



Informe Estado de la Nación 2025

Investigación

Evolución de la situación fiscal en Costa Rica

Investigadores:
Mauricio Monge
María José Sauma Chacón

San José | 2025



336.2
M743e

Monge, Mauricio

Evolución de la situación fiscal en Costa Rica / Mauricio Monge, María José Sauma Chacón. -- San José, C.R. : PEN, 2025.

1 recurso en línea (38 páginas): archivos de texto PDF, 660 KB

ISBN 978-9930-654-69-9

Investigación para el Informe Estado de la Nación 2025 (no. 31)

1. POLÍTICA FISCAL. 2. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS. 3. REFORMA TRIBUTARIA. I. Sauma Chacón, María José. II. Título.



Información de las personas autoras:

Mauricio Monge. <https://orcid.org/0009-0007-6213-1769>

María José Sauma Chacón. <https://orcid.org/0000-0002-1178-9153>

Esta obra se comparte bajo la licencia
Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual
(CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido,
modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor,
la obra resultante se comparta bajo el mismo tipo de licencia y
no tenga fines comerciales



Índice

Descargo de responsabilidad.....	4
Introducción	4
Las fisuras del avance fiscal en Costa Rica.....	5
Las fisuras en el flujo: los ingresos se desaceleran mientras los gastos crecen...otra vez.....	5
Las fisuras en el stock: la coyuntura macroeconómica explica en gran medida la reducción de la deuda.....	9
Paso clave para ir arreglando las fisuras: mejorar la aplicación y cobertura de la regla fiscal	13
La caída en el gasto social y la subejecución presupuestaria.....	16
El gasto crece, pero el gasto social no	16
La ejecución del presupuesto ha mejorado, pero no lo suficiente	20
El desafío de una bola de nieve	22
Conclusiones	23
Bibliografía.....	25
Anexos.....	26
Anexo 1: Descomposición del balance fiscal y la deuda pública.....	26
Anexo 2: Componentes de los sectores del gasto funcional	28

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2025*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

A más de cinco años de la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y una administración enfocada en la contención del gasto, las cuentas fiscales han demostrado un deterioro en los últimos años: el superávit primario fue de apenas un 0,7% del PIB a mayo de 2025 (versus 1.0% en 2022 y 1.1% en 2023), mientras que la deuda del Gobierno Central se mantiene elevada en 57,1% del PIB.

En esta investigación se muestra que los grandes impactos iniciales de la reforma fiscal se han empezado a difuminar o agotado del todo: los ingresos fiscales no crecen al mismo ritmo que en los últimos años y su aporte a la mejora del balance fiscal ha disminuido. El aporte del crecimiento y la inflación también ha caído, a la vez que el pago de intereses se mantiene elevado. Por lo tanto, el gobierno ha dependido de la contención del gasto para evitar una desmejora mayor en las cuentas fiscales. Sin embargo, los esfuerzos por reducir el gasto han impactado principalmente a los rubros sociales.

La investigación a continuación explora el estado actual del avance fiscal en Costa Rica y los cambios en las dinámicas de gasto del país, tanto desde una perspectiva macroeconómica como desde una perspectiva social. Para ello, se realiza tanto un análisis descriptivo con datos de ingreso, gasto, deuda y presupuesto nacional, como un análisis cuantitativo por medio de estimaciones macroeconómicas.

Esto resulta en la siguiente estructura: en primer lugar, se analiza el avance fiscal en Costa Rica. Esta sección detalla la evolución los ingresos y los gastos, la deuda y sus posibles escenarios, y recomendaciones para que la situación fiscal mejore. En segundo lugar, se analiza el comportamiento del gasto, en particular, del gasto social y las posibles implicaciones

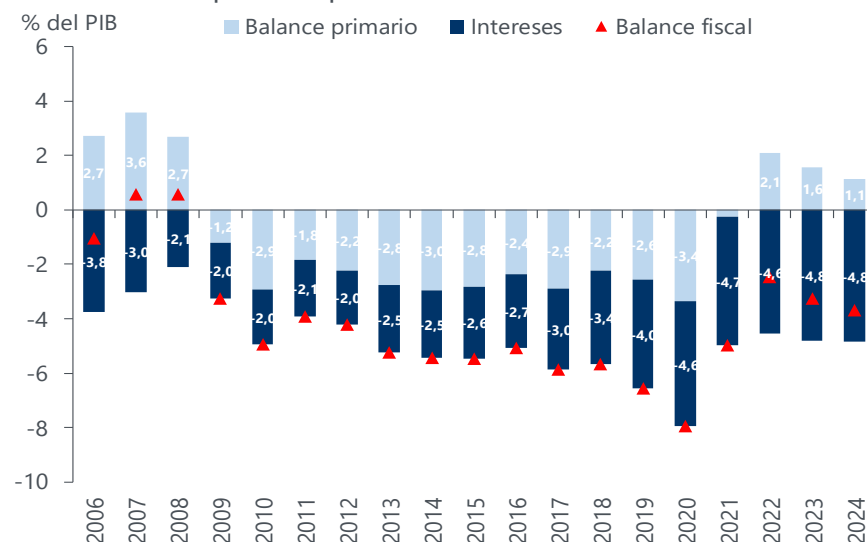
que este puede tener. Por último, el estudio cierra con conclusiones respecto a la política y situación fiscal del país.

Las fisuras del avance fiscal en Costa Rica

Las fisuras en el flujo: los ingresos se desaceleran mientras los gastos crecen...otra vez

Costa Rica ha recorrido un largo camino en su búsqueda de la consolidación y sostenibilidad fiscal. El problema fiscal más reciente, que comenzó a gestarse desde 2009 con la llegada de la crisis financiera global y una política fiscal expansiva para contrarrestar sus efectos internos, fue abordado mediante un importante acuerdo nacional que se consolidó con la reforma fiscal de 2018 (Monge, 2024). Desde su implementación —y con una pandemia de por medio—, las finanzas públicas experimentaron una mejora significativa: el balance primario (la diferencia entre ingresos y gastos sin intereses) pasó de ser negativo a positivo (gráfico 1), lo cual, en teoría, permitiría no solo reducir el pago de intereses¹, sino también desacelerar el crecimiento de la deuda.

Gráfico 1
Balance fiscal por componente

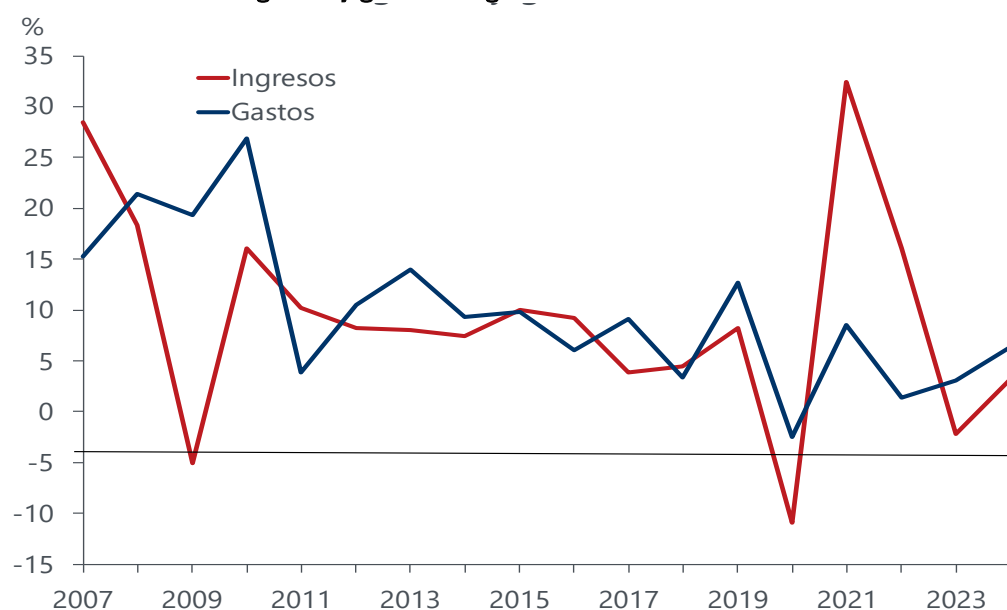


Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

¹ Al no necesitar endeudarse para cubrir sus gastos operativos, el gobierno puede utilizar esos recursos excedentes para pagar parte o la totalidad de los intereses de la deuda existente, lo que frena el crecimiento del endeudamiento. Esto mejora la confianza de los mercados, reduce las tasas de interés exigidas por los inversionistas y evita el efecto “bola de nieve” de la deuda, donde se pide prestado para pagar intereses, generando aún más deuda. Con el tiempo, esta disciplina fiscal reduce el peso de la deuda sobre el PIB, estabiliza las finanzas públicas y disminuye progresivamente la carga de intereses.

Sin embargo, la teoría ha chocado con la realidad, y este avance fiscal muestra ahora fisuras que, de no resolverse (en lugar de simplemente cubrirse), podrían llevar al país a una situación similar a la de antes de 2018 en los próximos años. El deterioro del superávit primario desde 2022 no debería tomarse como una situación únicamente circunstancial, en especial si se consideran las dinámicas subyacentes: en el último bienio, los ingresos tributarios han crecido por debajo de su promedio entre 2010 y 2019, mientras que los gastos, que se habían desacelerado, repuntaron considerablemente en 2023 y 2024 (gráfico 2).

Gráfico 2
Crecimiento de los ingresos y gastos del gobierno central



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

Si bien el aumento del gasto no debería tener, en sí mismo, una connotación negativa —pues un mayor gasto de capital podría traducirse en un mayor dinamismo económico, y las transferencias corrientes representan apoyos y subsidios para personas en situación de vulnerabilidad económica o social—, dicho aumento, en un contexto de menor dinamismo en los ingresos, debería ser motivo de alarma, ya que disminuye el balance fiscal del gobierno.

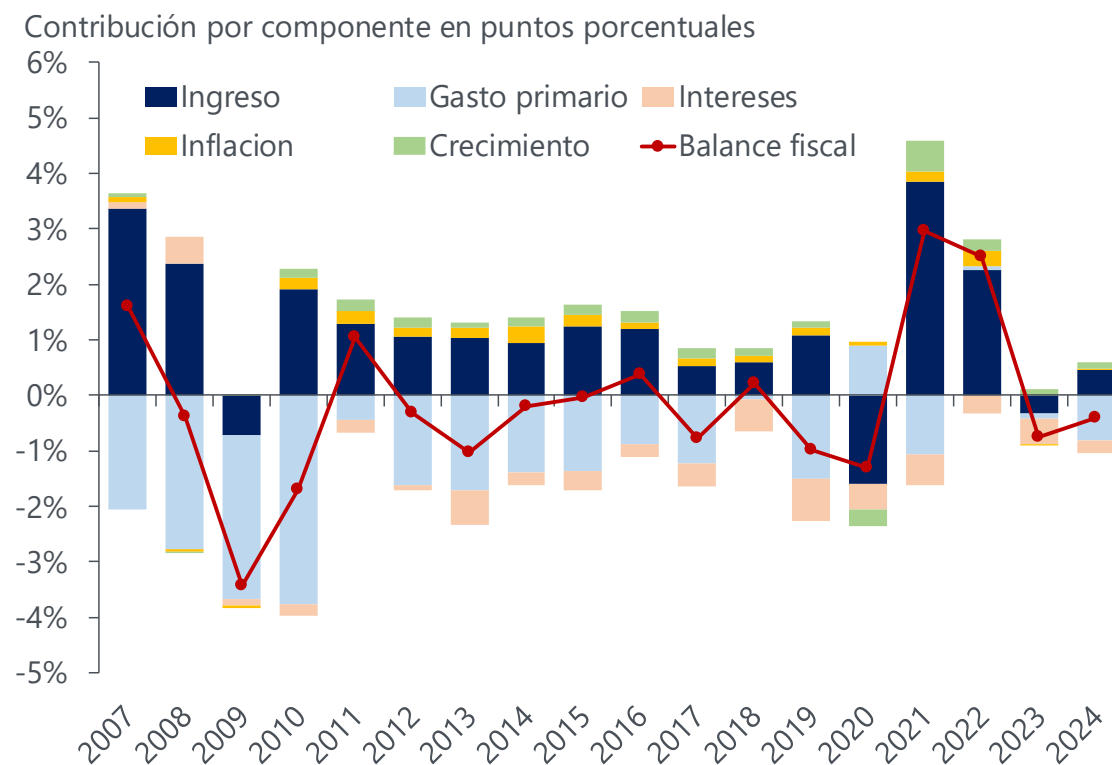
Para analizar en mayor detalle el comportamiento de las cifras fiscales, es importante analizar el impacto de las variables macroeconómicas y fiscales sobre el balance fiscal, debido a que pueden reflejar fenómenos coyunturales y estructurales. Para ello, se hace uso de la siguiente ecuación (anexo 1 para su derivación):

$$\Delta fb_t = \Delta t_t - \Delta g_t - \Delta int_t - \frac{\pi_t + \pi_t \delta_t}{(1 + \pi_t + \delta_t + \pi_t \delta_t)} fb_{t-1} - \frac{\delta_t}{(1 + \pi_t + \delta_t + \pi_t \delta_t)} fb_{t-1} \quad (1)$$

La ecuación muestra el cambio interanual en el balance fiscal del gobierno como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Δt_t , Δg_t , Δint_t son el efecto de los ingresos, gastos primarios, e intereses sobre el balance fiscal, respectivamente. En tanto, $\frac{\pi_t + \pi_t \delta_t}{(1 + \pi_t + \delta_t + \pi_t \delta_t)}$ representa el impacto por inflación π_t y $\frac{\delta_t}{(1 + \pi_t + \delta_t + \pi_t \delta_t)}$ el impacto del crecimiento de la economía δ_t .

Al hacer uso de esta descomposición, es posible notar que la pérdida de dinamismo en los ingresos es lo que explica el deterioro del balance fiscal más allá del comportamiento del gasto y de otras variables macroeconómicas claves como el crecimiento de la economía y la inflación, ya que el aporte de los ingresos a la mejora de las finanzas públicas ha sido considerablemente menor en comparación con las últimas décadas (gráfico 3).

Gráfico 3
Descomposición de los cambios en el balance fiscal

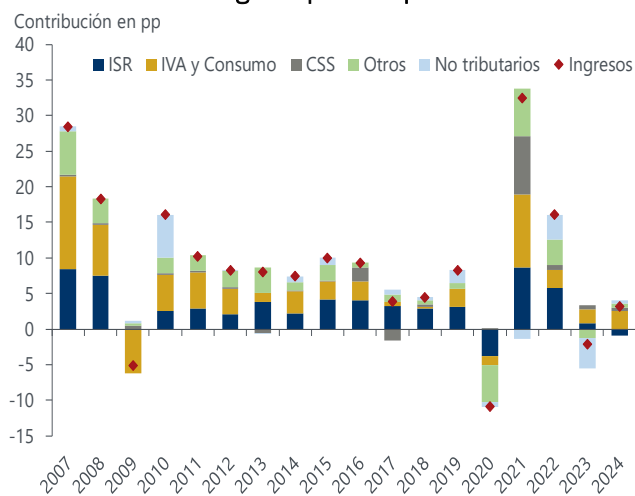


Fuente: Elaboración propia.

El impuesto sobre los ingresos y utilidades —que representa más de un tercio de los ingresos del gobierno y explica en parte la pérdida de dinamismo de los ingresos— registró su primera contracción en 2024, un fenómeno que solo se había observado durante la crisis financiera de 2008-2009 y la pandemia de Covid-19. Una de las posibles razones a nivel macroeconómico de la contracción en esta categoría es el comportamiento del tipo de cambio.

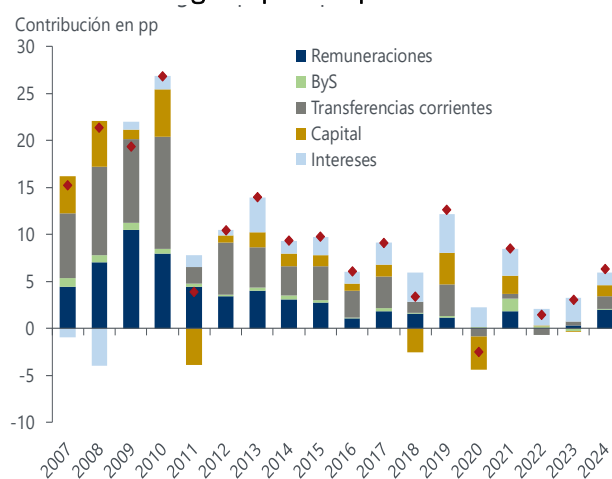
Una fuerte apreciación del colón reduce el impuesto sobre la renta y las utilidades que recibe el gobierno porque muchas empresas exportadoras y sectores clave generan sus ingresos en dólares, pero deben pagar impuestos en colones. Cuando el colón se aprecia, esos ingresos en dólares valen menos en colones al momento de convertirlos, lo que reduce las utilidades contables en colones y, por tanto, disminuye la base imponible sobre la cual se calcula el impuesto. Además, las ganancias cambiarias también se ven afectadas negativamente, y en algunos casos pueden convertirse en pérdidas contables, afectando aún más los ingresos fiscales.

Gráfico 4
Crecimiento del ingreso por componente



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

Gráfico 5
Crecimiento del gasto por componente



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

Por su parte, los gastos del gobierno central han venido en aumento desde 2022 por el incremento del gasto corriente en remuneraciones y transferencias, así como en gasto de capital. Además, la carga por intereses como porcentaje del PIB (es decir, de lo que el país genera en un año determinado) se ha mantenido constante desde 2020 y en su nivel más alto desde 2006.

Usando el método propuesto y las mismas proyecciones del Ministerio de Hacienda en el Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2025-2030, se estima que esa dinámica en los ingresos y gastos se mantendrá en los siguientes años (cuadro 1). El aporte al mejoramiento de las finanzas públicas será menor cuando se compara con los años anteriores². Asimismo, el mayor incremento de los gastos empeorará el balance fiscal, a pesar de que el Ministerio prevé un menor pago de intereses como porcentaje del PIB en los siguientes años.

Cuadro 1

Contribución promedio al balance fiscal por componente (Porcentaje del PIB)

Componente	2010- 2019	2021- 2024	2025- 2030
Ingreso	1,1	1,6	0,9
Gasto primario	-1,4	-0,5	-0,7
Intereses	-0,4	-0,4	-0,1
<i>Política fiscal</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,1</i>
Inflación	0,2	0,1	0,1
Crecimiento	0,2	0,3	0,1
Cambio en el balance fiscal	-0,3	1,1	0,3

Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

Las fisuras en el stock: la coyuntura macroeconómica explica en gran medida la reducción de la deuda

La subsección anterior muestra solo una cara de la moneda: el flujo en un año determinando. Pero el análisis de las finanzas públicas requiere además mirar el stock de deuda, un factor clave a la hora de evaluar la sostenibilidad de la política fiscal.

Para ello, los cambios en la deuda pública como porcentaje del PIB se pueden descomponer de la siguiente manera (anexo 1 para su derivación):

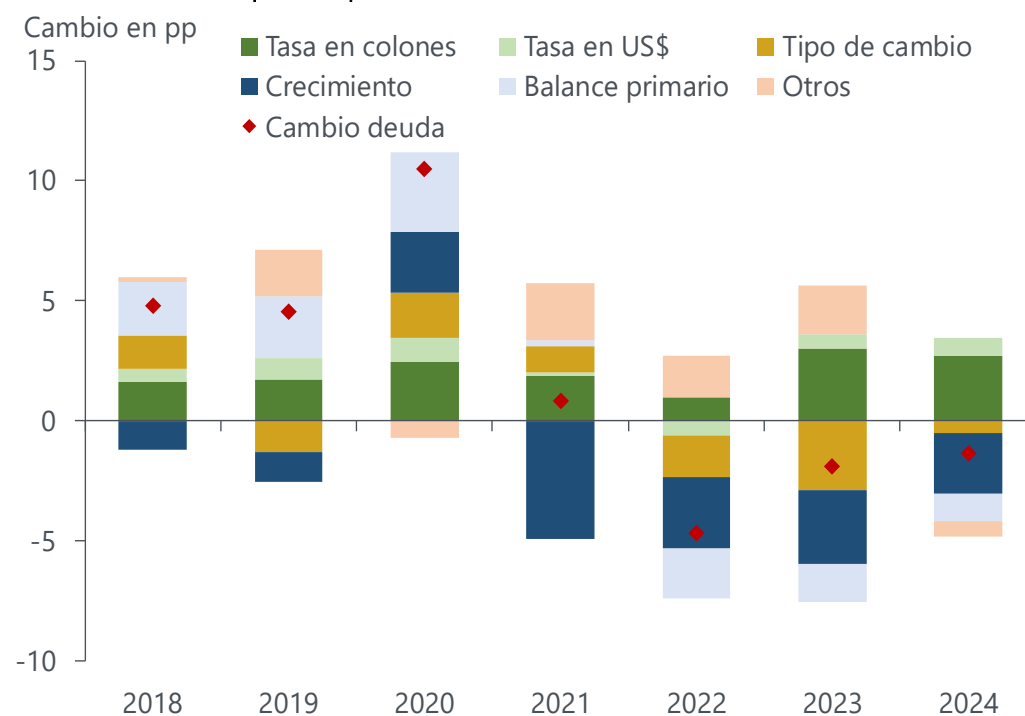
$$d_t = \left(\frac{(1-\alpha_{t-1})(1+r_t^d)}{(1+\delta_t)} + \frac{\alpha_{t-1}(1+r_t^f)(1+\varepsilon_t)}{(1+\delta_t)} \right) d_{t-1} - pb_t \quad (2)$$

² Dada la reciente revisión a la baja de las proyecciones de crecimiento 2025-2026 por parte del Banco Central, es posible que el impacto de los ingresos y crecimiento 2025-2030 este sobrestimado marginalmente.

Esta ecuación explica que la deuda como porcentaje del PIB, d_t , depende del crecimiento de la economía δ_t , la tasa de interés real en colones r_t^d y dólares r_t^f de la deuda, el tipo de cambio ε_t , la proporción de la deuda en dólares α_{t-1} , el stock de deuda anterior d_{t-1} , y el balance primario pb_t .

Costa Rica ha logrado bajar su deuda pública (como porcentaje del PIB) de 67,7% en 2021 a 59,8% en 2024. A partir de la ecuación anterior, se puede observar cómo la reducción en la deuda está muy relacionada a factores coyunturales como el crecimiento de la economía y la evolución del tipo de cambio, más que a la mejora en el balance primario. El Gráfico 6 muestra cómo cada componente de la deuda ha aportado a su evolución desde 2018. Lo primero que llama la atención es el cambio en la tendencia en el balance primario, algo ya comentado en la subsección anterior. Desde 2021, este ha aportado a la reducción en la deuda pública en 4,5 puntos del PIB en total. No obstante, su peso en la reducción de la deuda ha ido disminuyendo, debido a los factores previamente mencionados.

Gráfico 6
Cambio en la deuda por componente



Fuente: Elaboración propia.

A la vez, el aporte del tipo de cambio a la evolución de la deuda también cambió su tendencia desde 2022, asociado con la apreciación de la moneda observada en los últimos dos años. Este componente ha aportado 4,1 puntos del PIB en total a la reducción de la deuda desde 2021. Sin embargo, lo más llamativo es el aporte del crecimiento de la economía, el cual fue de 13,5 puntos del PIB en total entre 2021 y 2024, más del doble que los componentes anteriores.

El resultado anterior refleja varias problemáticas. Por un lado, dado el alto nivel de dolarización de la deuda (cerca al 40% del total), la volatilidad del tipo de cambio es un arma de doble filo. Si bien la apreciación ha permitido una mayor reducción de la deuda, un cambio abrupto hacia el alza en el tipo de cambio podría revertir parte de la reducción de la deuda. Por otro lado, la reducción observada en los últimos años en el balance primario (la única variable que el Gobierno puede controlar) es un indicador que requiere mayores esfuerzos en materia fiscal para bajar la deuda a niveles prudentes, los cuales se discuten más adelante.

Si bien la tendencia de la deuda es hacia la baja, existen factores que podrían dificultar que siga disminuyendo los ritmos previstos. Esto dado a que la dinámica de la deuda pública es afectada por diversas variables, y las proyecciones están sujetas a incertidumbre. Para analizar esto, se modelan diferentes escenarios considerando shocks (o desviaciones de su valor esperado) sobre las variables que afectan la dinámica de la deuda (segunda ecuación), para ver el impacto que tendrían sobre su trayectoria. Estos escenarios alternativos indican cuán sensible es la dinámica de la deuda a shocks sobre las variables económicas.

Partimos de un escenario base usando las proyecciones del consenso de economistas publicado por Focus Economics³ cada mes, con excepción de las tasas de interés reales, las cuales son proyecciones propias basadas en relaciones económicas y supuestos económicos hacia el futuro, y las proyecciones de inflación de EEUU (tomadas del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional, FMI):

³ Focus Economics es un *think tank* internacional de economía. Es una institución especializada en proyecciones macroeconómicas, y tiene clientes tanto del sector privado como del sector público e internacional, tales como el Banco Central Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 2
Proyecciones del escenario base

	2025	2026	2027	2028	2029
Variación del tipo de cambio (%, + = depreciación)	-1,7	2,0	3,9	2,0	2,0
Crecimiento (%)	3,5	3,3	3,2	3,1	3,2
Balance primario (% del PIB)	1,4	1,4	1,6	1,9	1,8
Inflación doméstica (%)	1,7	2,4	2,6	2,7	2,7
Inflación EEUU (%)	3,0	2,5	2,1	2,2	2,2

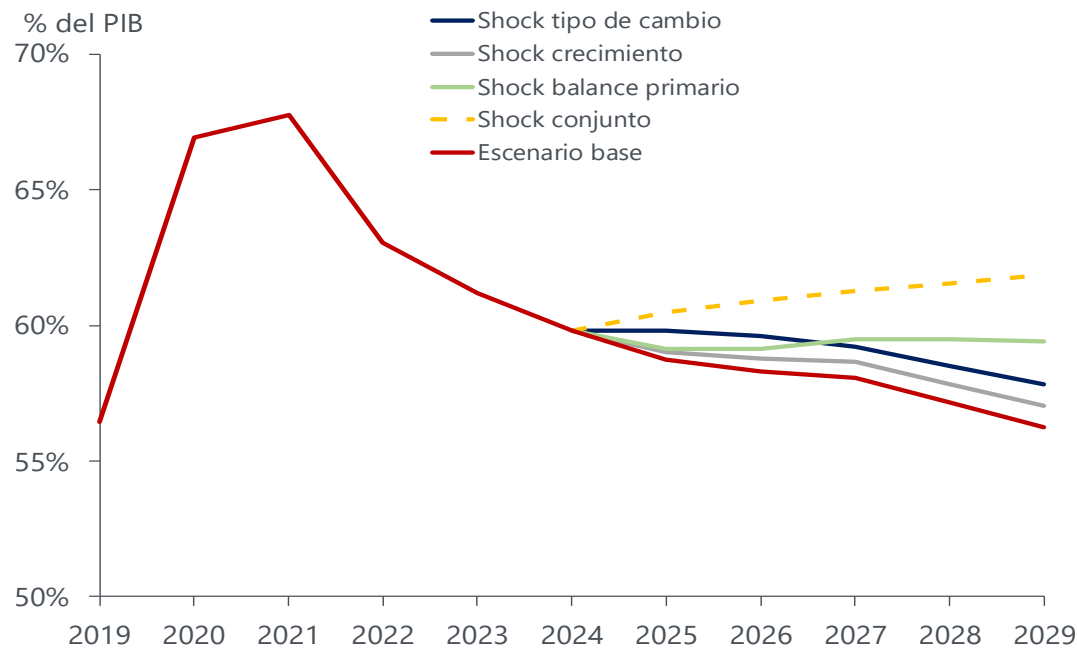
Fuente: Elaboración propia con datos de FMI, Consensus de Focus Economics y estimaciones propias.

A continuación, se presentan los escenarios alternativos:

- **Shock de tipo de cambio:** una depreciación sostenida del 3% del tipo de cambio en 2025-2029.
- **Shock de crecimiento:** crecimiento promedio del 3% en 2025-2029.
- **Shock de balance primario:** balance primario del 10% en 2025-2029.
- **Shock conjunto:** todos los anteriores.

El gráfico 7 muestra los principales resultados. Por un lado, la deuda presenta una tendencia decreciente en el escenario base, aunque las reducciones son menores respecto a años anteriores. Sin embargo, una depreciación constante de la moneda llevaría la deuda cerca del 60% del PIB, lo que pondría las restricciones más severas al gasto de acuerdo con la regla fiscal. En tanto, una leve reducción del crecimiento económico tendría un efecto moderado sobre la deuda. Especial atención requiere el impacto de un menor balance primario en los siguientes años, el cual prácticamente estancaría la deuda cerca del 60% del PIB.

Gráfico 7
Escenarios de la deuda



Fuente: Elaboración propia.

Paso clave para ir arreglando las fisuras: mejorar la aplicación y cobertura de la regla fiscal

En el contexto costarricense, ante una desaceleración de los ingresos, la robustez de los gastos, y el largo proceso que conlleva la aprobación de una reforma fiscal, la regla fiscal sigue siendo clave en los próximos años como principal herramienta para arreglar las fisuras fiscales, dado que la reforma tributaria ha alcanzado ya su límite en términos de recaudación adicional (Monge, 2024).

Las reglas fiscales son clave en la gestión del gasto público. Como señalan Ardanaz, Cavallo e Izquierdo (2023), estas reglas buscan evitar que el gasto público siga el ciclo económico, y contribuyen a corregir desequilibrios estructurales al estabilizar la relación deuda/PIB. Además, permiten contener el gasto durante períodos de bonanza y proteger la inversión pública en tiempos adversos —una función especialmente relevante en América Latina, donde el gasto corriente tiende a crecer en épocas de auge y es difícil de reducir en tiempos de crisis, lo que suele derivar en recortes de inversión-.

La actual regla fiscal es una regla de gasto relativamente sencilla, transparente y con cláusulas de escape y retorno claramente definidas, respaldada por rango legal. No obstante, aún presenta oportunidades de mejora, como las que se exponen a continuación.

- **Ampliar la cobertura institucional**

Inicialmente, la regla cubría una gran parte del sector público, excluyendo solo algunas entidades específicas (como la CCSS para ciertos regímenes, empresas públicas en competencia y Recope en lo relativo a la factura petrolera). Sin embargo, desde su aprobación se han excluido más instituciones, debilitando tanto la credibilidad como la efectividad de la regla. Según Raphael et al. (2023), estas exclusiones redujeron la cobertura del 60% al 45% del gasto total del sector público no financiero (y del 93% al 65% dentro del presupuesto nacional).

El FMI recomienda que, siguiendo el *Government Finance Statistics Manual*, todas las entidades bajo control gubernamental y que no producen bienes o servicios de mercado sean incluidas en la regla fiscal. Las entidades que no cumplan esos criterios deben, al menos, ser monitoreadas con indicadores de riesgo fiscal. Además, se sugiere avanzar hacia la inclusión de gobiernos locales y la CCSS, aunque esto pueda enfrentar resistencia política a corto plazo. Mientras tanto, la Contraloría y el Ministerio de Hacienda podrían implementar mecanismos de monitoreo, informes de riesgo fiscal y proyecciones de largo plazo para gasto en salud y pensiones.

- **Aplicación agregada de la regla fiscal**

Raphael et al. (2023) señalan que la fragmentación presupuestaria ha obstaculizado la implementación de la regla fiscal. En lugar de aplicarse al conjunto del sector público no financiero (SPNF), esta se ha ejecutado a nivel institucional, lo que ha dificultado la provisión de servicios básicos en algunos casos.

La recomendación es aplicar la regla a nivel agregado, abarcando todas las instituciones descentralizadas. Para la evaluación del cumplimiento ex post, se sugiere comparar el gasto ejecutado (que refleja la dinámica de deuda) con el presupuesto inicial, ajustado por la

estimación del gasto financiado externamente. Esta práctica mejoraría la coherencia presupuestaria y fortalecería el vínculo entre cumplimiento fiscal y sostenibilidad.

- **Establecer un ancla fiscal de mediano plazo**

Las mejores prácticas internacionales indican que las reglas fiscales deben complementarse con un ancla de mediano plazo, habitualmente expresada como un límite de deuda pública sobre el PIB. Según Ardanaz et al. (2023), es necesario definir un umbral de deuda sostenible y un nivel "prudente" (más conservador), que permita absorber choques adversos. Una vez definida esta ancla, se deben establecer metas operativas que guíen la deuda hacia ese objetivo. En el caso de Costa Rica, Raphael et al. (2023) estiman el límite de deuda en un rango de 65%-70% del PIB, y un nivel prudente entre 35%-50%.

- **Reactivar el Consejo Fiscal**

El cumplimiento de la regla fiscal también depende del papel de las instituciones. En ausencia de sanciones formales por incumplimiento, los incentivos políticos pueden alejarse de la disciplina fiscal, especialmente en contextos favorables. Los consejos fiscales independientes cumplen un rol esencial al evaluar el cumplimiento de las reglas, publicar informes técnicos y emitir alertas públicas que generan presión reputacional sobre los gobiernos. Aunque la reforma de 2018 establecía la creación de un consejo fiscal con cinco miembros (cuatro nombrados por el Ejecutivo y uno por la Asamblea Legislativa), dicho órgano nunca se puso en funcionamiento.

Dada su importancia para reforzar la disciplina fiscal, es urgente que el Ministerio de Hacienda proporcione los recursos técnicos y financieros necesarios para que el consejo fiscal funcione, acceda a la información requerida y pueda comunicar sus evaluaciones de manera oportuna y pública.

La caída en el gasto social y la subejecución presupuestaria

El gasto crece, pero el gasto social no

Si bien el gasto del gobierno central se ha incrementado desde 2022 (gráficos 2 y 4) y el gasto total consolidado también lo ha hecho, si se considera únicamente el componente social de este último, este ha tenido un crecimiento menor al crecimiento económico del país. El gasto público social se define como el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con bienestar social y desarrollo humano⁴. Como se puede observar en el Cuadro 3, el crecimiento real del gasto social en 2023 y 2024 fue menor que el crecimiento del PIB real en esos años.

Cuadro 3

Crecimiento real del gasto total, gasto social y el PIB (%)

Año	Gasto total ^{a/}	Gasto social ^{b/}	PIB
2017	10,1	10,2	4,2
2018	8,8	7,4	2,6
2019	8,1	7,1	2,4
2020	-3,2	-0,2	-4,3
2021	8,3	6,9	7,9
2022	15,3	8,4	4,6
2023	1,6	0,8	5,1
2024	4,8	3,6	4,3

a/ Gasto total consolidado.

b/ Excluye pensiones.

Fuente: elaboración propia con datos del MH y el BCCR.

⁴ De acuerdo con la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, el gasto público social en Costa Rica se compone de los siguientes sectores: educación, salud, protección social (divido en pensiones y asistencia social), vivienda y otros servicios comunitarios, y servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión.

A pesar de que para mantener finanzas públicas saludables no todos los rubros de gasto deberían crecer con la economía, en Costa Rica los rubros que se están afectando son de carácter social, lo que posteriormente puede tener repercusiones sobre el propio crecimiento y recaudación fiscal. En general, poblaciones más educadas y saludables tienden a ser más productivas, lo cual ocasiona que perciban mayores ingresos, y con esto consuman más, paguen más impuestos y dinamicen la economía⁵.

Otra manera de visualizar la reducción del gasto social es por medio de su relación con respecto al PIB, es decir, la producción del país en ese año. En particular, se puede analizar el gasto funcional⁶ como porcentaje del PIB. Al respecto, el gasto público en salud como porcentaje del PIB disminuyó entre 2023 y 2024, alcanzando cifras menores al 6% que le precedían durante la década anterior (cuadro 4). Por otra parte, el rubro en educación se mantuvo en un 5,5% del PIB, el cual es lejano al 8% que establece la Constitución Política de Costa Rica. Asimismo, el gasto en orden público y seguridad y en servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión no tuvo variación con respecto al año anterior, sin embargo, se encuentra en niveles menores que los alcanzados en la década anterior.

Cuadro 4
Gasto funcional del sector público (% del PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Servicios económicos	17,6	17,8	17,5	15,6	14,2	15,2	14,8	14,3
Protección social	6,8	7,0	7,5	8,0	7,8	7,0	7,1	7,4
<i>Pensiones</i>	5,3	5,5	5,8	6,2	6,4	5,7	5,8	6,2
<i>Asistencia social</i>	1,5	1,5	1,6	1,8	1,4	1,2	1,2	1,3
Salud	6,2	6,4	6,4	6,8	6,6	6,0	5,8	5,7
Servicios públicos generales	3,8	4,3	4,9	5,5	5,6	5,4	5,5	5,6
Educación	7,4	7,1	7,0	6,9	6,4	5,6	5,5	5,5

⁵ Existe amplia evidencia de la relación entre el desarrollo social y el crecimiento económico (por ejemplo, Baldacci et al., 2008; Bloom et al., 2020). Intuitivamente, la inversión en educación lleva a mayor logro educativo y habilidades cognitivas, que llevan a las personas a trabajos altamente calificados, donde perciben mayores ingresos (Hanushek y Woßmann, 2010; Grant, 2017). La inversión en salud permite a las personas alcanzar mayores niveles educativos, así como tener productividades mayores (ver Fumagalli et al., 2024). Así mismo, el acceso a vivienda y servicios culturales, recreativos y de religión tienen impacto en la salud, productividad y el acceso a redes (ver OCDE, 2020).

⁶ El gasto funcional es aquel gasto que se agrupa de acuerdo con las diferentes finalidades y propósitos del gasto público. Para más detalle, revisar el anexo 2.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Orden público y seguridad	2,6	2,5	2,4	2,6	2,4	2,1	2,1	2,1
Vivienda y otros servicios comunitarios	2,2	2,3	2,4	2,4	2,3	2,2	2,3	2,1
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

Contario al resto, el gasto en protección social fue el único tipo de gasto funcional que incrementó como porcentaje del PIB tanto en 2023 como en 2024. Este tipo de gasto es particular respecto al resto ya que es el agregado de dos componentes: las pensiones y la asistencia social. En Costa Rica, el componente de pensiones ha representado entre el 78 y 84% del gasto en protección social en las últimas dos décadas. En particular, en 2024 el gasto en pensiones como porcentaje del PIB alcanzó el 6,2%, cifra igual a la alcanzada en 2020 y 2021 cuando se dio una fuga masiva del mercado laboral por motivo de la pandemia de Covid-19. Sin embargo, a diferencia de esos años, en 2024 incrementó el número de personas pensionadas por el cierre de la ventana de tiempo para acceder a la pensión anticipada del IVM⁷ así como el monto de las pensiones después de una revalorización aprobada en 2023⁸. Por otra parte, el gasto en asistencia social como porcentaje del PIB incrementó en 0,1 p.p. con respecto al 2023, pero todavía se encuentra por debajo de sus niveles prepandémicos⁹.

Cuadro 5

Variación del gasto funcional por objeto del gasto. 2023-2024 y 2018-2024

⁷ En 2021 se aplicó una reforma al Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), eliminando la posibilidad de acceder anticipadamente a la pensión. Dicha reforma fue publicada en La Gaceta N°5 del 11 de enero del 2022 y entraría a regir 24 meses posterior a la publicación, quedando en firme el 12 de enero 2024.

⁸ El 27 de octubre de 2023 la Junta Directiva de la CCSS aprobó, en sesión extraordinaria, la revalorización de los montos de pensión del régimen de IVM que se encontraban pendientes del reajuste correspondiente al periodo comprendido entre enero de 2022 y setiembre de 2023. Este ajuste corresponde a las pensiones mayores a la mínima y representa incrementos de hasta el 5,99%.

⁹ Comparar con el nivel prepandémico es más relevante que con los años 2020 y 2021, ya que por concepto de pandemia de Covid-19 se otorgaron algunas ayudas extraordinarias como el Bono Proteger del MTSS.

	Gastos corrientes		Transferencias corrientes		Gasto de capital	
	23-24	18-24	23-24	18-24	23-24	18-24
Educación	4,0	4,9	3,6	-10,9	34,1	-32,1
Salud	4,7	19,5	11,7	6,9	-30,1	20,8
Protección social	10,1	31,9	10,7	33,1	-21,3	-93,2
Vivienda ^{a/}	0,4	20,9	-5,9	5,0	-18,0	17,2
Seguridad ^{b/}	6,6	18,0	6,6	16,1	23,0	-19,1

a/ Vivienda y otros servicios comunitarios.

b/ Orden público y seguridad.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del MH.

Es posible ahondar más el análisis al revisar, no solo la variación del gasto funcional, sino también hacerlo de acuerdo con el objeto del gasto¹⁰, como se presenta en el Cuadro 5. En primer lugar, se puede notar que el estancamiento del gasto en educación se está dando principalmente por una caída en las transferencias corrientes y el gasto en capital. Si bien en el 2024 los gastos corrientes, transferencias corrientes y el gasto en capital en educación tuvieron un incremento interanual de 4,0%, 3,6%, y 34,1%, respectivamente, si se compara con las cifras del 2018, el único rubro que ha aumentado es el de gastos corrientes (4,9%). En cambio, entre esos años, las transferencias corrientes en educación cayeron 10,9% y el gasto en capital en 32,1%. Si se analizan solo las partidas del Ministerio de Educación Pública (MEP), las transferencias corrientes entre 2018 y 2024 disminuyeron en 60,2% y en capital en 34,7%, resultados que van de la mano con recortes en becas¹¹ y centros educativos con órdenes sanitarias¹².

Por otra parte, el gasto en protección social incrementó tanto de 2023 a 2024 como de 2018 a 2024 en los rubros de gastos y transferencias corrientes, pero cayó en ambas comparativas en el gasto de capital, en 21,3% y 93,2%, respectivamente. En particular, si se analiza únicamente el rubro de pensiones, las transferencias corrientes aumentaron 55,2% entre 2018 y 2024,

¹⁰ El clasificador por objeto del gasto es una herramienta de gestión financiera, que consiste en un conjunto de cuentas de gastos, ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio que se esté adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando.

¹¹ En 2024 se recortaron 110.000 becas del programa Avancemos a escolares y colegiales, que, si bien son otorgadas por el IMAS, el MTSS y el MEP otorgan una porción de las transferencias.

¹² Tanto en 2024 como en 2025, 849 centros educativos iniciaron el ciclo lectivo con órdenes sanitarias.

mientras que para la asistencia social cayeron 28,7%. Es decir, el incremento en la población pensionada está poniendo presiones en el gasto, mientras que se recorta la asistencia social para otras poblaciones vulnerables.

Similarmente, los gastos y transferencias corrientes en orden público y seguridad aumentaron en los últimos años, sin embargo, se tuvo una caída significativa en el gasto en capital. En cuanto al gasto en salud, si bien hubo variaciones negativas con respecto al año 2023, sí hubo crecimiento en los tres rubros analizados entre 2018 y 2024, con incrementos en gastos corrientes y de capital cercanos al 20%.

Por último, entre 2023 y 2024 se redujeron las transferencias corrientes y el gasto en capital en vivienda y servicios comunitarios, aunque entre 2018 y 2024, hubo un aumento. Sin embargo, si se analiza únicamente el rubro del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), las transferencias corrientes en este periodo cayeron en un 1,1%, lo cual puede estar relacionado con la reducción en bonos de vivienda otorgados¹³.

La ejecución del presupuesto ha mejorado, pero no lo suficiente

De acuerdo con la Contraloría General de la República, la subejecución del presupuesto público ha sido una característica común a lo largo de los años y a través de diversas administraciones. Una subejecución del presupuesto no necesariamente debe tomarse como algo negativo, pues podría significar que se alcanzaron diferentes metas con menores recursos. Sin embargo, para el caso del país, la subejecución consistente representa problemas de eficiencia y tiene efectos sobre la planificación presupuestaria de los años siguientes, pudiendo generar recortes en entradas necesarias que no fueron cubiertas ese año y agravar brechas existentes.

El cuadro 6 muestra la ejecución presupuestaria de la última década. De primera entrada, es notorio que el presupuesto, en general, se subejecuta. Analizando el gasto social, es notorio que en los últimos dos años su ejecución ha sido mayor que la del gasto total, sin embargo, es importante identificar que se trabaja con presupuestos más pequeños. En particular, entre 2023 y 2024 el presupuesto total se redujo en un 1% en términos nominales, y en 2,7% en

¹³ El Banhvi es la institución encargada de otorgar bonos de vivienda. En el periodo de mayo 2022 a julio 2025, se han otorgado 11.000 viviendas menos que en el mismo periodo de la gestión anterior.

términos reales. Por tanto, parte de las mejoras en la ejecución se podrían explicar por trabajar con rubros relativamente más pequeños.

Siguiendo el caso de los rubros sociales del gasto, en el año 2024 mejoró la ejecución presupuestaria en educación, orden público y seguridad, y servicios recreativos y otros. Para estos, la eficiencia de la ejecución se dio principalmente en torno a las remuneraciones, y las mayores brechas se dieron en el gasto de capital. Es decir, en estos sectores, se está estimando el gasto en remuneraciones de manera apropiada (es posible proyectar cuánto se debe pagar de acuerdo con la población empleada y la escala salarial definida) y, además, se están pagando, de acuerdo con la obligación por ley. Sin embargo, las brechas en el gasto de capital implican que hay rezagos en la inversión en estos sectores, los cuales podrían tener un impacto en el bienestar de las personas y en inversiones futuras¹⁴.

La ejecución del presupuesto en protección social disminuyó con respecto al año anterior, pero se mantiene por encima de la de los ocho años anteriores a ese. La subejecución en vivienda y otros servicios comunitarios alcanzó el punto más bajo de los últimos nueve años, dejando de lado el 2020 donde fue particularmente baja por efectos de la pandemia de Covid-19. En cuanto al gasto en salud, la ejecución mejoró con respecto al 2023, que estuvo por debajo de 90%, sin embargo, no alcanza los niveles prepandémicos.

¹⁴ Por ejemplo, la postergación de la construcción de un hospital puede tener efectos inmediatos en el bienestar de las personas – no pueden atender sus afectaciones de salud pues no hay espacio en otros centros médicos – y en inversiones futuras -la postergación solo hace que la inversión se vuelva más urgente y en años posteriores, de ser necesario el orden de prioridad, otras inversiones se queden por fuera-.

Cuadro 6

Ejecución presupuestaria del sector público consolidado, gasto social y por sector funcional (%)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sector público consolidado	87,0	85,1	85,7	87,1	83,5	88,2	90,1	86,5	89,1
Gasto social (excluye pensiones)	86,7	84,6	84,9	87,7	85,5	88,9	89,0	89,5	89,3
Educación	89,1	88,4	88,1	92,3	92,5	93,4	94,3	95,8	95,9
Protección social	92,5	92,1	91,2	93,2	89,8	93,0	94,9	96,2	95,7
Salud	97,3	94,5	96,8	89,4	68,4	91,1	91,8	87,7	92,8
Orden público y seguridad	92,9	90,4	93,0	94,3	94,0	93,4	93,4	91,5	92,6
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	84,9	73,5	79,3	80,2	76,9	81,7	77,8	85,9	87,7
Vivienda y otros servicios comunitarios	75,6	70,0	73,1	75,2	69,8	76,4	74,9	74,6	72,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CGR.

El desafío de una bola de nieve

Sin lugar a duda, el gasto insostenible es un problema que debe ser intervenido cuanto antes. Sin embargo, el recorte del gasto, en particular, el gasto social y la inversión pública, puede tener efectos a mediano y largo plazo más severos que un déficit presupuestario. El comportamiento actual del gasto en Costa Rica, donde el gasto en capital se redujo, pero el gasto corriente continúa creciendo puede hacer al país retornar a dinámicas de endeudamiento que no necesariamente impactan positivamente el crecimiento económico.

Los recortes en gasto en educación generan desmejoras en un sistema educativo ya de por sí debilitado (PEN, 2023), que pueden tener impactos sobre la fuerza laboral futura y su propia tributación¹⁵, así como la atracción de inversión extranjera directa, de la cual Costa Rica es altamente dependiente¹⁶. Por otra parte, un gasto bajo en orden público y seguridad, al momento de una crisis de homicidios nunca antes vista en el país, puede tener repercusiones

¹⁵ Ver nota al pie 5.

¹⁶ De acuerdo con The FDI Report 2025, de Di Intelligence del conglomerado Financial Times (FT), Costa Rica es el país más dependiente del mundo de inversión extranjera directa de Estados Unidos. Adicionalmente, el régimen especial, que depende ampliamente de la IED, ha sido el motor del crecimiento económico en los últimos tres años.

económicas en Costa Rica a largo plazo, como fugas de capital humano e inversión, adicional al malestar social que pueda generar.

Aunado a esto, el 01 de julio de 2025 el Banco Mundial anunció que Costa Rica, por primera vez, se ubica en el grupo de países de ingreso alto. Esta categorización, entre muchas otras repercusiones, tiene implicaciones sobre el recibo de asistencias técnicas y recursos financieros de instituciones internacionales y demás. En conjunto con el cierre de Usaid y contracción de la asistencia financiera internacional por parte de Estados Unidos hacia el mundo, Costa Rica, país que ha desarrollado proyectos sociales y económicos en conjunto con instituciones internacionales, deberá hacer frente al recorte de estos apoyos. Por ejemplo, al pasar a ser un país de ingreso alto, el país pierde prioridad en el recibo no solo de recursos financieros, pero también de asistencias técnicas, lo que representaría un vacío por llenar, ya sea por el sector público o privado.

Si bien una nueva reforma a los ingresos y gastos es más que necesaria, el contexto político nacional, donde ningún partido pareciera contar con suficiente capital político, se torna inalcanzable; realizar inversiones que tengan impacto a largo plazo resulta esencial en un momento donde hay volatilidad en los mercados internacionales y tensiones sociopolíticas, que están generando reacciones proteccionistas en todo el mundo. Dependiendo de la deuda se vuelve más peligroso, por lo que corregir las fricciones internas debería ser prioridad.

Conclusiones

La presente investigación ha arrojado dos hallazgos fundamentales sobre la situación fiscal del país, los cuales permiten comprender con mayor claridad los desafíos estructurales que enfrenta la política fiscal. En primer lugar, se evidencia el agotamiento del modelo de reforma fiscal implementado en años recientes, el cual ha perdido eficacia para sostener balances fiscales saludables. Esta debilidad se manifiesta en un deterioro progresivo de las finanzas públicas, caracterizado por una reducción en los ingresos fiscales y un aumento sostenido del gasto, lo que limita el margen de maniobra del Estado y podría comprometer su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, el análisis revela una preocupante tendencia en la composición del gasto público. A pesar del incremento general del gasto, se observa una disminución relativa en la inversión en gasto social, un componente esencial para mejorar el bienestar de la población, reducir la desigualdad y fomentar un crecimiento económico más inclusivo y sostenible. Esta despriorización del gasto social podría tener implicaciones negativas en términos de desarrollo humano, cohesión social y productividad futura.

En conjunto, estos resultados subrayan la necesidad urgente de replantear el marco fiscal vigente, no solo para fortalecer los ingresos y controlar el gasto, sino también para reorientar el uso de los recursos públicos hacia áreas estratégicas que impulsen el desarrollo económico y social del país. Solo mediante una reforma integral, que combine sostenibilidad fiscal con equidad y eficiencia en el gasto, será posible enfrentar los retos estructurales actuales y construir una senda de crecimiento más robusta y equitativa.

Bibliografía

- Ardanaz, M; Cavallo, E; Izquierdo, A. (2023). Research insights: How can policymakers make fiscal rules more effective? Inter-American Development Bank.
<http://dx.doi.org/10.18235/0004807>
- Baldacci, Emanuele; Clements, Benedict; Gupta, Sanjeev; Cui, Qiang. (2008). Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries. *World Development*. 36(8): Agosto 2008, 1317-1341.
- Bloom, David; Khoury, Alexander; Kufenko, Vadim; Prettnner, Klaus. (2020). Spurring economic growth through human development: research results and guidance for policymakers. Program on the Global Demography of Aging at Harvard University. PGDA Working Paper No. 183: Febrero 2020.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). Costa Rica Technical Assistance Report: Sovereign Asset And Liability Management: Scoping Mission. Junio 2023
- Fumagalli, Elena; Pintor, M. Pinna; Suhrcke, Marc. (2024). The impact of health on economic growth: A narrative literature review. *Health Policy*. 143: Mayo 2024, 105039.
- Grant, Catherine. (2017). The Contribution of Education to Economic Growth. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Hanushek, Eric A.; Wößmann, Ludger. (2010). Education and Economic Growth. Peterson, Penelope; Baker, Eva; McGaw, Barry. *International Encyclopedia of Education*. Oxford: Elsevier, 2, 245-252.
- Monge, M. (2024). Análisis de las finanzas públicas a 5 años de la reforma fiscal. Programa Estado de la Nación. San Jose, Costa Rica. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9753>
- OCDE. (2020). Housing and Inclusive Growth. Paris: OECD Publishing.
- Programa Estado de la Nación. (2023). Noveno Estado de la Educación 2023. San José: CONARE – PEN.
- Raphael, W; Alonso, V; Garcia-Macia, D; Herrero, C. (2023). Costa Rica: Technical Assistance Report-Upgrading the Rule-Based Fiscal Framework. (IMF Country Report No. 23/097). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400235016.002>

Anexos

Anexo 1: Descomposición del balance fiscal y la deuda pública

Las derivaciones de las ecuaciones empleadas para descomponer el balance fiscal y la deuda pública en sus componentes son derivaciones algebraicas que utilizan identidades macroeconómicas. Al depender de identidades macroeconómicas únicamente, su derivación no se considera de autoría particular. A continuación, se presentan las derivaciones de estas ecuaciones:

• Descomposición del balance fiscal

Defínase el balance fiscal FB_t como la diferencia entre ingresos T_t y gasto primario G_t más intereses INT_t :

$$FB_t \equiv T_t - G_t - INT_t \quad (1)$$

Dividiendo (1) por el PIB nominal $P_t Y_t$ y tomando la diferencia respecto a un periodo atrás $t - 1$, donde P_t representa el índice de precios, y Y_t el PIB real, obtenemos el cambio interanual en el balance fiscal como porcentaje del PIB:

$$\frac{FB_t}{P_t Y_t} - \frac{FB_{t-1}}{P_{t-1} Y_{t-1}} \equiv \Delta \frac{FB_t}{P_t Y_t} \equiv \frac{T_t - G_t - INT_t}{P_t Y_t} - \frac{T_{t-1} - G_{t-1} - INT_{t-1}}{P_{t-1} Y_{t-1}} \quad (2)$$

Defínase $Y_t \equiv Y_{t-1}(1 + \delta_t)$ $P_t \equiv P_{t-1}(1 + \pi_t)$ (2.1) con δ_t la tasa de crecimiento y π_t la tasa de inflación.

Usando (2.1) en (2) y reorganizando los términos se obtiene:

$$\Delta \frac{FB_t}{P_t Y_t} = \frac{(T_t - T_{t-1})}{P_t Y_t} - \frac{(G_t - G_{t-1})}{P_t Y_t} - \frac{(INT_t - INT_{t-1})}{P_t Y_t} - \frac{(\pi_t + \delta_t + \pi_t \delta_t)}{(1 + \pi_t + \delta_t + \pi_t \delta_t)} \frac{FB_{t-1}}{P_{t-1} Y_{t-1}} \quad (3)$$

Definiendo $\frac{X_t}{Y_t P_t} \equiv x_t$ como la proporción de X_t respecto al PIB nominal, se obtiene:

$$\Delta fb_t = \Delta t_t - \Delta g_t - \Delta int_t - \frac{\pi_t + \pi_t \delta_t}{(1 + \pi_t + \delta_t + \pi_t \delta_t)} fb_{t-1} - \frac{\delta_t}{(1 + \pi_t + \delta_t + \pi_t \delta_t)} fb_{t-1} \quad (4)$$

Donde Δt_t , Δg_t , Δint_t son el efecto de los ingresos, gastos primarios, e intereses como % del PIB sobre el balance fiscal, respectivamente. En tanto, $\frac{\pi_t + \pi_t \delta_t}{(1 + \pi_t + \delta_t + \pi_t \delta_t)}$ representa el impacto por inflación y $\frac{\delta_t}{(1 + \pi_t + \delta_t + \pi_t \delta_t)}$ el impacto por crecimiento.

- **Descomposición de la deuda pública**

La deuda pública se puede expresar de la siguiente manera:

$$D_t \equiv D_t^d + e_t D_t^f \quad (5)$$

Donde D_t es la deuda total, D_t^d y D_t^f corresponden a la deuda en colones y en dólares, respectivamente, y e_t es el tipo de cambio. Asimismo, la deuda pública actual, es una función de la deuda anterior, la tasa de interés pactada i_t^* , y el balance primario $G_t - I_t$:

$$D_t^d + e_t D_t^f \equiv D_{t-1}^d + i_t^d D_{t-1}^d + D_{t-1}^f e_t + i_t^f D_{t-1}^f e_{t-1} + G_t - I_t \quad (6)$$

El tipo de cambio e_t depende del tipo de cambio anterior y de una tasa de variación ε_t . Usando esto en (6) y reordenando sus términos se obtiene:

$$D_t = (1 + i_t^d) D_{t-1}^d + (1 + i_t^f)(1 + \varepsilon_t) e_{t-1} D_{t-1}^f + G_t - T_t \quad (7)$$

Dividiendo (7) por el PIB nominal $P_t Y_t$ y haciendo uso de (2.1) se obtiene:

$$d_t = \frac{(1 + i_t^d)}{(1 + \delta_t)(1 + \pi_t)} d_{t-1}^d + \frac{(1 + i_t^f)(1 + \varepsilon_t)}{(1 + \delta_t)(1 + \pi_t)} d_{t-1}^f - pb_t \quad (8)$$

Haciendo uso de la ecuación de Fisher (que define la tasa de interés real como la tasa de interés nominal descontada por inflación $\frac{1+i}{1+\pi} \equiv 1+r$) en la ecuación (8), y definiendo $e_t D_t^f \equiv \alpha_t D_t$, donde α_t representa la proporción de la deuda en dólares, se obtiene:

$$d_t = \left(\frac{(1 - \alpha_{t-1})(1 + r_t^d)}{(1 + \delta_t)} + \frac{\alpha_{t-1}(1 + r_t^f)(1 + \varepsilon_t)}{(1 + \delta_t)} \right) d_{t-1} - pb_t \quad (9)$$

Anexo 2: Componentes de los sectores del gasto funcional

El Ministerio de Hacienda define el clasificador funcional como un instrumento que identifica y agrupa las finalidades o propósitos del gasto público, de acuerdo con la clase de servicios que prestan las instituciones públicas a las personas habitantes del país, tanto individual como colectivamente.

Las divisiones por propósitos del gasto se especificaron de acuerdo con las diez divisiones principales del clasificador funcional del Fondo Monetario Internacional¹⁷. Estas divisiones son:

- Servicios públicos generales.
- Defensa.
- Orden público y seguridad.
- Asuntos económicos.
- Protección del medio ambiente.
- Vivienda y servicios comunitarios.
- Salud.
- Actividades recreativas, cultura y religión.
- Educación.
- Protección social.

La primera división, servicios públicos generales, incluye el gasto en todos los órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores, ayuda económica exterior, servicios generales, investigación básica, investigación y desarrollo relacionados con los servicios públicos generales, transacciones de la deuda pública, y transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno. La segunda división, defensa, se relaciona con el gasto asociado a la defensa militar y civil; Costa Rica, al no tener ejército, no incluye este sector en sus categorías de gasto funcional.

La división de orden público y seguridad incluye los servicios de policía, de protección contra incendios, los tribunales de justicia, las prisiones y la investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad. La división de asuntos económicos se refiere al gasto en todos los asuntos económicos, comerciales y laborales en general, la agricultura, silvicultura, pesca y caza, los combustibles y energía, minería, manufacturas y construcción, transporte,

¹⁷ Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (2014). Disponible en https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf

comunicación, otras industrias, y la investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos.

La quinta división, protección del medio ambiente, incluye la ordenación de desechos y aguas residuales, la reducción de la contaminación, la protección de la diversidad biológica y del paisaje, la investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente, y el gasto en cambio climático. La siguiente, de vivienda y servicios comunitarios, incluye el gasto en urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público y la investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios.

La división de salud incluye el gasto en productos, útiles y equipo médicos, servicios para pacientes externos, servicios hospitalarios, servicios de salud pública y la investigación y desarrollo relacionados con la salud. La de actividades recreativas, cultura y religión incluye los servicios recreativos y deportivos, los servicios culturales, los servicios de radio y televisión y servicios editoriales, los servicios religiosos y otros servicios comunitarios, y la investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y religión.

La división de educación incluye el gasto en enseñanza preescolar y enseñanza primaria, enseñanza secundaria, enseñanza postsecundaria no terciaria, enseñanza terciaria, enseñanza no atribuible a ningún nivel, servicios auxiliares de la educación, y la investigación y desarrollo relacionados con la educación. Por último, la división de protección social incluye las coberturas por enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites, familia e hijos, desempleo, vivienda, exclusión social y la investigación y desarrollo relacionados con la protección social.

Cabe destacar que estas categorías siguen pudiendo ser divididas por objeto del gasto, es decir, una división de gasto por función puede luego ser dividida en remuneraciones, servicios, materiales y suministros, intereses y comisiones, bienes duraderos, transferencias corrientes, transferencias de capital y cuentas especiales.

Adicionalmente, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda de Costa Rica publica año con año las instituciones que considera dentro cada división del gasto funcional, lo que permite identificar el gasto total por rubro. El cuadro A1 presenta las instituciones que componen los diferentes sectores del gasto funcional.

Cuadro A1

Composición institucional de los sectores del gasto funcional

1 Servicios Públicos Generales

<i>1.1 Asuntos ejecutivos, financieros, fiscales y exteriores</i>	
Ministerio de Hacienda	MHD
Ministerio de la Presidencia	MP
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	RE
Presidencia de la República	Prerep
<i>1.2 Asuntos legislativos</i>	
Asamblea Legislativa	Asamblea
Contraloría General de la República	CGR
Defensoría de los Habitantes de la República	Defensoría
<i>1.3 Servicios generales</i>	
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	INEC
Junta Administrativa del Registro Nacional ¹	Registro
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Mideplan
Tribunal Registral Administrativo ¹	TRA
<i>1.4 Investigación y desarr. relac. con los serv. púb. generales</i>	
Academia Nacional de Ciencias	Ciencias
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas	Conicit
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	Micitt
<i>1.5 Transacciones de la deuda pública</i>	
Servicio de la Deuda Pública	Deuda
<i>1.6 Servicios electorales y otros serv. púb. gen. no espec.</i>	
Tribunal Supremo de Elecciones	TSE

2 Orden Público y Seguridad

2.1 Servicios de policía

Fondo Especial del Servicio Nacional de Guardacostas ¹	Guardacostas
---	--------------

Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería ¹	Jadgme
--	--------

2.2 Justicia

Dirección Nacional de Notariado ¹	Dirnn
--	-------

Ministerio de Justicia y Paz	Mjusti
------------------------------	--------

Poder Judicial	Judicial
----------------	----------

2.3 Centros de reclusión

Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisiciones de Bienes ¹	Pcons
---	-------

Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social ²	Mj Prog Violencia
--	----------------------

2.4 Protección contra incendios y otros eventos

Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	BCBCR
---	-------

2.5 Orden público y seguridad no especificada

Instituto Costarricense sobre Drogas ¹	ICD
---	-----

Ministerio de Gobernación y Policía	MGOBER
-------------------------------------	--------

Ministerio de Seguridad Pública	MSP
---------------------------------	-----

	Emergencias
--	-------------

Sistema de emergencias 9-1-1	911
------------------------------	-----

Agencia de Protección de Datos de los Habitantes ¹	Prodhab
---	---------

3 Asuntos Económicos

3.1 Asuntos económicos, comerciales y laborales en general

Banco Central de Costa Rica	BCCR
-----------------------------	------

Banco Crédito Agrícola de Cartago ³	BCAC
--	------

Banco de Costa Rica	BCR
---------------------	-----

Banco de Costa Rica-Pensión Operadora de Planes de Pensiones	
--	--

Complementaria S.A.	BCR-PP
---------------------	--------

Banco Nacional de Costa Rica	BNCR
------------------------------	------

Banco Nacional-Vital Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A.	BNCR-OPC
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	BPDC
Consejo de Salud Ocupacional	CSO
Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	Conassif
Consejo Rector de Banca y Desarrollo	CRBD
Ente Costarricense de Acreditación	ECA
Gestión Cobro Grupo ICE S.A. ⁴	ICE-G Cobro
INS Servicios S.A. ⁵	INS Servicios
INS Valores Puesto de Bolsa S.A. ⁵	INS-VAL
INS Pensiones Operadora de Pensiones Complementarias S.A. ⁵	INS-SAFI
Instituto Nacional de Seguros	INS
Laboratorio Costarricense de Metrología	Lacomet
Ministerio de Comercio Exterior	Comex
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	MEIC
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	MTSS
Operadora de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.	BPDC-OPC
Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la CCSS S.A.	OPC-CCSS
Superintendencia General de Entidades Financieras	Sugef
Superintendencia General de Pensiones	Supen
Superintendencia General de Seguros	Sugese
Superintendencia General de Valores	Sugeval
<i>3.2 Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza</i>	
Consejo Nacional de Clubes 4-S ¹	Clubes 4-S
Consejo Nacional de Producción	CNP
Corporación Ganadera ⁶	Corfoga
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal ¹	Fonafifo

Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Incopesca
Instituto de Desarrollo Rural	Inder
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria	INTA
Ministerio de Agricultura y Ganadería	MAG
Oficina Nacional de Semillas	ONS
Oficina Nacional Forestal ⁴	Onafo
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	Pima
Servicio Fitosanitario del Estado ¹	Sfitosa
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	Senara
Servicio Nacional de Salud Animal ¹	Senasa
<i>3.3 Combustibles y energía</i>	
Comisión de Energía Atómica de Costa Rica	CEA
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	CNFL
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	ESPH
Empresa Hidroeléctrica los Negros S.A. ⁶	EhIn S.A.
Instituto Costarricense de Electricidad (Energía)*	Ice(Energ)
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago	Jasec
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	Recope S.A.
<i>3.5 Transporte</i>	
Consejo de Seguridad Vial ¹	Cosevi
Consejo de Transporte Público ¹	CTP
Consejo Nacional de Concesiones ¹	CNC
Consejo Nacional de Vialidad ¹	Conavi
Consejo Técnico de Aviación Civil ¹	CTAC
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	Incofer
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Incop
Junta Administrativa Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Japdeva

Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Mopt
<i>3.6 Comunicaciones</i>	
Correos de Costa Rica S. A.	Correos
Instituto Costarricense de Electricidad (Telecomunicaciones)	ICE(Telec)
Radiográfica Costarricense S. A.	Racsa
Superintendencia de Telecomunicaciones	Sutel
<i>3.7 Turismo y otras industrias</i>	
Instituto Costarricense de Turismo	ICT
<i>3.8 Asuntos económicos no especificados</i>	
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Aresep
Consejo Nacional de Cooperativas ⁶	Conacoop
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Infocoop
Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas	Judesur
Obras Específicas ¹	Obrasesp
4 Protección del Medio Ambiente	
<i>4.1 Protección de la diversidad biológica y del paisaje</i>	
Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón ¹	Comcure
Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad ¹	Conagebio
Sistema Nacional de Áreas de Conservación ¹	Sinac
<i>4.2 Protección del medio ambiente no especificados</i>	
Ministerio de Ambiente y Energía	Minae
5 Vivienda y Otros Servicios Comunitarios	
<i>5.1 Urbanización</i>	
Banco Hipotecario de la Vivienda	Banhvi
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Invu
<i>5.2 Desarrollo comunitario</i>	
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	IFAM

Gobiernos Locales	Gob Locales
Federación de Consejos Municipales de Distrito de Costa Rica ⁶	Fecomudi
Federación de Municipalidades de Cartago ⁶	Femucartago
Federación de Municipalidades Cantones Productores de Banano ⁷	Caproba
Federación de Municipalidades de Heredia ⁷	Fedeheredia
Federación de Municipalidades de Guanacaste ⁸	Femugu
Federación Metropolitana de Municipalidades de San José ⁶	Femetron
Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela ⁶	Fedoma
Junta Administradora del Cementerio General y las Rosas de Alajuela ⁶	Jacgra
Junta Administrativa de Cementerios de Limón ⁶	Jaclimon
Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea ⁶	Jacgoicoechea
Unión Nacional de Gobiernos Locales ⁶	UNGL
<i>5.3 Abastecimiento de agua</i>	
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	ICAA
<i>5.4 Vivienda y servicios comunitarios no especificados</i>	
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Mivah
6 Salud	
<i>6.1 Servicios hospitalarios</i>	
Hospital del Trauma S.A.-INS	IRSS (H. Trauma)
<i>6.2 Servicios de salud pública</i>	
Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología ¹	Cnvacep
Conejo Nacional de Personas con Discapacidad ¹	Conapdis
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social ¹	Ctams
Dirección Nacional de CEN-CINAI ¹	Dirección Cen-Cinai
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia ¹	Iafa
Ministerio de Salud	Msalud
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud ¹	OCIS

Patronato Nacional de Ciegos	Panaci
Patronato Nacional de Rehabilitación ¹	Panare
<i>6.3 Investigación y desarrollo relacionados con la salud</i>	
Consejo Nacional de Investigación en Salud ¹	Conis
Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud ¹	Inciensa
<i>6.4 Servicios de salud no especificados</i>	
Caja Costarricense de Seguro Social (Seguro Salud)	CCSS (SS)
7 Servicios Recreativos, Deportivos, de Cultura y Religión	
<i>7.1 Servicios recreativos y deportivos</i>	
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	Icoder
<i>7.2 Servicios culturales</i>	
Casa de la Cultura de Puntarenas ¹	CCP
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica ¹	Cprodc
Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer ¹	Figueres
Centro Nacional de la Música ¹	Cenamu
Junta Administrativa del Archivo Nacional ¹	Jaan
Ministerio de Cultura y Juventud	Mcj
Museo de Arte Costarricense ¹	Museoarte
Museo de Arte y Diseño Contemporáneo ¹	Madc
Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia ¹	Calderon
Museo Histórico Cultural Juan Santamaría ¹	Msantama
Museo Nacional de Costa Rica ¹	Mncr
Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM) ¹	Sinem
Teatro Nacional ¹	TNCR
Teatro Popular Melico Salazar ¹	TPMS
<i>7.3 Servicios editoriales, de radio y televisión</i>	
Editorial Costa Rica	ECR
Junta Administrativa de la Imprenta Nacional ¹	Jain

Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural S.A.	Sinart S.A.
<i>7.4 Serv. recre, depor, de cult. y relig. no especificados</i>	
Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven ¹	CPJ
<i>7.5 Inv. y des. relac. esparcimiento, el dep, cult. y relig.</i>	
Parque Marino del Pacífico ⁴	P Marino
8 Educación	
<i>8.2 Enseñanza postsecundaria no terciaria o parauniversitaria</i>	
Colegio Universitario de Cartago	CUCA
Colegio Universitario de Limón	CunLimon
<i>8.3 Enseñanza terciaria o universitaria</i>	
Consejo Nacional de Rectores	Conare
Instituto Tecnológico de Costa Rica	ITCR
Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior ⁵	Sinaes
Universidad de Costa Rica	UCR
Universidad Estatal a Distancia	UNED
Universidad Nacional	UNA
Universidad Técnica Nacional	UTN
<i>8.4 Enseñanza no atribuible a ningún nivel</i>	
Instituto Nacional de Aprendizaje	INA
<i>8.5 Enseñanza no especificada</i>	
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación	Conape
Consejo Superior de Educación ¹	CSE
Fondo Nacional de Becas ¹	Fonabe
Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano ¹	Idpugs
Junta Administrativa del Colegio San Luis Gonzaga	Jacslg
Ministerio de Educación Pública	MEP
9 Protección Social	
<i>9.1 Pensiones</i>	
Caja Costarricense de Seguro Social (Seguro Pensiones)	CCSS (SP)

Régimen no Contributivo de Pensiones	No Contrib
Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto de la República	Regpen
<i>9.2 Ayuda a familias</i>	
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor ¹	Conapam
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares ¹	Fodesaf
Instituto Mixto de Ayuda Social	IMAS
Patronato Nacional de la Infancia	PANI
<i>9.3 Exclusión social no especificada</i>	
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	Conai
Instituto Nacional de las Mujeres	Inamu
<i>9.4 Protección social no especificada</i>	
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias ¹	CNE
Junta de Protección Social	JPS
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	Jupema
Sistema Nacional de Información Unificado y Registro Único de Beneficiarios del Estado	Sinirube

Nota: Debido a cambios en las estructuras presupuestarias (mecanismos de asignación de presupuestos), algunas instituciones aparecen o desaparecen entre los años, aunque las funciones son las mismas. En caso de que la institución no esté incluida en todo el periodo 2018-2024, los superíndices indican en qué años lo están:¹ hasta 2020², 2018-2019³, solo en 2018 (por el cierre del banco)⁴, solo en 2020⁵, desde 2019⁶, desde 2020⁷, 2020-2021⁸, desde 2023.

Fuente: Elaboración propia con datos del MH.