



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

AFINPE-0093-2023

28 de noviembre de 2023

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área Auditoría Financiera y Pensiones periodo 2023, así como en atención de la denuncia DE-232-2022, con el propósito de analizar la gestión realizada por la institución para evaluar el impacto y las implicaciones estratégicas y operacionales derivadas de la implementación de la Base Mínima Contributiva Reducida y las Cuotas Proporcionales en el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Mediante el avance en los procedimientos del estudio, se confirmó la importancia de que la institución diseñe y ejecute un adecuado sistema de control para evaluar el impacto de la reforma sobre la Base Mínima Contributiva Reducida y las Cuotas proporcionales en los Seguros de Salud e IVM; una situación que resulta prioritaria en la toma de decisiones oportuna y técnicamente fundamentada.

En ese sentido, se observó que por parte de la Gerencia de Pensiones aún no se han creado ni ejecutado controles para evaluar el comportamiento y consecuente impacto al Régimen del Seguro de Salud, con la aplicación de la reforma a los artículos 2 y 34 del Reglamento del Seguro de IVM, asimismo no se identificaron procesos de control diseñados e implementados por parte de la Dirección Actuarial y Económica, así como por parte de la Gerencia Financiera que permitan realizar la evaluación y el monitoreo de los resultados generados a partir de la puesta en marcha, tanto de la citada reforma para el Reglamento del Seguro de IVM, como del artículo 63 en el Reglamento del Seguro de Salud, sobre lo cual la Dirección Actuarial y Económica y la Gerencia Financiera, consideran que los datos recabados no son suficientes para establecer análisis y comparaciones con respecto a las proyecciones que se desarrollaron durante la aprobación de la propuesta en la referida reforma.

Asimismo, por parte de la Dirección de Inspección no se ha ejecutado herramientas de control con respecto a la identificación de indicios de conductas evasivas por parte de los patronos relacionadas con la implementación de esa reforma.

Sobre este particular, cabe resaltar que la Dirección Actuarial y Económica realizó una comparación preliminar sobre la cantidad de asegurados que se encontraban en el Seguro Social a la fecha de diciembre 2022 y a julio 2023, tanto para el Seguro de Salud, como el Seguro de IVM, determinando un incremento conforme los datos obtenidos del Área de Estadística de esa Dirección. No obstante, la directora de la Dirección Actuarial y Económica M.Sc. Carolina González Gaitán aclara que en el análisis realizado un porcentaje podría pertenecer a las excepciones establecidas en los reglamentos de los seguros, así como que una parte del incremento también podría atribuirse a la dinámica natural de evolución de las poblaciones cotizantes según rango de edad, aunque una parte significativa de la variación eventualmente correspondería al efecto de las reformas reglamentarias mencionadas.

Por otra parte, conforme el análisis del oficio GF-336-06-2022 con fecha de 28 de junio de 2022, denominado: "Propuesta: Ajuste a las reglas de la Base Mínima Contributiva para trabajadores a tiempo parcial con salarios inferiores a este umbral", incluyendo el criterio técnico de la Dirección Jurídica, no se identificó que se establezca de forma explícita el rol que le corresponde asumir al Estado sobre el costo financiero que resulta de la aplicación de la reforma sobre la Base Mínima Contributiva Reducida y las Cuotas Proporcionales, tanto en el Seguro de Salud como el Seguro de IVM.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

También sobre ese aspecto, se analizaron las deliberaciones realizadas en la sesión de Junta Directiva N°9275 celebrada el 1° de septiembre de 2022, donde se aprobó dicha reforma y se observó que aún a esa fecha no se habían realizado acercamientos por parte de la Institución con el Estado, a efectos de negociar la participación de este en el financiamiento del costo resultante de la utilización de Base Mínima Contributiva Reducida y las Cuotas Proporcionales, en los Seguros de Salud y Pensiones.

Adicionalmente, se identificó que es mediante el acuerdo 5° del artículo 6° de la sesión de Junta Directiva citada en el párrafo anterior que se instruye al Presidente Ejecutivo, llevar a cabo las gestiones pertinentes ante el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, a efectos de que se definan las condiciones para que el Estado asuma el costo financiero del uso de la Base Mínima Contributiva Reducida en el Seguro de Salud, sin embargo, se evidenció que la Presidencia Ejecutiva de la Institución, no ha finiquitado acciones para el cumplimiento del acuerdo mencionado anteriormente. Cabe resaltar sobre este acuerdo, que en lo instruido no se incluyen acciones referentes al rol del Estado con respecto a la aplicación de la reforma para el Seguro de IVM.

En síntesis, los cambios en los reglamentos, tanto del Seguro de Salud, como el Seguro de IVM en su integralidad, podrían presentar un impacto significativo, tanto a nivel social como financiero, considerando que abarcan aspectos críticos y que inciden en la prestación de servicios de salud y la sostenibilidad del sistema de Seguro Social en su conjunto, por cuanto es un aspecto imperativo para esta Auditoría que la Administración Activa determine y evalúe el efecto sobre las implicaciones y desafíos que esta reforma conlleva, con el objetivo de garantizar una adecuada gestión y toma decisiones informadas que respalden el bienestar de la población y la estabilidad financiera de los servicios que brinda la institución.

En ese sentido, se emiten un total de tres recomendaciones dirigidas a la Presidencia Ejecutiva, Gerencias Financiera, Pensiones y a la Dirección de Inspección, con el fin de que se aborden los aspectos planteados en la presente evaluación.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

AFINPE-0093-2023

28 de noviembre de 2023

ÁREA AUDITORIA FINANCIERA Y PENSIONES

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA PARA LA BASE MÍNIMA CONTRIBUTIVA REDUCIDA Y LAS CUOTAS PROPORCIONALES.

PRESIDENCIA EJECUTIVA- 1102
GERENCIA FINANCIERA-1103
GERENCIA DE PENSIONES- 9108
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN-1128

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se desarrolló en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2023 del Área Auditoría Financiera y Pensiones, así como en atención de la denuncia DE-232-2022, en la cual se exponen temas relacionados con la aplicación de la reforma de la Base Mínima Contributiva y Cuotas Proporcionales para los trabajadores del sector privado con un salario menor a la BMC.

OBJETIVO GENERAL

Analizar la gestión realizada por la Institución para evaluar el impacto y las implicaciones estratégicas y operacionales derivadas de la implementación de la Base Mínima Contributiva Reducida y las Cuotas Proporcionales en el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar si el acuerdo tercero del artículo sexto de la sesión de Junta Directiva N°9275, celebrada el 1° de septiembre de 2022 sobre las reformas reglamentarias de la incorporación de la Base Mínima Contributiva Reducida y la Cuotas Proporcionales dispuso de los criterios técnicos competentes para su aprobación.
2. Verificar si los resultados obtenidos a partir de la reforma realizada por la CCSS para incorporar el concepto de la Base Mínima Contributiva Reducida y las Cuotas Proporcionales, ha sido objeto de revisión, seguimiento, análisis y valoración del impacto sobre los Seguros de Salud e IVM.
3. Analizar si la Institución ha analizado el rol que debería desempeñar el Estado con respecto al financiamiento del Seguro de Salud y el Seguro de IVM, ante la implementación de la reforma realizada por la CCSS relacionada con la Base Mínima Contributiva Reducida y las Cuotas Proporcionales.

ALCANCE

El estudio comprende las acciones desarrolladas por la Administración Activa, con respecto a la gestión de las implicaciones sobre la aplicación de la reforma a la Base Mínima Contributiva en los Seguros de Salud e IVM, durante el periodo del 28 de junio de 2022 al 04 de octubre de 2023, ampliándose en aquellos casos que se consideró necesario.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

La evaluación se efectuó de acuerdo con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, divulgadas a través de la Resolución R-DC-064-2014 de la Contraloría General de la República, publicadas en La Gaceta 184 del 25 de setiembre 2014, vigentes a partir del 1º de enero 2015, así como en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, R-DC-119-2009, del 16 de diciembre de 2009.

METODOLOGÍA

Con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos, se aplicaron los siguientes procedimientos metodológicos:

1. Análisis de los siguientes documentos:

- Artículos 2 y 34 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.
- Artículo cuarto del Acta de Sesión de Junta Directiva N°9262, del 30 de junio de 2022, sobre la presentación de la propuesta a la reforma a la BMC reducida y las cuotas proporcionales en los Seguros.
- Artículo sexto del Acta de Sesión de Junta Directiva N°9275, del 1º de septiembre de 2022, sobre la aprobación de la propuesta a la reforma a la BMC reducida y las cuotas proporcionales en los Seguros.
- Oficio GF-336-06-2022 del 28 de junio de 2022, sobre la propuesta a la reforma a la BMC reducida y las cuotas proporcionales en los Seguros.
- Oficio GF-0904-06-2022 del 23 de agosto de 2022, sobre los resultados de la consulta pública referentes a la propuesta de la reforma a la BMC reducida y las cuotas proporcionales en los Seguros.
- Oficios remitidos por la Gerencia Financiera que versan sobre los criterios técnicos para la reforma a la BMC reducida y las cuotas proporcionales en los Seguros.
- Oficios remitidos por la Dirección Jurídica, la Gerencia de Pensiones, la Dirección Actuarial y Económica, y la Oficialía de Simplificación de Trámites, sobre los criterios técnicos de la propuesta.
- Oficio PE-DAE-1073 2023 de 26 de setiembre del 2023, referente al seguimiento sobre los resultados de la propuesta.
- Oficios remitidos por la Presidencia Ejecutiva, relacionados con el acuerdo de Junta Directiva para que el presidente ejecutivo que realice las gestiones pertinentes con el Estado a fin de que asuma el costo financiero del uso de la Base Mínima Contributiva Reducida en el Seguro de Salud.
- Oficio GF-3521-2023 de 02 de octubre de 2023, sobre seguimiento a los resultados de la propuesta.
- Convenio 102 de OIT, sobre la Seguridad Social (norma mínima).
- Revisión de la denuncia DE-232-2022, recibida mediante el oficio ACSS-013-2022 del 06 de octubre de 2022

2. Entrevista al Lic. Ubaldo Carrillo Cubillo, director de la Dirección Administración de Pensiones.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.
- Acuerdo segundo, cuarto y quinto del artículo sexto del Acta de Sesión de Junta Directiva N°9275, del 1º de septiembre de 2022.



ASPECTOS NORMATIVOS QUE 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:

“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 extensión de la cobertura contributiva es un tema de relevancia para la sostenibilidad de la Institución, por cuanto históricamente para los Seguros de Salud e IVM se ha establecido un piso de contribución para todos los trabajadores asalariados e independientes que se denomina Base Mínima Contributiva, la cual es definida por la Junta Directiva, de conformidad con los respectivos estudios y criterios técnicos, por lo que conforme el oficio GF-336-06-2022 con fecha de 28 de junio de 2022, denominado: “*Propuesta: Ajuste a las reglas de la Base Mínima Contributiva para trabajadores a tiempo parcial con salarios inferiores a este umbral*” suscrito por el Lic. Gustavo Picado Chacón, en ese momento gerente de la Gerencia Financiera y dirigido a la Gerencia General, se presentaron los cambios sugeridos para la Base Mínima Contributiva de los Seguros de Salud e Invalidez Vejez y Muerte, detallando las siguientes reformas para cada seguro:

i) Fijación de una BMC reducida para el Seguro de Salud: La figura de la BMC reducida (50% de la BMC vigente) ya se encuentra incorporada en la normativa de este seguro, pero su aplicación se limita exclusivamente para las trabajadoras domésticas, tal como, se dispone en el “Reglamento para la inscripción de patronos y el aseguramiento contributivo de las trabajadoras domésticas”. No obstante, conforme el análisis técnico y de impacto financiero, se ha considerado viable extender su uso, también para el resto de los trabajadores, pero siguiendo un proceso de implementación progresiva, inicialmente limitado a los trabajadores asalariados del sector privado, en los siguientes términos: fase 1, los trabajadores con 35 años o menos; fase 2, los trabajadores mayores de 35 años y hasta 50 años; y, fase 3, los trabajadores mayores de 50 años. En principio, se ha estimado pertinente avanzar de una fase a otra, en períodos de 12 meses, siendo indispensable evaluar los resultados de esta medida de forma periódica.

ii) Cuotas parciales o proporcionales para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte: El alcance de la cobertura para proteger a la población contra los riesgos asociados a la vejez, invalidez y muerte han sido objetivos prioritarios cuyos logros han venido consolidándose en el tiempo; en el caso del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) la cobertura contributiva de la Población Económicamente Activa (PEA) ha venido ampliándose, pasando de 57.8% en el 2012 a 62.7% en el 2021. No obstante, en la actualidad el incremento de la cobertura contributiva es un desafío complejo, dado que el país se enfrenta a fallos en el mercado de trabajo (informalidad, desempleo y sub-empleo) sino también a problemas estructurales para la creación de empleo (desequilibrio entre las características de la oferta laboral en relación con la demanda de trabajo), sino también al surgimiento de diversas modalidades de trabajo (trabajo a tiempo parcial), limitan la extensión de la cobertura del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y donde incluso esas nuevas formas de empleo ponen en riesgo a segmentos históricamente formales.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En la situación actual el pago de la BMC por parte de los patronos, pese a que el salario reportado de uno o varios de sus trabajadores es inferior a este monto, implica de manera automática la acreditación de una cuota. La propuesta técnica sugiere crear la figura de la cuota parcial o proporcional del salario real que devenga el trabajador, y, en consecuencia, quedando abierta la posibilidad de acreditar una fracción de cuota y no una cuota completa.

Entonces, en ciertos momentos de su historia laboral, cuando el trabajador se dedica a laborar en jornadas parciales con salarios menores a la BMC, podría obtener 0.25, 0.50 o 0.75 cuotas, las cuales podrían sumarse en un mismo mes, si es reportado por dos o más patronos de manera simultánea, siempre con la restricción de que no podrá registrarse un valor mayor a una cuota por mes...”

Conforme dicha propuesta se realizarían los siguientes cambios a nivel normativo sobre el artículo 63 del Reglamento del Seguro de Salud, y los artículos 2 y 34 del Reglamento del Seguro de IVM:

Reglamento del Seguro de Salud

“Artículo 63.-De la cotización mínima.

Independientemente del monto del salario o ingreso que se anote en la planilla, la cotización mínima debe corresponder al ingreso mínimo de referencia del trabajador independiente afiliado individualmente definiéndose este como la Base Mínima Contributiva para todo trabajador, ya sea que se trate de trabajadores asalariados, trabajadores independientes o asegurados voluntarios que coticen para este Seguro. La Base Mínima Contributiva corresponderá a una proporción del Salario Mínimo Legal en Ocupación Genérica No Calificada, y será establecida periódicamente por la Junta Directiva, tomando en consideración las recomendaciones de la Dirección Actuarial y Económica.

No obstante, la Junta Directiva también podrá disponer con fundamento en los criterios técnicos pertinentes, la aplicación de un porcentaje o proporción de la Base Mínima Contributiva en el sector asalariado, en situaciones de trabajadores de jornadas parciales y con salarios reportados inferiores a este umbral, en tanto, con ello se fomente la extensión de la cobertura contributiva y la protección del Seguro de Salud.

Las excepciones al pago de la cuota mínima son las siguientes:

Cesantías o ingreso de nuevos trabajadores ocurridos en períodos intermedios del mes.

Reportes de incapacidades o permisos sin goce de salario que abarcan más de quince días.

Trabajo simultáneo con varios patronos o con patrono y seguro independiente percibiendo salarios e ingresos inferiores con todos o algunos de ellos.”

Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte

“Artículo 2

El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte es obligatorio para los trabajadores asalariados de los sectores público y privado, así como para los trabajadores independientes, con las excepciones hechas en los artículos 4º y 65º de la Ley Constitutiva de la Caja y voluntario para todos los demás habitantes del país no considerados en las condiciones antes indicadas, de acuerdo con el reglamento respectivo.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Para todos los efectos del presente Reglamento, los trabajadores de ambos sexos, que cotizan o se encuentran pensionados en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, se denominan asegurados. La cotización o aporte que se efectúa mensualmente a este Seguro se denomina cuota. Se registrará una sola cuota por cada mes, ya sea que el aporte provenga de uno o varios patronos, o bien cuando se encuentre cotizando como asalariado y trabajador independiente a la vez.

En aquellos casos en que los salarios reportados por los patronos sean inferiores a la Base Mínima Contributiva dispuesta en el artículo 34 del presente Reglamento, se reconocerá una proporción de la cuota de conformidad con las disposiciones que emita la Junta Directiva en esta materia. En los casos que un trabajador tenga cuotas proporcionales con múltiples patronos, en ninguna circunstancia, la suma de ellas puede superar una cuota por mes.

Artículo 34

Independientemente del monto del salario o ingreso que se anote en la planilla, la cotización mínima debe corresponder al ingreso mínimo de referencia del trabajador independiente afiliado individualmente definiéndose este como la Base Mínima Contributiva para todo trabajador, ya sea que se trate de trabajadores asalariados, trabajadores independientes o asegurados voluntarios que coticen para este Seguro. La Base Mínima Contributiva corresponderá a una proporción del Salario Mínimo Legal en Ocupación Genérica No Calificada, y será establecida periódicamente por la Junta Directiva, tomando en consideración las recomendaciones de la Dirección Actuarial y Económica.

No obstante, cuando un patrono reporte salarios de sus trabajadores por debajo de la Base Mínima Contributiva, se acreditará una proporción de la cuota al Régimen de IVM, de conformidad con las disposiciones aprobadas por la Junta Directiva en esta materia.

Las excepciones al pago de la cuota mínima son las siguientes:

*Cesantía o ingreso de nuevos trabajadores ocurridos en períodos intermedios del mes.
Reportes de incapacidades o permisos sin goce de salario que abarcan más de quince días
Trabajo simultáneo con varios patronos o con patrono y seguro independiente percibiendo salarios e ingresos inferiores con todos o algunos de ellos.”*

Es decir que, con la aplicación de la reforma al implementar la figura de la cuota parcial o proporcional a los trabajadores del sector privado con un salario menor a la Base Mínima Contributiva, se puede acreditar una fracción de cuota según el monto del salario real, mientras que anteriormente si un salario se encontraba por debajo de la Base Mínima Contributiva el patrono debía cubrir el monto para acreditar una cuota completa, asumiendo la carga financiera de la diferencia generada por este parámetro.

Para el análisis de la “Propuesta: Ajuste a las reglas de la Base Mínima Contributiva para trabajadores a tiempo parcial con salarios inferiores a este umbral”, se realizó la consulta pública correspondiente, siendo que se efectuaron dos publicaciones en el Diario Oficial La Gaceta, la primera por un periodo de 10 días hábiles en apego a lo establecido en el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública y se amplió el plazo de consulta por 3 días más mediante una segunda publicación, lo anterior consta conforme el Alcance 144 de La Gaceta 134 del 14 de julio del 2022 y el Alcance 163 de La Gaceta 145, el 1 de agosto, respectivamente.

Sobre este particular, se recibieron observaciones por parte de las organizaciones:

- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).
- Cámara de Industrias de Costa Rica.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

- Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria.
- Cámara de Comercio de Costa Rica.
- Frente Nacional por la Seguridad Social.
- Cámara Costarricense de Restaurantes y afines.

En ese sentido, la Gerencia Financiera realizó un análisis sobre las observaciones, mediante el oficio GF-0904-06-2022 del 23 de agosto de 2022, remitido a la Gerencia General donde se presentan los resultados y conclusiones obtenidos a partir de la Consulta Pública realizada, en el cual indican:

“Producto del análisis efectuado, se consideró que algunas de éstas trascienden el alcance de las reformas propuestas, incluyendo desde cuestionamientos al uso en la fundamentación de conclusiones y recomendaciones sugeridas en su momento por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hasta elementos relacionados con los modelos de aseguramiento de trabajadoras domésticas y de los trabajadores de microempresas. Así mismo, se incorporaron observaciones que constituyen juicios de valor u opiniones que, aunque respetables, no cuentan con una fundamentación de peso, que provoquen ajustes a la propuesta de reforma reglamentaria objeto de análisis.”

En síntesis, una parte significativa de los comentarios y observaciones recibidos en el proceso de consulta pública a la propuesta de reforma al 63 del Reglamento del Seguro de Salud y a los artículos 2 y 34 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, tienen una alta coincidencia con los principios y fundamentos que se usaron en su construcción. En ciertos casos, la sugerencia ha sido avanzar hacia la eliminación total de la BMC, pero se reitera la necesidad en el diseño técnico de los seguros sociales, de fijar un monto mínimo de contribución como un mecanismo para lograr consistencia entre los aportes y prestaciones recibidas, y la consecución de la suficiencia y sostenibilidad financiera. En algunas de las otras observaciones, se externa una preocupación del impacto financiero que tendrían estas reformas, pero se ha explicado, que la gradualidad en la implementación de la BMC reducida en el Seguro de Salud, y la ampliación de la base de cotizantes a partir de atraer aquellos trabajadores a tiempo parcial con salarios inferiores a la BMC que no están afiliados a la CCSS, deberán complementarse para que en el mediano plazo, los ingresos netos percibidos sean superiores a los que se hubieran recibido sin reforma alguna.”

La presentación de la “Propuesta: Ajuste a las reglas de la Base Mínima Contributiva para trabajadores a tiempo parcial con salarios inferiores a este umbral”, se efectuó por parte del Lic. Gustavo Picado Chacón, en su calidad de Gerente Financiero, en la sesión de Junta Directiva N°9262, del 30 de junio de 2022 donde se expusieron además los criterios técnicos de la Dirección Jurídica, la Gerencia de Pensiones, la Dirección Actuarial y Económica, así como el aval de la Oficialía de Simplificación de Trámites, sobre los cuales cada unidad remitió sus conclusiones a la Gerencia Financiera:

Oficio GA-DJ-4727-2022 del 28 de junio de 2022, realizado por la Dirección Jurídica para la Gerencia Financiera:

“En consecuencia, una vez analizada la propuesta objeto de consulta, desde el punto de vista legal, la Junta Directiva de la Caja está facultada para establecer una base mínima reducida, así como disponer la determinación de una cuota proporcional, en el tanto existan los estudios técnicos que permitan acreditar que dichas medidas no afectaran el financiamiento de los seguros sociales, ni los derechos de los trabajadores que pudieran verse sujetos a dichas reformas, así mismo es importante que conste en el expediente el criterio técnico de la Gerencia de Pensiones respecto de las modificaciones propuestas a los artículos 2 y 34 del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Oficio GP-1033-2022 del 28 de junio de 2022, realizado por la Gerencia de Pensiones para la Gerencia Financiera:

“Actualmente, independientemente del salario reportado, y aunque sea inferior a la BMC, implica de manera automática la acreditación de una cuota en el IVM. Por lo que crear la figura de la cuota parcial o proporcional del salario real que devenga el trabajador, y, en consecuencia, que exista la posibilidad de acreditar una fracción de cuota, flexibiliza para que en aquellos casos donde el esfuerzo que realiza el trabajador no alcanza para una cuota completa, se le permita acreditar lo que refleja su esfuerzo contributivo en ciertos periodos de su vida laboral.

Por lo anterior se considera que la estrategia incrementaría la posibilidad de obtener una pensión para una parte importante de la población, dado que la flexibilización que se genera al incorporar una proporción de cuota, incentiva para que en aquellos momentos donde no hay cotizaciones, llamadas en términos técnicos como lagunas de cotización (que se relaciona con el concepto de densidad de cotización, el cual se refiere a la relación del número de cotizaciones aportadas por el asegurado respecto a las que debería haber cotizado desde el momento en que ingresó al Seguro de IVM hasta el momento de su cálculo), se verían compensadas por al menos cotizaciones parciales, considerando que el trabajador también tendrá periodos donde cotiza cuotas completas”.

Oficio PE-DAE-0624-2022 del 28 de junio de 2022, realizado por la Dirección Actuarial y Económica para la Gerencia Financiera:

“De conformidad con el análisis realizado por parte de esta Dirección a la propuesta y estimaciones realizadas por la Gerencia Financiera, se concluye que en el caso del Seguro de IVM el efecto o impacto de la propuesta es neutro, pues la reducción en los ingresos por contribuciones asociada con la aplicación de la base mínima contributiva reducida se compensa con la posibilidad de acreditar al asegurado una proporción de la cuota.

Para el caso del Seguro de Salud, se puede concluir que en los primeros años la propuesta estaría generando una reducción en sus ingresos por contribuciones, asociada con la posibilidad de reportar salarios menores a la BMC actual, para las poblaciones que se verían beneficiadas de la base mínima contributiva reducida, asociadas con trabajadores que laboran jornadas parciales.

Por su parte, los efectos en el mediano y largo plazo podrían representar mayores ingresos por contribuciones producto de mayores niveles de afiliación de la población asalariada no cubierta por los seguros sociales que administra la CCSS, situación que requiere de esfuerzos importantes por parte de la Institución para la afiliación e inscripción de los asalariados adicionales que se requieren para compensar el efecto de la disminución en los ingresos por contribuciones”.

Oficio GA-0757-2022 del 28 de junio de 2022, realizado por la Gerencia Administrativa, Oficialía en Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria, para la Gerencia Financiera:

“Consecuentes con los criterios antes citados, la “Propuesta de mejora regulatoria vinculada al artículo 63 del Reglamento del Seguro de Salud y los artículos 2 y 34 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte”, corresponde a una modificación relacionada con el ajuste a las reglas de la Base Mínima Contributiva para trabajadores a tiempo parcial o con salarios inferiores a este umbral; no presenta roces de legalidad con los principios de la Ley N° 8220, sus reformas y su Reglamento ya que no establece trámites y requisitos para las personas usuarias externas, por lo que se procede a otorgar el visto bueno en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Es así como la Junta Directiva conoció y realizó el análisis respectivo sobre la propuesta, acordando en el artículo 6° de la sesión N°9275, del 1° de septiembre de 2022 la aprobación de las reformas descritas en la “*Propuesta: Ajuste a las reglas de la Base Mínima Contributiva para trabajadores a tiempo parcial con salarios inferiores a este umbral*”, las cuales buscan ampliar el uso de la figura de la Base Mínima Contributiva Reducida en el Seguro de Salud, y las cuotas proporcionales en el Régimen de IVM a los trabajadores asalariados del sector privado con jornadas parciales y salarios inferiores a este umbral. Así se evidencia en los acuerdos primero, segundo y tercero:

“ACUERDO PRIMERO: Aprobar las reformas propuestas al artículo 63 del Reglamento del Seguro de Salud, y a los artículos 2 y 34 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, de conformidad con el texto que constan en la presente acta.

ACUERDO SEGUNDO: Instruir a la Gerencia Financiera para que proceda con la publicación de las reformas al artículo 63 del Reglamento del Seguro de Salud, y a los artículos 2 y 34 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, en el Diario Oficial La Gaceta para su entrada en vigor a partir de su publicación, según el texto adjunto a la presente acta.

ACUERDO TERCERO: Aprobar la propuesta técnica de la Gerencia Financiera contenida en el estudio denominado “Ajuste a las reglas de la Base Mínima Contributiva para trabajadores a tiempo parcial con salarios inferiores a este umbral”, de tal manera, que se apliquen las siguientes disposiciones en el Seguro de Salud para el cálculo de las contribuciones de patronos del sector privado que reportan trabajadores que laboran jornadas parciales y con salarios mensuales inferiores a la Base Mínima Contributiva:

- A partir del 1 de enero de 2023, se fijará una Base Mínima Contributiva reducida equivalente al 50% de la Base Mínima Contributiva para todos los trabajadores asalariados menores a 35 años.*
- A partir del 1 de enero de 2024, se fijará una Base Mínima Contributiva reducida equivalente al 50% de la Base Mínima Contributiva para todos los trabajadores asalariados menores a 50 años.*
- A partir del 1 de enero de 2025, se fijará una Base Mínima Contributiva reducida equivalente al 50% de la Base Mínima Contributiva para todos los trabajadores asalariados, con total independencia de su edad.*

En el caso del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, los patronos del sector privado que registren en sus planillas, trabajadores que laboran jornadas parciales y con salarios mensuales inferiores a la Base Mínima Contributiva, contribuirán de conformidad con las siguientes disposiciones.

- A partir del 1 de enero de 2023, sobre 25%, 50%, 75% o el 100% de la Base Mínima Contributiva, según corresponda al monto más próximo del salario reportado al trabajador. A los trabajadores se les acreditarán cuotas proporcionales del 0.25, 0.50, 0.75 o 1.0, en función del porcentaje de la Base Mínima Contributiva sobre el que se hayan pagado las cuotas a cargo de los patronos.”*

En esa misma línea, la Junta Directiva tomó una serie de acuerdos para la adecuada sistematización de la reforma en los sistemas instituciones, asimismo, autorizó al presidente ejecutivo para gestionar con el Poder Ejecutivo y Ministerio de Hacienda sobre el rol del Estado para asumir la carga financiera correspondiente al uso de la Base Mínima Reducida, esto conforme se cita en los acuerdos cuarto y quinto:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

“ACUERDO CUARTO: Instruir a la Gerencia Financiera, la Gerencia de Pensiones y la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, en coordinación con otras instancias competentes en la materia, para que lleven a cabo las actividades y tareas que sean necesarias, con el objetivo de que se cumpla con la implementación efectiva de las disposiciones aprobadas en el Acuerdo Tercero, en las fechas indicadas.

ACUERDO QUINTO: Autorizar al Dr. Álvaro Ramos Chaves, en su calidad de Presidente Ejecutivo de la institución, para que lleve a cabo las gestiones pertinentes ante el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, a fin de que se evalúen y definan las condiciones para que el Estado asuma el costo financiero del uso de la Base Mínima Contributiva Reducida en el Seguro de Salud, en aquellos casos de trabajadores asalariados del sector privado, con jornadas laborales parciales y salarios inferiores a la Base Mínima Contributiva.”

Posteriormente de la aprobación de las reformas, se verificó el comunicado de prensa denominado “Comunicado: Patronos con trabajadores menores a 35 años y reportados en jornadas parciales pagarán menos por aseguramiento” con fecha de 25 de enero del 2023, para dar a conocer la aplicación de las reformas aprobadas, sobre la reducción de la Base Mínima Contributiva, tanto en el seguro de Salud, como del IVM inicialmente para trabajadores menores de 35 años reportados en jornadas parciales en el Seguro de Salud y para el Seguro de IVM no se realizó una segmentación, sino que se aplica a toda la población.

Además, cabe señalar que para esta Auditoría ha sido relevante analizar del impacto que provoca en la Seguridad Social la informalidad laboral, observando que los trabajadores se desempeñan en condiciones inseguras y vulnerables, carentes de protección social, derechos y representación. Además, que muchas personas se encuentran en la economía informal debido a la necesidad de sobrevivir, principalmente con el aumento de las tasas de desempleo, subempleo y pobreza, ya que es en este escenario que la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos por la facilidad con que se accede a ella, así como menor exigencia en el ámbito académico y técnico calificaciones, tecnología y capital son bajos, a pesar de que los empleos creados de este modo a menudo no reúnen permite el desarrollo de las capacidades de la persona, no respeta los principios y derechos laborales fundamentales con un ingreso justo, sin discriminación de cualquier tipo y sin un piso de protección social, entendido como la tutela al derecho de cobertura al seguro de salud y pensiones.

En ese sentido, tanto el marco jurídico costarricense como el derecho internacional establecen el derecho que tiene cada ser humano para desarrollarse con libertad y dignidad, correspondiéndole al Estado velar por el bienestar de los habitantes y principalmente los que se encuentran en condiciones más vulnerables, es así como el convenio 102 de OIT, que procura la protección y garantía de los servicios mínimos que brinda el Seguro Social y promover la extensión de la cobertura de condiciones de Seguridad Social para disminuir la brecha entre los trabajadores en ese sentido, promoviendo los servicios de la atención integral de la salud y los beneficios sociales, siendo esto uno de los objetivos que se busca con la reforma a los reglamentos del Seguro de Salud y el Seguro de IVM sobre la Base Mínima Contributiva Reducida y las cuotas proporcionales, las cuales solamente son aplicables para los trabajadores del sector privado con jornadas parciales y salarios por debajo de la Base Mínima Contributiva.

HALLAZGOS

1. SOBRE EL SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LOS RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LAS REFORMAS SOBRE LA BASE MÍNIMA CONTRIBUTIVA REDUCIDA.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Se determinó que la Institución no ha llevado a cabo acciones sobre el seguimiento de los resultados obtenidos a partir de la aplicación de las reformas reglamentarias de los seguros con relación a la disminución de la Base Mínima Contributiva y las Cuotas Proporcionales, ya que tanto la Dirección Actuarial y Económica, como la Gerencia Financiera han señalado en los oficios PE-DAE-1073 2023 con fecha de 26 de setiembre del 2023 y GF-3521-2023 del 02 de octubre de 2023, suscritos por cada instancia respectivamente, que los datos recabados no son suficientes para establecer análisis y comparaciones con respecto a las proyecciones que se desarrollaron para la aprobación de la “Propuesta: Ajuste a las reglas de la Base Mínima Contributiva para trabajadores a tiempo parcial con salarios inferiores a este umbral”.

La Ley General de Control Interno, en el artículo 12 referente a los “Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno” establece:

“En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) *Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.*
- b) *Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.*
- c) *Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.*
- d) *Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.*
- e) *Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.”*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, con respecto a la supervisión que debe realizar la Administración Activa, en el capítulo IV “Normas Sobre Actividades de Control” indican:

“4.5.1. Supervisión constante

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en el Capítulo VI “Normas Sobre Seguimiento del SCI”:

“6.1. Seguimiento del SCI

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud.



6.2. Orientaciones para el seguimiento del SCI

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir las estrategias y los mecanismos necesarios para el efectivo funcionamiento del componente de seguimiento del SCI. Dichas orientaciones deben ser congruentes y estar integradas a las gestiones relacionadas con la operación, mantenimiento y perfeccionamiento del SCI, ser de conocimiento de todos los funcionarios, estar disponibles para su consulta y ser revisadas y actualizadas periódicamente. Como parte de tales orientaciones, entre otros, se deben establecer formalmente, mecanismos y canales de comunicación que permitan la detección oportuna de deficiencias y desviaciones del SCI, y que quienes las detecten informen con prontitud a la autoridad competente para emprender las acciones preventivas o correctivas que procedan, de acuerdo con la importancia y riesgos asociados.”

Por otra parte, cabe señalar que la propuesta de la reforma expuestas en el GF-336-06-2022, fue aprobada por la Junta Directiva para que entrara en vigor a partir del 1° de enero de 2023, conforme el Acuerdo 3° del artículo 6° de la sesión N°9275, celebrada el 1° de septiembre de 2022.

En entrevista realizada al Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo director Dirección Administración de Pensiones, el 29 de agosto de 2023 por medio de la plataforma Microsoft Teams, el director enfatizó sobre la importancia del seguimiento a los resultados obtenidos por la aplicación de la reforma, señalando lo siguiente:

“(…) yo pienso que hay que darle seguimiento por una razón muy sencilla, si a una gran proporción de los trabajadores los patronos los están incluyendo bajo esta dinámica, la institución debería verificar ese crecimiento, porque pareciera que por ahí puede infiltrarse un tema de evasión, porque ¿quién controla a los operadores de la planilla?, que en este caso son los patronos. Entonces pareciera que desde la aprobación de la reforma deberíamos ir viendo cómo se comportan estos trabajadores cotizando desde una modalidad proporcional, porque la lógica de un modelo como este es ayudar, por ejemplo, a las PYMES cuando empiezan y conforme van creciendo, ya cuando crecen cotizan sobre un salario mayor o coadyuvar con aquellos patronos que empiezan a una escala menor y van subiendo, pero no debería ser la normalidad, es decir, un trabajador debería empezar bajo este esquema y después pasar a un esquema de cotización igual a la Base Mínima Contributiva o superior, pero no mantenerse toda su vida laboral cotizando bajo este esquema de protección. Pareciera que lo importante es crear un escenario de cotización que facilite la afiliación, y me voy a dar a la tarea de ver cuántos arrancaron cuando lo aprobó la Junta Directiva y cuántos a hoy que ya llevamos como 6 meses (...)”

Por su parte, la M.Sc. Carolina González Gaitán, directora de la Dirección Actuarial y Económica en el oficio PE-DAE-1073 2023 del 26 de setiembre 2023, señala que al ser un cambio tan reciente se encuentra monitoreando el nivel de respuesta de la población que se ha beneficiado con la aplicación de las reformas, por lo que efectuó un análisis preliminar a partir de los datos del Área de Estadística de esa Dirección, conforme la información de los trabajadores asalariados de la empresa privada con una jornada parcial y un salario inferior a la Base Mínima Contributiva, determinando un incremento en cuanto al comportamiento de la población para cada seguro, según se muestra en el siguiente cuadro:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Cuadro No. 1
Detalle variación asegurados Jornada Parcial Seguros de Salud e IVM
De diciembre 2022 a julio 2023

Seguro	Rango de edad	Cantidad Total		Variación Relativa
		dic-22	jul-23	
Salud	15-35	25,316	29,259	16.0%
IVM	15-99	50,532	60,181	19.1%

Fuente: Elaboración propia a partir del oficio PE-DAE-1073 2023 "Atención a oficio AI-1836-2023 relacionado con el monitoreo de los resultados conforme la aplicación de las reformas a la Base Mínima Contributiva del Seguro de Salud e IVM."

A la vez, la M.Sc. González Gaitán, en el referido oficio indica:

Seguro de Salud

"Al valorar esta información, debe hacerse la salvedad de que los datos -tanto antes como después de la reforma- contienen las excepciones definidas en el artículo 63 del Reglamento del Seguro de Salud, por lo que se supone que esas excepciones podrían corresponder al 37% de los datos, según el dato más reciente que posee esta Dirección.

En términos absolutos, se ha registrado un aumento estimado de 2,547 afiliados en ocho meses desde la vigencia de la reforma reglamentaria, lo cual equivale a un incremento de 16% con respecto a la población registrada en diciembre 2022."

Seguro de IVM

"Al igual que en el Seguro de Salud, los datos incluyen las excepciones de reportes de salarios inferiores a la base mínima, y también se estima el dato sin excepciones, suponiendo que estas podrían representar el 38% de los datos, según el dato más reciente que posee esta Dirección.

Por otra parte, en el caso del Seguro de IVM al no circunscribirse a un rango de edad específico, el efecto ha sido más pronunciado, reflejando un incremento estimado de prácticamente de 5,982 cotizantes, lo que representa un aumento de 19,1% en comparación con la población observada en diciembre del 2022.

Es importante tener en cuenta que, en ambos seguros, probablemente una parte de la variación de la población responde o podría atribuirse a la dinámica natural de evolución de las poblaciones cotizantes según rango de edad; sin embargo, es probable que una proporción muy importante del incremento responda a la modificación reglamentaria.

Por último, es prudente indicar que este es un ejercicio que permite inferir el probable efecto que genera la reforma, siendo que lo relevante es la variación relativa y la dirección del efecto que se está reflejando. Al respecto y como ya se indicó, esta Dirección se mantiene monitoreando constantemente el nivel de respuesta de la población beneficiaria de la reforma reglamentaria, considerando los datos del Área de Estadística de esta Dirección, los cuales se incorporan, además, como parte de los análisis integrales que se realizan."

La Gerencia Financiera mediante la consulta realizada por esta Auditoría sobre el impacto del costo de los asegurados que cotizan bajo el esquema de Base Mínima Contributiva reducida y cuotas proporcionales, por medio del oficio GF-3521-2023 del 02 de octubre 2023, la Lcda. Gabriela Artavia Monge Gerente Financiera, indicó que concuerda con lo señalado por la Dirección Actuarial y Económica, con respecto a que el periodo transcurrido desde la aplicación de la reforma es muy corto, por lo cual no se pueden realizar comparaciones sobre los resultados y las proyecciones financieras:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

“Este despacho tiene a la vista el oficio PE-DAE-1073 2023 del 26 de setiembre del 2023 y coincide con la valoración realizada por la Dirección Actuarial y Económica, cuando señala:

“... Al respecto, es conveniente señalar que, por lo relativamente reciente de la reforma reglamentaria –aproximadamente ocho meses- no es posible generar comparaciones del impacto de la reforma, en relación con las proyecciones anuales que acompañaron la propuesta presentada por la Gerencia Financiera...”

La limitación temporal-período de implementación de la modificación reglamentaria-es aplicable a la recomendación realizada por su estimable despacho de efectuar un estudio de costo beneficio. La metodología de costo-beneficio es demandante de datos e información, los cuales todavía no se poseen en su totalidad. Este requisito es esencial para que las conclusiones y recomendaciones de dicha metodología sean robustas y permitan tomar las mejores decisiones para la Institución.”

Conforme las valoraciones realizadas, tanto por la Gerencia Financiera, como por la Dirección Actuarial y Económica mencionadas anteriormente, se evidencia que la información con la que dispone la Institución no es suficiente para emitir un análisis integral sobre los resultados de las reformas durante el periodo 2023, ni tampoco se ha establecido cuál sería el periodo de corte para efectuar los análisis, así como la periodicidad de la revisión y el seguimiento de los resultados.

De conformidad con los criterios vertidos por cada una de las instancias técnicas, que sirvieron de base para la aprobación de las reformas reglamentarias para la aplicación de la Base Mínima Contributiva Reducida en el Seguro de Salud y las cuotas proporcionales en el Régimen de IVM, adquiere relevancia el diseño e implementación de controles y análisis, tanto cuantitativos, como cualitativos referentes al monitoreo y evaluación del impacto de los resultados a partir de las citadas reformas, considerando que estos análisis son un insumo que permite revisar los resultados obtenidos, el impacto y las mejoras que podrían requerirse para cada seguro, además, esa información contribuye con las decisiones que al efecto se deban generar, las cuales deben estar debidamente fundamentadas.

Asimismo, el seguimiento de los resultados es una herramienta de utilidad para determinar el cumplimiento sobre el objetivo de la reforma con respecto a incrementar la posibilidad de que trabajadores que anteriormente no se encontraban incluidos en la Caja por parte de sus patronos, ahora tengan acceso al Seguro de Salud y al Seguro de IVM, así como la funcionalidad de la reforma para ser una estrategia efectiva de combate a la informalidad.

En este sentido, también es importante que la institución considere el impacto que podría representar un crecimiento fuera de lo proyectado con respecto a la cantidad de los trabajadores que permanecen largos periodos de su vida laboral bajo el esquema de jornada parcial, analizando si ese comportamiento afecta negativamente el propósito de la reforma como una oportunidad para ampliar el acceso al Seguro de Salud y el derecho a una pensión para trabajadores que previamente no tenían la oportunidad de acceder a estos beneficios por las implicaciones y costo financiero que involucraba su condición laboral con jornadas parciales, siendo que en su lugar esta reforma podría incidir en un incremento de la evasión por parte de los patronos ante la **posibilidad de reportar a trabajadores bajo jornadas parciales cuando en realidad estén laborando jornada completa.**

Además, esta situación podría afectar negativamente el flujo de efectivo de los Seguros en caso de que la tendencia en el comportamiento de los trabajadores del sector privado sea el aumento de los trabajadores en jornadas parciales durante extensos periodos de tiempo y que los trabajadores de jornadas completas disminuyan.



2. SOBRE LAS ACCIONES EFECTUADAS PARA QUE EL ESTADO ASUMA EL COSTO FINANCIERO DE LA REFORMA APROBADA.

No se logró identificar que la “Propuesta: Ajuste a las reglas de la Base Mínima Contributiva para trabajadores a tiempo parcial con salarios inferiores a este umbral”, presentada a la Junta Directiva por parte del Lic. Gustavo Picado Chacón, gerente Financiero en ese momento, mediante la sesión N° 9262 celebrada el 30 de junio de 2022, establezca obligaciones para el Estado con respecto a subsidiar el costo financiero generado a partir de la implementación de Base Mínima Contributiva Reducida y las cuotas proporcionales. Es decir, no se define cual es el papel del Estado producto de la reforma.

Asimismo, conforme la lectura de los comentarios y deliberaciones realizados en dicha sesión de Junta Directiva, así como la sesión N°9275 celebrada el 1° de septiembre de 2022, no se evidenció por parte del Gerente Financiero un proceso de socialización de la citada reforma con las autoridades del Ministerio de Hacienda para definir el costo financiero que genera la aplicación de cuotas proporcionales en los Seguros tanto de Salud como de IVM.

La Junta Directiva en la sesión N°9275 celebrada el 1° de septiembre de 2022, aprueba la mencionada reforma, y en el acuerdo 5° del artículo 6° instruye al en ese momento presidente ejecutivo que realice las gestiones pertinentes con el Estado para que asuma el costo financiero del uso de la Base Mínima Contributiva Reducida en el Seguro de Salud, aun cuando los ajustes realizados de la reforma son omisos en cuanto al rol del Estado.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el capítulo IV “Normas Sobre Actividades de Control”, señala:

“4.5.1. Supervisión constante

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en el Capítulo VI “Normas Sobre Seguimiento del SCI”:

“6.1. Seguimiento del SCI

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud.

6.2. Orientaciones para el seguimiento del SCI

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir las estrategias y los mecanismos necesarios para el efectivo funcionamiento del componente de seguimiento del SCI. Dichas orientaciones deben ser congruentes y estar integradas a las gestiones relacionadas con la operación, mantenimiento y perfeccionamiento del SCI, ser de conocimiento de todos los funcionarios, estar disponibles para su consulta y ser revisadas y actualizadas periódicamente.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Esta Auditoría solicitó la documentación que respalde las acciones para el cumplimiento de lo instruido por la Junta Directiva de la CCSS en el acuerdo 5° del artículo 6° de la sesión N°9275, resultando que mediante oficio PE-2720-2023 del 12 de julio 2023, remitido por la M.Sc. Laura Ávila Bolaños, jefe de Despacho de la Presidencia Ejecutiva, menciona las acciones realizadas por la Gerencia Financiera para la atención de los acuerdos 2°, 3° y 4° del artículo 6° de la Sesión 9275 del 1 de setiembre de 2022, sin embargo, no detallaron las acciones realizadas por la Presidencia Ejecutiva para atender el acuerdo 5°.

Conforme el oficio PE-2977-2023 del 28 de julio de 2023, remitido por la M.Sc. Laura Ávila Bolaños, jefe de Despacho de la Presidencia Ejecutiva, solicitó a esta Auditoría una prórroga para la atención del citado oficio AI-1342-2023, indicando el 11 de agosto de 2023 como el plazo para la prórroga. Sin embargo, no se recibió la respuesta en el plazo establecido, por lo que con fecha de 28 de septiembre de 2023 se realizó el seguimiento del requerimiento realizado por esta Auditoría vía correo electrónico dirigido a la jefe de Despacho de la Presidencia Ejecutiva, M.Sc. Ávila Bolaños y al funcionario del Despacho de Presidencia James Gerardo Chaverri Vargas, siendo que este último indicó el día 03 de octubre de 2023, vía correo electrónico que ese despacho se encuentra trabajando junto con el equipo de asesores de la Presidencia Ejecutiva para atender el acuerdo de Junta Directiva indicando que se tiene agendada una reunión con el Ministerio de Hacienda en esta misma fecha para tratar puntos relevantes que se refieren a dicho acuerdo.

Considerando el alcance de la reforma realizada a los reglamentos de los Seguros de Salud y Pensiones, las negociaciones con el Estado y eventualmente con el Ministerio de Hacienda pueden resultar de alta complejidad, tomando en consideración las dificultades que se han presentado para el reconocimiento de las deudas ya existentes, y la fragilidad de las finanzas del Estado.

CONCLUSIONES

Esta Auditoría Interna ha analizado en diversos productos el tema relacionado a la informalidad y las vulnerabilidades e inseguridades a las que se exponen los trabajadores que laboran en esta condición, siendo que muchas veces carecen de protección social, derechos y representación, por lo que suelen quedar atrapados en la pobreza. Además, que muchas personas se encuentran en la economía informal no por elección, sino por la necesidad de sobrevivir, sobre todo cuando se presentan altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, ya que es en este escenario que la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos por la facilidad con que se accede a ella y porque los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son bajos, a pesar de que los empleos creados de este modo no reúnen los criterios del trabajo decente, definiéndose el trabajo decente como aquel que dignifica y permite el desarrollo de las capacidades de la persona en cualquier trabajo, respetándose los principios y derechos laborales fundamentales con un ingreso justo, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo y con un piso de protección social, entendido como la tutela al derecho de cobertura al seguro de salud y pensiones.

Además, tanto el derecho internacional, como el ordenamiento jurídico costarricense señalan que todo ser humano tiene derecho a desarrollarse con libertad y dignidad, encargándosele al Estado procurar el mayor bienestar a los habitantes y en especial a aquella población en condición de vulnerabilidad, es decir, niños, mujeres, migrantes, personas con discapacidad, grupos raciales y étnicos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

De conformidad con lo expuesto, se requiere un análisis profundo que no sólo se circunscriba a un abordaje financiero, si no que se promuevan iniciativas para una protección social universal y permanente que proporcione una cobertura adecuada e integral, facilitando la incursión de los trabajadores independientes y los patronos a la formalidad y permanencia en la seguridad social, que impacten positivamente en la disminución de las desigualdades, en particular promoviendo el trabajo decente, apoyando iniciativas orientadas a disminuir las brechas en materia de género, así como la exclusión histórica de las mujeres a las oportunidades de empleo en el mercado laboral, aspectos que necesariamente requerirán una coordinación interinstitucional.

Adicionalmente, es necesario impulsar iniciativas en aspectos propios de la legislación laboral y la seguridad social teniendo en consideración las nuevas formas de organización del trabajo y relaciones de empleo, a fin de que se garantice protección a todos los trabajadores mediante políticas y programas centrados en incorporar a los trabajadores marginados a la economía formal, reduciendo así su vulnerabilidad y grado de exclusión.

En esa línea es que conforme los procedimientos que se llevaron a cabo por esta Auditoría durante el desarrollo del estudio, uno de los temas de interés fue el análisis del convenio 102 de OIT, el cual vela sobre la protección y garantía de los servicios mínimos que brinda el Seguro Social y que además promueve la extensión de la cobertura y la adaptabilidad a las condiciones según cada país miembro, con el objetivo de reducir la brecha en la protección social, observando que la reforma permite ampliar la cobertura de servicios como asistencia médica con la Base Mínima Contributiva Reducida en el Seguro de Salud y la posibilidad de una pensión mediante las cuotas proporcionales para los casos de trabajadores que anteriormente tal vez por su nivel de ingresos no tenían la opción de gozar de estos servicios.

Por otra parte, de la manera en que la reforma fue aprobada, sólo es aplicable a trabajadores del sector privado, quienes además para acogerse bajo este esquema de Base Mínima Contributiva Reducida y Cuotas Proporcionales deben laborar bajo una jornada parcial y deben tener un salario menor a la Base Mínima Contributiva.

Por cuanto, en el caso de los trabajadores que a pesar de tener una jornada parcial perciban un salario por encima de la Base Mínima Contributiva, estos se mantienen cotizando las cuotas completas puesto que su salario les permite cotizar una cuota completa.

La Institución no ha monitoreado y evaluado el impacto social y financiero a partir de la aplicación de la reforma sobre la Base Mínima contributiva Reducida y la Cuotas Proporcionales para los trabajadores del sector privado con jornadas parciales y salarios menores a la Base Mínima Contributiva, que permita determinar si los resultados muestran un comportamiento favorable y acorde a las proyecciones realizadas inicialmente, máxime que según el criterio técnico de la Dirección Actuarial y Económica se resalta la importancia de que la Institución realice esfuerzos adicionales para incrementar la afiliación de asalariados que compensen el efecto de la disminución en los ingresos por contribuciones parciales

Asimismo, no se han definido procesos de revisión específicos para identificar conductas de evasión por parte de los patronos a raíz de la entrada en vigor de la reforma, lo que podría impactar negativamente el flujo de efectivo en el Seguro de Salud y el Seguro de IVM a largo plazo.

Por otra parte, no se logró identificar que la “*Propuesta: Ajuste a las reglas de la Base Mínima Contributiva para trabajadores a tiempo parcial con salarios inferiores a este umbral*”, presentada a la Junta Directiva en la sesión N° 9262 celebrada el 30 de junio de 2022, ni el criterio técnico de la Dirección Jurídica (oficio GA-DJ-4727-2022 del 28 de junio de 2022) incluido en dicha propuesta establezcan obligaciones para el Estado con respecto a subsidiar el costo financiero generado a partir de la implementación de las cuotas proporcionales. Es decir, no se define cual es el costo financiero que debe subsidiar el Estado producto de la reforma.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Los cambios en los reglamentos tanto del Seguro de Salud como del Seguro de IVM en su integralidad, podrían presentar un impacto significativo, tanto a nivel social, como financiero, considerando que abarcan aspectos críticos y que inciden en la prestación de servicios de salud y la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social en su conjunto, por cuanto es un aspecto imperativo para esta Auditoría que la Administración Activa determine y evalúe el efecto sobre las implicaciones y desafíos que esta reforma conlleva, con el objetivo de garantizar una adecuada gestión y tomar decisiones informadas que respalden el bienestar de la población y la estabilidad financiera de los servicios que brinda la institución.

RECOMENDACIONES

A LA MÁSTER GABRIELA ARTAVIA MONGE, GERENTE FINANCIERA, AL LIC. JAIME BARRANTES ESPINOZA, GERENTE DE PENSIONES O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO

1. Analizar y coordinar la forma y periodicidad mediante la cual se le estaría brindando seguimiento gradual a los resultados de la aplicación de las reformas reglamentarias en relación con la disminución de la Base Mínima Contributiva en el Seguro de Salud y la aplicación de las Cuotas Proporcionales en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de conformidad con los aspectos detallados en el **hallazgo 1**, con el fin de que se defina la participación de cada gerencia según los temas de su competencia y de acuerdo con esto se elaboren los mecanismos e instrumentos de monitoreo que sirvan de insumo para verificar la implementación y eventuales necesidades de mejora que podrían derivarse de los resultados obtenidos, en caso de considerarlo necesario solicitar el apoyo a la Dirección Actuarial y Económica.

Adicionalmente, conforme se obtengan los resultados del monitoreo valorar hacerlos de conocimiento de la Junta Directiva Institucional, para la respectiva toma de decisiones que al efecto correspondan.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación se requiere que la Gerencia Financiera y de Pensiones suministren a esta Auditoría el mecanismo de seguimiento y monitoreo establecidos para evaluar los resultados obtenidos a partir de la aplicación de la reforma en el Seguro de Salud y el Seguro de IVM. **El plazo para el cumplimiento de esta recomendación es de 12 meses.**

AL LIC. JOSÉ EDUARDO ROJAS LÓPEZ, DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

2. Establecer las herramientas de control que permitan identificar posibles indicios de evasión por parte de los patronos sobre la implementación del esquema de aseguramiento de la Base Mínima Contributiva Reducida para jornadas parciales, dado lo expuesto en el **hallazgo 1** referente a utilizar este mecanismo como un posible medio para evadir el pago de las cuotas obreras y patronales, lo anterior con el fin de que se adopten las acciones que en derecho correspondan.

Dentro de las herramientas que se diseñen, estas deberán permitir el control y seguimiento periódico del comportamiento sobre la cantidad de trabajadores que permanecen largos periodos de su vida laboral bajo el esquema de jornada parcial, y en aquellos casos donde se tengan indicios de evasión, se lleven a cabo los mecanismos correspondientes para velar por el adecuado aseguramiento contributivo, en los Seguros de Salud e Invalidez, Vejez y Muerte. Además, de que la información recopilada sirva de insumo para la toma de decisiones por parte de las instancias superiores .

Adicionalmente, se deberá coordinar con la Dirección de SICERE o cualquier otra instancia que estime pertinente, la obtención de información, datos o insumos que consideren necesarios para la atención de esta recomendación.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Para la acreditación de esta recomendación se requiere que la Dirección de Inspección aporte a esta Auditoría las herramientas de control a implementar. **El plazo para el cumplimiento de esta recomendación es de 12 meses.**

A LA MÁSTER MARTA EUGENIA ESQUIVEL RODRÍGUEZ, PRESIDENTE EJECUTIVA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

3. Analizar, en conjunto con la Gerencia Financiera, los argumentos que sirvieron de base para la adopción del acuerdo 5° del artículo 6° del acta de sesión de Junta Directiva N°9275, celebrada 1° de septiembre de 2022, sobre el eventual papel del Estado en relación con la reforma referente a la Base Mínima Contributiva Reducida en el Seguro de Salud y las Cuotas Proporcionales en el Seguro de IVM de los trabajadores del sector privado con salarios menores a la Base Mínima Contributiva, que permita disponer de los elementos suficientes y pertinentes para realizar el acercamiento con el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda que se dispuso en dicha sesión, de conformidad con el hallazgo 3 de este informe.

Para la acreditación del cumplimiento de esta recomendación se deberá proporcionar a esta Auditoría Interna el análisis realizado para atender el acuerdo 5° del artículo 6° del acta de sesión de Junta Directiva N°9275. **El plazo para el cumplimiento de esta recomendación es de 12 meses.**

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 62 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los alcances del presente informe fueron comentados el 22 de noviembre de 2023 con el Lic. Allan Josué Quesada Soto y Lcda. Angeline Badilla Berrocal asesores de Presidencia Ejecutiva, la M.Sc. Gabriela Artavia Monge, Gerente Financiera, Lic. Claudio Arturo Arce Ramírez, asesor de la Gerencia Financiera, la Lcda. Sinmen Sanchez Li, asistente de la Dirección de Inspección, la Lcda. Marta Angulo Castro jefatura de la Dirección de Inspección, el Lic. Jose Eduardo Rojas López, director de la Dirección de Inspección, el Lic. Luis Rivera Cordero, director de la Dirección SICERE, el Lic. Minor Zúñiga Sedó, Jefatura AFCOP de la Dirección SICERE, el Lic. Sergio Esteban Calvo Ramírez encargado del seguimiento y control de informes de Auditoría Interna de la Dirección Financiero Contable, la Lcda. Johanna Mora Ulate, asistente ejecutiva de la Gerencia de Pensiones, la Lcda. Marianne Pérez Gómez, asistente de la Gerencia de Pensiones, el Lic. Marco Andrey Gonzalez Ramirez encargado de seguimientos de Auditoría de la Gerencia de Pensiones, el Lic. Olger Mauricio Pérez Pérez, asesor de la Gerencia de Pensiones, la M. Sc. Carolina González Gaitán, directora de la Dirección Actuarial y Económica y el Lic. Luis Guillermo López Vargas subdirector de la Dirección Actuarial y Económica.

Recomendación 1:

La Lcda. Johanna Mora Ulate consulta sobre la periodicidad con que se debe realizar el informe para que la recomendación se dé por cumplida a lo que el Lic. Adrián Céspedes Carvajal indica que la periodicidad queda a discrecionalidad de la Administración, así como el análisis de si se presenta ante la Junta Directiva.

El Lic. Claudio Arturo Arce Ramírez, el Lic. Luis Guillermo López Vargas, el Lic. Luis Rivera Cordero y la Lcda. Marianne Pérez Gómez consultan sobre los resultados que espera ver la Auditoría en el plazo de 12 meses de la recomendación y el mensaje que se va a transmitir a la Junta Directiva.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Asimismo, la M.Sc. Gabriela Artavia Monge sugiere que indique a partir de qué momento se dará el seguimiento a los resultados obtenidos, y que se agregue en la recomendación que el seguimiento sobre los resultados es gradual.

El Lic. Luis Guillermo López Vargas propone que modifique la redacción detallando el enfoque que se busca sobre los informes de seguimiento.

También, el Lic. Luis Rivera Cordero menciona que en el entregable podría modificarse la redacción, indicando que la Administración presente a la Auditoría la estrategia definida.

El Lic. Olger Mauricio Pérez Pérez, sugiere que la recomendación para la Gerencia de Pensiones sea de forma separada.

Recomendación 2:

La Lcda. Marianne Pérez Gómez consulta si se podría valorar la pertinencia de que estén las dos gerencias coordinando la recomendación.

Adicionalmente, la M.Sc. Gabriela Artavia Monge señala que las actividades se encuentran dentro de las funciones de la Dirección de Inspección por lo que la recomendación debería ir dirigida a esa Dirección la cual puede coordinar con las unidades que corresponda.

El Lic. Jose Eduardo Rojas López está de acuerdo con la recomendación.

Recomendación 3:

La Auditoría Interna analizó las observaciones realizadas por la Administración sobre esta recomendación, siendo que este tema será abordado por medio de un producto de auditoría adicional a este informe.

Recomendación 4 (Recomendación 3 en la versión final del documento):

El Lic. Luis Guillermo López Vargas, la M.Sc. Gabriela Artavia Monge y el Lic. Claudio Arturo Arce Ramírez están de acuerdo en sugerir que el acuerdo podría someterse de nuevo a discusión o análisis por parte de la nueva Junta Directiva.

El Lic. Olger Mauricio Pérez Pérez, sugiere que se excluya a la Gerencia de Pensiones para atender esa recomendación.

El Lic. Allan Josué Quesada Soto señala que hay un error en el que expone a la Institución a una queja por parte del Poder Ejecutivo, ya que se aprueba un reglamento que le podría costar dinero al gobierno sin que se haya consensuado antes de la aprobación. Segundo, no está claro qué es lo que se le debe pedir al Estado, el monto y demás, siendo que esta recomendación va por ese lado de que haya un insumo para negociar, ahora bien, la negociación es complicada por todos los temas que se mencionan.

La Lcda. Angeline Badilla Berrocal acota que desde la Presidencia Ejecutiva se ha realizado esfuerzos y se ha buscado acercamientos con el Ministerio de Hacienda, pero si ya existe un acuerdo de Junta y se le da seguimiento habría una duplicidad, por lo que me gustaría saber si va enfocado desde los esfuerzos y acciones que se han realizado en la Presidencia Ejecutiva y cuál es el objetivo de la recomendación.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Análisis de la Auditoría

Por parte de la Auditoría Interna, se comunicó a la administración Activa sobre el ajuste de lo solicitado en cuanto a las modificaciones en la redacción de las recomendaciones según se consideró pertinente, además, se acogió la observación de dirigir la recomendación 2 del presente informe a la Dirección de Inspección, así como también se concluyó extraer la información referente a la recomendación 3 y realizar un producto de auditoría adicional.

En cuando a la recomendación 4 original (número 3 en la versión final del informe), se determina dirigirla a la Presidencia Ejecutiva de conformidad con lo señalado en el acuerdo 5° del artículo 6° del acta de sesión de Junta Directiva N°9275, para que se haga la valoración respectiva con el fin de que se analice si es necesario hacer de conocimiento este tema a Junta Directiva.

ÁREA AUDITORÍA FINANCIERA Y PENSIONES

Lcda. Nazareth Ureña Sánchez
Asistente de Auditoría

Lcda. Natalia Padilla Quirós, jefe
Subárea

Lcda. Elsa Ma. Valverde Gutiérrez, jefe
Subárea

Lic. Adrián Céspedes Carvajal, jefe
Área

ACC/EVG/NUS/lbc