

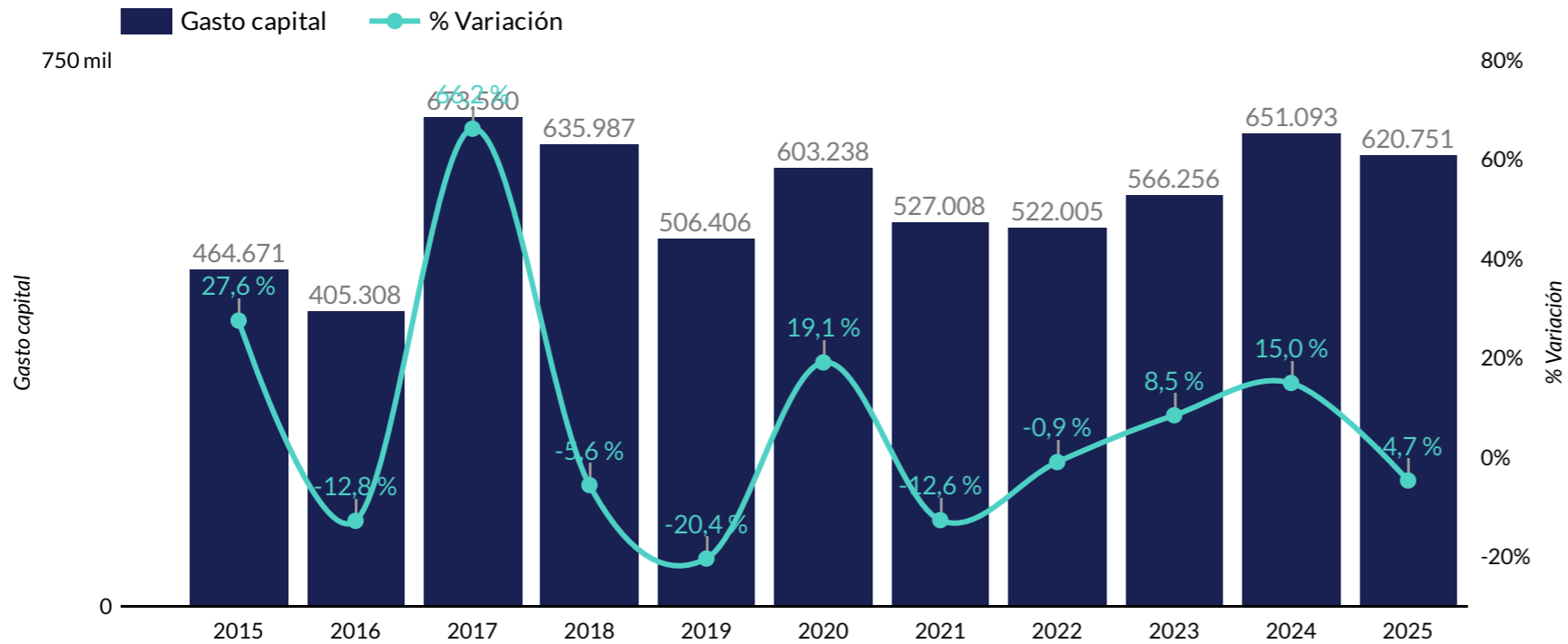


#MonitoreoCGR

Comportamiento y evolución del gasto de capital en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2025

DFOE-FIP-MTR-00047-2024

Gráfico N.º 1
Evolución del gasto de capital en el Presupuesto Nacional¹, 2015-2025
 -Millones de colones y porcentajes-



¹ Los datos de 2015-2024 corresponden a presupuestos iniciales y los de 2025 al proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del proyecto de ley de presupuesto 2025.

Gasto de Capital

- La inversión, en términos generales, “es cualquier actividad realizada en un año que aumenta la capacidad de la economía para producir bienes y servicios. Es decir, corresponde a la asignación de recursos disponibles en el presente para actividades que permitirán generar un mayor bienestar en el futuro”¹.

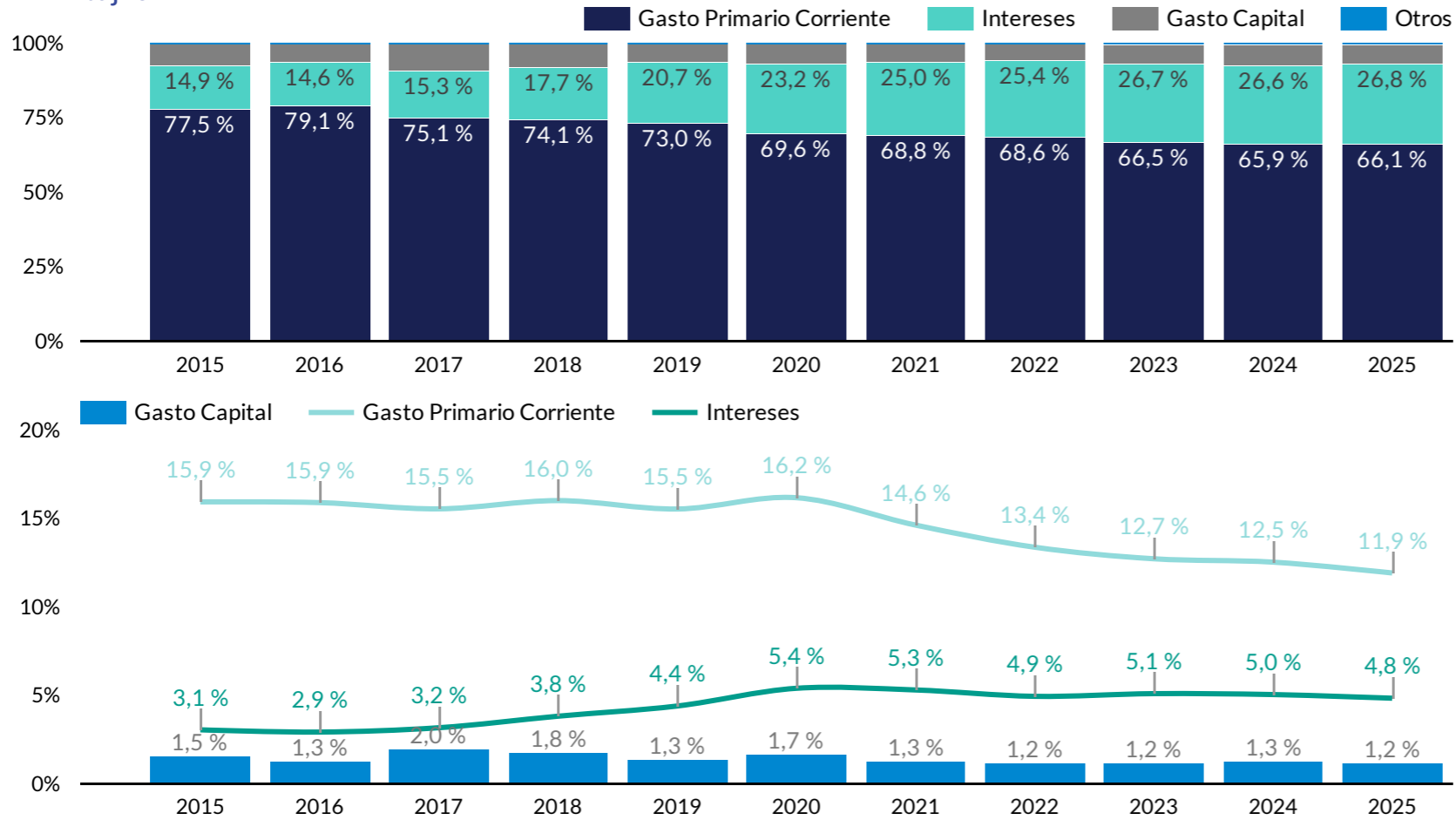
- Según el clasificador económico del Ministerio de Hacienda, el gasto de capital es el que se constituye en ese gasto generador de inversión pública. Sin embargo, a pesar de su importancia, el Gobierno en el presupuesto inicial, en más de una década, ha asignado menos del 10% del gasto sin amortización.

- Para 2025, el proyecto de ley asigna ₡620.751 millones a gasto de capital, lo que implica una disminución de 4,7% con respecto al presupuesto inicial de 2024², principalmente por la menor asignación a la adquisición de activos y la formación de capital. Al comparar el proyecto 2025 con el presupuesto aprobado -sin los recursos de créditos externos- al mes de agosto 2024, la disminución se acentúa a 5,3%.

- En términos del PIB, con excepción de 2020, el gasto de capital ha representado tan solo en promedio un 1.3% desde el 2019 y para 2025 la expectativa es que no alcance dicho promedio.

¹ Ortégón, E y Pacheco, J (2004). Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. CEPAL-Serie Manuales N° 34. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org>

Gráfico N.º 2
Composición del gasto y como porcentaje del PIB^{1 2}, 2015-2025
 -Porcentajes-



Composición del gasto

- Históricamente, el presupuesto nacional ha reflejado una mayor participación del gasto primario corriente con respecto al gasto sin amortización, dejando poco espacio al gasto de capital, ya sea por el cumplimiento de destinos establecidos por ley o por decisiones de política pública, y en los últimos años por atender los intereses que genera el endeudamiento.
- Según indica la OCDE, "el disparo del gasto que condujo a la crítica situación fiscal de Costa Rica en 2008-19 involucró casi exclusivamente gastos primarios corrientes adicionales, descuidando inversiones clave en gastos de capital que en general sustentan las perspectivas de crecimiento a mediano plazo. Este aumento del gasto no mejoró la calidad del gasto ni contribuyó más al crecimiento económico y la equidad."¹
- En el proyecto de ley de 2025, la disminución del gasto de capital con respecto al presupuesto inicial de 2024²; unido al aumento de los intereses y el gasto corriente primario, originarían que la estructura del gasto sin amortización se conserve similar a los años previos.

¹ Gasto se refiere al gasto sin amortización.

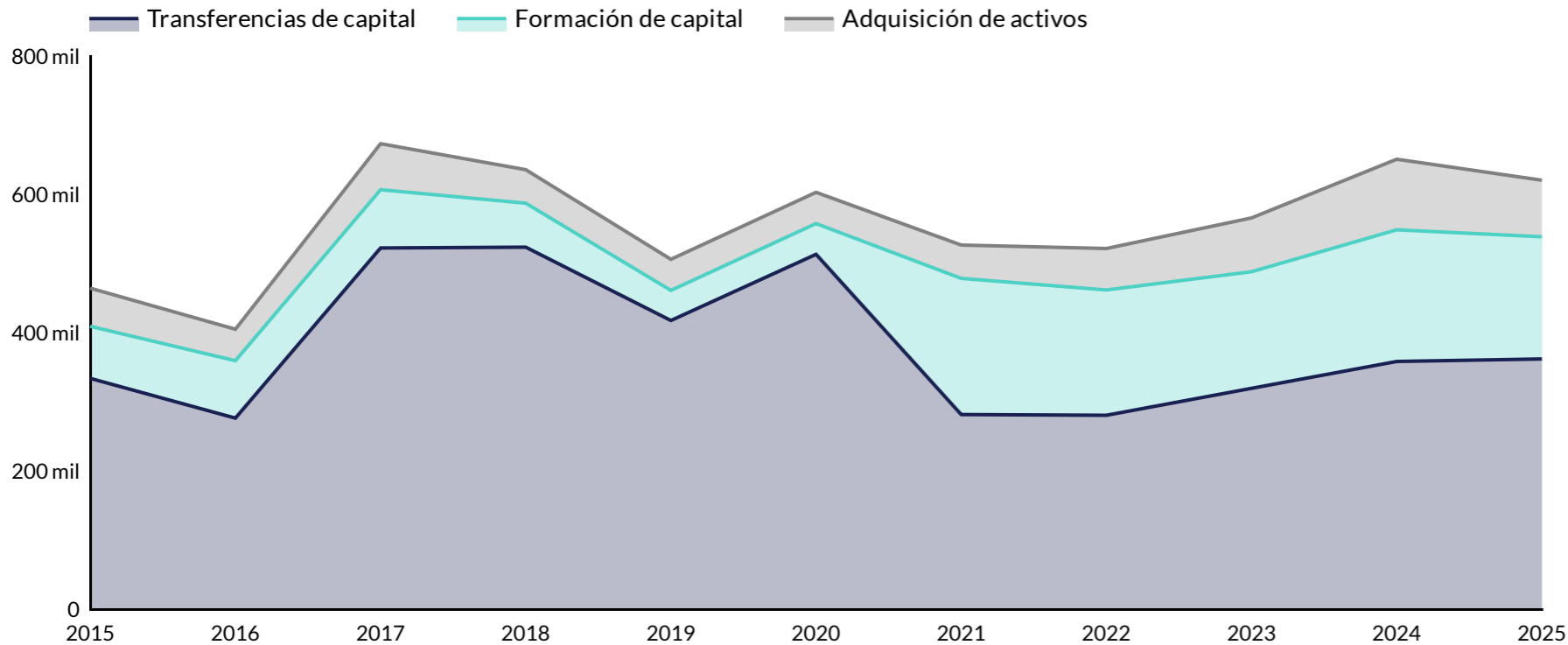
² Los datos de 2015-2024 corresponden a presupuestos iniciales y los de 2025 al proyecto de ley de presupuesto.

Poco más del 50% del gasto de capital que se incorpora en el presupuesto inicial anualmente corresponde a transferencias, principalmente a instituciones del sector público, quienes son los responsables finales de la ejecución

Gráfico N.º 3
Composición del gasto de capital en el presupuesto inicial¹, 2014-2023
 -Millones de colones-

Puede seleccionar la información por título según sea su interés

Título ▼



Composición del gasto de capital

- El gasto de capital ha estado compuesto principalmente por transferencias. De 2021 a 2024, los presupuestos iniciales le destinan en promedio un 54,7%; cifra que en el proyecto 2025 crece con respecto a 2024 un 3,3%. Reduciendo la participación de la adquisición de activos y la formación de capital.
- El 98% de las transferencias en 2025 se trasladarían a instituciones del sector público, principalmente al BANHVI, a las municipalidades y a las Juntas de Educación y Administrativas.
- Esta estructura genera que un importante porcentaje de la ejecución de los recursos esté en manos del sector descentralizado, lo cual queda sujeto a la capacidad de ejecución de las instituciones receptoras. Por ejemplo, según el IGSM 2023¹, los recursos destinados a seguridad vial y red vial cantonal, que en parte provienen de la Ley N.º 8114, se ejecutaron en un 80%.
- El gasto de capital que el Gobierno ejecuta directamente presenta una asignación inicial promedio de 0,6% del PIB de 2021 a 2025.

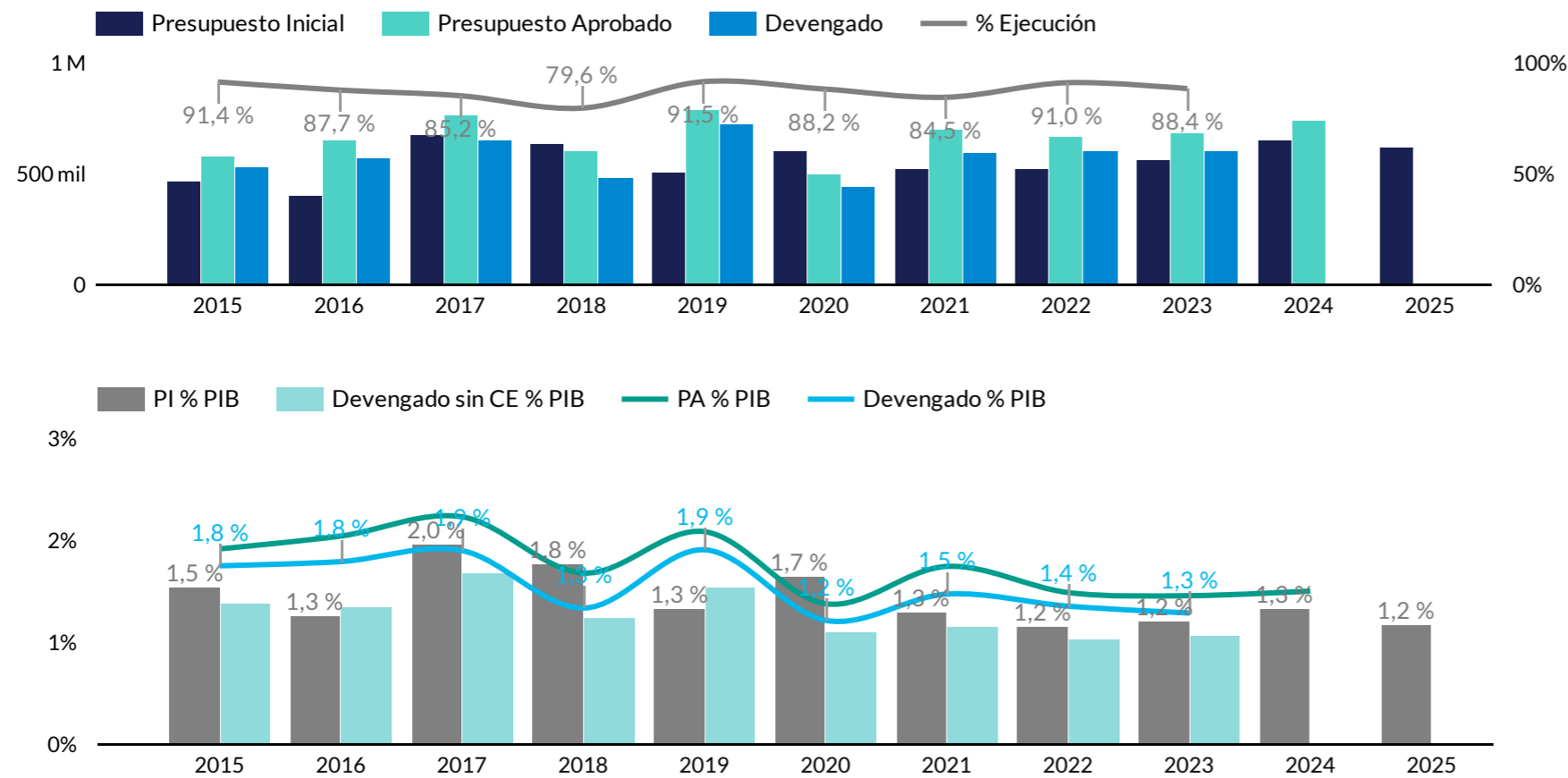
¹ Los datos de 2015-2024 corresponden a presupuestos iniciales y los de 2025 al proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del proyecto de ley de presupuesto 2025.

¹ Índice de Gestión de Servicios Municipales 2023

Monto propuesto para gasto de capital, sería complementado con los desembolsos programados de créditos externos en ejecución. Sin embargo, históricamente incorporar recursos adicionales no ha generado un incremento significativo en el monto ejecutado en términos del PIB

Gráfico N.º 4
Evolución del gasto de capital del Presupuesto Nacional¹²³, 2015-2025
 -Millones de colones y porcentajes-



¹ PI: Presupuesto Inicial; PA: Presupuesto Aprobado y CE: Créditos Externos

² El presupuesto aprobado de 2024 excluye el presupuesto disponible de ₡174.007 millones correspondiente al Fondo de Aavales, debido a que el Expediente 24.420 aún se encuentra siendo analizado por la Asamblea Legislativa.

³ Los datos de 2025 al proyecto de ley de presupuesto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF, proyecto de ley de presupuesto 2025 y Marco Fiscal de Mediano Plazo para Gobierno Central 2024-2029.

Ejecución del gasto de capital

- Usualmente, el presupuesto inicial del gasto de capital ha recibido durante el año recursos adicionales tanto internos como externos provenientes de los desembolsos de créditos que se encuentran en ejecución.

- Según la información incluida en el MFMP, en 2025 el Gobierno espera recibir recursos del BCIE, BIRF, BID y EXIMBANK por créditos contratados para proyectos de inversión por un total de USD 756 millones; de los cuales el 57,9% (USD 438 millones) corresponde a PROERI y serían transferidos a la CNE; MOPT recibiría USD 153,6 millones y para Hacienda Digital USD 55 millones.

- Debe tenerse presente que esta programación de desembolsos por lo general no logra concretarse en su totalidad, debido a las limitaciones que históricamente el país ha presentado en la gestión de proyectos de inversión, lo que ha generado constantes solicitudes de prórrogas de desembolsos al acreedor. De los diez créditos que esperan recibir recursos, cuatro de ellos ha requerido al menos una prórroga.

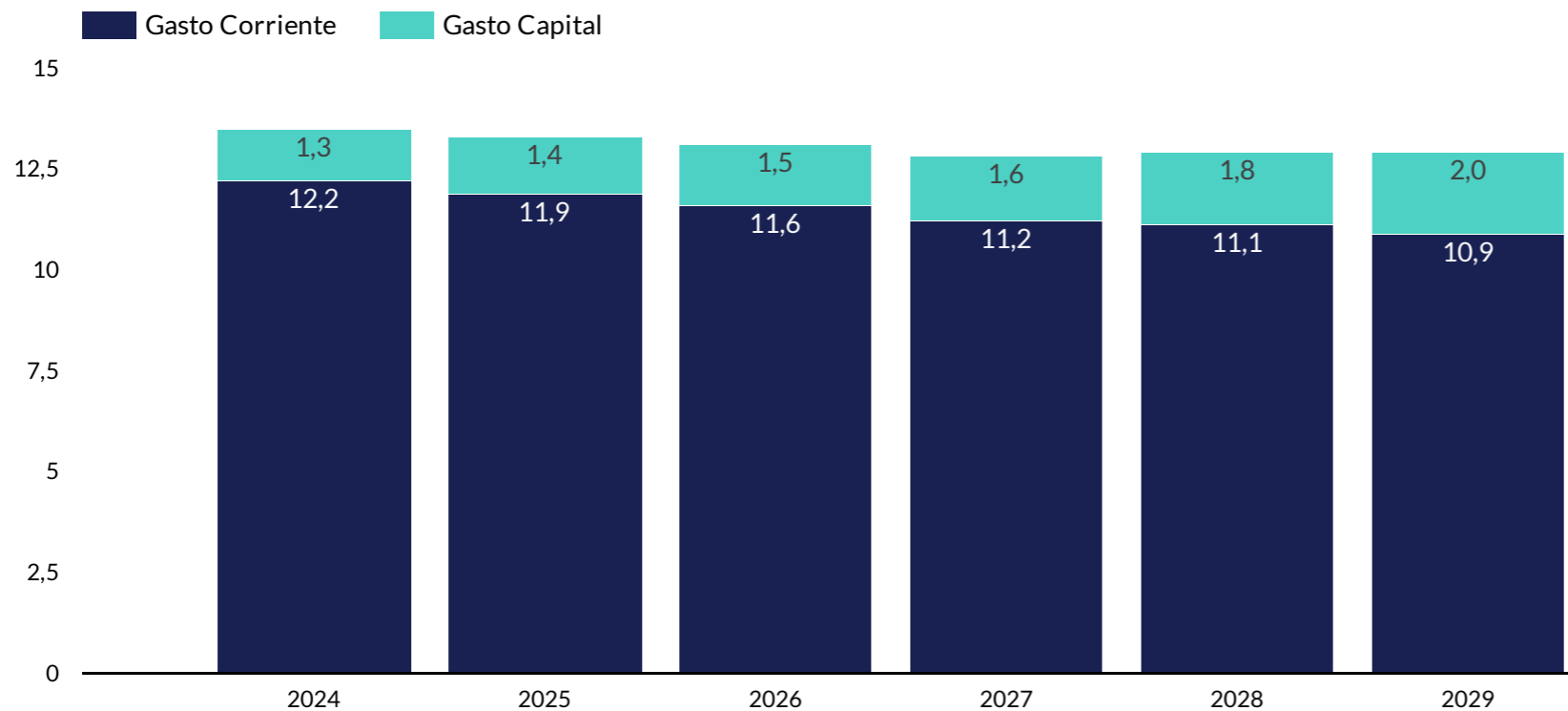
- De igual manera, de 2015 a 2023, los recursos aprobados para gastos de capital no correspondientes a créditos externos han presentado al menos un 10% de subejecución tanto en relación con el presupuesto aprobado como con el inicial.

- Lo antes indicado ha generado que, en términos del PIB, el total devengado en gasto de capital apenas supera el presupuesto inicial.

Gráfico N.º 5

Proyecciones del gasto primario en el escenario base del Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2024-2029

-Puntos porcentuales del PIB-



Fuente: Elaboración CGR con datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo para el Gobierno Central 2024-2029.

Estimaciones MFMP

- Como parte de la consolidación fiscal, las expectativas que el Ministerio de Hacienda incorpora en el MFMP¹, buscan no solo el control del gasto, sino también esperan que la reducción del gasto primario en términos del PIB, se genere en el gasto corriente, para dar espacio a las erogaciones de capital.
- Si bien un posible aumento en el gasto de capital -aunque sea paulatino-, es necesario para impulsar el crecimiento, podría implicar el reto de implementar medidas para revertir la tendencia histórica que ha favorecido la asignación hacia el gasto corriente.
- En este contexto, la OCDE indica que "dado que la necesidad de contener el gasto persistirá, Costa Rica debería continuar cambiando del enfoque en el volumen del gasto a un enfoque en cómo mejorar su calidad y eficiencia. Esto requeriría mecanismos más rigurosos de rendición de cuentas, transparencia y evaluación de impactos."²
- En esta misma línea, el Informe Perspectivas Económicas de América Latina 2023³ indica que "para lograr un desarrollo más sostenible, los países de América Latina y el Caribe deben aumentar tanto los niveles como la calidad de la inversión".

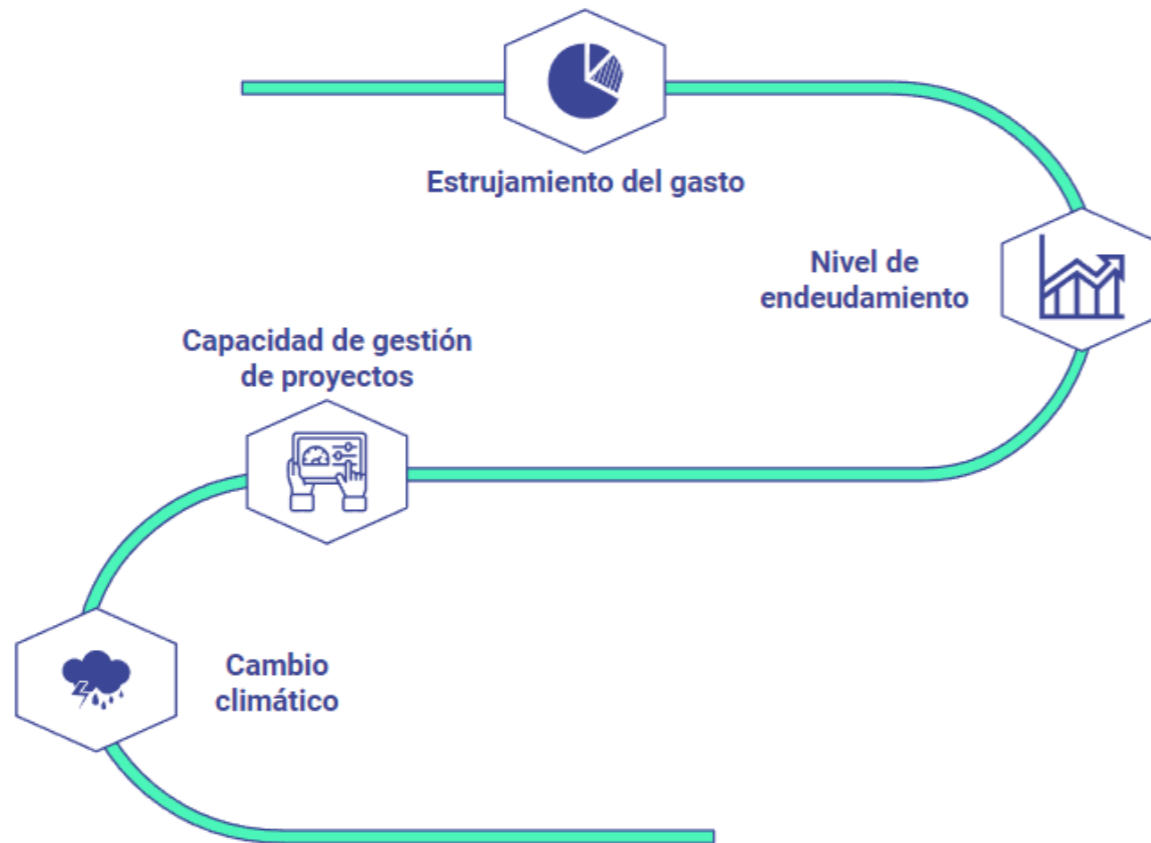
¹ Marco Fiscal de Mediano Plazo para el Gobierno Central 2024-2029. Ver: <https://www.hacienda.go.cr>

² OECD (2023), Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/09d84187-es>.

³ CEPAL, OCDE, CAF Perspectivas Económicas de América Latina 2023: Invirtiendo para un desarrollo sostenible.

Ilustración N.º 1

Desafíos para gestionar que el gasto de capital sea ser más efectivo, de mayor calidad y lograr cubrir las demandas futuras de la ciudadanía



Fuente: Elaboración CGR.

Desafíos

- En el contexto actual de asignaciones cada vez menores dirigidas a gasto de capital como parte de las restricciones presupuestarias, así como por el nivel de endeudamiento del país, se agregan otros desafíos importantes que deben ser considerados para que el gasto en capital sea más efectivo, de mayor calidad y logre satisfacer demandas futuras.
- La CGR identificó que la mayoría de las instituciones muestran un grado inicial en la capacidad de gestión de proyectos de inversión¹. Por su parte, el BID identifica a Costa Rica como parte de los países con una débil capacidad de planificación para la infraestructura y optimización de la selección del proyecto.²
- Adicionalmente, el contexto de cambio climático, la CGR advirtió sobre las afectaciones y el posible incremento en el costo y variabilidad por reparaciones y mantenimiento de capital afectado por eventos climáticos extremos y su afectación en carreteras, puentes, acueductos y otra infraestructura relevante.³
- Si bien atender estos retos puede visualizarse ambicioso dado el contexto de poco espacio fiscal, se vuelve imperativo empezar a gestionarlos.

¹ Ver: [INFORME n.º DFOE-SOS-SGP-00001-2024](#).

² Ver: <https://publications.iadb.org>.

³ La CGR en su estimación de un escenario conservador, indica que para 2025, estos costos podrían representar entre un 0,68% del PIB y 1,05% del PIB. Ver: [INFORME n.º DFOE-AE-OS-00001-2017](#).

El poco espacio que el presupuesto presenta ya sea por el cumplimiento de destinos establecidos por ley o por decisiones de política pública, y en los últimos años por atender la constante presión del servicio de la deuda, ha generado que en nuestro país el gasto de capital en términos del PIB no logre superar niveles favorables para promover el crecimiento. El panorama que se presenta en el proyecto de ley para 2025 no difiere del comportamiento en años previos, y de cumplirse las expectativas propuestas, la asignación a estas erogaciones alcanzaría tan solo un 1,2% del PIB, porcentaje que en el mediano plazo el Ministerio de Hacienda espera incrementar y lograr que se ubique en un 2% en 2029.

El monto propuesto para gasto de capital en 2025, sería complementado con los desembolsos programados de créditos externos que se encuentran en proceso de ejecución. No obstante, los resultados observados en años previos, señalan que la incorporación de recursos adicionales, si bien ha permitido que se ejecute un poco más del 100% de la apropiación inicial del gasto de capital, no ha logrado generar un incremento significativo en el monto ejecutado en términos del PIB.

La Contraloría así como distintos organismos internacionales han identificado en Costa Rica importantes oportunidades de mejora vinculadas a la asignación eficiente del gasto, su rendición de cuentas, transparencia y evaluación de impactos, así como en la gestión de proyectos de inversión. Áreas en las que se considera imperativo adoptar las medidas necesarias que permitan, en el contexto de estrechez fiscal que aún se presenta en el país, promover un gasto más efectivo, de mayor calidad, que logre atender las demandas presentes y futuras de la ciudadanía de manera eficiente, así como impulsar desarrollo económico y social.