

Gestión de la Liquidez del Gobierno de la República, 2016-2024

DFOE-FIP-MTR-00016-2025

Ilustración N.º 1

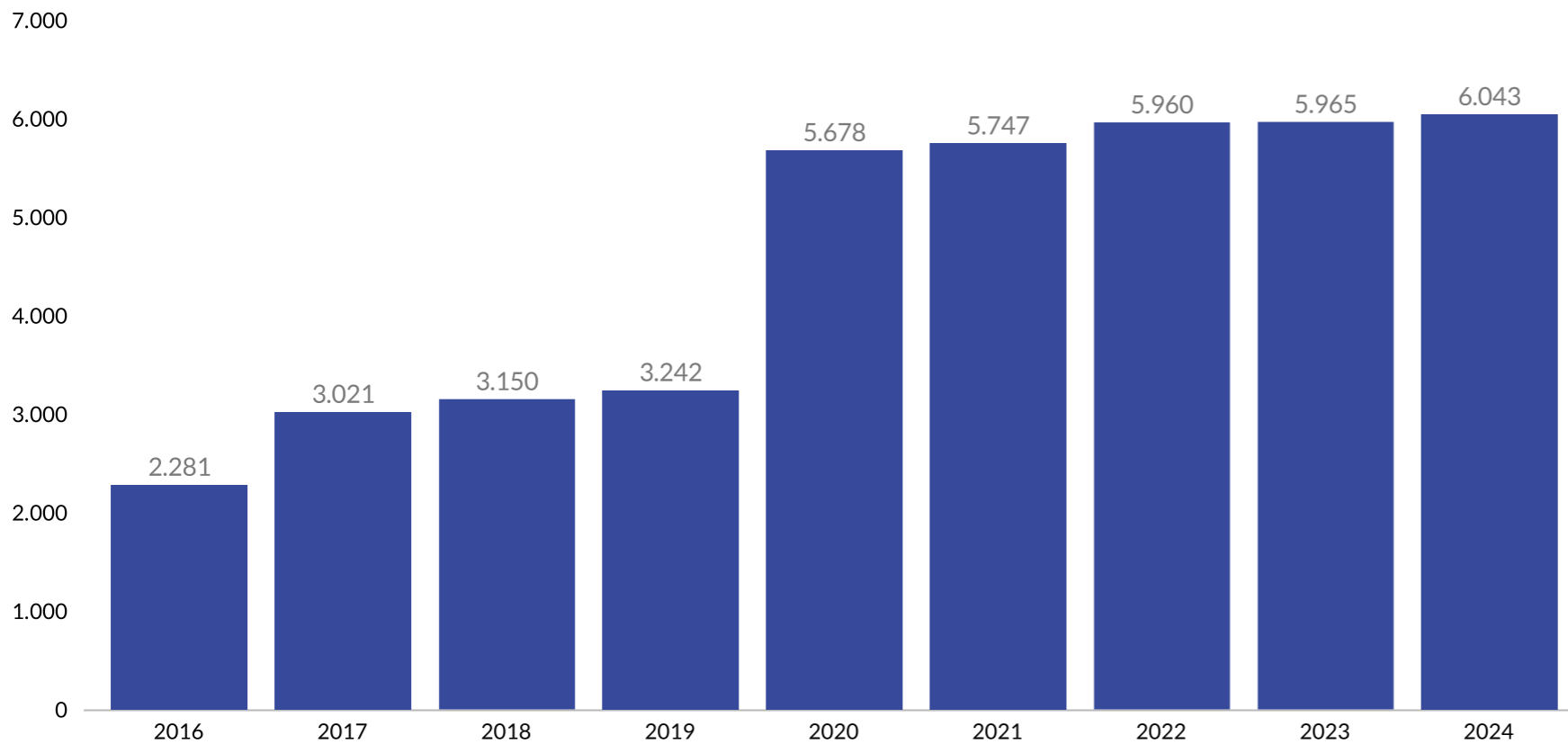
Beneficios de un manejo eficiente de la liquidez



Ley N.º10.495

- El Proyecto de Ley 22.661 propuesto en agosto de 2021 se aprobó como la Ley N.º10.495 Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público y entró a regir el 18 de junio de 2024. Su planteamiento buscaba aprovechar espacios de eficiencia en el manejo de la liquidez pública para pasar de un manejo fragmentado, desintegrado, poco transparente e ineficiente a uno que permitiese brindar los bienes y servicios a la ciudadanía de una forma más directa, transparente, integrada y eficiente.
- Partía de premisas como que la finalidad de los recursos públicos que se asignan a las entidades es brindar o cumplir un fin público, no generar rendimientos financieros; que la unidad de caja es un concepto neutral con respecto al funcionamiento sustantivo de las instituciones; que la integración de los procesos generaría beneficios tanto para el Estado como para las entidades y la ciudadanía; así como que podría contribuir a atender la presión del pago de intereses del Gobierno por el financiamiento.
- La proyección de sus beneficios se estimó en un 1% del Producto Interno Bruto, los cuales se empiezan a visibilizar.

Gráfico N.º 1
Sistema de Cuentas del Sector Público: Evolución de las entidades participantes
 -Cantidad de entidades-



Sistema de Cuentas del Sector Público

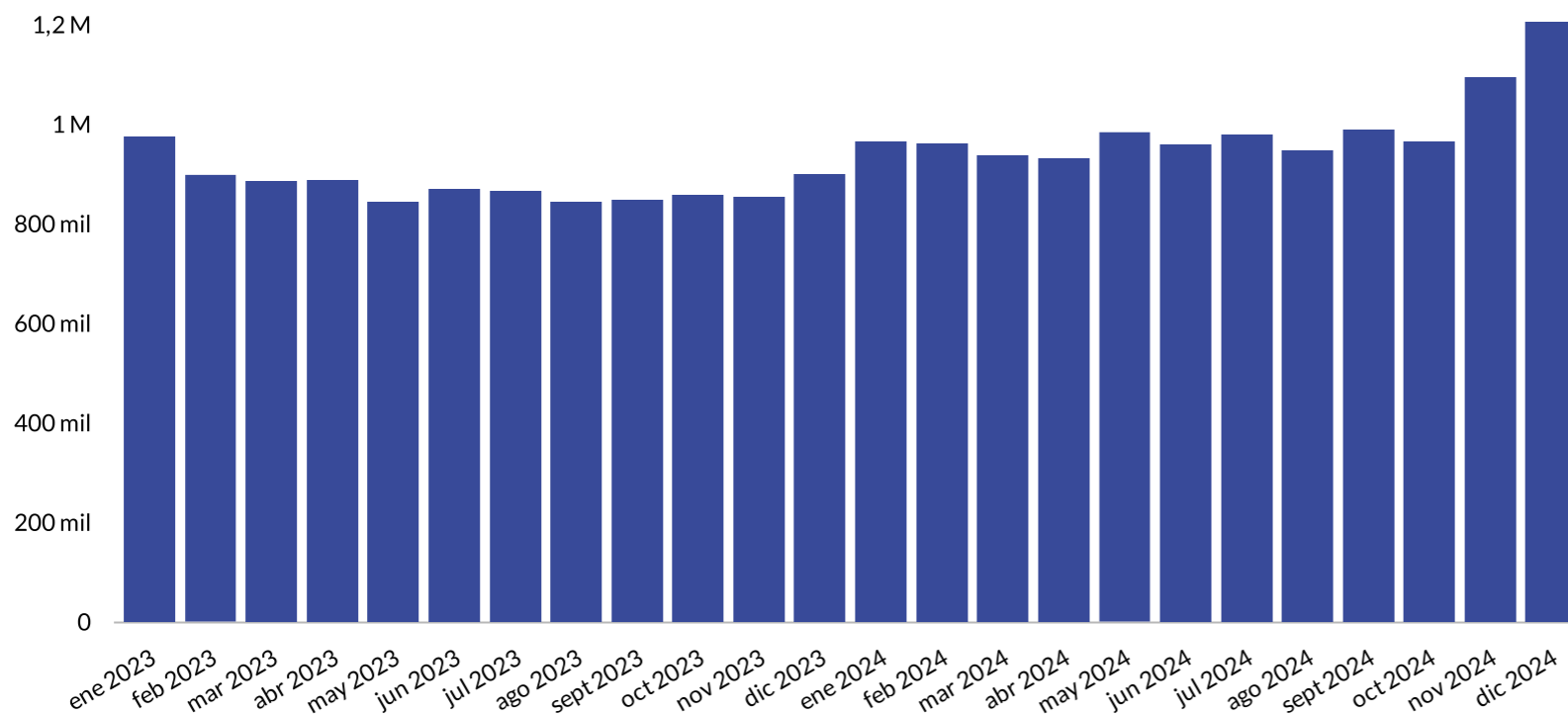
- La Caja Única, o Cuenta Única del Tesoro, es un concepto que se utiliza para referirse a la concentración de los recursos líquidos del Estado en una cuenta bancaria¹. A partir de la aprobación de la Ley N.º10495, la Caja Única pasa a denominarse Sistema de Cuentas del Sector Público (SCSP).
- Durante el 2024 se incorporaron 78 nuevas entidades al Sistema de Cuentas del Sector Público. Esto implica un crecimiento del 1,3% con respecto a la cantidad de entidades al cierre del 2023. Específicamente, se incorporaron 50 entidades (Artículos 43 y 66 Ley 8131) al Sistema de Cuentas del Sector Público, 17 entidades bajo el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria, 7 Juntas de Educación y Administrativas y 4 Fideicomisos.
- Lo anterior va en línea con la implementación gradual de la Ley N.º10495.

Nota: En 2020 se observa un crecimiento de 75,1% en relación al 2019 explicado por una incorporación masiva de cuentas de Juntas de Educación y Administrativas.

¹ [Veáse DFOE-SAF-OS-00002-2019](#)

Fuente: Elaboración de la CGR con base en el Informe de Cierre y Liquidación del ejercicio económico 2024 de la Tesorería Nacional.

Gráfico N.º 2
Sistema de Cuentas del Sector Público: Evolución del saldo a final de mes colonizado
 -Millones de colones-

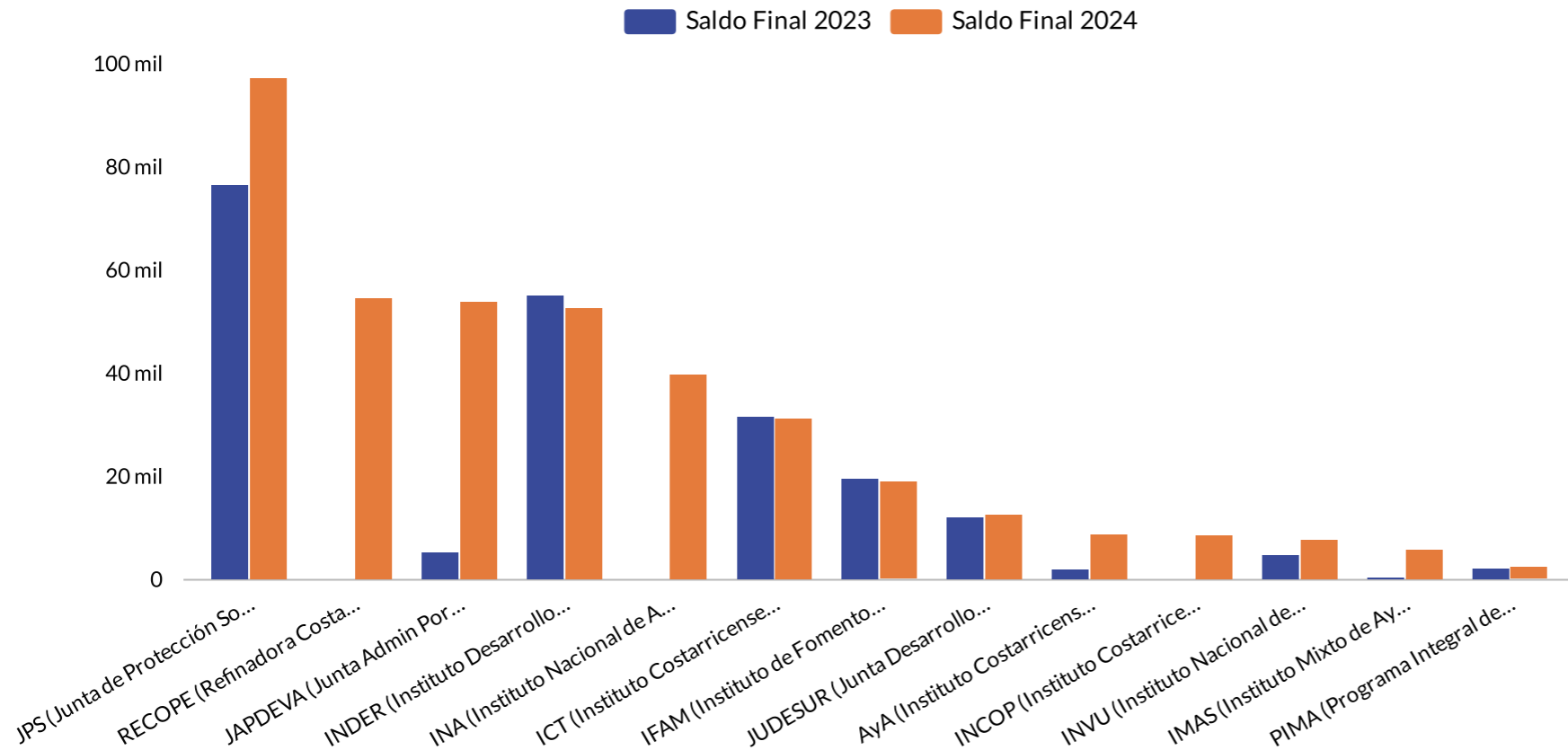


Sistema de Cuentas del Sector Público

- Según información de la Tesorería Nacional, el saldo promedio en el SCSP durante el 2023 fue de ¢876.959 millones. Durante el 2024, el saldo promedio en el SCSP fue de ¢992.692 millones, equivalente al 2,0% del PIB. Por lo tanto, el saldo promedio colonizado del SCSP aumentó en 115.733 millones (13,2%) entre el 2023 y 2024.
- Este monto representa un pasivo para el Gobierno Central, en cuanto es dinero que las diferentes entidades bajo la cobertura del SCSP mantienen en las cuentas del Gobierno en el Banco Central.
- Entre octubre y noviembre de 2024, se vio un aumento neto en los saldos de ¢130.144 millones, explicado principalmente por créditos a las cuentas del INA, la CCSS (Torre de la Esperanza) y la JPS. Entre noviembre y diciembre se tuvo un aumento de ¢110.907 millones en el saldo total colonizado, principalmente por créditos a las cuentas de la CCSS (contribución estatal), la JPS y el INEC (superávit BCCR para inversión).

Fuente: Elaboración CGR con información de los reportes mensuales de saldos del Sistema de Cuentas del Sector Público de la Tesorería Nacional.

Gráfico N.º 3
Sistema de Cuentas del Sector Público: entidades bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria con saldos al 31 de diciembre de 2024
 -Millones de colones-



Saldos SCSP

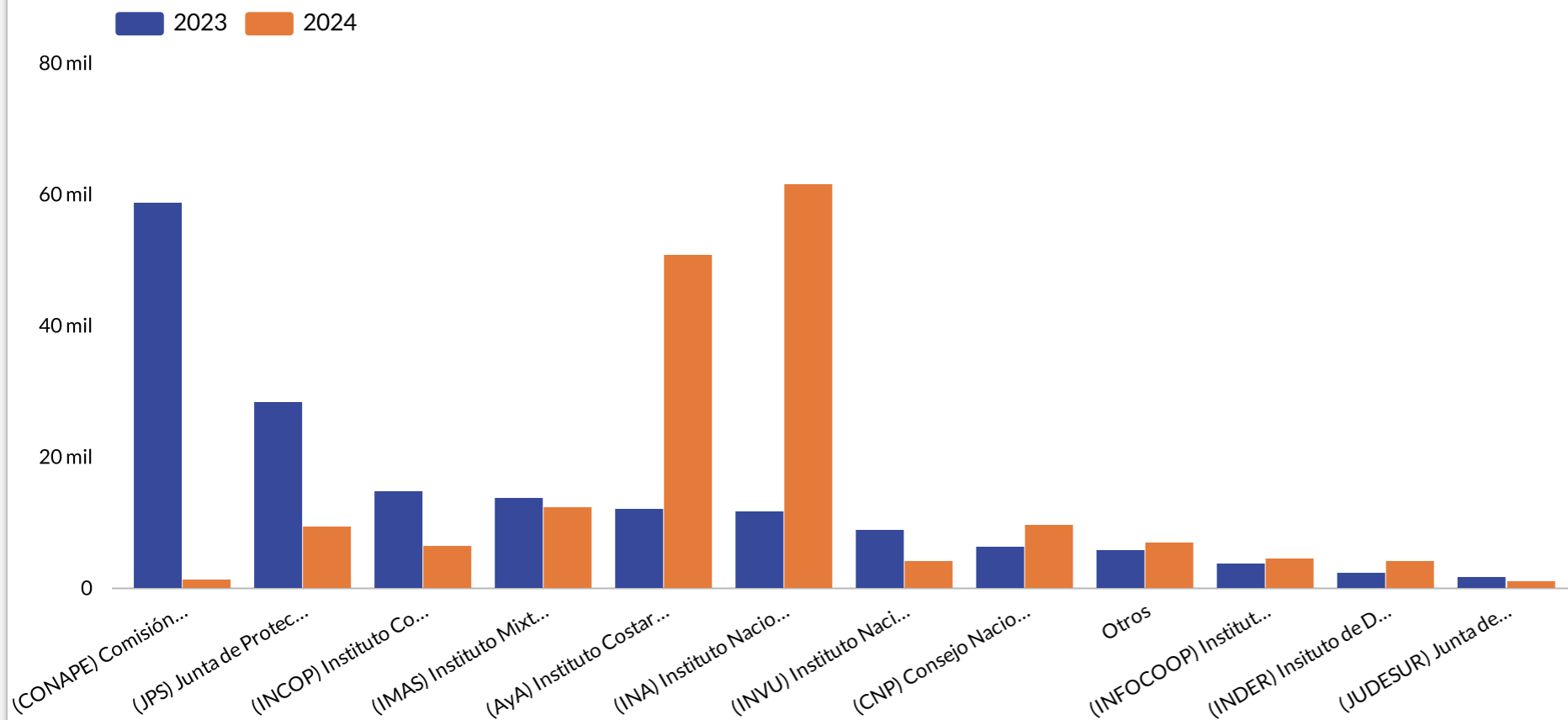
- Trece entidades bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria con saldos a finales de 2024 presentan -a nivel agregado en el SCSP- saldos totales de ₡207.840 millones y ₡392.325 millones al cierre de 2023 y 2024, respectivamente. Estas cifras representaron el 23,1% y 32,6% del saldo total del SCSP.
- El traslado de recursos a las cuentas del Estado por parte de estas entidades implicó créditos por un monto total de ₡1.126.202 millones a lo largo del 2024.
- De estas entidades, RECOPE, INA, e INCOP comenzaron a trasladar sus recursos al Sistema de Cuentas del Sector Público en 2024. Mientras que estas entidades registraron saldos de ₡102.409 millones al 31 de diciembre de 2024, registraron créditos por ₡645.783 millones durante todo el 2024.
- El crecimiento del saldo final del SCSP en 2024 fue del 34,1% con respecto a 2023; sin embargo, se tuvo un crecimiento del 17,7% si se excluye a las entidades de la AP. Por lo tanto, las entidades bajo la AP mostradas en el gráfico contribuyeron un 60,1% al aumento en el saldo total del SCSP a final de año.

¹ De las 53 entidades participantes de la Autoridad Presupuestaria, el gráfico presenta las 13 entidades con saldos a finales del 2024. No incluye la Oficina Nacional de Semillas, entidad para la cual se reporta un saldo de ₡199 millones tanto en 2023 como en 2024. Además, hay tres entidades con saldo cero en ambos períodos: Benemérito Cuerpo de Bomberos, CONAPE e INFOCOOP. En el informe de TN también se incluyen 10 Áreas Regionales de Desarrollo Social del IMAS, pero estas mantienen saldos de ₡0 en ambos años. En cuanto al AyA, en el informe de 2024 se cuenta con 8 entidades diferentes pertenecientes a diferentes regiones y un fondo de ahorro; al mantener saldos de ₡0 en ambos años, se agrupan bajo el AyA como una única entidad.

Gráfico N.º 4

Saldos en bancos comerciales de entidades¹ bajo la cobertura de la Autoridad Presupuestaria, 2023 y 2024

-Millones de colones-



¹ La categoría de "Otros" agrupa las siguientes entidades: Colegio Universitario de Cartago, Colegio Universitario de Limón, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Editorial Costa Rica, Ente Costarricense de Acreditación, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Instituto Nacional de las Mujeres, Junta Administrativa del Colegio San Luis Gonzaga, Patronato Nacional de la Infancia, Programa Integral de Mercadeo Agropecuario y el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento.

Fuente: Elaboración CGR con información de la Tesorería Nacional en atención al artículo 31 del Decreto Ejecutivo N.º 43977-H.

Saldos en bancos comerciales

- La Tesorería Nacional reporta que existen 34 entidades bajo el ámbito de cobertura de la Autoridad Presupuestaria (AP) que aún no trasladan el total de sus recursos públicos al Sistema de Cuentas del Sector Público, tal y como se establece en los decretos 42265-H y 43977-H correspondientes a las Directrices generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento.

- De las 34 entidades reportadas, 25 de estas¹ mantuvieron saldos de ₡167.101 millones y ₡170.857 millones en cuentas corrientes en bancos públicos o privados a diciembre de 2023 y 2024, respectivamente. Esto representa un aumento del 2,2% entre el 2023 y el 2024. Mientras que se cuenta con la salida de recursos de las cuentas bancarias de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación, la Junta de Protección Social y el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, también se cuenta con un aumento significativo en los saldos de las cuentas del Instituto Nacional del INA, AyA y el Consejo Nacional de Producción.

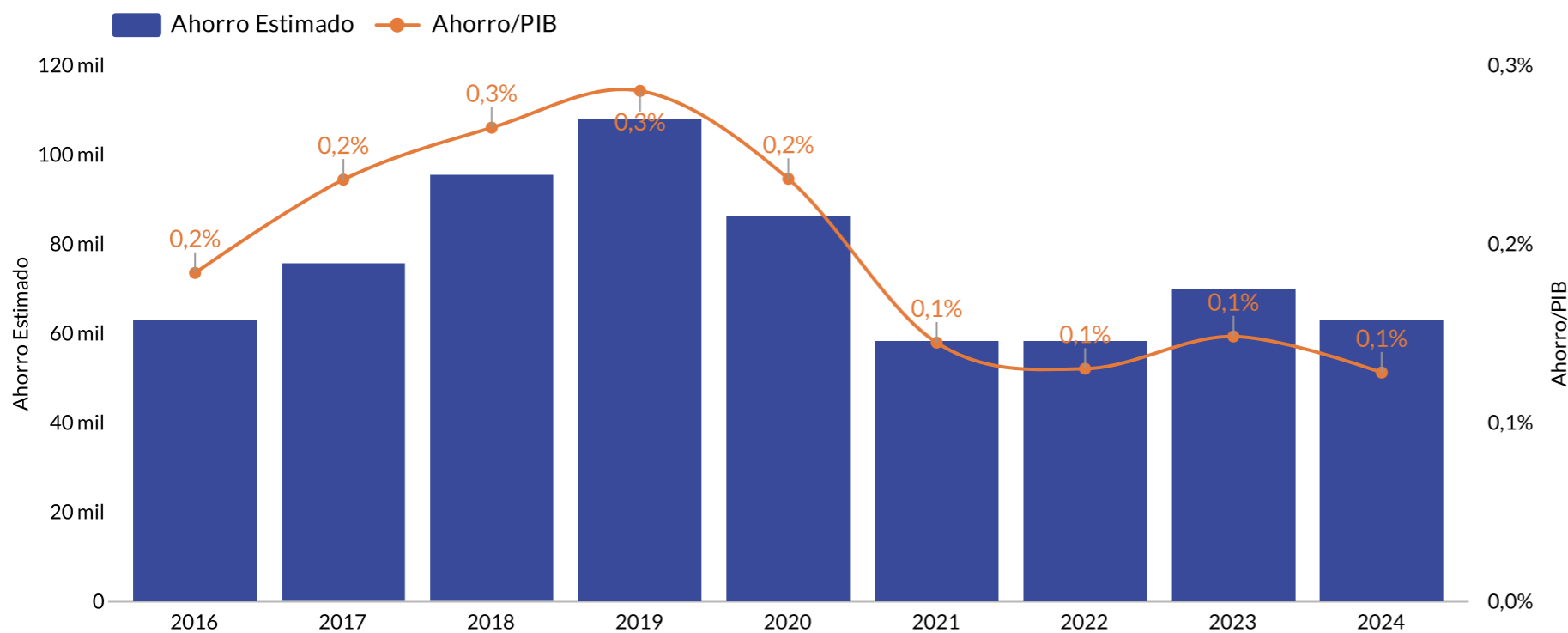
- Asimismo, según información de la TN, CONAPE, ICT e INA mantienen un total de ₡243.943 millones de colones en inversiones del Ministerio de Hacienda. Recursos que, acorde a la normativa existente, también deben ser trasladados al SCSP.

¹ La información suministrada por la TN, no cuenta con información completa para las siguientes entidades: Comisión de Energía Atómica de Costa Rica, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, INCOFER, INCOPECA, JAPDEVA, Oficina Nacional de Semillas, Patronato Nacional de Rehabilitación, RECOPE, y SINIRUBE.

Gráfico N.º 5

Ahorro estimado sobre saldos promedios del Sistema de Cuentas, 2016-2024

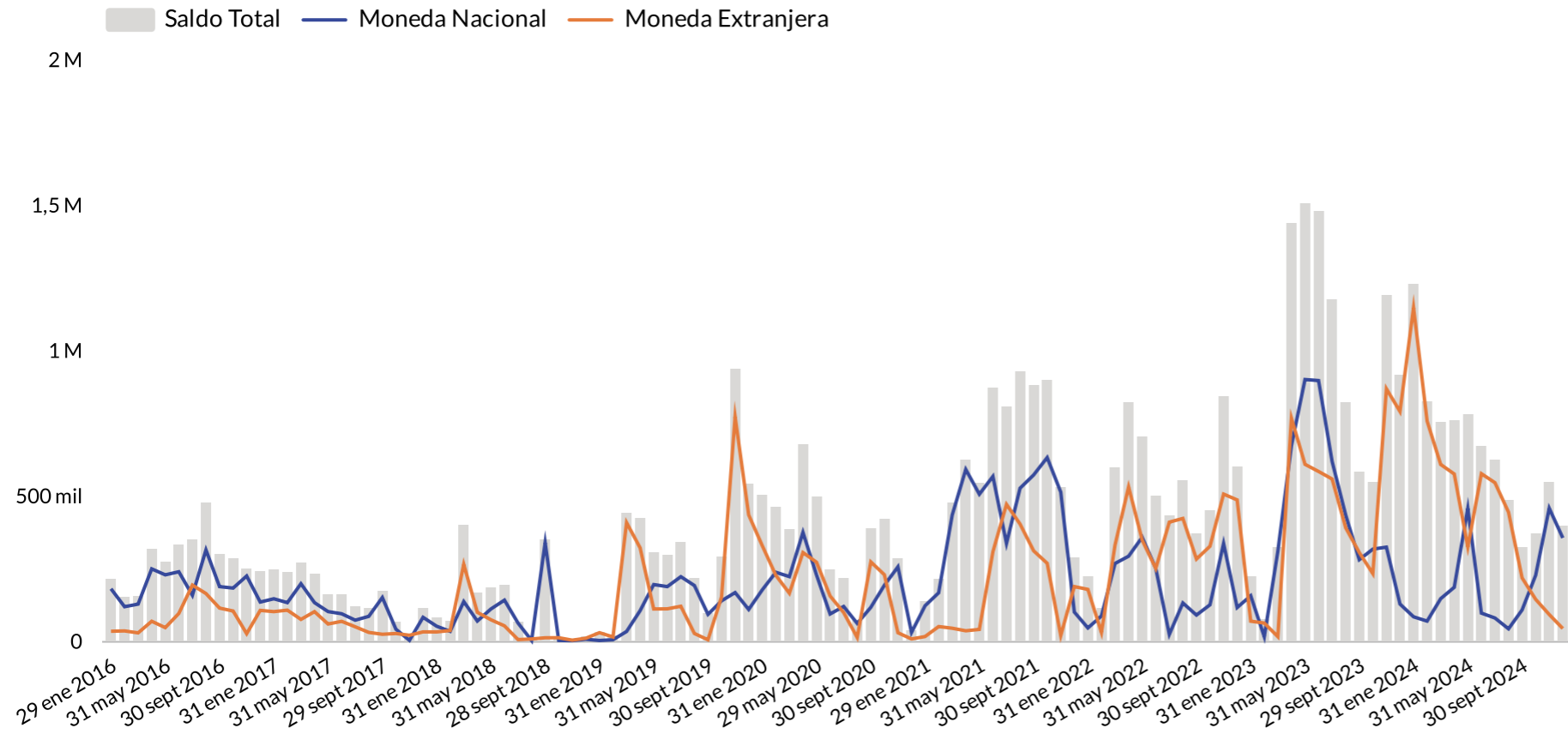
-Millones de colones colonizados-



Ahorros estimados

- La operación del modelo de Sistema de Cuentas del Sector Público (SCSP) contribuye a reducir las necesidades de endeudamiento del Gobierno Central, al permitir un financiamiento sin costo en intereses.
- Según información de la Tesorería Nacional, el ahorro estimado sobre los saldos promedios del SCSP fue de ¢62.705 millones en el 2024, equivalente al 0,1% del PIB. Se observa una reducción en el ahorro estimado con relación a 2023 ante menores niveles de y del tipo de cambio.
- Adicionalmente, la gestión de pasivos realizada a través de subastas inversas generó, según reporta la Tesorería Nacional, un ahorro de ¢1.518 millones por concepto de no pago de intereses correspondiente al 0,1% del total presupuestado para los intereses de títulos valores de largo plazo.
- El uso de recursos líquidos reduce las necesidades de financiamiento del Gobierno, por lo tanto, la consolidación de este sistema podría contribuir a la gestión del endeudamiento.

Gráfico N.º 6
Fondo General: Evolución del saldo colonizado a fin de mes¹, 2016-2024
 -Millones de colones-



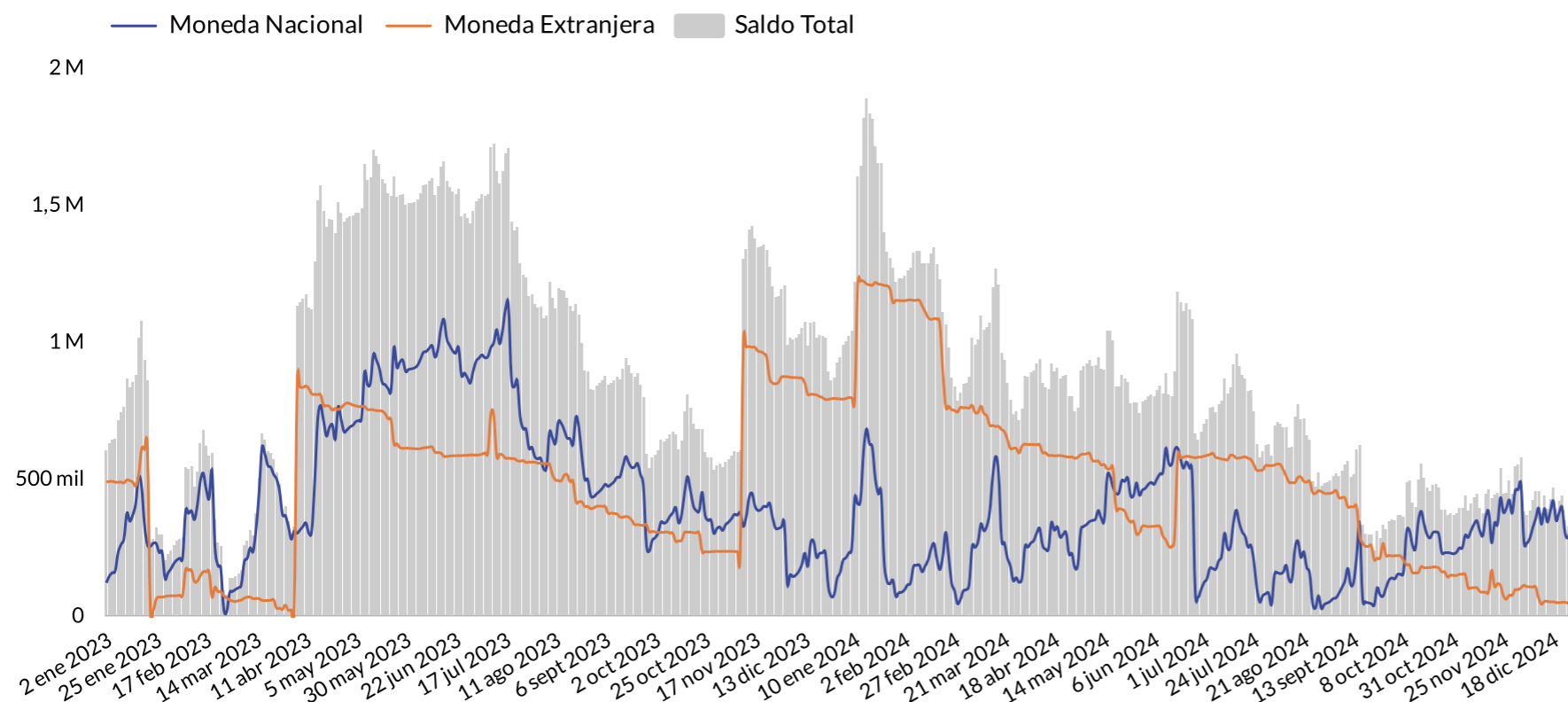
Saldos promedio del Fondo General

- El Fondo General está compuesto por un conjunto de cuentas que el Gobierno posee en el Banco Central de Costa Rica denominadas en colones, dólares y euros.
- En el 2024, se observó una disminución de ¢214.001 millones (21,8%) en el saldo promedio anual del Fondo General en relación con el periodo 2023, al pasar de ¢982.680 a ¢768.679¹. Aún así, se mantienen saldos promedio por encima de los vistos en años anteriores al 2023.
- Una gestión eficiente de la liquidez implica un análisis de costos y beneficios de mantener saldos ociosos, ya que estos pueden ser utilizados para brindar bienes y servicios a la ciudadanía. A pesar de ello, a diciembre de 2024 el Ministerio de Hacienda indica que no cuenta con una política oficializada; cuya implementación unida al reglamento de la Ley N° 10.495 contribuirían a la implementación de la Ley MEL.
- Según el artículo 43 de dicha Ley, el Poder Ejecutivo debía reglamentarla dentro de un plazo de seis meses a partir de su publicación (18 de junio de 2024). Sin embargo, a abril de 2025, dicha reglamentación aún no ha sido emitida.

¹ Se utilizó el tipo de cambio reportado por el BCCR para dolarizar los euros y luego se utilizó el tipo de cambio de compra para las operaciones con el sector público no bancario para colonizar las monedas extranjeras. Se consideran los depósitos del Gobierno Central en el BCCR de las cuentas 10000073901000196, 10000073901002901, 10000073902002493 y 10000073919007891.

¹ Para este cálculo se utilizaron los saldos diarios de los recursos líquidos disponibles en el Fondo General.

Gráfico N.º 7
Fondo General: Evolución del saldo colonizado diario¹, 2023-2024
 -Millones de colones-

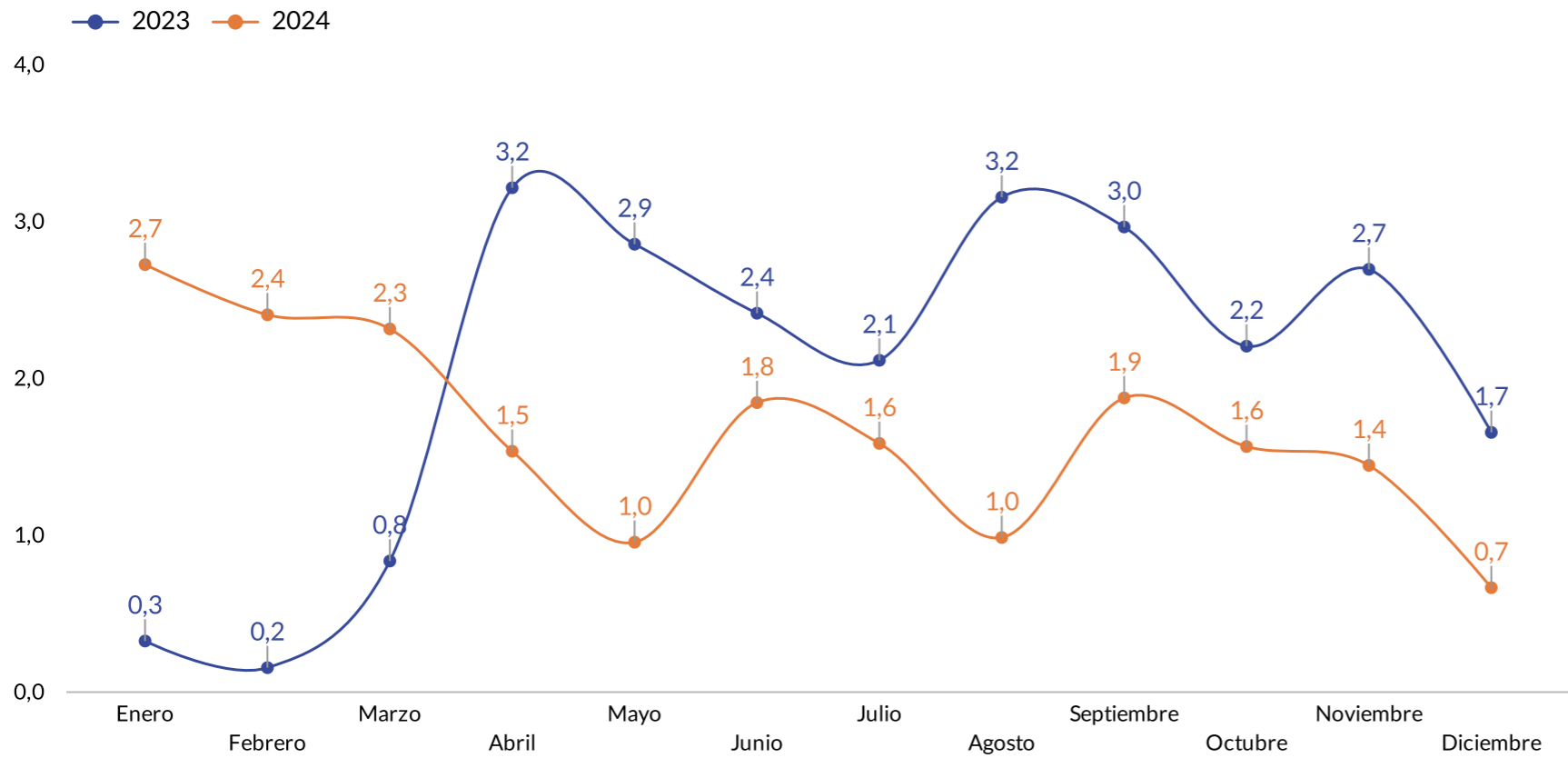


Saldo diario del Fondo General

- En el 2024, los saldos disponibles alcanzaron un valor máximo de ¢1.884.471 millones el 16 de enero. Durante este mes, el saldo promedio fue de ¢1.382.835 millones, monto que presentó una tendencia a la baja durante el resto del año. Para diciembre, el saldo promedio era de ¢413.849 millones.
- Según el informe de Tesorería Nacional, el Ministerio aumentó la posición de caja en noviembre del 2023 con tal de cubrir importantes pagos de la deuda pública en los primeros meses del 2024. Según el perfil de la deuda al 31/12/2023, en el primer trimestre del 2024 se debían cancelar ¢911.598 millones en vencimientos.
- El Ministerio de Hacienda señala que los recursos obtenidos por captaciones y desembolsos externos permiten mejorar la posición del Fondo General y la práctica del pre-fondeo. El 11 de enero y el 18 de junio se dieron ingresos por \$769 millones y \$515 millones, respectivamente, provenientes de créditos de apoyo presupuestario con el Fondo Monetario Internacional.

¹ Se utilizó el tipo de cambio reportado por el BCCR para dolarizar los euros y luego se utilizó el tipo de cambio de compra para las operaciones con el sector público no bancario para colonizar las monedas extranjeras. Se consideran los depósitos del Gobierno Central en el BCCR de las cuentas 10000073901000196, 10000073902002493 y 10000073919007891. La cuenta 10000073901002901 no se contempla dado que es una cuenta transitoria y la TN traslada los recursos de manera diaria a la cuenta 10000073901000196.

Gráfico N.º 8
Fondo General: Evolución de la cobertura del Servicio de la Deuda¹², 2023 y 2024
 -Meses-



Cobertura del Servicio de la Deuda

- En cuanto a la gestión de la deuda, parte del riesgo de refinanciamiento surge de la cantidad de recursos líquidos con que cuenta el Gobierno para hacer frente a los vencimientos de corto plazo. En este sentido, es usual que los Gobiernos tiendan a mantener un prefinde de caja que les permita cubrir una porción importante de los próximos vencimientos.
- La política de endeudamiento del MH establece como objetivo cubrir al menos seis meses del servicio de la deuda (intereses y amortización) del Gobierno. Según análisis realizado por el órgano Contralor, en promedio el gobierno mantuvo suficientes saldos para cubrir 1,7 meses¹ del servicio de la deuda durante el 2024, niveles por debajo de los observados en 2023.

¹ Para los saldos del Fondo General se consideran los depósitos del Gobierno Central en el BCCR de las cuentas 10000073901000196, 10000073901002901, 10000073902002493 y 10000073919007891.

² El servicio de la deuda corresponde a los vencimientos programados de amortización e intereses que se presentan en el perfil de la deuda al cierre de cada mes.

¹ Para obtener este indicador de cobertura se comparó el saldo del Fondo General al último día del mes con el perfil de la deuda, con el fin de estimar cuántos meses de los vencimientos e intereses programados se podrían pagar antes de que se agoten los fondos.

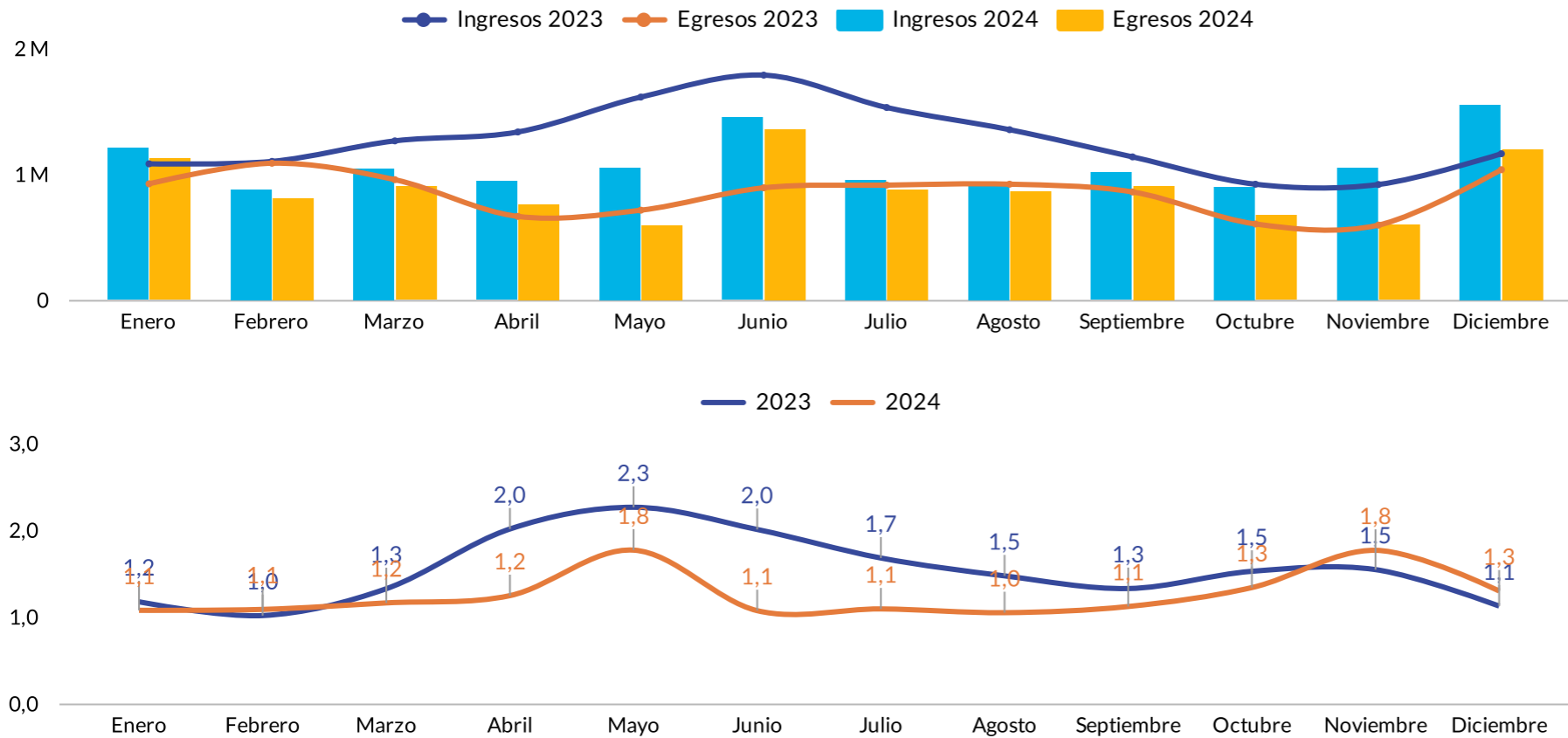
Gráfico N.º 9

Gobierno: Ingresos, egresos de efectivo e indicador de cobertura de las obligaciones por moneda, 2023- 2024¹²³

Millones y porcentajes-

Puede seleccionar la información por moneda según sea su interés

Moneda: Colones (1) ▾



Cobertura Ingresos/Egresos

- En la gestión de liquidez del Gobierno influye el comportamiento de los ingresos, los egresos, la operativa del actual Sistema de Cuentas del Sector Público (SCSP), y la gestión de la deuda.
- Según las cifras del flujo de caja que presenta el Informe de la Tesorería Nacional, las salidas de efectivo en 2024 se incrementaron en relación con el año previo. El aumento de las transferencias de Caja Única y hacia la CCSS, así como de los sueldos, salarios y pensiones, compensaron la disminución de los recursos líquidos que se utilizaron para atender el servicio de la deuda en 2024.
- Por su parte, el comportamiento de los ingresos, según las cifras del flujo de caja, se vio beneficiado por los recursos de las instituciones del SCSP, los cuales compensaron los menores ingresos de colocaciones y de recursos externos.
- A diferencia de la acumulación de recursos en el Fondo General que se presentó en 2023, las mayores salidas de efectivo y los menores ingresos por financiamiento generaron un mayor uso de los recursos del Fondo, lo que propició que los niveles de cobertura observados en la mayor parte de 2024 se ubicaran por debajo de los niveles de 2023.

¹ Los datos corresponden a la información del Anexo 6.7. Indicadores de Liquidez del Informe de Cierre y Liquidación del Ejercicio económico 2024 y son cifras no auditadas por la CGR.

² Los ingresos de cada mes incluyen el saldo inicial del FG más las entradas por impuestos, recursos de entidades de SCSP, colocaciones, recursos externos y cualquier otro tipo de ingreso de efectivo.

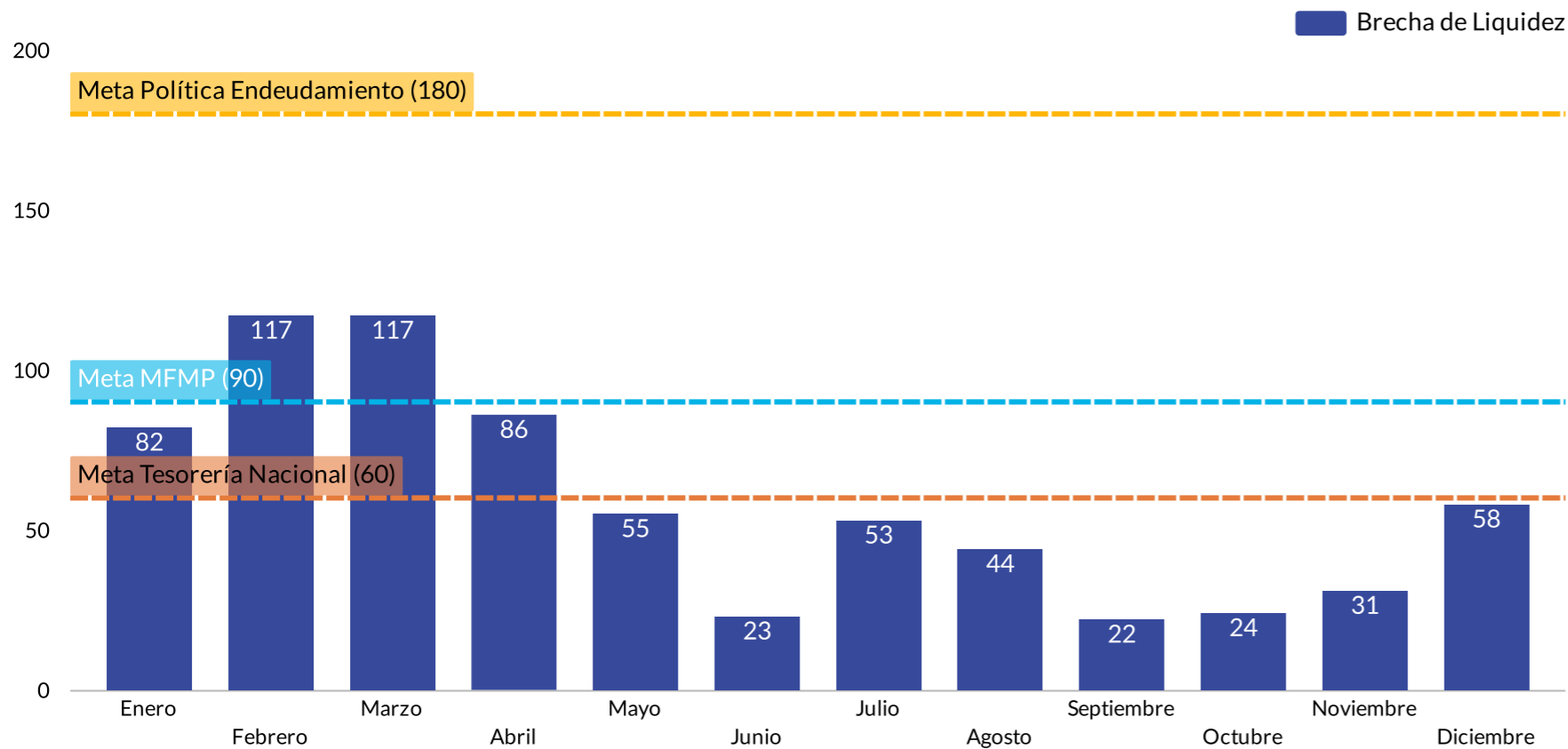
³ El indicador de cobertura es la relación entre los Ingresos/Egresos.

Fuente: Elaboración CGR con datos de la Tesorería Nacional.

Gráfico N.º 10

Gobierno: Brecha de liquidez observada durante el año y metas definidas por el Ministerio de Hacienda¹²³, 2024

-Cantidad de días-



Brecha y Reserva de Liquidez

- La CGR¹ identificó que hay una discrepancia entre el lineamiento incluido en la Política de Endeudamiento para la definición de la reserva de liquidez y lo que indica el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025-2030.
- El lineamiento que busca mantener una reserva para cubrir seis meses del servicio de la deuda, implicaría una brecha de liquidez de 180 días; mientras que el MFMP indica como objetivo que la reserva sea equivalente al 1% del PIB para mantener como meta de brecha 60 a 90 días.
- Por su parte, el Ministerio de Hacienda en el "Plan Estratégico Institucional 2024-2030" indica que para "gestionar transversalmente la Estrategia de Liquidez al menor costo y distribución de responsabilidades" busca mantener una brecha de liquidez en colones y en dólares con un óptimo de al menos dos meses (60 días), la cual durante 2024 no logró cumplirse de mayo a diciembre.
- Es importante tener presente que las variaciones en los recursos líquidos del Gobierno impactan directamente el saldo de la deuda. Por lo que, es relevante definir la brecha y la reserva de liquidez, considerando que la Ley N.º 10495 indica en su artículo 30 que la definición del monto de reserva debe responder a una metodología fundamentada técnicamente.

¹ La brecha de liquidez representa cuántos días naturales de gastos programados pueden cubrir los recursos líquidos a un determinado momento

² MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo

³ La Política de endeudamiento define como meta una reserva de liquidez de seis meses del servicio de la deuda, lo que implicaría 180 días de brecha de liquidez.

¹ [Informe N.º DFOE-FIP-IAD-00001-2025, Auditoría sobre el proceso de gestión de la deuda en el Ministerio de Hacienda](#)

² El MFMP para el Gobierno Central y el Sector Público No Financiero 2025-2030 reitera esta meta.

En 2024 se observa un **aumento en la cantidad de entidades participantes en el Sistema de Cuentas del Sector Público (SCSP)** a un total de 6.043. Según la Tesorería Nacional, el **saldo promedio del SCSP aumentó en ₡115.733 millones (13,2%)**, al pasar de ₡876.959 millones en 2023 a ₡992.692 millones (2,0% del PIB) en 2024, a lo cual contribuyó la discusión y entrada en vigencia de la Ley de Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público que entró a regir en junio de 2024.

Trece entidades bajo el ámbito de cobertura de la Autoridad Presupuestaria contribuyeron en un 60% al crecimiento del saldo del SCSP. La **Tesorería Nacional reportó ahorros por ₡62.705 millones (0,1% del PIB)** atribuibles a la operación del principio de unidad de caja.

El **saldo promedio anual del Fondo General disminuye ₡214.001 millones (21,8%)** en 2024 y continúa ubicado por encima de los observados en el periodo 2016-2022. Las **variaciones en los recursos líquidos del Gobierno inciden en el saldo de la deuda**, por lo que es relevante **definir la brecha y la reserva de liquidez**, considerando que la Ley N.º 10495 indica en su artículo 30 que la definición del monto de reserva debe responder a una metodología fundamentada técnicamente.