

Consideraciones finales sobre la ejecución de los Presupuestos Públicos al primer semestre 2025

29 de agosto de 2025
20 minutos de lectura
DFOE-FIP-MTR-00034-2025

La economía costarricense mantiene un crecimiento moderado pese al entorno internacional de desaceleración; este dinamismo no se refleja en un incremento en la recaudación de ingresos, lo que limita la capacidad de fortalecer la carga tributaria

Las proyecciones de crecimiento de la economía para 2025 y 2026 se mantienen moderadas, mientras que en el contexto internacional las incertidumbres se mantienen ante la nueva reestructuración del comercio internacional. Para 2025 el Banco Central de Costa Rica pronostica un crecimiento de la economía de 3,8% impulsado por la demanda interna, aunque con la moderación del gasto de los hogares¹. La cifra, similar a la pronosticada para Centroamérica y República Dominicana y por encima de la prevista para América Latina², desciende a 3,5% en 2026³. Así, en un contexto de desaceleración global⁴ causada por las restricciones al comercio exterior, que se han materializado en lo que va del año, redefiniendo la estructura de las relaciones económicas internacionales, Costa Rica logra mantener una trayectoria de crecimiento moderada, según cifras del BCCR.

La variación acumulada al primer semestre de 2025 del Índice de Precios al Consumidor se mantiene en cifras negativas: -0,83%. Mientras tanto, el Banco Central pronostica que la inflación retorne al rango meta de 3% (± 1) hasta el II trimestre de 2026⁵. Lo anterior, de prolongarse, constituye un riesgo para el crecimiento de la economía y la credibilidad de la política monetaria⁶.

¹ Banco Central de Costa Rica. [Informe de Política Monetaria a julio de 2025](#).


² CEPAL. [Balance preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2024 y perspectivas para 2025: Junio de 2025](#).

³ Banco Central de Costa Rica. Ibidem.

⁴ Ver <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/07/29/world-economic-outlook-update-july-2025>

⁵ Banco Central de Costa Rica. Ibidem.

⁶ Observatorio Económico y Social. [Inflación baja prolongada pone a prueba la política económica en Costa Rica](#).



Por otra parte, existe un fenómeno que afecta la relación entre la [recaudación tributaria](#) y el crecimiento económico. Para el primer semestre de 2025 se observa que la carga tributaria bajó en 0,24 p.p. del PIB en comparación con la registrada en el mismo período de 2024. Parte de las causas que explican este fenómeno es el creciente aporte de los regímenes especiales a la tasa de variación de la economía, el cual se espera que para 2025 sea de un tercio⁷. Dado que el régimen definitivo es el que más aporta en la recaudación tributaria, su cada vez menor participación relativa en el crecimiento de la economía conlleva la desconexión entre crecimiento del PIB y el crecimiento de la recaudación tributaria, con la consecuente disminución de la carga tributaria.

En resumen, el crecimiento económico nacional logra mantener una trayectoria moderada mientras el mundo entra en desaceleración económica ocasionada por los efectos de la reestructuración de las relaciones económicas comerciales. Sin embargo, el crecimiento de la economía total cada vez pierde desconexión con la mejora en la recaudación tributaria, incidiendo en los niveles de carga tributaria.


Al 30 de junio de 2025, se registra un decrecimiento del [gasto devengado del Gobierno](#) en comparación con 2024. Este comportamiento se relaciona principalmente con la reducción en las partidas de amortización e intereses. El efecto de esto en conjunto con un aumento en los ingresos corrientes, da como resultado un déficit financiero de 1,2% del PIB y un superávit primario del 1%. En ambos casos los resultados son más favorables que los obtenidos en 2024, pero no tanto como los que se registraron en 2021 y 2022.

Dentro del gasto contemplado en el resultado primario al primer semestre 2025, por primera vez desde el año 2015, la partida de remuneraciones es la de mayor importancia relativa, mientras que en años previos correspondió a transferencias corrientes. Este cambio en la dinámica del gasto podría representar un riesgo, ya que el Ministerio de Hacienda posee menor margen de discrecionalidad sobre dicha partida de gasto.

En línea con lo anterior, al 30 de junio de 2025, el crecimiento de las [remuneraciones](#) en el Presupuesto de la República es impulsado por el incremento en las remuneraciones básicas, principalmente por el efecto del aumento al salario de los cuerpos policiales. Este fenómeno no es exclusivo de este sector, sino que también se presenta en las Empresas Públicas No Financieras, en las cuales se presenta un crecimiento en las plazas ocupadas.

En lo que respecta a las transferencias del Gobierno, el monto girado al primer semestre de 2025, es menor que el registrado en 2024, principalmente por la reducción en las asignaciones de capital. De manera similar, las transferencias corrientes muestran una disminución de ₡17.805 millones (1,2%), lo que se explica por el hecho de que en 2024 se dieron transferencias financiadas con recursos de créditos de apoyo presupuestario para la Caja Costarricense del Seguro Social, particularidad que no se presenta en 2025, a pesar de que están pendientes de girar a esta institución ₡85.604 millones provenientes de este tipo de fuentes.

⁷ IICE. [Análisis trimestral de la Economía I trimestre 2025 y proyección para el II trimestre de 2025 y el acumulado del año.](#)



Los menores montos girados por parte del Gobierno a la [CCSS](#), reducen el ritmo de crecimiento de los ingresos corrientes de la Caja, situación que afecta directamente la operativa de algunos programas presupuestarios (especialmente del Régimen no Contributivo (RNC)). En lo que respecta al RNC, los estados financieros al mes de mayo⁸ indican que existe un nivel de riesgo alto de que el presupuesto sea insuficiente debido a que el traslado de los recursos depende exclusivamente de las posibilidades del Gobierno. Esto podría afectar metas como número acumulado de personas con pensión del RNC otorgadas y número de nuevas Pensiones del RNC otorgadas, las cuales a la fecha de elaboración del presente documento no cuentan con un reporte de seguimiento del avance de metas del Plan Nacional de Desarrollo para el I y II trimestre de 2025.

Las menores asignaciones del Gobierno no solo afectan al RNC, sino que han impactado en otros beneficiarios del [gasto social del Gobierno](#); por ejemplo, entre los programas financiados con asignaciones de FODESAF, la ejecución de los recursos para comedores escolares del Ministerio de Educación Pública (MEP), alcanza el 99,0%, lo que refleja en parte la insuficiencia de recursos para atender las necesidades de gasto de dicho programa.⁹ Un aspecto que agrava esta situación es que al 30 de junio, parte de los montos presupuestados para comedores del MEP se encuentra en estado de “no ejecución”, a pesar de que, según lo indicado por el MEP, son necesarios para cubrir la totalidad de las necesidades de gasto de 2025.

Por otra parte, los recursos que el Gobierno transfiere a las [municipalidades](#) en atención a lo dispuesto por la Ley 8114, destinados al fortalecimiento de la red vial cantonal, son ligeramente inferiores a los montos asignados por este mismo concepto en años anteriores¹⁰ y presentan una ejecución al primer semestre de 39,6%. Esta situación se da en un contexto de estrechez fiscal del Gobierno, y en el que, según el IGSM 2025, el 77% de las rutas cantonales, el 73% de los puentes y el 75% de las aceras se encuentran en condición regular, mala o muy mala.

Los problemas en la ejecución y financiamiento de las obras de infraestructura no son propios únicamente de los Gobiernos Locales, ya que en el modelo de infraestructura educativa también se presentan áreas de mejora. Así las cosas, en marzo de 2013 se aprobó la Ley N.º 9124, que autorizó al [MEP](#) para suscribir una operación de crédito público mediante un fideicomiso con contratos de arrendamiento financiero, por un monto de hasta \$167,5 millones y un plazo máximo de 20 años. Actualmente, el fideicomiso ha agotado los fondos aprobados en la ley, y se encuentra recibiendo los

⁸ Caja Costarricense de Seguro Social (2025). Gerencia Financiera. Dirección Financiero Contable Estados Financieros Régimen no Contributivo de Pensiones Mayo 2025. Disponible en: <https://www.ccss.sa.cr/informacion-financiera>

⁹ No obstante, en el primer presupuesto extraordinario se incrementó la asignación destinada a los comedores (presupuesto que no se refleja en las cifras del primer semestre).

¹⁰ Un aspecto a señalar es que existen municipios con un alto grado de dependencia de las transferencias del Gobierno, como es el caso de Puerto Jiménez (71,0%), Buenos Aires (68,5%) y Los Chiles (67,4%). Los cuales por lo general, presentan niveles de madurez más bajos en sus servicios en comparación con los Gobiernos Locales que se ubican en la gran Área Metropolitana, esto debido a que presentan desafíos significativos al estar en una etapa más temprana de desarrollo institucional en la prestación de sus servicios.



pagos por concepto de arrendamiento financiero por parte del MEP, esto a pesar de que se encuentra pendiente la ejecución de 48 proyectos definidos en la ley.¹¹

Aunado a lo anterior, al I semestre de 2025, un total de diez metas del Plan Nacional de Desarrollo del sector Obras públicas y transportes presentan un nivel de cumplimiento crítico, y dos metas riesgo de incumplimiento, las cuales comprenden temas como el porcentaje de avance acumulado en proyectos como Aeropuerto de la Zona Sur, Aeródromo de la Managua Quepos, Terminal de Carga AIDOQ, los corredores viales San José – Cartago, San José – Caldera (Ruta N.º 27), San José – Cartago (Ruta N.º 2), y San José – San Ramón , entre otros.


En conclusión, aunque al cierre del primer semestre de 2025 la disminución del gasto en intereses ha favorecido los indicadores fiscales respecto a 2024, persisten riesgos estructurales derivados de la rigidez del gasto público, la reducción de las transferencias sociales y las limitaciones en el desarrollo de infraestructura. Esta dinámica compromete la sostenibilidad de programas sensibles como el Régimen No Contributivo y los comedores estudiantiles, al tiempo que debilita la capacidad de inversión en infraestructura educativa y vial. En este contexto, el país enfrenta el desafío de consolidar la sostenibilidad fiscal, garantizando simultáneamente el financiamiento de las obligaciones sociales y la ejecución de proyectos de capital necesarios para impulsar el desarrollo.

La incapacidad del Gobierno para cubrir la totalidad de sus gastos con ingresos corrientes, genera que la [deuda](#) en el primer semestre aumente en **₡314.772 millones en comparación con diciembre 2024.** Dicho aumento genera que el saldo de la deuda al mes de junio alcance un total de **₡29.663.209 millones (57,4% del PIB)**. No obstante, contrario a lo observado en años anteriores, el saldo de la deuda del Gobierno crece impulsado por el comportamiento de los pasivos internos. Según señaló el Ministerio de Hacienda en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se espera que la deuda se mantenga por debajo del 60% de la producción interna al finalizar 2025.

Este crecimiento en la deuda interna, se asocia al hecho de que el Gobierno ha tenido que acceder al mercado nacional para obtener recursos de financiamiento como resultado del rezago experimentado en la aprobación de los recursos externos que programó para sustituir deuda interna y financiar el presupuesto del ejercicio económico 2025. Unido a esto, recientemente el Ministerio de Hacienda comunicó que recurrirá a mayores colocaciones en el mercado interno; lo que podría repercutir en el costo del endeudamiento y en lograr concretar las estimaciones del MFMP.

La reciente menor disposición de recursos del crédito externo, también ha incidido en el comportamiento de los saldos del Fondo General y la reserva que el Gobierno ha intentado mantener en años previos, ya que desde el año 2019 el ingreso de los recursos provenientes de la colocación de títulos y créditos externos de apoyo presupuestario había contribuido de manera importante a impulsar el crecimiento de la liquidez del Gobierno. Así las cosas, el saldo del fondo general al mes de junio equivalía a **₡296 mil**

¹¹ Estos proyectos –de los cuales 3 forman parte del Proerí y 45 aún están en fase inicial de viabilidad técnica– fueron trasladados a la cartera de proyectos de la DIE.



millones, lo que evidencia la reducción de la alta reserva de liquidez que se observó en 2023 y a inicios de 2024¹². Esta disminución cobra relevancia al observar que en los meses restantes de 2025, los vencimientos de la deuda pública son cercanos al billón de colones, y el pago de aguinaldos en el mes de diciembre suma un aproximado de ₡164 mil millones. Aunado a lo anterior, al 30 de junio de 2025 los saldos pendientes de girar a los receptores de recursos financiados con créditos de apoyo presupuestario ascendían a ₡252 mil millones, lo que equivale al 85,1% del saldo del fondo general al mes de junio.

Ante esta situación, la posibilidad de que el Gobierno cuente con los recursos del Sistema de Cuentas del Sector Público (SCSP) como fuente de financiamiento se vuelve un elemento importante para gestionar las posibles presiones en el mercado interno. La ley del Manejo eficiente de la liquidez del sector público dispone un “sistema centralizado de captación de ingresos” (artículo 10), con vigencia a partir de su publicación, aunque establece una gradualidad de sesenta meses para la implementación total, así como acciones que debían concretarse conjuntamente entre las Superintendencias, el Conassif, el BCCR y el Ministerio de Hacienda a diciembre 2024.

Durante el primer semestre de 2025 a pesar de que se evidencia el avance en la incorporación de instituciones al SCSP, y su saldo se incrementó ₡270.804 millones con respecto a diciembre 2024, alcanzando a junio ₡1,5 billones (2,9% del PIB), la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda indica que la *“Tesorería Nacional no tiene documentados los indicadores que permitan llevar control sobre el grado de avance de la implementación de la Ley.”*¹³ Situación a la que se une el hecho de que, a poco más de un año de su entrada en vigencia, dicha ley aún no cuenta con el reglamento respectivo,¹⁴ factores que no contribuyen a la adecuada implementación de la Ley N.º 10.495.¹⁵

Lo mencionado previamente refleja la necesidad de avanzar en el proceso de implementación del manejo eficiente de la liquidez del sector público incluyendo lo que la norma indica en su transitorio, lo que puede coadyuvar a que el flujo de recursos que aporte el SCSP se incorpore en las proyecciones de financiamiento del Gobierno, y a la vez se logre la coordinación entre la gestión de la deuda y de la liquidez que pueda contribuir de manera importante en la reducción de la deuda y de su costo financiero, así como a concretar las expectativas que el Gobierno refleja en el MFMP.


Finalmente, aunque la deuda del Gobierno al primer semestre de 2025 se mantiene por debajo del 60% del PIB, una menor disposición de los recursos externos que el Gobierno

¹² Durante 2023, el Fondo General presentó en cinco de sus doce meses un saldo a final de cada mes superior a ₡1,2 billones, incluso alcanzando en mayo y junio los ₡1,5 billones. Al cierre de enero 2024 el saldo se mantuvo en similar magnitud, y a pesar de que empezó a disminuir en los meses siguientes, hasta julio esta liquidez se ubicó por encima de los ₡600.000 millones.

¹³ [Informe N.º MH-AI-INF-CI-0005-2025](#) Auditoría sobre evaluación de la implantación de la Ley 10495 Manejo eficiente de la liquidez en la Tesorería Nacional.

¹⁴ La Ley 10.495 estableció un plazo de seis meses a partir de su publicación para reglamentar las disposiciones contenidas en dicha norma

¹⁵ La información del SCSP indica que su crecimiento se ha concentrado en órganos desconcentrados (OD) y entidades sujetas a las directrices de la Autoridad Presupuestaria (AP), que estaban ya en proceso de incorporación a la Caja Única antes de la ley, de tal modo que el sucesivo avance que dispone dicha norma podría requerir una extensión del ámbito hasta ahora logrado.



programó para sustituir deuda interna y financiar el presupuesto del ejercicio económico 2025, ha generado una mayor dependencia del financiamiento interno; esto aumenta el costo financiero y presiona a la baja la liquidez del Gobierno. La reducción del saldo del Fondo General y los elevados vencimientos de deuda hacia el cierre del año evidencian la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento y avanzar en la implementación efectiva del Sistema de Cuentas del Sector Público (SCSP). Una adecuada aplicación de esta ley permitiría fortalecer la gestión coordinada de deuda y liquidez, contribuyendo a reducir presiones fiscales y mejorar la sostenibilidad financiera en línea con las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En conclusión, la economía costarricense mantiene un crecimiento moderado pese al entorno internacional de desaceleración, aunque este dinamismo no se refleja en un incremento en la recaudación de ingresos, lo que limita la capacidad de fortalecer la carga tributaria. Si bien la reducción del gasto en intereses ha favorecido los indicadores fiscales al primer semestre de 2025, persisten riesgos asociados con la rigidez del gasto, la menor asignación de transferencias sociales y las limitaciones en infraestructura. Aunado a lo anterior, a pesar de que el saldo de la deuda al mes de junio se ubica por debajo del 60% del PIB, la creciente dependencia del financiamiento interno –producto del rezago en la aprobación de recursos externos– puede incrementar el costo de la deuda. Ante esto, el principal reto continúa siendo el retorno a la senda de la sostenibilidad que asegure el financiamiento de las obligaciones sociales, potencie la inversión en capital y fortalezca la gestión coordinada de deuda.