



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

ASF-209-2019
17-12-2019

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área de Servicios Financieros para el periodo 2019, con el propósito de evaluar la gestión de inversiones y el manejo integral de los riesgos financieros de las inversiones colocadas por el Fondo de Retiro de Empleados (FRE).

Como resultado de la evaluación se determinó que el monto total del portafolio del Fondo Retiro de Empleados presenta un crecimiento cada vez menor, reduciendo su porcentaje de crecimiento desde 14.18% en diciembre del 2009 y hasta 3.13% al cierre del 2018.

Se evidencian aspectos de mejora en la conformación de los expedientes que sustentan las decisiones de compra de los títulos valores, con fundamento en la revisión efectuada a la documentación constituida para documentar la negociación de 16 adquisiciones de valores efectuadas por el Fondo Retiro de Empleados de setiembre 2018 a agosto 2019.

Dentro del alcance evaluado se determinó que 3 de 16 negociaciones efectuadas (18.75%) no poseen el criterio técnico que respalde la selección de la inversión dentro del expediente digital y en aquellos casos que sí lo poseen, la información incorporada no respalda con certeza que la negociación efectuada se constituya en la mejor opción de inversión, desde la perspectiva de la documentación del proceso de análisis y selección, donde conste la valoración de otras variables sustanciales para la selección del instrumento y su respectiva valoración previa respecto de los límites de la política y estrategia de inversiones.

Por otra parte, el Fondo Retiro de Empleados no logró participar de la subasta convocada por el Ministerio de Hacienda el 22 de julio de 2019, por medio de la plataforma SINPE del Banco Central de Costa Rica, pese a que mantenía los recursos disponibles para hacerlo.

En cuanto al proceso de la gestión integral de las inversiones del Fondo Retiro de Empleados, se observó que no constan alertas oportunas sobre los riesgos financieros más relevantes en torno al portafolio de inversiones de este fondo, siendo que se comunican los informes de riesgos de forma mensual y/o trimestral en días posteriores al mes analizado, cuando ya las gestiones se han consolidado.

De conformidad con lo esbozado, se emiten una serie de recomendaciones a la Dirección Ejecutiva del FRAP, al Área Beneficios por Retiro de esa Dirección y a la Dirección Actuarial y Económica para que implementen las acciones y efectúen los análisis requeridos para lograr una sana y segura administración de los recursos financieros del FRE.



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

ASF-209-2019
17-12-2019

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL RELACIONADA CON LA GESTIÓN Y MANEJO INTEGRAL DE LOS RIESGOS EN LAS INVERSIONES FINANCIERAS DEL FONDO DE RETIRO DE EMPLEADOS (FRE) UP. 1182

ORIGEN

El presente estudio se desarrolló en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2019 del Área Servicios Financieros.

OBJETIVO GENERAL

Analizar la gestión de inversiones y el manejo integral de los riesgos financieros de las inversiones colocadas por el Fondo de Retiro de Empleados (FRE).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar el comportamiento de la cartera de inversiones del Fondo Retiro de Empleados.
- Analizar la gestión realizada por la Subárea Gestión de Inversiones, Área Beneficios por Retiro, Dirección Ejecutiva de FRAP en la administración del portafolio de inversión del FRE.
- Identificar el manejo integral de los riesgos financieros y operativos del portafolio de inversiones adscrito al Fondo de Retiro de Empleados (FRE).

ALCANCE

El estudio comprende las acciones desarrolladas por la Administración Activa, a fin de gestionar el portafolio de inversiones del Fondo Retiro de Empleados desde el 01 de setiembre 2018 y hasta el 31 de agosto 2019.

La evaluación se realizó 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, emitidas por la Contraloría General de la República.

METODOLOGÍA

- Solicitud de información a la Dirección Ejecutiva del FRAP relacionada con las inversiones del Fondo Retiro de Empleados.



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

- Análisis de la información contenida en los Informes mensuales de la gestión de inversiones del portafolio del Fondo Retiro de Empleados de setiembre 2018 al mes de agosto 2019, elaborados por el Área Beneficios por Retiro.
- Análisis de los expedientes de compras de títulos valores efectuadas del 01 de setiembre 2018 al 31 de agosto 2019.
- Análisis de los “Informes de Gestión de Riesgos del Portafolio del FRE” emitidos mensualmente por el Área Administración de Riesgos de la Dirección Actuarial y Económica.
- Revisión de las actas del Comité de Inversiones y del Comité de Riesgos efectuadas del 01 de setiembre 2018 al 30 de setiembre 2019.
- Consultas acreditadas mediante cédulas narrativas y entrevista a los siguientes funcionarios:
 - Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, Jefe del Área Beneficios por Retiro.
 - Lic. Edwin Lizano Arguedas, Jefe a cargo de la Subárea de Inversiones del FRE.
 - Lic. José Luis Quesada Martínez, Jefe del Área Administración de Riesgos.
 - Licda. María Rovira Guido, Asesora Legal Área Administración de Riesgos.
 - Licda. Maribel Illarramendi Solís, funcionaria analista Área Administración de Riesgos.
 - Licda. Jennifer Quesada Jiménez, funcionaria analista Área Administración de Riesgos.
 - Lic. Edgar Ramírez Rojas, Jefe del Área de Contabilidad Financiera, miembro del equipo de trabajo para la de conciliación de cifras para el Ministerio de Hacienda.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno.
- Ley Constitutiva de la CCSS.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público.
- Reglamento Fondo Retiro de Empleados.
- Reglamento Gestión de Activos, SUPEN
- Reglamento Gobierno Corporativo, SUPEN
- Reglamento Riesgos, SUPEN
- Política y Estrategia de Inversiones FRE.

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

La Caja Costarricense de Seguro Social dispone de un Fondo Retiro de Empleados (FRE), creado para proteger a todos aquellos trabajadores que se encuentren prestando sus servicios a la institución, debidamente registrados dentro de su planilla, otorgando beneficios complementarios a los que ofrece el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, mediante un Régimen de Protección Básica de capitalización colectiva, solidario y financiado exclusivamente por la Caja como patrono, que considera una pensión complementaria en caso de invalidez, vejez o muerte, así como un beneficio por separación en caso de un retiro anticipado como funcionario de la institución.

Según el artículo 11° del Reglamento del Fondo Retiro de Empleados, los recursos de este fondo deben ser invertidos en las mejores condiciones de seguridad, rentabilidad y liquidez, atendiendo de este modo lo que establece la sección V de la Ley Constitutiva de la Caja y el Título VI de la Ley de Protección al Trabajador; este último que en su artículo 59, sobre la inversión de los recursos señala:

“ARTÍCULO 59. Inversión de los recursos

Los recursos administrados por cualquiera de las entidades supervisadas por la Superintendencia de Pensiones deberán invertirse de conformidad con esta Ley y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión. (...)”

En el Reglamento vigente de este fondo, se encuentra establecido que su administración se encuentra a cargo de la Junta Directiva, bajo la supervisión de la SUPEN, tal y como se previó en el artículo 75° de la Ley de Protección al Trabajador, asimismo, el Fondo Retiro de Empleados mantiene un Órgano de Dirección que es la Junta Administrativa que recibe información de la gestión del fondo a través de la figura de un Director Ejecutivo.

Para efectos de las decisiones de inversión y el control de los riesgos, el fondo también dispone de un Comité de Inversiones propio y un Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales, que observan una serie de lineamientos propios del desempeño del portafolio para orientar la labor de los tomadores de decisiones.

De este modo, la colocación de recursos del FRE operativamente se realiza en la Subárea de Inversiones del FRE, destacada en el Área Beneficios por Retiro adscrita a la Dirección Ejecutiva del FRAP, no obstante, debe disponer de la recomendación expresa del Comité de Inversiones, ajustándose tales disposiciones a los reglamentos emitidos por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y a las directrices dictadas por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), en especial, por el Reglamento de Gestión de



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

Activos que tiene como parte de sus propósitos establecer los principios generales sobre la gestión de los activos que deben considerar las entidades bajo la cobertura de dicha Superintendencia, los requisitos de los activos sujetos a inversión, los límites prudenciales de inversión de los activos de los fondos, los aspectos mínimos que deben verificarse para utilizar los proveedores de servicios de inversiones, entre otros.

Según se establece en el artículo 9° del Reglamento de Gestión de Activos de la SUPEN, el Órgano de Dirección, en este caso la Junta Administrativa, *“debe nombrar un Comité de Inversiones conformado por un mínimo de cinco miembros; sin embargo, dicho Órgano podrá justificar una conformación mínima de tres integrantes basado en el principio de proporcionalidad. Los miembros de este comité no pueden formar parte de los comités técnicos definidos en el Reglamento de Gobierno Corporativo y, al menos uno de ellos, debe ser externo, no vinculado por propiedad, relación laboral, o prestación de otros servicios a la entidad, al grupo o conglomerado financiero, grupo de interés económico, empresas que prestan servicios a la entidad regulada, o por parentesco hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad con miembros del Órgano de Dirección, la Alta Gerencia y los integrantes de los Comités de Riesgos e Inversiones de la entidad regulada.”*

Parte de las funciones que debe cumplir el Comité de Inversiones, es asesorar al Órgano de Dirección en la planificación estratégica de las inversiones y en la definición de la asignación estratégica de activos, además de proponer al Órgano de Dirección la discusión y aprobación de la política de inversiones, aprobar el manual de procedimientos de inversión, proponer las metodologías de cálculo para la medición de desempeño, entre otras actividades relevantes para el buen accionar de los tomadores de decisiones.

Por su parte, el proceso de monitoreo de los riesgos financieros de este portafolio, se encuentra a cargo del Área Administración del Riesgo de la Dirección Actuarial y Económica, dependencia que mensualmente presenta sus informes a la Dirección Ejecutiva del FRAP y al Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales, respecto a sus principales resultados, concernientes al riesgo de concentración, exposición al riesgo de crédito, exposición al riesgo de liquidez, exposición al riesgo de mercado, exposición al riesgo cambiario, rendimiento de la cartera de inversión (rendimiento ajustado por riesgo y rendimiento real), valor en riesgo (VaR) base precios, así como el riesgo de insolvencia.

En este sentido, el Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales es responsable de asesorar al Órgano de Dirección en todo lo relacionado con las políticas de gestión de riesgos, así como respecto de la capacidad y el Apetito de Riesgo de la entidad en relación con los fondos administrados.

En esta materia, la SUPEN ha establecido el “Reglamento de Riesgos”, aprobado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, mediante artículo 7 del acta de la sesión 1332-2017, celebrada el 16 de mayo del 2017, donde señala las responsabilidades de la gestión del riesgo de las entidades reguladas, expresamente que: *...“Cada entidad regulada debe conocer los riesgos a que se exponen los fondos administrados y gestionarlos adecuadamente en el mejor interés de los afiliados y pensionados...”*

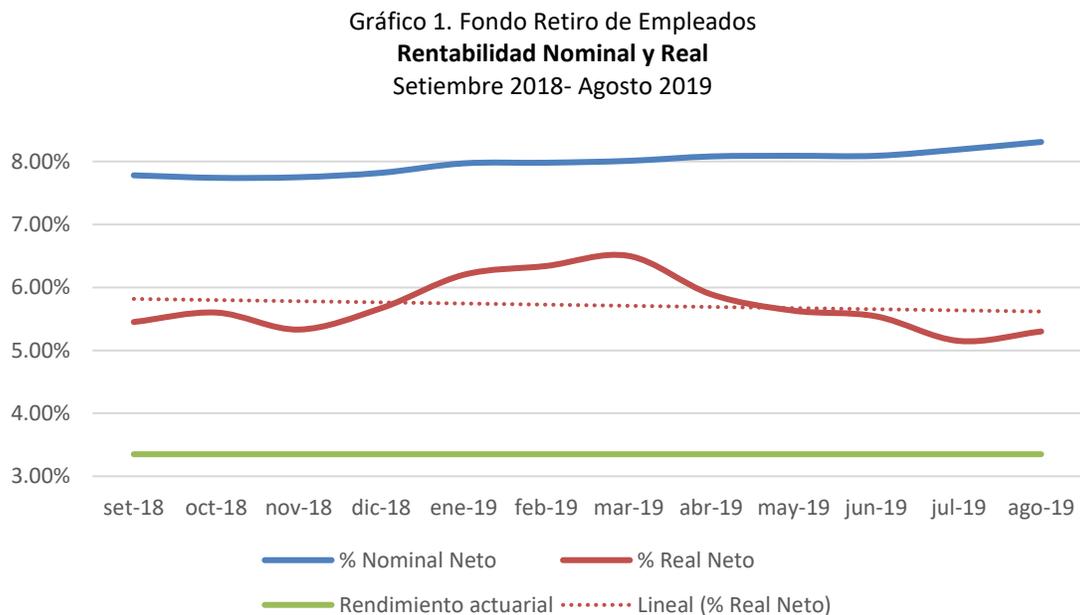


CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

De conformidad con el Informe de Inversiones del Fondo Retiro de Empleados al 31 de agosto 2019, el **valor facial** colonizado del portafolio de inversiones era de **¢217,225.93** (doscientos diecisiete mil doscientos veinte y cinco millones de colones), que incluye las disponibilidades en cuenta corriente, asociado a un valor de Mercado de **¢213,300.48** (doscientos trece mil trecientos millones de colones), con un **rendimiento nominal promedio** ponderado de **8.31%**, que al descontar la tasa de Inflación Interanual de 2.86%, permitió obtener un **rendimiento real neto** de **5.30%** para el mes evaluado.

En términos nominales el portafolio del FRE al 31 de agosto de 2019, mantenía una rentabilidad nominal neta con un comportamiento estable, siendo que al mes de setiembre de 2018 este valor se ubicaba en 7.78% y cerró en agosto 2019 en 8.31%, es decir con un alza de 53 puntos base.

De igual forma, el rendimiento real del portafolio se ha mantenido en los niveles promedio de 5.72%, considerando la variación acumulada del IPC, y siendo superior al rendimiento actuarial de 3.35% que establece la Dirección Actuarial como mínimo para este portafolio, según se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los informes mensuales de las inversiones del FRE.

Al 31 de agosto de 2019, el Fondo de Retiro de Empleados disponía de una mayor concentración en el sector público y el resto de este mismo sector, siendo que, sumados los dos importes, se alcanza el 74.44% del total de la cartera, seguido de las inversiones en el sector privado que se posicionan en un 22.77% del total del portafolio, según se observa a continuación:



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

Tabla 1. Fondo Retiro de Empleados
Composición de las inversiones por sector
Agosto 2019

	Montos V. Mercado	% Política	% Participación
Público	113,394.59	60%	53.16%
Resto del Sector Público	45,384.05	20%	21.28%
Privado	48,561.87	99%	22.77%
TOTAL DEL PORTAFOLIO	207,340.51		
Disponibilidades en efectivo	5,959.97		2.79%
TOTAL VALOR DEL PORTAFOLIO	213,300.48		

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del Informe mensual de las inversiones del FRE al 31 de agosto de 2019.

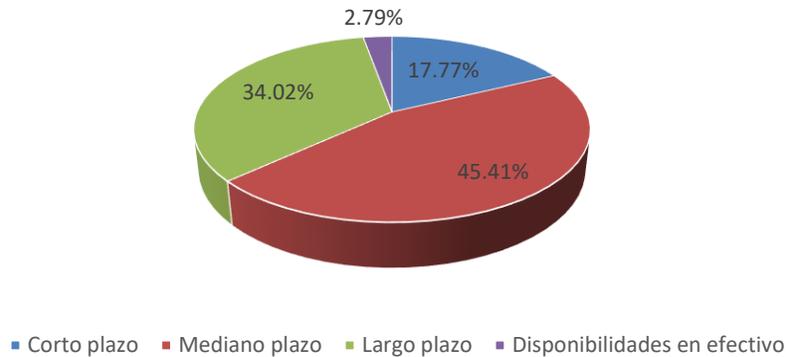
Cabe resaltar que, del cuadro anterior, se observa un porcentaje superior al establecido en la Política de Inversiones en cuanto al rubro del sector privado, situándose dicho componente en 21.28%, excediendo el límite del 20% establecido, no obstante, según se observa en la Sesión Ordinaria N°224 del 29 de agosto de 2019, el importe excedido ha sido del conocimiento del Comité de Inversiones y se ha mantenido bajo control, en virtud de que la Subárea de Inversiones del FRAP aclaró que para el mes de setiembre 2019 el exceso presentado quedaría resuelto, aunado a que este exceso de acuerdo con el transitorio del Reglamento de Gestión de Activos es permitido por 24 meses, por lo que no se requiere realizar algún ajuste al portafolio de forma inmediata, además, se explica en dicha sesión que la Superintendencia de Pensiones no ha considerado como exceso por los días de gracia que se ha concedido en el transitorio antes descrito, pero no permitirá que se exceda tal porcentaje, es decir, dicha Superintendencia se encuentra vigilante de que dicho importe no se aumente.

Asimismo, al 31 de agosto de 2019, las inversiones según su horizonte de inversión se ubican principalmente en mediano plazo con un monto aproximado de €96.866,28 millones, seguido por las inversiones a largo plazo que mantienen un monto de €72.568,61 millones y €37.905,62 millones en el corto plazo, con un remanente para este mes de €5.959 millones de disponibilidades en efectivo, lo cual en términos gráficos se observa a continuación:



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

Gráfico 2. Fondo Retiro de Empleados
Composición de las inversiones por plazo
Agosto 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del Informe mensual de las inversiones del FRE al 31 de agosto de 2019.

HALLAZGOS

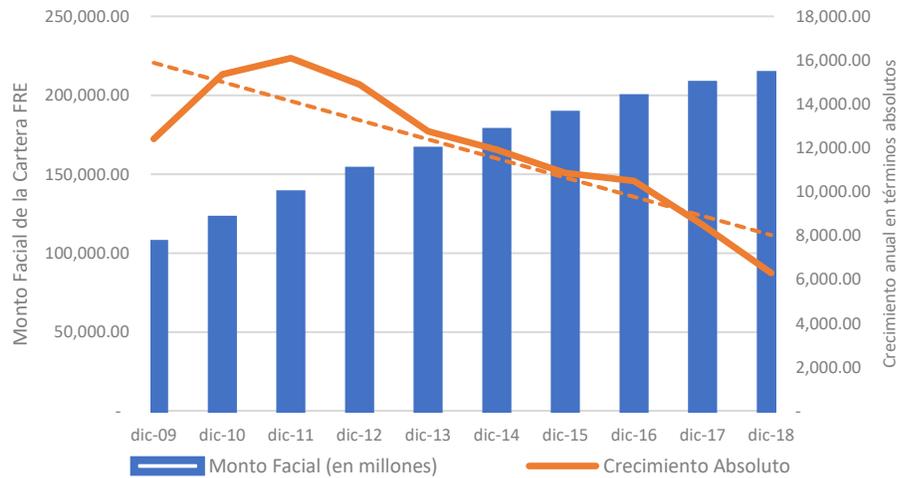
1. SOBRE EL CRECIMIENTO DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES DEL FONDO RETIRO DE EMPLEADOS.

Se determinó que el monto total del portafolio del Fondo Retiro de Empleados presenta un crecimiento cada vez menor, reduciendo su porcentaje de crecimiento desde 14.18% en diciembre del 2009 y hasta 3.13% al cierre del 2018.

Esta Auditoría observó que, en el mes de marzo de 2019, el Área de Beneficios por Retiro incluyó un apartado dentro de los informes mensuales de las inversiones referente al comportamiento de las reservas y rentabilidad del Fondo Retiro de Empleados, donde se efectúa un análisis con los datos desde diciembre del año 2009 y hasta diciembre 2018, según se refleja en el siguiente gráfico:



Gráfico 3. Fondo Retiro de Empleados
Crecimiento Portafolio
Diciembre 2009- Diciembre 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los Informes al 31 de marzo 2019 de las inversiones del FRE.

En las barras del gráfico anterior, se resalta que el monto facial del portafolio del FRE viene en aumento, no obstante, en la línea se observa que su incremento cada año viene siendo menor y marca su tendencia hacia la baja a partir de diciembre 2012, tal y como se refleja en la línea punteada.

Tabla 2. Fondo Retiro de Empleados
Crecimiento Portafolio
Diciembre 2009- Diciembre 2018

Período	Monto Facial (en millones)	Porcentaje Crecimiento	Crecimiento Absoluto
dic-09	99,883.21	14.18%	12,406.02
dic-10	115,238.54	15.37%	15,355.33
dic-11	131,332.92	13.97%	16,094.38
dic-12	146,216.27	11.33%	14,883.35
dic-13	158,971.06	8.72%	12,754.79
dic-14	170,881.80	7.49%	11,910.74
dic-15	181,728.58	6.35%	10,846.78
dic-16	192,222.31	5.77%	10,493.73
dic-17	200,702.60	4.41%	8,480.29
dic-18	206,990.17	3.13%	6,287.57

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los Informes al 31 de marzo 2019 de las inversiones del FRE.



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

Al revisar la información del período setiembre 2018 a agosto 2019, se puede observar a modo resumen los siguientes resultados sobre la cartera de inversiones del FRE:

Tabla 3. Fondo Retiro de Empleados
Comportamiento de los Saldos de la Cartera
Setiembre 2018- Agosto 2019

Mes	Valor del Portafolio	Crecimiento Mensual	Crecimiento Acumulado	Crecimiento Mensual Absoluto	Crecimiento Acumulado Absoluto
sep-18	207,059.62	0.66%	0.66%	1,361.30	1,361.30
oct-18	207,943.62	0.43%	0.43%	884.00	884.00
nov-18	206,014.51	-0.93%	-0.50%	(1,929.11)	(1,045.11)
dic-18	203,788.76	-1.08%	-1.58%	(2,225.75)	(3,270.86)
ene-19	209,602.90	2.85%	1.23%	5,814.14	2,543.28
feb-19	207,745.19	-0.89%	0.33%	(1,857.71)	685.57
mar-19	199,646.72	-3.90%	-3.58%	(8,098.47)	(7,412.90)
abr-19	209,812.78	5.09%	1.33%	10,166.06	2,753.16
may-19	210,481.24	0.32%	1.65%	668.46	3,421.62
jun-19	211,336.75	0.41%	2.07%	855.51	4,277.13
jul-19	199,801.40	-5.46%	-3.51%	(11,535.35)	(7,258.22)
ago-19	211,265.96	5.74%	2.03%	11,464.56	4,206.34

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los Informes mensuales de las inversiones del FRE.

De la información anterior se colige que habiendo transcurrido 12 meses, el portafolio del FRE de forma acumulada creció un 2.03%, para un incremento absoluto de 4,206.34 millones (cuatro mil doscientos seis millones de colones), no obstante, se observa que, en noviembre y diciembre del 2018, así como en febrero, marzo y julio del 2019, el valor nominal del portafolio disminuyó en relación con su valor mensual anterior.

El Reglamento del Fondo Retiro de Empleados en su artículo 10 dispone:

“El Fondo de Retiro funcionará como un sistema de pensiones complementarias, solidario y de capitalización colectiva. Para el financiamiento de los beneficios estipulados en el régimen de protección básica, la Caja como patrono contribuirá con el 2.0% (dos por ciento) de la planilla total de salarios ordinarios de sus servidores.

Adicionalmente, el FRE se financia con cualesquiera otros recursos que en caso necesario aporte la Caja dentro del límite establecido por el artículo 21 de su Ley Constitutiva.



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

Dichos aportes, junto con las reservas iniciales y la capitalización pertinente, se utilizarán para el establecimiento de un régimen de financiamiento de reparto de capitales de cobertura.

Para el financiamiento de la administración la Caja aportará los recursos necesarios, tomados de acuerdo con el límite que establece el artículo 21 de su Ley Constitutiva, los cuales no podrán superar el 0.10% de la planilla de salarios ordinarios.

(...)

Anualmente se realizará una evaluación actuarial del FRE con corte a la fecha establecida por la Superintendencia de Pensiones, para estimar los niveles actuariales de las reservas técnicas e investigar el equilibrio financiero y actuarial del Fondo. Si en dicha evaluación se determina que existe un déficit, éste será aportado por la Caja, dentro del límite establecido por el artículo 21 de su Ley Constitutiva. (...)

Según el Informe Mensual de Gestión de las Inversiones a marzo 2019, los resultados del análisis efectuado por el Área de Beneficios por Retiro respecto del crecimiento del portafolio de 2009 al cierre de mayo de 2019, o sea prácticamente diez años, reflejan lo siguiente:

“...se puede observar que del año 2009 a 2012, el portafolio crecía porcentualmente a un ritmo promedio de un 13.71%, lo que equivalía a ¢14.684,77 millones por año. No obstante, en el año 2013, se comienza a mostrar una situación particular, debido a que a partir de ese año el aporte patronal, ya no es suficiente para cubrir la planilla mensual de beneficios y se empieza a desacelerar su crecimiento, tanto así que, de diciembre 2018, el crecimiento porcentual fue de apenas 3.13%, y en términos absolutos de ¢6.287,57 millones. Lo anterior, se verifica en el hecho que del total de los intereses generados por el portafolio de inversiones, ¢15.221,72 millones, se utilizó para cubrir la brecha la suma de ¢9.230,36 millones, es decir, un 61%, por lo que únicamente se pudieron capitalizar ¢5.991,35 millones de los mismos.”

En este sentido, se determinó que el monto de intereses utilizados para cubrir un déficit de operación del FRE desde el año 2013 viene en aumento, lo cual se puede acreditar en el Informe de Inversiones al 31 de agosto 2019, dado que durante el 2019 (enero a julio), se han utilizado ¢5,414.72 millones de intereses generados por el portafolio de inversiones del FRE, siendo esta la causa de lo observado. Por cuanto si este monto se anualiza, es decir, se proyecta a lo que resta del año, para el 31 de diciembre del 2019 se tendría un monto utilizado de ¢10,056.00 millones de colones, es decir, superior a todos los años anteriores.

De forma acumulada, el monto de intereses utilizados para cubrir la brecha entre el aporte patronal y los beneficios asumidos por el FRE, desde el 2013 al 31 de julio 2019, reflejan una cifra de ¢30,595.81 millones y proyectado al 31 de diciembre sería de ¢34,839.92 millones, tal y como se muestra en la siguiente tabla:



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

Tabla 4. Fondo Retiro de Empleados
Intereses utilizados para cubrir pago de beneficios 2013-2019
en millones de colones

<i>Período</i>	<i>Real</i>	<i>Proyectado</i>
2013	134.10	134.10
2014	1,908.18	1,908.18
2015	1,900.50	1,900.50
2016	4,597.13	4,597.13
2017	7,012.75	7,012.75
2018	9,230.36	9,230.36
2019	5,812.79	10,056.00
	30 595, 81	34 839,92

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del Informe al 31 de agosto 2019 de las inversiones del FRE.

Por su parte, la Dirección Actuarial y Económica emitió el estudio 0016 denominado “Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de los Empleados de la CCSS, al 31 de diciembre 2018”; remitido al Presidente Ejecutivo mediante oficio DAE-0618-2019 del 13 de junio de 2019, suscrito por el M.A.S. Ronald Cartín Carranza, Director a.i., de esa dependencia y comunicado al Lic. Gerardo Delgado Vargas, Director a.i. de la División Supervisión Regímenes Colectivos de la Superintendencia de Pensiones mediante oficio DFRAP-0438-2019 del 19 de junio de 2019, suscrito por el Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo de la Dirección Fondo de Retiro Ahorro y Préstamo (FRAP), quien comunicó la aprobación de dicho documento por parte de la Junta Administrativa del FRAP en sesión extraordinaria N° 408 del 18 de junio de 2019, resaltó que la utilización de los intereses de las inversiones ya es un hecho y que se empezarían a utilizar las reservas en el año 2021.

Además, señalaron que:

*“Los actuarios una vez valorados los escenarios y resultados de la situación actual y de las proyecciones financieras, determinaron que, bajo los beneficios y aportes establecidos en el Reglamento actual del Fondo de Retiro, **este no posee solvencia actuarial**. Asimismo, se destaca que concretamente existe una cercanía a los momentos críticos que se establecen en la materia, por lo que **se requieren decisiones oportunas**, las cuales deben ser de fondo y en ambas vías, tanto en ingresos como en los beneficios que se otorgan, para lo cual deben analizarse medidas rápidas en el corto, pero también en el mediano y largo plazo que sean más sostenibles.”*

Estos resultados actuariales han ocasionado la generación de diversas acciones por parte del Administración Activa para proponer reformas que reestablezcan la situación financiera del fondo, sin embargo, al cierre de esta evaluación, no se había concretado e implementado alguna medida concreta que varíe el escenario actuarial mencionado.



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

Lo observado repercute en que la utilización de las reservas sea aún más cercana a lo previsto y se produzca el agotamiento de las fuentes de recursos almacenados a través de las inversiones de títulos valores para efectos de hacerle frente a las obligaciones que le son propias al Fondo de Retiro de Empleados, constituido para dar protección a todos aquellos trabajadores que se encuentren prestando sus servicios a la institución, a través de un beneficio complementario al que ofrece el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

2. SOBRE LA DOCUMENTACIÓN UTILIZADA PARA RESPALDAR LAS COMPRAS DE TÍTULOS VALORES EFECTUADAS

Se evidencian aspectos de mejora en la conformación de los expedientes que sustentan las decisiones de compra de los títulos valores, con fundamento en la revisión efectuada a la documentación constituida para respaldar la negociación de las siguientes 16 adquisiciones de valores efectuados por el Fondo Retiro de Empleados de setiembre 2018 a agosto 2019:

Tabla 5. Fondo Retiro de Empleados
Compras efectuadas setiembre 2018 a agosto 2019
en millones de colones

<i>Código de Referencia</i>	<i>Código ISIN</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Emisor</i>	<i>Adquisición</i>	<i>Valor Facial</i>
E12 000001142	CRBSJ00B2085	bsjcp	BSJ	27/09/2018	4,610,000,000.00
E12 000001143	CRBSJ00B2093	bsjqc	BSJ	18/10/2018	2,740,000,000.00
E12 000001144	CRBPROMB1680	bpk2c	BPROM	15/11/2018	2,000,000,000.00
E12 000001145	CRBPDC0B7564	bpz18	BPDC	21/12/2018	4,700,000,000.00
E12 000001146	CRMADAPB2616	bmau9	MADAP	21/12/2018	3,800,000,000.00
E12 000001147	CRBNCR0B1794	bnc5a	BNCR	21/01/2019	2,764,000,000.00
E12 000001148	CRSCOTIC1440	ps15f	SCOTI	22/01/2019	1,000,000,000.00
E12 000001149	CRG0000B2814	tp	G	30/01/2019	5,830,000,000.00
E12 000001150	00SCOTIE1096	cdp	SCOTI	05/04/2019	2,200,000,000.00
E12 000001151	00BCR00E1822	cdp	BCR	09/04/2019	5,000,000,000.00
E12 000001152	CRBPDC0B7572	bpd01	BPDC	12/04/2019	10,000,000,000.00
E12 000001153	00BPDC0CJD85	cdp	BPDC	13/05/2019	600,000,000.00
E12 000001154	CRBPDC0B7648	bpc08	BPDC	21/06/2019	360,000,000.00
E12 000001155	00BPDC0CJH65	cdp	BPDC	27/06/2019	440,000,000.00
E12 000001156	00MADAPE01F9	cph	MADAP	09/08/2019	2,677,000,000.00
E12 000001157	CRG0000B5811	tp	G	14/08/2019	11,200,000,000.00
					59,921,000,000.00



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

Como resultado de la revisión de los expedientes aportados por el Área Beneficios por Retiro de las 16 adquisiciones de valores efectuados de setiembre 2018 a agosto 2019, se observó que dichos expedientes no mantienen uniformidad en su consolidación, en algunos casos se omitió agregar datos por ejemplo; la solicitud de traslado de recursos al Área de Tesorería General en 2 de los casos evaluados, así como también se incluyen 4 casos que poseen un análisis del revalorizador de precios que no se observa en las otras compras estandarizadas.

Asimismo, dentro del alcance evaluado se determinó que 3 de 16 negociaciones efectuadas (18.75%) no poseen el criterio técnico que respalde la selección de la inversión dentro del expediente digital y en aquellos casos que sí lo poseen, la información incorporada no respalda con certeza que la negociación efectuada se constituya en la mejor opción de inversión, desde la perspectiva de la documentación del proceso de análisis y selección, donde conste la valoración de otras variables sustanciales para la selección del instrumento y su respectiva evaluación previa respecto de los límites de la política y estrategia de inversiones.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público sobre la confiabilidad y oportunidad en la información, en su numeral 4.4, disponen:

“4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.

(...)

4.4.2 Formularios uniformes El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer lo pertinente para la emisión, la administración, el uso y la custodia, por los medios atinentes, de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución.

Asimismo, deben prever las seguridades para garantizar razonablemente el uso correcto de tales formularios.”

El Reglamento de Gestión de Activos de la SUPEN señala:



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

“Debida diligencia: Es el proceso de investigación previo a la toma de decisiones. Debe tomar en cuenta, aspectos de la actualidad del mercado nacional e internacional, expectativas económicas y políticas, elementos operativos y legales de los mercados en que se pretende participar, análisis de los emisores, características de los instrumentos, la experiencia del administrador de fondos, el monto de recursos administrados, la liquidez de los instrumentos o participaciones, así como, el tipo y frecuencia de valoración de los instrumentos financieros. Además, se deben tener en cuenta los riesgos asociados a las inversiones.”

El uso de las calificaciones de riesgo emitidas por empresas calificadoras autorizadas por sus respectivos órganos reguladores no exime a la entidad regulada del análisis de riesgo de los valores y sus emisores.

La entidad debe asegurarse que cuenta con los procedimientos operativos adecuados para los instrumentos adquiridos, así como, que las metodologías de medición y manejo de riesgos sean afines con la complejidad de la inversión que se desea realizar.”

Además, para efectos de la toma de decisiones el Reglamento de Gestión de Activos de la SUPEN, dispone:

“Las decisiones para la gestión de activos deben estar orientadas a los mejores intereses de los afiliados y pensionados. Estas deben prevalecer por sobre de los intereses de la entidad regulada y del conglomerado, grupo financiero o económico al que pertenece, por lo que debe existir un proceso documentado de toma de decisiones objetivo, basado en criterios técnicos, fundamentado en información veraz, necesaria y oportuna que evite cualquier conflicto de interés en relación con las empresas del grupo o conglomerado financiero, el grupo de interés económico o de los personeros y funcionarios involucrados en el proceso de inversiones. Lo anterior, a los efectos de que los responsables en las entidades puedan tomar decisiones objetivas, documentadas, informadas y apegadas a la técnica y mejores prácticas.”

Como parte del proceso de toma de decisiones, se deben valorar previamente las consecuencias en la rentabilidad de los fondos y su exposición al riesgo de crédito, mercado, liquidez, operativo y legal, así como las variables geopolíticas que lo afecten.”

La situación observada obedece a que no existe un mecanismo de control que permita establecer estandarización en la consolidación de los expedientes de las compras, que incorpore los requerimientos mínimos que deberá contener el criterio técnico de selección de los instrumentos, donde al menos se consideren una serie de variables esenciales para documentar y consolidar la debida diligencia en el proceso de inversiones.

Lo evidenciado podría afectar la calidad en la recopilación, mantenimiento y custodia de la información de los expedientes de compra de títulos valores, considerando que la fase de documentación es vital en el quehacer del proceso de inversiones en el FRE, siendo que cada uno de los expedientes de compra deben constituirse en el fundamento de las transacciones efectuadas, en observancia de los principios de



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

rentabilidad, seguridad y liquidez, así como en los límites establecidos en la Política y Estrategia de Inversiones, entre otras variables requeridas que garanticen el cumplimiento del marco normativo y técnico establecido.

3. SOBRE LA NO REALIZACIÓN DE COMPRAS EN EL MES DE JULIO POR PARTE DEL FONDO RETIRO DE EMPLEADOS

Se evidenció que el Fondo Retiro de Empleados no logró participar de la subasta convocada por el Ministerio de Hacienda el 22 de julio de 2019, por medio de la plataforma SINPE del Banco Central de Costa Rica, pese a que mantenía los recursos disponibles para hacerlo.

De conformidad con el Informe de Inversiones del mes de julio 2019, el Fondo Retiro de Empleados disponía de ₡11,600.50 millones, provenientes de los recursos disponibles junto al vencimiento de inversiones del día 24 de julio 2019, y no pudieron ser sujetos de participar en la subasta convocada por el Ministerio de Hacienda el 22 de julio de 2019, entidad que mediante oficio TN-860-2019 del 12 de junio de 2019, tuvo a disposición de los inversionistas interesados emisiones en colones y udes, denominados en tasa fija con plazos de 3, 7 y 15 años, a negociar mediante la rueda¹ SINPE.

Estos recursos posteriormente se intentaron invertir el 29 de julio de 2019, participando en otra subasta del Ministerio de Hacienda, en la cual se ofertó a un precio de 100% y el precio de corte, por tratarse de una asignación de modalidad holandesa, quedó en 100.37%, según se indicó en el Informe de Inversiones de julio de 2019; asimismo, desde ese mismo día se solicitó al puesto de bolsa (BCT), su colaboración para buscar otras alternativas, pero a julio 2019, no se había presentado una opción real para la colocación de los recursos, motivo por el cual se mantuvieron dichos recursos a la vista, a una tasa de 5%, y se colocaron hasta el 14 de agosto de 2019 en una opción concreta en el mercado de valores costarricense.

Mediante la Contratación de Servicios de Intermediación Bursátil a través de Puestos de Bolsa para el Fondo Retiro, Ahorro y Préstamo de los Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social, adjudicada mediante el acta número DFRAP-0325-2019, emitida el 10 de mayo de 2019, quedó expuesta la selección del Popular Valores Puesto de Bolsa, S.A y al BCT Valores Puesto de Bolsa, S.A, es decir, a la fecha de la subasta en la que no pudo participar el FRE, ya habían transcurrido 2 meses de haber sido adjudicados ambas entidades de intermediación bursátil.

Esta Auditoría verificó que en la Sesión Ordinaria del Comité de Inversiones N°224 celebrada el 29 de agosto de 2019, los miembros de dicho órgano conocieron los resultados del Informe Gestión de Inversiones y Flujo de Efectivo julio 2019, donde se detalló entre otros aspectos lo siguiente:

“El Lic. Mauricio Rojas Ramírez señala que las disponibilidades en efectivo han aumentado, pues en el caso del mes de julio no se dieron colocaciones y se explica todo lo acontecido que impidió

¹ La rueda es un ámbito de negociación en el cual los agentes ingresan sus ofertas a efectos de cerrar operaciones, las ofertas presentadas tienen la vigencia definida por el agente que las difunda.



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

la negociación en una subasta holandesa, pero que no se logró participación, sin embargo, el dinero se coloca después en otra subasta.”

Sin embargo, no se logró extraer de dicha acta, ninguna instrucción, petición o ampliación al respecto por parte del Comité de Inversiones, siendo que en dicha sesión mediante acuerdo cuarto y de forma unánime se dio por conocido y aprobado el Informe Gestión de Inversiones y Flujo de Efectivo julio 2019, documento que en su prosa señalaba las razones por las cuales el Fondo Retiro de Empleados no había logrado participar en la subasta de valores del 22 de julio de 2019, según se indica:

“no fue posible utilizar a ninguno de los puestos de bolsa contratados, por cuanto BCT Valores no estaba registrado ante el Banco Central para poder utilizar esa plataforma y en el caso de Popular Valores, si bien éste si está debidamente habilitado, no ha sido posible utilizar de forma general sus servicios, debido al requisito de firma de unos documentos que requiere el puesto, por disposición de la Ley Reguladora del Mercado de Valores (conozca a su cliente), que por diferentes situaciones no han sido aún firmados por el Gerente Financiero de la Institución, quién actúa como representante legal. Lo anterior indica que se materializó un riesgo operativo para la gestión del portafolio.”

Además, mediante oficio DAE-1087-2019 del 09 de setiembre de 2019, el Área Administración de Riesgos a petición del Comité de Riesgos Institucional, presentó un “Informe relacionado con el reporte del evento de riesgo operativo del FRE por atraso en la suscripción de contrato con el Puesto de Bolsa Popular Valores”, en el que indicaron las causas que ocasionaron la no participación en la subasta del 22 de julio de 2019, en los siguientes términos:

“5.1. En el caso de la imposibilidad de participación en la subasta del 22 de julio de 2019, organizada por el Ministerio de Hacienda mediante la plataforma SINPE, se materializó un riesgo operativo relacionado con la eficiencia y eficacia en la gestión del portafolio de inversiones, debido a que no se pudo utilizar en ese momento con los servicios de ninguno de los dos proveedores contratados por las siguientes razones:

- i. Popular Valores: Por el retraso en el proceso para completar el ciclo de apertura del contrato con Popular Valores, S.A., producto de los tiempos de traslado y firma de los documentos complementarios, por parte de la administración activa, que requería el puesto de bolsa para representar al FRE en las actividades de intermediación bursátil.*
- ii. BCT Valores: Que para el mecanismo de negociación el 22 de julio mediante la plataforma SINPE, este puesto de bolsa no estaba registrado en la plataforma con el Banco Central de Costa Rica en esa misma fecha, y por lo tanto inhabilitado para la participación del FRE en esa subasta en particular. No obstante, con este mismo intermediario sí se participó en la subasta del 29 de julio la cual se organizó por medio de la plataforma SIOPEL de la Bolsa Nacional de Valores y a partir de ese momento la administración activa gestionó otras alternativas de inversión.*



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

5.2. Desde el punto de vista contractual para el caso de BCT Valores, se evidencia un posible incumplimiento del contrato número DFRAP-02-2019-1182, al no estar habilitado para brindar los servicios de intermediación en la subasta del Ministerio de Hacienda por medio de la plataforma SINPE, el día 22 de julio de 2019. Esto según lo establece la CLAUSULA CUARTA en lo que señala los servicios que debe prestar el puesto de bolsa en los incisos 4.1; 4.1.1; 4.1.2 y el 4.16, así como la CLAUSULA DECIMO PRIMERA.

Asimismo, es relevante destacar que tanto BCT como Popular Valores formalizaron y firmaron con la Dirección Ejecutiva del FRAP el 23 de mayo de 2019.

Es importante señalar que la Dirección Ejecutiva del Fondo de Retiro tiene el deber de observar lo estipulado en el "Manual para realizar operaciones bursátiles a través de los puestos de bolsa, agosto 2016" donde se tipifican las regulaciones para interactuar con los puestos de bolsa en materia de inversiones de los fondos que administra, de acuerdo con lo estipulado en la determinación del "Alcance" y señala que "...El presente manual es de aplicación obligatoria en el proceso de compra y venta de valores a través de los Puestos de Bolsa".

Por otra parte, según se observó en el Acta Extraordinaria del Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales No. 248-2019 del 09 de setiembre de 2019, se analizó el caso en concreto según la presentación del Informe de Riesgos oficializado mediante oficio DAE-1087-2019 del 09 de setiembre de 2019, asimismo se discutieron las circunstancias expuestas por la Dirección Ejecutiva del FRAP que referían a otros argumentos como la falta de instrumentos que coincidieran con el calce de inversión del fondo, entre otras, sin embargo, considerando todos las posiciones discutidas, el Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales, procedió a tomar los siguientes acuerdos:

ACUERDO PRIMERO: Remitir el informe DAE-1020-2019 y DAE-1087-2019 a la Junta Administrativa del FRAP, al Comité de Inversiones del FRE y a la Dirección Ejecutiva del FRAP, con las siguientes consideraciones:

1. Este Comité considera que en el asunto en cuestión se dio un costo de oportunidad al no asignar los recursos de forma eficiente, es decir, al no realizarse inversiones se dejaron de ganar los rendimientos que estas podrían haber generado, sin embargo, la administración ha señalado que no había un instrumento que estuviera acorde con la estrategia de calce situación que es fundamental para el pago de las pensiones. Se recomienda que este aspecto sea considerado por el Comité de Inversiones y por el Área de Inversiones del FRE.

2. Se recomienda que el FRE amplíe la gama de puestos de bolsa con los que puede realizar transacciones, principalmente incluyendo puestos de bolsa de primera línea. Esto mejoraría sus condiciones y tipo de transacciones que pueda realizar.

3. En Informe IR-894-2019 "Gestión de Riesgos Portafolio de Inversiones FRE, julio 2019", remitido por medio del oficio DAE-1020-2019 del 27 de agosto de 2019), analizado en la sesión



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

anterior, se indicó como causa del problema que un servicios del puesto de bolsa no estaba disponible y la falta de firma de un documento de la política conozca a su cliente por parte del Gerente Financiero en calidad de Presidente y representante legal del Fondo de Retiro de Empleados, aspectos que parecen planificables por la administración. Posteriormente, en la sesión de este Comité se indican otras razones de carácter operativo, por lo que llama la atención la falta de consistencia entre el informe mensual aprobado por el Comité de Inversiones, en este sentido se exhorta a la Administración del FRE sobre la necesidad de evitar estos riesgos de procesos operativos y de control interno para futuras ocasiones.

4. Se considera que existen oportunidades de mejora en la comunicación de los riesgos y aplicación de un protocolo por parte del Área de Inversiones del FRE y del Comité de Inversiones, en el sentido de informar oportunamente al Área de Administración de Riesgos y al Comité de Riesgos sobre situaciones como esta. Este Comité solicita que se diseñen e implemente en conjunto con el Área de Riesgos los mecanismos de alerta temprana como parte de la mejora en la administración de los riesgos del FRE.

5. Es necesario que se considere un aspecto relevante como la falta de diversificación, tanto en instrumentos como en mercados, pues tal como sucedió en esta situación, el FRE consideró principalmente transacciones mediante subasta, teniendo al alcance otras opciones de inversión, tanto en bolsa como en el mercado extrabursátil, lo anterior, es un aspecto que debe vigilar el Área de Inversiones del FRE y del Comité de Inversiones.

6. Solicitar al Comité de Inversiones del FRE pronunciarse sobre los acuerdos anteriores.

ACUERDO SEGUNDO: Dado que la situación implica un riesgo en el indicador de liquidez por el aumento considerable de las disponibilidades de recursos al finalizar el mes de julio, se instruye al Área de Administración de Riesgos para que construya e implemente un índice o indicador de cobertura de liquidez, con el fin de controlar la liquidez, el cual debe incluir límites mínimos y máximos, expresados en número de veces, para lo cual se debe considerar el marco normativo aplicable al FRE.”

El Reglamento de Gestión de Activos de la SUPEN, mediante artículo 6 inciso m), se indica que en la Política de Inversiones de los fondos debe quedar constando la siguiente acción:

“Establecer los requisitos para los proveedores de servicios de manejo de liquidez e inversiones, tales como bancos, intermediarios de valores, custodios y administradores externos, o relacionados con la gestión de créditos, entre otros.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en su numeral 4.5, sobre la eficiencia y eficacia de las operaciones, disponen:



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

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas...”.

De conformidad con las discusiones generadas en el Comité de Riesgos Institucionales, el Informe del Área de Administración de Riesgos y el Informe Gestión de Inversiones y Flujo de Efectivo julio 2019, se observa que la situación observada se originó a partir de la imposibilidad de utilizar a los Puestos de Bolsa contratados, en primera instancia BCT Valores no estaba registrado ante el Banco Central de Costa Rica para poder participar en la rueda de SINPE, y en el caso de Popular Valores, si bien éste si estaba debidamente habilitado, no había sido posible utilizar sus servicios, debido a que se encontraba pendiente la firma por parte del Gerente Financiero como apoderado generalísimo de la documentación que requería el Puesto de Bolsa señalado, en cumplimiento a la Ley Reguladora del Mercado de Valores (conozca a su cliente).

Si bien, la participación en una subasta no garantiza la asignación de esta al inversor, lo cierto del caso, es que existía la probabilidad de haber colocado los recursos en cualquiera de los plazos ofrecidos por el Ministerio de Hacienda, de manera que al reducirse la posibilidad de invertir la cifra prevista y al no haberse concretado inversiones en otros instrumentos disponibles en mercado secundario, se ocasionó un incremento importante en los recursos a la vista, producto de la no inversión de las disponibilidades por la suma de ₡11,600.5 millones, es decir, se incrementó el porcentaje de liquidez al cierre del mes de julio, lo cual no se constituye en el propósito fundamental del Fondo Retiro de Empleados.

4. SOBRE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS INVERSIONES DEL FRAP

Dentro del proceso de la gestión integral de las inversiones del Fondo Retiro de Empleados no constan alertas oportunas sobre los riesgos financieros más relevantes en torno al portafolio de inversiones del Fondo Retiro de Empleados.

Además, los informes del Área de Administración de Riesgos son comunicados con plazo distante a la finalización del mes en análisis, siendo que en primera instancia deben ser conocidos y aprobados por el Comité de Riesgos para los Fondos Institucionales.

En este sentido, el Comité de Riesgos de los Fondos Institucionales, mediante Acta ordinaria No. 247-2019 del 30 de agosto de 2019 acordó lo que prosigue:

“ACUERDO SÉTIMO

Respecto a los Informes de Gestión de Riesgos, el Comité de Riesgos ACUERDA solicitar al Área Administración del Riesgo que los mismos no sean enviados a otras instancias previo al conocimiento de este órgano colegiado. En situaciones particulares de urgencia comunicar de manera oportuna a este órgano colegiado para activar los mecanismos correspondientes. Lo



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

anterior a luz de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento para la Administración Integral de Riesgos Financieros de los Fondos Institucionales.

Acuerdo en firme.”

El Área Administración de Riesgos efectúa informes de riesgos de forma mensual y trimestral, los cuales se efectúan con base en los resultados mostrados en la cartera del FRE en el mes anterior; esta actividad se constituye en la vinculación entre esta dependencia de riesgos y la función inversora, tales informes involucran la evaluación de las siguientes variables:

- Exposición al riesgo de concentración.
- Exposición al riesgo de crédito.
- Exposición al riesgo de liquidez.
- Exposición al riesgo de mercado.
- Exposición al riesgo de tipo de cambio.

Además, se incluyen en dichos informes los resultados del análisis del Rendimiento Ajustado por Riesgo (RAR), la prueba de valores extremos (Stress Testing), Valor en Riesgos (VaR base precios), riesgo de solvencia, riesgo de país, así como algunos elementos en materia de riesgo operativo.

Al consultar sobre la realización de otro tipo de alertas y en general de la función del Área Administración de Riesgos en el proceso de las inversiones del fondo, en reunión sostenida el 08 de noviembre de 2019 con el Lic. Luis Alexis Bermúdez Bejarano, Jefe del Área Beneficios por Retiro, se logró determinar que la interacción entre la Subárea de Inversiones del FRE y el Área Administración de Riesgos es muy escasa, además que los informes de riesgos son considerados extemporáneos, en virtud de que se reciben muy posteriormente, no obstante, en la operativa de inversiones funcionan, porque se verifica la efectividad de los controles que se realizan a lo interno de la Subárea de Inversiones del FRE, dado que son coincidentes con las revisiones previas que se ejecutan antes de concretar las inversiones.

El artículo 5° contenido en el Reglamento de Gestión de Riesgos de la Superintendencia de Pensiones, sobre la responsabilidad de la entidad regulada dispone:

“Cada entidad regulada debe conocer los riesgos a que se exponen los fondos administrados y gestionarlos adecuadamente en el mejor interés de los afiliados y pensionados. En este sentido, las entidades reguladas deben implementar mecanismos sólidos de gestión de riesgos que les permitan optimizar el control de sus operaciones y minimizar los riesgos y sus impactos, de tal manera que se haga una sana administración de los recursos de los fondos, procurando un equilibrio entre seguridad, rentabilidad y liquidez, que permita la entrega eficiente y oportuna de los beneficios a los afiliados y pensionados.



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

En el proceso de gestión de riesgos, las entidades reguladas deben identificar y evaluar los riesgos relevantes que enfrentan los fondos administrados en sus principales procesos, así como las debilidades de sus sistemas de control interno y supervisión, para promover su corrección y mejora continua. (...)

El Reglamento de Gestión de Riesgos de la Superintendencia de Pensiones, en su artículo 12, sobre la función de la unidad de riesgos, establece entre otras actividades la siguiente:

*“La unidad o función de riesgos desempeñará, al menos, las siguientes funciones:
(...)”*

b. Vigilar que la gestión de riesgos sea integral y se consideren los riesgos en que incurra la entidad regulada y los fondos administrados. (...)

Por su parte, el Lic. José Luis Quesada Martínez, Jefe del Área Administración de Riesgos señaló en reunión sostenida el 19 de noviembre de 2019, que en efecto actualmente solo se emiten los informes mensuales y trimestrales de riesgos, además, indicó que no se tiene definido una serie de alertas tempranas u otras mediciones intra mes, pero que esa área sí se encuentra en capacidad de realizarlas, en virtud de que se han estado efectuando ajustes a nivel informático que les permitirán disponer de los resultados de la gestión del portafolio del FRE de manera oportuna.

Además, señaló el Lic. Quesada Martínez y su equipo de analistas, que el Sistema Integral de Administración de Riesgos (SIAR) se alimenta de los resultados de las inversiones del portafolio del FRE, pero que anteriormente hacía falta información esencial para completar los datos requeridos para el análisis, lo que conllevó el desarrollo de un requerimiento que se probó al 31 de octubre de 2019, con la carga de datos de los vectores de precios que provienen del sistema de inversiones del FRE, de modo tal que ya se efectuaron las pruebas correspondientes y tal modificación ya se encuentra en producción para su uso.

En este sentido, la causa de lo observado obedece a que, a la fecha del presente estudio, no se han establecido una serie de alertas tempranas o interacciones entre el Área Administración de Riesgos y la unidad ejecutora de las inversiones, siendo esencial para poder garantizar la solidez de la gestión de riesgos que les permitan optimizar el control de sus operaciones y minimizar los riesgos e impactos de forma oportuna.

La situación descrita, expone al portafolio de inversiones del FRE a que sus principales riesgos sean comunicados de forma inoportuna, siendo que deben cumplir una serie de formalidades necesarias para hacerlas del conocimiento de los Comités Respectivos, no obstante, pese a que tal proceso es requerido e indispensable, dicha información tarda en ser conocida por la unidad gestora de inversiones, que requiere ejercer sus actividades en una sana administración de los recursos de los fondos, procurando un equilibrio entre seguridad, rentabilidad y liquidez, que permita la entrega eficiente y oportuna de los beneficios a los afiliados y pensionados.



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

CONCLUSIONES

El Fondo Retiro de Empleados (FRE), mantiene un propósito fundamental para la protección de todos aquellos trabajadores que se encuentren prestando sus servicios a la institución, y para quienes actualmente reciben un beneficio de pensión complementaria de este fondo (pensiones y beneficiarios); en este sentido su sostenibilidad financiera se convierte en un tema central en este momento, siendo que actuarialmente se han venido mostrando resultados que refieren a una inminente necesidad de mejoras trascendentales.

En este sentido, las inversiones del FRE toman aún mayor relevancia, en el tanto se convierten en la fuente más próximas de uso para hacerle frente a las obligaciones del fondo, motivo por el cual dichos recursos deben ser invertidos en las mejores condiciones de seguridad, rentabilidad y liquidez, tal y como lo establece la Ley Constitutiva de la CCSS.

Actualmente, la utilización de los intereses de las reservas han ocasionado que el crecimiento de dicho portafolio de inversiones vaya en disminución notoria, lo que permite aseverar que existe un importante riesgo de que el uso del capital de la reserva sea aún más cercano a lo previsto y se produzca el agotamiento de las fuentes de recursos almacenados a través de las inversiones de títulos valores para efectos de hacerle frente a las obligaciones que le son propias al Fondo de Retiro de Empleados, tal situación sin duda, se posiciona como uno de los principales temas en análisis y sobre lo cual se requieren esfuerzos adicionales, para que en caso de que no se concreten las reformas propuestas al fondo, se pueda analizar una estrategia que le permita hacer un uso adecuado, razonable y óptimo en el calce del vencimiento de los títulos valores de las reservas y no se deba salir a vender posiciones en condiciones desfavorables para hacer frente a los pagos que se avecinan.

Por otra parte, la necesidad de documentar con calidad cada una de las gestiones de compra y venta de títulos valores, se hace aún mayor para garantizar que efectivamente existe una debida diligencia, siendo este un principio fundamental en materia de inversiones y que ha sido ya establecido por la Superintendencia de Pensiones como obligatorio para sus entidades reguladas, considerando que la fase de documentación es vital en el quehacer del proceso de inversiones, siendo que cada uno de los expedientes de compra deben constituirse en el fundamento de las transacciones efectuadas, en observancia de los principios de rentabilidad, seguridad y liquidez, así como en el garante de una valoración previa del cumplimiento de los límites establecidos en la Política y Estrategia de Inversiones.

Además, se requiere que la Administración establezca mecanismos que le permitan disponer de las herramientas y plataformas adecuadas para participar en el mercado de valores costarricense, ya que los recursos no deben mantenerse a la vista por tiempos prolongados sin que sean invertidos los recursos en opciones que se adecúen a las necesidades del portafolio. Si esto requiere que se amplíe la gama de Puestos de Bolsa contratados, la revisión de su desempeño, la gestión oportuna y diligente de la documentación para formalizar con las contrapartes, entre otros aspectos, entonces deberán ejecutarse las labores que sean necesarias para garantizar toda vez que se requiera, las opciones disponibles en el mercado de valores.



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

Finalmente, se observa la necesidad de fortalecer la gestión integral de los riesgos en el portafolio de inversiones del FRE, cuyo propósito debe ser entre otras cosas, la comunicación oportuna de sus principales riesgos, para propiciar una sana administración de los recursos de los fondos, que permita la entrega eficiente y oportuna de los beneficios a los afiliados y pensionados, a su vez, que facilite el conocimiento de los riesgos a que se expone el portafolio de inversiones del FRE y de esta forma gestionarlos adecuadamente, para lo cual se requiere el desarrollo de mecanismos sólidos de gestión de riesgos que les permitan optimizar el control de sus operaciones y minimizar los riesgos y sus impactos.

RECOMENDACIONES

AL LIC. VICTOR FERNÁNDEZ BADILLA, DIRECTOR EJECUTIVO DEL FRAP O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

1. Efectuar un análisis de los resultados mostrados en el último estudio de la Valuación Actuarial del FRE con corte al 31 de diciembre de 2018 y determine si los plazos de las inversiones responden actualmente a las necesidades del Fondo de Retiro de Empleados, según los puntos críticos establecidos y la proyección de utilización de las reservas del portafolio de inversión, considerando que el principal porcentaje de las inversiones se encuentra ubicado a mediano y largo plazo, mientras que las estimaciones actuariales señalan la utilización de las reservas en el corto plazo. Con base en dicho análisis, y en caso de ser procedente, establezca las estrategias de inversión necesarias para que los plazos de colocación respondan a las necesidades actuales del Fondo de Retiro de Empleados y elevarlo a conocimiento del Comité de Inversiones de este fondo para su valoración, de conformidad con lo establecido en el hallazgo 1 del presente informe.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 6 meses documentación donde conste el resultado del análisis formalmente efectuado y las medidas establecidas al efecto.

2. Elaborar un documento que contenga las medidas adoptadas a partir de la situación expuesta en el hallazgo 3 de este estudio, en torno a la no inversión de recursos del Fondo Retiro de Empleados en la subasta organizada por el Ministerio de Hacienda a través de la plataforma SINPE el 22 de julio de 2019, que contenga los resultados de las acciones efectuadas para atender los aspectos señalados por el Comité de Riesgos de los Fondos Institucionales y los mecanismos requeridos para que tal situación no vuelva a presentarse.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 3 meses documentación donde consten de forma consolidada las acciones emprendidas para atender los requerimientos del Comité de Riesgos Institucionales y los mecanismos de control establecidos para que dicha situación no vuelva a presentarse.



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

3. Analizar con apoyo de la Asesoría Legal que corresponda y bajo el amparo de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, la legalidad de que el puesto de Bolsa BCT Valores, no dispusiera de la habilitación para participar en la subasta organizada por el Ministerio de Hacienda a través de la plataforma SINPE y establezca las acciones que correspondan.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 3 meses documentación donde conste el resultado del análisis formalmente efectuado y las medidas establecidas al efecto.

AL LIC. LUIS ALEXIS BERMÚDEZ BEJARANO, JEFE DEL ÁREA BENEFICIOS POR RETIRO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EN EL CARGO.

4. Con fundamento en lo evidenciado en el hallazgo 2 del presente informe, implementar un mecanismo de control que permita establecer estandarización en la consolidación de los expedientes de las compras, que incorpore los requerimientos mínimos que deberá contener el criterio técnico de selección de los instrumentos, donde al menos se consideren las siguientes variables: monto a invertir, tipo de mercado (primario-secundario), opciones disponibles de inversión a la fecha del análisis, tasas de interés de mercado referencia, moneda de la inversión, revisión de los límites de la política, entre otras que sean consideradas necesarias, a fin de que se garantice que demuestra la debida diligencia en el proceso de selección de los activos.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 3 meses documentación donde conste el mecanismo de control diseñado que permita establecer estandarización en la consolidación de los expedientes de las compras, que incorpore los requerimientos mínimos que deberá contener el criterio técnico de selección de los instrumentos, e implementadas en la Dirección Ejecutiva del FRAP para el proceso de inversiones.

AL LIC. GUILLERMO LÓPEZ VARGAS, DIRECTOR DE ACTUARIAL Y ECONÓMICO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EN EL CARGO.

5. Instruir al Área Administración de Riesgos para que diseñe e implemente en conjunto con el Área Beneficios por Retiro los mecanismos de alerta temprana requeridos como parte del proceso integral y oportuno de la mejora en la administración de los riesgos del FRE, donde se incluya la forma en que se trasladará la información al Área Administración de Riesgos para los análisis correspondientes y los medios de devolución oportuna de los resultados al área gestora de inversiones, que incluya entre otros aspectos las variables que en materia de riesgos financieros, operativos, legales y de otra índole sean considerados esenciales para robustecer la labor de las inversiones en el portafolio del Fondo Retiro de Empleados.

Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se requiere presentar a esta Auditoría en un plazo de 6 meses documentación donde conste el resultado de las medidas diseñadas e



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

implementadas de alerta temprana para el proceso de administración integral de los riesgos de las inversiones del FRE.

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 alcances del presente informe se comentaron el 16 de diciembre de 2019 en la sala principal de la Auditoría Interna; sesión en la que estuvo presente:

Por parte de la Administración

- Lic. Víctor Fernández Badilla, Director Ejecutivo del FRAP.
- Lic. Juan Ignacio Bustamante Bustamente, Actuario, Dirección Actuarial y Económica.
- Licda. Maribel Illaramendi Solís, Analista Área Administración de Riesgos.
- Licda. Jennifer Pamela Quesada Jiménez, Analista Área Administración de Riesgos.

Por parte de la Auditoría Interna

- Licda. Elsa Ma. Valverde Gutiérrez, Jefe Subárea Ingresos y Egresos, ASF.
- Licda. Natalia Padilla Quirós, Asistente de Auditoría, ASF.

Dada la presentación efectuada y atendiendo las consultas planteadas por la Administración, no se presentaron observaciones que sugieran modificaciones a las recomendaciones del presente informe.

ÁREA SERVICIOS FINANCIEROS

Licda. Natalia Padilla Quirós
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Licda. Elsa Ma. Valverde Gutiérrez
JEFE SUB-ÁREA

Lic. Randall Jiménez Saborío
JEFE ÁREA

RJS/EVG/NPQ/jfrc