



Al contestar refiérase a: **ID-112540**

AD-AFINPE-0042-2024

23 de abril de 2024

Licenciado
Sergio Gómez Rodríguez, director
DIRECCIÓN PRESUPUESTO-1126

Licenciada
Carolina González Gaitán, directora
DIRECCIÓN ACTUARIAL Y ECONOMICA-1112

Estimado(a) señor(a):

ASUNTO: Oficio de Advertencia sobre la metodología para el cálculo de los gastos administrativos del Seguro de Salud y Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

En cumplimiento de las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo de esta Auditoría para el periodo 2024, y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, se informa respecto a las acciones realizadas por la Dirección de Presupuesto y la Dirección Actuarial y Económica para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 14°, 33° y 34° de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social referente a los gastos de administración de los Seguros de Salud y Pensiones.

1. Antecedentes

El 26 de febrero de 2024 esta Auditoría Interna suscribió el oficio AI-0337-2024 con el asunto "Solicitud de información sobre Gastos Administrativos del Plan Presupuesto 2024", dirigido al Lic. Sergio Gómez Rodríguez, director de la Dirección de Presupuesto, en el cual se le solicitó entre otros aspectos lo siguiente:

"(...)

1. Normativa, proceso metodológico, o herramienta donde se especifique el procedimiento y forma de cálculo para verificar que los gastos de administración para la formulación del Plan Presupuesto 2024, mediante el cual se demuestre que estas partidas, no sobrepasan los límites establecidos en el artículo 34 de la Ley Constitutiva. De la misma forma, detallar las unidades y rubros específicos que deben incluirse para la revisión de este articulado.

2. Acreditar para el Plan Presupuesto 2024, que este no supera los porcentajes de gastos de administración establecidos en el artículo 34 de la Ley Constitutiva, del 8% y 5% para el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte respectivamente."

En atención a lo anterior, el 05 de marzo de 2024 el Lic. Sergio Gómez Rodríguez, director de la Dirección de Presupuesto suscribió el oficio GF-DP-0641-2024 dirigido a esta Auditoría Interna con el asunto "Atención oficio ID-109971 Relacionado con solicitud de información Gasto Administrativo del Plan Presupuesto 2024", en el cual informó con respecto al porcentaje de cumplimiento del gasto administrativo y metodología de cálculo lo siguiente:

"(...)

El cálculo del gasto administrativo en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte muestra un porcentaje del 2.1% respecto al ingreso efectivo formulado para el periodo 2024.

El cálculo del gasto administrativo en el Seguro de Salud muestra un porcentaje del 3.9% respecto al ingreso efectivo formulado para el periodo 2024. (...)

Además, en relación con la metodología de cálculo para ambos Seguros, indicó:

Seguro de Salud

- a. *Los ingresos efectivos corresponden a los ingresos corrientes formulados para el periodo 2024.*
- b. *En el cálculo de egresos se extrae la formulación en efectivo de las actividades 105 y 106.*
- c. *Se resta al egreso en efectivo los recursos correspondientes al cobro de gastos administrativos al IVM, al RNC y otros entes.*
- d. *Se excluye el rubro de asignaciones globales registrado en la actividad 105 partida 2992 en los fondos institucionales.*
- e. *Se excluye la subpartida 2840 “Comisiones y otros gastos sobre títulos valores” registrada en actividad 105 en la Dirección Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo (UE 1182).*
- f. *Se excluye la subpartida 2113 “Publicidad y propaganda” que registra la Dirección de Comunicación Institucional (UE 1115) en actividad 105 dado que dichos recursos son utilizados para el Seguro de Salud.*
- g. *Se excluye la subpartida 3003 “Transferencias capital fideicomiso gastos de capital registrada en los fondos institucionales, debido a que los proyectos asociados corresponden al Seguro de Salud entre los cuales se citan Construcción y Equipamiento Sede de AS Alajuela Oeste AS Carillo, AS Acosta, AS Aguas Zarcas, AS Cariari T2, AS Fortuna, AS Unión, AS Orotina San Mateo.*

Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

- a. *Los ingresos efectivos corresponden a los ingresos corrientes formulados para el periodo 2024.*
- b. *Se extrae la formulación en efectivo de los grupos Remuneraciones, Servicios y Materiales y Suministro.*
- c. *Se resta al egreso en efectivo los recursos correspondientes al cobro de gastos administrativos al RNC.*

2. Sobre el marco regulatorio para calcular los gastos administrativos para la etapa de formulación de presupuesto.

Se determinó la necesidad de establecer un marco regulatorio que considere una metodología estandarizada que regule de forma integral el proceso para la revisión del cumplimiento de los gastos de administración en la formulación del Plan Presupuesto para los Seguros de Salud y Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

En ese sentido, la información aportada por la Dirección de Presupuesto para el cálculo de los gastos administrativos del presupuesto 2024, considera únicamente las actividades 105 “Administración de Servicios” y 106 “Control Interno” para determinar el porcentaje de cumplimiento de los gastos de administración del Seguro de Salud, es decir, no considera la actividad 108 “Activos” como parte de su composición metodológica para el análisis. Lo anterior, pese a que la Dirección Actuarial y Económica en la Actualización del Instructivo Metodológico denominado “Indicador de Gastos Generales de Administración del Seguro de Salud y Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, febrero 2022”, establece que la composición de los gastos generales de administración del Seguro de Salud se conforma de la siguiente manera:

Tabla 2. Composición de los gastos generales de administración del Seguro de Salud.

Programa	Subprogramas	Actividades	Tipo de partida	Grupos de partida	Subpartidas presupuestarias	Unidades ejecutoras ²
1 "Atención Integral a la Salud de las Personas".	8 "Dirección superior, servicios de administración y apoyo".	105 y 109	Efectivo	*Servicios Personales. *Servicios No Personales. *Materiales y Suministros. *Equipamiento.	La componen todas las subpartidas presupuestarias de tipo "efectivo" asociadas con las actividades, grupos de partidas y unidades ejecutoras indicadas en esta tabla y excepciones indicadas por la Dirección de Presupuesto por casos especiales.	* Unidades de administración y de apoyo de Oficinas Centrales, dedicada a la actividad administrativa estratégica (en la tabla 3 y 4 se indican las unidades especializadas y de nivel central que se excluyen del gasto administrativo). * Direcciones Regionales de Servicios de Salud. * Direcciones Regionales de Sucursales y sus sucursales adscritas.
	9 "Fiscalización superior".	106	Efectivo	*Desembolsos Financieros. ¹ *Construcciones, Adiciones y Mejoras. * Transferencias Corrientes.		
	10. Inversiones en Conducción Institucional	107, 108, 110	Efectivo			

Nota: ¹ Se excluyen las subpartidas presupuestarias relacionadas con Adquisición de Valores.

² Se excluyen del gasto administrativo los egresos efectivos de los Hospitales y Áreas de Salud.

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa de la tabla anterior, la Dirección Actuarial y Económica en la composición de los gastos generales de administración del Seguro de Salud, considera para el subprograma 10. Inversiones en Conducción Institucional la actividad 108 "Activos" como parte del cálculo para determinar el porcentaje establecido del 8% para el Seguro de Salud.

En virtud de lo anterior, se solicitó al Lic. Marvin Quirós Valerio, funcionario del Área de Análisis Financiero de la Dirección Actuarial y Económica encargado de revisar el cumplimiento de los porcentajes establecidos en la Ley Constitutiva de la Caja, referirse a la composición para el cálculo de los gastos de administración, quien informó lo siguiente:

*"(...) es importante indicar que **el gasto administrativo del Seguro de Salud** consiste en aquellos gastos estratégicos en que incurre la administración de dicho Seguro, derivados de la dirección, servicios de administración, apoyo, fiscalización e inversiones de conducción institucional. Por lo tanto, está conformado por los egresos efectivos, de las subpartidas presupuestarias de los grupos de partidas de servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros, equipamiento, desembolsos financieros (Se excluyen los gastos asociados a las subpartidas presupuestarias de adquisición de títulos valores), construcciones, adiciones y mejoras y transferencias corrientes (Se excluyen los gastos asociados a las subpartidas presupuestarias de subsidios y accesorios médicos, así como de las subpartidas como la 2638 Transferencias gobiernos locales, 2645 Devoluciones exoneración cargas sociales, 2646 Devolución de cuotas del sector privado, u otras indicadas por la Dirección de Presupuesto) de las unidades ejecutoras administrativas de Oficinas Centrales (incluyendo unidades adscritas a la Gerencia Médica dedicadas a la actividad administrativa estratégica, así como de las Direcciones Regionales de Servicios de Salud), Direcciones Regionales de Sucursales y sus sucursales adscritas, de acuerdo con la Estructura Organizativa Institucional correspondiente al año de estudio; y de los subprogramas 8, 9 y 10 de la estructura programática institucional, "Dirección superior, servicios de administración y apoyo", "Fiscalización superior" e "Inversiones de Conducción Institucional" respectivamente.*

*En ese sentido, es importante indicar que **los gastos relacionados con equipo e inversión de la actividad 108**, que incluyen la adquisición de computadoras, impresoras, mobiliario de oficina, entre otros, son considerados como gastos administrativos, ya que estos recursos también son esenciales en el funcionamiento general, en la dirección, administración y apoyo institucional del seguro. Son fundamentales para llevar a cabo cada una de las actividades y funciones administrativas necesarias. Por lo tanto, estos gastos son considerados como parte integral de los gastos administrativos."*

En razón de lo anterior, se solicitó a la Lcda. Brenda Badilla Montero, funcionaria del Área de Formulación Presupuestaria de la Dirección de Presupuesto encargada de realizar el cálculo de los gastos de administración en esa dirección, ampliar sobre lo señalado por la Dirección Actuarial Económica, quien nos indicó que para sus efectos la actividad 108 “Activos” no debe ser contemplada en la metodología de cálculo, además, aportó vía correo electrónico el pasado 1 de abril de 2024 un criterio externado en su momento por la Lcda. Leilyn Méndez Esquivel, jefe del Área de Evaluación y Control del Gasto para el Lic. Marvin Quirós Valerio de la Dirección Actuarial y Económica relacionado con este tema, en los siguientes términos:

“(…) Los gastos registrados en otras actividades diferentes a la 105, 106, 108 y 109, para las unidades ejecutoras del Seguro de Salud corresponden a gastos propios de la operativa de la unidad, por lo tanto, debe considerarse para el cálculo de los gastos de administración. En el caso del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, los gastos registrados en actividades diferentes a la 71, 81, 82, 91, 101, 102 y 103 se deben considerar como parte de la operativa normal de la unidad y corresponden a gastos de administración.

Por último, se aclara que los gastos de las subpartidas de capital (Adquisición de equipo y mobiliario, terrenos y edificios, construcciones, entre otros) no corresponden un gasto de administración, por lo tanto, no deben ser consideradas, sin embargo, se remitieron según lo solicitado en el oficio PE-DAE-0443-2023, del 24 de abril de 2023.” (resaltado es propio)

I. Normativa relacionada.

La Constitución Política de Costa Rica en el Capítulo II “La Contraloría General de la República” específicamente en el artículo 184° “Son deberes y atribuciones de la Contraloría”, señala:

“(…)”

2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación (…)”

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en la sección II de la Organización de la Caja en el artículo 14° inciso h) define entre las responsabilidades de la Junta Directiva, lo siguiente:

“(…)”

h) Aprobar, a más tardar quince días antes de su fecha de entrega a la Contraloría General de la República, a propuesta del presidente ejecutivo, el presupuesto anual de gastos, e introducirle las modificaciones que juzgue convenientes. Los gastos de administración no podrán ser superiores a los que fije la Junta Directiva...

“(…)”

Asimismo, en la sección III de la citada Ley, relacionado con los Ingresos del Seguro Social, específicamente los artículos 33° y 34° se define respectivamente:

“ARTÍCULO 33.- El fondo del régimen de reparto estará formado por las cuotas de los patronos y se destinará a las prestaciones que exijan los seguros de enfermedad y maternidad, con la extensión que indique la Junta Directiva, y a cubrir, además, los gastos que ocasionen los mismos seguros, así como los de administración en la parte que determine la Junta Directiva en el presupuesto correspondiente, todo de acuerdo con los cálculos actuariales.

ARTÍCULO 34.-

(...)

En relación con los gastos de administración, a que se refieren este y el artículo anterior, relativos a los seguros de enfermedad y maternidad e invalidez, vejez y muerte, no podrán ser mayores del ocho por ciento (8%) en cuanto al primer seguro y del cinco por ciento (5%) en cuanto al segundo, todo referido a los ingresos efectivos del período anual de cada uno de esos seguros.”

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica N°7428 en el Capítulo II “De la Competencia” artículo 18° “Fiscalización presupuestaria”, define:

“Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija.

(...)”

El 19 de abril de 2024, esta Auditoría Interna sostuvo vía herramienta tecnológica TEAMS una sesión de trabajo con funcionarios de la Dirección Actuarial y Económica y Dirección de Presupuesto, donde se analizó el fundamento técnico que originó este documento. De lo anterior, se obtuvo como resultado el acuerdo adoptado por ambas direcciones técnicas para revisar y definir la metodología para el cálculo de los gastos de administración de los Seguros de Salud y Pensiones en las fases presupuestarias de formulación y ejecución del presupuesto para cada periodo, así como la actualización del instructivo metodológico denominado: “Indicador de Gastos Generales de Administración del Seguro de Salud y Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte”.

II. Consideraciones finales.

Esta Auditoría Interna, luego de analizar las actuaciones de la Administración Activa para dar cumplimiento a los artículos 14°, 33° y 34° de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, determinó que existe ausencia de un procedimiento integral que disponga de la participación de la Dirección Actuarial y Económica y Dirección de Presupuesto, que considere una metodología única y estandarizada para el proceso de revisión y cumplimiento de los gastos de administración que realizan ambas direcciones en el proceso presupuestario del Plan Presupuesto para los Seguros de Salud y Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

En ese sentido, se tuvo conocimiento de la existencia del instructivo metodológico denominado: “Indicador de Gastos Generales de Administración del Seguro de Salud y Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte”, elaborado por la Dirección Actuarial y Económica, del cual se tuvo conocimiento que ha sido actualizado en varias oportunidades considerando la participación de la Dirección de Presupuesto en el proceso de revisión de este instructivo, sin embargo, si bien es cierto, se visualizó una metodología para determinar los gastos de administración para verificar el cumplimiento de los porcentajes establecidos en las fase de formulación y ejecución presupuestaria, se requiere analizar por ambas direcciones técnicas la composición integral de dicha metodología y los rubros que deben ser considerados como parte de estos gastos administrativos, con el fin de dar cumplimiento a lo señalado en la citada Ley.

Al respecto, existen criterios contrapuestos entre las unidades técnicas competentes, Dirección Actuarial y Económica y Dirección de Presupuesto, las cuales intervienen directamente en la revisión de los gastos de administración para asegurar el estricto cumplimiento de los porcentajes establecidos del 8% y 5% para el Seguro de Salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, respectivamente. De lo anterior, es importante mencionar que, pese a esta situación, los cálculos efectuados por esta Auditoría Interna de las validaciones efectuadas por esas Direcciones sobre los gastos de administración evidencian que no se superan los límites establecidos en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En ese sentido, es importante consolidar y aprobar una única metodología de cálculo para las fases de formulación y ejecución del presupuesto, que permita verificar con seguridad dicho cumplimiento, situación que amerita ser analizada con detenimiento para establecer con exactitud el cálculo de los gastos de administración en los Seguros de Salud y Pensiones, de manera que permita minimizar los riesgos evidenciados por esta Auditoría Interna. Adicionalmente, conviene valorar la definición de plazos para el traslado de la información que deberá suministrar la Dirección de Presupuesto, insumo esencial para revisar y verificar el cumplimiento en el cálculo de los indicadores de los gastos de administración, previo a ser presentado ante la Junta Directiva de la Institución.

De lo anterior, se advierte y previene a la Administración Activa para que realice una valoración de los aspectos señalados en el presente documento que permita fortalecer las medidas de control interno, en relación con la normativa y metodología de cálculo utilizada, para que se valore su definición y estandarización a nivel institucional, a regir a partir de la formulación presupuestaria 2025. Esto a fin de verificar con exactitud el cumplimiento de los gastos de administración de los Seguros de Salud y Pensiones, los cuales tienen como límite el 8% y 5% respectivamente, según lo establecido en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social artículo 34.

De lo actuado favor informar a esta Auditoría Interna en un **plazo de 3 meses**.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M. Sc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/ACC/MZS/CMQ/KMN/lbc

C. Licenciado Gustavo Picado Chacón, gerente, Gerencia Financiera- 1103.
Auditoría-1111

Referencia: ID-112540