

Consideraciones finales sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2025

30 de setiembre de 2024

5 minutos de lectura


DFOE-FIP-MTR-00052-2024

Las expectativas económicas y fiscales para 2025 presentan desafíos para la administración pública, debido a que a pesar de que se registra una reducción del gasto total en relación con el PIB, el menor crecimiento del gasto primario y la existencia de faltantes presupuestarios podrían ejercer presión sobre la prestación de servicios públicos

El presupuesto para el año 2025, en versión de proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, por la suma de $\text{€}12,4$ billones, equivale al 23,6% del PIB de ese año. Lo que significa una rebaja de 2,1 puntos porcentuales (p.p.) del PIB si se compara con el presupuesto inicial del 2024, rebaja que se compone de 0,8 p.p. en el gasto primario, 0,2 p.p. en los intereses y 1,1 p.p. en la amortización.

Esta rebaja, en términos del PIB, se relaciona con un decrecimiento en la [propuesta de gasto](#) para 2025 de 1,9% respecto a la ley de presupuesto de 2024 –comportamiento que no se observaba desde 2020– y que responde principalmente al menor monto presupuestado en amortización. La asignación en amortización decrece en $\text{€}362$ mil millones, producto de una menor incidencia de vencimientos de deuda interna, que compensa con creces el efecto hacia el alza asociado con el pago de eurobonos (por USD 500 millones) que debe realizarse en abril de 2025. Aunado a lo anterior, el proyecto registra un aumento de 2,3% en el pago de intereses (el menor incremento desde 2016), alcanzando un total de $\text{€}2,5$ billones, que representa el 4,8% del PIB estimado para ese año. Esta es la menor cifra desde 2022, y obedece a un leve ajuste a la baja en la tasa implícita de los pasivos internos.

El efecto de la reducción en amortización y el menor dinamismo de los intereses reduce la presión en las otras variables del presupuesto, lo que deriva en un crecimiento de 0,9% del gasto primario, en comparación con el presupuesto inicial 2024. El menor crecimiento porcentual registrado en el gasto primario se relaciona, en parte, con el decrecimiento en la previsión de gasto de partidas como servicios y bienes duraderos, las cuales presentan reducciones de 0,8% y 13,5%, respectivamente. Además, existen menores crecimientos nominales y porcentuales, en comparación con 2024, en partidas como transferencias de



capital -por un decrecimiento en la asignación a las Juntas de Educación y Administrativas-, transferencias corrientes -por el menor crecimiento de las asignaciones a la CCSS-, a las Juntas de Educación y Administrativas, y al FEES, y en remuneraciones por la menor asignación del MEP.

En relación con el gasto en **transferencias**, se incluyen en el proyecto de Ley por este concepto un total de $\text{€}3,3$ billones¹, para un aumento de 1,1% respecto a la Ley inicial de 2024, el cual es menor a la variación observada de 2024. En cuanto a su comportamiento en los años recientes, desde 2021 se observa una disminución tanto en el monto incorporado como ejecutado por transferencias, explicado en parte por las modificaciones de la ley N.º 9635 en materia de gestión de las transferencias².

En relación con los principales destinatarios de las transferencias del Gobierno, se observan incrementos en los recursos al IMAS, a la CCSS, y al **sector municipal**. Estas últimas ascienden a $\text{€}133.791$ millones, cifra mayor a la del presupuesto inicial 2024 en 2,1%. Del total de transferencias al sector municipal, el 90,4% se incluyen en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y corresponden en su mayoría a transferencias de capital destinadas a la atención de infraestructura vial, por concepto de la Ley 8114 (Red Vial Cantonal).


Por su parte, la propuesta de gasto en **remuneraciones** de 2025 por $\text{€}2,9$ billones, crece un 1,8%. Este crecimiento es menor producto en parte de diversas medidas como las introducidas en la ley N.º 9635, que han reducido progresivamente el crecimiento de los incentivos salariales. No obstante, la partida recupera dinamismo con respecto a 2022 y 2023 en el marco de la implementación de la Ley de Empleo Público, por lo que será importante dar seguimiento al impacto fiscal que pueda tener su evolución producto de los niveles salariales definidos.

A nivel de título presupuestario, en Partidas Específicas se incorporan $\text{€}2.117$ millones a transferencias corrientes a Gobiernos locales (Ley 7755), situación que no se presentaba desde el año 2020. No obstante, los montos asignados a cada municipalidad no cuentan con el detalle de los proyectos o programas a los que se destinarán estos recursos, por lo que se incumple con los principios de programación y especialidad cualitativa.

El presupuesto del **Ministerio de Educación Pública (MEP)** alcanza un total de $\text{€}2,6$ billones (4,9% del PIB), monto que disminuye su relación con respecto al PIB. A nivel de partida, es el gasto en remuneraciones el que presenta la mayor reducción, debido a lo siguiente: a) en el 2024 se incluyó el reconocimiento del costo de vida 2020-2023 por aproximadamente $\text{€}45$ mil millones; b) para 2025 no se incluyen $\text{€}21,5$ mil millones para el pago de aguinaldo de los trabajadores del MEP; y c) se incluyen 61 plazas nuevas, pero disminuye el monto reconocido por lección, pasando de $\text{€}19.491$ a $\text{€}18.662$. La disminución de recursos en la partida de remuneraciones, especialmente en el pago de aguinaldos y ajustes salariales, puede generar incertidumbre en la operatividad del MEP. Estos faltantes

¹ Lo que equivale al 6,3% del PIB para ese año, y equivale a 0,3 puntos porcentuales menos que el monto incorporado en la Ley de 2024 (6,6%).

² Según el Ministerio de Hacienda, dicha normativa otorga al Poder Ejecutivo mayor flexibilidad en su asignación, considerando, entre otras cosas, las prioridades del Gobierno, así como la ejecución de los recursos en años previos.




comprometen el adecuado funcionamiento institucional y la prestación de servicios a los estudiantes.

En este mismo Ministerio, se registra una reducción en las partidas destinadas a la infraestructura educativa y el equipamiento escolar, así como en las transferencias a las Juntas de Educación, lo que puede comprometer la atención de las necesidades de los centros educativos; así como el cumplimiento de órdenes sanitarias, lo que podría afectar la calidad del servicio educativo. Esta situación debe valorarse contra la disponibilidad de fondos de dichas instituciones, cuyo saldo en Caja Única al mes de agosto alcanzaba ¢126,8 mil millones. En la partida de cuentas especiales, se presupuestran ¢5.790 millones, mientras que en años anteriores no se había incorporado contenido presupuestario. Según indica el ministerio, estos recursos se utilizarán para fortalecer, dar continuidad y mejorar los programas educativos y la implementación de nuevas iniciativas que contribuyan al desarrollo académico y profesional de los estudiantes matriculados en los distintos niveles de la enseñanza superior.

El presupuesto para educación superior, que se concentra en las partidas a favor del FEES introduce, en esta oportunidad, el dilema planteado por la Contraloría General de la República entre, por una parte, el cumplimiento de las asignaciones establecidas por la Constitución Política –incluyendo el tema de la distribución los recursos entre los distintos niveles de educación– y, por otra, la necesaria sostenibilidad fiscal, requisito del crecimiento económico y del bienestar y equidad social sostenibles para el mayor número. En el marco de la circunstancia –sin precedentes– de que el monto destinado al FEES será definido directamente por la Asamblea Legislativa luego del fracaso de la negociación entre el Poder Ejecutivo y las autoridades universitarias, resulta crucial establecer prioridades claras y garantizar una eficiente asignación de recursos para evitar afectar otras áreas esenciales del sistema educativo público.

En relación con el Título [Regímenes Especiales de Pensiones](#), para el ejercicio 2025 se presupuestran ¢1,2 billones dirigidos a gastos del Título 231 (2,3% del PIB). Este gasto como porcentaje del PIB se ha observado por debajo del 2% siendo que durante varios años estos beneficios se mantuvieron en magnitudes similares respecto al PIB, a pesar de la tendencia demográfica de envejecimiento poblacional y la clausura de estos sistemas hace más de treinta años que no permitía el ingreso de nuevos beneficiarios. Para 2025 la asignación mantiene una insuficiencia sistemática entre lo solicitado por la CCSS y lo incluido en el presupuesto.

El [Ministerio de Seguridad Pública](#), para el periodo 2025 muestra un crecimiento del 5,7%, con respecto a la ley de presupuesto 2024, entre otros factores para atender los ajustes de salario global. Esta situación sugiere un análisis de sostenibilidad y de la evolución y composición del gasto corriente, por cuanto la disminución en gastos de inversión comprendidos en la partida de Bienes duraderos y las limitaciones presentadas en este periodo para adquirir y mantener el equipo de transporte de los diferentes cuerpos policiales representa un desafío para la atención de acciones de vigilancia, conservación del orden público y prevención que le corresponden al Ministerio de Seguridad Pública, en un contexto de riesgos y retos en materia de seguridad.



En resumen, la propuesta de gasto para 2025 refleja un gasto que decrece en términos generales con respecto a la producción. La reducción del gasto total obedece principalmente a la menor previsión para la partida de amortización y a un menor crecimiento de los intereses. En lo que respecta al gasto primario, se registra un crecimiento de 0,9%, y el gasto corriente crece menos de lo establecido por la regla fiscal, acompañado de faltantes presupuestarios que podrían reflejar un deterioro en la oportuna prestación de servicios a la ciudadanía. Asimismo, quedan por incorporar recursos de crédito externo durante el ejercicio 2025.

El crecimiento de la economía costarricense se estima en alrededor del 4,0% tanto para 2025 como para el año en curso, que es un nivel similar al que experimentaba en los años previos a la reforma fiscal del 2018, cuyos rendimientos en materia tributaria se han agotado. Así las cosas, el panorama fiscal menos deteriorado que se había registrado en los años de recuperación posteriores a la pandemia, muestra indicadores en vías de desmejora, tal y como lo revela el propio proyecto de ley de presupuesto 2025. La [carga tributaria](#) estimada para 2025 equivale a un 13,2% del PIB, cifra inferior al promedio 2023-2024 de 14,0%³. Además, de una menor carga tributaria estimada, se debe considerar que el país presenta un gasto tributario con una tendencia creciente, cifra que según se indica en la exposición de motivos para el año 2022, fue de $\text{¢}2,1$ billones y representa un 4,63% del Producto Interno Bruto (PIB) 2022, mayor a lo registrado en 2020 y 2021, y que podría haberse incrementado según la evolución de sectores económicos como las zonas francas.


Por otra parte, desde el año 2023, el presupuesto inicial para el Gobierno de la República ha presentado como [resultado primario](#) un superávit; es decir, los ingresos totales (corrientes y de capital) logran cubrir el gasto sin amortización ni intereses. No obstante, este resultado positivo no se logra mantener una vez que se considera el pago de intereses que genera la deuda. En concreto, para el año 2025, de acuerdo con el proyecto de ley, el superávit primario ascendería a $\text{¢}812.161$ millones (1,5% del PIB), y el déficit financiero alcanzaría el 3,3% del PIB, debido al impacto de los intereses que se ubicarían en el 4,8% del PIB. El alto peso de los intereses en el presupuesto (a pesar de su menor crecimiento de 2025) genera un escenario donde se visualiza un proceso lento para alcanzar la sostenibilidad y mantendría poco espacio fiscal para satisfacer las demandas sociales y económicas de la ciudadanía.

En línea con lo anterior, el deterioro de las expectativas de superávit primario, y las mayores variaciones cambiarías, han incidido en las estimaciones de la razón deuda/PIB⁴. Según la información que indica el proyecto de ley, las colocaciones netas que el Gobierno espera realizar en los meses de agosto 2024 a diciembre 2025⁵ originarían que la deuda al cierre de 2025 se ubique en $\text{¢}32.495.761$ millones y la razón deuda/PIB

³ Asimismo, el Ministerio de Hacienda estima que la carga tributaria se mantenga estable en un escenario base cercano a 13,3% en el mediano plazo (2026-2029), según se indica en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2029.

⁴ Según indica la DCP en oficio MH-DCP-OF-0249-2024, para el proyecto de ley 2025 se consideró en las estimaciones un tipo de cambio mayor al utilizado en los MFMP publicados en abril y agosto.

⁵ Las colocaciones se utilizarían para atender las necesidades de financiamiento del presupuesto 2025, así como mantener una reserva de liquidez del 1% del PIB.



continuaría siendo superior al 60% del PIB a diciembre 2025. Los saldos de deuda que estima el proyecto de ley para 2025 se muestran crecientes, superando en poco más de 1 p.p. las proyecciones que muestra la actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo cuya tendencia es más bien decreciente, lo cual puede ser un indicio de una sobre estimación en el proyecto de ley de los recursos necesarios para atender las necesidades de financiamiento. En relación con lo anterior, es importante valorar las necesidades de financiamiento conforme a lo dispuesto por la ley 10.495 en cuanto al manejo de la liquidez, por cuanto la definición de la reserva de liquidez requerida debe realizarse bajo parámetros técnicos que eviten un exceso que genere mayores costos al erario.


Por otra parte, con efecto contrario y negativo sobre el resultado fiscal, en el proyecto de ley de 2025, se identifican faltantes presupuestarios en renglones de gasto indispensables para el cumplimiento de las funciones institucionales. Tal es el caso del rubro "decimotercer mes" en la partida de remuneraciones del Ministerio de Educación Pública, el cual podría estar subestimado en $\$21$ mil millones, según indica el ministerio.

Situación similar se evidencia en la asignación presupuestaria incluida en el Proyecto de Presupuesto 2025 para la [CCSS](#), la cual es menor en $\$459$ millones que las respectivas estimaciones realizadas previamente por dicha entidad. La mayor diferencia corresponde a los asegurados por cuenta del Estado, leyes especiales y código de niñez y adolescencia, así como la atención a personas indigentes. Por lo que se deben tomar acciones para evitar un ensanchamiento de estas brechas que no permitan la atención de necesidades presentes y futuras. Además, en materia de ingresos, contractualmente vence el periodo de gracia de los préstamos otorgados por COSEVI y Hacienda a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA)¹ proveniente de la Ley 9764, que el proyecto de Ley 2025 no menciona.

La formulación del presupuesto debe ser un ejercicio que refleje la realidad lo máximo posible, y la existencia de faltantes presupuestarios en materia de gastos le resta utilidad como instrumento de gestión y de control. Esto genera opacidad sobre los resultados fiscales (con la información disponible, la desviación en el resultado fiscal puede estimarse en al menos 1 p.p. del PIB), y dificulta la toma oportuna de decisiones. Además, tiene un impacto directo en el quehacer institucional y en el [cumplimiento de metas](#) de las instituciones, con afectación en los servicios que el Estado puede ofrecer a la ciudadanía.

En conclusión, para 2025, se evidencia un panorama macroeconómico menos alentador que en años anteriores, dado el menor crecimiento económico y una carga tributaria con tendencia a la baja. Esta situación impacta los resultados fiscales y por ende las expectativas de una relación deuda/PIB menor al 60%, lo anterior aparte de que existen demandas financieras no reflejadas en el presupuesto de gastos, lo cual genera opacidad en los resultados fiscales y resta confiabilidad al presupuesto como fuente de información para la toma oportuna de decisiones.

Para el año 2025, persisten retos importantes para que la información pueda ser utilizada de forma efectiva para la toma de decisiones. Se presentan avances en el proyecto como la implementación de un nuevo clasificador funcional, con rubros asociados a temas que han venido cobrando creciente relevancia en el campo de la



política pública –como el del cambio climático– y el esfuerzo de ampliar la cobertura de la presupuestación con enfoque de género, dan cuenta de lo anterior. No obstante, otras reformas en este campo, como nuevos clasificadores bajo otros criterios (económico, objeto del gasto) alineados para la elaboración de estadísticas homogéneas a nivel internacional o la introducción de códigos presupuestarios para identificar el gasto con enfoque regional, se encuentran en proceso de implementación. Estos esfuerzos deben consolidarse para contar con la garantía de datos certeros, de fácil acceso y comprensión, y ajustados a las buenas prácticas internacionales.


En el caso particular de los recursos **Fodesaf** existe un área de mejora que consiste en lograr la identificación directa, completa y exclusiva, en el presupuesto de la República y, por consiguiente, en el SIGAF, de cada una de las partidas de gasto que se financian con estos recursos, lo cual redundaría en una mayor agilidad para el control y cuantificación de las diferentes etapas del gasto. En similar sentido, sigue observando esta Contraloría la ausencia de reportes anexos e información complementaria al presupuesto de egresos, en los que se dé cuenta de la situación, flujos y perspectivas de gestión de los fideicomisos de las entidades que conforman el Presupuesto de la República, incluyendo las del Gobierno Central y los Órganos Desconcentrados, pues también en este caso la disposición de información resulta de la mayor pertinencia para una cobertura integral del control político sobre la hacienda pública. Para ambos casos se recomienda valorar ajustes como códigos de ingresos, o identificadores de partidas, directrices contables u otras herramientas que permitan dar trazabilidad y transparencia a estos recursos.

En línea con la relevancia de transparentar la información presupuestaria, para el año 2025 continúa la aplicación de una **regla fiscal** que no permite una trazabilidad, comprensión y cuantificación de su verificación, por lo que existen limitaciones incluso en la aplicación de sanciones. Si bien el Ministerio de Hacienda indica que el proyecto de presupuesto 2025 no excede el parámetro máximo de crecimiento de regla fiscal establecido, de 3,75%, se aplican excepciones cuya complejidad hace que, en casos como los de la Ley 10386, ni siquiera el Ministerio de Hacienda pueda determinar los montos correspondientes, sino que estos deben ser certificados por cada institución.

Otro aspecto que no ha sido posible solventar es la creación y funcionamiento de un Consejo Fiscal, que tenga efectos positivos en términos del cumplimiento de la regla fiscal y rendición de cuentas, puesto según lo indica el Ministerio de Hacienda, actualmente no se cuenta con presupuesto suficiente para dotar de recursos a este ente. La ausencia de esta instancia e independiente incide en el principio de publicidad, puesto que las previsiones macroeconómicas y fiscales del proyecto no contienen la opinión independiente de dicho ente. Este tipo de situaciones sugiere replantear el mecanismo de regla fiscal hacia otras posibles direcciones y enfoques, y la Asamblea Legislativa instó⁶ al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República a organizar con equipos técnicos mesas de trabajo que busquen un mecanismo idóneo para lograr una efectiva verificación del cumplimiento de la regla fiscal.

Continúan existiendo otros desafíos en relación con el cumplimiento de los **principios presupuestarios**. El principal reto se encuentra en lograr un resultado positivo en el

⁶ Oficio N.º AL-DSDI-OFI-0106-2024 de 28 de agosto de 2024.



principio de equilibrio presupuestario, el cual para 2025 representa una brecha negativa de 2,03% del PIB en déficit corriente, y que deberá ser cubierta mediante endeudamiento o ingresos de capital. Adicionalmente, existe un débil enfoque en economía, y eficiencia de la producción programada por las entidades dentro del Presupuesto de la República, y se considera necesario promover una mejora en la calidad del gasto por medio de información confiable y clara sobre los productos y resultados esperados de cada programa presupuestario.

En este sentido, el Marco Fiscal de Mediano Plazo cumple un rol fundamental de guía en la toma de decisiones del país hacia las distintas estrategias fiscales que busquen contener y reducir el gasto público, en los conceptos que pueden poner en riesgo la sostenibilidad, pero también aumentar su eficiencia. La utilización de un marco de planeamiento de mediano plazo permite crear capacidades para proyectar el costo y los rendimientos de diferentes estrategias fiscales, así como anticipar diferentes riesgos en la economía. El correcto uso de esta herramienta permite fortalecer las posibilidades de alcanzar una sostenibilidad fiscal y una integración del presupuesto y su planificación en el mediano y largo plazo. No obstante, las acciones definidas en el documento para el cumplimiento de metas no tiene un detalle por año para su realización, lo cual limita su seguimiento y control. En esta línea, también es relevante que el país cuente con una estrategia de recaudación de mediano plazo que permita abordar situaciones como la evasión y el gasto tributario, de tal forma que se fortalezca el financiamiento de los servicios públicos de calidad requeridos por la ciudadanía.

La mejora de todas las situaciones anteriormente mencionadas es particularmente relevante en el contexto de implementación del proyecto de Hacienda Digital. Lo anterior, por cuanto la puesta en marcha del proyecto puede incidir de forma importante en la mejora de la presupuestación y la gestión financiera pública para el próximo ejercicio económico. Por ello se deberán gestionar de forma oportuna los riesgos que puedan socavar esta meta.

En síntesis, el año 2025 supone un periodo de retos y oportunidades para la gestión y administración de los presupuestos, con aspectos como la transparencia del uso de los recursos públicos, un replanteamiento de la visión integral de la aplicación de la regla fiscal, la búsqueda de resultados positivos en los principios presupuestarios y una reducción de la brecha entre ingresos y gastos. Todo esto, en conjunto con una oportuna utilización de herramientas como el MFMP, pueden llevar a anticipar y mitigar riesgos económicos, y a su vez presentar beneficios para la Hacienda Pública.

En conclusión, las expectativas económicas y fiscales para 2025 presentan desafíos para la administración pública, debido a que a pesar de que se registra una reducción del gasto total en relación con el PIB, el menor crecimiento del gasto primario y la existencia de faltantes presupuestarios podrían ejercer presión sobre la prestación de servicios públicos. Además, una menor carga tributaria estimada para 2025, dificulta la obtención de resultados fiscales positivos y la reducción de la deuda en relación con el PIB. Ante este panorama, es crucial una administración eficiente de los recursos, con un enfoque en la transparencia, la revisión integral de la regla fiscal y el cierre de la brecha entre ingresos y gastos, para lo cual se vuelve indispensable el uso adecuado de herramientas como el



MFMP que permitan ayudar a anticipar y mitigar riesgos, contribuyendo a una gestión más sólida y beneficiosa para las finanzas públicas.