



AS-AAFP-064-2022

19 de mayo de 2022

Doctor
Álvaro Ramos Chaves, presidente
PRESIDENCIA EJECUTIVA-1102

Estimado señor:

ASUNTO: Oficio de Asesoría sobre el análisis del empleo informal, morosidad de trabajadores independientes y patronos, en los seguros de salud y pensiones y aspectos relacionados.

Esta Auditoría Interna, en el ejercicio de las competencias y potestades de fiscalización y asesoría establecidas en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno No. 8292, procede a remitir el presente documento con el objetivo de proporcionar elementos de juicio para el análisis y la toma de decisiones de la estimable Presidencia Ejecutiva, informe que fue presentado y conocido en la Junta Directiva de la CCSS en la sesión N° 9248, celebrada el 24 de marzo del año 2022, con documento AS-ASF-043-2022, donde se acordó entre otros aspectos lo siguiente:

ACUERDO PRIMERO: *Trasladar los resultados de este informe a la Gerencia Financiera, Gerencia de Pensiones, a la Dirección Actuarial y Económica, y a la Dirección Jurídica para su análisis integral de conformidad con sus potestades y competencias para que procedan a la respectiva valoración actuarial, financiera y jurídica de los planteamientos relacionados con retos del empleo informal, morosidad, estimación por incobrables, costos unitarios de la gestión de cobro, mejora en la gestión cobratoria y demás aspectos señalados por la Auditoría Interna, y presenten una propuesta viable a la Junta Directiva en el plazo de un mes (28 de abril de 2022) para la adopción de los acuerdos pertinentes para lograr mayores niveles de afiliación y permanencia de la población trabajadora que se encuentra en la informalidad.”.*

ACUERDO SEGUNDO: *Instruir a la Auditoría Interna para que presente el informe ASF-043-2022 en la sesión de la comisión de la Junta Directiva que está abordando el tema de trabajador independiente.*

ACUERDO TERCERO: *Trasladar el informe ASF-043-2022 al equipo designado para el análisis de los temas relacionados con la parafiscalidad, prescripción y cuotas de la seguridad social, con el fin de que se utilice como insumo para los criterios que se presenten a consideración y aprobación de la Junta Directiva.*

ACUERDO CUARTO: *Dar por atendido el acuerdo segundo del artículo 2° de la sesión 9243 del 3 de marzo de 2022, mediante el cual se requirió a la Auditoría Interna presentar a la Junta Directiva en el plazo de 15 días (17 marzo de 2022) un análisis del aporte financiero integral de los estados financieros, los informes de morosidad y otros informes técnicos para el Seguro de Salud y el seguro de IVM.*

La presente asesoría, contiene un abordaje de diversos temas que revisten importancia actual, iniciando con un análisis socio-jurídico, a la luz de diversas investigaciones desarrolladas por la Organización Internacional del Trabajo relativo a la realidad del empleo en términos generales y del trabajo informal de manera particular, cuyo objetivo es la clarificación de conceptos y la exposición de los datos estadísticos relevantes a nivel país.



Adicionalmente, se desarrolla un análisis de los datos relacionados con las contribuciones que realizan Patronos y Trabajadores Independientes a los Seguros de Salud y de Pensiones, considerando los ingresos y los principales conceptos que comprenden la facturación, recaudación y morosidad. Lo anterior se realiza con un alcance de al menos un año y con algunas series históricas de hasta 10 años, con el fin de que los resultados y conclusiones derivadas se constituyan en un insumo para promover un análisis más profundo que fundamente la toma de decisiones.

Asimismo, se describen las medidas de flexibilización aplicadas por la Caja desde el 2019, con el propósito de formalizar acuerdos de pago en los casos de morosidad y mejorar las condiciones tanto a patronos, como a trabajadores independientes, iniciativa que surge como parte de las acciones para promover la reactivación económica del país en materia de empleo, información que permitió a esta Auditoría realizar un análisis del impacto de estas medidas en la suscripción de convenios desde el 2019 y hasta el 2021.

De la misma manera, se presentan con carácter informativo los resultados de los últimos estudios desarrollados por el Área Contabilidad de Costos, que exhiben el valor unitario que representa para la Caja gestionar cada uno de los casos pendientes de cobro, tanto para patronos, como para trabajadores independientes, cuyo valor depende de si su gestión se lleva a cabo en el Nivel Central o Regional.

Como aspecto final, se desarrolla un apartado respecto a la gestión de Inspección en la Caja, siendo este un componente base fundamental para mejorar la gestión de aseguramiento, aumentar la cobertura contributiva y garantizar los servicios de salud y pensiones a la mayor cantidad de la población.

1. ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO GENERAL DEL EMPLEO INFORMAL

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el documento denominado: “Informe VI, El trabajo decente y la economía informal” define economía informal como aquella actividad que abarca una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios con características identificables, teniendo como denominador común el que tropiezan con determinados inconvenientes y problemas de distinta intensidad en los contextos nacionales, rurales y urbanos. Según la OIT se considera preferible referirse a “economía informal” en lugar de “sector informal”, ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores. También hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. No obstante, el vocablo suele restar importancia a los vínculos, las zonas grises y la interdependencia existentes entre las actividades formales e informales.

1.1 Conceptualizaciones

En el documento de la OIT “Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003)”, se establece que el empleo informal comprende el número total de empleos informales, es decir, incluye trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal, empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal así como asalariados que tienen empleos informales, cuyo denominador común es que su relación de trabajo de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, entre otros).

Las razones por las que los trabajadores son incorporados como parte del sector informal es multifactorial, la OIT puntualiza las siguientes: la no-declaración de los empleos o de los asalariados, empleos ocasionales de limitada o corta duración, empleos con un horario o un salario inferior a un límite especificado (por ejemplo, para cotizar a la seguridad social), entre otros.



El informe sobre trabajo decente señala que puede haber zonas grises en las que la actividad económica tenga características de la economía formal e informal, como ocurre cuando los trabajadores formales perciben remuneraciones no declaradas, o cuando existen en el interior de las empresas formales grupos de trabajadores con condiciones salariales y laborales propias de la informalidad.

Es importante diferenciar también entre el trabajador dependiente e independiente en el contexto nacional. El Instituto Nacional de Estadística y Censos hace una diferenciación entre ambos definiéndolos en virtud de la “posición en el empleo”, es decir, la posición que las personas trabajadoras tienen en la relación productiva respecto a la utilización de la fuerza de trabajo y las relaciones de producción; las características que distinguen a las personas que tienen trabajo independiente son: que trabajan solas o asociadas, pero no están subordinadas ni dependen de un patrón o un sueldo, puede recibir o no remuneración, pero su ingreso directo depende de la ganancia o excedente que genere su actividad en un periodo de tiempo.

Finalmente, el INEC define al trabajador dependiente como aquel subordinado a un empleador y que depende directa o indirectamente de las decisiones del empleador. La OIT señala en el informe sobre trabajo decente y economía informal que **entre los trabajadores de la economía formal e informal hay trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia**. La mayoría de los trabajadores por cuenta propia se encuentran en condiciones inseguras y vulnerables ya que carecen de protección social, derechos y representación, por lo que suelen quedar atrapados en la pobreza.

En el citado documento se analizó, además, que la mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir, sobre todo cuando se dan altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, ya que es en este escenario que la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos por la facilidad con que se accede a ella y porque los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son bajos, a pesar de que los empleos creados de este modo a menudo no reúnen los criterios del trabajo decente.

En este punto es necesario determinar qué se entiende por “trabajo decente”. En 1999, Juan Somavia, director general de la OIT (fundada en 1919), presentó su memoria “Trabajo decente”, en la cual introduce el concepto caracterizado por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección y el diálogo social. Cada uno de ellos cumple, además, una función en el logro de metas más amplias como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal.¹

Es una definición que busca expresar lo que debería ser un buen trabajo o un empleo digno. *“El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo”.*²

Según el informe supra citado de la OIT, en países en desarrollo como industrializados, los cambios en la organización del trabajo están vinculados al crecimiento de la economía informal. Los trabajadores y las unidades económicas intervienen cada vez más en sistemas de trabajo flexibles, incluida la contratación externa y la subcontratación, y algunos se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción y tienen déficit de trabajo decente. Los déficits de trabajo decente son más comunes en la economía informal ya que estos trabajadores no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y la protección social, por consiguiente, no pueden disfrutar de sus derechos fundamentales, ejercerlos o defenderlos.

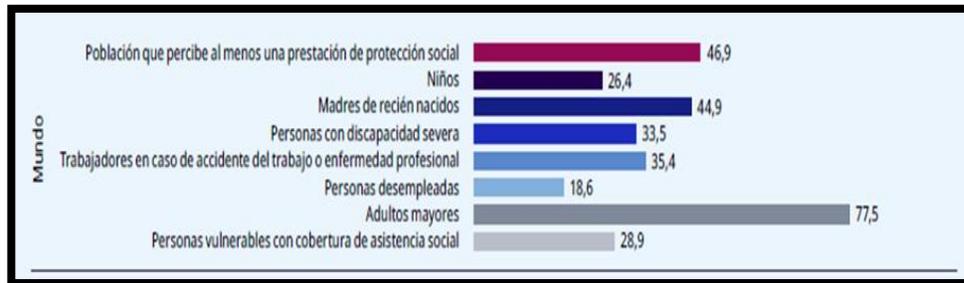
¹ Levaggi, Virgilio (9 de agosto 2004), “¿Qué es el trabajo decente?”, Dirección Regional Adjunta de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

² Levaggi, Virgilio. Op cit.

Estas reflexiones encuentran asidero positivo en la “Declaración de Filadelfia”³, que afirma que todos los seres humanos tienen derecho a desarrollarse “en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.

En ese contexto, cabe señalar que la pandemia puso de manifiesto las desigualdades y brechas en la cobertura, integralidad y adecuación de la protección social en todos los países, razón por la cual la OIT desarrolló el “Informe Mundial sobre la Protección Social 2020–2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor”, el cual busca ofrecer una visión mundial de los avances producidos durante el último decenio respecto de la extensión de la protección social y la creación de sistemas de protección social basados en los derechos, incluidos los pisos de protección social y abordando los efectos de la pandemia. Este documento señala que, en 2020, **solo el 46,9% de la población mundial estaba efectivamente cubierta por al menos una prestación de protección social** (indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); véase el gráfico 1), mientras que el 53,1% restante (4 100 millones de personas) estaba totalmente desprotegido.

Imagen 1
Indicador 1.3.1 de los ODS: cobertura efectiva de protección social;
ESTIMACIONES MUNDIALES POR GRUPO DE POBLACIÓN,
2020 o año más reciente con datos disponible



Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre la protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social (SSI); ILOSTAT; fuentes nacionales.

1.2 Empleo informal

Considerando lo indicado líneas arriba por el informe sobre el trabajo decente y la economía informal, referente a que los trabajadores informales constituyen un grupo en condiciones inseguras y vulnerables que carecen de protección social, derechos y representación, que suelen quedar atrapados en la pobreza, que están altamente expuestos a mayores riesgos y, por lo tanto, están más necesitados de los beneficios sociales, aunque la mayoría no recibe protección social ni prestaciones de la seguridad social, o reciben muy pocas en ámbitos como la educación, la capacitación, la formación, la asistencia sanitaria o el cuidado de los niños, resulta relevante analizar en términos generales el comportamiento del empleo en Costa Rica.

³ Hace 75 años, la [Declaración de Filadelfia](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_699004/lang-es/index.htm#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Filadelfia%20puede,econ%C3%B3micas%20dentro%20de%20ese%20orden) fue adoptada unánimemente por la Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Filadelfia, el 10 de mayo de 1944. El texto fue decisivo para definir los objetivos de la OIT. Cuarenta y un estados miembros enviaron sus delegados a la reunión de Filadelfia, en Estados Unidos. En ese entonces, la Secretaría de la OIT operaba provisionalmente desde Montreal, Canadá, habiendo huido de la guerra en Europa. Con el final del conflicto a la vista, la OIT buscó reafirmar sus principios fundadores y adaptarlos a las nuevas realidades y a las aspiraciones de un mundo mejor. La Declaración de Filadelfia, adoptada unánimemente por los delegados, fue la expresión de esta visión. “Esta Declaración es el coronamiento y la confirmación de los esfuerzos de quienes redactaron la Constitución hace 25 años”, en palabras del Director interino y principal autor de la Declaración, Edward Phelan. “Es una estrella polar que permite a las autoridades nacionales e internacionales orientar su trayectoria con mayor certidumbre que antes hacia la promoción del bienestar común de la humanidad como el horizonte que debe ser alcanzado, independientemente de las tormentas económicas que puedan encontrar”. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_699004/lang-es/index.htm#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Filadelfia%20puede,econ%C3%B3micas%20dentro%20de%20ese%20orden



Inicialmente se debe recalcar de manera general que, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), resultado de la “Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2021”, en el IV trimestre 2021 la fuerza de trabajo⁴ en la población masculina fue de 1,46 millones de personas y la tasa de participación⁵ se estimó en 71,8 %; en el caso de las mujeres, la fuerza de trabajo fue 974 mil personas y la tasa de participación fue de 48,0 %.

Por otra parte, la población fuera de la fuerza de trabajo⁶ se estimó en 1,63 millones de personas, con una tasa de no participación⁷ de 40,1 %; la composición de la población fuera de la fuerza de trabajo la conforman 576 mil hombres, con una tasa de no participación de 28,2%, y 1,05 millones de mujeres con una tasa de no participación de 52%.

Cuando se hace una lectura general sobre empleo, es oportuno reflexionar sobre las conclusiones vertidas por la OIT en el informe relativo a trabajo decente, en el cual señala que cuando se dan sobre todo altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos porque es relativamente fácil acceder a ella y los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son muy bajos, si bien los empleos creados de este modo a menudo no reúnen los criterios del trabajo decente.

En este punto del análisis resulta importante referirse al tema del subempleo, que es un fenómeno que ocurre en el mercado de trabajo cuando los trabajadores deben laborar menos horas, realizar empleos con un nivel de calificación inferior al que tienen, u ocuparse en unidades económicas menos productivas para evitar quedar desempleados, lo que trae como consecuencia la reducción de los ingresos del trabajador por debajo del nivel que serían capaces de alcanzar en condiciones normales. En Costa Rica este fenómeno afecta en mayor proporción a las mujeres, ya que según la encuesta continua de empleos correspondiente al IV trimestre 2021, el porcentaje de personas ocupadas con subempleo se estimó en 13,1 %, de forma interanual, y aunque este indicador disminuyó en términos generales 7,5 p.p. con respecto al mismo trimestre del año anterior, lo cierto es que el porcentaje de la población masculina en subempleo fue 11,2%, mientras que para las mujeres fue de 16,2%.

Usualmente, este fenómeno se asocia con la reducción o modificación de la demanda de mano de obra o por la insuficiente creación de empleo en determinados oficios. En el documento de la OIT “Una Guía para la Elaboración de Programas Públicos de Empleo Innovadores” se señala que, en muchos países, el problema del subempleo es tan grave, o incluso peor, que el del desempleo. Las personas pobres, especialmente en los países en desarrollo, donde las redes de protección social suelen ser limitadas, no pueden permitirse estar desempleadas y están, por ende, obligadas a realizar actividades económicas que no son muy productivas y proporcionan escasos ingresos. Por lo general, trabajan por cuenta propia en la economía informal o pasan de un trabajo ocasional al siguiente, pero perdiendo mucho tiempo en el intervalo buscando trabajo. Algunos pueden verse atrapados en formas de empleo que, si bien son de larga duración, tienen carácter precario o peligroso, y aunque a la mayoría no se le clasifica como desempleados, su situación suele ser tan grave como la de estos.

Continuando con el análisis y revisados los datos de la “Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2021”, en lo que respecta propiamente a los indicadores de empleo informal, se desprende que en el IV trimestre 2021 había 963.297 trabajadores informales en el país, el incremento interanual en la población con empleo informal, con respecto al IV trimestre 2020, fue de 81.669 personas, lo que en términos porcentuales representa un aumento de 9.26%.

⁴ Conjunto de personas de 15 años y más que durante el período de referencia participaron en la producción de bienes y servicios económicos o estaban dispuestas a hacerlo. Está conformada por la población ocupada y la desempleada.

⁵ La tasa neta de participación laboral relaciona la población en la fuerza de trabajo entre la población en edad de trabajar.

⁶ Miembros del hogar que no estuvieron ocupados en la semana de referencia y que en las cuatro semanas anteriores a la entrevista no realizaron ningún tipo de gestión de búsqueda para conseguir un trabajo.

⁷ La tasa de no participación relaciona la población fuera de la fuerza de trabajo entre la población en edad de trabajar.



En ese sentido los 963.297 trabajadores informales para el IV trimestre de 2021, se componen de la siguiente manera:

**Cuadro 1: Composición de la población ocupada informal
Al IV trimestre de 2021**

Indicadores Generales	Economía Informal	%
Total General	963 297	100%
Distribución por:		
Dependientes	435 043	45%
Independientes	528 254	55%
Hombres	603 159	63%
Mujeres	360 138	37%
Zona Urbana	666 638	69%
Zona Rural	296 659	31%
Sector Primario	137 040	14%
Sector Secundario	159 050	17%
Sector Servicios	666 870	69%
Comercio	176 377	18%
Hogares como empleadores	100 267	10%
Actividades profs, adm, enseñanza y salud	105 680	11%
Otras actividades de servicios	284 546	30%
No especificado	337	0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta continua de empleo del INEC para el IV Trimestre de 2021.

Los datos del INEC muestran del total de los trabajadores informales 435.043 (45%) son dependientes, es decir, se trata de personas subordinadas a un empleador y dependen directa o indirectamente de las decisiones de este, mientras que 528.254 (55%) son Independientes, o bien personas que trabajan solas o asociadas, pero no están subordinadas ni dependen de un empleador o un sueldo y su remuneración depende de la ganancia que genere su actividad en un determinado período.

Por otro lado, un 63% de esos trabajadores informales son hombres y un 37% son mujeres, lo cual en términos absolutos corresponden a 603.159 hombres y 360.138 mujeres. Además, según la zona, 666.638 (69%) corresponden a la urbana y 296.659 (31%) a la rural.

Continuando con la distribución de los trabajadores informales, por actividad económica la principal cantidad se concentra en el sector de servicios con 666.870 (69) %. Este sector incluye actividades como comercio, hogares, actividades profesionales, administrativas, de enseñanza y salud, así como otras actividades que se refieren principalmente a asociaciones empresariales, transporte y almacenamiento, administración pública, actividades financieras, comunicaciones y otras.

El sector primario que refiere a la agricultura, ganadería y pesca concentra el 14%, o bien 137.040 trabajadores informales, mientras que el sector secundario que involucra a la industria manufacturera, construcción, explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua y evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación; representan el 17%, o en términos absolutos 159.050 personas.



Por otro lado, de conformidad con la Encuesta Nacional de Hogares del INEC a julio de 2021 el porcentaje de población en pobreza es de 26.2%, lo que representa 1.351.668 personas, además, se estima que un 7.3%, o 376.776 personas en pobreza extrema que tienen ingresos inferiores al costo de la canasta básica alimentaria. Algunos datos relevantes con respecto a la población en condición de pobreza son los siguientes:

Cuadro 2
Indicadores generales de la población en condición de pobreza
A julio de 2021

Indicadores Generales	Pobreza	%
Total Personas	1,351,668	100%
Total de Hogares	383,505	100%
Hogares con Jefatura Femenina	186,383	49%
Hogares con Población sin vivienda propia	111,600	29%
Población de 7 a 17 años con rezago escolar	258,169	19%
Población no asegurada	351,434	26%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta de hogares del INEC a julio de 2021.

Del cuadro anterior, se observa como de los hogares en condición de pobreza un 49% los asume una jefatura de hogar femenina, de igual manera un 19% de la población de 7 a 17 años presenta un rezago escolar, además, un 26% de esa población no está cubierta por la seguridad social y en un 29% de los hogares se tiene población que no cuenta con vivienda propia.

Es menester destacar dos problemáticas inferidas del análisis efectuado, en primer lugar, las personas con menor grado de escolaridad se ubican en mayor proporción dentro del segmento de economía informal, siendo que como se indicó líneas arriba en palabras de la OIT, la informalidad se encuentra asociada a condiciones inseguras y vulnerables, carencias de protección, derechos, representación y por consiguiente pobreza. La segunda gran problemática es que la informalidad también sume al trabajador en el impago de las cuotas a la seguridad social, con la consecuencia lógica de quedar desprotegido ante la enfermedad o invalidez y durante la maternidad, aunque están expuestos a mayores riesgos y, por lo tanto, están más necesitados de las prestaciones de la seguridad social, siendo la falta de protección social un aspecto clave de la exclusión social de los trabajadores de la economía informal.

La Organización Internacional de Trabajo ha señalado que la feminización de la pobreza y la discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad también significan que los grupos más vulnerables y marginados suelen acabar en la economía informal; las mujeres tienen que conciliar la triple responsabilidad de ganarse el sustento, ocuparse de las tareas del hogar y cuidar a los ancianos y los niños, también se las discrimina en relación con el acceso al desarrollo de los recursos humanos y a otros recursos económicos por lo que tienen más posibilidades que los hombres de encontrarse en la economía informal. El crecimiento de la economía informal puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas, así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes.

Según los análisis de la OIT, las unidades económicas realizan actividades en la economía informal porque la reglamentación inadecuada y las políticas tributarias excesivamente altas hacen que los costos de la formalización sean excesivos y porque las barreras de entrada a los mercados y la falta de acceso a información sobre el mercado, los servicios públicos, los seguros, la tecnología y la formación los excluyen de los beneficios de la formalización, lo cual resulta de interés si se considera que los trabajadores y las unidades económicas intervienen cada vez más en sistemas de trabajo flexibles, incluida la contratación externa y la subcontratación.



Además la OIT reflexiona sobre el hecho de que los trabajadores y las unidades económicas intervienen cada vez más en sistemas de trabajo flexibles, incluida la contratación externa y la subcontratación y algunos se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción y tienen déficit de trabajo decente por cuanto la mayoría de los trabajadores de la economía informal no recibe protección social ni prestaciones de la seguridad social, o reciben muy pocas, por parte de sus empleadores. Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de edades avanzadas son especialmente vulnerables a los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal.

La OIT afirma que el trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre son elementos característicos de la economía informal, por lo que la clave del éxito para erradicar el trabajo infantil reside en la creación de empleos de mejor calidad para adultos.

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo son pertinentes tanto en la economía informal como en la formal. No obstante, algunos trabajadores se encuentran en la economía informal porque la legislación laboral nacional no los contempla adecuadamente o no se aplica de manera eficaz, en parte debido a las dificultades prácticas de la inspección del trabajo.

Lo anteriormente expuesto implica que sea necesario trabajar en aspectos propios de la legislación laboral y la seguridad social teniendo en cuenta la organización moderna del trabajo, con definiciones adecuadas de empleado y trabajador al objeto de garantizar que se brinde una protección adecuada a todos los trabajadores. La OIT en su informe sobre trabajo decente llama a analizar la forma en que han evolucionado las relaciones de empleo, así como a identificar y proteger adecuadamente a todos los trabajadores, para que la legislación nacional garantice y defienda la libertad de todos los trabajadores y empleadores mediante políticas y programas centrados en incorporar las unidades económicas y los trabajadores marginados a la economía formal, reduciendo así su vulnerabilidad y grado de exclusión, para lo cual pueden apoyarse en las investigaciones y normalización esgrimida por la OIT, ya que resulta necesario ampliar la cobertura de la seguridad social a los grupos de la economía informal, respaldados por sistemas más adecuados de inspección del trabajo y por un acceso fácil y rápido a la información y asistencia jurídica, mediante una burocracia eficiente, transparente y coherente para aplicar las disposiciones reglamentarias, y que proteja respete los derechos de los trabajadores y los empleadores.

2. ANÁLISIS DE LOS INGRESOS, FACTURACIÓN, RECAUDACIÓN Y MOROSIDAD DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y PATRONOS EN LOS SEGUROS DE SALUD Y PENSIONES

2.1. Trabajadores asegurados por sector institucional

De conformidad con las estadísticas consolidadas de la Dirección Actuarial y Económica, la cantidad de trabajadores cotizantes al Seguro de Salud y al Régimen de Invalidez Vejez y Muerte es mayor en el caso de la empresa privada, seguido de los trabajadores independientes, instituciones autónomas, asegurados voluntarios, gobierno, convenios especiales y por último servicio doméstico, 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

Cuadro 3.
Comportamiento de los trabajadores, según sector institucional
Desde diciembre de 2017 hasta diciembre de 2021
Montos en millones de colones

SEGURO DE SALUD							
TRABAJADORES POR:	2017	2018	2019	2020	2021		
	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Variación	Peso
Empresa Privada	975,215	981,113	987,755	942,798	1,015,522	7.71%	55.13%
Trabajadores Independientes	225,571	232,540	241,282	248,945	257,211	3.32%	13.96%
Instituciones Autónomas	171,419	174,345	176,714	176,722	178,276	0.88%	9.68%
Asegurados Voluntarios	166,618	161,590	158,011	155,958	157,092	0.73%	8.53%
Gobierno	140,568	142,389	145,766	143,092	145,020	1.35%	7.87%
Convenios Especiales	65,425	61,848	59,802	66,075	70,025	5.98%	3.80%
Servicios Doméstico	16,575	18,172	18,623	18,150	18,852	3.87%	1.02%
Todos los Sectores	1,761,391	1,771,997	1,787,953	1,751,740	1,841,998	5.15%	100.00%
RÉGIMEN DE IVM							
TRABAJADORES POR:	2017	2018	2019	2020	2021		
	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Variación	Peso
Empresa Privada	962,528	967,340	972,989	929,252	1,000,679	7.69%	62.48%
Trabajadores Independientes	207,084	212,513	219,672	225,485	232,675	3.19%	14.53%
Instituciones Autónomas	154,254	156,710	158,712	158,809	160,031	0.77%	9.99%
Asegurados Voluntarios	104,186	98,826	95,827	92,986	91,520	-1.58%	5.71%
Gobierno	52,774	50,369	49,886	49,106	49,271	0.34%	3.08%
Convenios Especiales	53,289	50,185	48,532	48,820	48,606	-0.44%	3.03%
Servicios Doméstico	16,527	18,117	18,561	18,085	18,770	3.79%	1.17%
Todos los Sectores	1,550,642	1,554,060	1,564,179	1,522,543	1,601,552	5.19%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de la Dirección Actuarial y Económica.

En relación con el comportamiento de la cantidad de trabajadores cotizantes en todos los sectores, se ha presentado un crecimiento desde el 2017 hasta el 2021, exceptuando el 2020, donde ambos seguros experimentaron una disminución, al pasar de 1,787,953 a 1,751,740 en el Seguro de Salud, es decir, 36,213 (2.03%) cotizantes menos, mientras que en el Régimen de IVM disminuyeron en 41,636 (2.66%) cotizantes. No obstante, para el año 2021 se muestra una recuperación, pues se supera la cantidad del año 2019 y se presenta un crecimiento de más de 5% en ambos seguros.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Del total de cotizantes, el sector más representativo corresponde a los trabajadores de Empresas Privadas, que concentran el 55.13% y 62.48% respectivamente para cada seguro, en segundo lugar, los Trabajadores Independientes con 13.96% en SEM y 14.53% en IVM. De los sectores restantes, si bien de manera conjunta alcanzan cerca del 30% o menos, según se trate del seguro de SEM o IVM, de manera individual ninguno supera el 10% de la totalidad de contribuyentes.

En ese orden de ideas, resulta relevante dimensionar el aporte contributivo que realiza cada uno de estos sectores, para ello se puede partir de la masa salarial, que se constituye en un indicador que muestra los montos de ingresos totales sobre los cuales estos sectores contribuyen a los seguros sociales y al mismo tiempo se utiliza como base de cálculo para determinar el aporte del estado como tal, según se muestra:

Cuadro 4
Comportamiento de la masa salarial, según sector institucional
Desde diciembre de 2017 hasta diciembre de 2021
Montos en millones de colones

SEGURO DE SALUD							
TRABAJADORES POR:	2017	2018	2019	2020	2021		
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Variación	Peso
Empresa Privada	5,904,408	6,306,267	6,635,505	6,421,678	7,164,889	11.57%	52.43%
Instituciones Autónomas	2,409,555	2,371,628	2,429,230	2,416,958	2,511,921	3.93%	18.38%
Gobierno	1,771,082	1,743,687	1,780,407	1,781,432	1,773,922	-0.42%	12.98%
Trabajadores Independientes	997,088	1,121,431	1,232,638	972,043	1,303,084	34.06%	9.54%
Asegurados Voluntarios	528,846	573,999	604,076	461,368	619,637	34.30%	4.53%
Convenios Especiales	194,365	204,301	203,806	177,888	248,945	39.94%	1.82%
Servicios Doméstico	31,045	37,926	40,318	39,711	41,957	5.66%	0.31%
Todos los Sectores	11,836,389	12,359,239	12,925,980	12,271,078	13,664,355	11.35%	100.00%
RÉGIMEN DE IVM							
TRABAJADORES POR:	2017	2018	2019	2020	2021		
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Variación	Peso
Empresa Privada	5,806,450	6,197,637	6,517,242	6,311,491	7,042,290	11.58%	60.69%
Instituciones Autónomas	2,218,744	2,179,096	2,226,591	2,209,380	2,302,777	4.23%	19.85%
Trabajadores Independientes	904,004	1,007,902	1,100,226	865,214	1,157,015	33.73%	9.97%
Gobierno	593,578	554,963	548,689	553,693	542,784	-1.97%	4.68%
Asegurados Voluntarios	306,581	329,518	342,706	260,834	343,592	31.73%	2.96%
Convenios Especiales	157,054	164,849	163,485	128,000	173,434	35.50%	1.49%
Servicios Doméstico	33,888	37,767	40,141	39,504	41,706	5.57%	0.36%
Todos los Sectores	10,020,299	10,471,732	10,939,080	10,368,116	11,603,598	11.92%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de la Dirección Actuarial y Económica.

De conformidad con el cuadro anterior, el mayor monto de la masa salarial lo concentran los trabajadores de la empresa privada con 52.43% en el SEM y 60.69% en IVM, seguido de las instituciones autónomas con 18.38% y 19.85% en SEM e IVM, respectivamente. El tercer lugar varía de acuerdo con el seguro, debido a que en SEM se trata de los trabajadores de Gobierno (12.98%), mientras que en IVM corresponde a los Trabajadores Independientes (9.97%).

Al igual que lo observado en el cuadro 1 sobre la cantidad de cotizantes, el monto de la masa respectiva presentó una disminución en el año 2020 que asciende a 654,902 (5.07%) millones en SEM y 570,964 (5.22%) millones en IVM. No obstante, los importes del 2019 y el 2020 se recuperaron en el 2021, al mostrar un incremento general de todos los sectores de 11.35% y 11.92% en SEM e IVM, respectivamente.



De manera concreta, en el caso de los Trabajadores Independientes se presenta un aumento tanto en la cantidad como en el monto para el año 2021 con respecto al año 2020, pero también con relación al año 2019 donde no estaban presentes los efectos de la pandemia por el COVID-19. Este sector de trabajadores en términos de masa salarial representa el 9.54% y 9.97%, respectivamente para el SEM e IVM. La composición de esa masa salarial por actividad económica para TI se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.
Masa salarial de trabajadores independientes, según actividad económica
Para el año 2021

Montos en millones de colones

ACTIVIDADES:	SEM			IVM		
	Cantidad	Monto	Peso	Cantidad	Monto	Peso
Comercio, reparac. vehíc. autom. y enser. dom.	71,363	345,638.62	26.52%	64,130	307,323.62	26.56%
Actividades inmobiliarias empres. Y de alquiler	33,902	212,749.89	16.33%	30,327	185,680.97	16.05%
Otras actividades de servicios	37,191	171,941.61	13.19%	34,929	159,460.33	13.78%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	27,377	139,635.55	10.72%	23,761	118,676.60	10.26%
Construcción	20,509	96,038.38	7.37%	19,518	90,672.13	7.84%
Servicios sociales y de salud	13,128	88,144.21	6.76%	12,020	77,850.22	6.73%
Industrias Manufactureras	15,132	71,730.49	5.50%	13,798	64,683.40	5.59%
Hoteles y restaurantes	13,517	64,944.98	4.98%	11,756	55,055.86	4.76%
Agricultura, ganadería, caza y selvíc.	14,910	61,679.93	4.73%	13,251	53,552.96	4.63%
Intermediación financiera	2,974	18,176.02	1.39%	2,577	15,201.70	1.31%
Enseñanza	2,362	11,301.78	0.87%	2,173	10,159.73	0.88%
Administración pública y defensa	1,537	9,239.71	0.71%	1,379	7,907.12	0.68%
Pesca	1,935	6,598.14	0.51%	1,791	6,028.70	0.52%
Hogares privados con servicio doméstico	1,200	4,410.85	0.34%	1,117	4,057.90	0.35%
Explotación de minas y canteras	115	564.37	0.04%	90	419.96	0.04%
Electricidad, gas y agua	59	289.54	0.02%	58	283.86	0.02%
Total	257,211	1,303,084.06	100.00%	232,675	1,157,015.05	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de la Dirección Actuarial y Económica.

Tal y como se observa, la actividad que concentraba la mayor cantidad y masa salarial de los Trabajadores Independientes tanto en el Seguro de Salud como en el Régimen de IVM al cierre del 2021, corresponde al comercio, seguida de las actividades inmobiliarias, actividades de servicios, transporte, y construcción, entre otras. Los últimos lugares de la clasificación de 16 actividades corresponden a la explotación de minas y canteras y por último las de electricidad, gas y agua.

2.2. Aportes de Patronos, Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios a los Ingresos de la Seguridad Social

Derivado del análisis anterior, se procedió a realizar un análisis de los ingresos del Seguro de Salud y del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, haciendo énfasis en los ingresos por concepto de cuotas obrero-patronales de patronos y trabajadores independientes. El alcance de dicho análisis abarcó los últimos 10 años de la información contenida en los estados financieros no auditados y los resultados se resumen en el siguiente cuadro:

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr**Cuadro 6.****Aporte de patronos, trabajadores independientes y asegurados voluntarios a los ingresos
Según Estados Financieros de SEM e IVM con corte al 31 de diciembre de 2012 a 2021
Montos en millones de colones**

Concepto	Promedio ingresos 2012-2021	Peso sobre ingreso promedio 2012-2021	Promedio crecimiento interanual 2012-2021	Ingresos 2021	Peso sobre Ingresos 2021
Ingresos Patronales	2,353,991	66.00%	5.99%	2,978,567	64.38%
Ingresos TI y AV*	80,357	2.25%	8.32%	109,240	2.36%
Otros Ingresos	1,132,481	31.75%	9.28%	1,538,502	33.26%
Ingresos Totales	3,566,829	100.00%	7.02%	4,626,309	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en los Estados Financieros SEM-IVM.

*Se utiliza una única cuenta contable para el registro de los aportes de Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios.

Se extrae del cuadro anterior que los ingresos totales para ambos seguros registraron un promedio de ₡3,566,829 millones durante los años 2012 a 2021, particularmente el 66% de ese promedio lo concentraron los aportes por concepto de cuotas obrero-patronales, **el 2.25% los aportes de Trabajadores Independiente y Asegurados Voluntarios -ambos conceptos se agrupan en una misma cuenta contable-** y finalmente un 31.75% corresponde a otros ingresos.

Al respecto, los otros ingresos incluyen conceptos tales como los aportes del Estado en su condición de subsidiario, complementario y como tal, servicios médicos de riesgos excluidos, rentas de inversiones y otros de menor representatividad, sin embargo, para efectos de este análisis es requerido enfatizar en los ingresos por concepto de cuotas obrero-patronales de trabajadores independientes y de patronos.

En ese orden de ideas, el promedio de crecimiento de los ingresos en cada año desde el 2012 hasta el 2021 ha sido de 7.02%, siendo que los ingresos patronales crecen en promedio 5.99% y los ingresos de TI y AV un 8.32%. Por su parte, los ingresos para el año 2021, de ambos seguros ascendió a ₡4,626,309 millones, de los cuales un 64.38% corresponde a ingresos patronales y un 2.36% a ingresos de TI y AV.

Los ingresos totales percibidos durante el 2021 por seguro fueron compuestos de la siguiente manera:

Cuadro 7**Aporte de patronos, trabajadores independientes y asegurados voluntarios a los ingresos
Según Estados Financieros de SEM-IVM con corte al 31 de diciembre de 2021
Montos en millones de colones**

Concepto	Ingresos 2021	Peso sobre Ingresos según Fondo	Peso sobre Ingresos Totales
Ingresos Patronales	2,027,713	66.96%	43.83%
Ingresos TI y AV	91,237	3.01%	1.97%
Otros Ingresos	909,178	30.02%	19.65%
Ingresos SEM	3,028,128	100.00%	65.45%
Ingresos Patronales	950,854	59.50%	20.55%
Ingresos TI y AV	18,003	1.13%	0.39%
Otros Ingresos	629,323	39.38%	13.60%
Ingresos IVM	1,598,181	100.00%	34.55%
Ingresos Totales	4,626,309		100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en los Estados Financieros SEM-IVM.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Conforme se observa, en el caso de SEM, los ingresos patronales representan un 66.96%, mientras que los ingresos de TI y AV un 3.01%. Por su parte IVM muestra proporciones menores siendo que los ingresos patronales corresponden a un 59.50% y los de Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios un 1.13%. Además, de los ingresos conjuntos de SEM-IVM, el 65.45% (3,028,128 millones) corresponde al seguro de salud, mientras que el 34.55% (1,598,181 millones) al régimen de IVM.

Estos resultados demuestran que, en función de las contribuciones de cuotas por parte de los asegurados, el principal ingreso lo aportan los patronos, mientras que el aporte de los Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios en conjunto no superan el 3%. Por otra parte, el Seguro de Salud presenta un ingreso total que se encuentra cerca de duplicar al ingreso total de IVM.

2.3. Facturación y Recaudación Institucional

En relación con la facturación y recaudación patronal, es importante indicar que a nivel Institucional abarca en primer lugar las planillas se conforman por las cuotas de los patronos a los Seguros de Salud y de Pensiones, al igual que las cuotas obreras de los trabajadores asalariados. Sin embargo, la Caja también tiene una función de recaudación de cuotas para otras instituciones tales como la cuota del Banco Popular, asignaciones familiares, Instituto Mixto de Ayuda Social e Instituto Nacional de Aprendizaje, así como los aportes de la Ley de Protección al Trabajador (LPT). Al respecto, el siguiente cuadro resume los porcentajes de contribución utilizados actualmente:

Cuadro 8
Porcentajes de contribución de cuotas obrero-patronales vigentes
Al 17 de marzo de 2022

Concepto	Patrono	Trabajador	Total
SEM	9.25%	5.50%	14.75%
IVM	5.25%	4.00%	9.25%
Subtotal CCSS	14.5%	9.50%	24.00%
Banco Popular (Patrono)	0.25%	-	0.25%
Asignaciones Familiares	5.00%	-	5.00%
IMAS	0.50%	-	0.50%
INA	1.50%	-	1.50%
Subtotal Otras Instituciones	7.25%	-	7.25%
Banco Popular (Patrono)	0.25%	-	0.25%
Fondo de Capitalización Laboral	1.50%	-	1.50%
Fondo de pensiones complementarias	2.00%	-	2.00%
Banco Popular (Trabajador)	-	1.00%	1.00%
INS	1.00%	-	1.00%
Subtotal Ley de Protección al Trabajador	4.75%	1.00%	5.75%
TOTAL	26.5%	10.5%	37.00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles en <https://www.ccss.sa.cr/calculadora>

Por otro lado, en el caso de los Trabajadores Independientes se realiza el aporte de la cuota obrera, cuyo porcentaje de contribución varía según niveles de ingresos del trabajador y según se trate del Seguro de Salud o del Seguro de IVM, siendo que el Estado complementa con un porcentaje de aportación adicional, en ausencia de una cuota patronal. La escala contributiva vigente a la fecha de este oficio es la siguiente:

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Cuadro 9
Escala Contributiva de Trabajadores Independientes vigente
Al 17 de marzo de 2022

Escala vigente para el Seguro de Salud				Escala vigente para el Seguro de IVM			
Nivel de Ingreso (en colones)	% de Contribución SEM			Nivel de Ingreso (en colones)	% de Contribución IVM		
	Afiliado	Estado	Conjunto		Afiliado	Estado	Conjunto
De 92.95% SM	2.89%	9.11%	12%	De 87% SM	3.83%	5.12%	9.25%
Más de 92.95% SM a menos de 2 SM	4.33%	7.67%	12%	Más de 87% SM a menos de 2 SM	5.32%	3.93%	9.25%
De 2 SM a menos de 4 SM	6.24%	5.76%	12%	De 2 SM a menos de 4 SM	7.20%	2.05%	9.25%
De 4 SM a menos de 6 SM	8.02%	3.98%	12%	De 4 SM a menos de 6 SM	7.65%	1.60%	9.25%
De 6 SM y más	10.69%	1.31%	12%	De 6 SM y más	8.09%	1.16%	9.25%

Fuente: Acta de la sesión de Junta Directiva 9072 del 19 de diciembre de 2019.

Además, de los aportes indicados, se realizan otro tipo de facturaciones, como por ejemplo los intereses en el caso del atraso en el pago oportuno de las cuotas, las facturas especiales que fundamentalmente corresponden a cargos por servicios médicos realizados a patronos o trabajadores independientes que reciban la atención manteniendo un estado de morosidad, según el artículo 36 de la Ley Constitutiva de la Caja, o bien en el caso de pensiones otorgadas a cotizantes cuyo patrono o patronos mantuvieran morosidad con la institución por los periodos de esas cotizaciones, conforme el artículo 44 de esa Ley.

En ese orden de ideas, esta Auditoría con el propósito de disponer de la información de facturación y recaudación segregada por los principales conceptos, tanto de patronos como de trabajadores independientes, procedió a coordinar con las distintas unidades técnicas como la Dirección del Sistema Centralizado de Recaudación, Área de Tesorería General, Subárea Contabilidad Operativa y Subárea Registro y Control Estados de Caja del Área Contabilidad Financiera.

Al respecto, se presentaron una serie de limitaciones para acceder a la información en los términos requeridos por esta Auditoría, que obligaron a recurrir al planteamiento de una solicitud dirigida a la Subárea de Sistemas Financieros Administrativos del Área de Ingeniería en Sistemas de la Dirección de Tecnología de Información y Comunicaciones, la cual tuvo que ser modificada en cuanto a su nivel de detalle, en virtud de que al no existir una reportería similar, debía generarse un proceso de consulta personalizado directamente a la base de datos del Sistema Centralizado de Recaudación, lo que representaba una importante cantidad de tiempo debido al volumen de los datos.

Como resultado, se obtuvo el detalle de la facturación y recaudación de patronos y trabajadores independientes en su aporte al Seguro de Salud y Pensiones, además de otros conceptos relacionados para el período 2021, tal y como se muestra a continuación:

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr**Cuadro 10****Facturación de conceptos correspondientes a la Caja Costarricense de Seguro Social, para Patronos y Trabajadores Independientes-Para el año 2021 en millones de colones**

CONCEPTOS	SEM	IVM	Pensiones art 44	Especiales
Patronos				
Principal	1,889,528.30	951,624.18	628.79	15,514.45
Intereses	1,959.85	1,057.80	-	-
Subtotal	1,891,488.15	952,681.98	628.79	15,514.45
Trabajadores Independientes				
Principal	64,657.26	68,056.11	-	16,783.28
Intereses	2,170.08	1,956.28	-	-
Subtotal	66,827.35	70,012.39	-	16,783.28
TOTAL GENERAL	1,958,315.50	1,022,694.37	628.79	32,297.73

Fuente: Elaboración propia con base en información aportada por la Subárea de Sistemas Financieros, a partir de consulta realizada a la base de datos del SICERE.

De la tabla anterior, se destaca que la facturación total del 2021 a patronos y trabajadores independientes para SEM correspondió a 1,958,315.50 millones, de los cuales el 96.59% fue a patronos y 3.41% a trabajador independiente, asimismo en cuanto a la facturación de IVM se registra una suma de 1,022,694.37 millones, siendo un 93.15% de patronos y un 6.85% de trabajadores independientes. Además, fueron facturados a patronos morosos 628.79 millones por concepto de las pensiones otorgadas a sus trabajadores en cumplimiento del artículo 44 de la Ley Constitutiva de la CCSS, igualmente, se consideró durante el 2021 un monto total de facturas especiales por servicios médicos de 32,297.73 millones, de los cuales 48% fue dirigido a patronos y un 52% a trabajadores independientes.

Cuadro 11**Recaudación de conceptos correspondientes a la Caja Costarricense de Seguro Social, para Patronos y Trabajadores Independientes- Para el año 2021 En millones de colones**

CONCEPTOS	SEM	IVM	Pensiones art 44	Especiales
Patronos				
Principal	1,858,170.86	932,019.34	14.69	3,757.89
Intereses	2,365.22	1,061.70	-	-
Subtotal	1,860,536.08	933,081.04	14.69	3,757.89
Trabajadores Independientes				
Principal	43,254.07	44,619.07	-	429.17
Intereses	1,395.88	973.77	-	-
Subtotal	44,649.95	45,592.84	-	429.17
TOTAL GENERAL	1,905,186.03	978,673.88	14.69	4,187.06

Fuente: Elaboración propia con base en información aportada por la Subárea de Sistemas Financieros, a partir de consulta realizada a la base de datos del SICERE.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

En el caso de la recaudación, de las contribuciones conjuntas para SEM de patronos y trabajadores independientes, un 97.66% lo concentran los patronos, mientras que un 2.34% corresponden a los trabajadores independientes, mientras que en el caso de IVM, los aportes patronales representan un 95.34% y los de trabajador independiente un 4.66%. Adicionalmente, se recaudó a patronos morosos 14.69 millones por concepto de las pensiones otorgadas a sus trabajadores en cumplimiento del artículo 44 de la Ley Constitutiva de la CCSS, igualmente, se consideró durante el 2021 un monto total de facturaciones especiales, relacionadas con servicios médicos de 4,187.06 millones, de los cuales 89.75% fue dirigido a patronos y un 10.25% a trabajadores independientes.

En ese orden de ideas, resulta conveniente establecer una relación entre los montos facturados y los recaudado, para ello el siguiente cuadro muestra una comparación que permite establecer para el año 2021 cuanto de lo facturado se recupera oportunamente tanto para patronos como para trabajadores independientes.

Cuadro 12
Facturación y recaudación de Patronos y Trabajadores Independientes, según concepto
Para el año 2021- En millones de colones

CONCEPTOS	SEM	IVM	Pensiones art 44	Especiales
<u>Patronos</u>				
Facturación	1,891,488.15	952,681.98	628.79	15,514.45
Recaudación	1,860,536.08	933,081.04	14.69	3,757.89
Diferencia	30,952.07	19,600.94	614.10	11,756.56
% Recuperación	98.36%	97.94%	2.34%	24.22%
<u>Trabajadores Independientes</u>				
Facturación	66,827.35	70,012.39	-	16,783.28
Recaudación	44,649.95	45,592.84	-	429.17
Diferencia	22,177.39	24,419.55	-	16,354.11
% Recuperación	66.81%	65.12%	-	2.56%

Fuente: Elaboración propia con base en información aportada por la Subárea de Sistemas Financieros, a partir de consulta realizada a la base de datos del SICERE.

De los resultados se desprende que, en el caso de los patronos el porcentaje de recuperación para las cuotas obrero-patronales de SEM asciende a 98.36% y en IVM a un 97.94%, sin embargo, la recuperación en cumplimiento del artículo 44 de la Ley Constitutiva de la Caja, alcanza un 2.34% y las facturaciones especiales relacionadas con el cobro de servicios médicos se recuperaron a razón de 24.22%.

Por otro lado, se debe resaltar que los trabajadores independientes presentan porcentajes de recuperación inferiores a los de los patronos, pues ascienden a 66.81%, 65.12% y 2.56% para los seguros de salud, pensiones y facturaciones especiales, respectivamente.

Lo anterior implica que para el periodo 2021 los conceptos que muestran un menor nivel de recuperación tanto en patronos como trabajadores independientes corresponden a los derivados del cumplimiento del artículo 44 de la Ley Constitutiva de la Caja, relacionados con el otorgamiento de pensiones a trabajadores cuyos patronos presentan morosidad, así como las facturas especiales relacionadas con cobro de atenciones médicas para trabajadores independientes y patronos en condición de morosidad.



2.4. Comportamiento y Composición de la Morosidad

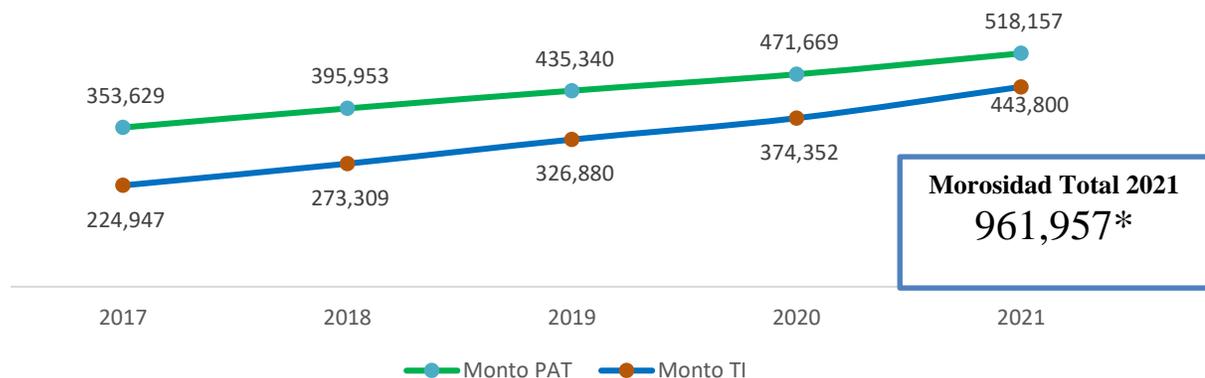
Teniendo en cuenta que no todo lo que se factura como un potencial ingreso es recibido en el plazo previsto, la Institución mantiene en sus registros por cobrar montos no percibidos producto del concepto de contribuciones al Seguro de Salud y al Régimen de IVM, por las poblaciones que se encuentran debidamente afiliadas a ambos seguros.

Cuando los patronos, trabajadores independientes, asegurados o no asegurados y otros, incurren en morosidad en el pago de sus obligaciones, la institución debe ejecutar una serie de procesos administrativos tendientes a recuperar las sumas adeudadas de forma oportuna, y a la vez, garantizar la sostenibilidad financiera de los seguros que administra, aplicando los principios de eficacia y eficiencia contemplados en la Ley General de Administración Pública, lo anterior, según se establece en el Instructivo para la gestión de cobro administrativo de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Para efectos de gestionar las sumas adeudadas, se encuentra establecida la Dirección de Cobros de la Gerencia Financiera, que es la unidad responsable de desarrollar y controlar en forma integral la gestión de cobros por morosidad derivadas de las cuotas obrero, patronales trabajadores independientes, en cumplimiento de la Ley Constitutiva de la CCSS y la Ley de Protección al Trabajador, con sistemas de información oportunos para la toma de decisiones.

En este sentido, se ha venido gestionando la morosidad de las cuotas obrero-patronales y otros importes tanto de patronos como de trabajadores independientes, que no ha sido posible recuperar a lo largo del tiempo y que se han venido acumulando; el siguiente gráfico muestra el comportamiento de la morosidad total registrada en los últimos 5 años, que comprende todos los rubros que la componen, es decir, incluye principales, intereses al 06 de marzo de 2022, servicios médicos y otros conceptos tales como costas, pensiones y subsidios, principalmente relacionados con la aplicación de los artículos 36⁸ y 44⁹ de la Ley Constitutiva de la CCSS.

Gráfico 1. Comportamiento de la Morosidad Patronal y de Trabajador Independiente De 2017 a 2021
Montos en millones de colones



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Dirección de Cobros.

*Incluye monto principal, intereses, servicios médicos y otros cobros, tanto para IVM, como para SEM.

8 Art. 36 Ley Constitutiva "...no se negarán las prestaciones del Seguro de Enfermedad y Maternidad al trabajador asegurado cuyo patrono se encuentra moroso en el pago de las cuotas obrero-patronales. En el caso de mora por más de un mes, la Institución tendrá derecho a cobrar al patrono el valor íntegro de las prestaciones otorgadas hasta el momento en que la mora cese..."

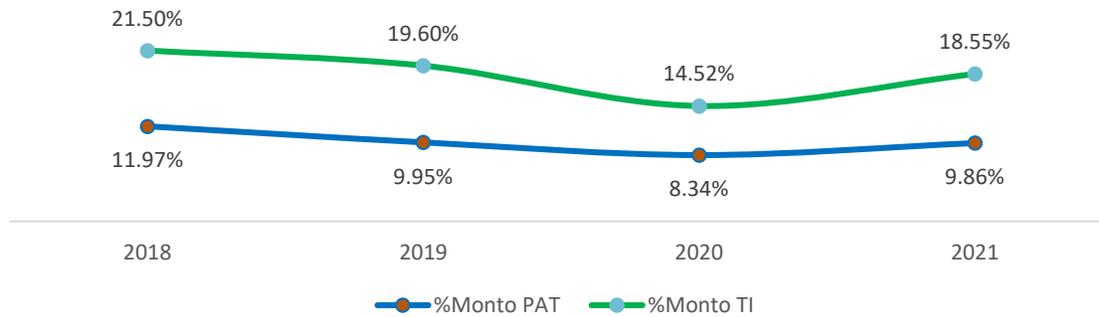
9 Art. 44 Ley Constitutiva "...la Caja estará obligada a otorgar la pensión y proceder directamente contra los patronos responsables, para reclamar el monto de la pensión y los daños y perjuicios causados a la Institución. El hecho de que no se hayan deducidos las cuotas del trabajador no exime de responsabilidad a los patronos."



Tal y como se muestra en el Gráfico 1, existe una clara tendencia de la acumulación de saldos morosos en el tiempo, tanto para los patronos como para trabajadores independientes. El saldo de morosidad al 31 de diciembre de 2021 asciende a ₡518,157 millones (53.86%) en el caso de los patronos y en el caso de los trabajadores independientes de ₡443,800 millones (46.14%), lo cual en total asciende a un monto de ₡961,957 millones de morosidad acumulada para ambos seguros, es decir SEM e IVM.

Al analizar la evolución de estas cifras en términos del crecimiento relativo, se observa lo siguiente:

Gráfico 2
Crecimiento morosidad total relativa interanual
De 2017 a 2021
Montos en millones de colones



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Dirección de Cobros.

En el gráfico anterior, se muestra el crecimiento interanual de la morosidad acumulada de patronos y trabajadores independientes desde el 2017 hasta el 2021, con las cifras actualizadas al 06 de marzo de 2022. Es evidente que en el caso de los trabajadores independientes el crecimiento más alto fue en el 2018 con un 21.50%, mientras que el más bajo se observó en el 2020 con un 14.52%. Lo cual es similar al comportamiento de la morosidad patronal con la salvedad de que en este caso los crecimientos observados en términos relativos son menores, debido a que el máximo se presenta en 2018 con un 11.97%.

Con el propósito de detallar la estructura de la morosidad en sus distintos componentes se presentan los siguientes cuadros:

Cuadro 13
Composición de la Morosidad Patronal
Montos en millones de colones

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	Variación 2020-2021	Peso 2021	Crecimiento promedio 2017-2021
Principal (Cuotas y LPT)	191,198	219,270	246,201	272,702	306,132	12.26%	59.08%	9.87%
Intereses (a 06-03-2022)	138,899	145,425	148,886	150,928	152,419	0.99%	29.42%	1.88%
Servicios Médicos	19,814	26,572	34,417	41,330	51,553	24.74%	9.95%	21.08%
Otros	3,718	4,686	5,836	6,709	8,053	20.03%	1.55%	16.72%
Total	353,629	395,953	435,340	471,669	518,157	9.86%	100.00%	7.94%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección de Cobros.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

La morosidad patronal concentra un 59.08% (¢306,132 millones) de su saldo acumulado a diciembre de 2021, en los conceptos de principal (cuotas y aportes de la Ley de Protección al Trabajador), en segundo lugar se encuentran los intereses con corte al 06 de marzo de 2022 con un 29.42% (¢152,419 millones), seguido de los servicios médicos con 9.95% (¢51,553 millones) y 1.55% (¢8,053 millones) para otros conceptos tales como costas, pensiones y subsidios, principalmente relacionados con la aplicación de los artículos 36 y 44 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

Además, para el año 2021 se presenta un crecimiento de la morosidad total que asciende a un 9.86% (¢46,488 millones) en relación con el 2020, que se justifica fundamentalmente por el crecimiento de 12.26% (¢33,430 millones) en el concepto de principal y 24.74% (¢10,223 millones) de los servicios médicos. Particularmente este comportamiento se reitera al calcular el crecimiento promedio de cada año desde el 2017 hasta al 2021, debido a que en total dicho crecimiento asciende a un 7.94% que, por su relevancia, se concentra en el principal (9.87%) y los servicios médicos (21.08%).

En esos términos, es importante indicar que se presenta una problemática en relación con las acciones que debe ejecutar la Administración a fin de recuperar los adeudos por infracciones al último párrafo del artículo 44 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, que establece la obligación del patrono de responder íntegramente por todas las prestaciones y beneficios otorgados al trabajador, cuando se encuentra moroso en el pago de las planillas, además cuando ha omitido la inclusión oportuna del trabajador en la planilla, asimismo establece la obligación de la Caja de otorgar la pensión y dirigirse contra el patrono para reclamar el monto de pensión.

Sin embargo, esta Auditoría ha observado que la Administración para gestionar esos casos ha recurrido a la implementación de estrategias, pero de forma aislada, además, se ha demostrado que unidades institucionales a las que les corresponde realizar acciones para recuperar los montos correspondientes a las cuotas de IVM reconocidas a los pensionados, cuyos patronos se encontraban morosos con la institución, no estaban realizando esa labor.

Por otro lado, a continuación, se desglosa la composición de la morosidad de trabajadores independientes:

Cuadro 14
Composición de la Morosidad de Trabajador Independiente
Montos en millones de colones

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	Variación 2020-2021	Peso 2021	Crecimiento promedio 2017-2021
Principal (Cuota TI)	141,081	174,868	214,578	248,997	299,319	20.21%	67.44%	16.23%
Intereses (a 06-03-2022)	60,477	67,019	72,120	75,218	78,092	3.82%	17.60%	5.25%
Servicios Médicos	23,277	31,305	40,059	50,011	66,259	32.49%	14.93%	23.27%
Otros	112	117	123	126	130	3.17%	0.03%	3.03%
Total	224,947	273,309	326,880	374,352	443,800	18.55%	100.00%	14.56%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección de Cobros.

La morosidad de trabajadores independientes concentra un 67.44% de su saldo acumulado a diciembre de 2021 en los conceptos de principal (cuotas y aportes de la Ley de Protección al Trabajador), en segundo lugar se encuentran los intereses con corte al 06 de marzo de 2022 con un 17.60% (¢78,092 millones), seguido de los servicios médicos con 14.93% (¢66,259 millones) y de un 0.03% (¢130 millones) para otros conceptos tales como costas y subsidios, principalmente relacionados con la aplicación del artículo 36 de la Ley Constitutiva de la CCSS.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Además, para el año 2021 se presenta un crecimiento de la morosidad total que asciende a un 18.55% (¢69,488 millones) con respecto al 2020, que se justifica fundamentalmente por el crecimiento de 20.21% (¢50,332 millones) en el concepto de principal y 32.49% (¢16,248 millones) de los servicios médicos. Particularmente este comportamiento se reitera al calcular el crecimiento promedio de cada año desde el 2017 hasta al 2021, debido a que en total dicho crecimiento asciende a un 14.56% que, por su relevancia, se concentra en el principal (16.27%) y los servicios médicos (23.27%).

En esos términos, se debe considerar que tanto la morosidad patronal como de trabajador independiente tiene una tendencia creciente, donde particularmente llama la atención los porcentajes de crecimiento que presenta el concepto de servicios médicos en ambos casos. Además, llama la atención como la morosidad de los trabajadores independientes crece a un ritmo más acelerado que la de los patronos.

Adicionalmente, en cuanto a los servicios médicos, es importante tener presente que las Unidades de Validación de Derechos de Hospitales, Áreas de Salud y EBAIS, proceden a registrar en la base de datos institucional las prestaciones del Seguro de Enfermedad y Maternidad al trabajador independiente cuando se encuentre en condición de moroso. De igual manera, se genera la facturación cuando un trabajador asalariado recibe los servicios médicos cuyo patrono se encuentra moroso en el pago de las cuotas obrero – patronales.

En relación con la morosidad activa patronal por antigüedad de saldos, las deudas de 1 a 120 días representan el 20.5%, el 18.6% de 121 a 365 días, el 48.55% corresponde a deudas mayores a 1 año y hasta 5 años; el restante 12.34% mantiene deudas superiores a 5 años.

Cuadro 15
Composición de la Morosidad Activa Patronal
Por Antigüedad de Saldos
Al 31 de diciembre 2021

CONCEPTO	2021
1 a 120 días	20.50%
De 121 a 365 días	18.60%
De 1 año a 3 años	31.47%
De 3 años a 5 años	17.08%
De 5 años a 10 años	9.21%
Más de 10 años	3.13%
* Cambia la distribución según antigüedad de saldos en 2021	

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los informes de morosidad elaborados por la Dirección de Cobros al 31 de diciembre de 2021.

Respecto a la morosidad activa de Trabajadores Independientes, las deudas menores a un año representan el 19.6%, las mayores a 10 años el 6.6%. Por otro lado, las deudas entre 1 y 3 años, más de 3 a 5 años y en el rango de 5 a 10 años, se distribuyen de una manera similar, dado que tienen concentraciones del 25.8%, 20.4% y 27.6% respectivamente, tal y como se muestra a continuación:

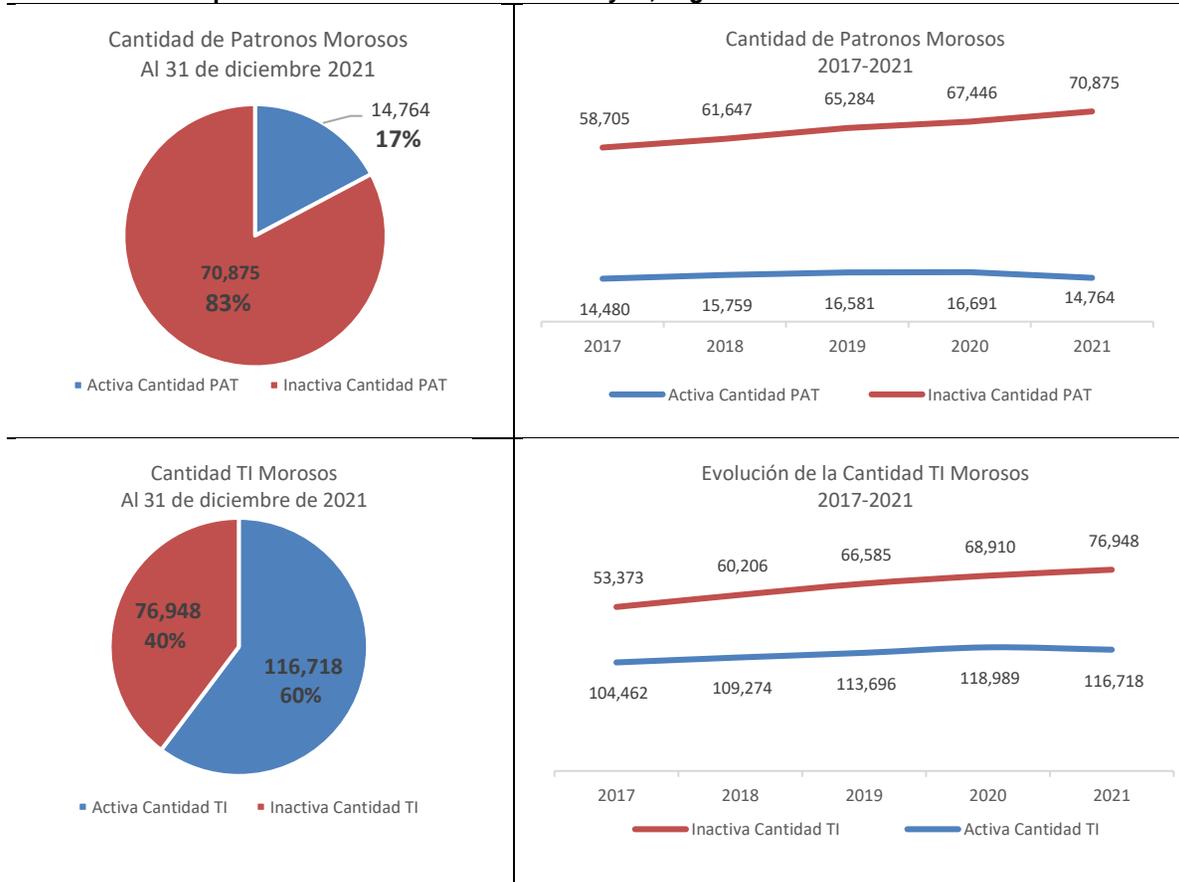
Cuadro 16
Composición de la Morosidad Activa Trabajador Independiente
Por Antigüedad de Saldos
Al 31 de diciembre 2021

CONCEPTO	2021
1 a 120 días	7.14%
De 121 a 365 días	12.46%
De 1 año a 3 años	25.82%
De 3 años a 5 años	20.38%
De 5 años a 10 años	27.57%
Más de 10 años	6.64%
* Cambia la distribución según antigüedad de saldos en 2021	

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los informes de morosidad elaborados por la Dirección de Cobros al 31 de diciembre de 2021.

A continuación, se muestra la composición de la morosidad, según su condición, es decir, activa o inactiva. En este caso los conceptos se utilizan para diferenciar si la morosidad corresponde a trabajadores independientes o patronos que en la actualidad a pesar de estar en morosidad continúan con su condición activa o si por el contrario suspendieron o finalizaron su actividad y por tanto se encuentran inactivos.

Gráfico 3
Composición de la Morosidad Patronal y TI, según condición activa e inactiva



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los informes de morosidad elaborados por la Dirección de Cobros al 31 de diciembre de 2021.



Según se muestra en el caso de los patronos, para diciembre de 2021 un 83% (70,875) de los patronos mantenía una morosidad inactiva, mientras que solo el 17% (14,764) se constituía en una morosidad activa, siendo esta última la que tendría mayores posibilidades de recuperación en vista de que en tesis de principio se trataría de un patrono que no ha cesado su actividad.

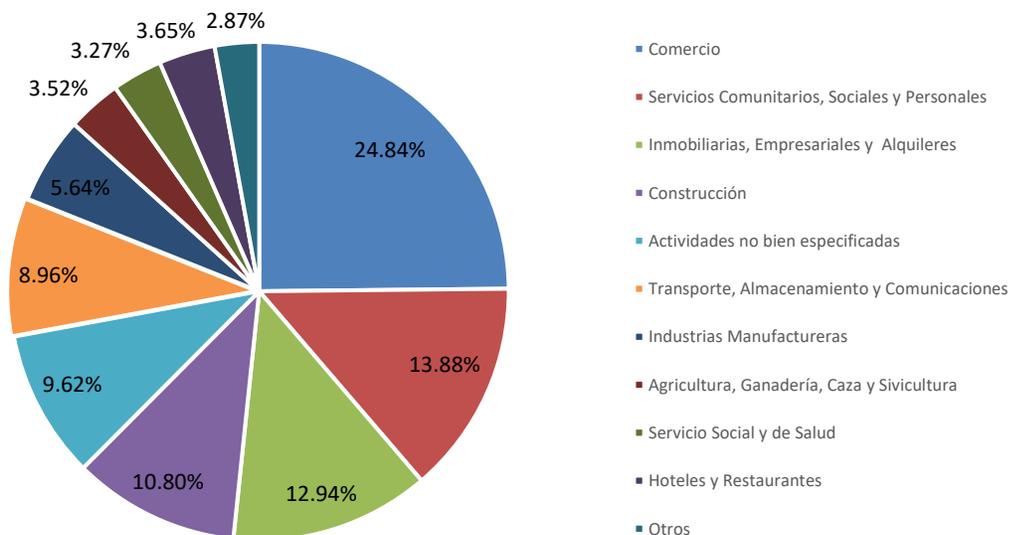
La evolución en cuanto a la cantidad de patronos morosos se muestra a la derecha del gráfico, donde es notoria la tendencia creciente en la cantidad de patronos morosos inactivos, mientras que los activos muestran un comportamiento estable desde el año 2017 hasta el 2021.

Por otro lado, los trabajadores independientes se componen de un 60% (116,718) de activos y un 40% (76,948) de inactivos, lo cual se constituye en una composición que propone una mayor incidencia de morosidad en trabajadores independientes que en tesis de principio aún mantienen su actividad económica.

En términos del comportamiento de la cantidad de trabajadores independientes morosos en el tiempo, se muestra en el gráfico un comportamiento similar al de los patronos, donde los trabajadores independientes inactivos crecen a un mayor ritmo en comparación a los activos que se mantienen estables.

Con el propósito de continuar el análisis y características de la morosidad de los Trabajadores Independientes, grupo contributivo que ostenta el mayor ritmo de crecimiento en este indicador, el siguiente gráfico muestra la composición de la morosidad, según su actividad económica, de conformidad con el informe de morosidad elaborado por la Dirección de Cobros con corte el 31 de diciembre de 2021, cuyo resultado no considera la morosidad menor a 30 días, ni los intereses.

Gráfico 4
Composición de la Morosidad de Trabajadores Independientes
Según actividad económica
Al 31 de diciembre de 2021



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Morosidad TI, diciembre 2021.



Del gráfico anterior, se observa que las actividades que presentan mayores niveles de morosidad en los trabajadores independientes se encuentran lideradas por el sector comercio con un 24.84%, luego los servicios comunitarios, sociales y personales 13.88%, seguidamente las actividades inmobiliarias, empresariales y alquileres con 12.94%, en cuarto lugar, la construcción con 10.80%. Otras actividades como las no especificadas, de transporte, almacenamiento y comunicaciones, manufactureras, agricultura, ganadería, caza y silvicultura, los servicios sociales y de salud, así como los hoteles y restaurantes, de manera individual no alcanzan al menos el 10% y de manera conjunta acumulan un 34.66%, finalmente otras actividades distintas a las anteriores solamente representan un 2.87%.

El tema de morosidad que presentan los trabajadores independientes, ha sido de discusión y análisis tanto por parte de la Administración como de este Órgano de Control, debido a ello, la Auditoría Interna ha destacado que son varios los aspectos vinculados con la figura de trabajador independiente que podrían estar incidiendo en el incremento de la morosidad de esta población, entre ellos; la falta de capacidad resolutoria para atender la demanda de solicitudes por suspensión y/o anulación de facturas pendientes de pago, una gestión cobratoria insuficiente y mecanismos de cobro poco efectivos (convenios y arreglos de pago). Así como imposibilidad de gestionar la morosidad de los trabajadores independientes, debido a las dificultades que representa la identificación, control y búsqueda de una población dispersa, sujeta a cambios en su residencia y al desarrollo de actividades que pueden ser informales.

También se evidenció que existían trabajadores independientes morosos, que registraban otra condición de aseguramiento, entre ellas; Asegurado Directo Asalariado, Asegurado Directo Voluntario, Asegurado Directo Pensionado por IVM, Asegurado por cuenta del Estado, así como Asegurado Directo Pensionado por RNC, a pesar de que estos mantienen una deuda representativa con la Institución, lo cual sugiere la necesidad de mejorar la precisión y cruce de los datos y un mayor análisis cuando se realice un aseguramiento, en virtud de que se han aprobado otras modalidades, a pesar de que un trabajador se encuentra en mora con la Caja.

2.5. Casos y Montos declarados de difícil cobro

La declaración de deudas en difícil cobro consiste en una separación de las deudas de patronos y trabajadores independientes que tienen menor posibilidad de recuperación. Lo anterior se realiza a nivel central y a nivel regional en las sucursales administrativas, observando una serie de criterios tales como la antigüedad de la deuda y la capacidad del deudor para honrar sus obligaciones mediante los mecanismos de cobro que dispone la institución, entre otros aspectos.

En razón de lo anterior, se presenta un detalle de la cantidad y monto de deudas que se han declarado en un estado de difícil recuperación desde el año 2012 hasta el año 2021, bajo el entendido que estos montos solamente se están agrupando o separando bajo este estado de difícil cobro y no se trata de deudas anuladas o descargadas, de manera que en el eventual caso de que se realice una revisión posterior podría determinarse la viabilidad de gestionar su cobro o bien si el patrono o trabajador independiente podría acercarse a honrar la deuda, estas sumas podrían recuperarse.

El detalle anual de las cifras que se han definido en la categoría de difícil recuperación en los últimos 10 años, tanto para Patronos, como para Trabajadores Independientes se observa a continuación:



Cuadro 17
Cantidad y montos de casos de Patronos y Trabajadores Independientes declarados de difícil cobro
Del 2012 a 2021
Montos en millones de colones

Año	Patrono		Trabajador Independiente	
	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto
2012	1,932	¢2,024.00	104	¢47.00
2013	4,721	¢15,789.00	310	¢210.00
2014	3,320	¢13,620.00	185	¢322.00
2015	1,955	¢5,792.00	246	¢330.00
2016	3,278	¢6,821.00	2,025	¢3,847.00
2017	3,456	¢8,597.00	2,034	¢2,806.00
2018	2,988	¢6,613.00	2,268	¢4,207.00
2019	2,959	¢6,311.00	3,138	¢6,224.00
2020	4,566	¢11,063.00	6,871	¢10,283.00
2021	3,590	¢3,817.00	3,575	¢4,872.00
Totales	32,765	¢80,447.00	20,756	¢33,148.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la Dirección de Cobros.

Como se muestra en el cuadro anterior, en el caso de patronos el monto total que se mantiene en el estado de difícil cobro desde el año 2012 asciende a ¢80,447 millones que equivale a 32,765 casos, mientras que en el caso de los trabajadores independientes el monto es de ¢33,148 millones que corresponden a 20,756 casos. En conjunto el monto clasificado como de difícil cobro es de ¢113,595 millones que representa un 11.80% de la morosidad total analizada anteriormente, es decir ¢961,957 millones.

En relación con el tema de deudas declaradas como de difícil recuperación, producto de un ejercicio realizado con la Dirección de Cobros y las Direcciones Regionales de Sucursales, se determinó que para gestionar esa deuda se ha venido operando de la siguiente manera; se solicita la certificación de personería jurídica, de bienes muebles e inmuebles, se establece el estado de inactividad, y se emite el dictamen de recuperabilidad, sin embargo, las acciones subsecuentes (desistimiento de los juicios en las instancias judiciales y pago de honorarios a los abogados externos) no se están llevando a cabo, o su ejecución es parcial.

La causa que ha originado que no se logre finalizar el proceso de declaratoria de difícil recuperación de la mayoría de esos casos, tal y como lo dicta la norma, se debe a que los recursos que se requieren a nivel presupuestario resultan elevados. Ahora bien, bajo este escenario, la Administración, debe considerar además del tema presupuestario, otros aspectos asociados a este proceso, y sus eventuales riesgos.

2.6. Cuentas por cobrar y Estimación por Incobrables

La Dirección de Cobros dispone de una metodología denominada: "Metodología de Cálculo para Estimación por Incobrables de las Cuentas por Cobrar CP y LP SEM e IVM", emitida en el 2014, cuyo objetivo en ese momento fue replantear la metodología de cálculo para la estimación por incobrables mediante el análisis de antigüedad y recuperación del grupo de cuentas por cobrar tanto del activo corriente como del activo no corriente de los Seguros de Salud y Pensiones.

Para su confección, utiliza como base el reporte de antigüedad de saldos morosos proveniente de SICERE, tanto de planillas ordinarias como adicionales. Para todas aquellas deudas de diez o más años de antigüedad, con respecto al año para el cual se calcula la estimación, se estima el 100% como reserva por dudoso cobro, esto por cuanto según la metodología en Costa Rica opera la prescripción decenal.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Con base en el reporte del SICERE, se analizan la evolución de los saldos para cada régimen (Salud o Pensiones) con el fin de determinar el porcentaje de recuperación.

El porcentaje de recuperación se calcula de la siguiente forma:

A = Saldo de morosidad del año 1 al 31 de diciembre del año 2

B= Saldo de morosidad del año 1 al 31 de diciembre del año 3.

C=Monto recuperado entre el año 2 y el año 3.

C= A - B

Finalmente, el porcentaje de recuperación (D):

D= (C/A) *100

Una vez calculados los porcentajes de recuperación para cada año, al 31 de diciembre de cada año de la serie utilizada, se obtiene el promedio simple de ellos. Dado que la matriz que se forma es triangular, deberá repetirse el último dato disponible esto con el fin de mantener la misma cantidad de información para calcular el porcentaje de recuperación promedio del año en revisión.

Es decir que, para la recuperación de los saldos, se toman los saldos de las cuentas al 31 de diciembre del año anterior con respecto a los saldos de las cuentas del año tras anterior y se restan para determinar cuánto se recuperó en ese periodo, ese monto recuperado se divide entre el saldo del año anterior para determinar el porcentaje de recuperación y de esta manera de acuerdo con la antigüedad de los saldos de las cuentas se aplica un porcentaje que oscila entre el 70% los más recientes y hasta un 100% para los saldos que superan los 10 años de vencidos en Trabajadores Independientes y en cuanto a patronos los porcentajes utilizados se encuentran entre un 3.27% los saldos más nuevos y hasta un 100% de incobrabilidad a partir de los 10 años de antigüedad, según se reporte en el auxiliar de cuentas por cobrar.

Tanto para Patronos, como para Trabajadores Independientes se utiliza la misma metodología, cuyos resultados obtenidos de los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2021, reflejan los siguientes datos de Estimación por Incobrables considerando los saldos de las cuentas por cobrar correspondientes.

Cuadro 18
Resumen de cuentas por cobrar Patronos, Trabajadores Independientes y Servicios Médicos, según estado de la cuenta para SEM e IVM
Por el período terminado al 31 de diciembre de 2021
Cifras en millones de colones

ESTADO DE LA CUENTA POR COBRAR SEGURO DE SALUD Y PENSIONES	PATRONOS PÚBLICOS Y PRIVADOS	TRABAJADOR INDEPENDIENTE	SERVICIOS MÉDICOS	TOTAL CXC
CORTO PLAZO				
Cobro Oport.y Administ.	42,339.28	53,350.69	28,122.20	123,812.16
Cobro Judicial	170.51	40.22	78.10	288.84
Convenios De Pago	63,989.14	1,987.92	15,333.39	81,310.45
Arreglos De Pago	103.62	3.86	193.00	300.48
INTERESES CORTO PLAZO				
Cobro Oport.y Administ.	1,312.23	1,974.25	-	3,286.48
Cobro Judicial	12.35	3.60	-	15.95
Convenios De Pago	344.78	485.72	-	830.49
Arreglos De Pago	0.12	0.04	-	0.16

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

LARGO PLAZO				
Cobro Oport.y Administ.	98,644.49	206,884.65	63,786.42	369,315.57
Cobro Judicial	63,640.84	23,486.81	14,314.74	101,442.39
Convenios De Pago	65,963.47	13,507.19	16,987.75	96,458.42
Arreglos De Pago	7,047.68	717.53	1,492.61	9,257.82
INTERESES LARGO PLAZO				
Cobro Oport.y Administ.	25,149.28	53,734.21	-	78,883.49
Cobro Judicial	38,792.33	11,719.48	-	50,511.81
Convenios De Pago	14,862.73	3,124.70	-	17,987.43
Arreglos De Pago	2,176.69	186.78	-	2,363.47
TOTAL CUENTAS POR COBRAR	424,549.53	371,207.67	140,308.21	936,065.41
Para el Seguro de Salud	69.54%	50.01%	97.96%	66.05%
Para el Seguro de Pensiones	30.46%	49.99%	2.04%	33.95%
ESTIMACIÓN INCOBRABLES	(141,745.32)	(238,805.30)	-	(380,550.61)
CUENTAS POR COBRAR NETAS	282,804.22	132,402.37	140,308.21	555,514.80
Porcentaje Estimación sobre Cuentas por cobrar	33%	64%	0%	41%

Fuente: Elaboración propia con base en los balances de comprobación de los Estados Financieros no Auditados con corte el 31 de diciembre de 2021.

De la información anterior, se observa que el porcentaje de la Estimación por Incobrables sobre los saldos de las Cuentas por Cobrar corresponde a 33% para Patronos Públicos y Privados, así como un 64% para Trabajadores Independientes, además, se determinó que lo pendiente por recuperar por el concepto de Servicios Médicos no se dispone de una cuenta de estimación para incobrables.

Al dividir el monto total de Estimación por Incobrables entre el saldo total de las cuentas por cobrar de Patronos y Trabajadores Independientes de SEM e IVM, se obtiene que, al 31 de diciembre de 2021, lo estimado representa el 41%.

Sobre Trabajador Independiente es importante resaltar que la estimación por incobrable supera el 60%, es decir, más de la mitad de los recursos por cobrar para este grupo contributivo se encuentran contablemente registrados como incobrables.

Respecto a la metodología vigente para la estimación de cuentas incobrables en los conceptos de cuotas obrero-patronales la Auditoría Externa ha sido reiterativa señalando algunas oportunidades de mejora, plasmadas en una serie de recomendaciones tanto de las Cartas de Gerencia del Seguro de Salud, como del Seguro de Pensiones, a saber:

- Analizar la política de estimación de la Institución con el fin de que se realicen las modificaciones necesarias, de forma que se adopte una determinación razonable para la estimación de las cuentas por cobrar de trabajadores independientes.
- Realizar una revisión de la metodología de estimación dado que hay montos de difícil recuperación que no están siendo cubiertos por la estimación que está establecida actualmente.
- Realizar un análisis de antigüedad de saldos del total de cuentas por cobrar y un análisis de la probabilidad de recuperación de dichos saldos.



- Se recomienda a la Administración diseñar una herramienta que le permita realizar un análisis de recuperabilidad para las cuentas por cobrar de servicios médicos, lo cual facilitará el proceso de registro de la estimación por incobrables y de esta manera mostrar los saldos razonablemente en los estados financieros.

Al respecto, es importante indicar que este Órgano de Fiscalización y Control de conformidad con los criterios de objetividad e independencia que caracterizan la labor de auditoría tanto interna como externa y considerando de las Directrices para la contratación de servicios de auditoría externa en el sector Público (D-3-2009-CO-DFOE), emitidas por la Contraloría General de la República, concretamente el artículo 9 inciso d) que indica que la Auditoría Interna debe dar seguimiento a las recomendaciones y recomendaciones derivadas del servicios de auditoría, ha gestionado de manera periódica los seguimientos respectivos, determinándose a la fecha que se mantienen en proceso las citadas recomendaciones.

3. FLEXIBILIDAD DE MEDIDAS PARA ACUERDOS DE PAGO

La Gerencia Financiera como parte de las acciones para promover la reactivación económica del país en materia de empleo, propuso medidas que mejoraran las condiciones para formalizar acuerdos de pago en caso de morosidad. De manera tal que en el artículo 5 de la sesión 9043 celebrada el 19 de julio de 2019, esa Junta Directiva conoció la propuesta de flexibilización para suscribir acuerdos de pago, mediante 8 medidas transitorias, a saber:

1. Disminución de la tasa de interés.
2. Aumento de plazos máximos para formalizar acuerdos de pago.
3. Disminución del porcentaje del pago inicial para los trabajadores independientes.
4. Ampliación del plazo de finalización por incumplimiento de convenios de pago.
5. Inclusión de los gastos de formalización como parte del acuerdo de pago en deudas menores a ₡1 millón.
6. Ampliación de plazo para cuotas “pago único de intereses” en convenios de pago.
7. Disminuir el requisito del porcentaje amortizado para readecuaciones de convenios de pago.
8. Disminución del porcentaje de cobertura de los fiadores en arreglo de pago con garantía fiduciaria.

Al respecto, es importante señalar que estas medidas aprobadas por ese órgano colegiado inicialmente fueron propuestas por un plazo de 1 año, sin embargo, por recomendación de la Gerencia Financiera, en consideración de las implicaciones de la pandemia del COVID-19 en la actividad económica, en el artículo 2 de la sesión 9106, celebrada el 22 de junio de 2020 se aprobó una prórroga en la aplicación de estas medidas transitorias hasta el 31 de diciembre de 2020.

En ese orden de ideas, en el artículo 44 de la sesión 9145 del 10 de diciembre de 2020 y el artículo 5 de la sesión 9191 del 29 de junio de 2021, se aprobó extender su aplicación hasta el 30 de junio de 2021 y 30 de junio de 2022, respectivamente.

La situación actual de las medidas mencionadas y su comparación con las condiciones del Reglamento que regula la formalización de acuerdos de pago por deudas a patronos y trabajadores independientes con la CCSS, se pueden resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 19
Comparación de las medidas transitorias para suscripción de acuerdos de pago
y las condiciones del Reglamento vigente
Al 10 de marzo de 2022.

Medidas	Condiciones Reglamento Vigente	Medidas Transitorias
Tasa de interés para los acuerdos de pago.	Según artículo 8. Es igual a la tasa activa bancaria en la actividad de vivienda de bancos estatales. (febrero 2022= 5.35%)	Según transitorio II. Es igual a la tasa básica pasiva más un punto porcentual. (febrero 2022=3.05%+1%=4.05%)
Plazo máximo de arreglos y convenios de pago.	Según artículos 13 y 17. Arreglos: -12 años para garantías y cédulas hipotecarias 1er grado, fideicomisos de bienes inmuebles con CCSS como fideicomisario principal. -7 años para el resto de las garantías. Convenios: -3 años para patronos. -4 años para trabajadores independientes.	Según transitorio III. Arreglos: -15 años para garantías y cédulas hipotecarias 1er grado, fideicomisos de bienes inmuebles con CCSS como fideicomisario principal. -8 años para el resto de las garantías. Convenios: -4 años para patronos. -5 años para trabajadores independientes.
Requisitos Convenios de pago	Según artículo 13. Patronos privados: Se requiere cancelar los aportes de LPT, intereses, gastos judiciales y administrativos, así como denuncias penales presentadas. -36 meses. -42 meses. Adicional se cancela un 5% de la deuda. -48 meses. Adicional se cancela un 10% de la deuda. Según artículo 17. Trabajadores Independientes: Se requiere un porcentaje de la deuda por cuotas atrasadas. -12 meses. 15% -24 meses. 18% -36 meses. 20% -42 meses 25% -48 meses 30%	Según Transitorio III. Patronos privados: Se requiere cancelar los aportes de LPT, intereses, gastos judiciales y administrativos, así como denuncias penales presentadas. -48 meses -54 meses. Adicional se cancela un 3.5% de la deuda. -60 meses. Adicional se cancela un 7% de la deuda. Trabajadores Independientes: Se requiere un porcentaje de la deuda por cuotas atrasadas. -12 meses. 10% -24 meses. 13% -36 meses. 15% -42 meses. 18% -48 meses. 20% -60 meses. 25%
Finalización por incumplimiento de convenio	Según artículo 4. Se finaliza por incumplimiento si se incurre en mora por más de 60 días naturales.	Según Transitorio IV. Se finaliza por incumplimiento si se incurre en mora por más de 90 días naturales.
Gastos de formalización	Según artículo 10. Se establece como un requisito previo para formalizar un acuerdo de pago.	Según Transitorio V. Para deudas inferiores a un millón de colones los gastos de formalización se pueden incluir como parte del convenio.
Plazo pago único de interés en convenios de pago	Según artículo 12. Se establece la posibilidad de pago único de interés por un plazo máximo de un año y el resto del plazo una cuota nivelada.	Según Transitorio VI. Se establece la posibilidad de pago único de interés por un plazo máximo de dos años y el resto del plazo una cuota nivelada.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

<p>Readecuaciones de convenios de pago.</p>	<p>Según artículo 14. En los casos que se genera morosidad posterior a la firma del convenio de pago.</p> <p>Patronos privados.</p> <p><u>Primera readecuación.</u></p> <p>-Al día con cuotas del convenio. Se puede readecuar la totalidad de la deuda cancelando un 25% del monto principal del convenio.</p> <p>-Atrasado con cuotas o incumplido. Se puede readecuar el total de la deuda cancelando un 50% del monto principal y los intereses corrientes y moratorios.</p> <p><u>Segunda readecuación.</u></p> <p>Se ha pagado al menos el 35% del monto principal de la primera readecuación.</p> <p>Según artículo 18. Trabajadores Independientes.</p> <p><u>Primera readecuación.</u></p> <p>-Al día con cuotas del convenio. Se puede readecuar la totalidad de la deuda cancelando un 25% del monto principal del convenio y 20% de las cuotas de TI posteriores.</p> <p>-Atrasado con cuotas o incumplido. Se puede readecuar el total de la deuda cancelando un 50% del monto principal y los intereses corrientes y moratorios, además del 20% de las cuotas de TI posteriores.</p> <p><u>Segunda readecuación.</u></p> <p>Se ha pagado al menos el 35% del monto principal de la primera readecuación y 20% de las cuotas de TI posteriores.</p>	<p>Según Transitorio VII. En los casos que se genera morosidad posterior a la firma del convenio de pago.</p> <p>Patronos privados</p> <p><u>Primera readecuación.</u></p> <p>-Al día con cuotas del convenio. Se puede readecuar la totalidad de la deuda cancelando un 20% del monto principal del convenio.</p> <p>-Atrasado con cuotas o incumplido. Se puede readecuar el total de la deuda cancelando un 35% del monto principal y los intereses corrientes y moratorios.</p> <p><u>Segunda readecuación.</u></p> <p>Se ha pagado al menos el 30% del monto principal de la primera readecuación.</p> <p>Trabajadores Independientes.</p> <p><u>Primera readecuación.</u></p> <p>-Al día con cuotas del convenio. Se puede readecuar la totalidad de la deuda cancelando un 20% del monto principal y 20% de las cuotas de TI posteriores.</p> <p>-Atrasado con cuotas o incumplido. Se puede readecuar el total de la deuda cancelando un 35% del monto principal y los intereses corrientes y moratorios, además del 20% de las cuotas de TI posteriores.</p> <p><u>Segunda readecuación.</u></p> <p>Se ha pagado al menos el 30% del monto principal de la primera readecuación y 20% de las cuotas de TI posteriores.</p>
<p>Garantía Fiduciaria</p>	<p>Según artículo 5. El ingreso neto del fiador o fiadores debe cubrir al menos el 15% del monto adeudado.</p>	<p>Según el Transitorio VIII. El ingreso neto del fiador o fiadores debe cubrir al menos el 12% del monto adeudado.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento que regula la formalización de acuerdos de pago por deudas de patronos y trabajadores independientes con la CCSS y los acuerdos de Junta Directiva relacionados.



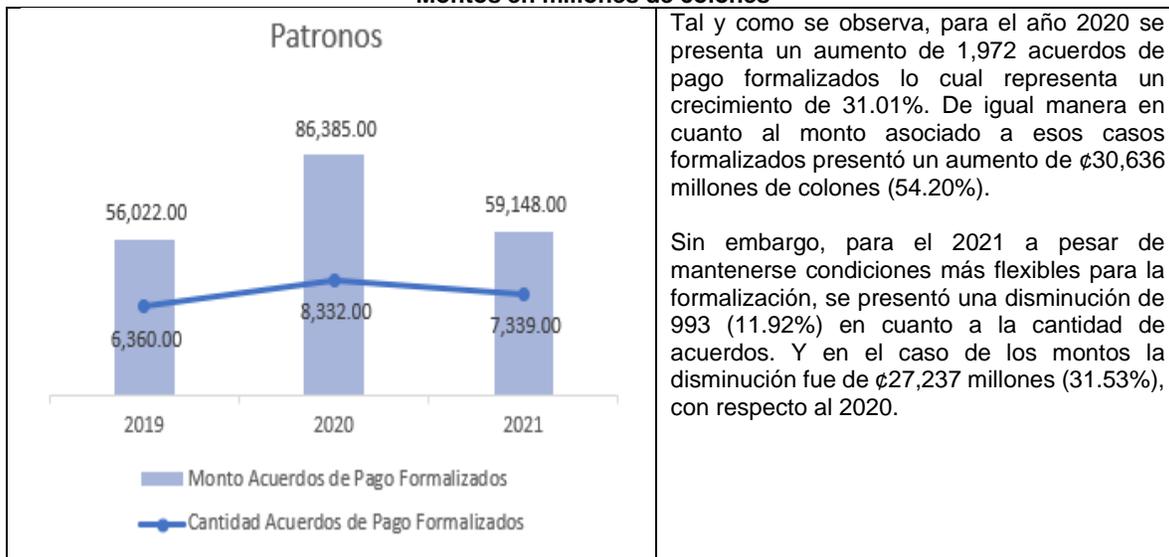
En ese contexto, además de las medidas mostradas en el cuadro anterior, las cuales se han mantenido vigentes desde su aprobación por parte de la Junta Directiva en el artículo 5 de la sesión 9043, del 19 de julio de 2019 y su debida publicación en el diario oficial La Gaceta, hasta la actualidad (marzo de 2022), con autorización para extenderse hasta junio de 2022, de conformidad con el artículo 5 de la sesión 9191 del 29 de junio de 2021, se han adoptado otras medidas en el marco de la pandemia por COVID-19, como es el caso de los acuerdos adoptados en el artículo 4 de la sesión 9086 del 17 de marzo de 2020, que incluyeron medidas excepcionales para patronos y trabajadores independientes que incurrieran en morosidad entre el 01 de febrero de 2020 y hasta el 30 de junio de 2020, tales como:

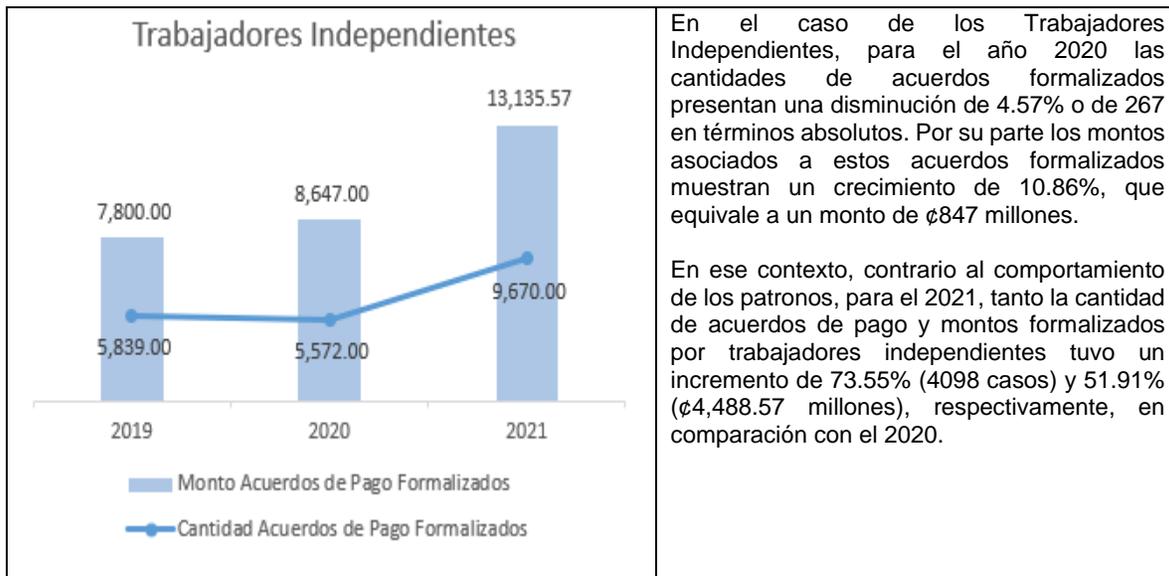
- Eliminación del requisito del monto a amortizar (20%, 35%, 50%)
- Inclusión de la totalidad del saldo e intereses en readecuaciones de convenios de pago.
- Inclusión de gastos de formalización en el acuerdo.
- En convenios de patronos debe incluirse el pago previo y completo de la Ley de Protección al Trabajador.
- En convenios para trabajadores independientes debe incluirse el pago previo de 5% del total de cuotas atrasadas.
- El deudor para acceder a estas condiciones debe presentar una declaración jurada en la que se haga constar la afectación económica producto de la pandemia por COVID-19.
- Igualar la tasa de interés de los acuerdos de pago a la Tasa Básica Pasiva más un punto porcentual.
- Postergar hasta el 30 de junio de 2020 las gestiones de cobro a patronos y trabajadores independientes, tales como los procedimientos de cierre de negocio, presentación de demandas civiles y denuncias por retención indebida. Siempre y cuando no se incurra en prescripciones.

Esta última medida relacionada con la postergación de las gestiones de cobro fue prorrogada hasta el 30 de setiembre de 2020, en el artículo 2 de la sesión 9106 celebrada el 22 de junio de 2020, con la excepción de que se debía retomar la notificación de avisos de cobro con el propósito de incentivar la recuperación de las sumas adeudadas.

Particularmente, sobre la efectividad de estas medidas se puede establecer una relación con respecto al comportamiento de la cantidad de acuerdos de pago formalizados, al igual que los montos relacionados, de manera que se incluye el siguiente gráfico:

Gráfico 5
Cantidad y monto formalizado de acuerdos de pago.
Para los periodos terminados al 31 de diciembre de 2019 a 2021
Montos en millones de colones





En el caso de los Trabajadores Independientes, para el año 2020 las cantidades de acuerdos formalizados presentan una disminución de 4.57% o de 267 en términos absolutos. Por su parte los montos asociados a estos acuerdos formalizados muestran un crecimiento de 10.86%, que equivale a un monto de ¢847 millones.

En ese contexto, contrario al comportamiento de los patronos, para el 2021, tanto la cantidad de acuerdos de pago y montos formalizados por trabajadores independientes tuvo un incremento de 73.55% (4098 casos) y 51.91% (¢4,488.57 millones), respectivamente, en comparación con el 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de morosidad patronal y TI de la Dirección de Cobros al 31 de diciembre de 2019, 2020 y 2021.

De los gráficos anteriores, se puede concluir que, durante el año 2020 con las medidas de flexibilización vigentes, en el caso de los patronos se muestra una evidente mejoría en los indicadores de cantidad y monto de acuerdos de pago formalizados, lo cual se desmejora para el año 2021. Sin embargo, en el caso de los trabajadores independientes no fue hasta el año 2021, donde se muestra un aumento tanto en la cantidad como el monto de los acuerdos de pago formalizados. Al respecto, vale la pena señalar que no se observa una clara relación entre la flexibilización de las medidas y el aumento de los acuerdos de pago formalizados.

En esos términos, es a través de los arreglos y convenios de pago que un trabajador independiente puede normalizar su situación de morosidad con la CCSS, no obstante, este Órgano de Control ha identificado en los últimos años algunas situaciones que se han presentado a raíz de la formalización de arreglos y convenios de pago.

Por ejemplo, se ha identificado que no la totalidad de los casos formalizados se concluyen satisfactoriamente, si no que se presenta incumplimiento de las condiciones pactadas o existe retraso en el pago de una o más cuotas. Sin considerar en primera instancia que antes de formalizar deben cancelar algunos rubros de la deuda o conceptos según sea el caso, además de gastos administrativos, judiciales y de formalización, honorarios; lo cual podría limitar el acceso a la suscripción de acuerdos.

4. COSTO DE LA GESTIÓN DE COBRO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL

Para lograr la recuperación de las cifras adeudadas por Patronos y Trabajadores Independientes, la Institución debe realizar una serie de esfuerzos que representan a su vez la erogación de recursos financieros internos, en este sentido, en el presente apartado se exponen los costos que asume la Caja con motivo de la gestión cobratoria, tanto administrativa como judicial.

La Auditoría Interna identificó la elaboración de dos documentos emitidos por el Área de Contabilidad de Costos de la Gerencia Financiera, mediante los cuales se desarrolló en primera instancia la metodología para la estimación de los costos originados por la gestión cobratoria en las Direcciones Regionales y de seguido la estimación del costo en el Nivel Central, de manera que a continuación se resumen los principales elementos observados:



4.1 Costos de la Gestión Cobratoria Direcciones Regionales de Sucursales

La Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, Jefe del Área Contabilidad de Costos, presentó ante el Área Gestión de Cobro a Patronos, mediante oficio ACC-914-2017 del 28 de julio de 2017, un estudio denominado “Estimación Costo Gestión Cobro Administrativo y Gestión Cobro Judicial a nivel nacional”, cuya metodología consistió en establecer el costo del proceso de acuerdo con los servicios personales, insumos, gastos indirectos y gastos administrativos, asociados a una serie de actividades identificadas mediante la aplicación de encuestas para constatar el tiempo aplicado a cada proceso y respectiva producción, determinándose el siguiente valor por cada caso tramitado:

Tabla 1
Costos Gestión Cobratoria Dirección Regionales de Sucursales
Al julio 2017

Cobro Administrativo	Cobro Judicial
₡31.417,05	₡234.911,98

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio presentado en oficio ACC-914-2017 del 28 de julio de 2017.

Las actividades consideradas dentro del proceso de costeo que realizan las diferentes sucursales en la gestión de cobro administrativo y judicial para patronos y trabajadores independientes se resumen a continuación:

4.2.1 Actividades de Cobro Administrativo Sucursales:

- Análisis del pendiente patronos y trabajadores independientes.
- Emisión del aviso de cobro de patronos y trabajadores independientes.
- Realizar notificaciones del patrono/trabajadores independientes en el lugar donde ejerce la actividad.
- Registro en SICERE de la notificación (cambio de estado de la factura) y anotaciones en la hoja de ruta e inclusión de gastos administrativos.
- Emisión de certificación vía civil y penal
- Otras que a su criterio se encuentren dentro de la gestión de cobro administrativo de los rubros señalados.

4.2.2 Actividades de Cobro Judicial Sucursales:

- Coordinación previa y entrega de la certificación al abogado externo e interno.
- Actualización en SICERE de las gestiones y estados procesales del Juicio.
- Confección del expediente de Cobro Judicial.
- Trámite del pago de honorarios y costas procesales al abogado externo.
- Declaratoria de Dificil Recuperación.
- Actualización de la información en la herramienta de abogados externos.
- Fiscalización y seguimiento de las gestiones realizadas por los abogados externos.
- Otras que a su criterio se encuentran dentro de la gestión de Cobro Judicial de los rubros antes señalados.

La segregación de los costos por Dirección Regional y tipo se encuentra a continuación:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

**Tabla 2. Costos Gestión Dirección Regionales de Sucursales
Cobro Administrativo
Al julio 2017**

Dirección Regional	Subtotal (MO)+(I)+(GI)	Gastos Administrativos 25%	Gasto Total	Avisos de Cobro	Promedio Avisos de Cobro	Costo gestión administrativo
DR Central de Sucursales	18,654,707.96	4,663,676.99	23,318,384.95	7858	655	35,386.08
DR Sucursales Huetar Norte	17,040,834.26	4,260,208.57	21,301,042.83	10301	858	25,939.44
DR Sucursales Chorotega	6,405,879.80	1,601,469.95	8,007,349.75	5627	469	23,087.48
DR Sucursales Brunca	11,735,581.92	2,933,895.48	14,669,477.40	3868	322	48,265.02
DR Sucursales Huetar Atlántica	4,189,166.01	1,047,291.50	5,236,457.51	4230	353	24,407.25
Costo Administrativo Ponderado	58,026,169.95	14,506,542.49	72,532,712.44	31,884	2,657	31,417.05

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio presentado en oficio ACC-914-2017 del 28 de julio de 2017.

Donde: MO: Mano de Obra Directa, I: Insumos, GI: Gastos Indirectos

Tal y como se observa, considerando una serie de variables como mano de obra, insumos, gastos indirectos, gastos administrativos y un promedio de 2657 avisos de cobro, el costo unitario para gestionar la recuperación administrativa en las Direcciones Regionales de Sucursales asciende en promedio a ₡31,417.05.

**Tabla 3
Costos Gestión Dirección Regionales de Sucursales
Cobro Judicial
Al julio 2017**

Dirección Regional	Subtotal (MO)+(I)+(GI)	Gastos Administrativos 25%	Gasto Total	Avisos de Cobro	Promedio Avisos de Cobro	Costo de la gestión administrativo
DR Central de Sucursales	8,710,007.27	2,177,501.82	10,887,509.09	1281	107	326,604.35
DR Sucursales Huetar Norte	6,390,863.42	1,597,715.86	7,988,579.28	371	31	296,625.73
DR Sucursales Chorotega	5,327,639.38	1,331,909.85	6,659,549.23	697	58	171,308.61
DR Sucursales Brunca	6,475,060.22	1,618,765.06	8,093,825.28	393	33	278,943.87
DR Sucursales Huetar Atlántica	2,737,105.62	684,276.41	3,421,382.03	769	64	101,077.42
Costo Administrativo Ponderado	29,640,675.91	7,410,168.98	37,050,844.89	3,511	293	234,911.98

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio presentado en oficio ACC-914-2017 del 28 de julio de 2017.

Donde: MO: Mano de Obra Directa, I: Insumos, GI: Gastos Indirectos

De la tabla anterior se determina que, considerando una serie de variables como mano de obra, insumos, gastos indirectos, gastos administrativos y un promedio de 293 avisos de cobro, el costo unitario para gestionar la recuperación judicial en las Direcciones Regionales de Sucursales asciende en promedio a ₡234,911.98.

4.2 Costos de la Gestión Cobratoria Nivel Central

La Licda. Azyhadee Picado Vidaurre, jefe del Área Contabilidad de Costos, presentó mediante oficio ACC-821-2019 del 18 de junio de 2019, un estudio de actualización del Costo de la Gestión Cobratoria Administrativa, Judicial y Trabajadores Independientes, realizado en las unidades adscritas a la Dirección de Cobros por concepto de cuotas obrero-patronales y TI, determinándose el siguiente valor por cada caso tramitado:

**Tabla 4
Costos Gestión Cobratoria Nivel Central
Al junio 2019**

Cobro Administrativo Patronos	Cobro Judicial Patronos	Cobro Trabajador Independiente
₡395.888,01	₡190.503,13	₡408.198,99

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio presentado en oficio ACC-821-2019 del 18 de junio de 2019.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Para determinar el monto anterior, se consideraron las erogaciones por servicios personales, materiales y suministros, gastos indirectos y otros gastos de todos los procesos asociados en las siguientes unidades: Área Gestión de Cobros a Patronos, Subárea Costo Administrativo, Subárea Cobro Judicial y Área Gestión de Cobro a Trabajadores Independientes, así como las actividades que proporcionalmente reportan para cada una de las anteriores actividades por parte del Área Gestión de Cobro a Patronos y el Call Center, cuya proporción se calcula en el documento analizado por esta Auditoría, considerando un promedio mensual de casos atendidos, tal y como se resumen en las siguientes tablas:

Tabla 5
Resumen de Costos Totales y Unitarios por Actividad Nivel Central
Cobro Administrativo Patronos
Al junio 2019

Actividad	Total (*)	Promedio de casos	Costo Unitario por Actividad
Gestión Avisos de Cobro Patronos Activos	11,618,049.66	1981	5,864.25
Gestión Avisos de Cobro Patronos Inactivos	7,745,366.44	667	11,612.24
Emisión Certificaciones de cobro civil y penal	7,745,366.44	484	16,016.61
Gestión Cobro Convenios Administrativos	3,872,683.22	103	37,507.82
Gestión Cobro Arreglos de Pago Incumplidos	3,872,683.22	51	76,309.03
Gestión Cobro Cheques Debitados	2,710,878.25	12	227,486.29
Estudio Bienes Muebles o Inmuebles	1,161,804.97	55	21,091.77
TOTAL	€38,726,832.20	3,353.00	€395,888.01

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio presentado en oficio ACC-821-2019 del 18 de junio de 2019.

* Se incluye costos estimados de cobro administrativo, así como las actividades de apoyo que realiza el Área Gestión de Cobros a Patronos y Centro de Atención Telefónica. Adicionalmente el 25% Gastos Administrativos.

De la tabla anterior se observa que considerando las diferentes actividades y un promedio 3353 casos, el costo unitario para gestionar la recuperación administrativa a patronos asciende a €395,888.01.

Tabla 6
Resumen de Costos Totales y Unitarios por Actividad Nivel Central
Cobro Judicial Patronos
Al junio 2019

Actividad	Total (*)	Promedio de casos	Costo Unitario por Actividad
Asignación de casos para el trámite judicial (abogado externo e interno)	3,921,671.08	368	10,659.13
Elaboración de Demandas (Abogado Interno)	6,866,298.82	89	76,789.92
Actualización casos sistemas de información	17,399,304.46	1985	8,767.60
Evaluación y seguimiento abogados externos	7,413,762.32	0	-
Gestión y pago de honorarios (Comp revisados, solíc.y cancelados)	2,180,585.27	356	6,120.94
Terminación procesos judiciales	6,764,831.02	507	13,347.25
Declaratoria de difícil recuperación	6,303,440.91	84	74,818.29
TOTAL	€50,849,893.88	3,389.00	€190,503.13

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio presentado en oficio ACC-821-2019 del 18 de junio de 2019.

* Se incluye costos estimados de cobro judicial, así como las actividades de apoyo que realiza el Área Gestión de Cobros a Patronos y Centro de Atención Telefónica. Adicionalmente el 25% Gastos Administrativos.

Tal y como se observa, considerando las diferentes actividades y un promedio 3389 casos, el costo unitario para gestionar la recuperación judicial a patronos asciende a €190,503.13.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Tabla 7
Resumen de Costos Totales y Unitarios por Actividad Nivel Central
Cobro a Trabajadores Independientes
Al junio 2019

Actividad	Total (*)	Promedio de casos	Costo Unitario por Actividad
Cobro Administrativo	4,609,359.29	2108	2,186.69
Cobro Judicial	9,389,932.57	371	25,287.07
Difícil Recuperación	1,110,238.35	44	25,473.92
Cierre de Negocios	633,551.89	13	49,049.18
Adecuaciones de pago	3,982,774.23	103	38,730.38
Liquidación y mantenimiento de cuentas	4,991,049.58	56	89,258.71
Anulación de cuotas	4,437,648.27	238	18,658.65
Estudio de Servicios Médicos	1,090,288.31	7	159,554.39
TOTAL	€30,244,842.49	2,940.00	€408,198.99

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio presentado en oficio ACC-821-2019 del 18 de junio de 2019.

* Se incluye costos estimados del Área Gestión de Cobro TI, Centro de Atención Telefónica. Adicionalmente el 25% Gastos Administrativos.

Según la tabla anterior, considerando las diferentes actividades y un promedio 2940 casos, el costo unitario para gestionar la recuperación de cifras a trabajadores independientes asciende a €408,198.99.

De los estudios de costos efectuados, se destaca que la diferencia del monto unitario entre el nivel regional y central obedece principalmente a que la estructura establecida en la Dirección de Cobros es más amplia, por ejemplo, para el tratamiento de morosidad a patronos existe un área con dos subáreas, que disponen de jefes, profesionales y personal técnico administrativo involucrado en un 100%, además se dispone de un Call Center que dedica el 95% del tiempo a efectuar notificaciones de cobros a patronos y a trabajadores independientes, mientras que en sucursales, el personal designado para estos casos en promedio es un funcionario con perfil de técnico o asistente administrativo que se apoya de la labor del Administrador de Sucursal, quien designa parcialmente su tiempo, lo que ocasiona que los importes de servicios personales generen brechas en el costo administrativo para una tarea similar.

Finalmente, se colige la necesidad de efectuar una valoración del costo unitario por cada gestión de cobro realizada, sea esta de carácter administrativo o judicial en el Nivel Central y/o Regional, en el sentido de que el costo de la recuperación de las cifras podría eventualmente ser mayor en algunos casos a la deuda gestionada, así mismo, conviene resaltar que el costo es variable y puede cambiar en el tiempo, en virtud de que se asocia a diversas partidas como servicios personales, costos indirectos y otros aspectos asociados a la distribución de las tareas que se ejecutan para la cobranza a Patronos o Trabajadores Independientes, lo cual refiere a la necesidad de valorar la periodicidad con la que se deban de actualizar y oficializar las metodologías de identificación de costo vigentes, con el propósito de que se puedan aportar mayores elementos en la toma de decisiones.

Por otra parte, la Gerencia Financiera conjuntamente con la Dirección de Cobros, ha venido impulsando una serie de iniciativas denominadas "la transformación del proceso de gestión de cobro", aunado a ello, la Junta Directiva mediante los acuerdos; artículo 42 de la sesión 8705 del 27 de marzo 2014; artículo 35 parte 2 de la sesión 8765 del 26 de febrero 2015; artículo 35 parte 3 de la sesión 8765 del 26 de febrero 2015 y art. 3 de la sesión 8939 en lo competente a cobros, solicitó entre otros aspectos, la definición de un nuevo modelo de gestión del cobro judicial que incluya la forma de pago de los honorarios a cargo de los abogados externos que realizan estos procesos judiciales.



En ese sentido, el 25 de febrero de 2019, la Gerencia Financiera presentó ante la Junta Directiva el modelo de gestión judicial solicitado, mismo que fue conocido y aprobado por dicho órgano colegiado. Entre las justificaciones que motivaron la implementación de este modelo de cobro con recursos institucionales, se cita que la cantidad de casos susceptibles de ser trasladados a las instancias judiciales se disminuiría considerablemente, a raíz de la aplicación de los criterios estandarizados de la selección, de manera que esa labor podía ser asumida por los abogados internos de las Direcciones Regionales de Sucursales y de la Dirección de Cobros.

Ahora bien, esta situación implicó que a finales del 2019, se diera inicio por parte de la Dirección de Cobros como por las Direcciones Regionales de Sucursales, con la labor de depuración de los casos que hasta el momento han sido gestionados por los abogados internos, así como llevar a cabo un análisis de otras labores que tienen encomendadas a esos profesionales en derecho, con el fin de determinar cuáles de esas labores pueden ser asignadas a colaboradores administrativos, esto con el fin de que los abogados internos, asuman la gestión de los nuevos procesos cobratorios ante las instancias judiciales tanto de adeudos patronales como de trabajadores independientes.

Los resultados derivados de un diagnóstico realizado por las Direcciones Regionales de Sucursales, permitieron evidenciar que la demanda de servicios de los casos de cobro judicial es mayor a la capacidad resolutoria con que disponen esas direcciones, que no poseen personal de apoyo para labores secretariales, mensajeros, choferes, que los abogados no cuentan con un espacio exclusivo y privado para llevar a cabo las audiencias virtuales, además se carece de un sistema automatizado mediante el cual se incluya y dé seguimiento a las demandas de los procesos monitorios, se dispone de poca experiencia en temas de cobro judicial y materia registral, y existe una alta demanda de otras tareas fuera de la gestión cobratoria que requieren de la participación del abogado interno, entre otros puntos.

5. GESTIÓN DE INSPECCIÓN A NIVEL INSTITUCIONAL

En la Caja Costarricense de Seguro Social la labor de aseguramiento de los trabajadores según su condición de asalariados o no asalariados, así como ejercer la fiscalización a la población patronal y de trabajadores independientes, son funciones que le han sido encomendadas a la Dirección de Inspección y a las Direcciones Regionales a través de sus sucursales. Para lo anterior, se realizan una serie de actividades, entre ellas; la ejecución de investigaciones por concepto de inscripciones y reanudaciones patronales, planillas adicionales por omisión de trabajadores y subdeclaración de salarios, atención de denuncias de trabajadores y terceros, reconocimiento de cuotas y aplicación de responsabilidades solidarias entre otras. Estas investigaciones son realizadas por dos grupos de Inspectores de Leyes y Reglamentos, a saber:

- a) **El Programa de Gestión de Referencia** atiende solicitudes de estudio interpuestas por patronos y trabajadores, órganos de fiscalización internos y externos, así como provenientes de las autoridades superiores. Dichas solicitudes, ingresan directamente por las plataformas de servicios adscritas a la Dirección de Inspección y a las Direcciones Regionales de Sucursales, o por medio de la correspondencia, y se registran en las plataformas para la sectorización y atención correspondiente.
- b) **El Programa Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN)**, le corresponde planificar y ejecutar la fiscalización permanente de la población patronal y de trabajadores independientes a nivel nacional, en atención a la zona geográfica o actividad económica.

Siendo la labor de aseguramiento y fiscalización uno de los aspectos relevantes para abordar el problema de la informalidad y correcto aseguramiento de los trabajadores, a finales del 2020, derivado de un estudio efectuado por esta Auditoría, se evidenció la existencia de solicitudes de estudio pendientes de atender del periodo 2016 en adelante, y que según al corte del 09 de noviembre del 2020 efectuado por la Dirección de Inspección, se mantenía un pendiente de 25 790 casos, distribuidos en el nivel central y las distintas Direcciones Regionales.



5.1 Retos para el Servicio de Inspección

En Costa Rica en los últimos años se han identificado nuevas formas de trabajo, las cuales, le representan un reto a la Institución en materia de cobertura contributiva. En ese sentido, se exponen algunas de las situaciones que enfrenta la Institución en cuanto a esta temática.

A nivel institucional no se han logrado establecer acciones puntuales para abordar el tema de las nuevas formas de trabajo existentes en Costa Rica, a saber: Teletrabajo, Mercado Electrónico, Plataformas Virtuales (UBER, DiDi), Trabajo a Destajo, debido a que los Inspectores de Leyes y Reglamentos se encuentran abocados a fiscalizar principalmente las modalidades tradicionales de empleo. Producto de sesiones de trabajo en las que participaron Inspectores de Leyes y Reglamentos de ambos programas a nivel nacional, se expusieron los siguientes temas:

Modalidad	Retos
Teletrabajo:	<ul style="list-style-type: none">Se dificulta reconocer a los patronos que mantienen a sus trabajadores en teletrabajo.Se debe revisar la norma en cuanto al acceso a las casas de habitación de los trabajadores, para la toma de declaraciones y entrevistas.Pueden incrementarse los casos de patronos que ya no utilicen un centro de trabajo (físico) al cual visitar.
Mercado Electrónico:	<ul style="list-style-type: none">Esta actividad se ha incrementado a falta de empleo, aplicación medidas sanitarias, requisitos excesivos para formalizar una actividad, y altos costos asociados al desarrollo de esa actividad.Por un tema de legalidad, se debe analizar lo referente a las visitas a las casas de habitación de aquellos trabajadores que están desarrollando una actividad generadora de ingresos.Se dificulta identificar a la población que desarrolla su actividad económica.La fiscalización de los trabajadores que desarrollan actividades económicas a través del mercado electrónico podría presentar limitantes en la investigación.Se ha incrementado el comercio electrónico, y los medios utilizados por los emprendedores para promocionarse, a través de las páginas de las redes sociales.Es probable que para este tipo de actividades no se disponga de patente, permiso del Ministerio de Salud o que se encuentren inscritos ante el Ministerio de Hacienda.
Plataformas Virtuales:	<ul style="list-style-type: none">No es viable acceder a los ingresos reales percibidos mediante mecanismos tributarios actuales, ni existe método técnico para abordar tecnológicamente las plataformas electrónicas para así conocer sobre el ingreso que perciben los conductores que laboran a través de estas plataformas.Para abordar el tema de las plataformas UBER y DiDi, se debe realizar una revisión, y eventualmente reformas al ordenamiento jurídico aplicable que garanticen la legalidad de los actos.Existe la posibilidad que en las sucursales se hayan apersonado usuarios que trabajan en plataformas como UBER, que han gestionado un seguro como trabajador independiente.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Ante la situación descrita, los directores regionales de Sucursales han manifestado que la actualización del marco normativo es indispensable para dotar al Servicio de Inspección de herramientas legales acordes con la evolución de la tecnología y las formas de organización de las empresas, y que a raíz de las nuevas formas de trabajo como la informalidad, el subempleo, el empleo en plataformas digitales, el empleador se vuelve indirecto e invisible o desaparece, con lo cual se desvanece cualquier posibilidad de atribuir responsabilidades; se añade que, extender la cobertura a estas nuevas modalidades de empleo va más allá de los esfuerzos regionales, por cuanto se requiere la implementación de estrategias interinstitucionales y políticas de gobierno que incentiven el aseguramiento para este tipo de población. Además, debe existir un direccionamiento institucional, un empoderamiento de los inspectores, y líneas de acción previamente concebidas al ser un tema donde poco se ha incursionado no solo por la Institución sino también por parte del Estado.

Es importante mencionar que adicionalmente el Servicio de Inspección, de igual manera atiende solicitudes de estudio que han ingresado a través de la web. La Institución a través de estos aplicativos le ofrece al usuario un trámite expedito del proceso de aseguramiento contributivo sin necesidad de recurrir a la presencialidad, por este medio el usuario puede tramitar una inscripción y/o reanudación de seguro de trabajador independiente como de asegurado voluntario.

Respecto a la utilización de este aplicativo, se observó que, durante el periodo comprendido entre el 18 de octubre del 2019 al 23 de abril del 2021, se ingresó vía web un total de 19 646 solicitudes de aseguramiento, que se distribuyen de la siguiente manera:

Solicitudes Presentadas		Estado de las Solicitudes	
Inscripción TI	6,943	Procedentes	10,312
Reanudaciones TI	860	Improcedentes	8,115
Inscripción AV	8,311	Parciales	2
Reanudación AV	3,532	Archivadas	701
		Pendientes	516
TOTAL	19,646	TOTAL	19,646

Ante la incidencia de solicitudes de aseguramiento declaradas como improcedentes, la Auditoría realizó el ejercicio de analizar 40 casos con la finalidad de conocer las razones por las cuales se declaraba esa condición, determinándose que las observaciones más recurrentes expuestas por la Administración son:

- No se presenta a firmar la boleta de afiliación.
- Solicitante no presenta documentos.
- Rechazo por lugar de adscripción.

Al respecto, la Auditoría Interna advirtió a la Administración que las unidades involucradas en el proceso de atención de solicitudes de aseguramiento efectuadas por WEB deben disponer de los mecanismos de supervisión y control que garanticen la oportunidad en el trámite, ofreciendo así; tanto al usuario como a la institución una maximización, eficiencia y eficacia en la gestión de afiliación contributiva.

De forma general, esta Auditoría ha identificado la existencia de varias acciones pendientes de concretar que coadyuvarían al Servicio de Inspección en su labor de cobertura contributiva y que involucran la participación de entidades externas e inclusive la participación de organismos internacionales, que se describen a continuación:



- Convenio entre la Escuela Nacional de Seguridad Social de Francia (EN3S) y la CCSS: derivado del informe ASAAI-162-2020 del 09 de diciembre 2020, se tuvo conocimiento que existe un proyecto que fue aprobado en el 2016, que contiene una propuesta de convenio entre la Escuela Nacional de Seguridad Social de Francia (EN3S) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), que se encuentra en análisis, del cual, se podrían obtener beneficios tales como; la ejecución de estrategias orientadas al fortalecimiento de las competencias de los profesionales del Servicio de Inspección, gestión cobratoria y de control de la morosidad de la CCSS, mediante la incorporación de este personal en intercambios de experiencias, proyectos de formación teóricos y prácticos, suscitar espacios de reflexión acerca de los desafíos en materia de aseguramiento contributivo, gestión cobratoria y control de la morosidad; así como el abordaje del fenómeno de la evasión a la Seguridad Social, a la luz de los continuos cambios en el ambiente socio-económico costarricense, intercambio de experiencia en materia de políticas públicas y gestión de organismos de protección social (benchmarking, buenas prácticas orientadas a la mejora de la gestión cobratoria, estrategias para el abordaje del aseguramiento contributivo y del fenómeno de la evasión a la Seguridad Social), por citar algunos.
- Promoción de convenios de cooperación interinstitucionales: se observó que la Institución busca suscribir un convenio de cooperación interinstitucional para el intercambio de información con la Dirección General de Migración y Extranjería, que favorezca la labor realizada por ambas instituciones para verificar el cumplimiento de requisitos para la permanencia de personas extranjeras en el país; así como el cumplimiento de las obligaciones con la seguridad social, sin embargo, este convenio a la fecha se encuentra en un proceso de revisión y discusión, a pesar de que esta iniciativa ya había sido planteada por la Administración desde el 2013.
- Reformas al marco normativo institucional: la CCSS realizó en su momento una serie de esfuerzos para presentar ante la Asamblea Legislativa el proyecto; Ley de fortalecimiento de la gestión de cobro de la Caja Costarricense de Seguro Social y responsabilidad nacional con la Seguridad Social, sin embargo, ese proyecto fue archivado en mayo 2020. A través de este proyecto se abordarían temas relacionados con la regulación de acceso a la información del Sistema Bancario Nacional, establecer responsabilidad entre contratante y subcontratante, así como, sobre la obligación de señalar un lugar o medio para notificaciones. Respecto a esta situación, se determinó que la Junta Directiva de la Caja en el artículo 37° de la sesión N° 9130, celebrada el 01 de octubre de 2020, estableció en uno de sus acuerdos, que la Gerencia Financiera elaborara una propuesta de reforma de los artículos de la Ley Constitutiva de la CCSS que permitan el fortalecimiento de la labor de control de evasión y morosidad, así como reformas orientadas a ajustarse a las nuevas realidades del trabajo, con el fin de fomentar la formalidad.
- Implementación de mejoras al proceso de la gestión de TI: A nivel interno la Gerencia Financiera ha venido trabajando en varias mejoras al proceso de gestión de los trabajadores independientes, y ha realizado un análisis a la modalidad de aseguramiento de esa población y la integridad del proceso. Sin embargo, algunas de esas iniciativas que ha promovido la Gerencia Financiera no se han logrado concretar, como lo son la habilitación de los servicios virtuales para que los usuarios puedan tramitar la suspensión y anulación de facturas, solicitar planillas adicionales o bien, tramitar un cambio en su ingreso de referencia, la integración de los datos de localización con datos EDUS, el pago de cuotas por adelantado, así como la definición de trabajadores independientes e ingresos netos, la cual, se encuentra supeditada a la aprobación de la reforma del Reglamento para la afiliación de trabajadores independientes.



6. CONSIDERACIONES FINALES

Como ha quedado de manifiesto en el presente documento sobre los estudios elaborados por la Organización Internacional del Trabajo, existen trabajadores por cuenta propia que laboran en condiciones inseguras y vulnerables, ya que carecen de protección social, derechos y representación, por lo que suelen quedar atrapados en la pobreza. Además, que muchas personas se encuentran en la economía informal no por elección, sino por la necesidad de sobrevivir, sobre todo cuando se dan altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, ya que es en este escenario que la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos por la facilidad con que se accede a ella y porque los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son bajos, a pesar de que los empleos creados de este modo a menudo no reúnen los criterios del trabajo decente, definiéndose el trabajo decente como aquel que dignifica y permite el desarrollo de las capacidades de la persona en cualquier trabajo, respetándose los principios y derechos laborales fundamentales con un ingreso justo, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo y con un piso de protección social, entendido como la tutela al derecho de cobertura al seguro de salud y pensiones.

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

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

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

Por otra parte, en relación con el componente de los ingresos percibidos por concepto de contribuciones, el análisis reveló que los patronos a diciembre de 2021 aportan en el seguro de salud un 66.96%, mientras que en el seguro de pensiones un 59.50% de los ingresos totales. Por su parte el aporte de los Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios representa el 3.01% y 1.13% en SEM e IVM, respectivamente, siendo importante que la Institución establezca estrategias que permitan incrementar la participación en los ingresos de los Trabajadores Independientes.

Se debe resaltar que, al comparar la facturación y recaudación del año 2021, los trabajadores independientes presentan porcentajes de recuperación inferiores a los de los patronos, pues ascienden a 66.81%, 65.12% y 2.56% para los seguros de salud, pensiones y facturaciones especiales, respectivamente, siendo en el caso de los patronos de 98.36%, 97.94% y 24.22%, en ese orden.

Además, para el periodo 2021 los conceptos que muestran un menor nivel de recuperación tanto en patronos como trabajadores independientes corresponden a los derivados del cumplimiento del artículo 44 de la Ley Constitutiva de la Caja, relacionados con el otorgamiento de pensiones a trabajadores cuyos patronos presentan morosidad, así como las facturas especiales relacionadas con cobro de atenciones médicas para trabajadores independientes y patronos en condición de morosidad.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

La morosidad patronal concentra un 59.08% (¢306,132 millones) de su saldo acumulado a diciembre de 2021, en los conceptos de principal (cuotas y aportes de la Ley de Protección al Trabajador), en segundo lugar se encuentran los intereses con corte al 06 de marzo de 2022 con un 29.42% (¢152,419 millones), seguido de los servicios médicos con 9.95% (¢51,553 millones) y 1.55% (¢8,053 millones) para otros conceptos tales como costas, pensiones y subsidios, principalmente relacionados con la aplicación de los artículos 36 y 44 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

La morosidad de trabajadores independientes concentra un 67.44% de su saldo acumulado a diciembre de 2021 en los conceptos de principal (cuotas y aportes de la Ley de Protección al Trabajador), en segundo lugar se encuentran los intereses con corte al 06 de marzo de 2022 con un 17.60% (¢78,092 millones), seguido de los servicios médicos con 14.93% (¢66,259 millones) y de un 0.03% (¢130 millones) para otros conceptos tales como costas y subsidios, principalmente relacionados con la aplicación del artículo 36 de la Ley Constitutiva de la CCSS. La morosidad patronal y de trabajadores independientes tienen una tendencia creciente, donde particularmente llama la atención los porcentajes de crecimiento que presenta el concepto de servicios médicos en ambos casos. Además, otro aspecto relevante es que la morosidad de los trabajadores independientes crece a un ritmo más acelerado que la de los patronos.

En el caso de los patronos, para diciembre de 2021 un 83% (70,875) mantenía una morosidad inactiva, mientras que solo el 17% (14,764) se encontraban en una morosidad activa. Mientras que, los trabajadores independientes se componen de un 60% (116,718) de activos y un 40% (76,948) de inactivos, lo cual se constituye en una composición que propone una mayor incidencia de morosidad en trabajadores independientes que en tesis de principio aún mantienen su actividad económica.

El monto de morosidad clasificado como de difícil cobro durante el periodo comprendido en el año 2012 y 2021 es de ¢113,595 millones, de los cuales ¢80.447 millones (70.82%) corresponde a patronos y ¢33,148 millones (29.18%) a trabajadores independientes, que en conjunto representan un 11.80% de la morosidad total analizada. De la totalidad de las cuentas por cobrar relacionadas con las cuotas obrero-patronales con corte a diciembre de 2021 por ¢936,065.41 millones, los montos estimados como incobrables ascienden a ¢141,745.32 millones (33%) en el caso de los patronos y ¢238,805.30 millones (64%) para los trabajadores independientes, para un total de ¢380,550.61 millones como saldo de estimación de cuentas incobrables en ambos seguros. Respecto al análisis realizado en el presente documento sobre las cuentas por cobrar relacionadas con las cuotas obrero-patronales se considera relevante efectuar una revisión a la metodología vigente para la estimación de cuentas incobrables, siendo que en auditorías efectuadas se ha señalado oportunidades de mejora sobre la necesidad de que se realicen las modificaciones pertinentes para obtener una determinación razonable de su saldo, con fundamento en análisis de antigüedad de saldos y de probabilidad de su recuperación.

Adicionalmente, cabe indicar que el análisis revela que el costo de la gestión de la morosidad a patronos y a trabajadores independientes difiere si se realiza a nivel central o nivel de las Direcciones Regionales de Sucursales, dado que según el Área de Contabilidad de Costos en el 2017 correspondía a ¢31,417.05 en cobro administrativo y ¢234,911.98 en cobro judicial en las Direcciones Regionales de Sucursales; mientras que en el 2019 se determinó que en el Nivel Central equivalía a ¢395,888.01 para cobro administrativo a patronos, ¢190,503.13 cobro judicial a patronos y ¢408,198.99 a trabajadores independientes. Este costo es variable y puede cambiar en el tiempo, lo cual refiere a la necesidad de valorar la periodicidad con la que se deban de actualizar y oficializar las metodologías de identificación de costo vigentes, con el propósito de que se puedan aportar mayores elementos en la toma de decisiones.

Los resultados observados, plantean la necesidad de analizar diversas estrategias, por ejemplo, en el caso de Trabajador Independiente si el incremento de la deuda es atribuible a las condiciones particulares que presentan, o si, por el contrario, obedece a un aspecto de mejora en la gestión institucional en cuanto al tratamiento de esta deuda y las facilidades que se le brinda a esta población para poder regularizar su situación.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Si el incremento de la deuda fuese atribuible a las características de esta población, se podrían revisar los requisitos que actualmente se encuentran vigentes para formalizar un arreglo o convenio de pago, de manera que se ajusten a su capacidad de ingresos, que se indague en las causas que mediaron para que trabajadores independientes mantengan al día de hoy deudas elevadas con la Institución, determinar qué propició ese endeudamiento, y determinar la forma en que pueda abordarse cada caso en particular y brindarle una solución que sea factible, de manera que ese trabajador pueda remediar su situación de morosidad y continuar cotizando.

Asimismo, es relevante analizar técnica y jurídicamente el tema del cobro por concepto de servicios médicos que actualmente realiza la Caja tanto a los trabajadores independientes como a patronos con condición de morosidad, siendo que podría resultar en un cobro que incida en las posibilidades de normalizar sus deudas con la Institución y que no considere el récord de pago o las situaciones particulares que pudieran mediar en ese cargo. En ese sentido, se puede valorar la conveniencia de establecer otro tipo de cobro por mora, siendo que uno de los principios de la Caja es buscar una verdadera igualdad de oportunidades para todos los cotizantes, así como la protección de los derechos a la seguridad social en materia de salud y pensiones.

Existen trabajadores independientes que actualmente no se consideran asegurados obligatorios debido a que sus ingresos son inferiores al mínimo de referencia que establece de forma periódica la Junta Directiva. Siendo así, se sugiere buscar una solución viable que le permita a esta población ingresar al sistema, pero que su aporte a la seguridad social sea proporcional a los ingresos percibidos, de manera que su aseguramiento pueda ser sostenido en el tiempo, a fin de que no se constituyan en trabajadores morosos y puedan gozar de cobertura para la atención médica y aspirar a una futura pensión.

Otro de los aspectos que se ha mantenido en la mesa de discusión por parte de los patronos, es lo relacionado con el pago de las cuotas a la seguridad social por jornada efectiva de trabajo, con el fin de que se permita al patrono cancelar las cuotas obrero-patronales por el tiempo que realmente laboró el trabajador, lo cual se ajusta a los salarios verdaderamente pagados y no a un parámetro rígido que dista de esa realidad.

En relación con las medidas de flexibilización de condiciones de acuerdos de pago que ha venido implementando la Institución, no se observa una relación entre dichas medidas y el aumento en los acuerdos de pago formalizados, pues estas inician a regir aproximadamente en el segundo semestre de 2019, siendo que para los patronos se mostró una mejoría en el año 2020 que perdió impulso durante el 2021, mientras que en el caso de los trabajadores independientes fue solamente en el 2020 donde se mostró una mejoría de estos indicadores. Por lo que se sugiere dar seguimiento a los resultados obtenidos producto de la flexibilización de medidas para los acuerdos de pago que se han planteado en los últimos tres años, para determinar si lo propuesto ha surtido los efectos esperados, o si, por el contrario, se deben incursionar en otras alternativas que motiven al usuario a acercarse a la Institución y solventar su condición de morosidad.

En este sentido, es oportuno revisar los protocolos de atención al cliente, de manera que los funcionarios que han sido encomendados para atender a la población que se encuentra en condición de morosidad, se conviertan en verdaderos asesores en esta materia, brindando una atención personalizada al usuario. Sí resulta importante anotar, que estos planteamientos deben ir aparejados a la posibilidad de que a futuro el usuario pueda recurrir a cualquiera de las diferentes sucursales que se encuentran en todo el territorio nacional para gestionar lo que corresponda en materia de aseguramiento o morosidad, indiferentemente de su lugar de adscripción.

Adicionalmente, se pueden evaluar otras modalidades existentes de trabajo que se encuentran operando en el ámbito nacional como por ejemplo teletrabajo, plataformas digitales y mercado electrónico, con la finalidad de ampliar un esquema de nuevas iniciativas respaldadas con los estudios técnicos, legales y actuariales que correspondan, con el fin de regularizar la situación de estos grupos. Cabe señalar que este tipo de iniciativas eventualmente requerirán de coordinaciones con el Ministerio de Trabajo y otras entidades involucradas en esta temática, así como conversaciones a nivel legislativo, con el fin de lograr los efectos esperados.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Para contribuir con la gestión hasta ahora realizada en materia de cobros, es importante que se considere el diseño e implementación de un repositorio de información respecto a la gestión cobratoria de la CCSS, que no se circunscriba únicamente a los Informes de Morosidad, si no que pueda ser dinámico, accesible y consultado de forma oportuna, que contemple la separación de los datos por seguro, grupo de aseguramiento, concepto que compone la deuda, antigüedad de saldos, entre otras segregaciones. Lo que a su vez pueda ser analizado a la luz de lo facturado y recaudado por la Institución, permitiendo evaluar los resultados de la gestión cobratoria según las particularidades de la morosidad, con el fin de facilitar la toma de decisiones de la Junta Directiva o cualquier otra unidad que lo requiera.

Es por todo lo anterior que, en opinión de este Órgano de Fiscalización y Control, resulta de particular relevancia establecer políticas, lineamientos y estrategias innovadoras orientadas a mejorar el acceso y las condiciones a patronos y a trabajadores independientes, mediante campañas de información lideradas por la Dirección de Comunicación Organizacional que interactúe como canal para ampliar y expandir un mensaje a la población costarricense, principalmente a los adolescentes y jóvenes que se aproximan o que estén insertos en el mercado laboral, de manera que se concientice a estas generaciones respecto a la trascendencia del seguro social, tanto en los beneficios que se adquieren al ser partícipes del Seguro de Salud como la protección durante la invalidez, vejez y muerte que otorga el régimen de pensiones, generando la confianza y auto convencimiento del disfrute pleno del derecho humano fundamental de la población trabajadora, a la cobertura de los seguros sociales.

Finalmente, es importante recalcar que los criterios de esta Auditoría se emiten en el marco de las competencias y potestades en materia de asesoría, consultoría, prevención de manera objetiva, independiente e imparcial establecidas en la Ley General de Control Interno, con el fin de coadyuvar a la toma de decisiones de esa estimable Presidencia Ejecutiva, en procura de fortalecer el buen gobierno y sana administración de los recursos públicos, siendo que los planteamientos efectuados en el presente documento, están siendo analizados por la Administración Activa, para que de conformidad con sus potestades y competencias procedan a la respectiva valoración técnica, actuarial, financiera y jurídica que corresponda.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

Lic. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/ACC/EMVG/NPQ/lbc

- C. Doctor Roberto Cervantes Barrantes, gerente, Gerencia General -1100
- Doctor Randal Álvarez Juárez, gerente, Gerencia Médica-2901
- Licenciado Gustavo Picado Chacón, gerente, Gerencia Financiera -1103
- Licenciado Luis Fernando Campos Montes, gerente, Gerencia Administrativa-1104
- Doctor Esteban Vega de la O, gerente, Gerencia de Logística -1106
- Ingeniero Jorge Granados Soto, gerente, Gerencia de Infraestructura y Tecnologías -1107.
- Licenciado Jaime Barrantes Espinoza, gerente, Gerencia de Pensiones -9108
- Auditoría

Referencia: ID-75640