retiro y SUPEN.
 - Consulta a funcionarios del FRAP y la DAE.

MARCO NORMATIVO

- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, número 17 del 22 de octubre, 1943.
- Ley General de Control Interno 8292 (04 de setiembre, 2002).
- Ley de Protección al Trabajador 7983 del 18 de febrero, 2000.
- Reglamento del Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo de los Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social. (FRAP)
- Reglamento del Fondo de Retiro de los Empleados de la CCSS. (FRE)
- Reglamento Actuarial. Aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)/SUPEN.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.

ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

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 cual indica en su párrafo primero:



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

“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

a) Sobre el Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo de los Empleados de la CCSS (FRAP)

La Junta Directiva de la CCSS con fundamento en el artículo 14 inciso f) de la Ley Constitutiva de la CAJA N° 17 del 22 de octubre 1943 y sus reformas, relacionado con el artículo 21,¹ dicta la aprobación del Reglamento del Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo de los Trabajadores de la CCSS (FRAP), con la finalidad de crear un fondo de los trabajadores de la CAJA que se encontrase laborando en la actualidad o que llegaren a hacerlo en el futuro, contemplado en el presupuesto de salarios ordinarios descrita en el Estatuto de Servicios de la CAJA.

Tales servicios están dispuestos mediante el Fondo de Retiro (FRE) y el Fondo de Ahorro y Préstamo (FAP). A su vez se establece el Fondo de Reserva Institucional para Préstamo (FRIP), cuyo propósito es financiar mediante los rendimientos obtenidos de sus inversiones financieras los gastos de administración, con el fin de garantizar la solidez financiera del FRE y del FAP. El aporte de esos fondos será otorgado por la CAJA correspondiente un porcentaje definido del total de los sueldos ordinarios consignados en el presupuesto.

El Fondo Retiro de Empleados (FRE) está normado conforme al **Reglamento del Fondo de Retiro de los Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social**, señalando los beneficios complementarios a los que ofrece el Seguro IVM mediante un **Régimen Complementario de Protección Básica de Capitalización Colectiva, Solidario** y financiado exclusivamente por la CAJA como patrono. Asimismo, de un **Régimen de Protección Adicional**, que persigue incrementar la pensión complementaria por medio de una contribución voluntaria del trabajador que no podrá ser menor al 1% del salario total, tanto el aporte como lo intereses se capitalizará en cuentas individuales.

¹ Dicho artículo, textualmente señala:

“El Personal de la Caja será integrado a base de idoneidad comprobada, y los ascensos de categoría se otorgarán tomando en cuenta los méritos del trabajador en primer término y luego, la antigüedad en el servicio.

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 retiro, de ahorro y préstamos, un plan de seguros sociales y los otros beneficios que determine la Junta Directiva. La contribución anual de la Caja al Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamos será del 3% de la totalidad de los sueldos ordinarios consignados en su Presupuesto.

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 Retiro, Ahorro y Préstamos, por los servicios prestados hasta la fecha en que comienza a regir esta, superiores a veinte mil colones. Quedan a salvo los derechos adquiridos al amparo de normas jurídicas anteriores.
(Así reformado por el artículo 1 de la ley No. 2479 del 7 de diciembre de 1959.) (El subrayado no pertenece al original).



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

Del citado Régimen de protección básica incluye los beneficios de: **Pensión complementaria en caso de invalidez, vejez o muerte, así como un beneficio por separación de la CAJA.** En ese sentido, el trabajador, tendrá el beneficio de una pensión complementaria, quien al retirarse del servicio activo de la Institución se acoja al derecho de pensión en caso de invalidez o vejez. Igualmente, los derechos habientes del pensionado en caso de fallecimiento, tendrá los beneficios la mismas que establece el Seguro de IVM. En el caso de **“Beneficio por separación”**, es otro incentivo que se otorga beneficio por motivo de separación del trabajador que, por renuncia, mutuo consentimiento, advenimiento del plazo en los contratos a plazo fijo o despido con o sin responsabilidad patronal se separe de la Caja, sin derecho a pensión complementaria. **Adicionalmente, el citado Fondo se financiará con cualquier otro recurso que en caso necesario aporte la CAJA dentro los límites indicados por el artículo 21 de su Ley Constitutiva.**

Sobre el **financiamiento**, el Reglamento del Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo, Artículo 1°, señala que los beneficios que ofrece el FRAP estarían provistos por medio del FRE y del Fondo de Ahorro y Préstamo (FAP), además de un Fondo de Reserva para Préstamo (FRIP), el cual financiará mediante los rendimientos financieros los gastos de administración, así como solventar cualquier déficit de operación que pudiera suceder en el FRE o el FAP.

En ese sentido, conforme al artículo 1° del Reglamento de Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo de los Empleados de la CCSS, señala que el aporte institucional para dichos fondos corresponde al 3% del total de los sueldos ordinarios consignados en el presupuesto. Tal porcentaje se había definido al 2005, que el 2% se destinaria al financiamiento del Fondo de Retiro (FRE), un 0.50% al Fondo de Reserva Capital de Retiro (FCRL) y un 0.50% para el Fondo de Reserva Institucional para Préstamo (FRIP).

En el 2008 el citado aporte patronal había variado en su distribución porcentual, donde el FCRL había incrementado a 0.80% y se había reducido a un 0.20% al FRIP y se mantenía constante el 2% al FRE. En el 2015 se presenta un incremento patronal de la CAJA para el financiamiento del FRAP, proveniente del 1% del Fondo de Estabilidad Laboral (FRE), cuyo traslado fue autorizado según acuerdo de Junta Directiva en el artículo 68 de la Sesión 8516 celebrada el 7 de julio de 2011, donde se indica en el punto 3 *“Que a partir de junio del 2015, el porcentaje anteriormente indicado (1%) se distribuirá de la siguiente manera: 0.40 punto porcentuales para el fortalecimiento del Fondo de Capital de Retiro y 0.60 puntos porcentuales para el fortalecimiento del Fondo de Reserva Institucional del FRAP”*.

En la actualidad el total de aporte directo patronal (CCSS) a los beneficios económicos del FRAP totaliza un 4% (3% facultado por el artículo 21 de la Ley Constitutiva de la CCSS + 1% proveniente del Fondo Estabilidad Laboral). Cabe señalar que sobre este último aspecto será considerado en los hallazgos de este informe.



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

b) Evaluación Actuarial del FRE y acatamiento obligatorio del Reglamento Actuarial aprobado por la CONASSIF/SUPEN

En el Reglamento del Fondo de Retiro (FRE) indica que anualmente se realizará una evaluación actuarial del FRE con corte a la fecha establecida por la Superintendencia de Pensiones, con el fin de estimar los niveles actuariales de las reservas técnicas e investigar el equilibrio financiero y actuarial de dicho fondo. Si tal evaluación establece un déficit, el mismo será financiado por la CAJA dentro de los límites establecido por el artículo 21 de la Ley Constitutiva. Asimismo, la Dirección Actuarial y Económica determinará los ajustes contables de las reservas para pensiones en curso de pago e informará a la Subárea Contable del FRAP el monto estimado para tales reservas.

HALLAZGOS

1- SOBRE LA VALUACIÓN ACTUARIAL AL FONDO DE RETIRO DE EMPLEADOS CCSS (FRE)

Se constató que la Dirección Actuarial y Económica emitió en marzo 2018 el informe denominado “*Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados CCSS al 31 de diciembre 2017*”, el cual lo remitió la Dirección Ejecutiva mediante oficio DFRAP-0606-2017 el 23 de marzo 2018 a la SUPEN, señalando que o que ese informe y sus recomendaciones había sido aprobado por la Junta Administrativa, mediante el Acuerdo Tercero de la Sesión FRE-N° 378 del 21 de marzo 2018. Asimismo, instruye a esa Dirección realizar las gestiones para su debida atención.

1.1 Del informe actuarial en cumplimiento al Reglamento Actuarial emitido por la CONASSIF/SUPEN

La revisión al último informe de Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados CCSS con corte al 31 de diciembre 2017 elaborado por la Dirección Actuarial y Económica en marzo 2018, evidencia que el mismo se fundamentó conforme a las disposiciones del Reglamento Actuarial para los Regímenes de Pensiones creados por Leyes Especiales y Regímenes Públicos sustitutos al Régimen IVM, emitido por la CONASSIF/SUPEN.

La valuación en cuestión se encuentra integrado por nueve apartados, que están en concordancia con el artículo 11 del citado Reglamento, en particular del punto a) hasta el h), alusivo a información general, resumen ejecutivo, contexto económico, contexto demográfico, análisis de la situación actual del régimen, metodología, bases de datos y supuestos, y resultados que incluyen escenario base, (población cerrada y población abierta), comparación de escenarios (actual y anterior), análisis de sensibilidad, proyecciones, conclusiones y recomendaciones.

Por consiguiente, la valuación cumple con lo estipulado con el citado artículo del Reglamento en cuestión.



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

1.2 Metodología aplicada a la valuación actuarial al Fondo de Retiro

En la Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados CCSS con corte al 31 de diciembre 2017, se constata que la metodología o el cálculo actuarial aplicado se basa en el método de proyecciones demográficas y financieras, extendido a un periodo de 100 años, cuya finalidad es pronosticar la posible evolución de un régimen de pensiones del Fondo de Retiro de Empleados del CCSS (FRE), basados en la cuantificación de los egresos e ingresos futuros y con ello determinar los valores presentes, cálculo de la prima media y la elaboración de un balance actuarial.

Las variables financieras relevantes que se estiman en el citado estudio involucran los ingresos por aporte patronal e intereses, gastos en pensiones según riesgo y por separación, y la estimación del costo en el caso de pensiones de curso de pago. Los resultados son valorados anualmente, con la finalidad de determinar las sostenibilidad económica y financiera del Fondo de Retiro, donde se analizan los ingresos y el perfil de beneficios que dispone dicho Fondo en los diferentes escenarios conforme a la sensibilidad de las hipótesis planteadas y con ello, estimar provisiones a largo plazo en relación con la funcionalidad o sostenibilidad de dicho Fondo.

Los aspectos mencionados, sustentan los resultados y recomendaciones fundamentados en un escenario base, un escenario pesimista, un escenario optimista y un escenario de beneficio devengados, los cuales son analizados básicamente con un enfoque actuarial de población abierta y en complementariamente con población cerrada.

1.3 Sobre el tipo de escenario de población a utilizar en las valuaciones actuariales del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS.

La revisión a la documentación emitida por la SUPEN, Dirección del Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo y la Dirección Actuarial y Económica, se observa entre otros aspectos, las discrepancias entre dicho Ente Regulador y la Administración Activa, para definir el enfoque de valuación actuarial entre población abierta o cerrada, que debería aplicarse en los informes actuariales emitidos por la Dirección Actuarial y Económica al Fondo de Retiro (FRE).

La SUPEN ha sido determinantes que tales valuaciones deberían ser analizadas con **población cerrada**, por cuanto lo indicado en el artículo 3 del Reglamento Actuarial (CONASSIF/SUPEN) el FRE se ubica como un Régimen de Pensión Complementaria, es decir, un régimen de pensión de beneficio definido, creado por una Ley especial y no como un Régimen Básico General, que no cumple con las características ni naturaleza para considerarlo en la misma clasificación del Régimen IVM². Según la SUPEN en concordancia con el citado Reglamento, los resultados de la valuación actuarial del FRE, deben revelarse con población cerrada y con beneficios devengados.

² Tal situación es señalada en el oficio SP-161-2018 del 14 de febrero 2018 emitido por la Superintendencia de Pensiones.



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

La Dirección Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo, Junta Administrativa y la Dirección Actuarial y Económica, han manifestado en diversos documentos que la metodología apta para evaluar actuarialmente el Fondo de Retiro de Empleados debe realizarse con un escenario de **población abierta**. Lo anterior, en consonancia con el artículo 1 del Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados, que comprende aquellos trabajadores que se encuentran actualmente laborando con la Institución o aquellos que llegaren a laborar en el futuro dentro de una plaza del presupuesto de salarios ordinarios de la Institución.

Según la posición de la Dirección Actuarial y Económica (DAE), en el citado artículo del Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados, se encuentra implícito el concepto de población abierta, situación que no justifica que una valuación actuarial con población cerrada sea acorde con el FRE, máxime que la Institución concebida como seguridad social de Costa Rica no resulte viable que experimente un decrecimiento en su recurso humano ante una población creciente que demanda mayores servicios de salud lo que resulta inviable una valoración con población cerrada.

Sin embargo, según criterio de la DAE, no significa que el análisis de población cerrada se descarte, sino que se elabore de manera complementaria dentro de la valuación actuarial para determinar la solvencia y el estado financiero del Fondo, en razón que ha sido contemplado dentro dichos informes. En ese sentido, ese aspecto ha sido evidenciado en la “*Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados CCSS al 31 de diciembre 2017*”, donde incorpora el escenario con población cerrada, al especificar la prima media general y el balance actuarial, pero su análisis no es de relevancia dentro de la estructura de la valuación, argumentándose que se ejecuta en cumplimiento de un requisito señalado en el Reglamento Actuarial de la SUPEN.

Se constató que la Dirección Ejecutiva del FRAP y la Junta Administrativa han solicitado en varias oportunidades el criterio legal a la Dirección Jurídica en torno al tipo de población a utilizar en la valuación actuarial del FRE. Si bien la respuesta se ha concretado desde un punto de vista legal se omite lo técnico actuarial al definir el tipo de población a evaluar.

Lo anterior se infiere en el oficio DJ-03827-2017 del 30 de junio 2017, emitido por la citada Dirección Jurídica, que de acuerdo al artículo 21 de la Ley Constitutiva de la CCSS, interpreta “(...) *la existencia de un régimen especial de beneficios sociales a favor de todos los trabajadores de la Institución, cuya elaboración corresponderá a la Junta Directiva de la CAJA. En relación con la existencia de dicho régimen especial de beneficio sociales que elaborará la Junta Directiva de la Caja, debe señalarse que la Institución con fundamento en lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política goza de una grado de autonomía distinto y superior al que se define en términos generales en el artículo 188 de la Constitución, autonomía que en caso concreto le ha otorgado la protestad reglamentaria para regular los asuntos institucionales entre ellos la posibilidad de emitir vía reglamento correspondiente para los beneficios de la Pensión Complementaria y el Capital de Retiro, que tienen su fundamento legal en el artículo 21 de la Ley Constitutiva de la Caja (...). Ahora, bien visto como se indicó se trata de un beneficio social que la Caja otorga a favor de sus trabajadores, y cuya regulación compete a la Junta Directiva de la Caja, mediante la correspondiente promulgación del Reglamento específico, en que no solo se crea el beneficio sino también*



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

las condiciones para su otorgamiento, sino también a los sujetos beneficiados, aspecto que es regulado en el artículo 1 del Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS (...). Siendo que el artículo antes citado, es el que indica desde el punto de vista legal la población que se vería beneficiada con el otorgamiento de los beneficios que otorga el Fondo de Retiro de los Empleados de la Caja, y que por ende debe considerarse para la valuación actuarial del FRE”.

De lo anterior, la Dirección Jurídica concluye: “(...) Se deriva que con fundamento en el artículo 1 del Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS, la población que debe utilizarse desde el punto de vista legal para la valuación actuarial del FRE, comprende aquellos trabajadores que se encuentren laborando al servicio de la Caja en la actualidad o quienes llegaren a hacerlo en el futuro, en una plaza contemplada en el presupuesto de salarios ordinarios, descrita en el Estatuto de Servicio de la Institución”.

En el Acta de la Sesión N° 374 de la Junta Administrativa FRE-FRAP, artículo 5, celebrada 09 de abril 2018, evidencia el conversatorio entre los miembros de la Junta Administrativa y otros funcionarios con el Dr. Álvaro Ramos Chaves, Superintendente de Pensiones, en relación con la aplicación de la metodología de población abierta y población cerrada en las Valuaciones Actuariales del FRE emitidas por la Dirección Actuarial y Económica³. De esa reunión, el Dr. Ramos Chaves señaló entre otros aspectos, lo siguiente:

- *La Superintendencia, no obliga a tomar una decisión sobre el tipo de población a utilizar en el desarrollo de una valuación actuarial, considera prudente incluir en el análisis los dos puntos de vista, tanto para la población abierta, como actualmente se realiza y como para la población cerrada.*
- *Interesa, que el Fondo de Beneficios, vaya en la dirección correcta, por lo que se considera importante informarles a los funcionarios de la Institución por la situación que atraviesa el Fondo de Retiro.*
- *Dentro de los análisis para definir las medidas alternativas, se debe considerar: ¿Cuál es la realidad actual?*
- *Sugiere realizar el ejercicio de aplicar la metodología para ambas poblaciones con el objetivo de analizar las reformas y determinar los cambios necesarios para una adecuada solvencia.*
- *Al comunicar la situación actual del Fondo de Retiro a los funcionarios, estos deben valorar la estructura actual y a partir de ahí analizar las posibilidades reales de acceder a los beneficios vigentes.*
- *Aun cuando la SUPEN, acepta razonablemente los planteamientos presentados por la administración, para cualquier estudio se debe observar el marco normativo y señalamientos emitidos por el CONASIFF, quienes han definido el instrumento para población cerrada.*
- *La CCSS debería establecer un mínimo tolerable a partir de indicadores, pero con solvencia.*
- *Preocupa que año a año, crece la brecha entre los resultados entre ambas poblaciones, es necesario que se realicen reformas, pero defina opciones para la población cerrada, en procura de cerrar la brecha entre ambos grupos poblacionales y evitar que no ocurra un desmejoramiento en el caso de la población cerrada.*

³ La Auditoría en la citada Sesión, fue invitada a participar en calidad de observador, especialmente en la discusión sobre la población a utilizar en las Valuaciones Actuariales del FRE, del cual mediante oficio 6479 del 18 de abril 2018 emitió una serie de consideraciones a la Gerencia Financiera y la Dirección Ejecutiva del FRAP.



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

1.3.1 Acerca de la Política de Solvencia del FRE

En línea con el punto anterior, se constató que la Dirección Ejecutiva del FRAP por medio del oficio DFRAP-0258-2018 del 12 de abril 2018 enviado al Lic. Álvaro Ramos Chaves, Superintendente de Pensiones, comunica el Acuerdo Quinto de la Sesión N° 374 del 9 de abril 2018 de la Junta Administrativa del FRAP, solicitando, a la Dirección Ejecutiva del FRAP y a la Dirección Actuarial y Económica para que realicen las gestiones, con el fin de incluir dentro de la Política de Solvencia aprobada por esa Junta los **indicadores de desempeño del fondo con criterios de población cerrada**, considerando que tales indicadores serán analizados por ese cuerpo directivo, para avanzar con la solvencia del Fondo de Pensión complementaria según lo establece el Reglamento Actuarial de la SUPEN.

Inicialmente la citada Política de Solvencia fue solicitada por la SUPEN mediante oficio SP-188-2017 del 16 de febrero 2017 a los directores ejecutivos de Regímenes colectivos para su entrega el primer semestre del 2017, entre ellos al Fondo de Retiro (FRE). Según oficios revisados, la elaboración de ese documento se realizó en una labor conjunta entre la Dirección Ejecutiva FRAP y la Dirección Actuarial y Económica, cuyo borrador se remitió a la SUPEN mediante el oficio DFRAP-0599-2017 del 21 de julio 2017.

La Dirección Ejecutiva FRAP mediante oficio DFRAP 0871-2017 del 02 de noviembre 2017, remitió la versión final de la Política a la SUPEN, siendo aprobada por la Junta Administrativa según Acuerdo Cuarto de la Sesión 365 celebrada el 17 de octubre 2017, con el fin de dar cumplimiento al artículo 4 del Reglamento Actuarial de la SUPEN.

Sin embargo, la SUPEN por medio del oficio SP-770-2017 del 17 noviembre 2017 comunica a la Dirección Ejecutiva FRAP que: *“(...) No cumple con los criterios técnicos aplicables a este tipo de régimen, principalmente porque los argumentos utilizados respecto a la valuación actuarial con grupo abierto (...) no aplican para el FRE. Véase la definición de régimen de pensión complementaria en el artículo del Reglamento Actuarial. Para la cobertura de pasivos o radio de solvencia y prima media, se indica que primero debe ser inferior a 1, lo cual significaría que el Pasivo Actuarial es mayor al Activo Actuarial y por lo tanto se tendría un Déficit Actuarial; y el segundo debe ser igual a superior a la contribución reglamentaria del Fondo, por lo que se estaría en una situación donde el porcentaje de cotización sería mayor al reglamentario. No se presentan criterios para la evaluación de los siguientes indicadores: Balance Actuarial, Endeudamiento a largo plazo, Radio de liquidez y los momentos críticos del fondo (...). En general la Política no contiene lo que solicita el artículo 4 del Reglamento Actuarial que es “(...) como mínimo el objetivo de solvencia y el mínimo de solvencia tolerable (...)” tanto para la valuación con grupo cerrado como para beneficios devengados y carece de las acciones que se tomarían en caso de no cumplir con los requerimientos declarados”.*

Por lo anterior, la SUPEN en el citado oficio SP-770-2017 comunica que conforme al artículo 7 del Reglamento Actuarial, los indicadores de importancia de la Política de Solvencia de un fondo institucional deben obtenerse de los resultados de las valuaciones con **grupo cerrado** y con beneficios devengados y no con una valuación con grupo abierto.



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

Se constata en la revisión de otros oficios la discusión entre la Administración y la SUPEN sobre qué tipo de población debería valorarse la Política de Solvencia, es decir, de tipo abierto o cerrado. Sin embargo, tal como indicó al principio de este hallazgo, la Dirección Ejecutiva FRAP y la Junta Administrativa, conforme al conversatorio sostenido con el Superintendente de Pensiones, acordó ampliar la Política de Solvencia al incluir los indicadores de desempeño con criterio de población cerrada. Tal acuerdo fue comunicado por la Dirección del FRAP a la SUPEN mediante el oficio DFRAP-0258-2018 del 12 de abril 2018. La citada Dirección mediante oficio DFRAP-JA-0032-2018 del 21 de mayo 2018 solicita a la SUPEN, una prórroga para la entrega final de la Política Solvencia, con el fin de hacer los ajustes correspondientes. La SUPEN mediante oficio SP-518-2018 del 29 de mayo 2018, acepta prorrogar la entrega de ese documento al 17 de julio 2018, según fecha propuesta por la Dirección Ejecutiva del FRAP.

Si bien hay anuencia de parte de la Junta Administrativa de incorporar elementos de análisis de población cerrada en la Política de Solvencia del FRE, como un recurso de acortar diferencias en materia técnicas actuariales con la SUPEN, sin embargo; hay dudas en la Junta Administrativa sobre ese accionar, por cuanto se evidencia que la Dirección Ejecutiva FRAP remite oficio DFRAP-034-2018 del 24 de mayo 2018 a la Dirección Jurídica, donde le solicita con base en el acuerdo sexto de la Sesión N° 376, que conocida la posición técnica del Ente Regulador en relación con la Política de Solvencia y el tipo de población a efectuar en la valuaciones actuariales, así como la posición de la Junta Administrativa en ese aspecto, requiere de la Dirección Jurídica criterio legal, si se dispone elemento jurídico para entablar acciones legales ante las instancias competentes, en relación con el actuar de la SUPEN en materia de regulación actuarial. En ese sentido, se indagó que tal consulta se encuentra en proceso de atención por parte de la Dirección Jurídica.

De los puntos anteriormente analizados, el Reglamento Actuarial CONASSIF-SUPEN, en su artículo 3, Definiciones, señala:

Población abierta: Enfoque de valuación según el cual el régimen de pensión continúa recibiendo afiliados, siendo necesario elaborar supuestos sobre el perfil de los nuevos participantes.

Población cerrada: Enfoque de valuación según el cual el régimen de pensión no recibe más afiliados, por lo que la población a evaluar a una fecha determinada es conocida.

Del artículo 4, indica:

Política de Solvencia

El órgano de dirección debe aprobar y revelar una política de solvencia que contenga como mínimo el objetivo de solvencia y el mínimo de solvencia tolerable, considerando el perfil de beneficios, los niveles de contribución definidos en la normativa y la estrategia de inversiones.

Artículo 7 indica que:



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

Metodologías utilizadas y disposiciones por tipo de régimen

a) Régimen Básico General (tipo 1)

Se recomienda que la valuación actuarial muestre claramente la técnica utilizada y los resultados se presenten sobre la base de una población abierta, en términos absolutos y relativos. Además, se recomienda utilizar un horizonte, para la valuación, que abarque un período mínimo de setenta y cinco años.

b) Régimen Básico Sustituto (tipo 2) y Régimen de Pensión Complementaria (tipo 3)

La valuación actuarial debe mostrar claramente la técnica utilizada. Los resultados deben presentarse tanto con beneficios devengados como con población cerrada, según las definiciones de solvencia del artículo tres.

*Adicionalmente, pueden mostrarse resultados con población abierta, para lo cual se debe considerar un período mínimo de setenta y cinco años. Los nuevos ingresos deben revelar el activo y pasivo actuarial completo. En todo caso, las recomendaciones deben formularse en relación con los resultados de las valuaciones realizadas con **población cerrada y con beneficios devengados**. (La negrita es nuestra).*

En todos los escenarios presentados debe incluirse la totalidad de los afiliados al régimen y sus beneficiarios.

La discusión entre las autoridades del FRAP-FRE y la SUPEN respecto a la definición del tipo de metodología de población a utilizar en las valuaciones actuariales del FRE, tiene un origen normativo reciente, por cuanto las modificaciones al Reglamento Actuarial CONASSIF-SUPEN establece que a partir del enero 2017, la obligatoriedad en los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutivo al Régimen IVM y de conformidad con la clasificación otorgada por esa normativa: "Régimen de Pensión Complementaria"(tipo 3), - cuya categoría se encuentra el FRE-CCSS- deben realizarse las valuaciones actuariales con un enfoque de población cerrada y beneficios devengados.

Si bien históricamente la Dirección Actuarial y Económica (DAE) ha efectuado tal valuación del FRE con población abierta, ésta se ha fundamentado en las características del Fondo, que comprende proteger a la población de trabajadores que están laborado actualmente y a los futuros que ingresaran a la Institución según lo establece la normativa institucional. En esa línea, se argumenta que la CAJA como prestadora de servicio de salud, requiere de la contratación de nuevos trabajadores y de sustitución, para llenar las necesidades de la demanda que exige los asegurados y con una población creciente de tales servicios. Sin embargo, la reglamentación que regula al FRE no especifica el tipo de población, el cual deberá analizarse de manera actuarial dicho fondo, pero según la DAE, tal concepto se encuentra implícito en el Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados, (Artículo 1), es decir, de población abierta, razón que justifica el análisis actuarial con este tipo de población por las características que presenta dicho Fondo. Según la DAE valorar dicho Régimen con población cerrada es inconveniente y no se ajusta a la característica poblacional del FRE y a la realidad institucional.



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

A pesar de lo anterior, se evidenció que la DAE en la presentación de la Valuación Actuarial del FRE con corte a diciembre del 2017, incorporó el escenario de población cerrada en cumplimiento de la reglamentación establecida por la SUPEN y de manera complementaria a la valuación con población abierta y posteriormente se integró los indicadores con población cerrada en la Política de Solvencia. En ese sentido, la Administración ha dado pasos iniciales de entendimiento con la SUPEN, una vez que la Junta Administrativa y la Dirección Ejecutiva del FRAP tuvieron un conversatorio con el Superintendente de Pensiones, quien definió los lineamientos que debería seguir el Fondo de Retiro de Empleados, entre el más relevante citó que la valuación actuarial del FRE debe analizarse con ambas poblaciones (abierta y cerrada) y evitar un desmejoramiento de la población cerrada antes los resultados de la población abierta y adoptar aquella en la cual se ajuste razonablemente el Fondo de Retiro de Empleados. Desde esa posición el Superintendente indicó que mientras él ocupe el cargo actual apoya las decisiones en la dirección correcta.

Por lo anterior, es importante que la Administración del FRAP analice la postura presentada por el Superintendente, en relación con el tipo de grupo poblacional a considerar en las valuaciones actuariales del FRE, donde en el citado conversatorio estableció al parecer una posición flexible al señalar lineamientos que podría regirse en las mencionadas valuaciones. En ese sentido, la Administración deberá hacer las consultas con la SUPEN para corroborar los argumentos antes indicados por el Superintendente, con el fin de proceder adoptar las medidas pertinentes y coadyuvar el logro de la sostenibilidad financiera en el tiempo del FRE.

2 ACERCA DEL FONDO CAPITAL DE RETIRO (FOCARE) Y EL FONDO DE RESERVA INSTITUCIONAL PARA PRÉSTAMO (FRIP)

Se determinó que la Junta Directiva en el Artículo 68 de la Sesión 8516 celebrada el 07 de julio 2011, acordó aprobar la propuesta presentada por la Gerencia Financiera en oficio GF-31.679 del 29 de junio 2011, que a partir del julio 2011 hasta junio 2015 el aporte 1% del Fondo de Estabilidad Laboral (FEL), se trasladaría para el fortalecimiento de los beneficios del Capital de Retiro Laboral y Pensión Complementaria administrado por el FRAP, distribuyéndose un 0.50% para fortalecer el FEL, 0.40% destinado al Fondo de Capital de Retiro Laboral (FCRL o FOCARE), y el restante 0.10% al Fondo de Reserva Institucional para Préstamo (FRIP); con el fin de lograr el equilibrio financiero y sostenibilidad actuarial hasta el 2030. Asimismo, dado que el beneficio del FEL otorgado a los trabajadores de la Institución finalizaba en junio del 2015, el citado Órgano Directivo, dispuso que a partir de julio 2015, se trasladara íntegramente el 1% de ese Fondo para robustecer los fondos administrados por el FRAP, distribuyéndose un 0.40% del Fondo de Capital de Retiro (FCRL) y un 0.60% al FRIP.

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social N° 17, artículo 21, señala que:

El personal de la Caja será integrado a base de idoneidad comprobada, y los ascensos de categoría se otorgarán tomando en cuenta los méritos del trabajador en primer término y, luego, la antigüedad en el servicio.



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

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 retiro, de ahorro y préstamos, un plan de seguros sociales y los otros beneficios que determine la Junta Directiva. La contribución anual de la Caja al Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo será del 3% de la totalidad de los sueldos ordinarios consignados en su Presupuesto.

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 Retiro, Ahorro y Préstamo, 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.
(Así reformado por el artículo 1º de la Ley No. 2479 del 7 de diciembre de 1959).*

Actualmente el FCRL o FOCARE y el FRIP recibe ese 1% conforme a la distribución otorgada por la Junta Directiva. Asimismo, al considerarse el aporte patronal que realiza la CAJA al FRAP que corresponde al 3% de la totalidad de los sueldos ordinarios consignados en el presupuesto institucional, estaría percibiendo el FRAP un total de 4 puntos porcentuales, lo que aparentemente la Institución estaría financiando al FRAP con un porcentaje superior a lo establecido en el artículo 21 de la Ley Constitutiva. Sin embargo, se requeriría una revisión técnico y legal para determinar si lo procedente por la Junta Directiva al aprobar y redistribuir el traslado del 1% del FEL para fortalecer las reservas de los beneficios FCRL y el FRIP se realizó dentro de los límites establecidos por el mencionado artículo 21.

Se constató que la SUPEN mediante oficio SP-418-2018 solicitó a la Dirección Ejecutiva FRAP, el criterio emitido por la Dirección Jurídica respecto de la legalidad del aporte patronal (CCSS) a los fondos de retiro, ahorro y préstamos de los empleados supere el 3% indicado en artículo 21 de la Ley Constitutiva de la CCSS, sin embargo, se evidenció que aún no se le ha remitido la respuesta correspondiente.

3 SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMAS PARA LOS FONDOS OBLIGATORIOS INSTITUCIONALES DE LA CCSS

Se evidenció que la Dirección Ejecutiva FRAP mediante oficio DFRAP-0907-2017 del 14 de noviembre 2017 informó a la SUPEN, que la Junta Administrativa había solicitado a la Dirección Actuarial y Económica, la presentación de diferentes estudios con la finalidad de atender la solvencia y estabilidad financiera que requería el Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS (FRE), fueron conocidas en las Sesión FRE N° 365 de la Junta Administrativa FRAP celebrada el 17 de octubre 2017.



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

Según el Acuerdo Quinto la citada Junta analizó la propuesta de reformas a los beneficios de pensión complementaria y de capital de retiro laboral⁴, presentada por la Dirección Actuarial y Económica mediante el informe “**Propuesta de Reforma para los Fondos Obligatorios Institucionales de la CCSS**”, el cual fue aprobada por esa Junta según el Acuerdo Sexto de la mencionada Sesión N°365.

La revisión del documento Propuesta de Reforma del esquema de **beneficio de la Pensión Complementaria**, propone las siguientes acciones:

- 1- Trasladar el total del aporte del FRIP al FRE (0.8%).
- 2- Traslado del 0.2% del aporte del Capital de Retiro al FRE.
- 3- Unificar las reservas del FRIP con el FOCARE.
- 4- Cambio en la fórmula del salario de referencia en ambos beneficios.
- 5- En el beneficio del capital de retiro se otorgará un salario de referencia por cada siete años laborados hasta un máximo de cinco salarios.
- 6- El traslado de una 0.5% del aporte patronal del FOCARE al FRE en el 2025.

Además, la reforma propone una reforma parcial de los artículos 4 y 10 del Reglamento del Fondo de Retiro de Empleados (FRE) para ajustar el texto conforme a los nuevos cambios, atinente al esquema de beneficios para el otorgamiento de la pensión complementaria.

Las circunstancias que originaron la propuesta en cuestión por parte de la Dirección Actuarial y Económica tienen como fundamento los siguientes aspectos:

- a) La proyección advierte la posibilidad de un desfinanciamiento del Fondo de Retiro de Empleados que podría acontecer en el 2021, provocando que la reserva se agote en el 2031.
- b) Los recursos disponibles del Fondo de Capital de Retiro Laboral son insuficientes para mantener el perfil de beneficios vigentes teniendo que recurrir al Fondo de Reserva Institucional para Préstamos (FRIP).
- c) Las fórmulas de cálculo del salario de referencia aceleran el crecimiento de los gastos del FRE.
- d) Es preciso cambiar el perfil de beneficios de los fondos, pues su costo actuarial es aproximadamente el 6% de cotización sobre los salarios.
- e) El FRIP tiene la capacidad de solventar los déficits de los fondos a mediano plazo.

Se constató que la Dirección Ejecutiva FRAP mediante oficio DFRAP-0231-2018 del 01 de abril 2018, solicitó a la Dirección Jurídica criterio legal en relación con las reformas propuestas por la Junta Administrativa del FRAP para los beneficios de la Pensión Complementaria (y Capital de Retiro Laboral), correspondiente a los Artículos 4 y 10 del Reglamento de Fondo de Retiro de Empleados, con el fin elevar dicha propuesta de reforma reglamentaria a la Junta Directiva.

⁴ Cabe señalar que la “Propuesta de Reforma para los Fondos Obligatorios Institucionales de la CCSS” además incluyó la “Propuesta Reforma Beneficio Capital de Retiro Laboral del Reglamento Fondo de Ahorro y Préstamo de los Empleados CCSS (FAP)” que no objeto de revisión en este informe.



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

La Dirección Jurídica mediante oficio DJ-2769-2018 del 8 de junio 2018 brindó respuesta a lo solicitado en el citado oficio DFRAP-0231-2018 del 01 de abril 2018, requiriendo a la Dirección Ejecutiva FRAP aclarar aspectos relacionados con la reforma reglamentaria en cuestión, con el fin de sustentar debidamente la solicitud de criterio legal. En ese tanto, **se encuentra pendiente tal opinión jurídica**, situación que posterga elevar la propuesta de reforma a Junta Directiva para su aprobación.

También se evidenció que la Dirección Ejecutiva FRAP remitió el oficio DFRAP-0907-2017 del 14 de noviembre 2017 a la SUPEN, con los acuerdos de la Junta Administrativa relacionadas a las propuestas de reformas a los beneficios de pensión complementaria y las reformas reglamentaria al Fondo de Retiro de Empleados (FRE).

Debido a lo anterior, la SUPEN mediante oficio SP-989-2017 del 27 de noviembre 2017 enviado a la Dirección Ejecutiva FRAP, indica que efectuaron el análisis del contenido referente al oficio DFRAP-0907-2017, sugiriendo observaciones, entre la más relevantes, a saber:

- *Se deben cumplir las disposiciones contenidas en el Reglamento Actuarial vigente, de manera previa a la aprobación de las modificaciones que se pretenden formalizar. Específicamente, recordar que la última valuación actuarial disponible en SUPEN es la efectuada con corte **al 30 de junio del año 2016** y que el artículo 8 de esa norma estipula lo siguiente: “(...) **deben realizarse valuaciones actuariales cuando se propongan cambios en los perfiles de requisitos y beneficios o cuando existan fundados indicios de que el comportamiento del régimen pudiera derivar en un desequilibrio financiero o actuarial** a juicio del Órgano de Dirección del régimen o a solicitud de la SUPEN”.*
- *Dado que la propuesta plantea un aumento de 1,5% en la cotización, para que esta sea del 3,5% a partir del 01 de enero de 2025, teniendo presente lo normado en el artículo 21 de la Ley Constitutiva de la CCSS, en el cual se tipifica la creación del régimen especial de beneficios sociales para los trabajadores de la CCSS y lo normado en el artículo 10 del referido Reglamento del FRE, relativo a la creación de un sistema de pensiones complementarias, es de interés de la SUPEN conocer el criterio legal emitido por la Dirección Jurídica de la CCSS, que respalde esa eventual modificación en la cotización. (El resaltado no corresponde al original).*

El Reglamento Actuarial, CONASSIF/SUPEN, Artículo 8, indica:

Periodicidad de las valuaciones actuariales

La valuación actuarial de los regímenes debe realizarse una vez al año como mínimo.

Además, deben realizarse valuaciones actuariales cuando se propongan cambios en los perfiles de requisitos y beneficios de los regímenes o cuando existan fundados indicios de que el comportamiento del régimen pudiera derivar en un desequilibrio financiero o actuarial a juicio del Órgano de Dirección del régimen o a solicitud de la SUPEN.



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

El Superintendente, mediante resolución razonada, puede variar la periodicidad de las valuaciones actuariales, según el análisis del riesgo de solvencia del fondo que se realice al efecto.

La propuesta de reformas en los beneficios del FRE consideró un proceso de transición entre la forma de cálculo, al respetar los derechos adquiridos de los afiliados cercano la jubilación, situación que definió un transitorio conformado por cuatro medidas de gradualidad.

Esta Auditoría constató en la Dirección Actuarial y Económica que el requerimiento solicitado por la SUPEN, en relación con el estudio actuarial de las propuestas de reformas a los beneficios de pensión complementaria del FRE, se encuentra en proceso de atención, cuyo informe una vez finalizado sería enviado a la Dirección Ejecutiva FRAP para su valoración.

Los estudios previos del FRE entre ellos los actuariales recomendaban la necesidad de hacer cambios en el perfil de beneficios o en el nivel de financiamiento de ese Fondo, dado que las proyecciones demostraban problemas de insolvencias a corto y mediano plazo, lo que conllevó que la Junta Administrativa FRE-FRAP solicitara a la Dirección Actuarial y Económica presentar estudios con opciones de reformas, seleccionando aquella propuesta de modificación de fondo en procura de lograr la sostenibilidad de los fondos del FRE y del Fondo de Capital de Retiro (FOCARE), al fundamentarse en el caso del FRE, el traslado de fondos y ajuste en el esquema de beneficios de la pensión complementaria. Sin embargo, tal propuesta aún se encuentra en proceso dado que está sujeto en análisis legal en la Dirección Jurídica y que, una vez cumplido con ese requisito, se elevaría a la Junta Directiva para su aprobación cuya fecha aún no se tiene previsto por parte de la Dirección Ejecutiva del FRAP.

4 SOBRE LOS RESULTADOS PRINCIPALES DE LA VALUACIÓN ACTUARIAL DEL FONDO DE RETIRO DE EMPLEADOS CCSS AL 31 DE DICIEMBRE 2017

Se determinó que los resultados de la valuación actuarial se sustentan básicamente en un escenario base, un escenario pesimista y un escenario optimista cuyo enfoque se realiza con población abierta, además se complementa con un escenario con enfoque de población cerrada y un escenario con beneficios devengados y finalmente un escenario con revaluación al 100%.

De conformidad con el **Escenario Población abierta**, se constata los siguientes resultados:

- **Balance Actuarial:**

El Balance actuarial del FRE considera el valor presente de los ingresos futuro, montos de reservas disponibles en el Fondo, valor presente de los gastos futuros y revalorización del 50% de los montos sobre la inflación, cuyos resultados se constata en el siguiente cuadro:



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

Cuadro 1: Balance Actuarial Escenario Población Abierta

ACTIVO		PASIVO	
Reserva Pensiones CP	142 437	VPA Curso de Pago	254 007
		Vejez	220 941
		Invalidez	26 835
		Muerte	6 232
Activos generaciones actuales	387 544	VPA Costo actuales	872 872
Reserva beneficios formación	45 959	Vejez	753 733
VPA Contribuciones Actuales	341 585	Invalidez	75 416
		Muerte	43 723
VPA Contribuciones Futuras	672 113	VPA Costo Futuras	146 012
		Vejez	96 499
		Invalidez	28 131
Reserva sentencias	1 140	Muerte	21 382
Reserva separación	413	Costo Sentencias	4 326
Reserva contingencias	9 258	Separación	54 029
		Generaciones actuales	5 130
Déficit(Superávit)	118 342	Nuevas generaciones	48 899
Total	1 331 246	Total	1 331 246

Fuente: Información tomada del cuadro 19 de la Valuación Actuarial del FRE al 31-12-2017

Los datos insertos del cuadro anterior, revela que el Balance Actuarial presenta un déficit que asciende a 118.342 millones con un período de proyección de 100 años.

- **Prima Media General:**

El valor de la prima de equilibrio actuarial o prima media general⁵ conforme a las hipótesis económicas, financieras y demográficas tuvo un resultado de 2.233%, la cual es superior a la prima reglamentaria establecida en un 2%. En otros términos, **los ingresos son insuficientes para cubrir la totalidad de los gastos** y que consecuentemente **propicia un desfinanciamiento del fondo**. La información citada se constata en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Prima Media General

PRIMA MEDIA GENERAL	2,233 %
Valor presente actuarial del pasivo	1 331 246
Valor presente actuarial de salarios	50 684 922
Reservas	199 206

Fuente: Información tomada del cuadro 20 de la Valuación Actuarial del FRE al 31-12-2017

- **Proyecciones demográficas y financieras**

Las proyecciones demográficas y financieras advierten la posibilidad de un desfinanciamiento del Fondo, donde los ingresos netos evidencian una tendencia a decrecer y para el **2022** los ingresos no son suficientes para cubrir los gastos, situación por el cual debe hacerse uso de la reserva acumulada, la cual se agotaría en el **2032**. Tal información se constata en el siguiente cuadro:

⁵ La prima media general o prima media nivelada, corresponde al porcentaje de los salarios actuarialmente calculado que resulta suficiente para financiar el plan de pensiones bajo el supuesto de que no cambiará en el tiempo.



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

Cuadro 3: Proyecciones Escenario Población Abierta

Año	Masa Salarial	Aportes	Intereses	Ingreso total	Gasto Total	Prima de Reparto	Ingreso neto	Reserva
2017	795 700	15 914	16 052	31 966	24 335	3,06 %	7 631	199 206
2018	817 914	16 358	19 609	35 967	26 812	3,28 %	9 155	206 837
2019	901 716	18 034	20 419	38 454	31 317	3,47 %	7 137	215 992
2020	993 741	19 875	21 206	41 081	36 323	3,66 %	4 758	223 128
2021	1 096 239	21 925	21 780	43 705	41 690	3,80 %	2 016	227 886
2022	1 208 742	24 175	22 108	46 282	47 567	3,94 %	-1 284	229 902
2023	1 333 209	26 664	22 143	48 807	53 798	4,04 %	-4 991	228 618
2024	1 470 543	29 411	21 840	51 251	60 439	4,11 %	-9 188	223 627
2025	1 621 462	32 429	21 155	53 584	67 383	4,16 %	-13 798	214 439
2026	1 787 048	35 741	20 045	55 786	74 587	4,17 %	-18 801	200 640
2027	1 970 242	39 405	18 471	57 876	82 035	4,16 %	-24 159	181 840
2028	2 171 863	43 437	16 396	59 833	89 668	4,13 %	-29 835	157 680
2029	2 389 028	47 781	13 789	61 569	98 077	4,11 %	-36 508	127 845
2030	2 622 679	52 454	10 585	63 038	106 915	4,08 %	-43 876	91 338
2031	2 882 219	57 644	6 703	64 347	115 523	4,01 %	-51 176	47 461
2032	3 166 052	63 321	2 113	65 434	124 318	3,93 %	-58 884	0

Fuente: Información tomada del cuadro 21 de la Valuación Actuarial del FRE al 31-12-2017

- **Reserva Pensiones en Curso de Pago**

La reserva para pensiones en curso de pago muestra un crecimiento del 21.65% en relación con monto estimado a junio 2016, debido a un incremento de los montos de pensiones, así como en la población de pensionado del FRE.

- **Comportamiento del Portafolio de Inversiones FRE**

El portafolio de inversiones del FRE al 31 de diciembre 2017 totalizó ₡196.768 millones, cuyas colocaciones tuvo una tasa promedio de rendimiento anual nominal de 8.03% y que una vez descontada la inflación el rendimiento real representó una tasa de 5.32%, Sin embargo, la valuación muestra que el monto de inversiones en términos absoluto tiene un crecimiento desde el 2010 a 2017, pero en términos relativos o porcentuales ha venido reduciéndose, donde en el 2011 alcanzó el 13.07% y en el 2017 había disminuido en un 0.39%.

- **Escenario Pesimista Población Abierta**

En el Escenario Pesimista con población abierta, se indica en la valuación actuarial en cuestión, un incremento en la prima media de 2.586%, excediendo el porcentaje actual de cotización del 2% reglamentario lo que implica un déficit aproximadamente del ₡295.078 millones.

- **Escenario optimista con población abierta**

En el Escenario optimista con población abierta, muestra un superávit de ₡26.955 millones, así como una prima media equivalente a 1.947%, el cual está por debajo del porcentaje de cotización del 2% reglamentaria.



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

➤ **Escenario con población Cerrada**

En el caso del escenario con población cerrada, se indica que este escenario se incluye con el fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento Actuarial para los Regímenes de Pensiones. Además, se argumenta que ese escenario está alejado del fondo, por cuanto las planillas de afiliados del FRE se registran siempre el ingreso de nuevos trabajadores, hecho que ocurre siempre dada la naturaleza de la CAJA. En este escenario se constata los resultados del balance actuarial y la prima media obtenida bajo la hipótesis de grupo cerrado de población. De esta manera, se obtiene el resultado de una prima media general de 5.432%, cuyo porcentaje es superior a la prima reglamentaria (2%) y un nivel de déficit actuarial de €595.545 millones.

➤ **Escenario Beneficio Devengado**

En el escenario de beneficios devengados se obtiene como resultado una prima media general del 5.38% superior al 2% que corresponde al porcentaje de aporte al fondo que se encuentra establecido reglamentariamente.

➤ **Escenario Revaluación al 100%**

En el escenario de Revaluación al 100%, se establece un aumento en el monto de las pensiones que sería igual al aumento por concepto de inflación, bajo esa condición, los resultados indica que el fondo no es sostenible, dado que la prima media general es de 4.787%, cuyo porcentaje está por encima del 2% reglamentaria, además se presenta un déficit de €2.625.622 millones. Por consiguiente, los resultados señalados, advierte que el fondo no tiene posibilidades financieras para que las pensiones, mantenga un poder adquisitivo conforme a la inflación.

El Reglamento Actuarial, artículo 5, Objeto de las Valuaciones actuariales, señala que:

La valuación actuarial de un régimen proporciona elementos objetivos para el análisis de su solvencia actuarial. Constituye información mínima para los gestores del régimen valuado, y sirve de sustento para realizar los ajustes necesarios que permitan asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

La valuación actuarial debe permitir:

- a) Establecer la situación financiera actual de un régimen de pensiones y su proyección.*
- b) Valuar la solvencia actuarial de un régimen de pensiones en relación con las tasas de contribución actuales, los beneficios, el método de financiamiento establecido y la definición de solvencia aplicable.*
- c) Identificar las causas que originan desequilibrios financieros y actuariales presentes o futuros y las razones de los cambios desde la última valuación.*
- d) Asesorar a los gestores respecto de las medidas necesarias para preservar o restablecer el equilibrio del régimen.*
- e) Recomendar ajustes en el sistema de financiamiento del régimen.*
- f) Valuar la adecuación y congruencia de los perfiles de requisitos y beneficios ofrecidos por el régimen.*
- g) Valuar la suficiencia de las provisiones.*



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

Los resultados de la Valuación Actuarial del FRE basados en el escenario de población abierta revela un déficit en el balance actuarial y las proyecciones demográfica y financieras muestra que los egresos han tenido un crecimiento ascendente con respecto al ingreso del citado Fondo. Asimismo, los ingresos del aporte patronal son insuficientes para sufragar las necesidades del Fondo, el cual están siendo cubiertas las diferencias con los intereses de las inversiones financieras de las Reservas, situación por la cual podría agravarse en el mediano plazo. Ante ese panorama, otro resultado que presenta afectación es la prima actuarial la cual resultó ser mayor (2,233%) que la reglamentaria (2%).

Lo anterior, refleja que actuarialmente el Fondo en cuestión, presenta problemas de solvencia en el futuro cercano. Dicho panorama, se agrava aún más cuando se realiza el análisis actuarial con el escenario de población cerrada, donde el balance actuarial revela un déficit (C\$95.545 millones) y una prima actuarial (5,432%), ambos superiores a los indicados en el escenario de población abierta. Sin embargo, se indica en la valuación que dicho escenario no está acorde con la realidad del Fondo y se realiza en cumplimiento al Reglamento Actuarial de la SUPEN, cuyas recomendaciones del estudio no se abordan desde el escenario de población cerrada sino en población abierta.

En ese sentido, dada la insolvencia que presenta el FRE en el mediano y largo plazo la Administración y la Junta Administrativa del FRAP visualizó la necesidad de realizar cambios, en especial en el perfil de beneficios y en el nivel de Fondos de Retiro de Empleados, aprobando un plan de reformas en procura de dar sostenibilidad a dicho Fondo; no obstante, el mismo se encuentra actualmente en proceso de ajuste y pendiente aún la aprobación por parte de la Junta Directiva.

En ese sentido, dada la insolvencia que presenta el FRE en el mediano y largo plazo la Administración y la Junta Administrativa del FRAP visualizó la necesidad de realizar cambios, en especial en el perfil de beneficios y el traslado de recursos a los Fondos de Retiro de Empleados. Situación por la cual la Junta aprobó un plan de reformas en procura de dar sostenibilidad a dicho Fondo; no obstante, tales reformas se encuentran actualmente en proceso de ajuste y pendiente aún la aprobación por parte de la Junta Directiva.

4.1 Sobre las observaciones realizadas por la SUPEN a la Valuación Actuarial del FRE al 31 de diciembre 2017

Se determinó que la SUPEN mediante el oficio SP-582-2018 del 18 de junio 2018, comunicó a la Dirección Ejecutiva FRAP, los resultados del análisis efectuado a la Valuación Actuarial del FRE al 31 de diciembre 2017, indicando que se identificaron situaciones que ameritan valoración y que por ello solicitan requerimientos, textualmente a saber:

“(…)

1. *Suministrar las proyecciones completas en formato digital, tanto demográficas como financieras presentadas en la valuación actuarial, de conformidad con lo que indica el artículo 7, inciso b) del Reglamento Actuarial vigente.*



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

2. *Revisar en el balance actuarial de valuación con beneficios devengados, por cuanto se determinaron inconsistencias en los resultados. En primer lugar, el monto que se muestra para la estimación del Valor Presente Actuarial (VPA) de los beneficios por Vejez de los afiliados actuales, es igual al presentado en los escenarios base, lo que llama la atención y genera una duda acerca de esta coincidencia. Por otra parte, para este tipo de metodología, no se debe contemplar como parte de sus resultados una prima media general.*
3. *Comunicar las acciones tomadas por la Administración para atender la primera recomendación detallada en el estudio, la cual está relacionada con la distribución de los activos netos.*
4. *Remitir para la recomendación referente al rendimiento real de las inversiones, un informe trimestral, (...) acerca de las acciones tomadas y seguimiento realizado para atenderla; el primero con corte al 30 de junio 2018.*
5. *Informar (...), el seguimiento que le ha dado la Junta Administrativa a la recomendación relacionada con el estudio presentado a la Junta Directiva de la CCSS identificado como "Est-007-2018".*
6. *Remitir para su correspondiente aprobación de conformidad con el artículo 12 del Reglamento Actuarial, un plan de recuperación aprobado por la Junta Administrativa; debido a que el VPA de las Pensiones en Curso de Pago es por 254.008 millones de colones y el monto total de la Reserva a la fecha de la valuación asciende a 199.206 millones de colones, lo que significa que ese rubro se puede financiar solo en un 78,43%; se observa que el monto recomendado para esta provisión, según la distribución presentada en el cuadro 23 del estudio es aún menor, por lo que resulta difícil para este régimen cubrir el costo total de las pensiones en curso".*

Asimismo, recomienda que, en futuras valuaciones, los montos de la Reserva se ajusten a la Normas Internacionales de Información Financiera de acuerdo con el tipo de valuación, es decir, la valuación de la Reserva con beneficios devengados debe ser a su valor razonable, así como la valuación con grupo cerrado se considere la Política de Inversiones.

El Reglamento Actuarial, artículo 13 Remisión y presentación de los informes de valuaciones o auditorías actuariales a la SUPEN, señala que:

(...) El superintendente puede requerir correcciones o ajustes al informe entregado, o bien la realización de un nuevo estudio".

En consulta realizada al Actuario Ignacio Bustamante Bustamante, funcionario de la Dirección Actuarial y Económica, manifestó que los requerimientos solicitados por la SUPEN con respecto a la Valuación Actuarial del FRE al 31 de diciembre 2017 se encuentra en proceso de atención y que, una vez cumplido con esos requerimientos, enviaría la citada valuación a la Dirección Ejecutiva FRAP para la gestión que corresponda.



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

5 SOBRE EL INFORME “SITUACIÓN FINANCIERA FRE” ELABORADO POR EL ÁREA BENEFICIO DE RETIRO

Se constató que el Área Beneficio por Retiro elaboró el informe “Situación Financiera FRE” relacionado con la sostenibilidad financiera de los beneficios de Pensión Complementaria (adscrito al Fondo de Retiro de Empleados) y Capital de Retiro Laboral (FOCARE) el cual lo solicitó la Junta Administrativa en la Sesión 374 del 09 de abril 2018. Dicho documento se remitió a la Dirección Ejecutiva del FRAP, pero aún no ha sido elevado a esa Junta para su análisis y aprobación (a la fecha que se realiza este informe de Auditoría).

Del informe en lo que interesa, señala el análisis financiero de los beneficios de Pensión Complementaria del Fondo de Retiro de Empleados (FRE), el cual es administrado por el Área de Beneficios de Retiro, especificando en otros aspectos, lo siguiente:

- Análisis de las particularidades de la Valuación Actuarial del FRE con corte al 31 de diciembre 2017 relacionado con el impacto en la sostenibilidad del FRE.
- Análisis de ingresos y Egresos del FRE entre 2013 y 2017.
- Análisis de proyecciones de ingresos y egresos del FRE entre 2017 y 2023.
- Análisis del comportamiento de ingresos y egresos basadas en la propuesta de reformas presentadas por la Dirección Actuarial y Económica⁶ con proyecciones entre 2018 y 2023.

5.1 Situación financiera retrospectiva del Fondo de Retiro de Empleados (FRE)

Revisado el informe “Situación Financiero FRE” se observa el análisis retrospectivo de los ingresos y egresos del FRE con base en datos del 2013 hasta el 2017, los cuales se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Situación retrospectiva de los ingresos y egresos del FRE
Periodo: 2013-2017
En millones de colones

Cuentas	AL CIERRE DEL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO					TOTALES
	2013	2014	2015	2016	2017	
Aporte C.C.SS	€13,245.06	€14,034.79	€15,986.60	€15,392.32	€15,913.56	€74,572.56
Pensión Comple. y Aguinal	€13,379.17	€15,942.96	€17,887.10	€19,989.44	€22,926.31	€90,124.46
Diferencia	€134.10	€1,908.18	€1,900.50	€4,597.13	€7,012.75	€15,552.66
Vencimiento Intereses	€15,695.46	€12,306.89	€13,505.62	€15,727.92	€12,991.16	€70,227.05
% cubierto Intereses	0.85%	15.50%	14.07%	29.23%	53.98%	22.15%
% Gasto	1.00%	11.97%	10.62%	23.00%	30.58%	17.26%
% Cubierto FRIP	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Cuadro 8 tomado del informe “Situación Financiera FRE” elaborado por el Área Beneficio de Retiro.

⁶ Caber recordar que esa Dirección la denominó “Propuesta de Reformas para los Fondos Obligatorias institucionales de la CCSS” la cual la presentó a la Dirección Ejecutiva del FRAP sometiéndola a conocimiento de la Junta Administrativa y la aprobó en la Sesión 365, Acuerdo Sexto del 17 de octubre 2017.



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

La información del cuadro evidencia que a partir del 2013 el ingreso (aporte patronal) empieza a ser menor al gasto de pensión complementaria, esta tendencia comienza a notarse a lo largo del período en estudio, ampliándose los gastos sobre los ingresos, cuyas diferencias también aumentan en dichos años. Tales diferencias son cubiertas con los intereses del portafolio de inversiones del FRE, observándose que el indicador porcentual entre intereses sobre gastos muestra una tendencia a incrementarse del 0.85% en el 2013 a 53.9% en el 2017, es decir, el total de intereses generados en esta última fecha, cubrían más de la mitad de la brecha entre el aporte patronal y gastos. Asimismo, el indicador de brecha o déficit (cubierto con los intereses) sobre gastos totales, indican un crecimiento considerable al pasar de 1% en el 2013 a 30.5% en el 2017, es decir casi un tercio del gasto del Fondo es cubierto con los intereses del citado portafolio de inversiones.

Llama la atención a esta Auditoría, que la Administración del FRAP no haya recurrido a la utilización del Fondo de Reservas Institucional para Préstamo (FRIP), con el fin de solventar la brecha financiera que se presentare al FRE, aspecto que no se evidencia en el cuadro anterior, en el sentido que se haya valorado la posibilidad de acudir a esos recursos del FRIP entre 2013 y 2017, máxime que el artículo 33 del Reglamento del Fondo de Retiro Ahorro y préstamo de los Empleados permite el uso de tales recursos para el Fondo de Retiro de Empleados (FRE) y el Fondo de Ahorro y Préstamo (FAV)⁷.

5.2 Ingresos y gastos proyectados entre 2018 y 2023

Se constata en el informe “*Situación Financiera FRE*” el ejercicio relacionado con la situación financiera del Fondo de Retiro de Empleados entre 2018 y 2023, partiendo del supuesto que los ingresos derivado del aporte patronal podría crecer en un 15% en los próximos cinco años, los cuales podrían tener un crecimiento paulatino, debido a las políticas internas de contención de gasto y a la política económica de turno en su lucha con el déficit fiscal, que afectaría a las instituciones públicas. Asimismo, otros ingresos que reforzaría al aporte patronal son los intereses generados de las inversiones de las reservas del FRE y que podría perjudicar el crecimiento del portafolio de inversiones y que a mediano plazo el interés no alcanzaría para cubrir este déficit. En cuanto al gasto ordinario, prevé una tendencia creciente y que se mantendría dentro del periodo estudio, lo que incrementaría la brecha entre el aporte y el gasto, y con ello acrecentando el uso de los intereses. Tal situación se evidencia en el siguiente cuadro.

⁷ La Auditoría mediante oficio 53121 del 28 de junio 2017 solicitó a la Dirección Ejecutiva del FRAP presentar una interpretación del artículo 33 de Reglamento del Reglamento del Fondo de Retiro Ahorro y préstamo de los Empleados, sin embargo, esta Dirección no remitió respuesta a la petición de este Órgano Fiscalizador.



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

Cuadro 5: Ingresos y Egresos al 31 de diciembre 2018-2023
En millones de colones

Términos Totales de Diciembre 2018 a Diciembre 2023							
Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTALES
Pensionados	981	778	743	841	899	969	5211
Aporte	16,617.19	17,035.66	17,337.84	18,237.57	17,946.44	18,184.10	105,358.81
Intereses	14,766.40	16,182.56	17,982.68	18,002.00	17,159.98	17,772.81	101,866.43
Gasto de P.C.	25,445.36	28,680.95	31,710.74	34,988.53	38,037.91	41,375.88	200,239.38
Diferencia	-8,828.17	-11,645.29	-14,372.90	-16,750.96	-20,091.47	-23,191.78	-94,880.56
% de Intereses utilizado para cubrir gasto	59.79%	71.96%	79.93%	93.05%	117.08%	130.49%	93.14%
% de Gasto cubierto con intereses	34.69%	40.60%	45.33%	47.88%	52.82%	56.05%	47.38%
% Cubierto FRIP	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Información del Cuadro 14 del informe "Situación Financiera FRE" elaborado por el Área Beneficio de Retiro.

La información proyectada (2018-2023) en el cuadro anterior, revela que el ingreso (aporte patronal) muestra un crecimiento sostenible en dicho periodo. Sin embargo, los egresos muestran cifras superiores al aporte patronal, el cual no alcanza a cubrir la brecha entre el aporte y el gasto de pensión complementaria, requiriendo utilizar los intereses para sufragar los gastos de dicho beneficio. En ese sentido, se observa que el "porcentaje de intereses utilizado para cubrir el gasto" revela un crecimiento por encima del 50% en el 2018 e incrementándose en los siguientes tres años hasta alcanzar el 2022 el 100% con idéntica situación en el 2023, es decir que la totalidad de los intereses devengados de las inversiones del FRE no alcanza a cubrir los gastos de pensión, lo que podría significar un punto de quiebre en la sostenibilidad económica del Fondo en cuestión, en razón que se empezaría a utilizarse las reservas para cubrir la brecha entre ingresos y gastos, paralizando el crecimiento de la cartera de inversiones del FRE.

5.3 Situación de ingresos y gastos proyectados con la nueva Reforma

En el informe "Situación Financiera FRE" se constata el análisis sobre el impacto de la Reforma propuesta por la Dirección Actuarial y Económica y aprobada por la Junta Administrativa FRE-FRAP, sobre la situación de ingresos y gastos. Cabe recordar que las reformas procuran incrementar el ingreso ordinario con el fin de sostener paulatinamente los gastos ordinarios. Asimismo, la reforma plantea el traslado del total de aporte del FRIP al FRE (0.8%), traslado de un 0.2% del aporte del Capital de Retiro al FRE y el traslado de un 0.5% del aporte patronal del FOCARE al FRE en el 2025, lo que totaliza el nuevo aporte para la pensión complementaria en 1.5%. Dado lo anterior, se describe en el cuadro siguiente el comportamiento de los ingresos y egresos con dicha reforma para la cancelación de la pensión complementaria de ese Fondo.



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

Cuadro 6: Ingresos y Egresos FRE proyectados con la nueva Reforma Reglamentaria
En millones de colones

Términos Totales de Diciembre 2018 a Diciembre 2023							
Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Pensionados	981	778	743	841	899	969	5211
Aporte	16,617.19	25,553.49	26,006.76	27,356.35	26,919.67	27,276.15	149,729.62
Intereses	14,766.40	16,778.81	19,192.42	19,897.24	19,777.63	21,174.10	111,586.59
Gasto de P.C.	25,445.36	28,680.95	31,615.42	34,314.58	36,690.98	39,273.06	196,020.36
Diferencia	-8,828.17	-3,127.46	-5,608.66	-6,958.23	-9,771.31	-11,996.91	-46,290.74
% de Intereses utilizado para cubrir gasto	59.79%	18.64%	29.22%	34.97%	49.41%	56.66%	41.48%
% de Gasto cubierto con intereses	34.69%	10.90%	17.74%	20.28%	26.63%	30.55%	23.62%
% Cubierto FRIP	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Información tomada del Cuadro 14 del informe "Situación Financiera FRE" elaborado por el Área Beneficio de Retiro.

Los datos insertos del cuadro anterior indica que el aporte patronal una vez adicionado el 1% de la reforma, evidencia un crecimiento paulatino del ingreso a partir 2019 y los subsiguientes años hasta el 2023. Asimismo, los gastos mantienen un aumento gradual a lo largo del periodo en estudio, los cuales son superiores al aporte patronal, requiriéndose de los intereses para cubrir la brecha entre los ingresos y gastos. Sin embargo, el índice porcentual de intereses sobre gastos se reduce a partir del 2019 hasta el 2023 en relación con el 2018, empero mantiene un crecimiento paulatino que podría llegar al nivel de 2018. Si bien hay una mejora en el ingreso del aporte patronal se mantiene por debajo del gasto ordinario, se tiende a recurrir al portafolio de inversiones del FRE, sufragando por medio de los intereses para cubrir la diferencia entre ingresos y gastos.

De lo anterior, se determina que la Reforma Reglamentaria del FRE favorece el incremento de los ingresos y reduce los egresos, pero pareciera que no lo es suficientemente necesario para equilibrar la ecuación entre ingreso y gastos que requiere este beneficio.

5.4 Sobre el traslado de los aportes del FRIP al FRE según propuesta de Reforma para los Fondos Obligatorios Institucionales de la CCSS

En el Informe "Situación Financiera FRE" se analiza la repercusión de la propuesta de Reforma aprobada por la Junta Administrativa, en relación con el "Traslado del total de aporte del FRIP al FRE (0.8%)" cuya decisión estaría eliminando lo dispuesto el artículo 33 del Reglamento del Fondo de Retiro Ahorro y préstamo de los Empleados y con ello se estaría liquidando el objetivo del FRIP en lo referido a "solventar cualquier déficit de operación que pudiera presentarse en el FRE o en el FAP", lo que implicaría generar -según el informe- la desprotección futura y permanente para la cancelación del beneficio de pensión complementaria y la aplicación del beneficio de separación, ambos otorgado por el FRE, máxime que según las proyecciones financieras y actuarial se estaría dando un nuevo déficit actuarial a partir del 2023.



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

El Reglamento del Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo de los Empleados, artículo 33, señala que:

“Con el aporte restante de la Caja equivalente al 0.2% de los salarios ordinarios más el rendimiento de los fondos que se acumulen se constituirá el Fondo de Reserva Institucional para Préstamo, el cual podrá destinarse al crédito fiduciario e hipotecario corriente o bien invertirse en las mejores condiciones de garantía y rentabilidad. El propósito del Fondo de Reserva Institucional para Préstamo es garantizar los gastos de administración del FRAP y solventar cualquier déficit de operación que pudiera presentarse en el FRE o el FAP.”

La decisión de prescindir el artículo 33 del citado Reglamento mediante la Reforma en cuestión, estaría descontando cualquier apoyo financiero en situación de déficit operacional del FRE (y el FAP), es decir una desprotección futura y permanente en la cancelación de los beneficios otorgado por dichos Fondos.

De los puntos 5.1 al 5.4 derivado del Informe *“Situación Financiera FRE”* emitido por el Área Beneficio por Retiro a solicitud de la Junta Administrativa FRE-FRAP, se realizó de conformidad con las potestades de esa Junta, según lo señala el Reglamento del Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo de los Empleados de la CCSS, artículo 17, indicando que:

(...)

Cuando resulte necesario, la Junta Administrativa podrá solicitar la colaboración en calidad de Asesores Técnicos, al Director Actuarial o su representante, al Subgerente Jurídico o su representante y a cualquier otro director o funcionario de la Institución que se considere conveniente para contar con los respectivos criterios técnicos”.

La sostenibilidad financiera del FRE es la causa de preocupación de la Junta Administrativa, especialmente mantener el beneficio de Pensión Complementaria a los jubilados actuales y futuros, dado a la brecha financiera que arrastra ese Fondo desde el 2013 a la fecha de hoy, donde los ingresos son menores a los egresos, cuya diferencias son cubiertas con los intereses del portafolio de inversiones del FRE, situación que es analizada por el informe *“Situación Financiera FRE”* si tal estrategia se podría mantener en el mediano plazo y hasta donde podría ocurrir un quiebre en la sostenibilidad económica del Fondo a utilizar las reservas para cubrir las brecha entre ingreso y gastos deteniendo el crecimiento del portafolio de inversiones de ese Fondo, así como el impacto que podría tener la propuesta de Reforma para el FRE para generar ingresos destinado a sostener y disminuir los gastos del Fondo, o continuar recurriendo el uso de los intereses para cubrir las diferencias entre ingresos y egresos.

CONCLUSIONES

- 1- La revisión a la Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de Empleados CCSS al 31 de diciembre 2017 elaborado por la Dirección Actuarial y Económica, evidencia que el contenido de ese documento se encuentra fundamentado conforme a las disposiciones del Reglamento Actuarial para los Regímenes de Pensiones creados por Leyes Especiales y Regímenes públicos.



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

- 2- La citada valuación actuarial del FRE evidencia que el cálculo actuarial se basa en una metodología de proyecciones demográficas, económicas y financieras en un período de largo plazo (100 años), fundamentada en la cuantificación de los egresos e ingresos futuros, con el objeto de determinar el valor presente, cálculo de prima media y el balance actuarial. Los resultados están basados en diferentes tipos de escenarios: base, optimista y pesimista, los cuales se enfocan con población abierta y complementariamente con población cerrada.
- 3- Se constató discrepancias entre la Administración y la SUPEN respecto al tipo de escenario de población a utilizar en las valuaciones actuariales del FRE realizada por la Dirección Actuarial y Económica. Según la Dirección Ejecutiva FRAP, Junta Administrativa FRAP y la Dirección Actuarial y Económica, son del criterio que la metodología apta para valorar actuarialmente el Fondo de Retiro (FRE) es con un escenario de población abierta, la cual está en consonancia con el Reglamento de Fondo de Retiro de los Empleados de la CCSS. Sin embargo, la SUPEN es del criterio que la valuación actuarial del FRE debe sustentarse con un escenario de población cerrada y con un escenario de beneficios devengados, basado en lo prescrito en el Reglamento Actuarial CONASSIF-SUPEN. No obstante, dado el conversatorio entre la SUPEN y la Administración del FRAP, se consideró el tipo de población a utilizarse en la valuaciones actuariales del FRE, donde al parecer el Superintendente de Pensiones definió una postura flexible al señalar lineamientos que podría regir las citada valuaciones, aspecto que la Administración deberá realizar las consultas pertinentes para confirmar los argumentos y adoptar las medidas pertinentes en pro de una mejora en la sostenibilidad financiera del FRE. En línea con lo anterior, la Junta Administrativa solicitó a la Dirección Ejecutiva y la Dirección Actuarial y Económica realizar las gestiones para incluir dentro de la Política de Solvencia los indicadores de desempeño con criterios de población cerrada, en consonancia con el Reglamento Actuarial de la SUPEN.
- 4- La Junta Directiva en la Sesión 8516 celebrada el 07 de julio 2011 acordó entre otros aspectos, el traslado definitivo del 1% del Fondo de Estabilidad laboral (FEL) para fortalecer los fondos administrados por el FRAP, asignando un 0.40% al Fondo de Capital de Retiro (FCRL) y un 0.60% al FRIP, al adicionarse este 1% con el 3% del aporte patronal de la CAJA que realiza al FRAP conforme al artículo 21 de la Ley Constitutiva, el citado Fondo estaría percibiendo 4 puntos porcentuales, lo que aparentemente la Institución estaría financiando al FRAP un porcentaje superior a lo indicado en la Ley Constitutiva. Dicha condición requiere de una revisión técnico-legal, con la finalidad de determinar si lo procedente por la Junta Directiva se realizó conforme a los límites establecidos en el artículo 21 de la Ley Constitutiva.

De lo anterior, la SUPEN solicitó esclarecimiento la Dirección Ejecutiva sobre la legalidad del aporte patronal cuando supere el 3% conforme el Artículo 21 de la Ley constitutiva de la CAJA, del cual no se ha obtenido el criterio.

- 5- La Dirección Actuarial y Económica a solicitud de la Junta Administrativa FRE-FRAP, presentó la *"Propuesta de Reforma para los Fondos Obligatorios Institucionales de la CCSS"*, la cual fue aprobada por la Junta Administrativa en la Sesión FRE N° 365 del 17 de octubre 2017. Dicha Reforma está



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

constituida por seis acciones relacionada con una modificación e integración de fondos, en procura de lograr sostenibilidad del Fondo de Retiro de Empleados. Asimismo, la reforma consideró un período de transición entre la forma de cálculo y derechos de los afiliados próximos a jubilarse, así como una reforma parcial de los artículos 4 y 10 del Reglamento de Fondos de Retiro de Empleados. Se determinó que las Reformas fue remitida a la Dirección Ejecutiva FRAP a la Dirección Jurídica para su revisión legal. Esta última Dirección requirió una serie de aclaraciones a la Dirección Ejecutiva FRAP, con el fin de emitir el criterio legal correspondiente. Por lo tanto, se encuentra pendiente tal opinión legal, aspecto que ha postergado elevar la mencionada propuesta a la Junta Directiva para su aprobación.

- 6- Los resultados principales de la valuación actuarial del Fondo de Retiro de Empleados CCSS al 31 diciembre 2017, con base en el escenario base de población abierta, evidencia según las proyecciones demográficas la posibilidad de un desfinanciamiento del FRE, lo cual podría suceder a partir del 2022 y de mantenerse en esa línea provocaría que la reserva se agote antes del 2032. Asimismo, la prima de equilibrio actuarial, que representa el cobro en promedio un fondo de pensiones para cubrir el plan de beneficios en un plazo definido, se calculó en 2.233% superior a la prima reglamentaria del 2%, lo que significa que los gastos en pensiones crecen a una tasa mayor que los ingresos por aportes., situación que actualmente obliga al FRE utilizar los ingresos generados de las inversiones para cubrir los gastos del Fondo, reduciendo los ingresos por intereses y que consecuentemente conllevaría un desfinanciamiento temporal del fondo sino se establecen medidas de solvencia.

En ese sentido, dada la insolvencia que presenta el FRE en el mediano y largo plazo la Administración y la Junta Administrativa del FRAP visualizó la necesidad de realizar cambios, en especial en el perfil de beneficios y el traslado de recursos al Fondos de Retiro de Empleados. Situación por el cual la Junta aprobó un plan de reformas en procura de dar sostenibilidad a dicho Fondo; no obstante, tales reformas se encuentran actualmente en proceso de ajuste y pendiente aún la aprobación por parte de la Junta Directiva.

- 7- Se evidenció que la SUPEN realizó el análisis a la Valuación Actuarial del FRE al 31 de diciembre 2017, solicitándole a la Dirección Ejecutiva FRAP atender seis requerimientos e informar a la SUPEN, entre lo más significativos el suministro de información digital de las proyecciones demográficas y financieras, revisión del balance actuarial con beneficios devengados, informar el seguimiento que la Junta Administrativa ha dado a la recomendación en relación con el estudio "Est-007-20182", los cuales según indagatoria se encuentran en proceso de atención por parte de la Dirección Actuarial y Económica.
- 8- Se determinó que el Área Beneficio por Retiro elaboró el informe "Situación Financiera FRE" a solicitud de la Junta Administrativa, cuyo documento se analiza la sostenibilidad financiera del FRE, en especial la Pensión Complementaria en la protección del beneficio a los jubilados actuales y futuros, dada a la brecha financiera que arrastra ese Fondo desde el 2013 a la fecha de hoy, donde los ingresos son menores a los egresos, cuya diferencias son cubiertas con los intereses del portafolio de inversiones del FRE.



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

Tal informe valora si esta práctica podría mantenerse como estrategia financiera en el mediano plazo y hasta donde podría ocurrir un quiebre en la sostenibilidad del Fondo y con ello recurrir utilizar las reservas para cubrir el déficit financiero. En consecuencia, detendría el crecimiento del portafolio de inversiones de dicho Fondo, también se analiza el impacto que podría tener la propuesta de Reforma basados en el traslado de fondo para el FRE, en la generación de ingresos destinado a sostener y disminuir los gastos del Fondo. Sin embargo, según las proyecciones realizadas en el mediano plazo hay una mejora del nivel de ingresos del aporte patronal, pero se mantiene por debajo del gasto ordinario, lo que continuaría recurriéndose a los intereses del portafolio para cubrir la brecha entre ingreso y gasto, en otros términos, se evidenció que la Reforma Reglamentaria del FRE favorece el incremento de los ingresos y reduce los egresos, pero no lo suficientemente necesario para equilibrar la ecuación entre ingreso y gastos que requiere este beneficio.

Además, se analiza en dicho informe la repercusión que podría tener la propuesta de la reforma aprobada por la Junta Administrativa, referente al “traslado del total de aporte del FRIP al FRE (0.8)”, cuya decisión estaría prescindiendo del artículo 33 del Reglamento del Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo de los Empleados y en consecuencia la eliminación del fin que dio origen el FRIP de “Solventar cualquier déficit de operación que pudiera presentarse en el FRE o en el FAP”.

RECOMENDACIONES

En aras de fortalecer la gestión financiera del Fondo de Retiro de Empleados de la CCSS, se propone las siguientes recomendaciones:

AL LIC. RONALD LACAYO MONGE, EN SU CONDICIÓN DE GERENTE FINANCIERO Y COMO PRESIDENTE JUNTA ADMINISTRATIVA DEL FONDE DE RETIRO DE EMPLEADOS DE LA CCSS, O A QUIEN OCUPE SU PUESTO

- 1- Que la Dirección Ejecutiva en conjunto con la Junta Administrativa revise la postura presentada por el Dr. Álvaro Ramos Chaves, Superintendente de Pensiones, relacionada con el tipo de población (abierta o cerrada) en las Valuaciones Actuariales del FRE emitidas por la Dirección de Inversiones mediante el Acta Sesión N° 374 de la Junta Administrativa del 09 de abril 2018 y en el oficio de la Auditoría 6479 del 18 de abril 2018, en razón del conversatorio sostenido entre la Dirección Ejecutiva, miembros de la Junta Administrativas entre otros y la Superintendencia de Pensiones, con el fin que sean analizados los criterios expresado por el Superintendente, que aparentemente estableció una postura flexible al formular lineamientos que podría regirse en materia de valuación actuarial para el FRE.

En ese sentido, la Administración del FRAP deberá hacer las consultas necesarias con la SUPEN para ratificar lo señalado y proceder adoptar las medidas pertinentes cumpliendo con el marco de legalidad



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

institucional y de la SUPEN, situación que permita promover la sostenibilidad financiera de este Fondo de pensión complementaria para los empleados de la CCSS y sobre todo asegurar a los futuros pensionados la materialización de los beneficios que ha sido pactados como una expectativa de derecho y que fueron definidas en la Ley Constitutiva de la CCSS.

Para la acreditación de esta recomendación se requiere que la administración activa informe a la Auditoría respecto a las acciones realizadas por la Administración del FRAP referente a la postura presentadas por el Superintendente y registrada en la citada Acta y en el Oficio de Auditoría. **(Plazo 8 meses)**.

- 2- Que la Dirección Ejecutiva del FRAP realice las consultas pertinentes con la finalidad de ratificar la razonabilidad legal respecto al aporte patronal del 1 % del Fondo de Estabilidad Laboral (FEL) que acordó la Junta Directiva en el artículo 68 de la Sesión 8516 celebrada el 07 de julio 2011, la cual dispuso el traslado de ese Fondo al FRAP, para fortalecer el Fondo de Capital de Retiro (FCRL) y al Fondo de Reserva Institucional para Préstamos (FRIP), con un 0.40% y 0.60% respectivamente. De manera que permita determinar si ese aporte adicional se encuentra dentro de los límites establecidos en el artículo 21 de la Ley Constitutiva de la CCSS, teniendo en cuenta que el aporte patronal al FRAP se definió en un 3%, cuya adición de ese 1% totaliza un 4%. Lo anterior podría revelar que la Institución está financiando al FRAP un porcentaje superior a lo establecido de la citada Ley. De dicha consulta comunicar a las instancias correspondientes.

Para confirmar la recomendación se requiere que la Dirección Ejecutiva del FRAP presente a este Órgano Fiscal y Control la consulta legal tramitada. **(Plazo 6 meses)**.

- 3- Que la Dirección Ejecutiva en conjunto con la Junta Administrativa del FRAP procedan a dar seguimiento a la propuesta de reformas para los Fondos Obligatorios Institucionales de la CCSS emitida por la Dirección Actuarial y Económica, con el fin que se cumpla con la prontitud debida los requisitos establecidos para elevar dicha propuesta a la aprobación de la Junta Directiva de la Institución, en procura de garantizar la solvencia financiera que requiere de los fondos involucrados para mantener su vigencia en el tiempo.

Para validar la recomendación, se requiere esa Dirección Ejecutiva del FRAP comunique a este Órgano de Fiscalización que, una vez cumplidos con los requisitos obligatorios, elevaron la "Reforma para los Fondos Obligatorios Institucionales de la CAJA" a la Junta Directiva para su aprobación. **(Plazo 6 meses)**.

- 4- Que la Dirección Ejecutiva FRAP proceda a remitir la Política de Solvencia a la SUPEN con los ajustes pertinentes y con la aprobación de la Junta Administrativa, con la finalidad de cumplir con lo acordado en lo oficios DFRAP-JA-0032-2018 del 21 de mayo 2018 y SP-518-2018 del 29 de mayo 2018, cuya fecha se estableció el 17 de julio 2018, en razón que este documento ha sido devuelto en varias oportunidades por el Ente Regulador. Cabe recordar a la Administración sobre el deber de cumplir



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

con los requerimientos solicitados por la SUPEN dado que es la entidad reguladora que fiscaliza los recursos del FRE, conforme lo dicta la normativa vigente.

Para legitimar la recomendación se solicita que la Dirección Ejecutiva FRAP comunique a la Auditoría que la Dirección Ejecutiva del FRAP con aprobación de la Junta Administrativa remitió la Política de Solvencia a la SUPEN, en cumplimiento a lo requerido por ese Órgano Regulador. **(Plazo Inmediato)**.

Que la Dirección Ejecutiva en conjunto con la Junta Administrativa analicen los resultados y recomendaciones presentados en el Informe "Situación Financiera FRE", elaborado por el Área Beneficio por Retiro, con el fin que la Administración Activa disponga un insumo para la toma de decisión, en lo que respecta a la sostenibilidad financiera del FRE, en lo concerniente a los beneficios de Pensión Complementaria, además el impacto de la propuesta de Reforma aprobada por esa Junta, especialmente la acción de "Traslado del total de aporte del FRIP al FRE" y sobre todo valorar si es necesario prescindir el artículo 33 del Reglamento del Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo de los Empleados, dado que se estaría descontando cualquier apoyo financiero en situación de déficit operacional del FRE y con ello la desprotección en el futuro y permanente en la cancelación de los beneficios otorgados por dicho Fondo.

Para aprobar la recomendación se requiere que la Dirección Ejecutiva del FRAP presente el Acta de Sesión de la Junta Administrativa el acuerdo tomado respecto al Informe "Situación Financiera FRE", confeccionado por el Área de Beneficio por Retiro. **(Plazo 6 meses)**.

COMENTARIO

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los principales resultados obtenidos producto del presente informe, así como las recomendaciones respectivas, fueron comunicados al Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo FRAP, Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, Jefe Área Beneficio por Retiro, Lic. Cristian Torres Jiménez, Jefe Área Actuarial-DAE y al Lic. Juan Ignacio Bustamente Bastamente, Actuario-DAE.

Al respecto el Lic. **Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo FRAP**, manifiesta lo siguiente:

PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN:

- 1- *En relación al hallazgo 2 en el cual se solicita revisar la procedencia legal sobre el financiamiento adicional al 3% que establece el artículo 21 de la ley Constitutiva; le informo que el 1% adicional proveniente del financiamiento del Fondo de Estabilidad Laboral (FEL); el mismo fue analizado desde el punto de vista legal y en el 2011; la Junta Directiva de la CCSS autorizo trasladar estos recursos para fortalecimientos de los beneficios amparado al artículo 21 de ley; en este sentido es claro observar que*



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

cuando se creó el FEL, por el plazo definido se sustentó en el artículo 21 y la misma ley le establece la facultad a la Junta Directiva de crear cualquier otro beneficio que esta considere, por tal razón en el 2000 se creó ese beneficio el cual tenía una vigencia de 15 años y además en el 2011; conforme con los estudios actuariales realizado a los beneficios actuales se dispuso trasladar la fuente de financiamiento a los beneficios para lograr una solvencia económica a partir de esa fecha.

- 2- *En relación con el Hallazgo 5 del informe donde se analiza el informe de liquidez que presenta el Lic. Luis Bermúdez Bejarano, jefe del Área de Beneficio por Retiro; deseo aclarar que este informe no tiene cuenta con el aval de la Dirección a mi cargo porque me encuentro analizando y realizando observaciones al mismo, además de que el informe no ha sido presentado a la Junta Administrativa como lo solicito. Sobre el informe deseo indicarles que lo expuesto en el mismo analiza una situación de liquidez con un horizonte de tiempo de 5 años y valora el comportamiento de los variables ingresos y gastos, pero en ese periodo de tiempo, tomando en consideración los estudios actuariales realizado por el Act. Juan Ignacio Bustamante estos periodos de iliquidez que refleja este informe son superados en el horizonte de tiempo mayor al periodo analizado; lo cual quiere decir que las decisiones que se han tomado por la Junta Administrativa sobre reformar el esquema de beneficios apunta hacia la dirección correcta para resolver los problemas de liquidez y solvencia en el largo plazo; es por eso que considero importante que la revelación de este informe se realice con la precaución adecuada porque puede inducir a los órganos colegiados que toman decisiones y recomienda a la Junta Administrativa decisiones y apreciaciones incorrectas las cuales pueden echar marcha atrás o retrasar la reforma que ya está aprobada por la Junta Administrativa y está en consulta en la Dirección Jurídica para toma de decisiones.*

El Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, Jefe Área Beneficio por Retiro, indica lo siguiente:

Inicialmente se comenta que el presente informe corresponde a la petición efectuada por la junta Administrativa del FRAP en Sesión N° 374 del mes de abril pasado, el mismo constituye un análisis de comportamiento real de las cuentas de ingresos y gastos a nivel del flujo de efectivo del Área Beneficio por Retiro, en ninguna circunstancia debe considerarse como un cuestionamiento a los estudios actuariales realizados por los actuarios de la Dirección Actuarial y Económica. El objetivo del informe es mostrar la condición actual en término de liquidez del Fondo de Retiro, así como el nivel de impacto de la reforma propuesta dentro del flujo de efecto y las necesidades de liquidez del Fondo en el corto y mediano plazo

La brecha entre los aportes del patrono y el pago de pensiones presenta resultados negativos para el 2016 y 2017, mismo que deberá ser cubierto con los intereses, comportamiento que presenta una tendencia al alza, ubicándose a diciembre 2017 en un monto de ¢15.552 millones lo que representa un 30.58%, la cual se le ha ofrecido cobertura con el ingreso por intereses de las inversiones de las reservas del Fondo de Retiro, el rubro de intereses representaron a diciembre 2017 un 54% de la totalidad de intereses con lo cual



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

únicamente se logró capitalizar un 46% de dichos recursos, lo cual incide en una franca desaceleración en el incremento de las reservas.

Corresponde señalar que existe un informe o estudio de reforma reglamentaria de los beneficios del FRE, dentro de los aspectos más relevantes se pueden señalar los siguientes: se considera que a partir del 2018 el FRE recibirá un aporte adicional del 1%, se amplía la historia de salarios para la obtención del salario de referencia pasando de 12 a 240. Si bien dichas alternativas ofrecen un incremento en los ingresos y una disminución en el componente del gasto por beneficios, debe tenerse claridad en cuanto a que el problema del FRE corresponde a la brecha existente entre ingresos ordinario vrs egresos ordinarios, con la reforma propuesta no se elimina la brecha existente desde el 2013, así revelada en distintos informes del Área Beneficios por Retiro, tal y como se observa en el cuadro de la diapositiva N°6, razón por la cual se hace la revelación del riesgo financiero actual.

El Lic. Cristian Torres Jiménez, Jefe Actuarial, manifestó:

“Es para esta Área Actuarial de suma importancia recalcar que, por la naturaleza del plan de pensiones administrado por la CCSS para sus empleados, el esquema de protección es bajo la premisa de que la salud es un derecho humano que cubre a la población nacional, de donde resulta improcedente suponer que la planilla de empleados sea tal que el personal que sale por cualquier causa (muerte, jubilación, invalidez, despido o renuncia) no sea sustituido por personal nuevo. Es posible que se den casos donde se disminuya por cuestiones coyunturales o procesos de reestructuración, pero no al grado de concebir a la población que presta servicios como un grupo cerrado. Por lo anterior, la valuación actuarial debe reflejar lo mejor posible las características propias de la población bajo estudio, y por esa razón, es que la misma se realiza bajo la hipótesis de una población abierta. Lo anterior no limita que el actuario realice la valuación actuarial bajo la modalidad de grupo cerrado e inclusive, que, bajo ese panorama, se apunten recomendaciones. Una recomendación que mejore la situación actuarial bajo la modalidad de grupo abierto, usualmente, mejora la situación actuarial bajo la modalidad de grupo cerrado y viceversa”.

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

Lic. Carlos J. Suárez Medina
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Licda. Elsa M. Valverde Gutiérrez.
JEFE SUB-ÁREA INGRESOS Y EGRESOS

Lic. Randall Jiménez Saborío
JEFE