



## AAFP-052-2022

30 de agosto de 2022

### RESUMEN EJECUTIVO

De conformidad con lo establecido en el Plan Anual Operativo del Área Auditoría Financiera y Pensiones, se realizó un estudio con la finalidad de evaluar la aplicación de la Base Mínima Contributiva y la utilización del 5% de los recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador en las cuotas establecidas a los trabajadores independientes.

Los objetivos propuestos en la evaluación estuvieron orientados a corroborar la creación de un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, verificar la formulación de un plan de universalización de la cobertura del seguro social, analizar las acciones ejecutadas por la Administración en atención a lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, así como comprobar la atención de los acuerdos de Junta Directiva (segundo y tercero) establecidos en el artículo 42 de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018.

Producto de la evaluación realizada se desprende que no se materializó la creación de un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares por parte del Estado, el cual tenía como finalidad captar recursos para así subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal para los trabajadores independientes, cuyo ingreso neto fuera inferior al salario mínimo legal, y que solicitaran su afiliación al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, no se formuló un plan de universalización de la cobertura del seguro social por parte de la Institución, el cual, debía contener un cronograma con objetivos anuales cuantificables, los que, requerían ser verificados y evaluados por el Sistema Nacional de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

A nivel operativo se identificaron oportunidades de mejora en las acciones que ha venido ejecutando la Administración para distribuir, utilizar y controlar los recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, al determinarse que los asegurados voluntarios han estado recibiendo un subsidio con recursos provenientes de este artículo de la Ley de Protección al Trabajador (LPT), que no les corresponde, por cuanto, no aplican como trabajadores no asalariados en condición de pobreza.

También se evidenció que la Dirección Actuarial y Económica para los periodos 2019 y 2020, no llevó a cabo un informe de revisión del porcentaje establecido por Junta Directiva para beneficiar al sector de trabajadores no asalariados en condición de pobreza, aunado a que el informe que se presentó en el periodo 2021 se encuentra pendiente de aprobación. Tampoco la Gerencia de Pensiones llevó a cabo los informes que de forma semestral debían presentarse a la Junta Directiva, con el propósito de mantener a este Órgano Colegiado informado sobre el monitoreo de la eficacia del beneficio que se ha venido otorgando a estos trabajadores.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

Además, se observó que fue en el 2019, cuando la Administración a través de canales internos de comunicación, informó a la población sobre el beneficio (subsidio 0,30%) que han estado recibiendo los trabajadores que se ubican en la primera categoría de la escala contributiva producto de los recursos provenientes del artículo 78 de la LPT, lo que requiere analizarse si resulta necesaria una nueva divulgación de esa información, siendo que el beneficio se mantiene actualmente y la intención es lograr la universalización de la cobertura para esos trabajadores.

De igual forma, se identificaron montos diferentes entre las cifras estimadas por la Dirección Actuarial y Económica (en sus estudios) y los montos efectivamente trasladados por el Área de Tesorería General, correspondientes al 5% de los recursos que ha percibido la institución de las empresas públicas sujetas a la contribución que establece el artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador, y que se utiliza para subsidiar la cuota de los trabajadores no asalariados en condición de pobreza.

En línea con lo anterior se denota la necesidad de fortalecer el control y seguimiento sobre el destino de dichos recursos, considerando que la administración a la fecha, no ha aplicado una liquidación entre los recursos que se trasladan para hacerle frente al subsidio y el registro del beneficio que es aplicado mes a mes por la Dirección Actuarial y Económica, así como, el proceder administrativo y contable en caso de presentarse o un exceso o un faltante entre dichos recursos, es decir, si se reintegran a la reserva (en caso de no utilizarse) o si es necesario trasladar el monto descubierto para otorgar el beneficio. Además, se determinó que este beneficio no es registrado contablemente, por cuanto, lo que se hace es dejarlo en el flujo de efectivo del RIVM para la operativa del negocio, sin que este subsidio se refleje en los Estados Financieros del Seguro de Pensiones. Del 31 de diciembre 2019 al 2021 según datos remitidos por el Área de Tesorería General se han incluido en el flujo de efectivo la suma de  $\$1.573,62$  millones, y la suma efectivamente aplicada como beneficio alcanzó el monto de  $\$1.155,41$  millones; generándose una diferencia de  $\$418,21$  millones; es decir, que este monto no fue distribuido como subsidio, sin embargo, fue trasladado al flujo de efectivo del régimen.

Si bien es cierto en los periodos 2019 y 2020, se observa -según el ejercicio efectuado por esta Auditoría- que los recursos efectivamente trasladados al flujo de efectivo del Seguro de Pensiones correspondientes al subsidio para los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva fueron superiores a lo estimado por la Dirección Actuarial y Económica para el periodo 2021, se observa que el monto efectivamente trasladado fue deficitario para atender el subsidio de la cuota para la población meta, razón por la cual, es pertinente establecer las coordinaciones, controles y seguimiento necesarios con el fin de garantizar el adecuado uso de los recursos provenientes de las empresas públicas sujetas a contribución, según lo establece el artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador.

En atención a los resultados obtenidos en la presente evaluación, se le recomendó a la Gerencia Financiera, llevar a cabo las acciones que correspondan para beneficiar solamente a la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza, con la aplicación del subsidio en la cuota de la Escala Contributiva con los recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, tal y como dicta la norma.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

A las Gerencias Financiera y de Pensiones se les recomendó se valore la pertinencia de informar al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de forma anual sobre el comportamiento de la cobertura de los trabajadores independientes en condiciones de pobreza ubicados en la primera categoría de la escala contributiva, en atención a lo dispuesto en el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador, y que se emita un oficio dirigido al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante el cual, se solicite a esa dependencia, informar a la Institución si en atención a la realidad actual, se mantiene lo dispuesto en el artículo 3 (último párrafo) de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, respecto a crear un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, a fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal.

También se les requirió, según su ámbito de competencia, la atención del acuerdo tercero emitido por la Junta Directiva en el artículo 42 de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018, así como se valore realizar nuevamente una divulgación a la población sobre el beneficio que actualmente se encuentran recibiendo los trabajadores no asalariados en condición de pobreza, lo cual había sido requerido por Junta Directiva en su momento en el acuerdo segundo de la sesión antes citada.

Se le recomendó a la Gerencia de Pensiones, analizar los resultados planteados en el presente estudio, y trasladar el mismo como insumo hacia el grupo de trabajo que está revisando el “Procedimiento e Instructivo para la distribución de los recursos en aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador” (julio 2019), así como, aquella normativa que sea aplicable, y se adopten los mecanismos de control, seguimiento y supervisión necesarios respecto al proceso de distribución de los recursos que percibe la Institución en aplicación del artículo 78 de la LPT. Así como efectuar el análisis de los resultados planteados en los hallazgos 2.3 y 2.4 del presente estudio, relacionados con el uso, control y registro contable de los recursos provenientes del artículo 78 LPT destinados para el subsidio de la cuota -escala contributiva RIVM- de los trabajadores no asalariados en condición de pobreza.

Además, se le recomendó a la Dirección Actuarial y Económica, acatar los plazos establecidos en el Procedimiento e instructivo para la distribución de los recursos en aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, junio 2019, en el apartado 7.1.1., para la presentación del informe de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza.



**AAFP-052-2022**

30 de agosto de 2022

## ÁREA AUDITORÍA FINANCIERA Y PENSIONES

### **AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA REVISIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA BASE MÍNIMA CONTRIBUTIVA Y LA UTILIZACIÓN DEL 5% DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR EN LAS CUOTAS ESTABLECIDAS A LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES GERENCIA DE PENSIONES - 9108**

#### **ORIGEN DEL ESTUDIO**

El estudio se efectuó de conformidad con el Plan Anual Operativo 2022 del Área Auditoría Financiera y Pensiones y en atención a la Denuncia DE-193-2021.

#### **OBJETIVO GENERAL**

Evaluar la aplicación de la Base Mínima Contributiva y la utilización del 5% de los recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador en las cuotas establecidas a los trabajadores independientes.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Comprobar la creación del programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, según lo establecido en el artículo 3 (último párrafo) de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
2. Corroborar la formulación de un plan de universalización de la cobertura del seguro social según lo establecido en el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador.
3. Analizar las acciones ejecutadas por la Administración en atención a lo establecido en el artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador, identificando el destino, distribución y control de los fondos recibidos de las empresas públicas sujetas a la contribución que establece el referido artículo de la LPT.
4. Comprobar la atención de los acuerdos de Junta Directiva (segundo y tercero) establecidos en el artículo 42° de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018, relacionados con la campaña de difusión y monitoreo de la eficacia del beneficio (subsidio) otorgado en la cuota a los trabajadores ubicados en la primera categoría de la escala contributiva del RIVM.



## ALCANCE

El estudio comprende la comprobación de la existencia del programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, según lo establecido en el artículo 3 (último párrafo) de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, la comprobación de la formulación de un plan de universalización de la cobertura del seguro social según lo establecido en el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador, la corroboración de las acciones ejecutadas por la administración para atender lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, así como la comprobación de la atención de los acuerdos de Junta Directiva (segundo y tercero), establecidos en el artículo 42 de la Sesión 9006 del 10 de diciembre 2018.

La evaluación consideró los siguientes periodos, ampliándose en aquellos casos en que se consideró pertinente:

- Del 17 de febrero 2000 al 07 de marzo 2022 (creación del programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares).
- Del 17 de febrero 2000 al 07 de marzo 2022 (uso de los recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador).
- Del 19 de agosto del 2000 al 07 de marzo 2022 (Plan de Universalización de la Cobertura del Seguro Social).
- Del 02 de enero 2019 al 31 de diciembre 2021 (cumplimiento acuerdos segundo y tercero del artículo 42 la Sesión 9006 del 10 de diciembre 2018).

La evaluación se realizó cumpliendo con las disposiciones establecidas en 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

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

- Análisis de los hechos expuestos en la denuncia DE-193-2021.
- Revisión y análisis de la documentación relacionada con la creación del programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, según lo establecido en el artículo 3 (último párrafo) de la Ley Constitutiva de la Cajas Costarricense de Seguro Social.
- Revisión y análisis de la documentación referente a la formulación de un plan de universalización de la cobertura del seguro social según lo establecido en el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador.
- Análisis de las acciones ejecutadas por la Administración en atención a lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

- Revisión y análisis de las acciones efectuadas por la Administración para la atención de los acuerdos de Junta Directiva (segundo y tercero), establecidos en el artículo 42 de la Sesión 9006 del 10 de diciembre 2018.
- Sesión de trabajo del 11 de mayo 2022 con la Licenciada en Ciencias Actariales Carolina González Gaitán, jefatura, Área Análisis Financiero, Dirección Actuarial y Económica y el Licenciado Marvin Quirós Valerio, funcionario de esa dirección. El propósito de la sesión de trabajo estuvo orientado a conocer sobre la aplicación de una fórmula por parte de la Dirección Actuarial y Económica, para determinar el porcentaje de subsidio para los trabajadores no asalariados del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, asociados con el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.
- Sesión de trabajo del 24 de mayo del 2022 con las funcionarias: Yuliana Mora Cedeño y Evelyn Gamboa Díaz del Área de Estadística de la Dirección Actuarial y Económica. La sesión de trabajo tuvo como finalidad determinar qué información se extrae del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), a efectos de aplicar el subsidio a la población establecida en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.

### MARCO NORMATIVO

- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N° 17.
- Ley de Protección al Trabajador N° 7983.
- Reglamento para la afiliación de los asegurados voluntarios, aprobado por Junta Directiva en el artículo 3° de la sesión N° 8079, celebrada el 3 de agosto del año 2006.
- Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 178 del jueves 16 de setiembre 2021.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República, N° R-CO-9-2009 del 26 de enero 2009.
- Procedimiento e instructivo para la distribución de los recursos en aplicación del artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador, junio 2019.
- Acuerdos 1°, 2° y 3°, adoptados por la Junta Directiva CCSS, en el artículo 42° de la sesión N° 9006 del 10 de diciembre 2010.

### 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**

### **Atención denuncia DE-193-2021**

Se interpone ante este Órgano de Fiscalización denuncia numerada internamente con DE-193-2021 del 30 de agosto 2021, para que se investigue el desvío de fondos de los seguros sociales (artículo 73 de la Constitución Política); falta al deber de probidad y posible fraude de ley.

Entre los hechos planteados, se indica que los dineros tripartitos y las reservas del seguro social de los trabajadores asalariados (artículo 73 de la Constitución y artículo 2 de la Ley 17) no pueden utilizarse para financiar los costos en que la CCSS debe incurrir para dar la cobertura en salud y pensiones de los trabajadores independientes; se añade que estos trabajadores cotizan sobre la Base Mínima Contributiva en su mayoría, lo que significa que el modelo de cotización establecido es deficitario.

Se solicita a la Auditoría Interna que se indague sobre lo actuado por la Administración de la CCSS y por el Ministerio de Planificación Económica en relación con el Transitorio XVIII de la Ley 7983, lo actuado por la CCSS y el Ministerio de Hacienda en relación con el párrafo adicionado al artículo 74 de la Ley 17 y sobre el artículo 78 de la Ley 7983, se investigue el fin que se le está dando a los fondos del artículo 78 de la Ley 7983, así como sobre lo actuado por la administración de la CCSS y por el Estado respecto a la creación del “programa de asignaciones familiares” que debió crearse para sufragar el costo de la reducción de la cuota a los trabajadores independientes de menor ingreso.

### **Aplicación de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador**

A partir del 18 de febrero del 2000, entra en vigor la Ley de Protección al Trabajador N°7983, en la cual, establece en su artículo 78, lo siguiente;

*“...Establécele una contribución hasta del quince por ciento (15%) de las utilidades de las empresas públicas del Estado, con el propósito de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza. El monto de la contribución será establecido por el Poder Ejecutivo, según la recomendación que realizará la CCSS conforme a los estudios actuariales...”*



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

Transcurren aproximadamente doce años desde la promulgación de la citada ley sin que se logre obtener la contribución por parte de las empresas públicas del Estado, a fin de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS y universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza, esto debido a diferentes circunstancias que debían resolverse para aplicar lo establecido en el artículo 78, entre ellas; la identificación de las empresas públicas estatales, determinación y costo de la población que debía cubrir el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte para su universalización, establecimiento de mecanismos para la aplicación de los recursos, la elaboración y actualización de estudios actuariales, publicación en el 2010 del proyecto de decreto en el cual se establece la fijación de la contribución establecida en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador en un 15%. En el 2012 el Poder Ejecutivo aprueba el Decreto Ejecutivo número 37127-MTSS donde se establece de forma gradual la contribución de las empresas públicas del Estado.

Del 2013 al 2017 los primeros recursos recibidos de las empresas públicas estuvieron dentro del flujo de efectivo del régimen en inversiones a la vista, administrados por la Tesorería General CCSS, y se les aplicó lo señalado en la Ley 7983 artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, cuya base de cálculo respondía a utilidades brutas.

En el 2018 se publica en el Diario Oficial La Gaceta en el Alcance 169, la “Reforma del artículo 78 de la Ley 7983, Ley de Protección al Trabajador, de 16 de febrero de 2000, donde se establece que la contribución del 15% que deben aportar las empresas públicas del Estado, será sobre las utilidades netas, cuyo cálculo deberá efectuarse de conformidad con los estados financieros auditados anualmente.

Para finales del 2018 la Junta Directiva de la Institución en el artículo 42 de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018, establece lo siguiente;

**“...ACUERDO PRIMERO:** acoger el escenario número 1: Asignar el 5% como subsidio en la escala contributiva del R.I.V.M. (ver cuadro siguiente), y mantener el 95% de los recursos en la reserva creada para efectos del artículo 78.

Categoría	Nivel de ingreso	Afiliado	Estado	78° LPT	Conjunta
1	De 0.87 SM	3.67%	4.95%	0.30%	8.92%
2	Más de 0.87 SM a menos de 2 SM	5.16%	3.36%		8.92%
3	De 2 SM a menos de 4 SM	7.04%	1.88%		8.92%
4	De 4 SM a menos de 6 SM	7.49%	1.43%		8.92%
5	De 6 SM y más	7.93%	0.99%		8.92%

### Nota:

1. Adicionalmente la contribución del Estado como tal es 1.24%.
2. SM Corresponde al salario mínimo legal del trabajador no calificado genérico, decretado por el Poder Ejecutivo y vigente en cada momento.
3. La primera categoría es exclusivamente para trabajadores independientes y asegurados voluntarios de muy escasa capacidad contributiva.





**ACUERDO SEGUNDO:** *encargar a la Gerencia de Pensiones y la Gerencia Financiera para que en conjunto con la Dirección de Comunicación desarrollen una campaña de difusión de este beneficio.*

**ACUERDO TERCERO:** *encargar a la Gerencia de Pensiones el monitoreo de la eficacia de este beneficio y se informe semestralmente a la Junta Directiva sobre los resultados...”*

El beneficio asociado con el subsidio (0,30%), en la primera escala de contribución según el rango de ingresos correspondientes a las poblaciones de asegurados voluntarios, trabajadores independientes y asegurados mediante convenios se implementó a partir de junio de 2019, según información consignada en el oficio GP-0662-2021 / GF-1175-2021 / PE-DAE-0311-2021 del 15 de abril 2021, emitido por los Licenciados Marvin Quirós Valerio, funcionario de la Dirección Actuarial y Económica, Claudio Arce Ramírez, asesor, Gerencia Financiera y Marianne Pérez Gómez, asesora, Gerencia de Pensiones.

El escenario número 1 dispuesto en el acuerdo primero del artículo 42 de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018, se mantiene vigente a la fecha del presente informe.

En atención a la aplicación a la Ley 7983 y reforma N°9583 del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, a continuación, se muestra los montos recaudados actualizados al 30 de julio de 2021, según información consignada en el oficio GP-DFA-1393-2021- PE-DAE-0782-2021 del 06 de setiembre 2021, suscrito por el Licenciado José Alberto Acuña Ulate, director, Dirección Financiera Administrativa y el Máster Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica.

**Cuadro 1**  
**Aplicación a la Ley 7983 y reforma N°9583 del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador**  
**Montos de recaudación actualizados al 30 de julio de 2021**  
**(En millones de colones)**

Período	Montos Calculados	Montos Recaudados	Porcentaje Recaudado
2013	6,043.3	4,350.5	71.99%
2014	6,341.1	6,338.1	99.95%
2015	7,727.1	6,674.1	86.37%
2016	13,726.8	10,343.7	75.35%
2017	20,760.3	18,277.2	88.04%
2018	13,025.6	9,431.6	72.41%
2019	34,691.9	16,028.57	46.20%
2020	11,564.9	6,926.0	59.89%
<b>TOTAL</b>	<b>113,881.1</b>	<b>78,369.8</b>	<b>68.82%</b>

Fuente: Elaboración propia Subárea Gestión de la Cobranza y Área de Contabilidad con base en los registros contables.



---

## ASPECTOS GENERALES

### Evaluaciones realizadas por la Auditoría Interna en atención a lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.

La Auditoría Interna desde el 2007 a la fecha, ha venido realizando estudios orientados a velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, el cual tiene como propósito fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza.

Producto de esas evaluaciones se han logrado identificar aspectos sujetos de mejora, los cuales de forma resumida se exponen a continuación:

- **Informe de Auditoría AFC-325-R-2007 del 20 de setiembre 2007 – “Revisión ingresos institucionales provenientes de la aplicación del artículo 78 de la Ley 7983, Ley de Protección al Trabajador”.**

Producto de esta evaluación se comprobó el no recibo de los ingresos provenientes de la aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, situación que tuvo asidero en su momento por que el Poder Ejecutivo no había resuelto lo referente a la recomendación emitida por la Institución en cuanto al porcentaje o monto de contribución de las Empresas del Estado con utilidades, se observó que no se podían utilizar estudios actuariales que emplearan información basada en estimaciones o proyecciones, que no se había aprobado la apertura de cuentas contables y presupuestarias y su procedimiento para aplicar el ingreso previsto.

- **Informe de Auditoría ASF-138-2013 del 21 de agosto 2013 – “Evaluación de los ingresos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador posterior al Decreto Ejecutivo MTSS 37127 del 29 de mayo 2012”:**

Derivado de este estudio, se determinó que no se habían formalizado, aprobado ni divulgado los instrumentos administrativos, a saber; “Características de la población económicamente activa no asalariada en condición de pobreza” y “Mecanismo para la recaudación de los recursos del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador”, también se observó la presentación de una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 11 de la Ley número 12 del Instituto Nacional de Seguros, situación que no eximía a la CAJA para continuar gestionando las acciones necesarias para aplicar oportunamente las contribuciones correspondientes, el “Estudio Técnico Actuarial, en la aplicación del artículo 78 de la Ley 7983 a las empresas públicas instruidas por decreto ejecutivo de la Presidencia de la República”, utilizó variables no aprobadas en el decreto ejecutivo 3727-MTSS del 29 de mayo 2012.



- **Informe de Auditoría ASF-147-2016 del 09 de noviembre 2016 – “Auditoría de carácter especial evaluación sobre la administración de los recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador”:**

Se desprende de la evaluación que, el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador no establece de manera clara la distribución y uso de los recursos establecidos en el Decreto Ejecutivo 37127-MTSS; generando que tanto, la Junta Directiva CCSS, como la Administración Activa, hayan estado deliberando sobre diferentes posiciones relacionadas con la distribución de los dineros, sin que se definiera la gestión y/u operatividad de los mismos, se externa la preocupación en cuanto a que no estén distribuidos los recursos de la manera o destino para la cual fueron creados por no tener claros aspectos operativos.

Se observó que la Dirección Actuarial y Económica no había elaborado los escenarios sobre la distribución y utilización de los recursos recibidos del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador. Dado el vacío legal y normativo, los primeros recursos recibidos de las empresas públicas, estuvieron dentro del flujo de efectivo del régimen, en inversiones a la vista, administrados por la Tesorería General CCSS. Se identificó la existencia de procesos contenciosos administrativos abiertos e interpuestos por el Banco Crédito Agrícola de Cartago, Banco de Costa Rica y Banco Nacional de Costa Rica, que en caso de resolverse a favor de esos demandantes, se estarían devolviendo a las partes interesadas, no solo el monto del principal, sino también los intereses generados por la colocación de estos.

Se derivó de este estudio que, las entidades en algunos periodos no generaron utilidades, sino más bien pérdidas financieras, por ende, no podría existir cobro alguno, tal situación de déficit recaería en el propio Estado Costarricense, según dicta el artículo 177 de la Constitución Política de Costa Rica. Se observó que la Dirección de Inversiones del IVM, unidad encargada de la colocación de los recursos financieros que ingresan al Seguro de Pensiones, no fue considerada desde un principio dentro de las unidades responsables del proceso de gestión relacionado con la aplicación del artículo 78; la participación de esa unidad es a partir de marzo del 2015.

Por último, se hizo señalamiento que el Manual de Procedimientos para la Aplicación del Artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador debe consignar la periodicidad con que se aplica el cobro de los intereses en las cuentas registradas a nombre de las empresas públicas que mantienen una deuda, y que dicha información sea remitida de manera oportuna a la Subárea de Cobro Administrativo a Patronos para que esa instancia realice las gestiones de Cobro Judicial respectivas, y que se valore el tipo de certificación que debe realizar la Subárea de Contabilidad Operativa y el Área de Contabilidad de Costos de la Dirección Financiera Contable de la Gerencia Financiera.

- **Informe de Auditoría ASF-148-2019 del 29 de octubre 2019 – “Auditoría de carácter especial relacionada con la evaluación del cumplimiento de la contribución hasta del quince por ciento (15%) de las utilidades de las empresas públicas del Estado”:**

Producto de la evaluación realizada, se determinaron diferencias entre los cálculos realizados por la Dirección Actuarial y Económica y los efectuados por esta Auditoría, evidenciándose cobros de más por ₡21,47 millones, así como estimaciones menores a lo que realmente corresponde por un total de ₡1.231,34 millones.



En el registro contable se determinó que las contribuciones al RIVM por parte de las empresas públicas establecidas en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador se registran contablemente en la cuenta de mayor 151-00-5 “Recaudación recursos artículo 78 Ley de Protección al Trabajador”, algunas de las cuales presentan diferencias entre el cálculo realizado por la Dirección Actuarial y Económica y los registros contables realizados. También se observó que la cuenta de mayor 149-00-5 “Cuenta por Cobrar Cobro Judicial. Artículo 78 Ley de Protección al Trabajador” al 31/08/2019 presentó un saldo de ₡4.744,9 millones, el cual no tuvo movimiento desde el 2016 y al 31 de agosto 2019, y se mantiene registrada como una cuenta de corto plazo; así mismo, el mayor auxiliar muestra que el registro de los intereses cuenta 154-00-2 “Intereses artículo 78”, no se realiza en forma periódica, y la cuenta 153-00-6 “Cuenta por Cobrar intereses artículo 78” en cobro judicial se ha mantenido sin movimiento desde el 2016.

El saldo por concepto de intereses (Administrativos y judiciales) alcanza los ₡4.207,8 millones, los cuales se mantienen en cuentas de corto plazo, según revisión del mayor auxiliar al 31 de agosto 2019. Aunado a ello, los montos utilizados para el cálculo difieren del registro contable. Finalmente, de la revisión de los procesos judiciales relacionados con el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, se observó que, de los cinco procesos monitorios (gestión de cobro judicial), tres de ellos no se evidencian gestión, pese a que, de acuerdo con el Sistema de Consulta en Línea del Poder Judicial, tienen sentencia, mientras que los procesos contenciosos todos se encuentran en trámite a la espera de peritaje o en proceso de conocimiento.

- **Informe de Auditoría ASF-54-2021 del 9 de julio de 2021 – “Auditoría financiera relacionada con los traslados de los recursos del artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983”:**

Del estudio realizado en el 2021, se observó que considerando la facturación realizada en los periodos 2018-2019 de acuerdo con los cálculos remitidos por la Dirección Actuarial y Económica, se identificó un pendiente de pago sobre el monto que debían contribuir las empresas públicas sujetas al artículo 78 de la LPT, de ₡22 560,82 millones, cifra a la cual se suma ₡1 434,1 millones, que corresponden a la facturación del periodo 2016, que no habían sido registrados en los Estados Financieros institucionales, por lo cual el monto total por recuperar asciende a ₡23 994,92 millones.

Además, se evidenció que el monto facturado (calculado) del 2013 al 2019 ascendió a ₡102 422,2 millones, el monto recaudado ₡70 498,7 millones y la cifra pendiente de recaudar (cuentas por cobrar) ₡31 923,4 millones. Asimismo, a través de esta evaluación se externó la preocupación respecto al plazo que ha transcurrido desde que la Gerencia General del Banco Nacional de Costa Rica, planteó ante la institución (marzo 2020), que se revisara la base de cálculo utilizada para determinar el monto correspondiente para cuantificar el aporte parafiscal, así como, se revisara el monto de las utilidades sobre el cual se calcula el aporte asociado con el citado artículo 78, debido a que considera esa entidad financiera, que deben excluirse las utilidades de sus empresas subsidiarias, sin que a la fecha (31/05/2021) se consensuara una decisión por parte de las Unidades responsables del manejo del tema del artículo 78 de la LPT, resulta necesario determinar sobre qué base se debe calcular el 15% de las utilidades del Banco Nacional de Costa Rica, ya que una vez definida, la administración deberá valorar su aplicación a las otras empresas públicas financieras del Estado que poseen subsidiarias, tales como: Banco de Costa Rica, Instituto Nacional de Seguros y el Instituto Costarricense de Electricidad.



Además, se detectó que no se han habilitado las cuentas contables de largo plazo en el Manual Descriptivo de Cuentas Contables, a la vez, se revisaron los Mayores Auxiliares del 2018 al 31 de diciembre 2020, con el fin de verificar el adecuado registro contable de las contribuciones de las empresas públicas del Estado, correspondientes al artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, así como, las cuentas que poseen relación con esta, identificándose dentro de las principales debilidades falta de oportunidad de realizar los registros, registro de intereses sin existir una cuenta por cobrar previa, registro inadecuado de intereses y error en el registro de la cuenta por cobrar del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), entre otros.

Con respecto a las subcuentas contables que componen la cuenta de mayor **149-00-5 “Cuenta por Cobrar Cobro Judicial Artículo 78 Ley de Protección al Trabajador”**, se observó una disminución de sus saldos en el periodo en estudio, considerando que pasaron de **¢5.222,2 millones**, en el 2018, **¢4.744,9 millones** al cierre del 2019 y finalizó con un saldo de **¢3.258,3 millones** en diciembre 2020. En la cuenta de mayor **149-00-5** solo se encuentran registrados los montos correspondientes a los períodos 2013 y 2014, los cuales se realizaron el 31 de diciembre 2016, situación que evidencia que posterior a esa fecha no se ha registrado o trasladado nuevos montos a cobro judicial. Se hizo señalamiento sobre la importancia de dar seguimiento a los impulsos procesales en los juicios que mantiene la institución contra las empresas públicas estatales, en las demandas entabladas contra la institución.

En cuanto a los registros de la cartera de títulos que se ha conformado con recursos provenientes del artículo 78 de la LPT, se observaron debilidades en cuanto a la obtención de forma ágil, sobre los recursos que se han recibido, colocado y el respectivo crecimiento de la cartera. Se identificó una diferencia de ¢1 612,85 millones de más, en el registro de la cartera de títulos (SGI) conformada con recursos del artículo 78 de la LPT, lo cual, obedece principalmente a intereses que se reinvierten. Se corroboró que no existe un procedimiento estandarizado para determinar sobre que concepto o rubro debe calcularse el 5% como subsidio en la escala contributiva del RIVM, así como la unidad responsable de realizar este cálculo y a quién debe informar, se identificaron una serie de debilidades relacionados con la operatividad, seguimiento y control, se destaca que varias unidades realizan el cálculo del subsidio utilizando diferentes bases de cálculo, se observa una oportunidad de mejora de los procesos y de la misma identificación de riesgos.

## HALLAZGOS

### 1. ACATAMIENTO DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS ASOCIADAS A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR

Se identificaron dos disposiciones normativas asociadas a lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, pendientes de atención y que se mantienen vigentes.

#### 1.1 PLAN DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL

No se evidenció prueba documental de la formulación de un plan de universalización de la cobertura del seguro social por parte de la Institución, según lo establecido en el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador.



El plan de universalización debía contener un cronograma con objetivos anuales cuantificables, los cuales, debían ser verificados y evaluados por el Sistema Nacional de Evaluación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

El Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador, se señala:

**“...TRANSITORIO XVIII.- La Caja formulará dentro de los seis meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, un plan de universalización de la cobertura del seguro social, en el que deberá establecer un cronograma con objetivos anuales cuantificables que deberán ser verificados y evaluados por el Sistema Nacional de Evaluación, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica...”** (La negrita y el subrayado no corresponden al original).

Sobre este punto se realizaron consultas a las Gerencias de Pensiones y Financiera, así como a la Dirección Jurídica, obteniéndose los siguientes resultados:

Los licenciados Lisa Natalia Hernández, funcionaria, Dirección Financiera Administrativa, Johnny Badilla Castañeda, jefe, Área Contabilidad y Marianne Pérez Gómez, asesora, Gerencia de Pensiones, le comunican al licenciado Jaime Barrantes Espinoza, gerente, Gerencia de Pensiones, mediante oficio **GP-0479-2022 / GP-DFA-0532-2022 / DFA-AC-0249-2022** del 18 de marzo de 2022, que es un tema que corresponde a un proceso sustantivo de la Gerencia Financiera.

El licenciado Gustavo Picado Chacón, gerente, Gerencia Financiera, mediante oficio GF-1174-2022 del 19 de abril de 2022, da respuesta en los siguientes términos:

*“Se realizó un esfuerzo para localizar e identificar si dicho plan fue remitido al Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN), sin embargo, no fue posible localizar dichas referencias. De los documentos localizados, en el DAPE-034-2005 del 27 de enero de 2005, remitido al Lic. Manuel Francisco Ugarte Brenes, subgerente división financiera, el subdirector de la Dirección Actuarial y Económica señala **“...me permito manifestarle que el documento **“Propuesta para la afiliación de trabajadores independientes”** elaborado por la Dirección Actuarial y Planificación Económica, en agosto del 2000, se presentó para consideración de la Junta Directiva...”** (Negrita en el original)”*

De lo que tuvo conocimiento esta Auditoría, es que, en el 2005, el Sr. Luis Alberto Salas Sarkis, secretario general de Trabajadores, le solicita a la CAJA entre otros aspectos, se le suministre una copia del plan de universalización de la cobertura del seguro social que ordenó el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador. Producto de esa solicitud, se generaron los documentos: P.E. 0.095-05 del 12 de enero 2005, DAPE-034 del 27 de enero 2005, D.F.C 0294-05 del 28 de enero 2005, y GDF 7.165 del 4 de febrero 2005, de donde se desprende que la Institución a lo que hace referencia es sobre una **“Propuesta para la Afiliación de los Trabajadores Independientes”** que elaboró en su momento la Dirección Actuarial y de Planificación Económica, en agosto del 2000, pero no se evidencia la entrega del plan de universalización al Sr. Salas Sarkis.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

La “Propuesta para la Afiliación de los Trabajadores Independientes” mencionada en el oficio DAPE-034 del 27 de enero 2005, suscrito por Licenciado Luis Guillermo López Vargas, subdirector, Dirección Actuarial y de Planificación, está relacionada con un plan de cobertura de los trabajadores independientes, tal y como se muestra a continuación:

Periodo	Total de Trabajadores Independientes	Trabajadores Independientes Afiliados	
		Salud	Pensiones
2000			
I Semestre	413,736	75.0%	25.0%
II Semestre	415,584	75.5%	27.5%
2001			
I Semestre	420,190	76.0%	30.0%
II Semestre	424,525	76.5%	32.5%
2002			
I Semestre	428,861	77.0%	35.0%
II Semestre	433,196	77.5%	37.5%
2003			
I Semestre	437,532	78.0%	40.0%
II Semestre	441,867	78.5%	42.5%
2004			
I Semestre	446,202	79.0%	45.0%
II Semestre	450,537	79.5%	47.5%
2005			
I Semestre	454,873	80%	50.0%

Fuente: Oficio DAPE-034 del 27 de enero 2005.

Esta Auditoría también le consultó a la Dirección de Planificación Institucional sobre la formulación del plan de universalización de la cobertura del seguro social, al respecto, el licenciado Héctor Rubén Arias Mora, jefatura, del Área de Planificación Operativa de la Dirección de Planificación Institucional, mediante correo electrónico del 01 de abril 2022, lo que facilita es un documento en formato Word que no se encuentra firmado, donde se consigna la siguiente información;

Los licenciados Marielos Piedra Gómez, MBA, directora, Dirección de Planificación Institucional, Odilíe Arias Jiménez, directora, Dirección de Inspección y Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, en oficio DPI-0603-10 / DI-1306-09-10 / DAE-552-10 del 22 de setiembre 2010, con asunto; Ley de Protección al Trabajador, Artículo 78° y Transitorio XVIII, le comunican a la Dra. Ileana Balmaceda Arias, presidenta, Presidencia Ejecutiva, lo siguiente:

*“...Nos referimos a su oficio P.E. 40.902-10 recibido el 14 de setiembre en curso, relacionado con el contenido del Artículo 78° y Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador, concretamente el punto 2.1) sobre las acciones estratégicas para lograr la universalización de la cobertura del Seguro Social.*”

*Del análisis realizado conjuntamente por la Dirección Actuarial, la Dirección de Inspección y la Dirección de Planificación Institucional se desprende lo siguiente:*



- *En el Plan Estratégico Institucional 2010-2015, se han considerado las acciones estratégicas necesarias, con indicadores de resultados y de procesos, para ajustar y alcanzar el incremento de las coberturas deseadas en los regímenes de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte a los cuales, a nivel institucional, se les da un seguimiento semestral. Se adjuntan las acciones que como parte del fortalecimiento y promoción de la sostenibilidad financiera de los Seguros Sociales se incluyen en el Plan Estratégico Institucional, proyectados hasta el año 2015.*
- *Las últimas revisiones y acciones compulsivas desarrolladas institucionalmente han permitido lograr desde el año 2001 a la fecha, incrementos sustanciales de coberturas, con índices que se han ido mejorando año con año. Los logros obtenidos, están principalmente sustentados con las acciones realizadas a través del Programa de Extensión de Cobertura en Inspección (PRECIN) y el programa ordinario de Inspección.*
- *Mediante oficio P.E. 31.580-10 de fecha 03 de agosto del 2010, la Presidencia Ejecutiva informó al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Salud y Ministerio de Bienestar Social y Familiar las acciones estratégicas de la Institución, con indicadores de resultado de incremento de coberturas del Seguro Social, a ser incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, entre las cuales que se encuentra el incremento de la cobertura del aseguramiento del SEM e IVM cuya copia se adjunta. Dichas acciones mantienen una programación para el período citado, con un cronograma anual, con metas verificables que serán sujetas de monitoreo semestral y evaluación anual por parte de la Institución y MIDEPLAN, conforme lo indica el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador.*
- *Aun cuando existe un proceso planificado para lograr incrementar las coberturas en el próximo quinquenio, se indica que dicha situación estará condicionada por el comportamiento de la actividad económica del país y del nivel de empleo derivado de ésta; por tanto, se convierten ambos en factores críticos del éxito del nivel de logro de las coberturas del Seguro Social; cuyos indicadores de cobertura son muy sensibles a factores ajenos a la Institución.*

*Para su estimable consideración, se adjunta proyecto de nota propuesta, para hacer del conocimiento de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) lo anteriormente indicado, si se estima conveniente”.*

Adicionalmente, esta Auditoría le solicitó a la Dirección Jurídica Institucional criterio sobre si ¿lo dispuesto en el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador, se encuentra vigente?, y de ser así, ¿qué procede legalmente para cumplir con sus objetivos?

Ante la consulta antes expuesta, los licenciados Mariana Ovares Aguilar, jefatura a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Guillermo Mata Campos, Estudio y Redacción de la Dirección Jurídica, en oficio GA-DJ-4362-2022 del 30 de junio 2022, señalaron lo siguiente;

*“Teniendo en consideración que la norma transitoria es una disposición destinada a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o que son creadas por virtud de este, sus efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo definido en la disposición o en cuanto se presenta la condición que regulan.*





*En el caso en concreto, el Transitorio XVIII señala en lo que interesa a la Caja: "... La Caja formulará dentro de los seis meses siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, un plan de universalización de la cobertura del seguro social ...", según se señala en el oficio GF-1174-2022 del 19 de abril 2022, suscrito por el señor Gerente Financiero: "... en el DAPE-034-2005 del 27 de enero de 2005, remitido al Lic. Manuel Francisco Ugarte Brenes, subgerente división financiera, el subdirector de la Dirección Actuarial y Económica señala "...me permito manifestarle que el documento "**Propuesta para la afiliación de trabajadores independientes**" elaborado por la Dirección Actuarial y Planificación Económica, en agosto del 2000, se presentó para consideración de la Junta Directiva...", por ende al haberse formulado la "Propuesta para la afiliación de Trabajadores Independientes", elaborado en agosto de 2000, se cumplió con la condición señalada en dicho Transitorio respecto de la Caja sobre la universalización de la cobertura de los Trabajadores Independientes".*

No son claras las razones, por las cuales, en apariencia la Institución no formuló un plan de universalización de la cobertura del seguro social, debido a que la Administración indica en primera instancia que no se lograron localizar referencias sobre este tema, y segundo, hace señalamiento de una "**Propuesta para la afiliación de trabajadores independientes**", sin que esta Auditoría pueda deducir de forma clara y precisa, si esa propuesta viene a atender lo establecido en el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador, o es un documento que se elaboró de forma complementaria para atender la norma en cuestión, lo anterior, tomando en consideración que no se aportó prueba documental del envío de ese documento al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para que fuera verificado y evaluado, tal y como indica la norma.

Ajustándonos a la literalidad del Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador, se podría presumir que la intención del legislador al momento de dictar esa norma era ir evaluando el comportamiento de la cobertura del seguro social de forma anual, responsabilidad que recaería en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

## **1.2 PROGRAMA ESPECIAL PERMANENTE A CARGO DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES.**

Se determinó que no se materializó por parte del Estado, la creación de un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, según lo establecido en el artículo 3 (último párrafo) de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, el cual tenía como finalidad captar recursos para así subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal para los trabajadores independientes cuyo ingreso neto fuera inferior al salario mínimo legal y que solicitaran su afiliación al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS.

Lo anterior, de conformidad con las consultas realizadas al Departamento Legal de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y a las Gerencias de Pensiones y Financiera.

El artículo 3 (último párrafo) de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social señala:



*“Para los trabajadores independientes cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal y que soliciten su afiliación al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, la cuota del Estado se incrementará con el fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal. Para tales efectos, **se creará un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares**. (La negrita y el subrayado no corresponden al original).*

***(Último párrafo adicionado por el artículo 87 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000)”.***

Sobre el programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, las entidades consultadas externaron lo siguiente;

El Sr. Edgar Mauricio Vargas Céspedes, jefe, Departamento Legal, Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, mediante correo electrónico del martes 8 de marzo del 2022, manifestó lo siguiente:

*“este programa nunca ha sido incluido como parte de los programas sociales cuyo financiamiento está a cargo del Fodesaf. Históricamente no hay registros que logren justificar las razones por las cuales las distintas administraciones no lo ejecutaron en su momento o que se evidencie alguna modificación en el ordenamiento jurídico que lo haya dejado sin efecto. La norma a la fecha se mantiene vigente”.*

Los licenciados Lisa Natalia Hernández, funcionaria, Dirección Financiera Administrativa, Johnny Badilla Castañeda, jefe, Área Contabilidad y Marianne Pérez Gómez, asesora, Gerencia de Pensiones, en oficio GP-0479-2022 / GP-DFA-0532-2022 / DFA-AC-0249-2022 del 18 de marzo de 2022, señalan;

*“se debe destacar que la modificación del artículo 3 de la Ley Constitutiva de la CCSS, donde el Legislador indica que la cuota del Estado se incrementará a fin de subsanar la ausencia de cuota patronal, creándose un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, **no era ni es responsabilidad de la CCSS la creación de dicho Fondo, sino del Estado**. Por otra parte, es de suma importancia señalar que, en cumplimiento de dicho artículo, el Estado asume la cuota subsidiaria de los Trabajadores Independientes en el IVM, según lo establece la Escala Contributiva aprobada por Junta Directiva.”*

El licenciado Gustavo Picado Chacón, gerente, Gerencia Financiera, mediante oficio GF-1174-2022 del 19 de abril de 2022, manifestó:

*“Desde hace muchos años, el modelo de financiamiento del aseguramiento de los trabajadores independientes implica el pago de un porcentaje de las cuotas por parte del trabajador, y de forma complementaria, el Estado aporta el porcentaje restante. Este subsidio guarda una relación inversa con el nivel de ingreso de los trabajadores, siendo mayor en los estratos de ingresos inferiores y menores en los estratos de ingresos mayores.*



Con carácter de ilustración, se adjunta la escala contributiva de los trabajadores independientes, aprobada por la Junta Directiva de la CCSS, en el artículo 24 de la sesión 8950, celebrada el 11 enero de 2018. Nótese que, en la categoría de ingresos más bajos, en el Régimen de IVM, la contribución del afiliado es un 3.97%, en tanto, el Estado 4.95%, y el Estado como tal, 1.41%, para completar el 10.66% total.

Categoría	Nivel de ingreso (colones)	Contribución %					
		Seguro de Salud			Seguro de IVM		
		Afiliado	Estado	Conjunta	Afiliado	Estado	Conjunta
1	De 0.8590 SM	2.89	9.11	12.00	3.97	<b>4.95</b>	8.92
2	Más 0.8590 SM a menos de 2 SM	4.33	7.67	12.00	5.16	<b>3.76</b>	8.92
3	De 2 SM a menos de 4 SM	6.24	5.76	12.00	7.04	<b>1.88</b>	8.92
4	De 4 SM a menos de 6 SM	8.02	3.98	12.00	7.49	<b>1.43</b>	8.92
5	De 6 SM y más	10.69	1.31	12.00	7.93	<b>0.99</b>	8.92

Fuente: Oficio GF-1174-2022 del 19 de abril de 2022 emitido por la Gerencia Financiera.

El hecho relevante es que las escalas contributivas de los trabajadores independientes, adoptadas por la institución, al menos, desde el año 1998 hasta la actualidad, han sido diseñadas con la figura del Estado como quien subsana la ausencia de la cuota patronal, y su subsidio es más fuerte en los niveles de ingresos bajos.

Dado este contexto, conviene señalar que la modificación del artículo 3 de la Ley Constitutiva de la CCSS, donde se indica que la cuota del Estado se incrementará a fin de subsanar la ausencia de cuota patronal, creándose un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, no estaba instaurando un nuevo concepto o nueva práctica, pues ya se venía haciendo de tal manera.

Evidentemente, la modificación señalada del artículo 3, generó la expectativa de contar con un “programa especial” a cargo de FODESAF, sin que hubiera ninguna precisión o claridad de cuáles eran las características y dimensiones básicas de tal figura. No había una idea del monto total de recursos que serían administrados por el “programa especial” y cómo se financiaría, en particular, porque los recursos del FODESAF tienen destinos específicos definidos vía ley. Pero como la ley lo dispone en su literalidad, la creación quedaba bajo la responsabilidad de la Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF) como instancia encargada de la gestión del FODESAF, sin que esta Gerencia, pueda dar por acreditada su existencia o el desarrollo de algunas acciones para cumplir con esta tarea”.



De forma complementaria la Auditoría Interna, le solicitó criterio a la Dirección Jurídica Institucional a fin de conocer si ¿lo dispuesto en el último párrafo adicionado al artículo 3° de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, se encuentra vigente?, y de ser así, ¿qué procede legalmente para cumplir con sus objetivos? También, se le consultó a la Dirección Jurídica si ¿La Institución debió haber brindado seguimiento sobre la creación del programa, que se señala en el último párrafo del artículo 3° de la Ley Constitutiva?

Ante la consulta antes expuesta, los licenciados Mariana Ovares Aguilar, jefatura a.i. Área de Gestión Técnica y Asistencia Jurídica y Guillermo Mata Campos, Estudio y Redacción de la Dirección Jurídica, en oficio GA-DJ-4362-2022 del 30 de junio 2022, señalaron lo siguiente;

*“...la cotización obligatoria del trabajador independiente, y por ende su obligación de inscribirse ante la Institución, será acorde con la aplicación de las escalas contributivas establecidas por la Junta Directiva de la Caja; y segundo, se establece un aporte complementario del Estado por la diferencia entre el porcentaje que contribuye el asegurado y el porcentaje de cotización global establecido por la Junta Directiva.*

*En relación con el primer aspecto, debe señalarse que para efectos de la determinación de la condición de pobreza, el IMAS utiliza un ingreso per cápita y un concepto de pobreza multidimensional, siendo que en el caso de la Caja para la escala contributiva de los trabajadores independientes no es un per cápita, sino que el ingreso de referencia se encuentra relacionado con el Salario Mínimo Legal, como indicador mínimo de remuneración; siendo que la base mínima que actualmente se utiliza en el Seguro de Salud es ₡303,252.00 colones mensuales y en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte es de ₡283,840.00 colones mensuales. Por otra parte, el nivel per cápita de pobreza, que ha definido el IMAS, es actualmente de ₡114,670.00 colones mensuales en zona urbana y ₡88,300.00 colones mensuales en zona rural.*

*Con fundamento en lo antes expuesto, se colige que teniendo en consideración la forma en que la Institución define el ingreso de referencia, para efectos de aplicación de la escala contributiva de los trabajadores independientes, desde el punto de vista legal, no aplicaría lo dispuesto en el último párrafo del artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja, por cuanto el ingreso de referencia es superior al monto definido per cápita de pobreza.*

*Lo anterior entendiendo que el programa especial a cargo de FODESAF solo podría cubrir a aquellos trabajadores independientes que soliciten su afiliación, y el monto de sus ingresos permitan determinar que se encuentra en condición de pobreza o pobreza extrema, lo cual no sucede visto que el ingreso de referencia que utiliza la institución es superior al monto per cápita de pobreza, definido por el IMAS”.*

Tomando en consideración la literalidad de lo establecido en el artículo 3 (último párrafo) de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y lo externado, tanto por la Administración, como por el Departamento Legal de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, no fue posible establecer de forma clara y precisa qué razones mediaron para que el Estado no realizara acciones orientadas a la creación de ese programa.



Ahora bien, si analizamos lo contenido en el último párrafo del artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, no es posible tener claridad sobre aspectos tales como; el monto de los recursos que se pretendían administrar a través de ese programa, ¿cómo se financiaría?, ¿cuáles serían las características y dimensiones de ese programa?, tal y como lo señala la Gerencia Financiera mediante oficio GF-1174-2022 del 19 de abril de 2022.

Lo cierto es, que la eventual pretensión de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, pudo estar orientada a garantizar que el Estado mantuviera en el tiempo el aporte de su cuota, para así continuar beneficiando a los trabajadores independientes cuyo ingreso neto fuera inferior al salario mínimo legal y que solicitaran afiliarse al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

## 2. DISTRIBUCIÓN, USO Y CONTROL DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL ARTICULO 78 DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR.

Se determinaron oportunidades de mejora en las acciones ejecutadas por la Institución en cuanto a la distribución, uso y control de los recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.

### 2.1 POBLACIÓN POR BENEFICIAR SEGÚN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR

De la revisión efectuada sobre los datos incluidos en la fórmula de cálculo para determinar el porcentaje de beneficio a los trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza, se determinó que la Institución además de estar subsidiando a los trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza, también ha beneficiado a los asegurados voluntarios, población que, según la definición establecida para esta modalidad de aseguramiento, no calificaría para recibir este subsidio. Cabe señalar que, a través de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, se busca universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza. Para lograr este objetivo se estableció una contribución de las utilidades de las empresas públicas del Estado.

Es importante hacer la anotación que se están considerando para este subsidio asegurados voluntarios afiliados de forma individual como colectivamente (convenios especiales de aseguramiento).

Los trabajadores independientes y asegurados voluntarios que se ubican en la primera categoría de la escala contributiva establecida por la CAJA, comenzaron a recibir este subsidio a partir del 2019, con sustento en lo acordado por la Junta Directiva en el artículo 42 de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018, que dispone:

*“(...) **ACUERDO PRIMERO:** acoger el escenario número 1: Asignar el 5% como subsidio en la escala contributiva del R.I.V.M. (ver cuadro siguiente), y mantener el 95% de los recursos en la reserva creada para efectos del artículo 78.*



### CONTRIBUCIÓN PORCENTUAL

Categoría	Nivel de ingreso	Afiliado	Estado	78° LPT	Conjunta
1	De 0.87 SM	3.67%	4.95%	0.30%	8.92%
2	Más de 0.87 SM a menos de 2 SM	5.16%	3.36%		8.92%
3	De 2 SM a menos de 4 SM	7.04%	1.88%		8.92%
4	De 4 SM a menos de 6 SM	7.49%	1.43%		8.92%
5	De 6 SM y más	7.93%	0.99%		8.92%

**Nota:**

1. Adicionalmente la contribución del Estado como tal es 1.24%.
2. SM Corresponde al salario mínimo legal del trabajador no calificado genérico, decretado por el Poder Ejecutivo y vigente en cada momento.
3. La primera categoría es exclusivamente para trabajadores independientes y asegurados voluntarios de muy escasa capacidad contributiva (...)."

La Ley de Protección al Trabajador N° 7983 señala en el artículo 78 y los transitorios XII y XVIII, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 78.- Recursos para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.** Establécele una contribución hasta del quince por ciento (15%) de las utilidades de las empresas públicas del Estado, con el propósito de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a **los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza.** El monto de la contribución será establecido por el Poder Ejecutivo, según la recomendación que realizará la CCSS conforme a los estudios actuariales”. (El resaltado no corresponde al original).

Con vista en el Reglamento para la afiliación de los asegurados voluntarios, aprobado por Junta Directiva en el artículo 3° de la sesión N° 8079, celebrada el 3 de agosto del año 2006, se desprende la siguiente definición para los asegurados voluntarios:

**“Artículo 2°**

*Para efectos de identificación de las distintas categorías que conforman esta modalidad de aseguramiento, los cotizantes se clasifican así: Asegurado Voluntario: Persona que no genera ingresos mediante una actividad económica propia, que de conformidad con la Sección 1 de la Ley Constitutiva de la Caja, desea afiliarse y cotizar voluntariamente a los Seguros de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte.*

*Forman parte además de este grupo, las siguientes personas: Asegurado Facultativo: Trabajador que por cualquier motivo deja de ser asegurado obligatorio, pero decide continuar afiliado voluntariamente a los Seguros Sociales Rentista: Persona que, sin ser trabajador activo, posee ingresos propios y desea pagar los Seguros de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, por su propia cuenta.*



---

*Estudiante: Persona con dedicación exclusiva al estudio que, con la ayuda de sus padres u otra fuente de ingreso, paga el costo de su aseguramiento”.*

En La Gaceta N° 178 del jueves 16 de setiembre 2021, se publica el Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes, que en su artículo 2° establece;

**“Artículo 2°-Definición de asegurado voluntario y categorías**

**Asegurado Voluntario:** *Persona de nacionalidad costarricense que, sin ser trabajador independiente o asalariado, ni tener una actividad generadora de ingresos, desea ser contribuyente de la Caja Costarricense de Seguridad Social y tener acceso a los Seguros de Salud, Invalidez, Vejez y Muerte.*

*De igual manera, se consideran asegurados voluntarios, las siguientes personas:*

**Asegurado facultativo:** *Persona que por cualquier circunstancia deja de ser asegurado obligatorio y que voluntariamente tiene la opción de continuar cotizando sobre el promedio de los salarios o ingresos reportados en el último trimestre ante la Caja en los seguros de Salud, Invalidez, Vejez y Muerte.*

**Pensionado:** *Persona que, sin ser trabajador independiente o asalariado, percibe una pensión de un régimen del exterior y desea cotizar a los Seguros de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, por su propia cuenta.*

**Rentista:** *Persona que, sin ser trabajador independiente o asalariado, percibe un ingreso financiero o de capital y desea cotizar a los Seguros Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, por su propia cuenta.*

**Estudiante:** *Los educandos mayores de edad sin protección del beneficio familiar y que se dedican en forma exclusiva a su formación académica, y a quien un tercero u otra fuente de ingreso le financia el costo de su aseguramiento”.*

Nótese que las dos definiciones emitidas por la CAJA para la población de asegurados voluntarios, las cuales se encuentran insertas en el Reglamento para la afiliación de los asegurados voluntarios que fue aprobado en el 2006, como el Reglamento de Aseguramiento Voluntario y Aseguramiento de Migrantes de setiembre 2021, no consideran a los trabajadores no asalariados en condición de pobreza dentro de esa modalidad de aseguramiento.

Es importante mencionar, que lo evidenciado ya es del conocimiento de la Administración, al determinarse que el licenciado Jose Alberto Acuña Ulate, director, Dirección Financiera Administrativa de la Gerencia de Pensiones, mediante oficio GP-DFA-1453-2021 del 17 de setiembre 2021, con asunto; “Envío de estudio “Distribución de los recursos provenientes del artículo 78 LPT y determinación del porcentaje de subsidio en la escala de contribución de los trabajadores no asalariados asociado con el artículo 78 de la LPT”, le comunica al máster Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, lo siguiente;



“...Una vez revisado y analizado el estudio presentado, esta Dirección observó que nuevamente se consideró para el cálculo a los asegurados voluntarios, y no solamente a los trabajadores independientes, como resulta procedente según lo que establece el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador que reza “en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza”, por lo que se continúa llevando a cabo el análisis tomando en cuenta un grupo que no se encuentra concebido en la ley, máximo considerando además que la Dirección de Inspección contempla en su oficio GF-DI-0869-2021 en fecha 19 de julio de 2021, lo siguiente:

**“(...) 2. Separación de Asegurados Voluntarios y Trabajadores Independientes para la aplicación de recursos del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.**

Los procesos de facturación de AV y TI, así como los parámetros que se ingresan en el SICERE para estos efectos, **son independientes entre sí, por lo que si se requiere aplicar el porcentaje de subsidio únicamente a los trabajadores independientes es una acción perfectamente viable y que se podría aplicar para el siguiente periodo de facturación, a partir del momento que se gire la instrucción de ejecutarlo.**

Actualmente las escalas contributivas aprobadas por la Junta Directiva no hacen diferencia en la aplicación de porcentajes de contribución entre los AV y TI, por tanto, los porcentajes de contribución aplicados para ambas poblaciones son los mismos.

Por lo anterior, se recomienda realizar las coordinaciones pertinentes con la Dirección de Actuarial y Economía, así como con la Gerencia Financiera, para que se elabore una propuesta diferenciada de escala contributiva entre las poblaciones de AV y TI, en la cual se especifique el porcentaje de subsidio proveniente del artículo 78 de la LPT, exclusivo de los trabajadores independientes. (...)”

En ese sentido, con vista en la posibilidad con que ostenta el sistema de facturación, a la fecha es posible brindar el beneficio exclusivamente para los trabajadores asalariados en pobreza, según el principio de legalidad, por lo que se solicita a esa Dirección analizar lo correspondiente, ya que en amparo a la legalidad debe ubicarse el beneficio a los sectores de trabajadores no asalariados en condición de pobreza.

Lo anterior ante la preocupación de esta Dirección en atender la literalidad establecida en la norma y que la población a beneficiar cumpla a cabalidad con los preceptos normativos”.

Este Órgano de Fiscalización, le consultó al máster Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, sobre las acciones que ha ejecutado la Dirección Actuarial y Económica para atender lo solicitado en el oficio GP-DFA-1453-2021 del 17 de setiembre 2021, a lo que respondió mediante entrevista aplicada el 01 de junio del año en curso;

“...se remitió a la Dirección de Inspección de la Gerencia Financiera, como instancia competente, el oficio PE-DAE-0870-2021 del 20 de setiembre del 2021, mediante el cual se realiza consulta sobre estas poblaciones, con el objetivo de que se revisara y efectuara la respectiva clasificación de los afiliados por cuenta propia, de modo que se refleje la condición de TI y AV, según corresponda.”





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

Con vista en el oficio PE-DAE-0870-2021 del 28 de setiembre del 2021, se observa que el máster Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, le realiza la siguiente consulta a la Licenciada Odilíe Arias Jiménez, directora, Dirección de Inspección, sobre los asegurados voluntarios;

*“Cuando se crea la modalidad de cobertura de Cuenta Propia, el aseguramiento de los trabajadores independientes tenía un carácter voluntario. Posteriormente, con la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, la afiliación de estos trabajadores se torna obligatoria.*

*No obstante, lo anterior, desde el punto de vista de los registros es probable que cierta cantidad de trabajadores independientes, aunque cotizan como tales, se encuentran registrados como asegurados voluntarios.*

*Al respecto, la información estadística al mes de agosto del 2021 revela los siguientes datos en la primera categoría de la Escala Contributiva, para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte:*

Ingreso Mensual	No Asalariados		
	Asegurado Voluntario	Trabajador Independiente	Convenios Especiales
Menos de 278,030 colones	9,457	6,536	41,047

*Llama la atención que la cantidad de asegurados voluntarios afiliados al Seguro de IVM en esta primera categoría, sea tan significativa - **incluso mayor que la de los trabajadores independientes** – considerando por una parte que se trata de una categoría para las personas de más escasa capacidad contributiva y que para el asegurado voluntario la afiliación en IVM no es obligatoria, por lo que podría optar solamente por la cobertura en el Seguro de Salud.*

*Debido a lo anterior, y dado el conocimiento y expertiz que usted tiene sobre el tema, le consulto respecto a si la totalidad o gran parte de esos asegurados voluntarios de la primera categoría, en realidad son trabajadores independientes que no han normalizado su status de afiliado, o bien si efectivamente la base está depurada y esas personas efectivamente son asegurados voluntarios.*

*Conocer esa situación es fundamental, para efectos del cálculo que esta Dirección realiza en torno al subsidio que se otorga a los afiliados a IVM en la primera categoría de la escala contributiva de trabajadores independientes, dado que ese subsidio se financia con los recursos derivados del artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador”.*

La licenciada Odilíe Arias Jiménez, directora, Dirección de Inspección, en atención a lo solicitado mediante oficio PE-DAE-0870-2021 del 28 de setiembre del 2021, le responde al máster Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, que, para emitir un criterio técnico al respecto, es necesario conocer la base de datos de la cual se obtuvo la información indicada en el oficio, así como las variables que se consideraron para obtener los resultados señalados, y añade que se requiere que se facilite la base de datos incluyendo al menos las siguientes variables:



- 
- a) Las variables de identificación del asegurado (número de identificación, nombre y zona de adscripción, Dirección Regional y Sucursal).
  - b) Fecha de inscripción.
  - c) Actividad económica.
  - d) Ingreso de referencia.
  - e) Ocupación.
  - f) Indicador de actividad.

El máster Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, mediante oficio PE-DAE-0215-2022 del 18 de febrero de 2022, le comunica a la licenciada Odilíe Arias Jiménez, directora, Dirección de Inspección, que se adjunta la base de datos solicitada, la cual corresponde a la información que mensualmente remite la Dirección de SICERE al Área de Estadística de esta Dirección, para el respectivo análisis, procesamiento y publicación en la página web institucional.

La Licenciada Odilíe Arias Jiménez, directora, Dirección de Inspección, en oficio GF-DI-0592-2022 del 3 de mayo de 2022, le manifiesta al Máster Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, que para atender lo requerido en el oficio PE-DAE-0870-2021 del 28 de setiembre del 2021 es necesario la elaboración de una muestra estadística representativa, con el fin de que las dependencias que conforman el Servicio de Inspección revisen los casos seleccionados y rindan un informe de los resultados obtenidos, y adiciona que, a la base de datos remitida en oficio PE-DAE-0215-2022, se le identificó una serie de situaciones, que imposibilitan llevar a cabo la revisión de dichos casos, por lo que le solicita actualizar el archivo de datos, incluyendo y modificando los siguientes campos:

1. En el campo “*numpatron*” incluir segregado y sector; con el fin de categorizar al asegurado en trabajador Independiente y asegurado voluntario.
2. En el “*num\_identi*” incluir el número de cédula (para nacionales) y en el caso de extranjeros sus respectivos identificadores (DIMEX, Pasaporte, cédula de residencia, entre otros); esto con el fin de poder ser identificados en sistemas alternativos de consulta.
3. Agregar el nombre asegurado; este valor es requerido para identificar y fiscalizar la persona agremiada a un convenio de aseguramiento colectivo.
4. Incorporar el nombre y código de la Dirección Regional de adscripción del asegurado, con el fin de poder estratificar la muestra por dicho criterio. Es decir, oficina de la CCSS en la que el asegurado efectuó su proceso de afiliación.
5. Dirección donde el asegurado ejerce la actividad económica.
6. Dirección de residencia del asegurado.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

Ahora bien, preocupa a esta Auditoría que, además de observarse que existen acciones pendientes por realizar por parte de la Administración para lograr una separación de asegurados voluntarios y trabajadores independientes para la aplicación de los recursos del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, aunado a ello actualmente se encuentra pendiente de aprobación un estudio titulado; *“Distribución de recursos provenientes del artículo 78 LPT y determinación del porcentaje de subsidio en la escala de contribución de los trabajadores no asalariados. (Ajuste octubre 2021) EST-0053-2021 de agosto 2021”*, mediante el cual se pretende revisar el porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM, así como valorar nuevas propuestas de distribución, que continúa considerando a la población de los asegurados voluntarios.

El estudio *“Distribución de recursos provenientes del artículo 78 LPT y determinación del porcentaje de subsidio en la escala de contribución de los trabajadores no asalariados. (Ajuste octubre 2021) EST-0053-2021 de agosto 2021”*, fue remitido por el Máster Luis Guillermo López Vargas, director a.i., Dirección Actuarial y Económica, mediante oficio PE-DAE-0771-2021 del 6 de setiembre 2021, al Doctor Román Macaya Hayes, presidente, Presidencia Ejecutiva y al Licenciado Jaime Barrantes Espinoza, gerente, Gerencia de Pensiones, para que sea presentado ante Junta Directiva para su respectiva valoración.

Ante lo expuesto, esta Auditoría para mayor ilustración, consideró pertinente determinar cuál ha sido el monto que se ha destinado a subsidiar a la población de asegurados voluntarios en relación al subsidio que reciben los trabajadores independientes, para ello, se tomó la facturación generada a trabajadores independientes y asegurados voluntarios, la cual, fue cotejada con los estados financieros correspondientes a los periodos; 2019, 2020 y 2021, estableciéndose la siguiente distribución del subsidio para ambas poblaciones que se ubican en la primera categoría de la escala contributiva diseñada por la CAJA.

Para los periodos 2019, 2020 y 2021 la población de asegurados voluntarios ubicada en la primera categoría de la escala contributiva establecida por la CAJA recibió un subsidio de ₡151,164,604.00 (ciento cincuenta y un millones ciento sesenta y cuatro mil seiscientos cuatro colones), con recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador (5%), lo cual se registró en las cuentas contables (cuentas de orden) 700-16-0 y 705-16-8 “Subsidio artículo 78 Asegurado Voluntario”.

En la siguiente Tabla se aprecia el monto subsidiado por periodo para los asegurados voluntarios:

**Tabla 1**  
**Cuenta Contable 700-16-0 y 705-16-8**  
**Subsidio otorgado a la población de asegurados voluntarios**  
**con recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador**  
**2019, 2020 y 2021**  
**(Cifras en colones)**

Periodo	Población	Monto del subsidio
2019	Asegurados Voluntarios	15,665,179.00
2020	Asegurados Voluntarios	47,979,874.00
2021	Asegurados Voluntarios	87,519,551.00
<b>Total</b>		<b>151,164,604.00</b>

Fuente: Elaboración propia con información extraída de los Mayores Auxiliares – Balances 2019-2020.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

En cuanto a la población de Trabajadores Independientes se observa que el subsidio es menor en comparación con lo otorgado a los asegurados voluntarios, dado que, para los periodos 2019, 2020 y 2021, el monto fue de ¢94,581,797.30 (noventa y cuatro millones quinientos ochenta y un mil setecientos noventa y siete colones con 30/100), lo cual, puede tener asidero en que la cantidad de asegurados voluntarios sea mayor en comparación con los trabajadores independientes, de igual forma, las cuentas contables (cuentas de orden) utilizadas para estos registros según se constató son las subcuentas 700-15-1 y 705-15-0 "Subsidio artículo 78 Trabajador Independiente".

En la Tabla 2 se puede observar el subsidio que recibió esta población durante los periodos 2019, 2020 y 2021.

**Tabla 2**  
**Cuenta Contable 700-15-1 y 705-15-0**  
**Subsidio otorgado a la población de trabajadores independientes**  
**con recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador**  
**2019, 2020 y 2021**  
**(Cifras en colones)**

<b>Periodo</b>	<b>Población</b>	<b>Monto del subsidio</b>
<b>2019</b>	<i>Trabajadores Independientes</i>	<i>7,052,651.00</i>
<b>2020</b>	<i>Trabajadores Independientes</i>	<i>26,775,388.00</i>
<b>2021</b>	<i>Trabajadores Independientes</i>	<i>60,753,758.30</i>
<b>Total</b>		<b>94,581,797.30</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información extraída de los Mayores Auxiliares – Balances 2019-2020.

Es importante señalar que en la primera categoría de la escala contributiva también se encuentran los Convenios Especiales, que corresponden a grupos organizados tanto de trabajadores independientes como de asegurados voluntarios que optan por afiliarse de forma colectiva. Estos convenios también se les reconoce el subsidio proveniente de los recursos del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, el cual, para los periodos 2019, 2020 y 2021, fue de ¢816,168,627.00 (ochocientos dieciséis millones ciento sesenta y ocho mil seiscientos veintisiete colones), sin embargo, no fue posible precisar qué rubro fue asignado a cada población (trabajadores independientes y asegurados voluntarios), por concepto de subsidio, debido a que la información no se genera de forma separada, las cuentas contables (cuentas de orden) utilizadas para estos registros son las subcuentas 700-17-8 y 705-17-6 "Subsidio artículo 78 Convenios".

En la siguiente tabla, se puede observar el subsidio otorgado a las poblaciones de trabajadores independientes y asegurados voluntarios reportados bajo Convenios Especiales, para los periodos 2019, 2020 y 2021;

**Tabla 3**  
**Cuenta Contable 700-17-8 y 705-17-6**  
**Subsidio otorgado a la población reportada en Convenios Especiales**  
**(Asegurados Voluntarios y Trabajadores Independientes)**  
**con recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador**  
**2019, 2020 y 2021 (Cifras en colones)**

<b>Periodo</b>	<b>Población</b>	<b>Monto del subsidio</b>
<b>2019</b>	Convenios Especiales	129,318,876.00
<b>2020</b>	Convenios Especiales	290,189,573.00
<b>2021</b>	Convenios Especiales	396,660,178.00
<b>Total</b>		<b>816,168,627.00</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información extraída de los Mayores Auxiliares – Balances 2019-2020.



Como se desprende de la tabla anterior, son los Convenios Especiales a los que se les otorga el rubro mayor por concepto de subsidio, sin embargo, al momento de ejecutar el presente estudio no fue posible determinar qué cantidad de asegurados voluntarios se encuentran registrados bajo convenios especiales, a fin de comparar el monto del subsidio recibido por esa población, en comparación con lo percibido por los trabajadores independientes registrados también bajo convenios especiales.

Mediante entrevista aplicada al Licenciado Máster Luis Guillermo López Vargas, director a.i., Dirección Actuarial y Económica, el 01 de junio del 2022, se le consultó sobre las razones que mediaron para que la población de asegurados voluntarios fuera considerada para el subsidio de los recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador (5%), a lo que respondió;

*“Efectivamente, la disposición contenida en el artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador, establece que el beneficio es para **los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza**. Ahora bien, cuando se establece el Reglamento para la Extensión del Seguro Social a los Trabajadores Independientes, en el año 1975, éste tenía un carácter voluntario, por lo que a quienes se afiliaban bajo esa modalidad se les denominaba asegurados voluntarios. Con la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, en el 2000, se establece la obligatoriedad para este tipo de aseguramiento, a partir del 2005. Dada esa situación, se hace la diferenciación entre Trabajadores Independientes (TI) y Asegurados Voluntarios (AV), para todos los que llegaron a afiliarse.*

*No obstante, cabe la posibilidad de que cierta cantidad de los que actualmente se encuentran bajo la denominación de AV, en realidad son TI que no han solicitado el cambio o bien la Institución no los ha contactado para cambiar su condición de aseguramiento. Aunque probablemente esa situación se encuentra presente en todas las categorías de la Escala Contributiva es probable que, en la primera categoría de la Escala, la presencia de AV sea muy reducida, ya que ahí, mayoritariamente están los convenios de aseguramiento colectivo de trabajadores independientes. Lo deseable es que la Administración, en este caso la Dirección de Inspección, efectúe la respectiva revisión y correcta clasificación entre TI y AV para tales casos.*

*Cuando se inicia con la aplicación del subsidio derivado del artículo 78° de la LPT, no existía tal revisión y separación; y era necesario aplicar la ley. Es probable que en la primera categoría la cantidad de AV sea mínima y por tanto, el beneficio estaría llegando mayoritariamente a los TI de menores ingresos”.*

Los recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador fueron concebidos originalmente para universalizar la cobertura de los sectores de trabajadores no asalariados en condición de pobreza, no para beneficiar a los asegurados voluntarios, debido a que es una modalidad de aseguramiento que no ajusta a lo que dicta la norma para poder recibir ese subsidio. Esta situación podría estar generando que, al sector de trabajadores no asalariados en condición de pobreza que se encuentran ubicados en la primera categoría de la escala contributiva, no se les pueda reconocer un porcentaje mayor del subsidio al que reciben actualmente (0.30%), además del consecuente otorgamiento de un beneficio económica improcedente a una población.



Ante este evento, hay que tomar en consideración que de las dos poblaciones que se ubican en la primera categoría de la escala contributiva, a saber; trabajadores independientes y asegurados voluntarios, ésta última es la que está recibiendo el mayor rubro del 5% de los recursos provenientes del artículo 78, sin dejar de mencionar que durante los periodos 2019, 2020 y 2021, este aporte fue de ₡151,164,604.00 (ciento cincuenta y un millones ciento sesenta y cuatro mil seiscientos cuatro colones), y sin considerar la población de asegurados voluntarios que se encuentran reportados bajo los convenios especiales.

## 2.2 REVISIÓN DEL PORCENTAJE PARA EL SUBSIDIO ASOCIADO AL ARTÍCULO 78 DE LA LPT.

Se detectó que la Dirección Actuarial y Económica no elaboró los informes de revisión del porcentaje de subsidio para los trabajadores independientes no asalariados en condición de pobreza, de los periodos 2019 y 2020. Y se encuentra pendiente de aprobación el informe que se presentó en agosto del 2021.

El Procedimiento e instructivo para la distribución de los recursos en aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, junio 2019”, en el apartado 7.1.1. establece:

### **“7.1.1 Dirección Actuarial y Económica (DAE).**

*A partir del año 2019, y con periodicidad anual, en el mes de agosto, presente informe de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza, a efecto de presentar los resultados y valorar nuevas propuestas de distribución, ante la Junta Directiva”.*

Esto por cuanto en los años:

### **2019**

De lo que tuvo conocimiento esta Auditoría, fue de la elaboración de un documento titulado *“Propuesta de ajuste en la escala contributiva de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios. Número de Estudio: 060-2019”*, que obedece principalmente al planteamiento de una propuesta de ajuste en las escalas contributivas de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, afiliados individual o colectivamente, y que incluye una recomendación, orientada a modificar el porcentaje de subsidio en la escala contributiva del Seguro de IVM y el porcentaje de la reserva creada para efectos del artículo 78, la cual, se transcribe a continuación;

*“Modificar el porcentaje de subsidio en la escala contributiva del Seguro de IVM y el porcentaje de la reserva creada para efectos del artículo 78, establecida en el artículo 42° de Junta Directiva de la sesión N° 9006, celebrada el 10 de diciembre de 2018. Acogiéndose de la siguiente manera: “Asignar el 6,32% como subsidio en la escala contributiva del R.I.V.M. y el 93,68% de los recursos en la reserva creada para efectos del artículo 78”.*



No obstante, no se ubicó dentro del cuerpo de ese estudio, la revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza, efectuada por la Dirección Actuarial y Económica que permitiera establecer bajo qué fundamento se propone asignar un 6,32% como subsidio en la escala contributiva del RIVM y el 93,68% de los recursos en la reserva creada para efectos del artículo 78, de la que se hace mención en estudio.

Esa propuesta de ajuste en la escala contributiva de trabajadores independientes y asegurados voluntarios, de enero 2020, fue remitida al Doctor Roberto Cervantes Barrantes, gerente, Gerencia General, mediante oficio DAE-1403-2019 GF-6412-2019 del 11 de diciembre 2019, suscrito por el Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, gerente a.i., Gerencia Financiera y el Máster Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, para su presentación a Junta Directiva.

## 2020

No se evidenció la elaboración del informe de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza, que debió presentar la Dirección Actuarial y Económica en el mes de agosto del 2020.

## 2021

El Área de Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica emite el estudio *“Distribución de recursos provenientes del artículo 78 LPT y determinación del porcentaje de subsidio en la escala de contribución de los trabajadores no asalariados (Ajuste octubre 2021) EST-0053-2021”*, agosto 2021, el cual, viene a actualizar el estudio EST-058-2018 elaborado por la Dirección Actuarial y Económica y que fue aprobado en el artículo 42º de Junta Directiva de la sesión N° 9006, celebrada el 10 de diciembre de 2018, donde se acuerda asignar el 5% como subsidio en la escala contributiva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y la aprobación de un 0,30% como porcentaje de subsidio en la escala contributiva de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, afiliados individual o colectivamente, ubicados en la primera categoría de ingresos.

El Máster Luis Guillermo López Vargas, director a.i., Dirección Actuarial y Económica, mediante oficio PE-DAE-0771-2021 del 06 de setiembre 2021, le remite al Doctor Román Macaya Hayes, presidente, Presidencia Ejecutiva y al Licenciado Jaime Barrantes Espinoza, gerente, Gerencia de Pensiones, el estudio *“Distribución de recursos provenientes del artículo 78 LPT y determinación del porcentaje de subsidio en la escala de contribución de los trabajadores no asalariados (Ajuste octubre 2021) EST-0053-2021”*, para su correspondiente valoración.

Esta Auditoría, tomando en consideración que la Dirección Actuarial y Económica no elaboró los informes de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza, según los plazos establecidos, y analizando el comportamiento de los recursos que se han recibido por parte de las empresas públicas del Estado en los últimos cuatro años, donde se establece que en el 2018 se recibieron ₡15 705,60 millones, en el 2019 ₡8 811,80 millones, en el 2020 ₡19 303,10 y en el 2021 ₡6 930,50 según información consignada en el Informe de Ejecución Presupuestaria a junio 2018-2021, donde se logra apreciar que los montos recibidos no mantienen una constante.



Es criterio de este Órgano de Fiscalización, señalar, sobre la importancia que revierte el mantener la elaboración de estos informes con una periodicidad razonable, de manera que le permita a la Administración accionar de forma oportuna en cuanto a la definición del porcentaje aprobado por Junta Directiva para los trabajadores no asalariados en condición de pobreza en relación a los recursos recibidos.

Sobre lo evidenciado la Licenciada en Ciencias Actuariales Carolina González Gaitán, jefatura, Área Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica, mediante correo electrónico del 08 de junio del 2022, externó que lo que respecta al estudio del periodo 2019, se plantea la escala, pero al incorporar el 0.30% del subsidio se realizó la revisión de dicho porcentaje para su incorporación en la escala general. Añade que, para el periodo 2020 no se realizó estudio como tal, sino que, debido a las condiciones e impactos asociados con la pandemia, se emitió oficio con algunas recomendaciones tendientes mantener o proponer un ajuste en la BMC, pero dejando las demás condiciones de la escala y, por tanto, del porcentaje del subsidio. Y sobre el estudio del periodo 2021 hace señalamiento que a la fecha todavía no ha sido presentado en Junta Directiva.

El propósito de que la Dirección de Actuarial y Económica elabore cada año los informes de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza, es para valorar nuevas propuestas de distribución de ese subsidio ante la Junta Directiva, siendo así, la Administración debe procurar que la elaboración de esos estudios se realicen con la periodicidad establecida, tomando en consideración que los recursos que provienen del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador varían año con año, y hay que adoptar decisiones en cuanto a si se mantiene el porcentaje del subsidio que se le otorga a cada trabajador, si se debe disminuir ese porcentaje del subsidio, si se opta por aumentar el porcentaje de distribución de esos recursos y reducir el porcentaje que está destinado a la reserva, según se desprenda de los análisis efectuados, caso contrario se podría estar ante variaciones relevantes relacionadas con la aprobación de este subsidio que no se logren identificar oportunamente, incidiendo en la oportuna y adecuada toma de decisiones.

### **2.3 SOBRE EL USO Y CONTROL DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL ARTÍCULO 78 LPT, DESTINADOS PARA EL SUBSIDIO DE LA CUOTA DE LOS TRABAJADORES NO ASALARIADOS EN CONDICIÓN DE POBREZA.**

Se evidenciaron oportunidades de mejora en el proceso del cálculo de distribución, aplicación, seguimiento y control de los recursos provenientes de las empresas públicas sujetas a contribución según lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador y el acuerdo de Junta Directiva de la sesión N°. 9006, artículo 42 celebrada el 10 de diciembre 2018, respecto a la distribución de los recursos recibidos producto del artículo 78° de la LPT en un 95% para el fortalecimiento de la reserva del IVM y un 5% para el subsidio de la cuota de los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva.

Por cuanto, se determinó que el monto del subsidio efectivamente aplicado a los trabajadores no asalariados en condición de pobreza, para los periodos finalizados al 31 de diciembre 2019 al 2021, fue inferior en **¢128,66 millones y ¢407,05 millones**, para los años 2019 y 2020, respectivamente; sin embargo, para el 2021 fue superior en **¢117,50 millones**, con respecto a los montos que el Área de Tesorería General trasladó al flujo de efectivo del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.



A la vez las sumas que resultaron realmente aplicadas como subsidio no son correspondientes con el 5% que han sido utilizados para subsidiar en un 0,30% la cuota de contribución de los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva del RIVM, de conformidad con los cálculos aplicados por la misma Dirección Actuarial y Económica; según se muestra a continuación:

**Tabla 4**  
**Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte**  
**Detalle de los Transferencias recibidas del Artículo 78 de la LPT**  
**Comparación del 5% Subsidio vs. el Monto Efectivamente Aplicado**  
**A la Cuota de Contribución Trabajadores Afiliados**  
**en la Primera Categoría de la Escala Contributiva**  
**Período 2019-2021**  
**(Millones de Colones)**

<i>Detalle</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
<i>Monto utilizado para el cálculo del traslado del 5% de los recursos recibidos Art. 78 LPT</i>	<b>¢7 917,16</b>	<b>¢14 979,18</b>	<b>¢8 575,93</b>
<i>Monto trasladado al flujo de efectivo del RIVM, correspondiente al 5% de los recursos del Art. 78 LPT.</i>	<b>¢395,86</b>	<b>¢748,96</b>	<b>¢428,80</b>
<i>Montos remitidos a registrar en las cuentas de orden, correspondientes al subsidio de los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva, por parte de la DAE.</i>	<b>¢267,20</b>	<b>¢341,91</b>	<b>¢546,30</b>
<i>Montos correspondientes a los efectivamente aplicados como subsidio.</i>			
<b>DIFERENCIA</b>	<b>¢128.66</b>	<b>¢407.05</b>	<b>-¢117.50</b>

**Fuente:** Área de Tesorería General, Dirección de Inversiones (Gerencia Pensiones), según oficios: ATG-0414-2020 del 18-03-2020 y GP-DI-0725-2020 del 07-07-2020. Elaboración propia.

Es importante señalar tal y como se había indicado en el informe ASF-054-2021 del 09/07/2021, en el punto 4.2 “Sobre el 5% como subsidio en la escala contributiva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte”, cuadro 5, el monto registrado contablemente como recaudación en el 2019 (correspondiente a la facturación del 2018) y 2020 (perteneciente a la facturación del 2019) difieren de los rubros considerados por el Área Tesorería General y la Dirección de Inversiones para realizar el cálculo del 5% del subsidio; por cuanto los montos registrados contablemente en estos años como recaudación corresponde a: ¢9 442,24 millones y ¢16 024,11 respectivamente.

Seguidamente se presenta el desglose de los datos utilizados por la Dirección Actuarial y Económica para calcular el 5% del subsidio con base en el “Informe de Evaluación Presupuestaria” (primer semestre cada año), específicamente el apartado de “Transferencias corrientes empresas públicas no financieras” y “Transferencias corrientes instituciones públicas financieras”, lo efectivamente aplicado y que la misma DAE envía a registrar contablemente; datos que no concuerdan con los cálculos realizados por esta dirección.

**Tabla 5**



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

**Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte**  
**Detalle de los Recursos por Recibir del Artículo 78 de la LPT,**  
**Según Informe de Evaluación Presupuestaria**  
**Comparación del 5% Subsidio vs. el Monto Efectivamente Aplicado**  
**A la Cuota de Contribución Trabajadores Afiliados**  
**en la Primera Categoría de la Escala Contributiva**  
**Período 2019-2021**  
**(Millones de Colones)**

Detalle	2018	2019	2020	2021
Recursos por percibir del Art. 78 LPT, según Informe de Evaluación Presupuestaria (Primer semestre de cada año)	¢15 705,60	¢8 811,80	¢19 303,10	¢6 930,50
Monto estimado para subsidio según recaudación del Art. 78 LPT (5% acordado por JD), según DAE	¢785,28	¢440,59 (**)	¢965,16 (**)	¢346,53
	2019*	2020	2021	
Montos remitidos a registrar en las cuentas de orden, correspondientes al subsidio de los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva, por parte de la DAE.	¢267.20	¢341.91	¢546.30	
Montos correspondientes a los efectivamente aplicados como subsidio.				
<b>DIFERENCIA</b>	<b>¢518.08</b>	<b>¢98.48</b>	<b>¢418.86</b>	

\* Es subsidio se aplicó por 7 meses, a pesar de que el cálculo del mismo se hizo por 12 meses, se inició en junio-2019 con los datos del 2018.

(\*\*) En el 2019 y 2020 la DAE no realizó estudio, se tomaron los datos del Informe de Evaluación Presupuestaria para realizar el ejemplo aplicando el 0.30% para la distribución del subsidio, dado que el mismo se mantiene a la fecha.

Fuente: Informe de Evaluación Presupuestaria a junio 2018-2021. Estudios DAE. Elaboración propia.

El artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador establece lo que de seguido se reproduce con relación en los dineros recaudados:

*“(..). Artículo 78- Recursos para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte*

*Se establece una contribución del quince por ciento (15%) de las utilidades netas de las empresas públicas del Estado, se encuentren en régimen de competencia o no. Lo anterior, calculado de conformidad con los estados financieros auditados anualmente, **con el propósito de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza.** (...) (Lo subrayado y en negrita no es parte del formato de texto original)*

El 10 de diciembre del 2018, la Junta Directiva de la CCSS acordó mediante el artículo 42° de la sesión No. 9006, lo siguiente:



“...**ACUERDO PRIMERO:** acoger el escenario número 1: Asignar el 5% como subsidio en la escala contributiva del R.I.V.M. (ver cuadro siguiente), y mantener el 95% de los recursos en la reserva creada para efectos del artículo 78.

### CONTRIBUCIÓN PORCENTUAL

Categoría	Nivel de ingreso	Afiliado	Estado	78° LPT	Conjunta
1	De 0.87 SM	3.67%	4.95%	0.30%	8.92%
2	Más de 0.87 SM a menos de 2 SM	5.16%	3.76%		8.92%
3	De 2 SM a menos de 4 SM	7.04%	1.88%		8.92%
4	De 4 SM a menos de 6 SM	7.49%	1.43%		8.92%
5	De 6 SM y más	7.93%	0.99%		8.92%

**Nota:**

- Adicionalmente la contribución del Estado como tal es 1.24%.
- SM corresponde al salario mínimo legal del trabajador no calificado genérico, decretado por el Poder Ejecutivo y vigente en cada momento.
- La primera categoría es exclusivamente para trabajadores independientes y asegurados voluntarios de muy escasa capacidad contributiva.

**ACUERDO SEGUNDO:** encargar a la Gerencia de Pensiones y la Gerencia Financiera para que en conjunto con la Dirección de Comunicación desarrollen una campaña de difusión de este beneficio.

**ACUERDO TERCERO:** encargar a la Gerencia de Pensiones el monitoreo de la eficacia de este beneficio y se informe semestralmente a la Junta Directiva sobre los resultados...”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el punto 4.4 “Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información”, en el inciso 4.4.3 “Registros contables y presupuestarios” e inciso 4.4.5 “Verificaciones y conciliaciones periódicas”, establece:

#### “4.4.3 Registros contables y presupuestarios

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados”.

#### “4.4.5 Verificaciones y conciliaciones periódicas

La exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la institución debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes y el recuento físico de activos tales como el mobiliario y equipo, los vehículos, los suministros en bodega u otros, para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes”.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

Al respecto, la Dirección Actuarial y Económica, le corresponde plantear en agosto de cada año, un estudio sobre la “Distribución de recursos provenientes del artículo 78 LPT y determinación del porcentaje de subsidio en la escala de contribución de los trabajadores no asalariados”, con el fin de llevarlo a conocimiento de Junta Directiva e iniciar su aplicación con la decisión que llegue a adoptar, a partir de octubre de cada año. Considerando este hecho, se constató que el beneficio y/o subsidio de un 0,30% en la cuota a los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva, inició su aplicación en junio 2019, siendo que este porcentaje, no ha sido variado desde esa fecha.

Aunado a lo anterior, se desprende que para este propósito dos unidades a saber la Dirección Actuarial y Económica y el Área de Tesorería General, utilizan fuentes de información que difieren entre sí, considerando que para los efectos la Dirección Actuarial y Económica, utiliza entre otras fuentes de información para realizar los estudios para la determinación y distribución del porcentaje del subsidio el “Informe de Evaluación Presupuestaria” (primer semestre cada año), específicamente el apartado de “Transferencias corrientes empresas públicas no financieras” y “Transferencias corrientes instituciones públicas financieras”, por su parte el Área de Tesorería General, utiliza los montos transferidos por las empresas públicas, correspondientes a las utilidades del año anterior, de estos montos calcula el 5%.

Otro de los aspectos relevantes evidenciados según se constató es que a la fecha ninguna de las dos unidades antes citadas, controla si los recursos que se han estimado para el subsidio y los que efectivamente se han reservado para ese beneficio resultaron suficientes o no para el financiamiento del mismo, lo cual preocupa porque a la fecha se han transferido un 5% de los recursos que se han recaudado de las empresas públicas sujetas a la contribución que establece el artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador.

Considerando lo antes expuesto, esta Auditoría realizó un ejercicio con el fin de verificar que el monto anual estimado por la Dirección Actuarial y Económica ha sido suficiente según el registro mensual que ha realizado esa misma Unidad, con base en la información que les proporciona la Dirección del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) sobre las poblaciones sujetas a dicho subsidio, desde el inicio de su aplicación.

En línea con lo anterior, en junio 2019, se inició con la aplicación del subsidio, considerando para los efectos, los oficios emitidos por la Dirección Actuarial y Económica, así como, los registros originados en las cuentas de balance citadas previamente.

**Cuadro 2**  
**Detalle de registros mensuales correspondientes al subsidio de los trabajadores**  
**afiliados en la primera categoría de la Escala Contributiva**  
**Del 01-06-2019 al 31-12-2019**  
**(Cifras en colones)**

Mes	Masa cotizante según reporte SICERE			Monto correspondiente al registro subsidio			Total (mes)
	AV	TI	Convenios	AV	TI	Convenios	
jun-19	1 039 692 470	490 032 873	10 891 320 333	3 119 077	1 470 099	32 673 961	37 263 137
jul-19	1 156 000 581	523 908 908	10 837 361 510	3 468 002	1 571 727	32 512 085	37 551 813
ago-19	1 264 159 799	569 631 507	10 785 629 308	3 792 479	1 708 895	32 356 888	37 858 262
sep-19	1 366 369 963	601 349 231	10 751 656 568	4 099 110	1 804 048	32 254 970	38 158 127

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

Mes	Masa cotizante según reporte SICERE			Monto correspondiente al registro subsidio			Total (mes)
	AV	TI	Convenios	AV	TI	Convenios	
oct-19	1 435 195 953	655 993 693	10 731 644 243	4 305 588	1 967 981	32 194 933	38 468 502
nov-19	1 509 023 577	748 754 696	10 715 264 205	4 527 071	2 246 264	32 145 793	38 919 127
dic-19	1 543 773 053	792 989 187	10 656 457 524	4 631 319	2 378 968	31 969 373	38 979 659
			<b>TOTAL</b>	<b>¢27 942 646</b>	<b>¢13 147 980</b>	<b>¢226 108 001</b>	<b>¢267 198 628</b>

Fuente: Oficios emitidos por la Dirección Actuarial y Económica ref. registro subsidio. Elaboración propia.

De conformidad con el cuadro anterior, se observa que en el 2019, el subsidio se aplicó durante siete (7) meses, según los oficios emitidos mensualmente por la Dirección Actuarial y Económica. A la vez es necesario indicar que contablemente en las cuentas de orden (700-15-1, 700-16-0 y 700-17-8) no se registró el mes de junio-2019, los meses de noviembre y diciembre se registraron en enero 2020.

No se omite indicar, que para el periodo 2019, la Dirección Actuarial y Económica, había estimado que, en ese año, se requerirían **¢785,28 millones**, para aplicar el subsidio de un 0,30% en la escala contributiva de los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva (según estudio #058-2018 de dic. 2018), sin embargo, nótese que en siete (7) meses, se registraron **¢267,20 millones**, correspondientes al subsidio; lo cual genera una diferencia de **¢518.08 millones**, de menos que lo efectivamente distribuido.

En relación con las sumas efectivamente trasladadas al flujo de efectivo de la Gerencia de Pensiones, se determinó que el Área de Tesorería General, transfirió por concepto de subsidio en el 2019 **¢395,86 millones**, según coordinación existente entre el Área de Tesorería General y Dirección de Inversiones (Gerencia de Pensiones), considerando para los efectos recursos recibidos y que habían sido colocados en inversiones a la vista, según informó en su oportunidad el Lic. Agustín González Haug, funcionario del Área de Tesorería General, mediante correo electrónico del 26-05-2021 (de igual forma se dispone de los oficios ATG-0414-2020 del 18-03-2020 y Oficio GP-DI-0725-2020 del 07-07-2020).

Según lo expuesto, en el periodo 2019, considerando el monto registrado por la Dirección Actuarial y Económica, durante junio a diciembre 2019, se registraron **¢267,20 millones**, equivalentes al subsidio aprobado por Junta Directiva y efectivamente se trasladó al flujo de efectivo por parte del Área de Tesorería General **¢395,86 millones**, de los cuales no se distribuyeron **¢128,65 millones**, según el ejercicio realizado por esta Auditoría.

Esta Auditoría con respecto a los **¢128,65 millones**, que no fueron distribuidos a la población meta, dado que lo requerido para ese año según los registros realizados por la Dirección Actuarial y Económica, fue de **¢267,19 millones**, no obtuvo prueba documental sobre el destino y/o uso de dichos recursos, considerando que la administración a la fecha no ha aplicado una liquidación entre los recursos que se trasladan para hacerle frente al subsidio y el registro del gasto que es aplicado mes a mes por la Dirección Actuarial y Económica, así como, el proceder administrativo y contable en caso de presentarse un exceso o un faltante entre dichos recursos, es decir, si se reintegran a la reserva (en caso de no utilizarse) o si es necesario trasladar el monto descubierto para otorgar el beneficio.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

En esta misma línea, en el periodo 2020, se comprobó que la Dirección Actuarial y Económica, envió a registrar **¢341,91 millones**, correspondientes al subsidio de un 0,30% en la escala contributiva de los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva, según se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3**  
**Detalle de registros mensuales correspondientes al subsidio de los trabajadores**  
**afiliados en la primera categoría de la Escala Contributiva**  
**Del 02-01-2020 al 31-12-2020**  
**(Cifras en colones)**

Mes	Masa cotizante según reporte SICERE			Monto correspondiente al registro subsidio			Total mes
	AV	TI	Convenios	AV	TI	Convenios	
ene-20	1 678 674 162	860 467 225	10 940 868 054	5 036 022	2 581 402	32 822 604	40 440 028
feb-20	1 731 865 850	949 180 519	3 015 400 782	5 195 598	2 847 542	9 046 202	17 089 341
abr-20	394 245 338	228 930 800	3 028 929 135	1 182 736	686 792	9 086 787	10 956 316
may-20	411 791 185	241 546 820	3 060 082 484	1 235 374	724 640	9 180 247	11 140 261
jun-20	415 122 364	252 308 960	8 297 012 391	1 245 367	756 927	24 891 037	26 893 331
jul-20	1 446 794 113	822 924 547	8 588 612 166	4 340 382	2 468 774	25 765 836	32 574 992
ago-20	1 446 640 925	842 270 155	8 299 882 170	4 339 923	2 526 810	24 899 647	31 766 380
sep-20	1 460 103 364	861 080 413	11 130 816 149	4 380 310	2 583 241	33 392 448	40 356 000
oct-20	2 145 909 417	1 257 931 387	11 053 797 704	6 437 728	3 773 794	33 161 393	43 372 916
nov-20	2 221 139 326	1 308 291 394	11 002 817 644	6 663 418	3 924 874	33 008 453	43 596 745
dic-20	2 239 463 317	1 354 608 963	10 982 204 245	6 718 390	4 063 827	32 946 613	43 728 830
<b>TOTAL</b>				<b>¢46 775 248</b>	<b>¢26 938 624</b>	<b>¢268 201 269</b>	<b>¢341 915 140</b>

Fuente: Oficios emitidos por la Dirección Actuarial y Económica ref. registro subsidio. Elaboración propia.

Con respecto al 2020, es importante señalar que para este periodo la Dirección Actuarial, no realizó el estudio sobre la distribución de los recursos provenientes del artículo 78 LPT y determinación del porcentaje de subsidio en la escala de contribución de los trabajadores no asalariados, según se indicó en el aparte 2.2 del presente estudio, de manera que de lo único que se obtuvo conocimiento fue que la Dirección Actuarial y Económica, en el periodo 2020, envió a registrar **¢341,91 millones**, equivalentes al subsidio autorizado por Junta Directiva en la cuota de la escala contributiva (trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva) y el Área de Tesorería General transfirió **¢748,96 millones**, de los cuales no se distribuyeron **¢407,05 millones**, según el ejercicio realizado por esta Auditoría. Asimismo, es importante señalar que en el 2020 no se registraron en las cuentas de orden los meses de febrero y mayo, el mes de diciembre se registró en enero-2021.

De igual manera para el periodo 2020, según el ejercicio (monto estimado subsidio, periodo registro y recurso trasladado) efectuado por esta Auditoría, con respecto a los **¢407,05 millones** que no fueron distribuidos a la población meta considerando que se requirió **¢341,91 millones**, no se obtuvo prueba documental sobre el destino y/o uso de dichos recursos, considerando que la administración a la fecha no ha aplicado una liquidación entre los recursos que se trasladan para hacerle frente al subsidio y el registro del gasto que es aplicado mes a mes por la Dirección Actuarial y Económica.

Con respecto al periodo 2021, se comprobó que la Dirección Actuarial y Económica, envió a registrar **¢546,30 millones**, correspondientes al subsidio de un 0,30% en la escala contributiva de los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva, según se muestra en el siguiente cuadro.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

**Cuadro 4**  
**Detalle de registros mensuales correspondientes al subsidio de los trabajadores**  
**afiliados en la primera categoría de la Escala Contributiva**  
**Del 02-01-2021 al 31-12-2021**  
**(Cifras en colones)**

Mes	Masa cotizante según reporte SICERE			Monto correspondiente al registro subsidio			Total mes
	AV	TI	Convenios	AV	TI	Convenios	
ene-21	3 688 463 665	2 566 641 530	11 056 137 701	11 065 391	7 699 925	33 168 413	51 933 729
feb-21	2 332 694 539	1 460 833 501	11 044 091 779	6 998 084	4 382 501	33 132 275	44 512 859
mar-21	2 294 278 221	1 506 061 951	11 023 284 363	6 882 835	4 518 186	33 069 853	44 470 874
abr-21	2 298 888 194	1 539 565 634	11 136 248 662	6 896 665	4 618 697	33 408 746	44 924 107
may-21	2 323 522 559	1 554 593 054	11 160 551 867	6 970 568	4 663 779	33 481 656	45 116 002
jun-21	2 335 736 856	1 600 423 124	11 047 828 283	7 007 211	4 801 269	33 143 485	44 951 965
jul-21	2 336 771 274	1 648 733 935	10 976 207 202	7 010 314	4 946 202	32 928 622	44 885 137
ago-21	2 326 977 152	1 690 364 780	11 029 241 857	6 980 931	5 071 094	33 087 726	45 139 751
sep-21	2 334 061 223	1 730 180 750	10 988 635 154	7 002 184	5 190 542	32 965 905	45 158 631
oct-21	2 347 660 952	1 772 201 136	10 909 190 777	7 042 983	5 316 603	32 727 572	45 087 159
nov-21	2 314 665 017	1 827 044 256	10 866 437 487	6 943 995	5 481 133	32 599 312	45 024 440
dic-21	2 313 167 556	1 873 936 933	10 844 378 272	6 939 503	5 621 811	32 533 135	45 094 448
<b>TOTAL</b>				<b>¢87 740 662</b>	<b>¢62 311 742</b>	<b>¢396 246 700</b>	<b>¢546 299 103,59</b>

Fuente: Oficios emitidos por la Dirección Actuarial y Económica ref. registro subsidio. Elaboración propia.

Según lo expuesto, la Dirección Actuarial y Económica, en el periodo 2021, envió a registrar **¢546,30 millones**, equivalentes al subsidio autorizado por Junta Directiva en la cuota de la escala contributiva (trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva) y el Área de Tesorería General reportó haber trasladado **¢428,80 millones**. De igual forma, que en los dos primeros años de aplicación de este beneficio (subsidio), esta Auditoría no obtuvo prueba documental sobre cuáles fueron las acciones que ejecutó la administración ante la diferencia de los **¢117,50 millones** que eran necesarios para ser aplicados a la población meta.

No se omite indicar, que los montos estimados por la Dirección Actuarial y Económica, reflejados anualmente en sus estudios, tampoco coinciden con los registros que se van generando mensualmente que hace esa misma Dirección y que son remitidos a contabilizar en las cuentas de orden: 700-15-1 "Subsidios Artículo 78 Trabajador Independiente", 700-16-0 "Subsidios Artículo 78 Asegurado Voluntario" y 700-17-8 "Subsidio Artículo 78 Convenios Especiales", situación que la Licda. Carolina González Gaitán, Jefe Área Análisis Financiero, señala podría obedecer a que el comportamiento mes a mes en la cantidad de trabajadores afiliados en la primera categoría, a pesar de que son cantidades constates, tienden a variar de un mes a otro, sin embargo, los datos que esa Dirección envía a registrar, se originan de la información que reciben (script de facturación) que les remite la Dirección de SICERE.

En relación con la situación planteada si bien es cierto, la administración activa, ha efectuado esfuerzos tendientes a la implementación y aplicabilidad del monto y porcentaje que debe subsidiar la cuota de los trabajadores no asalariados en condición de pobreza, ubicados en la primera categoría de la escala contributiva, aún no ha logrado instaurar acciones de monitoreo y control, sobre el accionar de las dependencias que participan en el proceso, con el fin de garantizar el adecuado uso de los recursos provenientes de las empresas sujetas a contribución según lo establece el artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador.



Por otra parte, según se constató con la administración aún persisten aspectos susceptibles de mejora, que deben revisar e incorporar en el documento -Manual o Procedimiento- para la distribución de los recursos en aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, según lo señalado por la Licda. Carolina González Gaitán, Jefe Área de Análisis Financiero, Dirección Actuarial y Económica, tal y como se han señalado en el presente informe, así como los aspectos tratados en el estudio ASF-54-2021 “Auditoría Financiera relacionada con los traslados de los recursos del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador N°7983”.

Considerando la ausencia de control y monitoreo sobre los recursos que se estiman, los que efectivamente se trasladan para sufragar el subsidio que se realiza en la cuota de los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, no se dispone a la fecha de los análisis y revisiones por parte de la administración, con el fin de definir y coordinar entre las partes del proceso, los recursos que deben trasladarse por este concepto a la Gerencia de Pensiones, y por otra parte el seguimiento de los recursos que han sido transferidos al flujo de efectivo de la Gerencia de Pensiones correspondientes a este beneficio (subsidio), con el objeto de transparentar si los mismos han sido o no suficientes para la aplicabilidad de lo establecido por Junta Directiva, además bajo este principio, cómo proceder contablemente, en caso de que el monto que se estime y traslade sea o no suficiente.

Aunado a lo anterior, resulta relevante señalar la importancia de que la Dirección Actuarial y Económica, formule y presente año a año, las estimaciones sobre el porcentaje del subsidio -monto que se requiere, así como, el porcentaje con el cual se beneficia a los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva-, porque tal y como se ha señalado en el presente estudio, los ingresos provenientes de las empresas públicas sujetas a contribución según lo establecido en el artículo 78 LPT, varían de un periodo a otro, máxime que se evidenció que la distribución estimada del 0,30% fue más alta en los dos primeros años (2019-2020), de los ingresos transferidos por el Área de Tesorería General y deficitaria en el periodo 2021.

## **2.4 REFERENTE AL REGISTRO CONTABLE DEL 5% CORRESPONDIENTE AL SUBSIDIO EN LA ESCALA CONTRIBUTIVA DEL RIVM.**

Se determinó que contablemente no se registra el monto del subsidio correspondiente al 5% de las transferencias que realizan las empresas públicas del Estado que según el artículo 78 están obligadas a contribuir, para fortalecer el RIVM, y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza; el cual es determinado por el Área de Tesorería General y trasladado al flujo de efectivo del RIVM, para la operativa del negocio, sin que este subsidio o beneficio sea contabilizado y reflejado en los Estados Financieros de éste régimen. Del 31 de diciembre 2019 al 2021 según datos remitidos por el Área de Tesorería General se han incluido en el flujo de efectivo la suma de  $\text{¢}1\,573,62$  millones.

Por otra parte, se evidenció que la Dirección Actuarial y Económica durante ese mismo período ha enviado a contabilizar en las cuentas de orden: 700-15-1 “Subsidios Artículo 78 Trabajador Independiente”, 700-16-0 “Subsidios Artículo 78 Asegurado Voluntario” y 700-17-8 “Subsidio Artículo 78 Convenios Especiales”, la suma de  $\text{¢}1\,155.41$  millones; generándose una diferencia de  $\text{¢}418,21$  millones; es decir, que este monto no fue distribuido como subsidio, sin embargo fue trasladado al flujo de efectivo del régimen.





Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el punto 4.4 “Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información”, en el inciso 4.4.3 “Registros contables y presupuestarios” e inciso 4.4.5 “Verificaciones y conciliaciones periódicas”, establece:

*“4.4.3 Registros contables y presupuestarios*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados”.*

*“4.4.5 Verificaciones y conciliaciones periódicas*

*La exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la institución debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes y el recuento físico de activos tales como el mobiliario y equipo, los vehículos, los suministros en bodega u otros, para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes”.*

Esta situación obedece a que no se lleva un control y liquidación del subsidio efectivamente distribuido en la primera categoría de la escala contributiva de los trabajadores independientes en condición de pobreza, determinado por la Dirección Actuarial y Económica en un 0.30% desde el 2018 y el monto trasladado al flujo de efectivo del RIVM, el cual permita verificar si ese porcentaje de beneficio es congruente con la suma que efectivamente ingresa para estos efectos. Además, revela la falta de cultura contable por parte de los entes técnicos en esta materia, al no registrar el subsidio brindado a esta población y por ende la falta de control sobre si los ingresos percibidos son suficientes para cubrir este beneficio o si por el contrario se podría incrementar el mismo a la población meta.

Como se logró comprobar la inexistencia de controles, liquidación entre el subsidio realmente aplicado y el monto ingresado con los datos utilizados para el cálculo de este, generó que del 2019 al 2021 se dejara sin distribuir la suma de ₡418,21 millones, en beneficio de los trabajadores independientes de la primera categoría de la escala contributiva.

Según lo expuesto otro aspecto susceptible de mejora evidenciado, es el relacionado con la ausencia del tratamiento contable de los recursos que se han trasladado para otorgar el subsidio dispuesto por Junta Directiva, en la cuota de los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva del RIVM, lo anterior, dado a que los traslados de recursos realizados por el Área de Tesorería General, hacia el Flujo de Efectivo del RIVM, carecen del registro requerido para este tipo de transacciones, lo cual permitiría realizar las revisiones y controles necesarios de la misma administración como de los órganos de control y fiscalizadores respectivos, además de reflejar estos registros en los Estados Financieros del RIVM.



### 3. CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS SEGUNDO Y TERCERO DEL ARTÍCULO 42 DE LA SESIÓN 9006 DEL 10 DE DICIEMBRE 2018.

Se determinó que la Gerencia de Pensiones no realizó el monitoreo de la eficacia del beneficio otorgado a los trabajadores no asalariados en condición de pobreza, para lo cual, debía rendir un informe de forma semestral a la Junta Directiva.

Aunado a que se evidenció que, las Gerencias de Pensiones y Financiera no desarrollaron una campaña de difusión del beneficio del subsidio (0,30%), aplicado a la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza, en su lugar, lo que realizó la administración fue elaborar un boletín de prensa, el cual, se publicó en la sección de noticias del portal institucional el 09 de julio del año 2019, y se generaron algunos artículos en la prensa.

La Junta Directiva en el artículo 42 de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018, estableció;

*“(...) **ACUERDO SEGUNDO:** encargar a la Gerencia de Pensiones y la Gerencia Financiera para que en conjunto con la Dirección de Comunicación desarrollen una campaña de difusión de este beneficio.*

***ACUERDO TERCERO:** encargar a la Gerencia de Pensiones el monitoreo de la eficacia de este beneficio y se informe semestralmente a la Junta Directiva sobre los resultados. (...)”.*

Este Órgano de Fiscalización al consultarle al Licenciado Jaime Barrantes Espinoza, gerente, Gerencia de Pensiones, sobre el acatamiento del acuerdo tercero de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018 manifestó;

*“... la Gerencia de Pensiones analizando el comportamiento de los trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios en la primera categoría de la escala contributiva del IVM, quienes son los que reciben el beneficio, determinó que el año 2020 se vio afectado por el tema de pandemia y aún continuaron sus efectos el año 2021.*

*En esa línea, se consideró prudente el análisis de temas de fondo sobre el particular, que competen tanto a esta Gerencia como a la Gerencia Financiera y la Dirección Actuarial y Económica, por lo que este despacho por medio de oficio GP-0502-2021 solicitó a dichas unidades colaboración a efectos de conformar un equipo de trabajo para valorar los resultados del subsidio aprobado en la escala contributiva del IVM.*

*En atención a lo requerido, el equipo de trabajo designado realizó una valoración inicial y por medio de oficio GP-0662-2021 / GF-1175-2021 / PE-DAE-0311-2021 de fecha 15 de abril de 2021 presentaron su informe sobre el análisis de la eficacia de este subsidio.*

*Al respecto, siendo que el primer análisis de los resultados no es concluyente sobre el impacto significativo en la cobertura contributiva, dadas las variables que deben revisarse y que el año 2020 y 2021 fueron un años atípicos por la pandemia y la disminución en la base mínima contributiva que se dio en algunos periodos, se estimó oportuno que este monitoreo se realice contemplando mayor cantidad de meses para contar con mayores elementos técnicos que permitan presentar un informe más robusto ante la Junta Directiva.*



*Dicho análisis se estará retomando en los próximos días en coordinación con la Dirección Financiera Administrativa como unidad encargada de los aspectos relacionados con los ingresos por concepto del art. 78 de la LPT, la Gerencia Financiera y la Dirección Actuarial y Económica.*

*No se omite señalar, que se han realizado sesiones de trabajo con las unidades involucradas a efectos de valorar las acciones tendientes a depurar y mejorar los procesos de bases de datos de los trabajadores independientes y además analizar la posibilidad de tener herramientas más precisas para determinar a las personas de ese grupo que se encuentran en condición de pobreza.*

*De conformidad con lo expuesto, esta Gerencia ha determinado necesario profundizar en el análisis de la eficacia de este beneficio dados las condiciones de pandemia que han impactado la economía nacional y contemplar un rango mayor de tiempo para contar con un informe más robusto que nos permita presentar a la Junta Directiva un informe con elementos más fehacientes para la toma de decisiones sobre el particular”.*

Tomando en consideración que el beneficio asociado con el subsidio (0.30%) aplicado a la primera escala de contribución fue implementado en junio del 2019, tal y como se cita en el oficio GP-0662-2021 / GF-1175-2021 / PE-DAE-0311-2021 del 15 de abril 2021, emitido por los Licenciados Marvin Quirós Valerio, funcionario de la Dirección Actuarial y Económica, Claudio Arce Ramírez, asesor, Gerencia Financiera y Marianne Pérez Gómez, asesora, Gerencia de Pensiones, se deduce que la Gerencia de Pensiones debió presentar a la Junta Directiva, un total de 5 informes (uno a finales del 2019, dos en el 2020 y dos en el 2021).

En cuanto al desarrollo de la campaña de difusión el Licenciado Jaime Barrantes Espinoza, gerente, Gerencia de Pensiones, en oficio GP-1055-2022 del 29 de junio de 2022, manifestó lo siguiente;

*“...este Despacho en conjunto con la Gerencia Financiera y el acompañamiento de la Licda. Olga Camacho Aguilar, comunicadora de esta Gerencia, y funcionarios de la Dirección de Comunicación Organizacional, procedió a elaborar un boletín de prensa, publicado en la sección de noticias del portal institucional el 09 de julio del año 2019, en el cual se comunicó sobre el subsidio aprobado por la Junta Directiva para los afiliados que se encuentran en la primera escala contributiva del seguro de IVM de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, proveniente de recursos de lo recaudado por concepto del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.*

*Al respecto, a partir de dicho comunicado se generaron algunos artículos en la prensa, particularmente el realizado por el diario El País en la misma fecha 09 de julio de 2019, el cual puede ser accesado en el siguiente enlace <https://www.elpais.cr/2019/07/09/la-ccss-acordo-distribucion-de-los-recursos-del-articulo-78-de-la-ley-de-proteccion-al-trabajador/>.*

*Resulta importante indicar, que el equipo de trabajo al que se le designó la atención de este acuerdo determinó que la comunicación de lo acordado por la Junta Directiva podría solventarse con medios de comunicación internos y por lo tanto no se requirió de una campaña de difusión”.*



Entre las razones que expone la Gerencia de Pensiones por la no elaboración de informes que debían presentarse a Junta Directiva, se cita la afectación generada por la pandemia (periodos 2020 y 2021), se abona que se realizó un esfuerzo para disponer de un informe para evaluar la eficacia de ese beneficio, sin embargo, se indica que ese primer análisis de los resultados no es concluyente en cuanto al impacto en la cobertura, por ser años atípicos por la pandemia.

Por otra parte, la razón que medió para que las Gerencias de Pensiones y Financieras no llevaran a cabo la difusión de una campaña para informar sobre el beneficio otorgado a la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza (subsidio 0,30%), se debió a que el equipo de trabajo responsable de atender el acuerdo segundo del artículo 42 de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018, consideró que a través de los medios de comunicación internos se solventaba lo requerido por Junta Directiva.

La Institución lleva más de dos años otorgando un beneficio (subsidio del 0,30%), a la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza con la intención de universalizar la cobertura tal y como se dispuso en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador. Siendo así, es necesario mantenerse vigilantes y realizar un monitoreo constante de los recursos que se están destinando a estos trabajadores, inclusive en tiempos de emergencia como la afrontada por la pandemia, donde los recursos trasladados por las empresas públicas del Estado pueden disminuir, y es justamente ante este tipo de situaciones que se deben adoptar decisiones informadas respecto a mantener o no el porcentaje otorgado a estos trabajadores ante eventuales reducciones en estos ingresos.

Además, por un tema de transparencia y rendición de cuentas, resulta necesario que la Administración mantenga informada a la población en general, sobre el beneficio que se ha venido otorgando a los trabajadores no asalariados en condición de pobreza que se ubican en la primera categoría de la escala contributiva, que ese subsidio tiene como finalidad lograr la universalización de la cobertura de esta población, gracias al aporte que han venido realizando las empresas públicas del Estado, y cuya administración de estos recursos se encuentra bajo la responsabilidad de la Institución. Los aspectos señalados anteriormente, inciden en una adecuada rendición de cuentas y el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Jerarca relacionados con esta temática.

## CONCLUSIONES

El fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte a través de la contribución de un 15% de las utilidades de las empresas públicas del Estado y lograr universalizar la cobertura de la CCSS de los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza, fue lo que motivó al legislador a establecer el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.

Desde el 2007 este Órgano de Fiscalización ha venido realizando evaluaciones con el afán de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 78. Producto de esos estudios, se analizaron las razones por las cuales, no fue posible la captación de recursos por parte de las empresas públicas del Estado desde que se promulgó la ley, se revisaron los estudios actuariales, así como los instrumentos administrativos para operativizar la aplicación del artículo 78, también se ha evaluado el proceso contable, así como lo concerniente a la facturación y recaudación de recursos provenientes del artículo 78, entre otros aspectos.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

Para el 2022 el Área Auditoría Financiera y Pensiones, en atención al Plan Anual Operativo y a la Denuncia DE-193-2021, programó un estudio con la finalidad de comprobar la creación de un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, corroborar la formulación de un plan de universalización de la cobertura del seguro social, revisar las acciones efectuadas por la Administración en cuanto a la distribución, uso y control de los recursos provenientes del artículo 78, y finalmente, verificar el cumplimiento de lo dispuesto en los acuerdos segundo y tercero establecidos en el artículo 42 de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018.

Se destaca del presente estudio, la identificación de aspectos tanto de índole normativo como operativo que deben ser revisados por la Administración con el propósito de garantizar la correcta aplicación de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.

En el campo normativo se llegó a la conclusión que no se acataron dos disposiciones que se encuentran asociadas con el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, dado que el Estado no llegó a crear un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el cual, pretendía captar recursos para así subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal para los trabajadores independientes cuyo ingreso neto fuera inferior al salario mínimo legal y que solicitaran su afiliación al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, según lo establecido en el artículo 3 (último párrafo) de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, y segundo, no se evidenció la formulación de un plan de universalización de la cobertura del seguro social, en atención a lo dispuesto en el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador.

En cuanto al campo operativo se observó que, a pesar de que existen disposiciones internas que establecen que se debe presentar de forma anual un informe de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza, por parte de la Dirección Actuarial y Económica a partir del 2019, solamente se observó la elaboración de ese informe pero para el periodo 2021, al respecto, se debe tener presente que a través de esos informes se van monitoreando los resultados en cuanto a los recursos que han ingresado provenientes de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, a efectos de valorar nuevas propuestas de distribución para así realizar los ajustes que se consideren necesarios. Sobre este mismo tema de emisión de informes, preocupa que la Gerencia de Pensiones tampoco elaboró los documentos correspondientes (5 informes) que debían presentarse de forma semestral a la Junta Directiva, para informar sobre la eficacia del beneficio que se ha venido otorgando a los trabajadores no asalariados en condición de pobreza. También se debe hacer señalamiento que la Administración optó por utilizar medios de comunicación internos en vez de desarrollar una campaña de difusión dirigida a la población, para informar sobre el beneficio otorgado a la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza (subsidio 0,30%), sobre lo cual, este Órgano de Fiscalización se cuestiona si el alcance de esa publicación resultó suficiente y llegó a toda la población esperada.

Esta Auditoría es consciente de que existe una incertidumbre en cuanto al comportamiento de las transferencias derivadas de la aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, y que se debe aplicar lo que dicta la ley sin generar falsas expectativas a la población por beneficiar. No obstante, la Institución si tiene bajo su responsabilidad que la distribución y uso de esos recursos se administren de la forma correcta y en apego al marco de legalidad, para lo cual, deberá contar con los controles que así lo garanticen.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

De manera que, resulta fundamental que la Administración se mantenga vigilante ante todas aquellas variables que pueden incidir en cuanto a la distribución y uso de esos recursos, a efectos de tomar decisiones informadas en aras de continuar beneficiando al sector de trabajadores independientes que se encuentran en condiciones de pobreza y, asimismo, fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

Asimismo, que se mantenga informada a la población sobre el tipo de beneficio que se ha venido otorgando a estos trabajadores, a fin de lograr incentivar el aseguramiento, para lo cual, las empresas públicas del Estado han trasladado los recursos correspondientes según lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, lo anterior, por un tema de transparencia y rendición de cuentas.

Se identificaron montos diferentes entre las cifras estimadas por la Dirección Actuarial y Económica (en sus estudios) y los montos efectivamente trasladados por el Área de Tesorería General, correspondientes al 5% de los recursos que ha percibido la institución de las empresas públicas sujetas a la contribución que establece el artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador, y que se utiliza para subsidiar la cuota de los trabajadores no asalariados en condición de pobreza.

En línea con lo anterior se denota la necesidad de fortalecer el control y seguimiento sobre el destino de dichos recursos, considerando que la administración a la fecha no ha aplicado una liquidación entre los recursos que se trasladan para hacerle frente al subsidio y el registro del beneficio que es aplicado mes a mes por la Dirección Actuarial y Económica, así como, el proceder administrativo y contable en caso de presentarse o un exceso o un faltante entre dichos recursos, es decir, si se reintegran a la reserva (en caso de no utilizarse) o si es necesario trasladar el monto descubierto para otorgar el beneficio. Además, se determinó que este beneficio no es registrado contablemente por cuanto lo que se hace es dejarlo en el flujo de efectivo del RIVM, para la operativa del negocio, sin que este subsidio se refleje en los Estados Financieros del Seguro de Pensiones. Del 31 de diciembre 2019 al 2021 según datos remitidos por el Área de Tesorería General se han incluido en el flujo de efectivo la suma de ₡1 573,62 millones, y la suma efectivamente aplicada como beneficio alcanzó el monto de ₡1 155.41 millones; generándose una diferencia de ₡418,21 millones; es decir, que este monto no fue distribuido como subsidio, sin embargo, fue trasladado al flujo de efectivo del régimen.

Si bien es cierto en los periodos 2019 y 2020, se observa -según el ejercicio efectuado por esta Auditoría- que los recursos efectivamente trasladados al flujo de efectivo del RIVM, correspondientes al subsidio para los trabajadores afiliados en la primera categoría de la escala contributiva, fueron superiores a lo estimado por la Dirección Actuarial y Económica, para el periodo 2021, se observa que el monto efectivamente trasladado fue inferior para atender el subsidio de la cuota para la población meta, razón por la cual, es pertinente establecer las coordinaciones, controles y seguimiento necesarios con el fin de garantizar el adecuado uso de los recursos provenientes de las empresas públicas sujetas a contribución, según lo establece el artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador.



## RECOMENDACIONES

### AL LIC. GUSTAVO PICADO CHACÓN, GERENTE, GERENCIA FINANCIERA O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

1. Efectuar en coordinación con la unidad técnica pertinente las acciones que correspondan a efectos de que solamente se beneficie a la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza, con la aplicación del subsidio en la cuota de la Escala Contributiva con los recursos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, tal y como dicta la norma. Lo anterior, en atención a lo evidenciado en el hallazgo 2.1 Población por beneficiar según lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador.

Se deben tomar en consideración dos aspectos; que las disposiciones normativas que se hayan emitido en esta materia o se encuentren en proceso de elaboración no incluyan a la población de asegurados voluntarios, y que se valore si resulta necesario variar el porcentaje del subsidio que actualmente se ha venido aplicando, debido a que debe ajustarse los cálculos para este beneficio sin considerar a los asegurados voluntarios.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, un informe que contenga el detalle de las acciones realizadas a fin de que aplique el subsidio únicamente a la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza (trabajadores independientes). En el informe se debe hacer señalamiento de una posible fecha en que comenzaría a regir la aplicación del porcentaje del subsidio solamente a la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza.

### AL LIC. JAIME BARRANTES ESPINOZA, GERENTE, GERENCIA DE PENSIONES, AL LIC. GUSTAVO PICADO CHACON, GERENTE, GERENCIA FINANCIERA O A QUIÉNES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO.

2. Realizar en atención a lo evidenciado en los hallazgos 1.1 Plan de universalización de la cobertura del seguro social y 1.2 Programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, se lleven a cabo las siguientes acciones;
  - a) Valorar la pertinencia de informar al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de forma anual sobre el comportamiento de la cobertura de los trabajadores independientes en condiciones de pobreza ubicados en la primera categoría de la escala contributiva. Lo anterior, en atención a lo dispuesto en el Transitorio XVIII de la Ley de Protección al Trabajador.
  - b) Emitir un oficio dirigido al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante el cual, se solicite a esa dependencia informen a la Institución si en atención a la realidad actual, se mantiene lo dispuesto en el artículo 3 (último párrafo) de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, respecto a crear un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, a fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal.



Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, un informe que contenga las decisiones adoptadas en cuanto a lo expuesto en el punto a), así como la evidencia documental de la remisión del oficio dirigido al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

3. Valorar el desarrollo de una campaña de difusión sobre el beneficio que se ha venido otorgando a la población de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza que se ubican en la primera categoría de la escala contributiva, según lo evidenciado en el hallazgo 3. Tomando en consideración que las publicaciones sobre este beneficio se realizaron hace más de dos años, el beneficio se mantiene vigente a la fecha y solamente se utilizaron canales internos para su divulgación.

De adoptarse la decisión de realizar una campaña de difusión, realizar las coordinaciones correspondientes con la Dirección de Comunicación.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, un documento que contenga la decisión adoptada por ambas gerencias, y las acciones a realizar (en caso de que corresponda).

**AL LIC. JAIME BARRANTES ESPINOZA, GERENTE, GERENCIA DE PENSIONES O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.**

4. Analizar los resultados planteados en el presente estudio, y traslade el mismo como insumo hacia el grupo de trabajo que está revisando el “Procedimiento e Instructivo para la distribución de los recursos en aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador” (julio 2019), así como, de más normativa que sea aplicable, y se adopten los mecanismos de control, seguimiento y supervisión necesarios respecto al proceso de distribución de los recursos que percibe la Institución en aplicación del artículo 78 de la LPT, el cual, refleje la correcta aplicación, implementación y coordinación del proceso de cada una las unidades participantes, así como, la revisión e incorporación del proceso contable que sea requerido.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, debe remitirse a esta Auditoría, el documento “Procedimiento o Instructivo para la distribución de los recursos en aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador”, con la actualización correspondiente. **Plazo de Ejecución: 9 meses.**

5. Efectuar el análisis de los resultados planteados en los hallazgos 2.3 y 2.4 del presente estudio, relacionados con el uso, control y registro contable de los recursos provenientes del artículo 78 LPT destinados para el subsidio de la cuota -escala contributiva RIVM- de los trabajadores no asalariados en condición de pobreza, con el fin de que la administración activa identifique y brinde certeza respecto a los montos que han sido estimados, transferidos y efectivamente utilizados en la aplicación del subsidio de la cuota de los trabajadores no asalariados en condición de pobreza tal y como establece la norma.





Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, debe remitirse a esta Auditoría, un informe que refleje el adecuado uso y liquidación al final de cada periodo (2019, 2020, 2021) de los recursos que se han recibido de las empresas públicas sujetas a lo establecido en el artículo 78 de la LPT, y en específico sobre la aplicabilidad del subsidio a los trabajadores no asalariados en condición de pobreza. Así como, las acciones correctivas en caso de ser necesarias. **Plazo de Ejecución: 9 meses**

6. Atender lo acordado por la Junta Directiva en el artículo 42 de la sesión 9006 del 10 de diciembre 2018 (acuerdo tercero), según lo evidenciado en el hallazgo 3, de manera que la Gerencia de Pensiones proceda con la emisión de informes de forma semestral, mediante los cuales, se mantenga informado al Órgano Colegiado sobre la eficacia del beneficio que se le ha venido otorgando a la población de los trabajadores no asalariados en condición de pobreza.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, el informe elaborado por esa gerencia, donde conste información relacionada con el monitoreo de la eficacia del beneficio otorgado a la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza, así como el oficio de remisión mediante el cual se remite ese informe al Órgano Colegiado para su respectiva atención, según los plazos de presentación establecidos por la Administración (semestral).

#### **AL MÁSTER LUIS GUILLERMO LÓPEZ VARGAS, DIRECTOR, DIRECCIÓN ACTUARIAL Y ECONÓMICA O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.**

7. Acatar los plazos establecidos en el Procedimiento e instructivo para la distribución de los recursos en aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, junio 2019”, en el apartado 7.1.1., para la presentación del informe de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza.

Se debe tomar en consideración que una vez que se haya aprobado el documento titulado: Manual de procedimiento para la gestión, cobro, inversión y distribución de los montos recaudados en aplicación al artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador GP-GF-PRO-01-2021, el cual, se encuentra actualmente en proceso de elaboración por parte de la Administración, la Dirección Actuarial y Económica deberá presentar el informe de revisión del porcentaje, ajustándose a los plazos que se hayan definido en ese documento, una vez que este manual sea oficializado y divulgado.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, el informe de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza.



---

## COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los resultados del presente estudio se comentaron el 12 de agosto 2022, con los siguientes funcionarios; Licenciado Gustavo Picado Chacón, gerente, Gerencia Financiera, Lic. Jaime Barrantes Espinoza, gerente, Gerencia de Pensiones, Licenciado Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, Licenciado José Alberto Acuña Ulate, director, Dirección Financiera Administrativa de la Gerencia de Pensiones, Licenciada Lisa Natalia Hernández Rivera, Licenciado Danilo Rodas Chaverri, jefatura, Marco Andrey González Ramírez, quienes externaron las siguientes observaciones;

### Recomendación 1:

El Licenciado Jaime Barrantes Espinoza, gerente, Gerencia de Pensiones, señala que esta recomendación debe de realizarse de manera más conjunta, dado que esa gerencia no está a cargo de la totalidad del proceso.

El Licenciado José Alberto Acuña Ulate, director, Dirección Financiera Administrativa de la Gerencia de Pensiones, agrega que, la recomendación 1 debe dirigirse a la Gerencia Financiera, por cuanto, la responsabilidad directa de llevar a cabo el aseguramiento y determinar si un usuario es trabajador independiente o no le corresponde a la Dirección de Inspección, la cual, se encuentra adscrita a esa gerencia, además indica que, la Gerencia de Pensiones no tiene la competencia para realizar la separación y definición de lo que es un trabajador independiente y un asegurado voluntario.

La Licenciada en Ciencias Actuariales Carolina González Gaitán, jefatura, Área Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica, sugiere un ajuste en la redacción de la recomendación 1, en cuanto a la utilización del término "separación", para que éste sea modificado por la palabra "clasificación", o bien, que la recomendación quede en los términos de que se revise la clasificación de esas poblaciones, lo anterior, tomando en consideración que las poblaciones ya se encuentran separadas. Añade que, si se le pide esta información a la Dirección de SICERE, ya se dispone de esa separación en asegurados voluntarios, trabajadores independientes y convenios.

El Licenciado Gustavo Picado Chacón, gerente, Gerente Financiero, indica que en la recomendación se están incluyendo dos tareas que son diferentes, ya que lo que se precisa en el informe es que el subsidio del 0,30 que se le otorga a los trabajadores independientes no corresponde otorgárselos a los asegurados voluntarios, de manera que la recomendación debe ir en esa línea. Y añade que el otro tema es el concerniente a la separación de trabajadores independientes y asegurados voluntarios.

Agrega el Licenciado Picado Chacón, que se podría visualizar que existan dos escalas contributivas, una para trabajadores independientes que incluya el 0,30 y una diferente para asegurados voluntarios que no incluya ese subsidio, acciones que podrían ejecutarse de forma inmediata. Por otra parte, señala, que si lo que se pretende es que de los 150 mil asegurados voluntarios se distingan los que son voluntarios de los que son trabajadores independientes, esas acciones si tomaran su tiempo en poderse ejecutar y habría que valorar el costo que implica hacerlo.



---

### Recomendación 2:

No hay observaciones en cuanto a lo planteado en la recomendación 2.

### Recomendación 3:

No hay observaciones en cuanto a lo planteado en la recomendación 3.

### Recomendación 4:

La Licenciada Lisa Natalia Hernández Rivera, comenta que, en reuniones sostenidas con la Auditoría Interna, se han expuesto los cambios que se han venido realizando a esa disposición normativa y que, en atención a los hallazgos expuestos en el presente informe, considera que se ha venido aplicando todo. Añade, que se quedó a la espera de las observaciones de la Auditoría en relación con el documento en el que han venido trabajando. También cita que el documento está por salir y que se le está dando seguimiento al informe ASF-54-2021. Por último, menciona que, se están citando aspectos en el presente informe que ya habían sido expuestos con anterioridad, y que, si se requiere que se incluyan otros aspectos no se están anotando en específico en la recomendación.

Por otra parte, la Licenciada en Ciencias Actuariales Carolina González Gaitán, jefatura, Área Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica, manifestó que la recomendación 4 está orientada a revisar las competencias de cada unidad. Agrega que, efectivamente la administración está trabajando en la revisión del procedimiento y del manual, a efectos de integrarlos en un solo documento. Manifiesta que, es necesario que se revisen las acciones que se le están encomendando a la Dirección de Actuarial y Económica según el manual de funciones, tomando en consideración cuando se trata de materia contable y de análisis de cuentas, por lo que sugiere, se realice una revisión de responsabilidades tanto del manual como del procedimiento.

Sobre lo expuesto en los párrafos anteriores, el Licenciado Jaime Barrantes Espinosa, gerente, Gerencia de Pensiones, manifiesta que se estará analizando tanto lo señalado por la Licenciada Lisa Natalia Hernández como por la Licenciada Carolina González, para lo cual, se tomaría este informe como insumo.

### Recomendación 5:

El Licenciado Jaime Barrantes Espinoza, manifiesta que no le queda claro el objetivo de la recomendación y sugiere se mejore la redacción.

El Licenciado José Alberto Acuña Ulate, director, Dirección Financiera Administrativa de la Gerencia de Pensiones, indica que la Gerencia de Pensiones debe realizar la revisión correspondiente de los resultados planteados en el presente informe respecto al proceso de distribución de los recursos provenientes de las empresas públicas sujetas a la contribución, en cuanto a las diferencias encontradas por la auditoría, revisar los motivos que originaron esas diferencias y realizar las acciones que correspondan.

La Licenciada Lisa Natalia Hernández, indica que el tema de la liquidación ya se encuentra mapeado en el proceso, inclusive lo referente a los asientos contables de la liquidación.



### Recomendación 6:

El Licenciado José Alberto Acuña Ulate, director, Dirección Financiera Administrativa de la Gerencia de Pensiones, indica en atención a lo planteado en la recomendación 6 que, al ser un acuerdo de Junta Directiva la administración tiene que acatarlo. Añade que, a lo interno la Gerencia de Pensiones debe valorar proponerle a la Junta Directiva que se modifique el plazo de presentación de este informe (cada seis meses), de manera que sea presentado de forma bianual o trianual para que se logren visualizar efectos concretos con respecto a este tema.

### Recomendación 7:

La Licenciada en Ciencias Actuariales Carolina González Gaitán, subdirectora de la Dirección Actuarial y Económica, manifiesta que no encuentra sentido en que se actualice el estudio que se elaboró en el 2021, dado que este estudio ya se encuentra finalizado, tomando en consideración que se utiliza información actualizada por el tema de los plazos de vigencia de las escalas y que siempre se ha procurado entregar ese informe en los plazos establecidos. Agrega, que para este año ya se dio inicio con el nuevo estudio, y que, en atención a este informe, habría que ajustarlo de manera que solo incluya a los trabajadores independientes, aun cuando el manual no se encuentre autorizado ni aprobado. Añade que, este estudio está programado para ser presentado en setiembre del presente año.

Asimismo, la Licda. González Gaitán, subdirectora de la Dirección Actuarial y Económica, mediante correo electrónico del 19 de agosto, 2022, señaló:

*“...en relación con la recomendación 7, lo prudente según lo que indicamos en la sesión de comentarios al borrador del informe, sería eliminar del todo el inciso a), dado que como indicamos, ya se está actualizando y se encuentra avanzado, el estudio del subsidio que corresponde a este año con la separación de la población indicada. Sin embargo, si ustedes consideran que eso no es posible del todo, se sugiere entonces que la recomendación quede de la siguiente forma:*

*“Efectuar las siguientes acciones en atención a la elaboración del informe de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza, que debe presentar esa dirección según lo establecido en el Procedimiento e instructivo para la distribución de los recursos en aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador:*

- a) **Valorar el ajuste al estudio “Distribución de los recursos provenientes del artículo 78 LPT y determinación del porcentaje de subsidio en la escala de contribución de los trabajadores no asalariados asociado con el artículo 78 de la LPT” correspondiente al periodo 2021 y que se encuentra pendiente de aprobación por Junta Directiva, de manera que en su análisis solamente se considere a la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza según dicta la norma.**



*Para lo anterior, esa dirección deberá establecer una coordinación con la Gerencia Financiera, unidad que por su ámbito de competencia puede ejecutar las acciones que correspondan con el apoyo de sus unidades técnicas, para llevar a cabo la separación de asegurados voluntarios y trabajadores independientes para la aplicación del subsidio en la cuota de la Escala Contributiva, con los recursos provenientes del artículo 78° de la Ley de Protección al Trabajador, tal y como quedó expuesto en la recomendación 1 del presente informe.*

*b) Acatar los plazos establecidos en el Procedimiento e instructivo para la distribución de los recursos en aplicación del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, junio 2019”, en el apartado 7.1.1., para la presentación del informe de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza.*

*En cuanto a lo establecido en el punto b), se debe tomar en consideración que una vez que se haya aprobado el documento titulado: Manual de procedimiento para la gestión, cobro, inversión y distribución de los montos recaudados en aplicación al artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador GP-GF-PRO-01-2021, el cual, se encuentra actualmente en proceso de elaboración por parte de la Administración, la Dirección Actuarial y Económica deberá presentar el informe de revisión del porcentaje, ajustándose a los plazos que se hayan definido en ese documento, una vez que este manual sea oficializado y divulgado.*

*Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, **documento con el análisis realizado por esa Dirección en relación con la valoración del ajuste al estudio “Distribución de los recursos provenientes del artículo 78 LPT y determinación del porcentaje de subsidio en la escala de contribución de los trabajadores no asalariados asociado con el artículo 78 de la LPT”.** Así como el informe de revisión del porcentaje que corresponde presentar para el periodo 2022...”.*

El Licenciado Luis Guillermo López Vargas, director, Dirección Actuarial y Económica, abona a lo señalado por la Licenciada González Gaitán, que el plazo de entrega de ese informe se debe mantener.

Una vez revisadas y analizadas las observaciones planteadas por la Administración Activa, se resuelve lo siguiente:

En cuanto a lo expuesto por la administración para la **recomendación 1**, se adoptan las siguientes decisiones;

Se atiende la solicitud planteada por el Licenciado José Alberto Acuña Ulate, director, Dirección Financiera Administrativa de la Gerencia de Pensiones, en el sentido de que la recomendación sea dirigida a la Gerencia Financiera, a efectos de que resuelva lo concerniente a la aplicación del subsidio (0,30) únicamente a los trabajadores no asalariados en condición de pobreza, según su ámbito de competencia.



Lleva la razón el Licenciado Gustavo Picado Chacón, gerente, Gerencia Financiera, al manifestar que la recomendación 1 incluye dos temas diferentes; el de aplicación del subsidio del 0,30 únicamente a los trabajadores no asalariados en condición de pobreza, y lo relacionado con el tema de distinguir los asegurados voluntarios de los que son trabajadores independientes. Así las cosas, la recomendación estará orientada a atender lo concerniente a la aplicación del 0,30 para la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza.

Siendo que la recomendación solo atendería lo referente a la aplicación del subsidio para la población de trabajadores no asalariados en condición de pobreza tal y como dicta la norma, no es necesario ajustar la redacción de la recomendación según lo sugiere la Licenciada Carolina González Gaitán, jefatura, Área Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica.

En atención a lo expuesto en los párrafos anteriores, se realizan los ajustes a la recomendación 1 en el presente informe.

Se mantiene la redacción original de las **recomendaciones 2 y 3**, dado que la administración no realizó observaciones.

Sobre lo planteado en la **recomendación 4**, es criterio de esta auditoría mantener la redacción original de la recomendación, por cuanto, si bien es cierto, la administración ha venido trabajando en los ajustes de las disposiciones normativas, el presente informe aporta insumos adicionales que deben ser considerados por el grupo de trabajo encargado de revisar el bloque normativo en esta materia. Asimismo, se debe hacer señalamiento que la Auditoría no puede referirse a documentos que se encuentran en proceso de revisión, y de requerirse, se debe presentar formalmente dicha petición a este Órgano de Fiscalización. Finalmente, en la recomendación no se plantea de forma específica qué aspectos deben de ser revisados por la administración, para ello la administración deberá analizar los resultados derivados del presente informe y determinar si el bloque normativo en revisión requiere ser modificado a la luz de estos nuevos hallazgos.

En cuanto a lo expuesto sobre la **recomendación 5**, se atiende lo señalado por el Licenciado Jaime Barrantes Espinoza, gerente, Gerencia de Pensiones, y se procede a mejorar la redacción de la recomendación a efectos de que resulte más claro y comprensible el objetivo de este requerimiento.

Tomando en consideración los comentarios externados por la administración en cuanto a lo expuesto en la **recomendación 6**, se llega a la conclusión que no es necesario realizar modificación alguna a la recomendación, por lo que se mantiene la redacción original a fin de atender el acuerdo de Junta Directiva. La administración sugiere modificar el plazo de entrega del informe, sin embargo, eso es un tema que se aparta de lo recomendado y que involucra acciones internas por parte de la Gerencia de Pensiones.



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

En atención a las observaciones realizadas a la **recomendación 7 (punto a)**, se atiende lo externado por la Licenciada Carolina González Gaitán, subdirectora de la Dirección Actuarial y Económica, y se elimina el punto (a) de la recomendación 7, tomando en consideración que el informe correspondiente al periodo 2021 se encuentra finalizado, y se encuentra en proceso de elaboración el informe correspondiente al periodo 2022. Se mantiene lo recomendado en cuanto al cumplimiento de plazos para presentar el informe de revisión del porcentaje aprobado por Junta Directiva para el subsidio de la escala contributiva del IVM para trabajadores no asalariados en condición de pobreza.

## ÁREA AUDITORÍA FINANCIERA Y PENSIONES

Lic. Adrián Céspedes Carvajal, jefe  
**Área**

Licda. Elsa Valverde Gutiérrez, jefe  
**Subárea**

Licda. María del Rosario Paz Hernández  
**Asistente de Auditoría**

Lic. Bernardo Céspedes Pérez  
**Asistente de Auditoría**

ACC/EVG/MRPH/BCP/lbc