

## **INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL DURANTE EL EJERCICIO ECONÓMICO 2025**

Señoras Diputadas, Señores Diputados

**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

### **Opinión denegada**

- 1.1. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 del Título IV de la Ley N.º 9635, la Contraloría General de la República (CGR) llevó a cabo una auditoría sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal por parte de las entidades del Sector Público No Financiero (SPNF), correspondiente al ejercicio económico 2025.
- 1.2. No obstante, debido a las limitaciones significativas al alcance, no fue posible aplicar procedimientos de auditoría que permitieran obtener evidencia suficiente y apropiada para concluir, con seguridad razonable, sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal. Dichas limitaciones, de carácter generalizado, significativo y sostenido, se mantienen vigentes desde el año 2022 y no han sido solventadas a la fecha de emisión de este informe, por lo que continúan afectando elementos estructurales del mecanismo de la regla fiscal.
- 1.3. Las limitaciones corresponden a dos aspectos. En primera instancia, a modificaciones al Reglamento del Título IV de la Ley N.º 9635, que alteraron la base de verificación y el ámbito de aplicación, situación que se encuentra en un proceso judicial en curso y sin resolución firme. En segunda instancia, a la aprobación y aplicación acumulada de leyes de excepción desde el año 2022, las cuales no han sido conceptualizadas de forma clara ni uniforme, lo que impide determinar de forma unívoca y verificable los recursos excluidos del cálculo de la regla fiscal.
- 1.4. En relación con este último punto, se mantiene la ausencia de lineamientos técnicos uniformes para clasificar, registrar y reportar la información correspondiente, lo que genera inconsistencias en su tratamiento y limita su comparabilidad y verificabilidad. Estas condiciones inciden directamente en la imposibilidad de aplicar procedimientos de forma consistente sobre el conjunto de entidades del SPNF.
- 1.5. En consecuencia, la Contraloría General emite una opinión denegada, al no haber contado con los elementos requeridos para concluir sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal en el ejercicio económico 2025.

## Fundamento para la opinión denegada

- 1.6. El alcance de la auditoría comprende la verificación del cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal por parte de las entidades del SPNF durante el ejercicio económico 2025, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del Título IV de la Ley N.º 9635 y la normativa técnica aplicable.
- 1.7. Sin embargo, para el año 2025 se mantiene la situación observada en años anteriores, en la cual los criterios normativos que sustentan la aplicación de la regla fiscal no pueden ser aplicados de forma consistente, verificable ni uniforme en el conjunto de entidades del SPNF, lo que constituye una limitación significativa al alcance de la auditoría, de acuerdo con las normas internacionales aplicables (ISSAI 4000).
- 1.8. Lo anterior obedece, en primer término, a las modificaciones introducidas al Reglamento del Título IV a partir del año 2022, mediante el Decreto Ejecutivo N.º 43589-H, que alteraron aspectos esenciales del mecanismo, tales como la base de verificación (del gasto ejecutado al presupuestado), los momentos de comparación y el ámbito de aplicación. Estas modificaciones, se encuentran actualmente bajo análisis judicial (expediente n.º 23-003397-1027-CA), sin que a la fecha exista una resolución firme sobre su validez, lo cual incide en la estabilidad de los criterios aplicables.
- 1.9. En segundo término, desde el año 2022 se ha producido una acumulación progresiva de leyes de excepción al ámbito de aplicación de la regla fiscal, reflejada en la incorporación de múltiples incisos al artículo 6 del Título IV de la Ley N.º 9635. Estas excepciones presentan debilidades desde el punto de vista técnico y operativo, incluyendo redacciones amplias o indeterminadas, referencias a fuentes de ingreso para excluir gasto, y superposición de exclusiones sobre una misma institución sin delimitación clara de su alcance.
- 1.10. A modo de ejemplo, instituciones como las universidades públicas presentan una multiplicidad de excepciones, aplicándose el inciso m) del artículo 6, que exceptúa lo relacionado con “subsidios, becas o ayudas”, así como el inciso y) que excluye “los gastos realizados por las universidades públicas con recursos propios, obtenidos por la venta de servicios académicos, científicos, tecnológicos y los recibidos de sus fundaciones”, y el transitorio XLIX sobre uso del gasto de capital que se financie con superávit. Esto evidencia la complejidad en la aplicación concurrente de múltiples excepciones a una misma institución y en la determinación de los rubros específicos en el clasificador presupuestario.
- 1.11. Esta fragmentación normativa dificulta la trazabilidad del gasto y la identificación precisa de las partidas que deben ser consideradas o excluidas del cálculo de la regla fiscal, lo cual trasciende el ámbito normativo y se traduce en limitaciones operativas para la generación y verificación de la información requerida. Aun cuando algunas excepciones podrían ser verificables de manera individual, su efecto en conjunto impide identificar con certeza el gasto sujeto a la regla fiscal y, por ende, delimitar el universo auditable sobre el cual aplicar procedimientos de auditoría confiables.
- 1.12. Para este caso, se ilustra el inciso t), en lo relativo al “canon de regulación establecido en el artículo 82 de la Ley N.º 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos”, en el que no es posible detallar su aplicación directa en una partida de gasto, lo cual es contradictorio con la naturaleza técnica de una regla fiscal de gasto.

- 1.13. Asimismo, persiste la ausencia de lineamientos técnicos uniformes para la clasificación, registro y reporte de las excepciones, lo que genera divergencias en la definición y aplicación por parte de las entidades del SPNF, limitando la consistencia de la información y su verificación y replicabilidad.
- 1.14. Al respecto, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) ha señalado<sup>1</sup> que estas excepciones “no son de carácter uniforme para todas las entidades, sino que introducen diversidad y particularidades en cada caso”, y ha advertido una reducción en la cobertura efectiva de la regla fiscal en las entidades bajo su seguimiento, lo que dificulta los procesos de control y monitoreo.
- 1.15. En la misma línea, la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) indicó<sup>2</sup> que la identificación de los recursos excluidos del cálculo de la regla fiscal depende de la información generada por cada entidad, siendo la propia administración activa la que certifica los montos correspondientes y conoce su ubicación en las distintas líneas u objetos de gasto.
- 1.16. Lo anterior, resulta relevante considerando que, de conformidad con el artículo 21 Título IV de la Ley N.º 9635, corresponde a dichas instancias la elaboración del informe oficial sobre el cumplimiento de la regla fiscal, a partir de la liquidación presupuestaria. En ese sentido, la ausencia de criterios uniformes y de mecanismos para la determinación y registro de las excepciones incide en la consistencia, trazabilidad y verificabilidad de la información que sustenta dicho proceso.
- 1.17. En ese contexto, ninguno de los 29 rubros de excepciones utilizados para el cálculo de la regla fiscal se extrae directamente del Sistema de Planes y Presupuestos Públicos (SIPP) según lo establece el Reglamento al Título IV de la Ley N.º 9635 ni del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF). Asimismo, no se dispone de un proceso de verificación de datos, más allá de certificaciones emitidas por los jefes institucionales, las cuales no se sustentan en regulaciones que respalden y garanticen una medición unívoca.
- 1.18. Adicionalmente, el 58% de las instituciones descentralizadas (14 de 24) presenta ambigüedades en la conceptualización de sus excepciones, lo que deriva en interpretaciones distintas en su aplicación.
- 1.19. En la misma línea, tanto la STAP como la DGPN no disponen de definiciones operativas ni de regulaciones específicas para cada rubro de excepción, de manera que cualquier actor pueda realizar el cálculo de forma consistente y replicable.
- 1.20. Estas condiciones evidencian una limitación en la auditoría, dado que no se dispone de criterios confiables y pertinentes ni de una base de información trazable que permita verificar y replicar de manera independiente los cálculos asociados a la regla fiscal. En particular, la ausencia de correspondencia directa entre los rubros de excepción y los registros presupuestarios oficiales, así como la heterogeneidad en su conceptualización y aplicación, impiden delimitar con precisión el universo de información sobre el cual aplicar procedimientos de auditoría.
- 1.21. Desde el punto de vista técnico, en ausencia de criterios uniformes y de información verificable, estas condiciones impiden diseñar y aplicar procedimientos de auditoría

---

<sup>1</sup> Oficio n.º MH-STAP-OF-0358-2026 del 24 de marzo de 2026.

<sup>2</sup> Oficio n.º MH-DGPN-DG-OF-0121-2026 del 24 de marzo de 2026.

alternativos, sin incurrir en un riesgo elevado de error o de emitir conclusiones no representativas del universo sujeto a evaluación.

- 1.22. En consecuencia, no fue posible obtener evidencia suficiente y apropiada que permita sustentar una conclusión con seguridad razonable sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal para el ejercicio económico 2025.

### **Responsabilidad de la Administración**

- 1.23. La aplicación efectiva de la regla fiscal, establecida en el Título IV de la Ley N.º 9635, requiere de una actuación coordinada por parte de los distintos actores responsables de la formulación, ejecución, control y seguimiento del presupuesto público dentro del SPNF.
- 1.24. De conformidad con el artículo 14 de dicha ley, corresponde al Ministerio de Hacienda calcular la tasa de crecimiento del gasto corriente permitida, utilizando como base las cifras oficiales del Producto Interno Bruto (PIB) nominal y del saldo de deuda del Gobierno Central, así como comunicarla de manera conjunta con las directrices presupuestarias que registrarán la formulación del presupuesto del ejercicio siguiente.
- 1.25. Por su parte, según lo dispuesto en los artículos 9 y 11 de la Ley N.º 9635, cada entidad sujeta a la regla fiscal es responsable de limitar el crecimiento de su gasto corriente y total, conforme al nivel de restricción determinado en función de la situación fiscal del país. Esta obligación se extiende a todas las etapas del ciclo presupuestario, incluyendo la programación, ejecución, registro y evaluación del gasto.
- 1.26. Asimismo, el artículo 6 del Reglamento al Título IV de la Ley N.º 9635 (Decreto Ejecutivo N.º 41641-H) establece, que las entidades deben registrar su información presupuestaria en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos y asegurar su consistencia con la información remitida a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
- 1.27. Adicionalmente, el artículo 21 de la Ley N.º 9635 encarga a la Dirección General de Presupuesto Nacional y a la STAP la elaboración del informe oficial sobre el cumplimiento de la regla fiscal, con base en la liquidación presupuestaria de cada entidad del SPNF. Dicho informe debe remitirse a la CGR a más tardar el 20 de marzo de cada año, como insumo obligatorio para el ejercicio de la fiscalización superior<sup>3</sup>.
- 1.28. Estas responsabilidades son esenciales para garantizar que el mecanismo de la regla fiscal opere bajo principios de coherencia, trazabilidad, transparencia y rendición de cuentas, en concordancia con los fines de sostenibilidad financiera y disciplina fiscal definidos por la normativa vigente.

### **Responsabilidad de la Contraloría General de la República**

- 1.29. El artículo 183 de la Constitución Política establece que la Contraloría General de la República es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en el ejercicio de sus atribuciones. Este

---

<sup>3</sup> Informe n.º MH-DGPN-DG-INF-0007-2026 / MH-STAP-DE-INF-0148-2026, "Informe Final sobre el cumplimiento del Artículo 11, Título IV Ley 9635, por las entidades y órganos del Sector Público No Financiero, al 31 de diciembre de 2025", remitido el 16 de marzo de 2026 mediante oficio n.º MH-DGPN-DG-OF-0110-2026\_MH-STAP-OF-0243-2026.

principio se reafirma en el artículo 2 de su Ley Orgánica, N.º 7428, que le otorga plena autonomía respecto de cualquier poder, ente u órgano público.

- 1.30. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 del Título IV de la Ley N.º 9635, la Contraloría General tiene el deber de emitir un informe a la Asamblea Legislativa sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal por parte de las entidades del SPNF, con base en la información contenida en la liquidación presupuestaria correspondiente al ejercicio económico precedente.
- 1.31. Este encargo se ejecuta mediante una auditoría que busca obtener un nivel de seguridad razonable sobre la conformidad de la información reportada respecto de los criterios normativos y técnicos aplicables. Para ello, se aplicaron las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el procedimiento de auditoría vigente de esta Contraloría General, y las normas internacionales ISSAI relevantes, incluyendo ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, ISSAI 400: Principios de Auditoría de Cumplimiento e ISSAI 4000: Norma para la Auditoría de Cumplimiento con Atestiguamiento.
- 1.32. Aunado a lo anterior, se observaron los lineamientos del Código de Conducta Ética de la CGR, que exige la aplicación rigurosa de criterios técnicos, independencia de juicio y responsabilidad profesional.
- 1.33. Para emitir una opinión con seguridad razonable, resulta indispensable contar con criterios de auditoría que puedan ser aplicados de forma consistente y verificable en el universo sujeto a evaluación. En el presente caso, las limitaciones descritas en el fundamento impidieron la aplicación de dichos criterios de manera uniforme, lo que constituye una limitación significativa y generalizada al alcance de la auditoría. En consecuencia, no fue posible obtener evidencia suficiente y apropiada que permitiera sustentar una conclusión sobre el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal en el ejercicio económico 2025.

*Se firma a los 30 días del mes de abril de 2026, San José, Costa Rica.*

Julissa Sáenz Leiva  
**Gerente de Área**

Karen Garro Vargas  
**Asistente Técnico**

María Fernanda Blanco Mora  
**Coordinadora**

Bernardo Ramírez Castro  
**Fiscalizador**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

avm

**Ce:** Expediente  
**G:** 2026000235-1