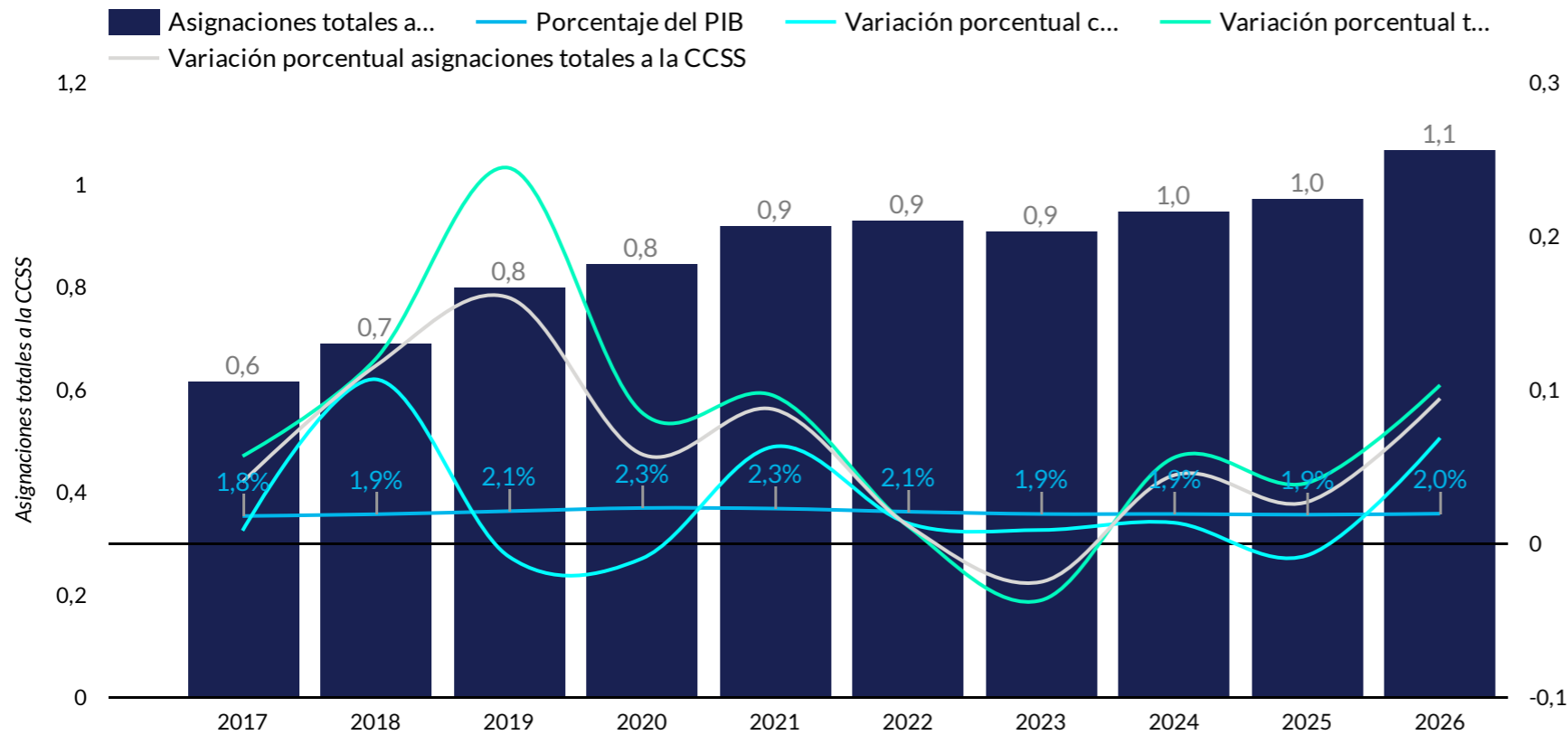


# Evolución de las asignaciones presupuestarias a la CCSS por contribuciones y transferencias

DFOE-FIP-MTR-00041-2025

**Gráfico N.º 1**  
**Evolución de las asignaciones a la Caja Costarricense del Seguro Social, 2017-2026<sup>1</sup>**  
 -Billones de colones y porcentajes de variación-



<sup>1</sup> 2016-2025: ley de presupuesto inicial; 2026: proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Ministerio de Hacienda y del SIGAF.

### Asignaciones a la CCSS

- El proyecto de ley de presupuesto de 2026 incorpora ₡1.068.046 millones destinados a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), monto que comprende las obligaciones correspondientes a contribuciones patronales al seguro de pensiones y de salud de la institución, y las transferencias para el pago de servicios que brinda la institución<sup>1</sup>. Estas asignaciones se componen en un 75,2%<sup>2</sup> de transferencias, mientras que en 2017 este rubro representó el 66,3%, lo que representa un aumento en 8,9 p.p. en dicho periodo.

- En comparación con el presupuesto inicial de 2025, las asignaciones a la CCSS aumentan en 9,4%<sup>3</sup> (₡92.190 millones) el mayor crecimiento porcentual desde el año 2020 y se explica principalmente por el incremento de las transferencias corrientes; a pesar de esto, como porcentaje del PIB la asignación se ha mantenido estable alrededor del 2% desde el año 2022.

<sup>1</sup> Se excluyen los rubros correspondientes a aportes patronales al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, el aporte patronal al Fondo de Capitalización Laboral, y las contribuciones patronales a otros fondos administrados por entes públicos, pues en estos casos la CCSS únicamente actúa como ente recaudador.

<sup>2</sup>El monto restante corresponde a las contribuciones patronales al seguro de pensiones y de salud de la CCSS.

<sup>3</sup>Supera al promedio de 3,4% del periodo 2020-2025.

### Transferencias a la CCSS

- Como se mencionó anteriormente, alrededor de un 75% de las asignaciones que realiza el Gobierno a la CCSS corresponden a transferencias, monto que alcanza los ₡803 mil millones y presenta un crecimiento de 10,3% (₡75.138 millones) en comparación con la ley de presupuesto de 2025. Cabe señalar que este incremento supera el promedio de 4,8% del periodo 2024-2025, y presenta incrementos similares a los registrados en 2016.
- El comportamiento del gasto incluido en 2026 se relaciona principalmente con el incremento de ₡81.657 millones (45,4%) en la Cuota estatal del seguro de pensiones y un crecimiento de 35,9% (₡15.271 millones) en la asignación para el seguro de pensiones de trabajadores independientes. El MH señala<sup>1</sup> que dicho incremento se relaciona con el apoyo del Gobierno para evitar que la CCSS tenga que utilizar las reservas del IVM, no obstante estos recursos son insuficientes de acuerdo con las estimaciones realizadas por la CCSS en ₡17.166 millones y ₡3.294 millones respectivamente. Ver detalle en el cuadro N.º2 filmina 6.
- Adicionalmente, en el proyecto de ley del presupuesto se incorporan ₡6.412 millones para la construcción y equipamiento de la Torre de la Esperanza, recursos provenientes del Fondo de Asignaciones Familiares, según el artículo 3 inciso I) de la Ley 5662, los cuales se presupuestan en el Ministerio de Salud, mientras que en años anteriores, se incorporaron en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Al respecto, la exposición de motivos indica que este cambio responde al clasificador funcional, mientras que el artículo 7 del Decreto 42712 señala que los presupuestos de los Órganos Desconcentrados deben ser incorporados en el presupuesto del Ministerio al que se encuentren adscritos.

<sup>1</sup> Correo electrónico del 22 de setiembre de 2025.

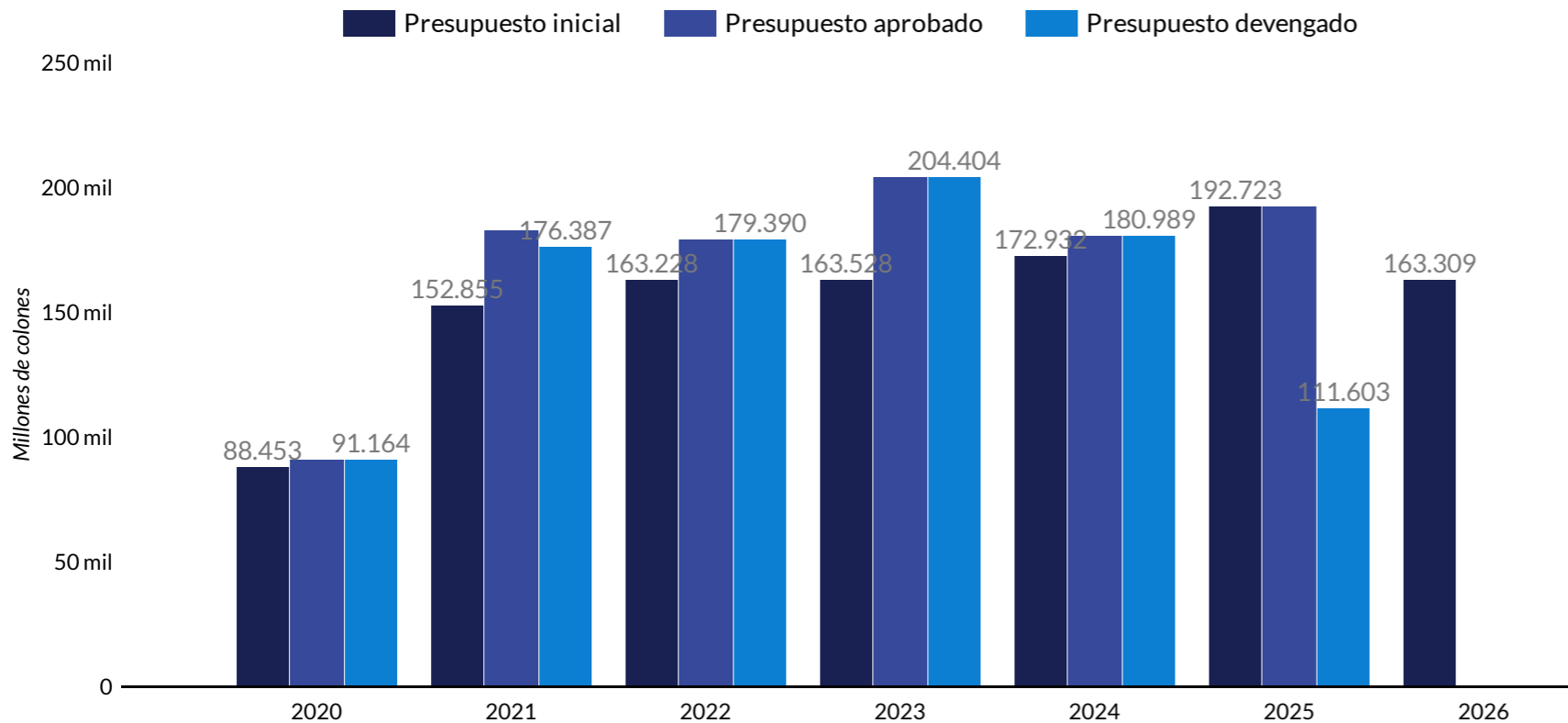
### Cuadro N.º 1

#### Evolución de las transferencias a la CCSS según finalidad, 2023 - 2026<sup>1</sup> -Millones de colones y porcentajes-

Asignación	2023	2024	2025	2026	Variación nominal 2025-2026	Variación porcentual 2025-2026
1. Cuota estatal seguro pensiones	134.562	179.131	179.675	261.332	81.657	45,4%
2. Seguro de pensiones trabajadores independientes	29.867	42.548	42.548	57.818	15.271	35,9%
3. Seguro de pensiones asegurados voluntarios	8.866	12.443	12.443	15.801	3.359	27,0%
4. Convenios especiales seguro de pensiones	5.388	7.383	7.383	9.106	1.723	23,3%
5. Contribución patronal seguro de salud	70.700	71.300	71.726	73.206	1.480	2,1%
6. Atención a personas indigentes	36.715	1.000	1.407	2.000	593	42,2%

<sup>1</sup> 2016-2025: Ley de presupuesto inicial; 2026: proyecto de ley de presupuesto.

**Gráfico N.º 2**  
**Evolución de las transferencias al Régimen no Contributivo de pensiones, 2020 - 2026<sup>1</sup>**  
 -Millones de colones -



<sup>1</sup> 2025: presupuesto preliminar aprobado y devengado al 31 de agosto; 2026: proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Ministerio de Hacienda y del SIGAF.

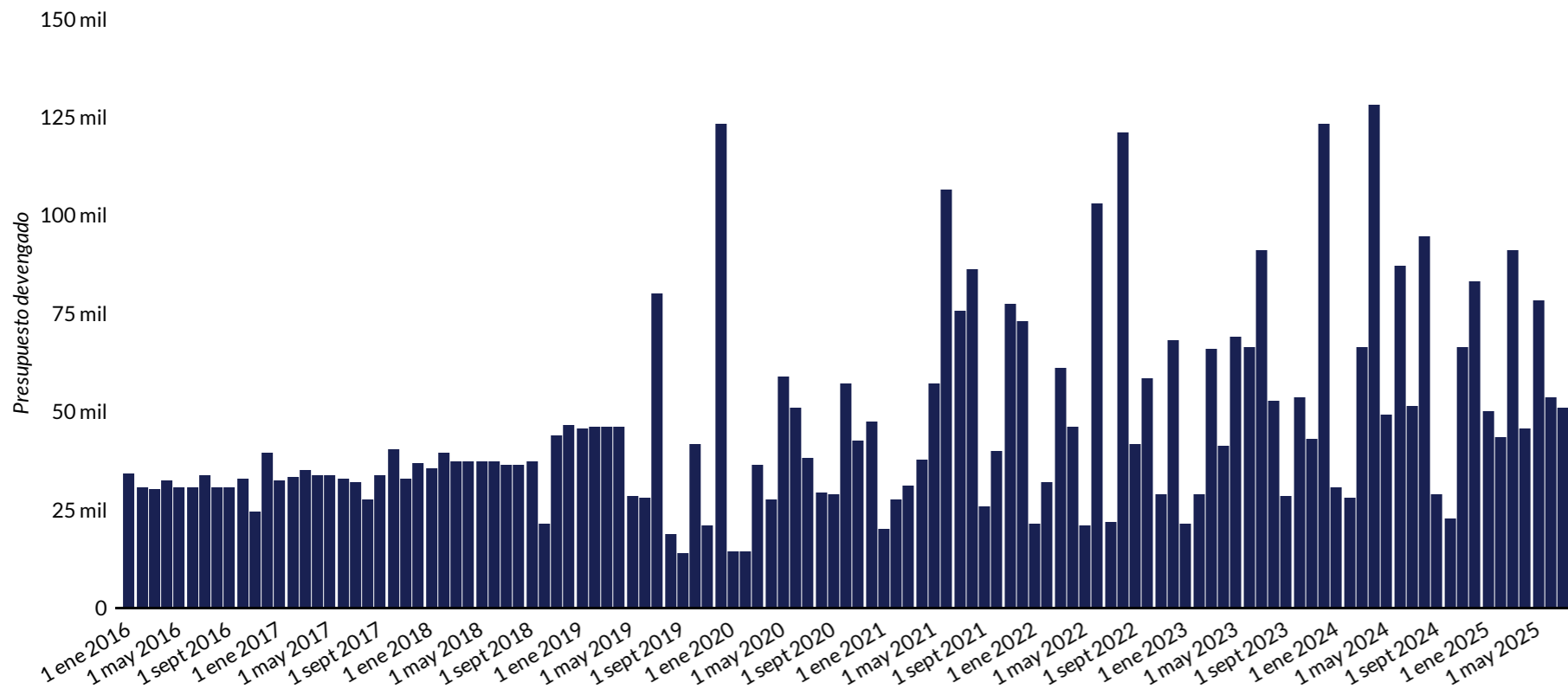
## Decrecimientos en las transferencias

- Del total de asignaciones a la CCSS el mayor decrecimiento se registra en el monto a transferir al Régimen no Contributivo de Pensiones (RNC). El cual se reduce en ₡29.413 millones (15,3%) en comparación con la ley de presupuesto de 2025 alcanzado un total de ₡163.309 millones.
- Esta cifra resulta ser inferior en ₡18 mil millones al monto girado en 2024, año en el cual el RNC debió usar recursos de superávit para financiar su operativa, dada la reducción del monto transferido por el Gobierno y en ₡55 mil millones menos en relación con el monto estimado por la CCSS<sup>2</sup> (₡17 mil millones en el 2025).
- En adición a lo anterior, cada año aumentan las demandas en relación con los servicios del RNC de modo que para 2026 el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 (PNDIP) tiene como meta crear 5.000 nuevas pensiones y alcanzar un total de 161.633 pensiones; es decir, 6.014 más que las otorgadas en el mes de mayo 2025. Ante esto, la CCSS señala<sup>1</sup> que dadas las menores asignaciones, no dispondría de los recursos para cancelar las pensiones del mes de diciembre 2026 ni el aguinaldo de ese año a los beneficiarios, y deberá evaluar el otorgamiento de las pensiones nuevas establecidas en el PNDIP.

<sup>1</sup> Oficio GF-DP-2148-2025 Anexo 3, "Estimación de transferencias del Gobierno Central a la CCSS para el periodo 2026", página 45.

<sup>2</sup> Ver detalle en el cuadro N.º2 filmina 6.

**Gráfico N.º 3**  
**Evolución mensual de las transferencias devengadas a la CCSS, 2016-2025<sup>1</sup>**  
 -Millones de colones-



<sup>1</sup> 2025: presupuesto devengado preliminar al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Ministerio de Hacienda y del SIGAF.

### Ejecución de las transferencias

- Para el periodo 2016-2024 (excluyendo 2020) las transferencias a la CCSS han presentado una ejecución **anual** de 96,2%, con un mínimo de 68,8% en 2020. A partir de 2021 se evidencia un aumento progresivo en el porcentaje de ejecución pasando de 90,1% en 2021 a 98,7% al cierre de 2024. Un aspecto a señalar es que títulos presupuestarios como los Regímenes de Pensiones en 2024 y el Ministerio de Salud en 2023 han registrado recursos sin ejecutar cercanos a los ₡50 mil millones provenientes en parte de saldos de créditos externos.

- En adición a lo anterior, desde el año 2018 el Gobierno gira más del 10% de los recursos asignados a la CCSS en el mes de diciembre, con valores extremos en 2019, donde se transfiere el 22,8% del monto devengado en dicho mes y en 2023 donde se ejecutó el 18%. Para este último año, el giro de los recursos en el último mes del año generó un superávit<sup>1</sup> (recursos que no pudieron ejecutarse) de ₡21 mil millones en el RNC, que debió retornar al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en 2024.

<sup>1</sup> Caja Costarricense del Seguro Social (2024). Gerencia Financiera. Dirección de Presupuesto. [Presupuesto Extraordinario 01-2024](#).

## Cuadro N.º 2

### Diferencia entre el monto estimado por la CCSS y la asignación presupuestaria autorizada en el proyecto de ley de presupuesto nacional 2026 <sup>1</sup>

-Millones de colones-

Solicitud de la CCSS  
**1.520.211**

Proyecto de Ley  
**1.068.046**

Diferencia  
**-452.165**

Tipo ▾

Concepto ▾

Puede seleccionar la información por tipo de seguro y concepto según sea su interés

Concepto	Tipo	Solicitud de la CCSS	Proyecto de Ley	Diferencia ▾
1. Atención a personas indigentes	SEM	162.503	2.000	-160.503
2. Asegurados por cuenta del Estado de Leyes especiales (Incluye Código de Niñez y Adolescencia)	SEM	129.844	25.324	-104.520
3. Régimen No Contributivo <sup>2</sup>	RNC	218.685	163.309	-55.376
4. Cuota complementaria Trabajadores Independientes	SEM	127.050	71.955	-55.095
5. Cuota Estado como Patrono	SEM	313.831	289.643	-24.188
6. Cuota Estado como tal	IVM	278.498	261.332	-17.166
	<b>Total</b>	<b>1.520.211</b>	<b>1.068.046</b>	<b>-452.165</b>

1 - 26 / 26 < >

<sup>1</sup> Los datos consideran los montos por contribuciones a la seguridad social y por transferencias del proyecto de Ley 2026.

<sup>2</sup> Oficio GF-DP-2148-2025 del 19 de agosto (Anexo 3), se muestra que la solicitud de la CCSS para el RNC es por ₡172.191 millones y la diferencia para financiar el total de las pensiones del RNC entre los ingresos y egresos estimados para el periodo 2026 sin contemplar el monto de la reserva de contingencias del periodo, es de ₡46.494 millones, para un monto total de ₡218.685 millones.

Fuente. Elaboración CGR con datos de los oficios números PE-3276-2025 del 07 de agosto de 2025 y GF-DP-2148-2025 del 19 de agosto de 2025 de la Caja Costarricense de Seguro Social y datos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2026.

## Diferencias entre la estimación de la CCSS y el Proyecto de Ley 2026

- El Ministerio de Hacienda incorporó un 70% (68% en el 2025) de los recursos solicitados según estimaciones realizadas por la CCSS al Proyecto de Presupuesto 2026. La diferencia a la baja es de ₡386.383 millones en el Seguro de Salud, ₡55.376 millones en el Régimen No Contributivo y ₡10.406 millones en el Seguro de Pensiones, para un total de ₡452.165 millones menos del monto solicitado.

- En relación con el Seguro de Salud, las principales diferencias corresponden a rubros que subsidian la atención a personas indigentes, asignando un 1,23%, y a los asegurados por cuenta del Estado de leyes especiales (código de niñez y adolescencia) un 19,5% de lo solicitado por la CCSS. Por otra parte, en el Seguro de Pensiones la principal diferencia se observa en la cuota estatal, con un faltante de ₡17 mil millones, a pesar que para el 2026 se le asigna ₡81.657 millones más en relación con el presupuesto inicial del periodo 2025.

- Al respecto, la CCSS señala<sup>1</sup> que las diferencias en el financiamiento incrementan la deuda del Estado con la seguridad social, afectando las reservas institucionales en el corto y mediano plazo y poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas del Seguro de Salud.

<sup>1</sup> Oficio GF-DP-2148-2025 Anexo 3, "Estimación de transferencias del Gobierno Central a la CCSS para el periodo 2026", página 20.

## Cuadro N.º 3

### Diferencia entre el monto estimado por la CCSS y la asignación presupuestaria a las contribuciones patronales y estatales

-Millones de colones-

Cuota ▾

Puede seleccionar la información por tipo de seguro según sea su interés

Año ▾

	Año ▾	Cuota	Tipo	Solicitud de la CCSS	Proyecto de Ley	Diferencia	Variación proyecto de Ley
1.	2026	Patronal	SEM	313.831	289.643	-24.188	6%
2.	2026	Patronal	IVM	37.430	48.340	10.910	6%
3.	2026	Estatal	IVM	278.498	261.332	-17.166	45%
4.	2026	Estatal	SEM	57.966	41.331	-16.635	1%
5.	2025	Estatal	IVM	234.617	179.675	-54.942	0%
6.	2025	Patronal	SEM	285.926	273.693	-12.233	-1%
7.	2025	Patronal	IVM	34.316	45.758	11.442	4%
8.	2025	Estatal	SEM	54.764	40.845	-13.919	-0%

1 - 12 / 12 < >

## Análisis de las contribuciones patronales y estatales

- Las contribuciones patronales y estatales, para el SEM e IVM representan el 60% del total asignado a la CCSS, en el proyecto de Ley 2026.
- Sobre el particular, comparando el proyecto de Ley 2026 con el monto asignado en el 2025, las contribuciones patronales tanto del seguro de pensiones como de salud presentan un incremento del 6%, y en el caso de la cuota estatal, se incrementa un 45% en el seguro de pensiones y un 1% en el seguro de salud.
- No obstante, dichas asignaciones son menores, con respecto a los recursos solicitados según estimaciones realizadas por la CCSS por la suma de ₡47.079 millones<sup>1</sup>, lo cual podría afectar la efectiva prestación de los servicios de salud y la sostenibilidad del Régimen de IVM.

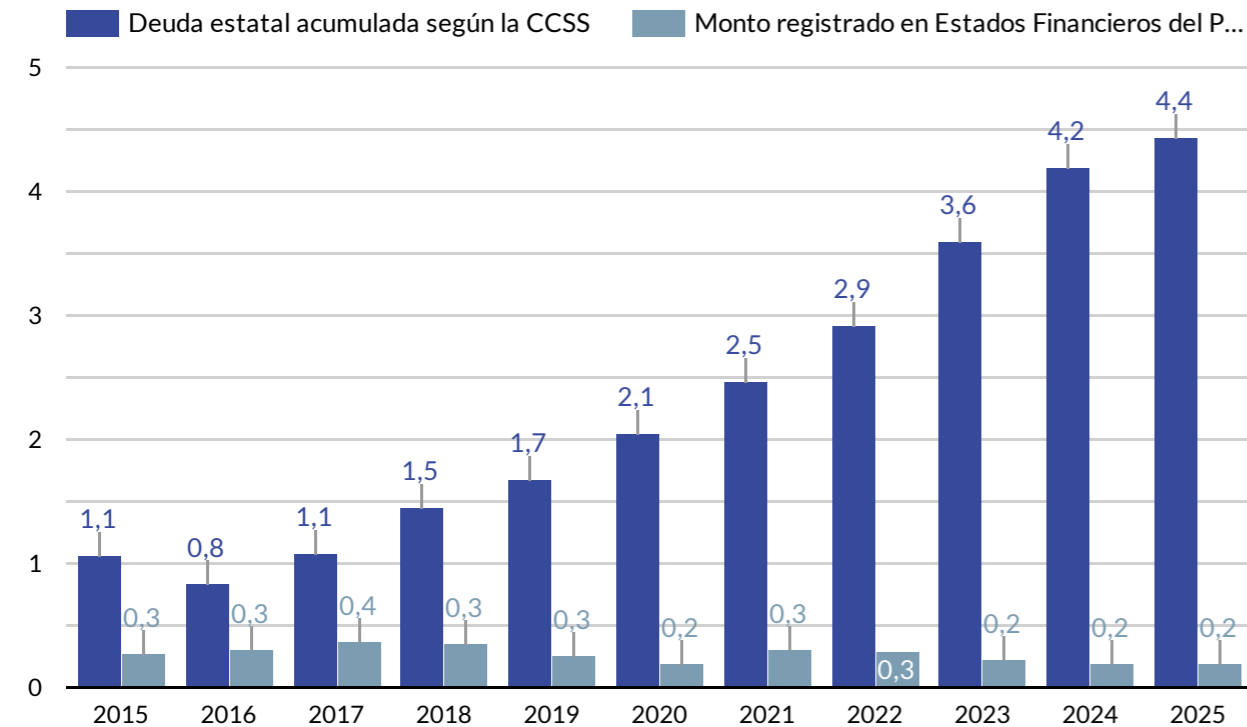
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y el Ministerio de Hacienda.

<sup>1</sup> Conformado por la subestimación de la cuota estatal IVM por ₡17.166 millones, cuota estatal SEM por ₡16.635 millones, cuota patronal SEM por ₡24.188 millones y un presupuesto adicional de ₡10.910 millones en la cuota patronal del IVM.

## Gráfico N.º 4

### Evolución de la deuda estatal acumulada según la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Poder Ejecutivo, 2015-2025<sup>1</sup>

-Billones de colones-



<sup>1</sup> 2025: presupuesto devengado preliminar al 31 de agosto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del Ministerio de Hacienda e informes de la deuda estatal acumulada de la Caja Costarricense del Seguro Social.

## Deuda acumulada con la CCSS

- Históricamente, se ha observado un incremento entre los cobros que realiza la CCSS al Estado (principalmente lo adeudado al seguro de salud que presenta un 82,7% del total adeudado) y lo incorporado en el Proyecto de Presupuesto, relacionado en mayor medida con el financiamiento de los programas de aseguramiento de la población vulnerable (leyes especiales y asegurados a cargo del Estado). Esto ha ocasionado un crecimiento acelerado de la diferencia, lo cual refleja la problemática en el modelo de financiamiento subsidiado<sup>1</sup>.

- Al 31 de diciembre de 2024, el Poder Ejecutivo registra en los EEFF<sup>2</sup> un pasivo por ¢186.406 millones, que representa el 4% del monto total cobrado por la CCSS. Por otra parte, los EEFF Consolidados del Gobierno de la República (que incluyen los EEFF de FODESAF<sup>3</sup>, que son elaborados por la CCSS) registran adicionalmente un pasivo a favor de la CCSS por parte de FODESAF por más de ¢700 mil millones<sup>4</sup>. No obstante los EEFF de FODESAF no han sido aprobados por el MTSS<sup>4</sup>

- Para amortizar las deudas con la CCSS el Gobierno ha utilizado créditos para apoyo presupuestario que establece el destino de recursos a la CCSS<sup>5</sup>. Sin embargo, no se evidencia una ejecución oportuna de estas fuentes presupuestarias, debido a que el monto total aprobado desde el 2020 a la fecha asciende a ¢258.810 millones<sup>6</sup>, de los cuales se le ha girado el 66% (¢166.621 millones), cuyo devengamiento se dio en mayor medida en el 2023 (50% de dicho monto). Para el 2025, estas fuentes se revalidaron con un disponible presupuestario para ejecución de ¢85.604 millones; sin embargo, al mes de agosto 2025 el Gobierno no presenta gasto devengado en ellas.

<sup>1</sup> Ver [DFOE-FIP-OS-00001-2025](#). Balance del seguro de salud: una deuda país con la solidaridad.

<sup>2</sup> Estados Financieros (EEFF).

<sup>3</sup> Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)

<sup>4</sup> Director Ejecutivo de FODESAF y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Por medio del oficio CARTA-MTSS-DMT-DVAS-DESAF-89-2025 del 22 de enero de 2025, FODESAF señala que debido a la abstención de Opinión por parte de la Auditoría Externa, hasta que se alcance un acuerdo con la CCSS y se subsanen las situaciones identificadas, se aprobarán los EEFF.

<sup>5</sup> Crédito BCIE No. 2252 (fuente 457), Crédito BID No. 5264/OC-CR (fuente 522), Crédito BID No. 5263/OC-CR (fuente 523), Crédito BIRF No. 9146-CR (fuente 540), FMI Crédito Servicio Ampliado del Fondo (SAF) (fuente 664), AFD Contrato de préstamo N.º CCR 1025 01L (fuente 665), FMI Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (RSF) Ley 10409 (fuente 666), Crédito BIRF No. 9279-CR (fuente 542), FMI Crédito Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) (fuente 663).

<sup>6</sup> Corresponden a la suma de los montos incorporados al presupuesto de cada uno de los créditos del 2020 al 2024. En el año 2025 no se han incorporado nuevos créditos de apoyo presupuestario que otorguen recursos a la CCSS.

Figura N.º 1

Disposiciones de la Asamblea Legislativa al Ministerio de Hacienda relacionadas con asignaciones presupuestarias a la CCSS

Disposición 4

Revelar en el proyecto de Ley de Presupuesto 2026 y posteriores, la información sobre **posibles faltantes presupuestarios de gastos ineludibles que fueron solicitados por los títulos presupuestarios y no se incorporaron en la propuesta remitida**, o en su defecto declarar que no existen posibles faltantes presupuestarios.

Disposición 6 <sup>1</sup>

Incorporar en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2026 y los ejercicios económicos subsiguientes lo siguiente:

- a) **Certificación por parte de la CCSS del estado de la inclusión (total/parcial) de las obligaciones del Estado con los Seguros Sociales** para el ejercicio correspondiente, así como un análisis del impacto de dicha asignación sobre las finanzas de la CCSS aportado por esta entidad.
- b) Análisis de la **evolución de la deuda** del Gobierno con la Caja Costarricense de Seguro Social.

Disposiciones

- En relación con las disposiciones que muestra la figura N.º1, sobre la disposición 6, el Proyecto de Ley incluye la certificación de recursos a incorporar por parte de la CCSS, así como las obligaciones del Estado con los seguros sociales para 2026; no obstante, no se incorpora el análisis del impacto de dicha asignación en las finanzas de la CCSS.
- Sobre el análisis de la evolución de la deuda, el Proyecto incluye una sección titulada “Cumplimiento a disposiciones emitidas por la Asamblea Legislativa” donde detalla las acciones que se han realizado; no obstante, esta sección se presenta desde el punto de vista del deudor y omite la evolución de la deuda en términos numéricos, tanto del registro por parte del Gobierno como de los montos cobrados por la CCSS.
- En atención a la disposición sobre faltantes presupuestarios, en el proyecto de Presupuesto no se identifica que el MH revele posibles faltantes presupuestarios. Sin embargo, ante consulta realizada por el Órgano Contralor diversas instituciones han informado sobre faltantes en las partidas de remuneraciones y las respectivas transferencias a la CCSS por contribución estatal de salud e IVM<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La Asamblea Legislativa, desde el 2023 ha emitido al Ministerio de Hacienda esta disposición cuando comunica la aprobación del Informe Negativo de Mayoría de LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

<sup>1</sup> Ver Monitoreo sobre Análisis de los principios presupuestarios en el marco del Proyecto de Ley del Presupuesto 2026.

Si bien el proyecto de ley de presupuesto 2026 incorpora el **mayor aumento en las asignaciones a la CCSS de los últimos siete años**, impulsado por el crecimiento de las transferencias principalmente en la cuota estatal al seguro de pensiones, la **asignación es insuficiente con respecto a las estimaciones realizadas por dicha entidad**. El Ministerio de Hacienda **incorporó únicamente el 70% (68% en 2025) de los recursos solicitados** según estimaciones realizadas por la CCSS, para un total de ₡452.165 millones menos (₡452.848 millones en 2025).

Las principales diferencias para 2026 respecto a las estimaciones realizadas por la CCSS, se presentan en: (1) los rubros del **seguro de salud** (₡386.383 millones), específicamente en la atención a personas indigentes, y a los asegurados por cuenta del Estado de leyes especiales (incluye código de niñez y adolescencia); (2) en el caso del **seguro de pensiones** (₡10.406 millones) si bien se incrementa la asignación en la cuota estatal, se asignan ₡17.166 millones menos que el monto estimado por la entidad; y (3) en el caso del **Régimen No Contributivo**, la diferencia es de ₡55.376 millones, lo que eleva el riesgo de insuficiencia presupuestaria para atender los respectivos compromisos.

Por otra parte, a pesar de que el porcentaje de ejecución de las transferencias del Gobierno a la CCSS se ha incrementado y alcanzó un 98,7% en 2024, **el giro de estos recursos en los últimos meses del año podría limitar la capacidad de una ejecución oportuna y podría afectar la operativa de la institución, fenómeno que ha afectado a programas como el del RNC en años pasados**. Por lo tanto, se deben tomar acciones para abordar la problemática que se presenta principalmente en el modelo de financiamiento subsidiado y asegurar que todas las necesidades en materia de la salud, pensiones contributivas y no contributivas, cuenten con los recursos anuales para su desarrollo en términos de oportunidad, calidad y sostenibilidad.