

# Consideraciones finales sobre los Presupuestos Públicos aprobados para 2025

28 de febrero de 2025  
20 minutos de lectura  
DFOE-FIP-MTR-00008-2025

## ***El Presupuesto del Gobierno del 2025 apunta hacia un estancamiento de los avances en materia de sostenibilidad fiscal, acentuando riesgos de retorno a patrones que hicieron insostenible la situación de la Hacienda Pública***

**Para 2025, el Banco Central de Costa Rica<sup>1</sup> proyecta que la economía nacional crecerá 4,1%, lo que implica una disminución en relación con 2024 (4,3%).** Este crecimiento, según las actividades productivas, se relaciona principalmente con la dinámica de servicios empresariales –sector al cual se le asocia un crecimiento promedio del 5,6%–, además de manufactura, comercio, transporte y hotelería y restaurantes. Al analizar el crecimiento según régimen de comercio, se evidencia que la producción del régimen definitivo ha mostrado un crecimiento promedio cercano al 3,8% a lo largo del periodo 2022-2024, el cual se mantendrá para el bienio 2025-2026. Respecto al régimen especial, este ha presentado tasas de crecimiento menores a las observadas en 2023 (cuando registraba tasas de dos dígitos) y se proyecta que para el bienio 2025-2026 sea de 5,4%, lo cual ha influido en las menores estimaciones de aumento de la producción interna<sup>2</sup>.

Según indica el BCCR, el régimen especial representa el 14% de la producción interna bruta de Costa Rica, lo que afecta de manera directa la recaudación de ingresos, ya que, a pesar de su importancia, este sector se encuentra exento del pago de impuestos.


Factores como el tipo de cambio también afectan la recaudación de ingresos, pues el comportamiento de las rentas asociadas al comercio exterior se ve influenciado por esta variable, ya que la apreciación del colón o del dólar genera incentivos en los agentes económicos para un mayor o menor consumo<sup>3</sup>. En términos generales, el tipo de cambio

---

<sup>1</sup> Banco Central de Costa Rica (2025). Informe de Política Monetaria. Enero 2025. Disponible en: <https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Documento-IPM-Enero-2025.pdf>

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Ver DFOE-FIP-MTR-00039-2024. Ingresos en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico de 2025. Disponible en: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2025/it-2025/dfoe-fip-mtr-00039-2024?authuser=0>



de referencia<sup>4</sup> presentó los valores más altos de los últimos 10 años durante el mes de junio 2022, alcanzado un máximo de 698,44 para el de venta. No obstante, esta tendencia ha cambiado de manera paulatina, y la relación de colones por dólar alcanzó para el mes de enero 2025 un monto promedio de 508,67. Lo anterior se relaciona con los aumentos en la oferta de dólares en la economía<sup>5</sup> y las dinámicas diferenciadas del control de la inflación post-pandemia, en la que Costa Rica se adelantó en su reducción de las tasas de inflación. Al mismo tiempo, la compra de dólares del Sector Público no Bancario ha incrementado, constituyendo una porción importante de la demanda por dólares. En particular, estas condiciones relativas al tipo de cambio favorecieron un menor crecimiento de la deuda pública<sup>6</sup>.

Así las cosas, un eventual aumento del tipo de cambio, influiría de manera directa sobre el saldo de la deuda del Gobierno, dada la estrategia de sustitución de deuda interna por externa que ha mantenido el Gobierno en los últimos años. Ante esto, la gestión y administración de los riesgos de mercado cobran aún mayor relevancia, en particular la del riesgo cambiario, no solo por el posible ingreso de recursos externos, sino ante el posible mayor interés en el mercado interno por los instrumentos en dólares<sup>7</sup>.

Por otro lado, las crecientes tensiones comerciales aumentan la incertidumbre sobre su futuro impacto en la economía nacional e internacional<sup>8</sup>. En Estados Unidos, particularmente, las discusiones de la Reserva Federal señalan las posibles presiones alcistas sobre los precios, que los cambios de las políticas comerciales pueden tener<sup>9</sup>. Los efectos colaterales en Costa Rica son ambiguos, pero abarcan implicaciones en el tipo de cambio y la inflación interna. Las estimaciones del Banco Mundial sugieren que un aumento en diez puntos porcentuales de las tarifas estadounidenses a todos sus socios comerciales puede reducir el crecimiento global en 0,2 puntos porcentuales de la estimación base de 2,7%, sin considerar las contramedidas en represalia<sup>10</sup>. Costa Rica, en cuanto economía pequeña y abierta, tiene una fuerte exposición a los riesgos del comercio internacional y la evolución de la economía global, en especial de sus socios comerciales más importantes, como lo es Estados Unidos.

Lo anterior adquiere relevancia en un contexto donde la razón deuda/PIB del Gobierno ha permanecido por encima del 60% desde el año 2020, lo que ha mantenido al gasto de

---

<sup>4</sup> Ver Tipo cambio de compra y de venta del dólar de los Estados Unidos de América, BCCR. Disponible en: <https://gee.bccr.fi.cr>

<sup>5</sup> En 2023, por ejemplo, la CEPAL estimó un crecimiento anual de la Inversión Extranjera Directa de 28% para Costa Rica, en un contexto de decrecimiento del 9,9% en América Latina. Véase a la CEPAL (2024). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2024. Disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/80564>


<sup>6</sup> Véase el gráfico de dinámica de la deuda pública en la Revisión de perspectivas de la Deuda Pública 2024 del Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.hacienda.go.cr/docs/PlandeFinancMHIIISemestre2024.pdf>

<sup>7</sup> Ver DFOE-FIP-MTR-00045-2024. Necesidades de financiamiento en el proyecto de presupuesto 2025 y comportamiento esperado de la deuda del Gobierno: <https://sites.google.com/cqr.go.cr/monitoreocqr/2025/it-2025/dfoe-fip-mtr-00045-2024?authuser=0>

<sup>8</sup> Banco Central de Costa Rica (2025). Informe de Política Monetaria. Enero 2025. Disponible en: <https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetarialInflacin/Documento-IPM-Enero-2025.pdf>

<sup>9</sup> Federal Open Market Committee. (2025, enero 28-29). Minutes of the Federal Open Market Committee. Board of Governors of the Federal Reserve System. Disponible en: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/fomcminutes20250129.pdf>

<sup>10</sup> Banco Mundial. (2025). Global Economic Prospects. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>



las entidades del sector público no financiero creciendo acorde a lo establecido en el escenario D del artículo 11 del título IV de la ley 9635. Así las cosas, a diciembre 2024, los pasivos internos y externos del Gobierno alcanzaron un monto de  $\text{Q}29.348.438$  millones, según lo ha publicado el Ministerio de Hacienda, equivalente a un 59,8% del PIB; y, según las cifras publicadas en el Informe de Política Monetaria de enero 2025, el Ministerio de Hacienda no anticipa una reducción del indicador deuda/PIB en el año 2025. Dicha situación, cercana al umbral del 60%, genera una eventualidad no del todo improbable de retornar a dicho escenario.

La eventual salida del escenario D del artículo 11 del título IV de la ley 9635, entre otras cosas, habilitaría el crecimiento por costo de vida de los salarios en el Sector Público no Financiero, implicando un crecimiento cercano al 3%, ya que según estimaciones del BCCR, la inflación general como la subyacente retornarán al rango meta en el tercer trimestre del 2025<sup>11</sup>.

En conclusión, para 2025, el Banco Central estima que la economía costarricense presentará un crecimiento del 4,1% –menor que el de 2024–, en parte, por la reducción en el ritmo de crecimiento del régimen especial. Aunado al menor crecimiento, el país enfrentará desafíos relacionados con el tipo de cambio y la deuda pública, dada la estrategia de sustituir deuda interna por externa, los efectos en la recaudación tributaria y las crecientes tensiones comerciales a nivel internacional.

### **El déficit del Gobierno y del Sector Público, después de un avance considerable hacia la sostenibilidad, presenta a partir de 2023 poco progreso en el indicador.**

Dada la similitud del déficit financiero del presupuesto inicial para 2025 del Gobierno, con respecto a valores presentados en los últimos dos años, se espera que esta cifra presente pocos cambios a lo largo de este ejercicio económico, manteniéndose así en niveles aproximados a un 3%, lo anterior congruente con la cifra prevista por el BCCR de un 3,1%<sup>12</sup>


Esto responde a que, tanto los ingresos –sin financiamiento– como los gastos primarios e intereses del Gobierno con respecto al PIB, presentan un decrecimiento al comparar con años recientes. Para el Sector Público, los ingresos corrientes y de capital equivalen a un 47,5% del PIB en 2025 (sin consolidar), porcentaje inferior al observado en el presupuesto inicial de los dos años precedentes e incluso inferior al comportamiento observado en los ingresos efectivos.

La partida de mayor importancia relativa dentro del presupuesto del Sector Público –por más de una década– corresponde a la de remuneraciones, la cual abarca el 21,9% del total. Sin embargo, el comportamiento de este rubro muestra un decrecimiento progresivo desde 2021 en términos de la proporción con respecto al PIB de las sumas incluidas en los presupuestos iniciales, que para 2025 alcanza un 13,0%, la menor cifra de los últimos diez

---

<sup>11</sup> Banco Central de Costa Rica (2025). Informe de Política Monetaria. Enero 2025. Disponible en: <https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetarialInflacion/Documento-IPM-Enero-2025.pdf>

<sup>12</sup> Ibidem



años. Esta reducción se relaciona, en parte, con las medidas implementadas para controlar el crecimiento del gasto en salarios, tales como la nominalización de las anualidades y la eliminación del pago por costo de vida.

En el caso de las remuneraciones básicas, estas aumentan en 5,6% con respecto al presupuesto inicial 2024 y representan el 40,1% (€2,7 billones) del presupuesto inicial del 2025, lo cual supera el promedio anual de 36,6% que se observa en el presupuesto devengado en el período 2017-2023. Dicho incremento contrasta con el que experimenta el rubro de incentivos salariales, ya que este último solo aumenta en 0,1% para 2025.

En relación con el [sector educación](#), el presupuesto inicial de 2025 del MEP representa un 5,0% del PIB, el porcentaje más bajo registrado en una tendencia que se observa decreciente para los últimos ocho años. Aunado a esto, el país presenta niveles bajos de gasto por estudiante (de primaria y secundaria) en comparación con otros países de la región; lo anterior en un contexto en el que se aumentan los recursos transferidos al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) en un 2,0% para el ejercicio económico 2025, en comparación con un crecimiento del 0,7% para el resto del gasto del Ministerio. Esta situación presupuestaria en materia educativa aleja al país de su aspiración por mejorar la calidad de la educación, por medio de un mayor gasto por estudiante, en conjunto con una planificación estratégica y una mejor administración de los recursos existentes<sup>13</sup>.

Por su parte, los presupuestos iniciales aprobados para el [Sector Municipal](#) en 2025 aumentan en un 13,0% con respecto al 2024. Sin embargo, al realizar un análisis del presupuesto aprobado para 2025 por kilómetro cuadrado de los cantones, se evidencia que los primeros 22 municipios con mayor cifra pertenecen a la Gran Área Metropolitana, por lo que el crecimiento en los recursos de este sector no asegura que las mejoras en los cantones se den de manera equitativa. Asimismo, del gasto de las municipalidades en vías de comunicación terrestre proyectado para el 2025, que alcanza los €84.362 millones, más del 35% se concentra en seis municipalidades que en conjunto poseen solamente el 8,3% de la infraestructura vial cantonal. Estas disparidades revelan la necesidad de fortalecer la capacidad institucional y mejorar la coordinación entre actores públicos, privados y comunitarios para garantizar un acceso inclusivo y eficiente a los servicios municipales en todo el país.

En conclusión, los niveles de ingresos –sin financiamiento– y de gastos primarios e intereses con respecto al PIB del Gobierno presentan un decrecimiento al comparar con años anteriores, lo cual no permite la reducción del déficit financiero, por lo que se espera que se mantenga alrededor del 3% del PIB para el ejercicio económico 2025. Asimismo, persisten desafíos en la asignación de recursos para sectores clave como educación, seguridad y desarrollo municipal; las inequidades en la asignación de recursos y la falta de estrategias efectivas en áreas prioritarias evidencian la necesidad de fortalecer la planificación y optimizar la gestión de los recursos públicos, garantizando así una mejora en la calidad de la prestación de servicios de estos sectores.

---

<sup>13</sup> [DFOE-CAP-OS-00001-2024](#).

**Niveles de déficit financiero superiores al 3% del PIB, hacen muy lento el retorno a situaciones con suficiente espacio fiscal para la atención de las necesidades de política de gasto.**

Situación que se vio reflejada en la Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2025 (Ley N.º 10.620 del 28 de noviembre de 2024), la cual fue declarada inconstitucional por omisión en resolución N° 00380-2025 de la Sala Constitucional ante consulta legislativa, por no cumplir con el mandado que establece un mínimo del 8% del Producto Interno Bruto (PIB) para la educación.

Esto a pesar del incremento en el trámite legislativo de partidas del Ministerio de Educación Pública. La transferencia al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) aumentó 2% con respecto al presupuesto inicial de 2024; mientras que las Juntas de Educación y Administrativas reciben ₡18.622 millones adicionales a lo establecido en el proyecto de presupuesto, al igual que el Instituto Mixto de Ayuda Social, al cual se le asignaron ₡7.710 millones más para el programa de becas condicionadas Avancemos<sup>14</sup>. Sin embargo, estos incrementos fueron declarados en estado de 'no ejecución' por parte del Ministerio de Hacienda, considerándose, para ello, que provenían de recursos destinados originalmente al pago de intereses de la deuda interna<sup>15</sup>.

Asimismo, las deudas del Estado con los Seguros de Salud y el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) alcanzaron la cifra de ₡4,2 billones en diciembre de 2024 (representando un incremento de 294% con respecto a diciembre de 2015)<sup>16</sup>. Esta trayectoria insostenible que siguen las deudas del Estado con la [Caja Costarricense del Seguro Social](#) constituye un riesgo en el acceso a los servicios que brinda la institución, pues de seguir el patrón de morosidad actual y no tomarse medidas con el fin de estabilizarlo, los niveles de la deuda incrementarán, lo cual hace necesaria la atención a estos niveles de endeudamiento con el fin de preservar las condiciones actuales de equidad y bienestar social<sup>17</sup>.

En otra resolución de julio de 2024 (Resolución N° 21400-2024), la Sala Constitucional determinó que el aporte del Gobierno a los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares no podía ser inferior al asignado en el presupuesto 2019, como lo venía siendo en todos los años posteriores al 2019, hasta la resolución. Para el presupuesto de 2025, la asignación de Gobierno es superior a la establecida en este mínimo, ya que alcanza los ₡269.583 millones, incluyendo los ₡14.000 millones que se aumentaron durante el trámite legislativo del proyecto de presupuesto. Con esto, y con la evolución de las contribuciones sociales, FODESAF muestra el mayor incremento presupuestario de la última década (10,5%). Lo que resulta relevante en el contexto actual de limitaciones fiscales para atender las obligaciones sociales emanadas del Derecho de la Constitución, especialmente el artículo 50 de la Constitución Política<sup>18</sup>. Dicho esto, también persisten los desafíos para financiar y ampliar la política social en regiones cuyo rezago, con respecto

---


<sup>14</sup> DFOE-FIP-MTR-00003-2025.

<sup>15</sup> Oficios MH-DM-OF-1740-2024 y MH-DM-OF-0001-2025.

<sup>16</sup> DFOE-FIP-MTR-00004-2025.

<sup>17</sup> DFOE-FIP-OS-00001-2025.

<sup>18</sup> DFOE-FIP-MTR-00001-2025.



a la región Central, se refleja en indicadores como el Índice de Pobreza Multidimensional<sup>19</sup>

En relación con el [proceso de aprobación presupuestaria](#) que la CGR efectúa a los presupuestos iniciales de las instituciones del Sector Descentralizado, para 2025, la CGR tramitó el presupuesto de 180 instituciones, de los cuales, el 68,9% fueron aprobados parcialmente. Más de la mitad de los presupuestos aprobados parcialmente presentan causales de improbación en sus ingresos, especialmente en el sector municipal, por conceptos como transferencias y tarifas no aprobadas. Asimismo, entre las causales de improbación parcial de los egresos del Sector Descentralizado, nueve fueron por incumplimiento del límite de gasto establecido por la regla fiscal y siete por el incumplimiento del bloque de legalidad, al financiar gastos corrientes con ingresos de capital, en incumplimiento del artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (ley 8131). De esta manera, los mecanismos de fiscalización presupuestaria se constituyen como medio para garantizar el cumplimiento de las normas y leyes que regulan los presupuestos públicos y su sostenibilidad en el tiempo.

Otras herramientas de las que dispone la Hacienda Pública para dar cumplimiento al equilibrio presupuestario se encuentran en la Ley Marco de Empleo Público (Ley 10159), cuya incidencia en la desaceleración de los incentivos salariales, componente vinculado históricamente al crecimiento y asimetría de los salarios públicos<sup>20</sup>, se observa en que por segundo año consecutivo la razón entre incentivos salariales y remuneraciones básicas es menor a la unidad<sup>21</sup>. Continuar en la implementación de esta ley es necesario para mejorar la uniformidad en materia salarial.

Asimismo, la aprobación, en junio de 2024, de la Ley sobre el Manejo Eficiente de la Liquidez del sector público (Ley N°. 10495), constituye otro hito en el progreso del país hacia la eficiencia y transparencia de los flujos de ingresos y pagos realizados por el Sector Público; no obstante, aún no se ha emitido el reglamento a esta ley, para lo cual existe un plazo legalmente establecido que venció en diciembre del 2024.

En cuanto a la regla fiscal establecida en el título IV de la ley 9635, los cambios normativos que ha experimentado la han conducido a su agotamiento, pues se materializaron los riesgos advertidos en 2019 por la Contraloría General a la Asamblea Legislativa, sobre la importancia de no debilitar los efectos de la reforma ni su confianza, al generar altos costos de control que dificultan el cumplimiento de su objetivo último<sup>22</sup>. Por este motivo, y en atención a disposición de la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda en conjunto con la Contraloría General de la República han llevado a cabo un proceso de análisis de la regla fiscal vigente, con el propósito de proponer cambios dirigidos a fortalecer su eficacia, simplicidad y adhesión por parte de las entidades públicas.


---

<sup>19</sup> *Íbidem.*

<sup>20</sup> DFOE-FIP-MTR-00007-2024.

<sup>21</sup> DFOE-FIP-MTR-00005-2025.

<sup>22</sup> DFOE-FIP-MTR-00022-2024



En suma, el lento retorno a una situación con suficiente espacio fiscal para cumplir con las obligaciones de política de gasto, pone en riesgo la prestación de servicios públicos y las políticas sociales asociadas a la entrega de bienestar a la ciudadanía. La situación fiscal actual, precedida de múltiples períodos en los que se incumplió con el equilibrio presupuestario y las normas que regulan la sostenibilidad de las finanzas públicas, hace imprescindibles las herramientas con las que cuenta la Hacienda Pública para garantizar su sostenibilidad.

En conclusión, la coyuntura económica para el ejercicio económico 2025 parece ser menos favorable a la existente en años anteriores, sobre todo en materia de los ingresos del fisco. Asimismo, la incertidumbre a la que se expone el país a nivel internacional, sobre todo en lo relacionado con la evolución de variables macroeconómicas como los precios y la inflación, llaman a una mejor gestión de los riesgos que puedan afectar los indicadores fiscales, con especial énfasis en la deuda pública. En cuanto al camino hacia la sostenibilidad fiscal, se observa un agotamiento de los beneficios comportados por las reformas del 2018. El lento retorno de las finanzas públicas a una situación donde existan los espacios fiscales para atender más ampliamente las demandas ciudadanas por los servicios públicos, hace previsible un mayor descontento de los sectores institucionales y la ciudadanía, quienes acumulan varios años de experimentar los efectos del ajuste fiscal. Al respecto, se debe subrayar que la finalidad última de la política fiscal no es sola mejora de los indicadores fiscales, sino que debe estar balanceada con la entrega oportuna de bienes y servicios públicos que incrementen el bienestar de la ciudadanía. La priorización de los gastos que se realiza mediante los presupuestos públicos debe velar por el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas consagradas en el Derecho de la Constitución. Lo anterior sin dejar de lado las normas presupuestarias que garantizan el equilibrio y sostenibilidad del fisco, pues su inobservancia fue lo que condujo a la situación crítica en la que aún se encuentra la Hacienda Pública.