

Consideraciones finales sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2026

30 de septiembre de 2025

20 minutos de lectura

DFOE-FIP-MTR-00045-2025

El proyecto de ley de presupuesto 2026 revela un panorama de debilitamiento fiscal caracterizado por la reversión de la consolidación post-pandemia y una carga tributaria en vías de deterioro

El proyecto de Ley de Presupuesto estima que en 2026 los **ingresos tributarios crecerán 2,2%**, mientras que el aumento del PIB se proyecta en **5,7%**. Esto genera una disminución de la carga tributaria de 13,4% del PIB en 2025 a 12,9% en 2026, y refleja el hecho de que el crecimiento de la economía no se materializa en un incremento de igual magnitud en la recaudación tributaria. Lo anterior se explica en parte a la dualidad de la economía costarricense, debido a que la producción en el régimen especial, que goza de exoneración de impuestos, pasó de representar el 6,8% del PIB total en 2016 a un 14,1% esperado en 2026.


El deterioro de la carga tributaria genera que el presupuesto de ingresos de 2026 mantenga la dependencia estructural e histórica del financiamiento, al financiarse en un 38,1%¹ con recursos de endeudamiento². Comportamiento que no evidencia mejoras, sino que limita la capacidad financiera del Gobierno producto -entre otros factores- del agotamiento en los rendimientos de la reforma fiscal de 2019, observable en la trayectoria de los principales tributos, que lleva a una pérdida de eficiencia recaudatoria. Esto genera que las finanzas públicas continúen vulnerables, y que cobre relevancia la necesidad de diseñar e implementar una Estrategia de Recaudación de Mediano Plazo³.

Los **egresos** totales incluidos en el proyecto de ley de presupuesto para 2026, presentan un aumento de 3,2% al comparar con el presupuesto inicial de 2025, mientras que el gasto corriente crece 4,5% en comparación con 2,5% de los ingresos corrientes. Al excluir las erogaciones correspondientes a amortización e

¹ El resto del presupuesto se financia en 61,9% de ingresos corrientes y 0,1% de ingresos de capital.

² Esta proporción se ubica en promedio en un 38,9% en los últimos cuatro años, aunque fue de un 48,4% (casi 10 p.p. más) en el período 2016-2022.

³ Ver [DFOE-FIP-OS-00002-2022](#) Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente p.27 y p.29, y [DFOE-FIP-OS-00003-2022](#) Gestión financiera integrada: una condición necesaria para la mejora de los servicios públicos, p.32.



intereses se obtiene un crecimiento del gasto primario del 6,0%. Esto implica que en el proyecto de ley de 2026 se registra un menor crecimiento de los rubros asociados con la deuda pública, lo que genera un espacio para que variables como las remuneraciones aumenten, las cuales son un gasto recurrente.


La propuesta de gasto en **remuneraciones** para 2026 presenta un crecimiento de 5,4% en relación con el presupuesto de 2025, -la mayor desde 2018- explicado en parte por el aumento en la cantidad de plazas, principalmente para el Ministerio de Seguridad Pública y el MEP. El incremento en la partida de remuneraciones supera al de los ingresos tributarios proyectados para 2026. Esto genera que, por segundo año consecutivo, aumente la relación entre remuneraciones e ingresos tributarios, lo cual aumenta la rigidez del presupuesto y limita el financiamiento de otros gastos.

Adicionalmente, aumenta la cantidad de plazas bajo el esquema de salario global. Esto genera cambios en la estructura del gasto en remuneraciones al reducir el crecimiento de los incentivos e incrementar las remuneraciones básicas, con lo cual se simplifica el esquema salarial. Un aspecto a señalar es que a pesar de que en 2026 se retorna al escenario C de la regla fiscal, lo que permite aumentos por costo de vida, en el proyecto de ley de 2026 se incorpora una provisión para realizar un ajuste de hasta $\text{€}10.000$ por este concepto únicamente para los salarios compuestos cuyo salario resulte inferior al salario global definido para cada clasificación.

Por su parte, las **transferencias** propuestas en el proyecto de ley de presupuesto 2026 ascienden a $\text{€}3,5$ billones y representan un 6,4% del PIB, lo cual corresponde al porcentaje más bajo del período 2016-2026. Lo anterior sucede a pesar del aumento de 2,8% ($\text{€}81.934$ millones) en las transferencias corrientes, -explicado principalmente por incrementos en los recursos incluidos en los Regímenes de Pensiones-, y de 17,2% de capital -asociado a la liberación del gasto de capital de la aplicación de la regla fiscal para el ejercicio económico 2026-.

En resumen, el proyecto de ley para 2026 refleja la persistencia de debilidades estructurales en el presupuesto de la República. Estas se asocian, por un lado, al deterioro de la carga tributaria -producto de la dualidad del sistema económico y el agotamiento de la reforma fiscal de 2019- y, por otro, a una dependencia estructural del endeudamiento. Dicha dependencia representa un riesgo creciente ante el aumento de los gastos recurrentes, lo que hace necesario que el país elabore una Estrategia de Recaudación de Mediano Plazo para garantizar las necesidades de gasto sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

El proyecto de presupuesto 2026 presenta una tendencia a mayor déficit, revirtiendo la mejora que se había presentado post-pandemia. El Gobierno en su



presupuesto muestra una disminución en la capacidad para cubrir sus gastos programados, y para 2026 las erogaciones se estiman creciendo más que los ingresos, lo que ampliaría aún más el desbalance.

Así las cosas, el proyecto de presupuesto 2026 presenta una estimación de ingresos corrientes y de capital que alcanza $\text{¢}7.924.685$ millones (14,5% del PIB) y una intención de gasto -sin considerar la amortización de la deuda- por $\text{¢}9.950.950$ millones (18,2% del PIB). Estas cifras reflejan que los ingresos sin financiamiento podrían cubrir un 76,9% de dichas erogaciones, 2,1 p.p. menos de lo que en el presupuesto inicial 2025 se estimó cubrir y por debajo de los niveles de cobertura observados de 2022 a 2024. Lo anterior resulta en un desbalance o faltante por $\text{¢}2.026.266$ millones (3,7% del PIB), con una tendencia de aumento sobre los años 2024 y 2025, a diferencia de lo observado en los primeros años posteriores a la pandemia.


Ante esta situación el Gobierno solicita a la Asamblea Legislativa que autorice⁴ una colocación de títulos en el mercado interno por un máximo de $\text{¢}4.872.670$ millones, equivalente al 8,9% del PIB, porcentaje que según indica el Ministerio de Hacienda permitirá cubrir el **déficit financiero del presupuesto**, el pago por concepto de amortización, y mantener una reserva de liquidez.

Lo anterior generaría que la deuda al cierre de 2026 se ubique en $\text{¢}33.867.945$ millones, lo que implica un aumento de $\text{¢}4,5$ billones en el bienio 2025-2026 con respecto a diciembre 2024, crecimiento que no es coherente con la tendencia observada en el saldo ni en sus factores determinantes. De concretarse dichas cifras, la razón deuda/PIB para 2026 se estaría ubicando en un 62% y superaría en 2.5 p.p. del PIB a las estimaciones incorporadas en el MFMP. Situación que la Dirección General de Gestión de Deuda Pública (DGGDP) indica está asociada a diferencias en los supuestos de tipo de cambio y superávit primario que se utilizan.

En relación con las estimaciones del pago de intereses, el proyecto de presupuesto 2026 no refleja un cambio significativo en el comportamiento de esta partida presupuestaria. Por el contrario, en términos del PIB, el proyecto indica que a diciembre 2025 el pago de intereses podría representar un 4,5% (con datos del proyecto de ley presentado en septiembre 2024 esta cifra se ubica en un 4,9%⁵), mientras que para 2026 estos gastos alcanzarían un 4,7% del PIB. Situación que en parte podría estar asociada a los supuestos sobre tipo de cambio utilizados para las estimaciones, los cuales oscilan entre $\text{¢}525,23$ y $\text{¢}562,92$.

⁴ En el financiamiento interno han sido muy relevantes los recursos derivados del Sistema de Cuentas del Sector Público, cuyo saldo aumentó $\text{¢}655$ mil millones en los doce meses finalizados en agosto 2025, y que de acuerdo con el mandato de la Ley 10495, debería seguir en crecimiento programado.

⁵ Utilizando el PIB actualizado al 31 de julio de 2025.



Esta discordancia entre las estimaciones relacionadas con el saldo de la deuda y los intereses menoscaba la confiabilidad del instrumento como fuente de información para la toma de decisiones, y refleja la necesidad de plasmar y comunicar de manera coherente la política fiscal con la que se compromete el Estado para promover el bienestar de la ciudadanía.


Esta situación se agrava al considerar el incumplimiento de los **principios presupuestarios** en el proyecto de ley de 2026. En la línea de lo anteriormente mencionado, en cuanto al principio de plurianualidad, si bien el Proyecto contempla el Marco Fiscal de Mediano Plazo con desagregación por clasificación económica y funcional, el país aún carece de un marco de presupuestación plurianual que mejore la gestión de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Por otra parte, en cuanto a la programación presupuestaria se presenta información limitada sobre objetivos, productos y resultados esperados de los programas presupuestarios. Además, se refleja la ausencia de una efectiva **vinculación Plan-Presupuesto** de Mediano Plazo orientada al desarrollo, en donde solo 48 de 131 programas presupuestarios se vinculan a intervenciones públicas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP). Aunado a lo anterior, Mideplan indicó que de 203 proyectos de inversión incluidos en las Fichas Técnicas de Proyectos de Inversión Pública (FTPIP) de la Matriz de Articulación Plan-Presupuesto (MAPP) 2026, la programación de 106 no cumple con los lineamientos técnicos y metodológicos del Plan Operativo Institucional 2026.

También se identifica incumplimiento del "principio de universalidad e integridad", debido a la no presupuestación de la totalidad de los gastos necesarios para la operativa institucional durante el ejercicio económico 2026, entre los cuales se pueden mencionar que: (a) El Ministerio de Hacienda incorporó únicamente el 70% (68% en 2025) de los recursos estimados por la CCSS, para un total de ¢452.165 millones menos, (b) Se reportan⁶ faltantes presupuestarios por la suma de ¢25.202 millones⁷ en materia de remuneraciones, y las respectivas transferencias a la CCSS por contribución estatal de Salud e IVM, así como faltantes para el pago de Pensiones y jubilaciones contributivas y aguinaldo por pensiones, (c) En el caso del Poder Judicial este señala que sólo se incluyeron 86 plazas de las 330 aprobadas en el 2025, quedando sin financiar 191 plazas para el Organismo de Investigación Judicial y 53 plazas para el Ministerio Público, y (d) Las Comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales específicamente en el programa

⁶ Consulta realizada por el Órgano Contralor el 19 de setiembre de 2025 sobre posibles faltantes ineludibles.

⁷ En los títulos: 212 "Ministerio de Trabajo y Seguridad Social" por ¢123 millones, 103 "Defensoría de los Habitantes" por ¢343 millones y 231 "Regímenes de Pensiones" por ¢24.736 millones (¢3.964 millones de aguinaldo y ¢20.772 millones por revalorizaciones de pensiones).



134 “Administración de Ingresos” del Ministerio de Hacienda⁸, muestran una disminución de ₡4 mil millones en comparación con el presupuesto aprobado en el 2025, lo que podría implicar un faltante adicional de al menos mil millones de colones respecto al presupuesto devengado en 2024.


En cuanto al principio de publicidad, falta información relacionada con los Fondos y Fideicomisos asociados a, o suscritos por entidades que pertenecen al presupuesto nacional, lo cual impide al Poder Legislativo conocer la globalidad de recursos con los que se cuenta en el marco del análisis del Presupuesto de la República. En adición a lo anterior, no se presenta la referencia explícita en el proyecto de ley al monto asignado para la construcción del Centro de Alta Contención contra el Crimen Organizado (CACCO) al estar contenida dentro de una partida con otros rubros, lo cual debilita el control que se pueda llevar sobre la ejecución de estos recursos.

En resumen, el proyecto de presupuesto para 2026 no solo revierte la tendencia de consolidación fiscal post-pandemia, sino que también expone deficiencias que socavan su credibilidad como instrumento de política pública. El creciente desbalance entre ingresos y gastos, que eleva el déficit financiero estimado al 3,7% del PIB y la deuda a un 62%, es agravado por las áreas de mejora en su formulación. La falta de cumplimiento de principios presupuestarios —por aspectos como la no inclusión de gastos, la ausencia de una efectiva vinculación Plan-Presupuesto y la falta de transparencia presupuestaria— convierte al presupuesto en un instrumento con información parcial, que dificulta la toma de decisiones, la fiscalización de los fondos públicos y la implementación de una ruta país que promueva el bienestar de la ciudadanía.

Si bien con respecto al PIB el componente social del presupuesto se mantiene, el gasto asignado al Ministerio de Educación muestra una trayectoria decreciente y se ubica en un 5% del PIB para 2026. Esto ocurre en un contexto de importantes rezagos educativos que anteceden a la pandemia de COVID-19. El más reciente informe del Estado de la Educación (2025) subraya que la educación pública no está logrando dotar a los estudiantes de las competencias y habilidades fundamentales correspondientes a su nivel académico. Esta falencia sistémica se traduce en una reducción de las probabilidades de inserción exitosa de las nuevas generaciones en un mercado laboral cada vez más competitivo y tecnificado. En esta línea, el presupuesto de la nación debe financiar la formación de capital humano, un factor clave para la productividad y el crecimiento económico sostenido.

En materia de regímenes de pensiones persisten presiones significativas sobre las

⁸ Este gasto está asociado a la tasa pactada por los entes recaudadores y el nivel de ingresos que se estima que ingrese a las arcas del Estado.



finanzas públicas derivadas de los regímenes cerrados, cuyas obligaciones continúan representando una carga relevante. Las aportaciones de los beneficiarios a estos regímenes se mantienen entre 8% y 9%, a pesar de las reformas realizadas en los últimos diez años, dado que no hay funcionarios activos participando de su financiación.

Por otra parte, si bien los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares muestran un crecimiento del 4,8% respecto al presupuesto inicial de 2025, un 17,2% (¢141.746 millones) de estos fondos se incluyen en partidas que incorporan gastos adicionales financiados con otros recursos. Así, de 155 partidas en el presupuesto ordinario que contienen recursos de Fodesaf, 48 contienen recursos no provenientes del Fondo, lo que debilita la transparencia y el seguimiento de su ejecución constituyéndose en un riesgo que requiere de pronta solución por parte del Ministerio de Hacienda. La anterior situación genera un incumplimiento del principio de Especialidad Cualitativa y Cuantitativa, al imposibilitar la trazabilidad de estos recursos.

En relación con el faltante anteriormente señalado en las asignaciones a la **Caja Costarricense del Seguro Social** CCSS, estos se ubican en: (1) el seguro de salud (¢386.383 millones), específicamente en la atención a personas indigentes, y a los asegurados por cuenta del Estado de leyes especiales (incluye código de niñez y adolescencia); (2) en el seguro de pensiones (¢10.406 millones) que si bien se incrementa la asignación en la cuota estatal, se asignan ¢17.166 millones menos que el monto estimado por la entidad; y (3) en el Régimen No Contributivo, con una diferencia de ¢55.376 millones. Por el impacto que esto tiene principalmente sobre las poblaciones en condición de vulnerabilidad, es que se deben concretar acciones de carácter inminente para evitar la acumulación exponencial de estas diferencias que deriven en un aumento de la deuda

Otro de los grandes desafíos actuales que debe atender financieramente el presupuesto es la **seguridad ciudadana**. El presupuesto de las instituciones⁹ relacionadas con este tema presentan un estancamiento en la asignación inicial de los últimos 5 años alrededor del 2% del PIB, donde con respecto al PIB el presupuesto del Ministerio de Seguridad representa el 0,65%, el Ministerio de Justicia el 0,4%, y el del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) un 0,23%¹⁰. Lo anterior en un contexto de incremento en la tasa de homicidios por cien mil habitantes de 12 personas en 2015 a 17 en 2024, así como de un costo de la criminalidad y la violencia del 3% del PIB según cifras de organismos

⁹ Entendido como el presupuesto agregado de las instituciones relacionadas con el tema de seguridad, como lo son el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Paz, el Ministerio de Gobernación y Policía y el Poder Judicial.

¹⁰ El Poder Judicial representa un 0,98% del PIB.



internacionales¹¹. El aumento de la criminalidad y la violencia deriva además en un desincentivo a la inversión y erosiona la cohesión social.

Todos estos desafíos deben ser abordados por medio de una visión sistémica, que no sólo concentre la discusión en el gasto, sino que visibilice acciones a realizar por el lado del ingreso, en tema de la eficiencia y propicie la discusión sobre la gestión y el nivel de endeudamiento, con miras a fijar un “ancla” de deuda que sirva como objetivo de política fiscal a mediano plazo. En relación con lo anterior los recursos derivados del Sistema de Cuentas del Sector Público han sido relevantes para compensar la aportación negativa del componente externo en el financiamiento del déficit, por lo que para que dicho proceso sea sostenido es importante finiquitar la emisión del reglamento y avanzar en la implementación plena de su ámbito de aplicación.

A modo resumen, el presupuesto debe atender grandes desafíos país en materia social, incluyendo educación, así como en materia de seguridad ciudadana, lo cual socava actualmente el capital humano, la competitividad y el bienestar presente y futuro. Esta fragilidad se intensifica con los faltantes ineludibles en la CCSS para poblaciones vulnerables y las presiones por regímenes de pensiones cerrados. Por lo que es esencial la toma de decisiones que consideren el establecimiento de un ancla de deuda, la mejora en la eficiencia del gasto, la mejora recaudatoria y la corrección inmediata de la falta de transparencia en la ejecución de fondos clave como Fodesaf. Lo anterior como parte de acciones para consolidar la sostenibilidad fiscal que permitan una óptima entrega de bienes y servicios públicos a la ciudadanía.

En resumen, el presupuesto del próximo año revela una marcada tensión entre la necesidad de consolidación fiscal y la obligación de atender desafíos estructurales críticos para el desarrollo nacional. El proyecto de ley de 2026 revela un panorama de debilitamiento fiscal al revertir la consolidación post-pandemia y no corregir problemas estructurales como una carga tributaria deteriorada -producto de la dualidad económica y el agotamiento de la reforma fiscal- que perpetúa la dependencia del endeudamiento en un contexto de gastos recurrentes crecientes. Esto se agrava al considerar las deficiencias en la formulación del presupuesto, incluyendo la falta de transparencia, la ausencia de una efectiva vinculación Plan-Presupuesto y la no presupuestación completa de gastos, lo que reduce la confiabilidad del instrumento y dificulta la toma de decisiones. Estos problemas asociados con la formulación del presupuesto y la falta de una política de mediano plazo en materia de ingresos y de presupuesto generan que los efectos esperados sean insuficientes para atender las crecientes necesidades en seguridad y educación, generando faltantes críticos en

¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). Los costos del crimen y la violencia.



programas sociales y pensiones, y reduciendo la capacidad del Estado para garantizar el bienestar de la ciudadanía.