

Perspectiva presupuestaria de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para el 2022

22 de febrero de 2022
10 minutos de lectura
DFOE-BIS-MTR-00001-2022

La estimación de ingresos totales 2022 de la CCSS presenta niveles inferiores a la recaudación real del 2021, lo cual plantea desafíos de cara a la programación presupuestaria de los gastos, asociada a los servicios de salud y pensiones

Los ingresos totales estimados de la CCSS para el año 2022 disminuyeron en $\text{¢}124.450$ millones (2%) con respecto a la ejecución del 2021, lo cual incide en la programación de resultados esperados para ese periodo. El presupuesto inicial de la CCSS para el ejercicio económico 2022 por la suma de $\text{¢}5.337.774$ millones, equivale a un 12,9% del Producto Interno Bruto (PIB)¹, porcentaje que refleja la importancia de este presupuesto dentro del contexto económico del país. La disminución indicada obedece principalmente a la reducción de los ingresos de capital tanto en recuperación de inversiones para una rebaja $\text{¢}154.497$ millones, como en el "superávit" por un monto de $\text{¢}152.580$ millones. Situación que se genera debido a un leve repunte en la estimación por "contribuciones sociales", lo cual implica que la CCSS tenga una menor necesidad de recurrir a las mencionadas fuentes de financiamiento, lo cual permite un mayor equilibrio en la disponibilidad de ingresos corrientes versus ingresos de capital.

A pesar de que se observa la disminución señalada en los ingresos totales, se visualiza el aumento en los ingresos corrientes, en rubros tales como "Contribuciones sociales" y las "Transferencias corrientes" que crecen un 2% y un 15%, respectivamente, con respecto al 2021, tal y como se detalla en el Cuadro N.º 1 siguiente:

¹ Según estimaciones del PIB a precios corrientes, realizada por el Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Cuadro N.º 1
CCSS: Evolución de los ingresos ejecutados al 31 de diciembre 2016-2021 y presupuestado 2022
-Millones de colones y porcentajes-

Rubro	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022-2021		2021-2016
								Var. Absoluta	Var. Relativa	Var. Promedio
TOTAL	3 509 104	3 700 461	4 237 294	4 684 362	5 565 039	5 459 225	5 334 774	- 124 450	-2%	9%
Ingresos Corrientes	3 020 596	3 254 584	3 527 085	3 914 926	3 718 545	3 984 362	4 116 668	132 306	3%	6%
Contribuciones Sociales	2 279 624	2 451 212	2 655 348	2 800 575	2 754 176	3 003 337	3 069 147	65 810	2%	6%
Ingresos no tributarios	270 271	313 526	364 545	422 314	434 153	431 205	416 296	- 14 909	-3%	10%
Transferencias corrientes	470 701	489 846	507 192	692 037	530 216	549 820	631 226	81 405	15%	5%
Ingresos de Capital	54 543	17 089	60 563	76 887	974 476	820 864	665 698	- 155 166	-19%	273%
Venta de activos	28	34	54	20	2	45	-	45	-100%	418%
Recuperación de Préstamos	54 116	16 380	60 110	76 468	973 522	819 534	665 037	- 154 497	-19%	276%
Transferencias de Capital	399	675	399	399	952	1 285	661	- 624	-49%	40%
Financiamiento	433 965	428 788	649 646	692 549	872 018	653 999	552 409	- 101 591	-16%	12%
Financiamiento externo	6 678	4 632	7 468	5 316	35 722	-	50 989	50 989	-	95%
Recursos de vigencias anteriores	427 287	424 156	642 178	687 233	836 296	653 999	501 420	- 152 580	-23%	12%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Ahora bien, en cuanto al crecimiento de un 2% que reflejan las proyecciones de las "contribuciones sociales" para el año 2022, a criterio de la misma CCSS, éste resulta conservador², ya que se está estimando un incremento en términos absolutos de ₡65.810 millones respecto de lo recaudado en el 2021, cuando el aumento real de esta partida fue de ₡249.161 millones, para el periodo 2020-2021 (9%).

Dicha estimación responde a una política presupuestaria³ cautelosa que fue establecida por la CCSS, considerando los primeros efectos de la pandemia que incidieron de manera negativa, especialmente en las aportaciones a la seguridad social y que, en consecuencia, hace que, para el año 2022, los procesos y programas de gestión a cargo de la entidad, no tengan asignaciones adicionales de recursos.

Dentro de este contexto, es menester de esa institución, valorar aspectos relacionados con la revisión y posibles ajustes tanto de su política presupuestaria actual, como de la planificación de los procesos de gestión ordinarios, de cara a no perjudicar los servicios relevantes prestados por la CCSS a la ciudadanía, y dentro de un contexto donde se mantiene la situación de pandemia en el país.

El ingreso por transferencias del gobierno central estimado para el año 2022 en el SEM es menor a los propuestos en el periodo 2019-2021, lo cual podría impactar, en el marco de las contribuciones sociales, las aportaciones estatales a trabajadores independientes y otras poblaciones especiales. El programa presupuestario del Seguro de Salud (SEM) propone para este rubro de ingresos un monto

² Así lo determina la misma CCSS en el documento "Proyecto Plan-Presupuesto de la CCSS 2022", folio 68, el cual indica que "...la estimación para el año 2022 es conservadora, estimándose un crecimiento en el total de contribuciones para el año 2022 del 2,1% con respecto a las estimadas para el año 2021."

³ Aprobada para los años 2020-2021 por la Junta Directiva de la CCSS, según el art. 3 de la sesión N.º9053 del 24 de setiembre de 2019; y extendida a los años 2022 y 2023 mediante el Acuerdo N.º2 del art. 8 de la sesión N.º9210 del 23 de setiembre de 2021.

de ¢209.613 millones⁴ para el año 2022, es decir un 22% menos que el promedio del presupuesto definitivo⁵ de los años que conforman el periodo 2019-2021. En el caso del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), el monto de ¢206.566 millones⁶ estimado para el periodo 2022 es prácticamente igual al promedio de los últimos tres años, superando dicho monto por apenas ¢1.521,0 millones.

Los conceptos presupuestarios incorporados en esta fuente de financiamiento corresponden en su mayoría a los aportes que realiza el Estado por medio de leyes de presupuesto nacional, tales como la cuota Estatal, leyes especiales, aseguramiento de recolectores de café, así como la cuota complementaria de los trabajadores independientes y convenios especiales.

En el Cuadro N.º 2 se puede observar en detalle lo indicado en el párrafo anterior en lo que respecta al SEM y el IVM, tanto para lo presupuestado, como lo ejecutado para los años analizados.

Cuadro N.º 2
CCSS: Ingreso por Transferencias del Gobierno Central por régimen
Periodo 2019 - 2021 y presupuesto 2022
-Millones de colones y porcentajes-

Ingreso: Transferencia del Gobierno Central	2019			2020			2021			2022
	Presup	Ejec	% ejec	Presup	Ejec	% ejec	Presup	Ejec	% ejec	Presup
Seguro de Salud (SEM)	232 264	282 847	122%	289 245	191 067	66%	280 702	177 694	63%	209 613
Seguro de Pensiones (IVM)	184 813	179 451	97%	230 039	122 727	53%	200 282	170 081	85%	206 566

Fuente: Elaboración CGR con datos de las liquidaciones presupuestarias de la CCSS periodo 2019-2021 y presupuesto CCSS 2022.

De la información contenida en dicho cuadro, también se desprende que la recaudación de los años 2020 y 2021 se reduce significativamente respecto del año 2019, generando solamente cierta recuperación en el año 2021 en el caso del IVM.

Debe tomarse en cuenta que los rubros que conforman dicha fuente de financiamiento corresponden a compromisos de orden normativo para el Estado, por lo que, para este Órgano Contralor resulta de especial relevancia que las autoridades de la CCSS procuren realizar gestiones efectivas de cobro al Estado y sus instituciones, respecto de los adeudos que eventualmente se generan por dichas fuentes. Dentro de un marco de coordinación especialmente con las autoridades del Ministerio de Hacienda y otras carteras ministeriales.

Situación que podría eventualmente generar una mayor recaudación de ingresos en el flujo presupuestario del año 2022. Además, dichas acciones lograrían impactar en forma positiva tanto en las aportaciones estatales a trabajadores independientes y otras poblaciones especiales, como en los niveles de deuda del Estado con la CCSS,⁷ con el fin

⁴ Representa un 6% del total de los ingresos del SEM para el año 2022.

⁵ El presupuesto definitivo es el presupuesto inicial más la inclusión de variaciones presupuestarias tramitadas mediante presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias.

⁶ Representa un 11% del total de los ingresos del IVM para el año 2022.

⁷ Según el oficio N.ºGF-DFC-0170-2022/DFC-ACF-0142-2022 de 24 de enero del 2022 de la CCSS, la deuda que el Estado tiene con esa entidad asciende a la suma de ¢2,466,990.7 millones, de los cuales un 99,1% se cataloga como "Deuda no negociada"

de que se trasladen los recursos que realmente tienen que transferirse, y que ello no siga sumando a dicha deuda.

Los gastos de la CCSS para el 2022 presentan un crecimiento neto de €766.075 millones, respecto a los ejecutados en el 2021, lo cual genera un reto hacia la eficiencia del gasto. Dicho crecimiento corresponde a un 14% del total del presupuesto inicial de la CCSS para el año 2022. En el programa presupuestario del Régimen No Contributivo los gastos presentan una disminución de €12.619 millones, por lo que el crecimiento señalado queda concentrado en el Seguro de Salud y Pensiones por un monto agregado de €778.694 millones.

En el Cuadro N.º 3 puede observarse el detalle del comportamiento del balance, entre los ingresos y gastos por cuenta, tanto para los rubros presupuestados como ejecutados al 31 de diciembre de 2021, así como para el presupuesto estimado para el año 2022:

Cuadro N.º 3
CCSS: Ingresos y gastos presupuestados y ejecutados por régimen
Años 2021-2022
-Millones de colones-

	Seguro de Salud (SEM)			Seguro de Pensiones (IVM)			Reg. no Contrib. (RNCP)		
	Presup. Definitivo 2021	Ejecut. 31/12/2021	Presup. Inic. 31/12/2022	Presup. Definitivo 2021	Ejecut. 31/12/2021	Presup. Inic. 31/12/2022	Presup. Definitivo 2021	Ejecut. 31/12/2021	Presup. Inic. 31/12/2022
Ingresos	3 247 392	3 466 790	3 302 614	1 925 483	1 806 402	1 867 771	184 808	186 032	167 389
Ingresos corrientes	2 443 361	2 393 297	2 528 120	1 376 764	1 409 732	1 424 459	180 108	181 332	167 089
Ingresos de capital	306 103	604 194	322 386	368 719	216 670	343 312	0	-	-
Financiamiento	497 928	469 299	452 109	180 000	180 000	100 000	4 700	4 700	300
Gastos (Clasif. Económ.)	3 247 392	2 765 357	3 302 614	1 925 483	1 626 334	1 867 771	184 808	180 008	167 389
Gastos corrientes	2 418 073	2 220 970	2 407 067	1 365 439	1 341 608	1 474 461	184 636	180 008	166 867
Gastos de capital	241 278	120 829	373 935	323	118	501	-	-	-
Transacciones Financieras	546 206	423 557	497 770	399 300	284 608	382 809	-	-	-
Sumas sin asignación	41 835	-	23 842,00	160 421	-	10 000	172	-	521,54
Diferencia	-	701 433	-	-	180 068	-	-	6 024	-

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Del análisis de la información contenida en el cuadro anterior, se desprende que los gastos del SEM presentan un crecimiento de €537.257 millones respecto de lo ejecutado en el año 2021.

Adicionalmente, cabe resaltar que, al contrastar la ejecución de los gastos del año 2021, respecto a la recaudación de los ingresos de ese mismo año, se genera un remanente real de recursos por la suma de €887.525 millones, dentro de los cuales €701.433 millones (79%) corresponden al SEM, €180.068 millones (20%) al IVM y €6,024 millones (1%) al RNCP, lo cual reafirma la necesidad de mejorar la eficiencia en la ejecución de los recursos que son administrados por la CCSS especialmente en el programa presupuestario del seguro de salud (SEM) que gestiona la atención de la salud de la población.

Bajo este contexto, a criterio del Órgano Contralor, el crecimiento en el gasto neto de la CCSS por un monto de **€766.075 millones**, para el año 2022, presenta un reto para las autoridades de la CCSS, en lo que respecta a su capacidad de gestión. En cuyo caso, ha de prestarse una especial atención a sus procesos internos, que permitan, especialmente



en el SEM (Seguro de Salud), atender de manera efectiva tanto la gestión ordinaria de los servicios de salud como la demanda de necesidades que surgen de cara a la pandemia.

Como conclusión general, el presupuesto de la CCSS para el año 2022 en comparación con la gestión presupuestaria del año 2021, presenta una disminución en los ingresos totales, ligado a un incremento en el gasto neto. Situación que plantea un desafío para la institución en cuanto a llevar un monitoreo permanente de su política presupuestaria, de cara al comportamiento real de sus ingresos y gastos.

Dicho monitoreo, a juicio de esta Contraloría General, coadyuvará a que las autoridades de la CCSS cuenten con información relevante para la toma de decisiones oportunas, en pro de la no afectación de los servicios de salud que se prestan, de los regímenes de pensiones que administran, y de la no afectación de los niveles de deuda del Estado con la CCSS. Aspectos que adquieren mayor relevancia, en tanto el país aún se encuentra dentro de un contexto de pandemia.