



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

ASAAI-210-2013
25-11-2013

RESUMEN EJECUTIVO

La Caja Costarricense de Seguro Social registra 432 713 (cuatrocientos treinta y dos mil setecientos trece) trabajadores independientes y asegurados voluntarios en el Seguro de Salud, y 350 020 (trescientos cincuenta mil veinte), en el Seguro de Invalidez Vejez y Muerte a julio de 2013, cuyo monto de ingresos de referencia reportados en ambos regímenes asciende aproximadamente a 1 billón 730 millones de colones anuales.

Por ende, es importante que la administración active fortalezca los mecanismos de control interno para ubicar a los trabajadores independientes y asegurados voluntarios según sus ingresos reales, además, debe procurarse que el modelo de cotización vigente sea consecuente con el bloque normativo, disminuyendo así, los riesgos que pudieran impactar negativamente la sostenibilidad financiera de la institución.

Sobre este particular, la evaluación permitió determinar que el marco normativo que regula las cotizaciones de los trabajadores independientes, asegurados voluntarios y Estado, para los seguros de SEM e IVM, no es claro ni conciso, y se encuentra sujeto a interpretaciones sobre el establecimiento de los porcentajes de cotización en ambos regímenes, lo anterior, genera una incertidumbre a la Administración sobre su correcta aplicación.

Además, la administración no documentó que se haya solicitado un criterio legal que determine los alcances del artículo 3 de la Ley Constitutiva, el cual determine si el del sistema de contribución actual de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, es razonable y el ajusta al principio de legalidad.

Aunado a lo anterior, la Administración asume un mayor riesgo, en relación con la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud, debido a que la metodología utilizada por la Dirección Actuarial para la variación de los porcentajes de cotización de los TI y AV no se fundamenta en costos reales, lo cual impide determinar de manera razonable si las contribuciones de esa población son iguales o mayores a sus gastos, por ende, no se garantiza la sostenibilidad del Seguro de Salud a mediano y largo plazo.

Esta Auditoría tuvo conocimiento que las modificaciones sugeridas por la Caja en el proyecto de Ley 18.332 que pretende reformar el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja, enviado a la Asamblea Legislativa, no fueron consideradas en su totalidad; y no se evidenció que la administración active realizara acciones de seguimiento a esta gestión, que garanticen el cumplimiento de los cambios planteados por la institución.



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

ASAAI-210-2013
25-11-2013

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

ESTUDIO SOBRE LAS MODIFICACIONES EFECTUADAS A LAS ESCALAS DE CONTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y ASEGURADOS VOLUNTARIOS GERENCIA FINANCIERA U.E. 1103

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura para el período 2013.

OBJETIVO GENERAL

Analizar el fundamento técnico y legal que sustenta las modificaciones en las escalas de contribución de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, presentadas a conocimiento de la Junta Directiva.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Corroborar la elaboración de estudios actuariales periódicos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Determinar si las variaciones en los porcentajes cotización de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, se ajustan al artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

ALCANCE

El estudio comprende la revisión de la documentación preparada en el periodo 2006 al 2012 por la administración activa para presentar ante la Junta Directiva las modificaciones a las escalas de contribución de trabajadores independientes y asegurados voluntarios, según lo dispuesto en los numerales 3, 23, 42 y 43 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

El estudio se ejecutó de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el sector Público.



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

METODOLOGÍA

- Solicitud de información al Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial, sobre la base técnica y legal que sustenta los siguientes acuerdos de Junta Directiva:
 - Sesión 8027, artículo 11, del 26 de enero de 2006.
 - Sesión 8210, artículo 20, del 13 de diciembre de 2007.
 - Sesión 8419, artículo 7, del 04 de febrero de 2010.
 - Sesión 8479, artículo 3, del 18 de noviembre de 2010.
 - Sesión 8603, artículo 41, del 04 de octubre de 2012.
- Entrevista al Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial, sobre la elaboración de las propuestas para la modificación de escalas de contribución de trabajadores independientes y asegurados voluntarios del periodo 2006 al 2012.
- Identificación y análisis de las acciones administrativas efectuadas para preparar y presentar las propuestas de modificación de escalas de contribución a la Junta Directiva.

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de Costa Rica.
- Ley General de Control Interno.
- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Reglamento del Seguro de Salud

ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. *El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...).*



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

ANTECEDENTES

Modificaciones a las escalas de contribución

La Junta Directiva mediante artículo 11 de la sesión 8027 del 26 de enero de 2006, conoció propuesta presentada por la Gerencia Financiera en el oficio N° GDF-2938 del 13 de enero de 2006, y expuesta por el Lic. Luis Guillermo López Vargas. El Órgano Colegiado acordó:

“...3) Establecer los siguientes ingresos mínimos de referencia y porcentajes de cotización, para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, que se afilien a partir del 01 de febrero del año 2006.

Ingresos Mínimos de Referencia para los Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios, según Modalidad de Aseguramiento: Individual o Mediante Convenio -2006-

CATEGORÍA	INGRESO DE REFERENCIA	
	TRABAJADORES INDEPENDIENTES	CONVENIOS a/
	2006	2006
1	101.000	72.000
2	136.000	97.000
3	205.000	147.000
4	282.000	201.000
5	374.000	267.000

a/ Aplicable a organizaciones con escasa capacidad contributiva, en atención al principio de solidaridad.

Porcentaje de Contribución para los Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios -2006-

GRUPO	% CONTRIBUCION					
	SEGURO DE SALUD			SEGURO DE I.V.M.		
	Afiliados	Estado	Conjunta	Afiliados	Estado	Conjunta
Trabajadores Independientes	4.75	6.25	11.00	4.75	2.50	7.25
Asegurados Voluntarios	4.65	6.25	10.90	4.75	2.50	7.25

La Junta Directiva mediante artículo 20 de la sesión 8210, del 13 de diciembre de 2007, conoció propuesta presentada por la Gerencia Financiera en el oficio GDF-54.287 del 5 de diciembre de 2007, expuesta por el Lic. López Vargas. Al respecto se acordó:



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

“...ACUERDO PRIMERO: establecer la siguiente estructura contributiva para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, a partir del 1º de enero del año 2008.

**Porcentaje de Contribución para los Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios
-2008-**

Nivel de ingreso	% CONTRIBUCIÓN					
	SEGURO DE SALUD			SEGURO DE I.V.M.		
	Afiliados	Estado	Conjunta	Afiliados	Estado	Conjunta
De 101 mil a menos de 2 SM	5.25	5.75	11.00	5.25	2.00	7.25
De 2 SM a menos de 4 SM	6.25	4.75	11.00	5.50	1.75	7.25
De 4 SM a menos de 6 SM	7.25	3.75	11.00	5.75	1.50	7.25
De 6 SM a menos de 8 SM	8.25	2.75	11.00	6.25	1.00	7.25
De 8 SM a menos de 10 SM	9.50	1.50	11.00	6.75	0.50	7.25
De 10 SM y más	11.00	0.00	11.00	7.25	0.00	7.25

Adicionalmente, el Estado como tal contribuirá con el 0.25% sobre los ingresos cotizantes en cada uno de los Seguros.

La Junta Directiva en el artículo 7 de la sesión 8419, del 04 de febrero de 2010, conoció la propuesta presentada por la Gerencia Financiera en oficio 6.400 del 25 de enero de 2010 y expuesta por el Lic. López Vargas, en la que se aprobó:

1) Establecer la siguiente estructura contributiva para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, a partir del 1º de marzo del año 2010:

NIVEL DE INGRESO (Colones)	CONTRIBUCION					
	SEGURO DE SALUD			SEGURO DE IVM		
	Afiliado	Estado	Conjunta	Afiliado	Estado	Conjunta
De 110 mil a menos de 0.54 SM	3.75	7.25	11.00	4.25	3.5	7.75
De 0.54 SM a menos de 2 SM	5.50	5.50	11.00	6.00	1.75	7.75
De 2 SM a menos de 4 SM	6.25	4.75	11.00	6.25	1.50	7.75
De 4 SM a menos de 6 SM	7.25	3.75	11.00	6.50	1.25	7.75
De 6 SM a menos de 8 SM	8.25	2.75	11.00	6.75	1.00	7.75
De 8 SM a menos de 10 SM	9.50	1.50	11.00	7.25	0.50	7.75
De 10 SM y más	11.00	0.00	11.00	7.75	0.00	7.75

(1) Adicionalmente en ambos Seguros la contribución del Estado como tal es de 0.25%.

(2) SM corresponde al salario mínimo legal del trabajador no calificado decretado por el Poder Ejecutivo, para el primer semestre del 2010 (¢206,045 –doscientos seis mil cuarenta y cinco colones-)

(3) La primera categoría es exclusivamente para trabajadores independientes y asegurados voluntarios de muy escasa capacidad contributiva”.

La Junta Directiva en el artículo 3 de la sesión 8479 del 18 de noviembre de 2010, conoció propuesta presentada por la Gerencia Financiera en el oficio N°.43.850 del 4 de noviembre de 2010 y expuesta por el Lic. López Vargas, en la que se acordó:



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

“...1) Establecer la siguiente estructura contributiva para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios a partir del 1° de enero del año 2011.

NIVEL DE INGRESO (Colones)	CONTRIBUCION					
	SEGURO DE SALUD			SEGURO DE IVM		
	Afiliado	Estado	Conjunta	Afiliado	Estado	Conjunta
De 116.000	3.75	7.25	11.50	4.25	3.34	7.59
De 116.601 a menos de 2 SM	5.50	6.00	11.50	6.00	1.59	7.59
De 2 SM a menos de 4 SM	6.25	5.25	11.50	6.25	1.34	7.59
De 4 SM a menos de 6 SM	7.25	5.25	11.50	6.50	1.09	7.59
De 6 SM a menos de 8 SM	8.25	3.25	11.50	6.75	0.84	7.59
De 8 SM a menos de 10 SM	9.50	2.00	11.50	7.25	0.34	7.59
De 10 SM y mas	11.00	0.50	11.50	7.75	0.00	7.59

(1) Adicionalmente la contribución del Estado como tal es de 0.25% y 0.41% en el Seguro de Salud y el Seguro IVM respectivamente.

(2) SM corresponde al salario mínimo legal del trabajador no calificado, decretado por el Poder Ejecutivo para el primer semestre del 2011.

(3) La primera categoría es exclusivamente para trabajadores independientes y asegurados voluntarios de muy escasa capacidad contributiva.

Fuente: Dirección Actuarial.

La Junta Directiva en el artículo 41 de la sesión 8603 del 04 de octubre de 2012, conoció propuesta presentada por la Gerencia Financiera en el oficio N° 30.858 del 2 de octubre 2012. En esa sesión se acordó:

“...ACUERDO SEGUNDO: conforme con la normativa institucional y tomando como insumo el informe técnico presentado por parte de la Gerencia Financiera y la Dirección Actuarial, respecto de la escala contributiva de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, y con base en la recomendación del señor Gerente Financiero, la Junta Directiva –en forma unánime- ACUERDA aprobar la propuesta presentada de incremento que pasa de 11.50% a 12% en la contribución conjunta de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, así como reducir de 7 (siete) a 5 (cinco) las categorías de la escala contributiva. Estas modificaciones regirán a partir del 1º de noviembre del año 2012, de acuerdo con la siguiente tabla:



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

NIVEL DE INGRESO (Colones)	CONTRIBUCION					
	SEGURO DE SALUD			SEGURO DE IVM		
	Afiliado	Estado	Conjunta	Afiliado	Estado	Conjunta
De 131,760	4,00%	8,00%	12,00%	4,25%	3,34%	7,59%
De 131.760 a menos de 2 SM	6,00%	6,00%	12,00%	6,00%	1,59%	7,59%
De 2 SM a menos de 4 SM	7,00%	5,00%	12,00%	6,59%	1,00%	7,59%
De 4 SM a menos de 6 SM	9,00%	3,00%	12,00%	7,09%	0,50%	7,59%
De 6 SM y más	12,00%	0,00%	12,00%	7,59%	0,00%	7,59%

Notas:

- (1) Adicionalmente, la contribución del Estado como tal es de 0.25% y 0.41% en el Seguro de Salud y el Seguro de IVM (Invalidez, Vejez y Muerte), respectivamente.
- (2) SM corresponde al salario mínimo legal del trabajador no calificado, decretado por el Poder Ejecutivo para el primer semestre del año 2012.
- (3) La primera categoría es exclusivamente para trabajadores independientes y asegurados voluntarios de muy escasa capacidad contributiva.

Como se detalla anteriormente, se presentó en cinco oportunidades a conocimiento de la Junta Directiva propuestas para modificar las escalas de contribución de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, entre el año 2006 y el 2012. En el año 2008 se produce un cambio en la metodología de una escala fija en el periodo 2006, a un modelo de cotización creciente para el trabajador en función del nivel de ingreso que presenta; que se mantiene hasta la fecha.

Antecedentes Proyecto de Ley 18.332 “Modificación del Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas”

El Diputado José María Villalta Flores, promueve proyecto de Ley bajo expediente 18.332, para reformar el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, con el propósito de establecer que las personas independientes obligadas a asegurarse a los regímenes de Enfermedad y maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, contribuyan a su financiamiento con base en sus ingresos reales, en aras de hacer efectivo el principio de solidaridad.

En la Gaceta 135 del 12 de julio de 2012, en el Alcance 93, la Asamblea Legislativa publicó el proyecto de ley denominado “Modificación del Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas”, expediente N° 18.332.

La propuesta se enfoca en las contribuciones que el sector de trabajadores independientes efectúa al Seguro de Salud, ya que según datos expuestos en el documento, los ingresos reportados por éstos asegurados no están acorde con sus ingresos reales, lo cual provoca un déficit en la atención de las personas aseguradas en el Seguro de Salud. En ese sentido, los diputados proponen que los trabajadores independientes coticen con base a sus ingresos reales.



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

La Licda. Flor Sánchez Rodríguez, Jefa de Área de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio de la Asamblea Legislativa, con instrucciones del Diputado Walter Céspedes Salazar, Presidente de la “Comisión Especial que evaluará e investigará las causas, responsabilidades y responsables de los problemas de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y propondrá las soluciones y los correctivos necesarios para que esta cumpla los objetivos constitucionales asignados”, mediante oficio CEC-204-2012 del 06 de agosto de 2012, consultó el proyecto a la Institución.

La Junta Directiva en el artículo 22 de la sesión 8596 del 16 de agosto de 2012, conoció el oficio GF-29.992-12 del 14 de agosto de 2012, en el cual se analiza la propuesta de modificación al artículo 3 y acuerda:

*“...Comunicar a la Comisión consultante que la Institución **no se opone** al texto dictaminado del Proyecto de ley “Modificación del Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas”, toda vez que la iniciativa propone que la contribución de los trabajadores independientes sea proporcional a sus ingresos reales, a fin de cubrir los costos de atención de este sector de la población. Sin embargo, se recomienda modificar la redacción del texto sustitutivo del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, a fin de que se lea en los siguientes términos:*

“Artículo 3.- Las coberturas del seguro social -y el ingreso al mismo- son obligatorias para todas las personas trabajadoras manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario, así como para todas las personas trabajadoras independientes.

Para las personas asalariadas, el monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero-patronal.

En el caso de personas trabajadoras independientes el monto de su contribución se fijará con base en la totalidad de los ingresos netos que perciban con motivo o derivados de su trabajo, independientemente de su denominación. Para estos efectos, la base de dicha contribución no podrá ser menor a los ingresos reportados por la persona trabajadora independiente ante la Dirección Nacional de Tributación del Ministerio de Hacienda. La inspección de la CCSS estará facultada para intercambiar información con Hacienda, revisar todo tipo de documentación, solicitar información adicional y ejercer todas las potestades que les confiere esta ley, a fin de determinar que los ingresos reportados coinciden con la realidad.

Sin embargo, en caso de que el trabajador independiente no se encuentra inscrito como contribuyente de la Administración Tributaria, la CCSS podrá determinar la cuantía de la obligación y aplicar la base presunta, conforme a la normativa institucional.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

Considerando la ausencia de la figura patronal en esta modalidad de aseguramiento, el Estado en su condición subsidiaria cubrirá la cuota complementaria que se requiera para completar la cuota total.

Para los trabajadores independientes afiliados al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal, la cuota del Estado se incrementará con el fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal. Para tales efectos, se creará un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

La Junta Directiva queda autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyuvar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva.

La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que estos se otorgarán.

La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos”.

La Junta Directiva mediante el oficio N° 43.569 del 21 de agosto de 2012, comunica a la comisión consultante, lo dispuesto en el artículo 22 de la Sesión N° 8596 del 16 de agosto de 2012, en el que se establece que la Junta Directiva no se opone a la citada propuesta legislativa, sin embargo, recomienda modificar la redacción del texto sustitutivo del citado artículo.

La “Comisión Especial que evaluará e investigará las causas, responsabilidades y responsables de los problemas de la Caja Costarricense de Seguro Social y proponga las soluciones y los correctivos necesarios para que esta cumpla los objetivos constitucionales asignados”, en sesión ordinaria 50 del 28 de noviembre de 2012, rindió dictamen afirmativo de mayoría al proyecto de Ley “*Modificación del Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas*”, e indica lo siguiente:

“...Esta Comisión avaló en pleno la recomendación de acoger un texto sustitutivo como base de discusión. Los cambios incorporados en este texto contienen la mayoría de las propuestas señaladas en el oficio de la CCSS.

En virtud de lo anterior, sometemos a consideración del Plenario Legislativo el presente dictamen y solicitamos a las señoras diputadas y los señores diputados la aprobación del presente proyecto de ley.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

“...ARTÍCULO ÚNICO.- Modificase el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas, que se leerá de la siguiente manera:

“Artículo 3.- Las coberturas del seguro social -y el ingreso al mismo- son obligatorias para todas las personas trabajadoras manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario, así como para todas las personas trabajadoras independientes o por cuenta propia.

Para las personas asalariadas, el monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero-patronal.

En el caso de personas trabajadoras independientes el monto de su contribución se fijará con base en la totalidad de los ingresos netos que perciban con motivo o derivados de su trabajo, independientemente de su denominación. Para estos efectos, la base de dicha contribución no podrá ser menor a los ingresos reportados por la persona trabajadora independiente ante la Dirección Nacional de Tributación del Ministerio de Hacienda. La inspección de la CCSS estará facultada para intercambiar información con Hacienda, revisar todo tipo de documentación, solicitar información adicional y ejercer todas las potestades que les confiere esta ley, a fin de determinar que los ingresos reportados coinciden con la realidad.

Sin embargo, en caso de que la persona trabajadora independiente no se encuentre inscrita como contribuyente de la Administración Tributaria, la CCSS podrá determinar la cuantía de la obligación y aplicar la base presunta, conforme a la normativa institucional.

Las personas trabajadoras independientes estarán exentas del pago de la cuota patronal. Para las personas trabajadoras independiente afiliados al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal, la cuota del Estado se incrementará con el fin de subsanar la ausencia de la cuota patronal.

Para tales efectos, se creará un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

La Junta Directiva queda autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyuvar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva.

La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que estos se otorgarán.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos.”

La Licda. Rocío Barrientos Solano, Jefe Área de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio de la Asamblea Legislativa, con instrucciones del Diputado Walter Céspedes Salazar, Presidente de la “Comisión Especial que evaluará e investigará las causas, responsabilidades y responsables de los problemas de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y propondrá las soluciones y los correctivos necesarios para que esta cumpla los objetivos constitucionales asignados”, mediante oficio CEC-492-2012 del 13 de diciembre de 2012, consulta a la institución el texto del proyecto dictaminado.

La Junta Directiva por medio del artículo 06 de la sesión 8617 del 20 de diciembre de 2012, conoció el oficio GF-56.977-2012 del 18 de diciembre de 2012, como respuesta el oficio CEC-492-2012, y acordó remitir nuevamente a la Asamblea Legislativa del texto sugerido por la CCSS para modificación del artículo 3 de la Ley Constitutiva.

HALLAZGOS

1. SOBRE LOS PORCENTAJES DE CONTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y ASEGURADOS VOLUNTARIOS.

Se determinó que las modificaciones efectuadas a las escalas de contribución de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios durante el periodo 2006 al 2012, provocó el incremento de los porcentajes de cotización de estas personas conforme aumenta su nivel de ingreso, y disminuyó la participación subsidiaria del Estado en esas mismas circunstancias, lo cual podría ser contrario a lo estipulado en el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

El cuadro uno muestra los porcentajes de cotización vigentes y aprobados por la Junta Directiva mediante artículo 41 de la sesión 8603, del 04 de octubre de 2012, para los trabajadores independientes, Asegurados Voluntarios y para el Estado:



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

Cuadro 1. Cotización total de SEM e IVM del trabajador independiente y asegurado voluntario y Estado a partir de noviembre de 2012.

Escalas de Contribución	Trabajador Independiente y Asegurado Voluntario			Estado		
	SEM	IVM	Total	SEM	IVM	Total
De 131,760	4,00%	4,25%	8,25%	8,00%	3,34%	11,34%
De 131.760 a menos de 2 SM	6,00%	6,00%	12,00%	6,00%	1,59%	7,59%
De 2 SM a menos de 4 SM	7,00%	6,59%	13,59%	5,00%	1,00%	6,00%
De 4 SM a menos de 6 SM	9,00%	7,09%	16,09%	3,00%	0,50%	3,50%
De 6 SM y más	12,00%	7,59%	19,59%	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: Elaboración Propia

- (1) Adicionalmente, la contribución del Estado como tal es de 0.25% y 0.41% en el Seguro de Salud y el Seguro de IVM (Invalidez, Vejez y Muerte), respectivamente.
- (2) SM corresponde al salario mínimo legal del trabajador no calificado, decretado por el Poder Ejecutivo para el primer semestre del año 2012.
- (3) La primera categoría es exclusivamente para trabajadores independientes y asegurados voluntarios de muy escasa capacidad contributiva.

Como se aprecia en el cuadro 1, los porcentajes de cotización de los trabajadores independientes aumentan conforme se incrementa su ubicación en las escalas de contribución, siendo que en la última escala (6 SM y más) el porcentaje conjunto de pago entre SEM e IVM corresponde al 19.59%, mientras que en la primera escala (De 131.760) es del 8.25%. Contrario al trabajador independiente, se puede apreciar que la participación del Estado disminuye conforme aumenta la ubicación en las escalas de contribución, siendo su aporte de 0% en la categoría más alta (6 SM y más) y un 11.34% en la categoría más baja (De 131.760).

Para una mejor comprensión de lo anterior, el cuadro dos desglosa las variaciones en los porcentajes de contribución de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios para el Seguro de Salud del periodo 2006-2012.



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

Cuadro 2. Porcentaje de Contribución de los trabajadores independientes y Asegurados Voluntarios para SEM del periodo 2006-2012

Escalas de Contribución	Porcentaje de Contribución para los Trabajadores Independientes y asegurados voluntarios (SEM).				
	2006	2008	2010	2011	2012
De 131 760	4.75%	5.25%	3.75%	3.75%	4.00%
De 131 760 a menos de 2 SM	4.75%	5.25%	5.50%	5.50%	6.00%
De 2 SM a menos de 4 SM	4.75%	6.25%	6.25%	6.25%	7.00%
De 4 SM a menos de 6 SM	4.75%	7.25%	7.25%	7.25%	9.00%
De 6 SM a menos de 8 SM *	4.75%	8.25%	8.25%	8.25%	12.00%
De 8 SM a menos de 10 SM *	4.75%	9.50%	9.50%	9.50%	12.00%
De 10 SM y más*	4.75%	11.00%	11.00%	11.00%	12.00%

Fuente: Elaboración Propia

*Estas escalas se redujeron a una sola categoría que va de 6SM y más, acordado por Junta Directiva mediante artículo 41 de la sesión 8603, del 04 de octubre de 2012, y rige a partir de noviembre de 2012.

Como se observa en el cuadro 2, los porcentajes de contribución para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios para el Seguro de Salud, muestran una tendencia de crecimiento del periodo 2006 al 2012 en las escalas de contribución de la segunda en adelante (de 131 760 a menos de 2 SM), mientras que en la primera escala (De 131 760) su tendencia es decreciente, excepto en los periodos 2008 y 2012 donde si aumentó el aporte del trabajador.

De igual forma se muestra a continuación las escalas de contribución del Estado aprobadas para el Seguro de Salud del periodo comprendido entre 2006-2012.

Cuadro 3 Porcentajes de Contribución del Estado para SEM del periodo 2006-2012

Escalas de Contribución	Porcentaje de Contribución para el Estado (SEM)				
	2006	2008	2010	2011	2012
De 131 760	6.25%	5.75%	7.25%	7.25%	8.00%
De 131 760 a menos de 2 SM	6.25%	5.75%	5.50%	6.00%	6.00%
De 2 SM a menos de 4 SM	6.25%	4.75%	4.75%	5.25%	5.00%
De 4 SM a menos de 6 SM	6.25%	3.75%	3.75%	4.25%	3.00%
De 6 SM a menos de 8 SM *	6.25%	2.75%	2.75%	3.25%	0.00%
De 8 SM a menos de 10 SM *	6.25%	1.50%	1.50%	2.00%	0.00%
De 10 SM y más *	6.25%	0.00%	0.00%	0.50%	0.00%

Fuente: Elaboración Propia

*Estas escalas se redujeron a una sola categoría que va de 6SM y más, acordado por Junta Directiva mediante artículo 41 de la sesión 8603, del 04 de octubre de 2012, y rige a partir de noviembre de 2012.



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

Contrario al caso del trabajador independiente y asegurado voluntario, se observa en el cuadro 3, que los porcentajes de contribución del Estado en su condición de subsidiario para el Seguro de Salud, muestran un decrecimiento en su participación de la segunda escala en adelante (de 131 760 a menos de 2 SM), siendo que para el año 2012 en la escala más alta de (6 SM y más) la participación del Estado es cero, mientras que en la primera escala (De 131 760) su porcentaje de cotización es mayor.

En el caso del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, presenta una condición similar que el Seguro de Salud, para la cotización de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, a continuación se detalla las variaciones del periodo 2006-2012:

Cuadro 4 Porcentajes de Contribución de los trabajadores independientes y Asegurados Voluntarios para IVM del periodo 2006-2012

<i>Escalas de Contribución</i>	<i>Porcentaje de Contribución para los Trabajadores Independientes y asegurados voluntarios (IVM)</i>				
	<i>2006</i>	<i>2008</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
<i>De 131 760</i>	<i>4.75%</i>	<i>5.25%</i>	<i>4.25%</i>	<i>4.25%</i>	<i>4.25%</i>
<i>De 131 760 a menos de 2 SM</i>	<i>4.75%</i>	<i>5.25%</i>	<i>6.00%</i>	<i>6.00%</i>	<i>6.00%</i>
<i>De 2 SM a menos de 4 SM</i>	<i>4.75%</i>	<i>5.50%</i>	<i>6.25%</i>	<i>6.25%</i>	<i>6.59%</i>
<i>De 4 SM a menos de 6 SM</i>	<i>4.75%</i>	<i>5.75%</i>	<i>6.50%</i>	<i>6.50%</i>	<i>7.09%</i>
<i>De 6 SM a menos de 8 SM *</i>	<i>4.75%</i>	<i>6.25%</i>	<i>6.75%</i>	<i>6.75%</i>	<i>7.59%</i>
<i>De 8 SM a menos de 10 SM *</i>	<i>4.75%</i>	<i>6.75%</i>	<i>7.25%</i>	<i>7.25%</i>	<i>7.59%</i>
<i>De 10 SM y más *</i>	<i>4.75%</i>	<i>7.25%</i>	<i>7.75%</i>	<i>7.75%</i>	<i>7.59%</i>

Fuente: Elaboración Propia

*Estas escalas se redujeron a una sola categoría que va de 6SM y más, acordado por Junta Directiva mediante artículo 41 de la sesión 8603, del 04 de octubre de 2012, y rige a partir de noviembre de 2012.

En el cuadro número 4, se muestra como los porcentajes de contribución para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, mantienen una tendencia de crecimiento del periodo 2006 al 2012, de la segunda escala en adelante (De 131 760 a menos de 2 SM), mientras que en la primera escala (De 131 760) su tendencia es decreciente.

Asimismo, se muestra a continuación las escalas de contribución del Estado, para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del periodo comprendido entre 2006-2012.



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

Cuadro 5 Porcentajes de Contribución del Estado para IVM del periodo 2006-2012

Escalas de Contribución	Porcentaje de Contribución para el Estado (IVM)				
	2006	2008	2010	2011	2012
De 131 760	2.50%	2.00%	3.50%	3.50%	3.34%
De 131 760 a menos de 2 SM	2.50%	2.00%	1.75%	1.75%	1.59%
De 2 SM a menos de 4 SM	2.50%	1.75%	1.50%	1.50%	1.00%
De 4 SM a menos de 6 SM	2.50%	1.50%	1.25%	1.25%	0.50%
De 6 SM a menos de 8 SM *	2.50%	1.00%	1.00%	1.00%	0.00%
De 8 SM a menos de 10 SM *	2.50%	0.50%	0.50%	0.50%	0.00%
De 10 SM y más *	2.50%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Elaboración Propia

*Estas escalas se redujeron a una sola categoría que va de 6SM y más, acordado por Junta Directiva mediante artículo 41 de la sesión 8603, del 04 de octubre de 2012, y rige a partir de noviembre de 2012.

Como se logra observar en el cuadro 5, los porcentajes de contribución del Estado para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, muestran un decrecimiento en su participación del periodo 2006 al 2012, especialmente de la segunda escala en adelante (De 131 760 a menos de 2 SM), siendo su participación cero en las escalas más altas (6 SM y más), mientras que en la primera escala (De 131 760) su porcentaje de cotización es mayor.

El artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social¹, establece:

*“...La Junta Directiva fijará la fecha en que entrara en vigencia el Seguro Social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro; sin embargo, todos aquellos trabajadores independientes que en forma voluntaria desearan asegurarse antes de entrar en vigencia el Seguro Social en forma general para ese sector, podrán hacerlo mediante la solicitud correspondiente a la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual, para tales efectos dictara la reglamentación pertinente. **Los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal...***

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

¹ Se verificó la existencia de un proyecto de Ley impulsado por la Asamblea Legislativa denominado “Modificación del Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas”, tramitado bajo el expediente N° 18.332, que pretende realizar algunas modificaciones al texto vigente. Este punto se desarrollará en el hallazgo N° 3.



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

El Reglamento del Seguro de Salud, en el Capítulo 1 “Principios Generales y Campo de Aplicación, establece:

“...Artículo 3° De la subsidiariedad estatal

Según lo dispuesto en el artículo 177 de la Constitución Política, en relación con el artículo 73 ibídem, el Estado es responsable subsidiario de la atención integral de la Salud...”

El artículo 177 de la Constitución Política indica:

“...Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del estado como tal y como patrono, se crearán a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución. Si se produjere un déficit por insuficiencia de esas rentas, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá incluir en su próximo Proyecto de Presupuesto la partida respectiva que le determine como necesaria la citada Institución para cubrir la totalidad de las cuotas del Estado...”

El documento denominado “Propuesta de Contribución para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios en el periodo 2008” elaborado por el Lic. Luis Guillermo López Vargas, y que fue el fundamento técnico para la modificación de las escalas de contribución de los Ti y AV de año, sugirió modificar la tabla de cotización de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios pasando de una escala fija independiente del nivel de ingreso del trabajador, a un modelo de cotización creciente en función del nivel de ingreso que el trabajador presenta, específicamente amparado en cuatro aspectos los cuáles se desglosan a continuación:

“...Respecto a esta propuesta, se hace necesario efectuar las siguientes acotaciones:

1. Promueve mayor nivel de solidaridad. Entendiendo la solidaridad como el principio mediante el cual las personas de mayor ingreso, aportan en mayor cantidad, a efecto de compensar las menores aportaciones que realizan las personas de menores ingresos. Este mecanismo redistributivo en el financiamiento de los Seguros Sociales fortalece ese principio de solidaridad, el cual se manifiesta en mayor medida en el Seguro de Salud, en donde las prestaciones no dependen del nivel de contribución individual.

2. Conduce a una mayor armonización en el esquema contributivo. Salvo en el Sector de Trabajadores Independientes, el resto de los sectores contributivos mantienen un porcentaje de cotización del 14% al Seguro de Salud, para sufragar el costo de las prestaciones sanitarias. De ahí, que es importante que la política institucional a mediano plazo propenda hacia un incremento en la prima global, a efecto de lograr la homogenización requerida en los porcentajes de contribución. En la búsqueda de ese objetivo, **el esquema propuesto presenta mayores posibilidades, dado que a partir de cierto nivel de ingreso el trabajador empieza a asumir la responsabilidad patronal en el financiamiento.**



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

3. Incorpora una mayor consistencia con la capacidad empresarial. Este aspecto se refiere, a que es posible argumentar que una vez superado cierto nivel de ingreso - v.g salario promedio del sector privado - por parte del trabajador independiente, este empieza a manifestar cierta capacidad empresarial en su gestión, **por lo que en el marco del sistema de financiamiento que rige a los Seguros Sociales, dicho trabajador empieza a asumir gradualmente la responsabilidad patronal existente en los otros sectores productivos y cotizantes.**

4. Establece una mayor consistencia con el concepto de subsidiariedad Estatal. En el marco de una política social como la que caracteriza a nuestro país, el rol subsidiario por parte del Estado, en el financiamiento de los Seguros Sociales, debe estar orientado en mayor medida hacia los estratos de menores ingresos, aspecto que **con el modelo propuesto tiende a fortalecerse al decrecer el subsidio que en igual o mayor medida se presenta en la actualidad para los trabajadores independientes de alto ingreso...** (La negrita no es del original).

Derivado de los párrafos anteriores, se observa que la propuesta elaborada por la Dirección Actuarial, utiliza en varias ocasiones la frase “dicho trabajador empieza a asumir gradualmente la responsabilidad patronal en el financiamiento”, en referencia a la participación del trabajador independiente en el pago del seguro, sin embargo, esta afirmación resulta contraria al numeral 3 de la Ley Constitutiva, el cual establece que el trabajador independiente se encuentra exento del pago de la cuota patronal, por ende, no se podría bajo éste concepto trasladar el pago de la cuota del patrono a éste trabajador.

El Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial en entrevista escrita del 20 de agosto de 2013, indicó la interpretación que la Dirección Actuarial tiene del artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, específicamente de la frase “Los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal”, además ante la consulta que si esa frase puede entenderse como que ningún TI o AV puede cotizar más de 5.50% en SEM y 2.67% en IVM, manifestó:

La Dirección Actuarial estima que al total de trabajadores independientes no se le puede cobrar la totalidad de lo que hubiese correspondido al patrono bajo la figura asalariada, pero si un porcentaje del total. Nosotros hemos considerado que es importante hacer una reforma al artículo 3 de la Ley Constitutiva, a efecto de dejar explícito cual es la cuota complementaria que debe aportar el Estado y el trabajador independiente.

La segunda pregunta es competencia de la Dirección Jurídica, ya que se considera que ésta debe pronunciarse en ese aspecto, el cual es meramente legal...

Con respecto a la propuesta elaborada por la Dirección Actuarial en diciembre de 2007, se consultó si los aspectos en los cuales se fundamenta la modificación en las escalas, es contraria a lo establecido el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la CCSS, respondió:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

"...La mayor contribución conforme mayor es el nivel de ingreso implícitamente refleja la mayor capacidad empresarial manifestada por el trabajador, y por tanto asume porcentajes de contribuciones mayores, más del 5.50% en el Seguro de Salud que aporta el trabajador en el sector de asalariados..."

Sobre este mismo tema, el Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial, mediante oficio DAE-728, del 11 de agosto de 2012, remitió al Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, y la Licda. Silvia Elena Dormond Saénz, Asesora de Gerencia Financiera, criterio con respecto al Proyecto de Ley para reformar el artículo 3 de la Ley Constitutiva lo siguiente:

*"...es conveniente señalar que dentro de esa propuesta es factible incorporar otros elementos que tenderían a fortalecer aún más el proyecto. Tal es el caso de que se garantice en este marco normativo la contribución complementaria del Estado y su menor subsidiariedad en el caso de los trabajadores independientes de alto ingreso. Para tal efecto, a inicios del cuarto párrafo valorarse eliminar donde dice **"Las personas independientes estarán exentas de pago de la cuota patronal"**. Esto por cuanto, tal disposición puede interpretarse como que ningún trabajador independiente debe cotizar más del 5.50% en el Seguro de Salud y no más de 2.67% en el Seguro de IVM. En su lugar es factible valorar la incorporación de los siguientes renglones **"Considerando la ausencia de la figura patronal en esta modalidad de aseguramiento, el Estado en su condición subsidiaria cubrirá la cuota complementaria que se requiera para completar la cuota total"***

*Por otra parte, es conveniente valorar la eliminación de la parte final del cuarto párrafo, o sea **"Para tales efectos, se creará un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares"**. Esto para efectos de reducir el riesgo de que los compromisos financieros del Fondo de Desarrollo Social Asignaciones Familiares, ya existentes, no permitan que se cumpla con esta disposición. En todo caso al agregar la obligación del Estado en su condición subsidiaria, se estaría garantizando ese financiamiento..."*

Lo transcrito presenta una contradicción respecto de la interpretación que se le puede dar al artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en especial la frase: *"Los trabajadores independientes estarán exentos del pago la cuota patronal"*, debido a que la norma no es clara sobre cuál debe ser la base para la definición de los porcentajes de contribución de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, situación que podría provocar que ese artículo sea interpretado de diferentes formas. Asimismo, la norma no es clara sobre cuál debe ser la participación del Estado en su condición de subsidiario para el caso de los trabajadores independientes cuyo ingresos se encuentran en las escalas más altas.



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

Lo analizado podría generar una ilegalidad en el cobro efectuado a los trabajadores independientes y asegurados voluntarios bajo el modelo de contribución actual, y exponer a la Institución al riesgo de eventuales procesos judiciales por reclamos de los asegurados en los niveles de ingreso de referencia más altos.

2. SOBRE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS QUE RESPALDAN LA MODIFICACIÓN DE LAS ESCALAS DE CONTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y ASEGURADOS VOLUNTARIOS.

Las propuestas técnicas elaboradas por la Dirección Actuarial para establecer los porcentajes de cotización de los trabajadores independientes, asegurados voluntarios y el Estado, no se encuentran fundamentadas en una estimación de los costos de los servicios que debe prestarse en cada región y de conformidad con los respectivos cálculos actuariales, según lo estipula el artículo 23 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, dispone:

“...Artículo 23.- Las cuotas y prestaciones serán determinadas por la Junta Directiva, de acuerdo con el costo de los servicios que hayan de prestarse en cada región y de conformidad con los respectivos cálculos actuariales. La contribución de los trabajadores no podrá ser nunca mayor que la contribución de sus patronos, salvo los casos de excepción que para dar mayores beneficios a aquellos, y para obtener una más justa distribución de las cargas del seguro social obligatorio señale el Reglamento, con base en recomendaciones actuariales...”

...Artículo 42.- Cada tres años y, además, cuando la Junta Directiva lo juzgue conveniente, se harán revisiones actuariales de las previsiones financieras de la Caja.

Artículo 43.- La Caja regulará la distribución de sus fondos con arreglo a los cálculos actuariales que le sirvieron de base, o con los que se adopten en virtud de los resultados que arrojen las revisiones ordenadas en el artículo anterior...”

El Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial en entrevista escrita del 20 de agosto de 2013, manifestó con respecto a la metodología utilizada para la elaboración de los estudios actuariales:

“...Se debe observar cuales son los ajustes tanto en la base mínima contributiva de los niveles de ingreso de referencia, así como los porcentajes de contribución. Cuando estos últimos se encuentran desfasados como es el caso del Seguro de Salud, se deben observar ambas variables para definir un ingreso que en términos absolutos resulte conveniente a los intereses institucionales y viable para los Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios.



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

Sobre las variables técnicas utilizadas para efectuar las propuestas, manifestó:

Lo que se pretende con el ajuste, es que los ingresos de referencia tengan una dinámica similar a la que experimentan los salarios, tomando en consideración aspectos como la tasa de inflación y el aumento en los salarios mínimos de ley, ya que como existe un desfase en el ingreso de los TI y AV, pensamos que el aumento para este sector debe ser mayor que la tasa de inflación, esto con la finalidad de recuperar un poco la diferencia que existe con el sector asalariado. Adicionalmente existe un problema con el tema de los asegurados por medio de convenios de aseguramiento colectivo, ya que estos son grupos organizados de TI y AV a los cuales no es tan sencillo aumentar los ingresos de contribución, y generalmente se ubican en las escalas más bajas de la tabla de cotización.

Sobre los costos institucionales del Seguro de Salud, reflejados en las propuestas elaboradas por esa Dirección para modificar las escalas de TI y AV, indicó:

Lo que se refleja en las propuestas son los costos globales, ya que a nivel institucional no existe una contabilidad de costos, que permita identificar cuáles están asociados a los grupos de TI y AV, no obstante, ante la ausencia de ésta información, lo que se hace es trabajar con algunas encuestas o censos realizados a nivel nacional que sirven de insumo para estimar el costo de atención en salud de la población...

Además manifestó con respecto de la pregunta si a través de los estudios técnicos elaborados por esa Dirección se pueden estimar si los ingresos de la población de TI y AV cubren sus respectivos costos:

No, ya que no se puede garantizar a través de estos estudios, el seguro social por definición es solidario, por lo que puede haber personas que consumen más que lo que aportan y viceversa, y lo que se pretende es que los asegurados coticen sobre los ingresos que realmente perciben, situación que se alcanzaría a través de los mecanismos de control y fiscalización que ejerzan las unidades competentes para garantizar esa situación..."

La Licda. Alexandra Guzmán Vaglio, Jefe a.i. Subárea de Contabilidad Operativa, en entrevista del 21 de agosto de 2013 indicó a ésta Auditoría con respecto de un sistema de contabilidad de costos por modalidad de aseguramiento, lo siguiente:

"El sistema de Información Financiera actual no está hecho para llevar una contabilidad de costos. El sistema lo que hace es consolidar la información que viene de los diferentes sistemas. Para poder llevar a cabo esa separación, eventualmente, tendría que existir un sistema de costos y estructurarse la contabilidad de forma tal que refleje la separación de las diferentes modalidades de aseguramiento por gastos. De lo que tengo conocimiento, lo anterior se lograría a través de la implementación del nuevo sistema de información financiera..."



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

El documento denominado "Propuesta de Contribución para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios en el periodo 2008", preparado por el Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial, en diciembre de 2007, y que sirve de fundamento para la aprobación de las escalas de contribución del periodo 2008, contiene la siguiente información:

- Porcentaje de cobertura contributiva de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios con respecto a la PEA No Asalariada (Población Económicamente Activa) a junio de 2007².
- Datos sobre los niveles de pobreza y escolaridad.
- Propuesta de ajuste en los niveles de contribución y aumentos en los ingresos de referencia de TI y AV, con respecto a variables como el incremento en el costo del Seguro de Salud³, incremento en los salarios mínimos y la tasa de inflación.

No obstante lo anterior, no se evidencia que las propuestas elaboradas por la Dirección Actuarial contemplen un análisis del comportamiento financiero del seguro de trabajador independiente y asegurado voluntario (ingresos y egresos), así como la elaboración de proyecciones actuariales que permitan visualizar a futuro si las contribuciones de éste grupo de asegurados es sostenible financieramente.

La ausencia de información contable a nivel institucional que permita la separación de los ingresos y egresos por modalidad de aseguramiento, específicamente los costos asociados a la atención médica de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, no permite la elaboración de estimaciones actuariales basadas en costos reales, que sirvan de fundamento para establecer proyecciones y estimaciones de los ingresos de referencia y porcentajes de cotización de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios.

La Dirección Actuarial propone para el ajuste de las escalas de contribución de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, disminuir la brecha existente entre el ingreso de referencia del trabajador independiente, respecto del salario mínimo legal y el porcentaje de cotización del sector de los asalariados. No obstante, ese enfoque no garantiza a la Institución que los costos asociados a los TI y AV estén cubiertos por los ingresos de esa población; la ausencia de información financiera y estimaciones de costos en los estudios actuariales, imposibilita el realizar proyecciones financieras para evaluar la sostenibilidad de ésta modalidad de aseguramiento a largo plazo, por ende, no existe certeza acerca de la sostenibilidad financiera a través del tiempo para de éste grupo de cotizantes, bajo el esquema de contribución actual.

² Tomado de las encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, elaboradas por el INEC

³ Este es un dato del coto global de SEM, y no exclusivo de la población de TI y AV.



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

3. SOBRE EL PROYECTO DE LEY PARA MODIFICAR EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL.

El proyecto de Ley que se tramita mediante expediente 18.332 denominado “Modificación del Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas”, no contempla la totalidad de sugerencias de modificación al texto efectuadas por la Caja Costarricense de Seguro Social en el oficio N° 43.569 del 21 de agosto de 2012.

Los ajustes que no se incluyen en el proyecto de Ley son los siguientes:

- En el párrafo primero se aprobó la redacción de la siguiente forma: *“así como para todas las personas trabajadoras independientes o por cuenta propia”*, mientras que la Institución propuso que se leyera: *“así como para todas las personas trabajadoras independientes”*.
- Al inicio del párrafo quinto, la Institución propuso modificar la frase *“Las personas trabajadoras independientes estarán exentas del pago de la cuota patronal”*, por la siguiente: *“Considerando la ausencia de la figura patronal en ésta modalidad de aseguramiento, el Estado en su condición subsidiaria cubrirá la cuota complementaria que se requiera para completar la cuota total”*, sin embargo, esto no se varió.

La Junta Directiva mediante el oficio N° 11.658 del 09 de enero de 2013, comunicó a la comisión consultante el artículo 06 de la Sesión N° 8617 del 20 de diciembre de 2012, en el que se establece que la Junta Directiva no se opone a la citada propuesta legislativa, sin embargo, recomienda modificar la redacción del texto sustitutivo del citado artículo.

Esta Auditoría consultó en agosto de 2012 a La Licda. Rocío Barrientos Solano, funcionaria de la Asamblea Legislativa, el estatus del proyecto de Ley, indicando lo siguiente:

“...Que proyecto se encontraba programado para las sesiones ordinarias de plenario que inician a partir de Setiembre, y que la Comisión no conoció ningún otro documento después del 28 de noviembre de 2012, por lo que la propuesta de redacción de la CCSS, sería discutida en Plenario, distribuyendo en ese momento copia a los legisladores del expediente para conocer la última posición de la Institución con respecto a las modificaciones propuestas...”

La no inclusión de todos los ajustes que sugiere la Institución para la modificación del artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, incluidas en los oficios N° 43.569 del 21 de agosto de 2012 y 11.658 del 09 de enero de 2013, representan un riesgo ya que éstas se derivan del análisis técnico-jurídico elaborado por la Gerencia Financiera y de no ser tomadas en consideración podrían afectar eventualmente la gestión institucional.



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

CONCLUSIONES

La Caja Costarricense de Seguro Social a julio de 2013, tiene afiliados 432 713 (cuatrocientos treinta y dos mil setecientos trece) trabajadores independientes y asegurados voluntarios en el Seguro de Salud, y 350 020 (trescientos cincuenta mil veinte), en el Seguro de Invalidez Vejez y Muerte, cuyo monto de ingresos de referencia reportados a ambos regímenes asciende aproximadamente a 1 billón 730 millones de colones anuales.

Por lo que resulta vital que la administración active fortalezca el sistema de control interno para la ubicación de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios según sus ingresos reales, además, debe garantizar que el modelo de cotización vigente sea el adecuado, disminuyendo así, los riesgos que puedan impactar negativamente la sostenibilidad financiera de la institución.

En ese contexto, la evaluación permitió determinar que el marco normativo que regula las cotizaciones de los trabajadores independientes, asegurados voluntarios y Estado, para los seguros de SEM e IVM, no es claro ni conciso, y se encuentra sujeto a interpretaciones sobre el establecimiento de los porcentajes de cotización en ambos regímenes, lo anterior, genera una incertidumbre a la Administración sobre su correcta aplicación.

Además, la administración no documentó que se haya solicitado un criterio legal que determine los alcances del artículo 3 de la Ley Constitutiva, el cual determine si el del sistema de contribución actual de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, es razonable y el ajusta al principio de legalidad.

En ese sentido, la Administración asume un mayor riesgo, en relación con la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud, debido a que la metodología utilizada por la Dirección Actuarial para la variación de los porcentajes de cotización de los TI y AV no se fundamenta en costos reales, lo cual impide determinar de manera razonable si las contribuciones de esa población son iguales o mayores a sus gastos, por ende, no se garantiza la sostenibilidad del Seguro de Salud a mediano y largo plazo.

Así mismo, preocupa a ésta Auditoría que las modificaciones sugeridas por la Caja en el proyecto de Ley 18.332 que pretende reformar el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja, enviado a la Asamblea Legislativa, no fueron consideradas en su totalidad; y no se evidenció que la administración active realizara acciones de seguimiento a esta gestión, que garanticen el cumplimiento de los cambios planteados por la institución.



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

RECOMENDACIONES

A LA GERENCIA FINANCIERA

1. Efectué un análisis de legalidad de las variaciones en los porcentajes de cotización de los trabajadores independientes, asegurados voluntarios y el Estado del periodo 2006 al 2012, debido a que se evidencia un incremento en la contribución de los TI y AV conforme aumenta su nivel de ingreso de referencia y una disminución de la participación subsidiaria del Estado en esas mismas circunstancias, lo cual podría estar en contraposición a lo que establece el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el cual se dispone que “Los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal”.

Con fundamento en los resultados que se obtenga determine la Gerencia las acciones legalmente procedentes. **Plazo de atención 6 meses.**

2. Diseñar un plan de trabajo para que la institución disponga de un sistema de costos que permita el registro contable de los gastos en que incurre la Institución por la atención médica de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, así como de otras modalidades de aseguramiento. En el programa incluir actividades, cronograma y responsables. Los datos de éste sistema deben servir como insumo para la elaboración de los estudios y proyecciones actuariales o financieras que permitan a la administración valorar la consistencia de las escalas de contribución por modalidad de aseguramiento, consecuente con el objetivo de sostenibilidad. **Plazo de atención 6 meses.**
3. Dar seguimiento al Proyecto de Ley N° 18332 “*Modificación del Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas*”, con la finalidad de que realicen las gestiones necesarias para que las modificaciones planteadas por la Institución y avaladas por Junta Directiva mediante el artículo 22 de la Sesión N° 8596 del 16 de agosto de 2012 y el artículo 06 de la Sesión N° 8617 del 20 de diciembre de 2012, y que fueron comunicadas mediante los oficios N° 43.569 del 21 de agosto de 2012 y 11.658 del 09 de enero de 2013 a la Comisión Especial que evaluará e investigará las causas, responsabilidades y responsables de los problemas de la Caja Costarricense de Seguro Social y proponga las soluciones y los correctivos necesarios para que ésta cumpla con los objetivos constitucionales asignados, sean consideradas en su totalidad en el citado proyecto. **Plazo de atención 1 mes.**



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

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los resultados del presente estudio se comentaron con el Lic. Yurgui Hidalgo Solís, funcionario de la Gerencia Financiera, la Licda. Ivonne Ruíz Barquero, Asesora de la Gerencia Financiera, y el Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial, lo cuales efectuaron las siguientes observaciones:

Recomendación 1. Se sugiere variar al plazo de atención a 6 meses.

Recomendación 2. Se propone modificar la redacción en los siguientes términos:

Diseñar un plan de trabajo para que la institución disponga de un sistema de costos que permita el registro contable de los gastos en que incurre la Institución por la atención médica de los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, así como de otras modalidades de aseguramiento. En el programa incluir actividades, cronograma y responsables. Los datos de éste sistema deben servir como insumo para la elaboración de los estudios y proyecciones actuariales o financieras que permitan a la administración valorar la consistencia de las escalas de contribución por modalidad de aseguramiento, consecuente con el objetivo de sostenibilidad. Plazo de atención 6 meses.

Recomendación 3. No hay comentarios.

Los comentarios de la administración fueron analizados y considerados por esta Auditoría.

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Lic. Melvin Zúñiga Sedó
ASISTENTE DE AUDITORIA

Lic. Alexander Nájera Prado
JEFE

ANP/MZS/lba