

Al contestar refiérase
al oficio n.º **16358**

11 de setiembre, 2025
DFOE-LOC-1737

Señora
Mariana Zamora Guzmán
Comisiones Legislativas VIII
Asamblea Legislativa
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr
mariana.zamora@asamblea.go.cr
aaguilarc@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado *Adición de un artículo 4 bis a la Ley n.º 4716, Ley de Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), de 09 de febrero de 1971, para el Fortalecimiento de las Finanzas de este Instituto*, expediente legislativo n.º 25.091

Nos referimos al oficio n.º AL-CPEMUN-0569-2025 de 21 de agosto de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el texto del proyecto de ley denominado *Adición de un artículo 4 bis a la Ley n.º 4716, Ley de Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), de 09 de febrero de 1971, para el Fortalecimiento de las Finanzas de este Instituto*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.091, y se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones preliminares y relevantes que busca el proyecto de ley

De acuerdo con la exposición de motivos, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) fue concebido como una institución destinada a brindar asistencia técnica, fomento y capacitación a las corporaciones municipales, con el objetivo de promover sus capacidades y la eficiencia en la gestión que despliegan en beneficio de sus territorios; y para ello, al inicio disponía de varias fuentes de ingresos propios autorizadas por ley, que con el tiempo se han ido perdiendo.

Dentro de las motivaciones, también se indica que actualmente, el IFAM mantiene su operación, fundamentalmente con el 37,5% de los ingresos tributarios que percibe, y que el restante 62,5% lo distribuye entre las municipalidades del país y a otras organizaciones; pero que tiene limitaciones materiales y legales, que le imposibilitan tener acceso y revisar los registros contables de los sujetos pasivos de los impuestos que le corresponde administrar.

Por todo lo anterior, la presente reforma pretende agregar un artículo 4 bis a la Ley de Organización y Funcionamiento del IFAM (LOFIFAM)¹, que inicia afirmando que el IFAM es una administración tributaria, y le da potestades para que pueda ejercer fiscalización y control en la recaudación de los tributos asignados a su favor, revisando libros contables de los sujetos pasivos, y recibiendo información que ellos suministren; además de otorgarle las facultades establecidas en el Título III del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT)², con especial énfasis a las infracciones y sanciones de los ilícitos tributarios.

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.

Como parte del análisis realizado, la CGR identificó, que ya se había atendido una consulta al texto del proyecto de ley denominado *Ley para constituir al IFAM como administración tributaria*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 23.622, con el oficio n.º [DFOE-FIP-0527\(18443\)](#) de 18 de diciembre de 2023, cuyo texto, en el fondo, pretendía, los mismos objetivos que la actual propuesta; por lo tanto, para el actual proyecto n.º 25.091, se reiteran las mismas preocupaciones que en su momento se emitieron a consideración de los legisladores en ese momento.

La CGR, en el informe *Recaudación Tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente*, n.º [DFOE-FIP-OS-00002-2022](#), publicado con la Memoria Anual 2021, señaló:

(...) En cuanto a la gestión de la administración tributaria se documenta amplia dispersión no sólo en la cantidad de actores (recaudadores, administradores y beneficiarios), sino también en plataformas y sistemas de información, lo cual incide en la variabilidad de los costos de recaudación y para el ciudadano. También esa alta dispersión se observa entre las entidades, revelando la existencia de espacios de mejora en esta materia.

Por su parte, en relación con el diseño del sistema tributario, este es complejo, con 99 impuestos activos, 38 tipos de objetos gravados, impuestos de escaso rendimiento y con algunas alícuotas de magnitudes disociadas de la realidad económica actual. Ante este panorama, resulta imperativo colocar a la ciudadanía como el centro de atención de la gestión de las administraciones tributarias y del diseño del sistema tributario en general, lo cual supone profundizar en materia de eficiencia y simplicidad, mediante una mayor integración en el diseño, que considere variables como cantidad de actores, de tributos y de sistemas (...).

En este texto, se concluyó que avanzar hacia un sistema centralizado de la recaudación, traería beneficios en la eficiencia de la operación de las administraciones tributarias y principalmente a la ciudadanía por medio de la facilitación del pago de tributos por medio de una plataforma única.

¹ Ley n.º 4716, de 09 de febrero de 1971.

² Ley n.º 4755, de 03 de mayo de 1971.

Adicionalmente, la simplificación del diseño en términos de la cantidad de tributos podría ser una forma de fomentar la eficiencia del sistema tributario costarricense en el mediano plazo. En relación con esto, una opción es la consolidación de diferentes cargas tributarias según objeto, siendo que algún nivel de consolidación de tributos ya ha sucedido en diversas normas.

El financiamiento del bienestar, en un contexto fiscal difícil como el actual, requiere de analizar esta función, bajo una visión integrada de las finanzas públicas:

- Integrada en el sentido temporal, de tal forma que con visión de futuro y anticipación, se pueda planificar y contar con metas de recaudación bajo un marco de presupuestación plurianual.
- Integrada con el contribuyente y la ciudadanía que recibe los servicios públicos, situación ampliamente discutida en el mencionado informe en el sentido de tener a la ciudadanía como centro.
- Integrada en cuanto a sus procesos, cuya fragmentación de plataformas e inclusive desde el mismo diseño de los tributos, genera pérdidas de eficiencia.
- Integrada entre actores institucionales, de tal forma que se pueda generar economías de escala en los procesos de recaudación y fiscalización.

Es pertinente mencionar que, en aquellos impuestos sobre licores o cervezas extranjeros, es la Dirección General de Aduanas la que se encarga de su gestión (artículo 39 de la Ley sobre la Venta de Licores³), mientras en general, las entidades de ese Ministerio como la Policía de Control Fiscal y la Dirección General de Tributación, realizan funciones que sería innecesario duplicar con la creación de otra Administración Tributaria como sería el IFAM.

Dado lo anterior, el Órgano Contralor considera que la propuesta de ley, resulta innecesaria, dado que contribuiría inconvenientemente a una mayor fragmentación del Sistema Tributario, por lo que se recomienda que las funciones de administración tributaria se asignen al Ministerio de Hacienda.

También se sugiere valorar si, como en el caso de algunos impuestos cuyo destinatario final son las municipalidades u otra entidad pública, sería conveniente incluir estos tributos en el Presupuesto Nacional y efectuar así su distribución, como se realiza en el caso del Impuesto sobre Consumo de Cemento⁴, conforme a principios de una gestión financiera pública integrada⁵.

Asimismo, tomar en consideración que existen otros proyectos de ley (25.038) que eventualmente pueden impactar la propuesta al versar sobre el mismo fondo; por lo que, se insta a realizar las reformas desde una óptica más integral.

³ Ley n.º 10 de 7 de octubre de 1936.

⁴ Con la Ley de impuesto del cinco por ciento (5%) sobre la venta y el autoconsumo de cemento, producido en el territorio nacional o importado para el consumo nacional n.º 9829 de 27 de abril de 2020.

⁵ Ver al respecto, el estudio Gestión Financiera Integrada: una condición necesaria para la mejora de los servicios públicos, n.º [DFOE-FIP-OS-00003-2022](#) y los Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023.

DFOE-LOC-1737

4

11 de setiembre, 2025

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la CGR concluye que, convertir al IFAM en administración tributaria sería innecesario y fragmentaría el sistema tributario. Aprobar el proyecto de ley denominado *Adición de un artículo 4 bis a la Ley n.º 4716, Ley de Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), de 09 de febrero de 1971, para el Fortalecimiento de las Finanzas de este Instituto*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.091, no le otorga integralidad y centralización a la recaudación, siendo recomendable, mejor asignar las funciones de administración tributaria al Ministerio de Hacienda, para consolidar con ello, los impuestos y su distribución a través del Presupuesto Nacional, para una gestión financiera pública más eficiente.

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. Ma. del Milagro Rosales V.
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

FARM/emg

ci Despacho Contralor
Gerencia de División
Expediente

Ni: 18551 (2025)

G: 2025000895 - 27