

**Al contestar refiérase
al oficio N° 14073**

15 de octubre, 2026
DFOE-FIP-0439

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefe de Área
Comisiones Legislativas VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
fsanchez@asamblea.go.cr / Area-Comisiones-VI@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado “SEGUNDO PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2026 Y SEGUNDA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA DE LA LEY N° 10.836.” Expediente Legislativo N° 25.803.

Nos referimos a su oficio AL-CPAHAC-323-2026-2027 del 07 de octubre de 2026, mediante el cual comunica que la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios dispuso consultar a la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “SEGUNDO PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2026 Y SEGUNDA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA DE LA LEY N° 10.836.” Expediente Legislativo N° 25.803, texto 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 y su articulado

Según la exposición de motivos, el proyecto está compuesto por un total de 13 artículos, con movimientos que generan una rebaja neta del presupuesto por un total de ₡167.968 millones.

El primer apartado comprende una rebaja de los ingresos corrientes por ₡354.549 millones, en su mayoría por el efecto de la revisión a la baja de los ingresos tributarios por ₡373 mil millones certificada en agosto por la Contraloría, principalmente por la reducción del impuesto al valor agregado. Además, se incluyen recursos por concepto del impuesto al ruedo a favor de las municipalidades, impuesto a la minería, reintegros y devoluciones del Poder Judicial, el Canon por Investigación Biomédica-CONIS y transferencias corrientes, que en su mayor parte corresponden a reintegros de recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) (por ₡14.483 millones), pero que también incluyen recursos de la aplicación

DFOE-FIP-0439

2

15 de octubre, 2026

de las leyes 9731 y 9635. Aunado a lo anterior, el proyecto incluye un aumento en la colocación de títulos valores de largo plazo por un total de ₡186.581 millones.

El artículo 2, que corresponde a movimientos en gastos, incluye una rebaja neta por ₡92.847 millones; lo anterior, por la disminución de ₡108 mil millones en el Servicio de la Deuda, dada la rebaja de remanentes en las partidas para el pago de intereses, comisiones y amortización de la deuda; así como la aplicación de los recursos provenientes de las leyes 9731 y 9635, la devolución de fondos del Poder Judicial, recursos del Impuesto a la Minería y de cánones de investigación del Consejo Nacional de Investigación en Salud (CONIS), los cuales se utilizan para reducir la amortización.

Este mismo artículo incorpora los gastos financiados con los reintegros del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), por un total de ₡14.483 millones, que se componen de: ₡10.327 millones de transferencia a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para atención de indigentes, ₡2.617 millones al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) para el Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), ₡579 millones al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), ₡290 millones para transferir a instituciones que atienden adultos mayores y ₡290 millones para el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), seguidos del pago de servicios de recaudación a la CCSS (₡145 millones), transferencias al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) (₡109 millones), becas de post-secundaria (₡62 millones), devolución de sumas pagadas de más (₡50 millones) y transferencias a personas con discapacidad (₡14 millones). Por otra parte, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) se incluyen ₡232 millones de recursos del impuesto al ruedo para ser girados a las municipalidades del país y ₡13 millones del impuesto a la minería en el Ministerio de Gobernación y Policía para proyectos de las asociaciones de desarrollo comunal del cantón de Montes de Oro.

Seguidamente, en el tercer inciso se registra la rebaja de ₡14.259 millones de los contenidos presupuestarios de 17 ministerios y la Presidencia de la República, generados por plazas vacantes creadas antes del 1 de enero de 2026, que no fueron utilizadas al 30 de junio de este mismo año. De dicho total, un 45,2% se concentra en los ministerios de Hacienda y de Salud (Minsa).

En el artículo 4 se efectúan traslados con efecto neto cero en el presupuesto entre partidas, programas y títulos presupuestarios. El principal aumento neto se registra en el MOPT por ₡6.726 millones, principalmente para el pago de indemnizaciones en el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y para transferir recursos al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) con el fin de mejorar la Red Ferroviaria Nacional y la maquinaria. Adicionalmente, el presupuesto del Minsa presenta un incremento neto de ₡233 millones, recursos de Fodesaf que se destinan a la atención de personas en condición de indigencia; también se realizan traslados en el programa de Provisión de Servicios de Salud (CEN-CINAI) por ₡5.525 millones de remanentes en Bienes Duraderos para servicios de cocina y limpieza, y atender órdenes sanitarias.

Por otra parte, las rebajas en el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) por alrededor de ₡5 mil millones se concentran mayoritariamente en la compra de patrullas, y en el caso del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se desincorporaron

los remanentes de la Organización de Elecciones. En cuanto a los movimientos de suma cero, el de mayor cuantía se registra en el Ministerio de Educación Pública (MEP), donde se incrementa en ₡8.048 millones la transferencia al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y se reducen las transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas.

En los artículos del 5 al 9 del proyecto se proponen rebajas de gasto que, según la exposición de motivos, se dan producto de medidas de contención del gasto público en concordancia con los ajustes requeridos a partir de la certificación de ingresos. En el artículo 5 se incluyen rebajas por ₡45 mil millones en 19 títulos presupuestarios, producto de disponibles presupuestarios y el análisis de las necesidades institucionales para lo que resta del ejercicio económico 2026. Los principales movimientos se registran en el MEP con un rebajo neto de ₡8.600 millones provenientes, en su mayoría, del programa de Aplicación de la Tecnología a la Educación. En el caso del MSP, se asocia mayoritariamente con el programa de Servicio de Seguridad Ciudadana, en el que se registran reducciones en el gasto por plazas vacantes, compra de armamento, chalecos, equipo policial, equipos de comunicación, entre otros.

En cuanto a los artículos 6, 7, 8 y 9, estos incorporan reducciones al presupuesto de la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y el Poder Judicial. La mayor reducción corresponde a los recursos del Poder Judicial por ₡13.107 millones, de los cuales casi ₡9 mil millones corresponden a recursos en estado de no ejecución.

El artículo 10 del proyecto modifica la meta programada para 2026 del indicador PF.02.01 "Porcentaje de recursos asignados para el pago de salarios de nuevos funcionarios policiales para brindar presencia policial en el Top 20", al pasar de un 62% a un 73%.

En el artículo 11 se propone eliminar el puesto de Gerente de Servicio Civil en el Ministerio de Justicia y Paz, y en el artículo 12 se pretende autorizar a la Municipalidad de Cartago para que varíe el destino de ₡2.000 millones aprobados en la Ley N.º 9791, Ley de Presupuesto 2020.

Finalmente, en el artículo 13, se realiza una sustitución de fuente de financiamiento por ₡265.869 millones en el Servicio de la Deuda Pública y Régimen de Pensiones.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor fue expuesto en la sesión n.º 53 de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios del 14 de octubre de 2026, en la cual la CGR atendió la audiencia sobre el expediente respectivo. Además, el criterio que emite la CGR se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones del Órgano Contralor 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.

En relación con el efecto del proyecto de presupuesto extraordinario sobre los resultados fiscales, este profundiza el déficit financiero en 0,5 p. p. del PIB, al incrementarlo de 4,3% a 4,8% del PIB, alcanzando el mayor nivel desde 2020 para situarse en un déficit de ¢2,5 billones. La caída en el resultado primario es de la misma magnitud y genera que el balance primario implícito se torne negativo por primera vez desde 2021, al alcanzar un déficit de ¢30 mil millones, que equivale a un 0,1% del PIB.

Este efecto negativo se explica principalmente por la caída en los ingresos. Los impuestos sobre la renta (ISR), al valor agregado (IVA) y selectivo de consumo (ISC), que conforman el 79% del total de impuestos del presupuesto actual, han mostrado variaciones cada vez menores, incluso negativas, desde diciembre de 2025, generando una reducción sostenida de la carga tributaria, que con la vigencia de este presupuesto extraordinario se ubicaría en 12,6% del PIB; es decir, presenta una caída de 0,7 p. p. del PIB.

El IVA y el ISC experimentan variaciones interanuales negativas en el acumulado a 12 meses, mientras que el ISR se mantiene estancado. En perspectiva, desde 2022 hasta la presente revisión para 2026, la carga tributaria se ha contraído en un 1,1 p. p. del PIB. Esta contracción se asocia a factores como la pérdida de capacidad del sistema tributario para responder al crecimiento económico (flotabilidad de la recaudación), la vigencia de reformas normativas y administrativas recientes, y los controles tributarios sobre los saldos a favor.

Otro factor poco favorecedor para la recaudación tributaria y los ingresos fiscales es la evolución de la actividad económica. De acuerdo con estimaciones del Banco Central de Costa Rica (BCCR), la tasa de crecimiento nominal de la economía disminuirá a 2,5% en 2026, luego de alcanzar 4,0% en el año anterior, en parte por el estancamiento de la actividad económica en el Régimen Definitivo y la desaceleración en la actividad económica del Régimen Especial. Por esto reiteramos la relevancia de contar con una Estrategia de Recaudación de Mediano Plazo basada en un análisis integral del funcionamiento y estructura de nuestro sistema tributario.

Con respecto a la autorización inicial de colocación de títulos valores internos, esta fue disminuida por la incorporación de recursos externos, y al mes de setiembre se había utilizado un 93%. Frente a lo anterior y a la caída de los ingresos, el presente proyecto autoriza incrementar el nivel de endeudamiento.

Así, el Ministerio de Hacienda estima que para diciembre de 2026 los pasivos del Gobierno alcanzarán ¢32,9 billones (61,9% del PIB), lo que implicaría un aumento de ¢419 mil millones durante los meses de septiembre a diciembre y de ¢1,6 billones durante todo 2026. Según las cifras publicadas por Hacienda, el saldo de la deuda se mantendrá por encima del 60% del PIB en 2026 y años subsiguientes, por lo que es relevante coordinar la gestión de la liquidez y del endeudamiento para el financiamiento del presupuesto, ya que puede contribuir a concretar mejoras en las finanzas públicas que permitan liberar espacio para la atención de otras obligaciones.

En línea con lo anterior, el Sistema de Cuentas del Sector Público (SCSP) provee recursos para el financiamiento a un mínimo costo y al mes de agosto presenta un saldo de ¢1,86 billones (3,5% del PIB). Por su parte, el Fondo General al 13 de octubre alcanza un 4,1% del PIB y el uso de estos recursos también puede

DFOE-FIP-0439

5

15 de octubre, 2026

contribuir a financiar el presupuesto, con el objetivo de no tener que recurrir a incrementar el endeudamiento.

Por otra parte, el proyecto de ley rebaja gasto del título del Servicio de la Deuda; sin embargo, su presupuesto ajustado (¢5,2 billones) aún superaría la estimación de gasto realizada por la Dirección General de Gestión de Deuda Pública (DGGDP) al 13 de octubre de 2026. El gasto estimado por la DGGDP para el Servicio de la Deuda implica un disponible presupuestario de ¢426 mil millones adicionales a los ¢400 mil millones asignados como prevención de salidas del SCSP.

Reiteradamente, Hacienda en la estimación del Servicio de la Deuda ha utilizado supuestos para las variables macroeconómicas que normalmente superan el comportamiento observado, generando sobrantes presupuestarios que, si bien en su mayoría implican menos colocación de deuda, también propician menor espacio para la atención de otras necesidades.

En particular, según los informes publicados en cumplimiento de la extinta norma 18, el sobrante identificado desde enero de 2026 en amortización por colocaciones no realizadas en el segundo semestre de 2025 supera los ¢100 mil millones, aunque la rebaja propuesta es de ¢60 mil millones. Adicionalmente, en el informe de junio, el Ministerio de Hacienda indicó que el sobrante en esta partida superaba los ¢300 mil millones.

Por otra parte, el presupuesto de 2026 aún incluye ¢1.370 millones para el pago de comisiones de colocación de títulos valores en el exterior, a pesar de que todavía no se cuenta con autorización para dicha colocación. La rebaja propuesta en comisiones corresponde a gastos sobre préstamos externos.

La magnitud de las subejecuciones del título Servicio de la Deuda con respecto al presupuesto inicial y aprobado refleja la necesidad de mejoras en su presupuestación e, incluso, cuando proceda, es recomendable que los ajustes sean más oportunos con el objetivo de que el presupuesto refleje las verdaderas necesidades de financiamiento.

A manera de ejemplo, la evolución de la partida de intereses en 2026 sugiere oportunidades de mejora en su presupuestación. Durante el proceso de discusión y aprobación de la ley de presupuesto de 2026, se rebajaron ¢52 mil millones del rubro de intereses internos para aumentar el contenido presupuestario de diversos gastos, entre ellos las transferencias al Régimen No Contributivo (RNC). Posteriormente, mediante modificaciones presupuestarias se aumentó esta partida en ¢47 mil millones (¢73 mil millones más en intereses internos y una reducción de ¢26 mil millones en intereses externos) y en el presente proyecto de ley, nuevamente, se disminuye en ¢45 mil millones dicho rubro; no obstante, según estimaciones de la DGGDP podría presentarse un disponible presupuestario de ¢55 mil millones adicionales.

En relación con el gasto, en los recursos de Fodesaf se da un aumento de ¢14.483 millones provenientes de reintegros de superávit del año 2025, lo que sitúa al presupuesto del Fondo en ¢836.475 millones. El incremento se distribuye en distintos programas, de los cuales ¢10.327 millones se destinan a Asegurados por Cuenta del

Estado. Por otra parte, con la distribución que quedaría bajo el Segundo Presupuesto Extraordinario, a la fecha, la asignación de Fosuvi sería inferior al 33% de las planillas y la asignación de Cen-Cinai sería inferior al 15% establecido por la Ley N.º 8809, por lo que persiste la necesidad de buscar alternativas para el financiamiento del gasto social y la revisión de los destinos específicos.

En cuanto a las transferencias a la CCSS, estas se incrementan en ¢10.627 millones, recursos que se destinan casi en su totalidad al seguro de salud de personas indigentes; no obstante, el gasto presupuestado por este concepto es ¢160 mil millones menor que lo solicitado por la CCSS, diferencia que no se compensa con el incremento del presente proyecto, persistiendo montos adeudados. Mediante modificaciones presupuestarias se han incluido alrededor de ¢180 mil millones más para transferir a la CCSS; de dicho total, ¢111 mil millones provienen de créditos externos que se incorporaron al presupuesto durante el periodo 2021-2026, de los que no se registra ejecución al 07 de octubre de 2026. Además, se incluyeron ¢60.482 millones que se destinaron al RNC —lo que compensa la diferencia con lo solicitado por la CCSS—. Sin embargo, la falta de información financiera y presupuestaria, por más de un año, impide conocer el estado actual de los seguros de la CCSS.

Finalmente, algunas observaciones puntuales:

1. En materia de ingresos, se incorporan por primera vez recursos que antes operaban fuera del Presupuesto por un total de ¢232 millones, provenientes del Impuesto al Ruedo a favor de las Municipalidades (Ley N.º 6909, art. 3), lo que constituye un avance en el cumplimiento del principio presupuestario de universalidad.
2. En cuanto al artículo 12, este incluye un cambio de destino de recursos incluidos en leyes de presupuesto de años anteriores, lo que contraviene el principio de anualidad.
3. En materia de transparencia, se recomienda la inclusión de resúmenes globales como parte del articulado del proyecto, con el fin de observar de manera explícita el efecto del expediente sobre el presupuesto actual.
4. En el artículo 10, la modificación de una meta del MSP se debe a la reducción en la base presupuestaria de la meta, lo que genera un aumento en la meta a pesar de que se propone una disminución en el presupuesto. En materia de seguimiento y evaluación hay margen de mejora para reflejar el impacto que tienen sobre las metas los ajustes al presupuesto.

Conclusión

El presente proyecto de ley refleja el deterioro de la situación fiscal y evidencia la necesidad de fortalecer la recaudación tributaria del Gobierno. En este contexto, resulta relevante avanzar en medidas que permitan mejorar la suficiencia y sostenibilidad de los ingresos públicos, con el propósito de evitar un mayor deterioro de los indicadores fiscales, contener la tendencia del endeudamiento y preservar la capacidad del Estado para financiar, de manera sostenible, la provisión de bienes y servicios públicos.

DFOE-FIP-0439

7

15 de octubre, 2026

De acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Hacienda, el saldo de la deuda del Gobierno se mantendrá por encima del 60% del PIB durante los próximos años. Ante esto, resulta necesario fortalecer la coordinación entre la gestión de la liquidez, el endeudamiento y las necesidades de financiamiento del presupuesto, procurando reducir costos y riesgos financieros. Una gestión más eficiente y coordinada en estas áreas puede contribuir a generar espacios fiscales que permitan atender otras obligaciones y prioridades del Estado.

Resulta necesario mejorar la precisión en las estimaciones del contenido presupuestario de las partidas de gasto, de manera que las asignaciones respondan de forma más adecuada a las necesidades previsibles durante el ejercicio económico. Mejoras en la presupuestación fortalecen la credibilidad del presupuesto como instrumento de planificación, gestión y toma de decisiones, al mismo tiempo que favorecen una asignación más eficiente de los recursos públicos, particularmente hacia los sectores más vulnerables.

Atentamente,

Edwin Zúñiga Rojas
Asistente Técnico

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

 **Firmado
digitalmente**
Valide las firmas digitales

avm

Ce: Despacho Contralor | CGR
Gerencia División de Fiscalización Operativa y Evaluativa | CGR

NI: 21917-2026
G: 2026001154-17