

Al contestar refiérase
al oficio n.º **16563**

17 de setiembre de 2025
DFOE-LOC-1762

Señora
Yahaira Orozco Calderón
Comisiones Legislativas VIII
Asamblea Legislativa
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr
yahaira.orozco@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado Modificación al Título IV, Capítulo I, artículo 6 de la Ley 9635, para excluir de Regla Fiscal al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, expediente legislativo n.º 25.039

Nos referimos al oficio n.º AL-CPEMUN-0574-2025 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 *Modificación al Título IV, Capítulo I, artículo 6 de la Ley 9635, para excluir de Regla Fiscal al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.039, 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 proyecto de ley pretende excluir del concepto de gasto corriente, aquellos pagos de intereses que se derivan de operaciones de crédito, en las que el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), actúa como intermediario financiero. Esta reforma permitirá que el IFAM continúe otorgando financiamiento a las municipalidades sin que esto implique una afectación indebida a su presupuesto institucional ni una transgresión a los límites establecidos por la regla fiscal.

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 primer punto, es meritorio apuntar que en el presupuesto del IFAM, tanto en su ejecución de años anteriores como en sus previsiones para 2025, no figuran gastos de interés ni ingresos de financiamiento, por lo que no es claro el objeto al cual apunta el proyecto de ley.

La propuesta modifica el artículo 6 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (LFFP)¹, para que se introduzca otra excepción a la responsabilidad fiscal, y que no se aplique el Título IV, al gasto de los pagos de intereses derivados de operaciones de crédito, en las que el IFAM actúe como intermediario financiero entre las entidades bancarias y los gobiernos locales.

Sobre el particular, es importante resaltar que, la regla fiscal que introduce el Título IV de la LFFP, no hace más que materializar los principios constitucionales de sostenibilidad financiera, eficiencia, eficacia y transparencia en la administración del gasto público; de manera tal que su objetivo, es establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr una política presupuestaria que garantice la sostenibilidad fiscal. Reglas que son de suma importancia en un contexto como el actual, para asegurar una prudente gestión financiera y la continuidad del servicio público en beneficio de la ciudadanía.

La Contraloría General se ha referido a diversas iniciativas de ley que han propuesto modificar el ámbito de aplicación del Título IV de la LFFP. La regla fiscal representa un mecanismo de ajuste gradual del gasto para los presupuestos de los entes y órganos del Sector Público No Financiero (SPNF), que tiene como objetivo la estabilización de las finanzas públicas. Su aplicación pretende la transmisión de efectos positivos en la economía, por lo que se requiere de un compromiso conjunto para cumplir con el objetivo de la aplicación de la regla fiscal: lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal².

Más de diez años de persistentes desequilibrios fiscales llevaron al país a una posición sumamente comprometida, que generó que el nivel de deuda creciera de forma ininterrumpida y acelerada. Se trataba de una situación crítica en ese momento, cuyo nivel de vulnerabilidad aún persiste hoy en día, que ponía en riesgo la prestación de servicios públicos, y que amenazaba con agravarse rápidamente. Esto se reflejaba, también, en degradaciones del país por parte de las calificadoras de riesgo internacional, lo cual dificulta obtener financiamiento, tanto en el mercado interno como en el internacional.

¹ Ley n.º 9635 de 03 de diciembre de 2018.

² https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2023/SIGYD_D/SIGYD_D_2023006687.pdf

Esto llevó a la aprobación de la LFFP, como una manera de garantizar la sostenibilidad de la deuda, en niveles que ya demandaban crecientes pagos de interés y estrujamiento a las posibilidades de brindar adecuados servicios a la población, mediante el gasto primario. La aplicación de la regla fiscal, ha supuesto restricciones para el crecimiento del gasto y al mismo tiempo ha buscado un eventual retorno a la sostenibilidad fiscal, propósito de la ley para garantizar los servicios que prestan todas las entidades públicas.

La regla inicialmente establecida, atendía también buenas prácticas de diseño, como la de tener un ámbito de aplicación uniforme en el SPNF, la de incluir una serie de excepciones iniciales aplicables a ciertos rubros o momentos, y la de realizar la verificación del cumplimiento en etapas homólogas de la ejecución, a saber, el gasto devengado, lo cual abonaba al objetivo de sostenibilidad y transparencia. No obstante, se han realizado diferentes ajustes que desvirtúan el efecto esperado, pues las leyes de exclusión que han venido siendo aprobadas, han incidido negativamente en la factibilidad de verificar el cumplimiento de la regla a partir de la información contenida en los documentos presupuestarios, aumentando los costos asociados con el control.

En el caso específico de la propuesta que se analiza, la aprobación de la exclusión de los pagos de intereses que se derivan de operaciones de crédito, en las que el IFAM, actúa como intermediario financiero, del concepto de gasto corriente, puede llevar a un debilitamiento del efecto esperado sobre el control de la deuda, pues excluye rubros que inciden, en el déficit y en la evolución de la deuda de esa entidad del SPNF, en caso de que figuren o lleguen a figurar en su presupuesto, agravando en dicho caso los problemas de aplicación de la regla fiscal de manera general.

La eventual incidencia de la exclusión o inclusión de un determinado gasto, sea intereses o cualquier otro, en el equilibrio financiero de la entidad, dependería de la tasa de variación de dicho gasto en ausencia de la regla; si fuera inferior a ésta, su inclusión en la regla otorga algún espacio adicional de variación al resto de gastos, mientras que si fuera superior a la tasa permitida por la regla fiscal, su inclusión crea más restricción en esos otros gastos. Por lo demás, en principio no hay razones inherentes para hacer una exclusión específica de determinados gastos, desde el punto de vista financiero, más allá de las genéricas incluidas en la ley conforme a la posible variabilidad en dichos casos.

Preocupa a la CGR, que la reforma que se propone en este proyecto de ley, carezca de elementos mínimos como datos, estimaciones, análisis o respaldo técnico que sustenten las posibles reducciones de ingresos y el incremento de los gastos, información vital para la toma de decisiones en momentos de crisis y de frente a los escasos recursos disponibles; lo anterior, con el fin de asegurar la viabilidad y la necesidad de la propuesta legislativa, así como la obligada transparencia y rendición de cuentas.

Adicionalmente, es importante considerar que en el Informe Negativo de Mayoría de la Liquidación de Presupuestos Públicos de 2024, Expediente Legislativo 24.991, el plenario legislativo dispuso al Ministerio de Hacienda y la Contraloría General, la elaboración de una propuesta de ley para modificar el Título IV de la Ley 9635 que garantice una efectiva verificación del cumplimiento de la regla por parte de las instituciones del Sector Público no Financiero. Lo anterior, tomando como parámetro el contenido y las conclusiones del Informe [“La Regla Fiscal en Costa Rica: Evolución y propuesta de modificaciones”](#), elaborado por ambas instituciones.

Dicho documento propone, para el caso del Sector Descentralizado que las instituciones estén sujetas a la regla fiscal únicamente cuando tengan la probabilidad de convertirse en un gasto contingente para el Gobierno de la República. Lo anterior, considerando variables como la disponibilidad de información financiera y el nivel de deuda, aunado a un nivel de materialidad³. Por lo que se recomienda en este tema aplicar un enfoque más sistémico y menos puntual⁴.

Finalmente, la CGR como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control y fiscalización de la Hacienda Pública, considera necesario insistir sobre el cuidado que debe tenerse con la promulgación o reforma de leyes sin la información financiera, las consideraciones necesarias, la incidencia que tendría en los presupuestos y en el funcionamiento de las corporaciones municipales, que utilicen este medio como fuente de financiamiento, pues esto incide e impacta en el funcionamiento de todo el sector y a la postre, en la satisfacción de las necesidades de los habitantes de los cantones que optarán por ese tipo de financiamiento del IFAM, en el corto y mediano plazo.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la CGR concluye que, los niveles lesivos de endeudamiento producto de una política fiscal expansiva condujeron al Gobierno a una situación financiera crítica, que requirió de la toma de decisiones contundentes para controlar y revertir dicha situación; pero las múltiples exclusiones y salvedades que se le han introducido, han terminado por convertir la regla en una excepción. Respecto al proyecto de ley denominado *Modificación al Título IV, Capítulo I, artículo 6 de la Ley 9635, para excluir de Regla Fiscal al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.039, en primera instancia, no se observan gastos por intereses en el presupuesto del IFAM, aunado al hecho de que hacer una exclusión específica de determinado gasto no tiene una razón financiera; además, la Asamblea Legislativa ya solicitó un ajuste a este mecanismo, por lo que se considera que el proyecto no fue diseñado con visión integral de mediano y largo plazo, y la medida retrasaría a futuro, la sostenibilidad del IFAM, y por ende implicaría un perjuicio para las corporaciones municipales.

³ Por ejemplo, 50.560.000 Unidades de Desarrollo (UDES).

⁴ Para los ejercicios 2022, 2023 y 2024 la Contraloría General ha emitido una opinión denegada sobre el cumplimiento de la regla fiscal ante la imposibilidad de aplicar procedimientos de auditoría que permitieran obtener evidencia suficiente y apropiada para concluir, con seguridad razonable, sobre dicho cumplimiento.

DFOE-LOC-1762

5

17 de setiembre, 2025

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

Dra. Fabiola A. Rodríguez Marín
Asistente Técnico

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

MMRV/NCJ/JECA/sbt

Ci Despacho Contralor
Gerencia de División
Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas
Expediente

Ni: 18554 (2025)

G: 2025000895 - 25

P: [2025019700](#)