

**Al contestar refiérase  
al oficio n.º 13033**

24 de julio, 2025  
**DFOE-FIP-0388**

Señora  
Nancy Patricia Vílchez Obando  
Jefa de Área  
Área de Comisiones Legislativas V  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[area-comisiones-v@asamblea.go.cr](mailto:area-comisiones-v@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto dictaminado del proyecto de ley denominado “LEY DE AMNISTÍA TRIBUTARIA Y CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS PRINCIPALES A LA MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE ESPARZA” Expediente Legislativo N° 24882.

Nos referimos a su oficio N°AL-CE23120-0413-2025 del 16 de junio de 2025, mediante el cual comunica que la Comisión Especial de la Provincia de Puntarenas, requiere el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “LEY DE AMNISTÍA TRIBUTARIA Y CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS PRINCIPALES A LA MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN ESPARZA”, tramitado mediante expediente legislativo N° 24882 , texto dictaminado, sobre el cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

**I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos**

Expone el proyecto que la situación económica de la población es preocupante, considerando su morosidad tributaria, su pobreza, los efectos de la pandemia COVID-19, y que no cuentan con recursos para atender sus obligaciones fiscales. Da algunas cifras sobre las cuentas por cobrar, de las cuales la mayoría son incobrables y en riesgo de prescripción.

Indica que la carga tributaria no debe ser un obstáculo para los sectores más vulnerables, y refiere al marco de los objetivos de desarrollo sostenible. Hace alusión a los objetivos de la actual administración (sic) en promover una amnistía tributaria, de multas, recargos e intereses, y del principal en el caso de sectores en pobreza y pobreza extrema, así registrados en el SINIRUBE.

DFOE-FIP-0388

2

24 de julio, 2025

Sostiene que los contribuyentes que deseen normalizar su situación tributaria, deberán actualizar sus datos, presentar su declaración de impuestos sobre bienes inmuebles y señalar un medio para recibir notificaciones.

El texto del proyecto consta de tres títulos; el primero sobre la amnistía de recargos, multas e intereses; el segundo sobre la condonación del principal para personas en condición de pobreza y pobreza extrema; el título III dispone el requisito de consentimiento informado para recibir notificaciones, y sobre un plazo máximo de un año que establecerá el Concejo Municipal para la aplicación de estos beneficios.

## **II. Análisis al texto del proyecto de ley**

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

Las iniciativas y leyes para amnistías tributarias en las municipalidades son relativamente frecuentes, y actualmente existen en la corriente legislativa varios proyectos sobre esa materia.<sup>1</sup> Esta situación generalizada sugiere buscar su origen, con el propósito de analizar el diseño tributario municipal, que es sujeto de modificaciones legales.

Estas iniciativas deben ser analizadas desde una perspectiva financiera, así como de orden social, en cuanto a las personas afectadas, su condición socioeconómica, la inminencia o no de afectaciones patrimoniales sensibles para ellas por medio del cobro judicial, y las posibilidades de la municipalidad para lograr una solución que, sin sacrificar en forma significativa su hacienda, facilite la viabilidad económica a los contribuyentes con menor capacidad contributiva.

A tales efectos, es también recomendable que se adjunten proyecciones sobre la situación sin proyecto, para la hacienda municipal y para la población. Dichos elementos no se incluyen en el proyecto presentado; la relativa frecuencia de proyectos de amnistía sugiere la necesidad de sistematizar los elementos de análisis requeridos para una adecuada decisión legislativa.

El Cuadro 1 subsiguiente resume la morosidad en los diferentes ingresos de esta municipalidad, a partir de información adjunta a la Liquidación de Presupuesto de 2024. Dicha morosidad es el resultado de comparar lo puesto al cobro (período actual y períodos anteriores) contra lo recaudado en cada año.

---

<sup>1</sup> Expedientes 24926, 24898, 24424, 24389, entre otros, para las municipalidades de Quepos, San Carlos, Montes de Oro, Oreamuno, respectivamente. No queda claro del proyecto si la situación de la municipalidad de Esparza es similar o no a las del resto de municipalidades, como para requerir un proyecto específico.

DFOE-FIP-0388

3

24 de julio, 2025

### Cuadro 1

Municipalidad de Esparza: Resumen de morosidad 2024  
- Millones de colones -

(1) Ingreso	Puesto al cobro	Recaudado	Morosidad	% moroso
<b>TOTAL</b>	<b>3.734</b>	<b>2.651</b>	<b>1.083</b>	<b>29,0%</b>
Impuesto sobre bienes inmuebles	1.423	940	483	34,0%
Patentes municipales	708	672	36	5,1%
Servicio de recolección de residuos	736	438	298	40,5%
Servicio de aseo de vías y sitios público	254	184	70	27,4%
Servicio de parques y obras de ornato	220	142	79	35,7%
Mantenimiento de cementerio	110	55	55	49,9%
Mercado	67	61	6	9,1%
Licencia de licores	67	51	16	23,9%
Milla marítima terrestre	124	99	25	20,4%
Arriendo de nichos	25	9	16	62,7%

Fuente: Liquidación presupuestaria 2024.

En los últimos tres años el porcentaje total de morosidad se ha ubicado entre el 29% y el 31%. Esta se concentra en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el Servicio por Recolección de Residuos, pero también es porcentualmente relevante en otros servicios típicamente a costa de los hogares o personas físicas, mientras los cobros asociados al comercio, al menos en esta visión resumida, recogen porcentajes más pequeños. Sin embargo, es pertinente profundizar si la morosidad en dichos cobros se concentra en hogares de bajos recursos, de lo cual no hay información cuantitativa en el proyecto.

Por otra parte, la morosidad disminuye en 2024, en particular los dos conceptos mencionados anteriormente, como se indica en el Cuadro 2. En el caso del Servicio de Recolección de Residuos, también se ha dado una baja en el cobro corriente, es decir, correspondiente al período (no se muestra en el cuadro<sup>2</sup>).

<sup>2</sup> Los estudios tarifarios se pueden consultar en la dirección <https://muniesparza.go.cr/articulo/526/estudios-tarifarios>

DFOE-FIP-0388

4

24 de julio, 2025

### Cuadro 2

Municipalidad de Esparza: Morosidad según ingreso 2021-2024  
- Millones de colones -

	Morosidad 2021	Morosidad 2022	Morosidad 2023	Morosidad 2024
<b>TOTAL</b>	<b>696</b>	<b>1.003</b>	<b>1.144</b>	<b>1.083</b>
Impuesto sobre bienes inmuebles	303	465	525	483
Patentes municipales	11	27	31	36
Servicio de recolección de residuos	203	349	339	298
Servicio de aseo de vías y sitios público	46	52	58	70
Servicio de parques y obras de ornato	62	72	87	79
Mantenimiento de cementerio	37	0	53	55
Mercado	5	4	4	6
Licencia de licores	2	8	10	16
Milla marítima terrestre	22	17	26	25
Arriendo de nichos	6	10	12	16

Fuente: Liquidaciones presupuestarias 2021-2024.

En cuanto a los estados financieros, el Cuadro 3 muestra una importante cantidad de las cuentas por cobrar en situación de cobro judicial (¢255,9 millones a diciembre de 2024), mientras otra cantidad relevante se registra en provisiones por deterioro de las cuentas (¢166,4 millones, que no se han modificado). La relación de esas sumas con la condición de pobreza de los deudores resulta necesaria para el análisis del proyecto, información de la cual se carece en la exposición de motivos.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La información de los Estados Financieros Consolidados del Sector Municipal, de la Contabilidad Nacional a diciembre de 2024, indica que las cuentas por cobrar alcanzan, antes de provisiones, ¢295,6 mil millones (mm), de las cuales aquellas por impuestos pendientes alcanzaban ¢153,6 mm, y los servicios ¢104,0 mm, es decir, ¢257,6 mm, más ¢5 mm en cobro judicial que se puede asociar, en su mayoría, a esos conceptos. Las provisiones por deterioro de cuentas por cobrar ascendían a ¢81,3 mm. Esta menor representatividad proporcional del cobro judicial, comparado con la Municipalidad de Esparza, no refleja necesariamente diferencias en la gestión de cobro, sino también en la utilización del manual funcional de cuentas del Sector Público en cuanto a este concepto, lo que señala la importancia de avanzar en la uniformidad de prácticas contables bajo la rectoría de la Contabilidad Nacional, como otra de las limitaciones enfrentadas para estas iniciativas.

DFOE-FIP-0388

5

24 de julio, 2025

### Cuadro 3

Municipalidad de Esparza: Cuentas por cobrar 2022-2024  
- Millones de colones -

Ctas a cobrar EEFF	2022	2023	2024
<b>TOTAL</b>	<b>738</b>	<b>1.086</b>	<b>1.184</b>
Impuestos	252	371	396
Servicios	209	434	536
Ingresos de la propiedad	27	36	39
Transferencias	60	0	0
Documentos por cobrar	112	116	110
Anticipos	15	9	9
Cobro judicial	224	283	256
Otras cuentas	5	5	5
Provisiones	-166	-166	-166

Fuente: Estados Financieros 2022-2024.

Por otra parte, los ingresos y gastos de la Municipalidad evidencian un déficit financiero, localizado en los ingresos y gastos de capital. La mayor erogación de capital corresponde a vías de comunicación, donde los egresos superan en ocasiones a la transferencia por ley 8114. En algunos años –como 2024 por la compra de camiones recolectores de residuos– la adquisición de equipo de transporte incide en estas cifras.

### Cuadro 4

Municipalidad de Esparza: Resultado Financiero 2019-2024  
- Millones de colones -

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Resultado financiero</b>	<b>-175</b>	<b>481</b>	<b>431</b>	<b>-1.033</b>	<b>481</b>	<b>966</b>
Ingreso corriente	4.339	4.493	5.087	4.873	4.990	5.034
Gasto corriente	3.710	3.522	3.764	4.476	4.261	4.390
<b>Diferencia</b>	<b>629</b>	<b>971</b>	<b>1.323</b>	<b>397</b>	<b>729</b>	<b>644</b>
Ingresos de capital	974	976	1.599	1.279	1.254	1.656
Bienes duraderos	1.778	1.467	2.491	2.709	1.502	3.266
<b>Diferencia</b>	<b>-804</b>	<b>-490</b>	<b>-892</b>	<b>-1.430</b>	<b>-248</b>	<b>-1.610</b>

Fuente: Liquidaciones presupuestarias.

DFOE-FIP-0388

6

24 de julio, 2025

Si bien el hecho de que los ingresos corrientes superan los gastos corrientes podría sugerir cierta holgura de la municipalidad para la condonación tramitada, es importante recordar que dicha situación superavitaria es mandato de ley (artículo 6 de la ley 8131), así como de la aplicación del principio de servicio al costo, que dispone la recaudación de los costos más un rédito de desarrollo.

De ahí que, al considerar la totalidad del presupuesto, la municipalidad más bien cierra cada año con déficit financiero, por sus erogaciones de capital. Esto indica que la municipalidad ha recurrido al endeudamiento<sup>4</sup>, y es necesario que se analice, con perspectiva de futuro, su sostenibilidad frente al eventual rendimiento de esta amnistía, que tendría carácter extraordinario. A ese respecto, también es relevante mencionar que esta municipalidad recauda anualmente cerca de ₡100 millones en intereses moratorios y multas, de las que en parte se prescindiría durante la vigencia de la ley, si fuera aprobada, y que deben ser contrastadas con las eventuales cantidades recuperadas

Sobre la concentración de la morosidad en dos tributos, puede ser pertinente una eventual revisión de la estructura del impuesto sobre bienes inmuebles, al menos en relación con los propietarios o usufructuarios en condición de vulnerabilidad, y que se hagan las propuestas respectivas a la Asamblea Legislativa.<sup>5</sup> La situación con ese impuesto, que es de ámbito nacional, es lógicamente compartida en otras municipalidades, donde presumiblemente son las personas de menores recursos las que enfrentan mayores dificultades para mantenerse al día, en lo que se requiere profundizar.

La otra cuenta con morosidad es el servicio de recolección de residuos, en el cual, mientras se redujo el cobro correspondiente a 2024, se presentó en ese año una erogación significativa en dos camiones recolectores. Dado que es un servicio regido por el principio de servicio al costo, la condonación de multas, recargos e intereses, o de principal, podría incidir sobre la propia tarifa y agravar la dificultad de pago para los usuarios de condición económicamente vulnerable.

Además de posibles medidas de eficiencia y de valorización de estos subproductos de la actividad humana, es menester buscar o profundizar mecanismos que afecten en menor medida a dichos estratos, como se ha estado poniendo en ejecución por parte de la ARESEP en el caso del agua potable,<sup>6</sup> sin afectar la sostenibilidad del servicio, y eventualmente introducir mejoras en la oportunidad del cobro, dado el proceso de reducción tarifaria observado.

---

<sup>4</sup> También registra recursos de vigencias anteriores, como fuente principal de financiamiento.

<sup>5</sup> Así, por ejemplo, el esquema vigente de exoneración o no sujeción por bien único, consolidado en reforma a la ley 7509, mediante ley 7729 de diciembre de 1997, que beneficia potencialmente a todos los estratos sociales, derogó la exoneración a viviendas de interés social, existente ya en el anterior Impuesto Territorial como “vivienda popular”. Podrían explorarse mecanismos que dirijan el beneficio a las personas de menor capacidad contributiva.

<sup>6</sup> Ver resolución RE-0028-IA-2024 del 15 de noviembre de 2024.

DFOE-FIP-0388

7

24 de julio, 2025

Finalmente, sobre la gestión de tributos, la Contraloría emitió, con la Memoria Anual 2022, un informe de Opiniones y Sugerencias titulado [Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente](#), en el cual se recomienda la consolidación o rediseño de tributos, la centralización operativa, mediante tecnología en una plataforma interoperable, y otras posibles mejoras que sería oportuno incorporar para beneficio principalmente del contribuyente y la gestión de cobro.

En resumen, en ausencia de información requerida para sustentar la iniciativa, en forma general siempre es pertinente explorar vías para reducir el impacto de los tributos sobre las personas con menor capacidad adquisitiva, sin perjuicio de la sostenibilidad financiera y ambiental. Se sugiere también explorar que las facilidades que se den por esta ley, si se aprobara, sean para determinados tipos de tributos en los que se dan los mayores problemas a que se dirige la iniciativa, y se posibilite el acceso a las facilidades del proyecto de ley en los plazos dispuestos, en especial para la población vulnerable.

### III. Conclusiones

El proyecto, como otros en la corriente legislativa o aprobados recientemente, reitera la situación de morosidad en los tributos de los gobiernos locales, que afecta, según se indica, a personas de menor capacidad económica; no obstante, no se presenta información necesaria para analizar esta relación, que permita buscar un balance entre la sostenibilidad de la hacienda municipal y la de dichos contribuyentes.

También se precisa contar con proyecciones de los posibles rendimientos del proyecto, frente a la alternativa de no aprobación, en el contexto del diseño de los tributos y otras medidas de ajuste al alcance de la administración, y la eventual afectación patrimonial a la población según su nivel socioeconómico.

Es importante se analice la problemática de la morosidad en las municipalidades, que da origen a diversas iniciativas para aprobar amnistías o condonaciones de tributos, tanto en la estructura de dichos tributos y su impacto sobre la población económicamente vulnerable, como en su eventual mejora de eficiencia en la prestación de servicios, con economías de escala y valorización.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva  
**Gerente de Área**

Juan Ernesto Cruz Azofeifa  
**Fiscalizador**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

EZR/dam

Ce: Despacho Contralor | CGR  
Gerencia División de Fiscalización Operativa y Evaluativa | CGR  
G: 2025000609-12  
NI: 12858 -2025