Incertidumbre sobre la determinación de la la deuda del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social

31 de agosto de 2022
5 minutos de lectura

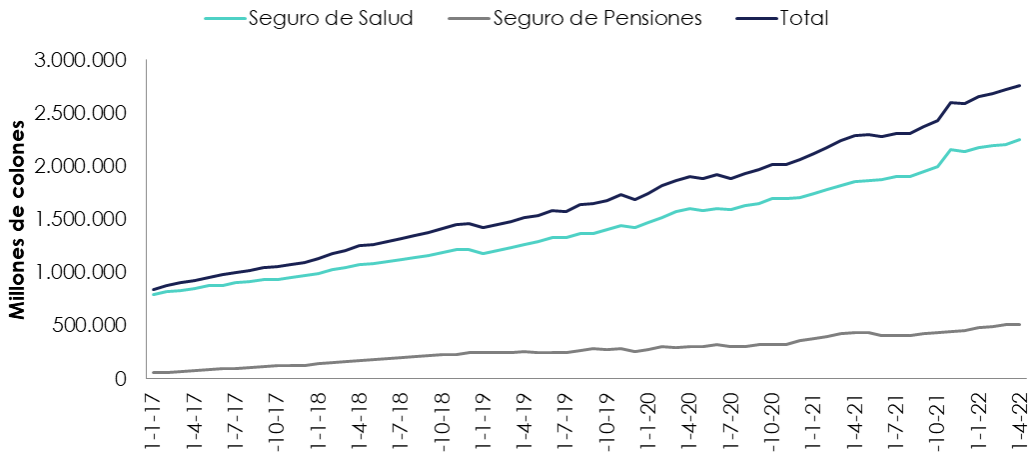
Diferencia entre lo reportado por la CCSS y el Ministerio de Hacienda por concepto de la deuda acumulada del Estado con la CCSS asciende a más de ¢2,4 billones.

La diferencia del saldo de la deuda entre lo reportado por la CCSS y el Ministerio de Hacienda asciende a más de ¢2,4 billones, lo cual incrementa la incertidumbre sobre esta cifra. Al 1ª enero de 2017, según registros de la CCSS la deuda acumulada del Estado ascendía a ¢840.247,2 millones, monto que al 30 de abril de 2022 alcanzó la cifra de ¢2.758.332,0 millones[1], de los cuales ¢2.250.313,3 millones (81,6%) corresponden al Seguro Salud (SEM) y ¢508.018,8 millones (18,4%) al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

Así las cosas, se tiene que en términos nominales este aumento, respecto al año 2017, fue de ¢1.918.084,9 millones (¢1.464.463,4 millones el SEM y ¢453.621,5 millones el IVM), equivalente al 4,9% del Producto Interno Bruto (PIB)[2].

Gráfico N.° 1
Deuda acumulada del Estado según la CCSS, por régimen de enero 2017 a abril 2022
-Millones de colones-

[1] Incluye el monto de ¢89.277,0 millones correspondientes al convenio MEP-2021.
[2] Según cifras del BCCR del año 2022.



Fuente: Elaboración CGR con información de la CCSS.

Como se observa en el gráfico anterior, la citada deuda ha mostrado un crecimiento constante en el periodo 2017-2022[3]. Al respecto, se tiene que la deuda acumulada del Estado - según la CCSS - ha aumentado en 228,3% en el periodo del 1 de enero de 2017 al 30 de abril de 2022.

No obstante, dicha situación contrasta significativamente, si se toma como fuente la información reportada por el Ministerio de Hacienda, donde la deuda acumulada por el Estado registra montos mucho menores, al incluir únicamente lo conciliado y negociado con la CCSS, tal como se observa en el cuadro N.° 1:

Cuadro N.° 1
Deuda acumulada del Estado con la CCSS según el Ministerio de Hacienda a abril 2022
-Millones de colones-

Concepto	Saldo principal	Saldo de intereses	Total
TOTAL	**254.307**	**26.090**	**280.396**
Cuota estatal	185.168	0	185.168
Convenio MEP 2021	63.210	26.067	89.277
Convenio 2003 C.C.S.S., Préstamo ICO-ESPAÑA	3.591	0	3.591
Convenio Código de la Niñez y Adolescencia y Leyes Especiales 2016	2.337	23	2.360

Fuente: Elaboración CGR con datos del Ministerio de Hacienda.

Adicionalmente, existen otros adeudos no contabilizados por la CCSS ni el Ministerio de Hacienda, por cuanto se encuentran en proceso en la vía judicial, tales como: el Traslado del Primer Nivel de Atención y las Contribuciones no aportadas por las Empresas Públicas

[3] Datos al 30 de abril de 2022.

del Estado según el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, N.° 7983, según se observa en el cuadro N.° 2:

Cuadro N.° 2
Rubros de la Deuda acumulada del Estado con la CCSS en vía judicial al mes de julio de 2022
-Millones de colones-

Rubro	Proceso	Monto	Estado
TOTAL		**5.935.944**	
Traslado del primer nivel de atención	Ejecución Sentencia contra el Estado	5.933.727	Ejecución en etapa probatoria
Contribuciones no aportadas del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador	Instituto Costarricense de Electricidad	2.186	Sentencia firme en ejecución
	Correos de Costa Rica	24	Sentencia firme en ejecución
	Banco Crédito Agrícola de Cartago	7	Sentencia firme en ejecución

Fuente: Elaboración CGR con datos de la CCSS.

En consecuencia, existe una diferencia entre lo registrado por la CCSS y el Ministerio de Hacienda de ¢2.477.936,0 millones, por concepto de la deuda acumulada del Estado, que se mantiene sin determinar y registrar de conformidad con la normativa contable.

Además, el monto anterior no contempla las cifras indicadas en el cuadro 2, por lo que ante un escenario que las considere situaría el monto total de dicha deuda, en ¢8.694.275,7 millones, que representaría aproximadamente el 75,6% del Presupuesto Inicial de la República del año 2022.

Aspecto que genera incertidumbre , ante la coyuntura actual de las finanzas públicas del Gobierno Central y capacidad real para hacer frente a dicha deuda, así como la incidencia sobre la CCSS, en el tanto no se le trasladan recursos que podrían ser utilizados en la prestación de servicios relevantes para la ciudadanía.

Las acciones entre la CCSS y el Ministerio de Hacienda no han sido efectivas para determinar y registrar el saldo de la deuda, de conformidad con los parámetros y normativa contable aplicable. Al respecto, ambas instituciones crearon una comisión interinstitucional (CCSS-Ministerio de Hacienda) para determinar los adeudos acumulados por el Estado con la CCSS desde enero del 2015 al 31 de diciembre del 2018, por un monto equivalente a ¢845.300,0 millones. Sin embargo, este proceso no ha sido efectivo para resolver las diferencias entre las partes, en aspectos tales como inconsistencias en el registro de la población extranjera y la población de asegurados por el Estado.

Otros elementos que no han contribuido en el proceso de determinación de la deuda es que las comisiones interinstitucionales del Ministerio de Hacienda y la CCSS, han sido creadas por períodos determinados y no revisan todo el saldo pendiente a la fecha. En

ese sentido, las comisiones actuales - creadas en el 2018 - se encuentran valorando únicamente la cifras del periodo 2015-2018, y no considera un saldo de aproximadamente ¢1.632.636,0 millones, lo cual conlleva a que se acumule deuda y generen intereses, provocando un continuo aumento de esta.

De esta manera, actualmente no se están considerando los adeudos generados a partir de enero del 2019, situación que no detiene el crecimiento de los saldos, a pesar de que se llegue a un acuerdo con los adeudos del periodo 2015-2018.

Asimismo, para el período 2018-2020 únicamente constan 8 sesiones de trabajo (minutas) por parte de la comisión interinstitucional; mientras que en lo correspondiente a los años 2021 y 2022, no existe evidencia de las sesiones de trabajo efectuadas. Dicha situación incrementa, a criterio de esta Contraloría General, la incertidumbre acerca de la oportuna coordinación entre ambas instituciones.

Además, no se ha cumplido con los acuerdos marco suscritos entre las partes relacionadas. En esa línea, en el 2020 el Ministerio de Hacienda y la CCSS acordaron conciliar el monto total de la deuda del Estado con esa institución en un plazo de 2 meses; aspecto que como se ha expuesto, no se ha logrado.

Sobre el particular, resulta necesario que la CCSS y el Ministerio de Hacienda, tanto desde los niveles políticos como los operativos, efectúen esfuerzos dirigidos a fortalecer el funcionamiento de los mecanismos acordados, con el fin de que se realicen en forma oportuna las respectivas coordinaciones. Además, se recomienda que se implementen alternativas que se mantengan en el tiempo y no sólo funcionen por determinado periodo.

La incertidumbre con respecto a la situación de la deuda del Estado con la CCSS, así como su ritmo de crecimiento, plantea una serie de retos para su gestión inmediata, así como en el mediano y largo plazo. Dentro de este contexto, resulta de especial relevancia que las autoridades de la CCSS y el Ministerio de Hacienda busquen alternativas distintas a las utilizadas, no solo en la determinación de los saldos de la deuda de períodos anteriores, sino también en aras de evitar la omisión de registros de manera continua, pues estas han demostrado ser inefectivas, y por consiguiente no han permitido dar paso a procesos permanentes y oportunos relacionados con el registro actualizado y consensuado de dicha deuda.

Lo anterior, requiere de la voluntad de estas entidades, a fin de definir acciones concretas que permitan mantener un registro cierto y oportuno, tales como, el establecimiento de acuerdos para el traslado de información o el desarrollo de sistemas automatizados. Dicha situación plantea un reto fundamental de cara a tomar acciones inmediatas para evitar que la incertidumbre sobre esta temática se agrave.

Al respecto, en materia de gestión, también es clave que la base jurídica y técnica que sustenta la determinación, registro y pago de la deuda considere de manera integral todo

el proceso y las partes interesadas, así como las metodologías de cálculo y las bases de datos utilizadas para ello. A manera de ejemplo, la Contraloría General se refirió a las liquidaciones presupuestarias emitidas por el Ministerio de Hacienda en los periodos 2020 y 2021, sobre la omisión en el registro de facturas emitidas por la CCSS; situación que atenta contra la credibilidad de las cifras presupuestarias y contables, importantes para la toma de decisiones en la administración pública.

Lo expuesto, exige que la CCSS y el Ministerio de Hacienda, actúen en forma diligente para aclarar la situación de la deuda del Estado con la CCSS; así como tener certeza del monto adeudado para efectuar las programaciones y presupuestación respectiva, que permitan fijar una ruta orientada a atender dichas obligaciones en un período determinado.

Por último, como conclusión general, este Órgano Contralor, considera que la situación de la deuda del Estado con la CCSS, plantea el reto país de buscar, a nivel político e institucional, soluciones integrales, innovadoras y oportunas para gestionar un abordaje integral de la deuda de corto, mediano y largo plazo, que tome en consideración tanto los riesgos financieros a que puede enfrentar la CCSS ante ese escenario, como las limitaciones actuales en materia de finanzas públicas que enfrenta el Poder Ejecutivo.