



POR UNA POLÍTICA FISCAL
PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO

CONTEXTO FISCAL DE CENTROAMÉRICA

Nota de coyuntura 02-2022
Guatemala, Centroamérica, enero 2022

CRÉDITOS

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig

Director ejecutivo, Icefi

Redacción general

Abelardo Medina Bermejo

Economista sénior, área de Análisis Macrofiscal

Colaboración especial

Sucely Marleny Donis Bran

Suministro de datos estadísticos, área de Análisis Macrofiscal.

César Melgar

Suministro de datos estadísticos, área de Análisis Macrofiscal.

Administración

Débora Alvarado Franco

Coordinadora Desarrollo Institucional, Icefi

Portada, diagramación y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel

Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo

Asistente de comunicación, Icefi

Guatemala, Centroamérica, 24 de enero de 2022

Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

7ª. Avenida 5-45, Zona 4

Edificio XPO1, oficinas 505 y 506, Guatemala, Centroamérica

PBX (502) 2505-6363

www.icefi.org

Con el apoyo financiero de:



En el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

El contenido del documento, elaborado por el Icefi, es responsabilidad exclusiva de este y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan de manera gratuita. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion@icefi.org o a info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org

RESUMEN

Después de dos años de fuerte volatilidad económica y fiscal, la región Centroamericana se apresta en 2022 a retomar un comportamiento razonablemente normal del crecimiento de su PIB, así como de su desempeño fiscal.

Los datos preliminares del cierre económico y fiscal en 2021 reportan resultados que, fuertemente influenciados por el rebote económico, dan la apariencia de hitos históricos y trascendentales. Sin embargo, estos simplemente obedecen a la recuperación económica mundial que involucró entre otros aspectos: la reapertura comercial; el aumento del gasto público de los países desarrollados; la reapertura industrial luego del confinamiento de 2021; el extraordinario crecimiento de las remesas internacionales, y el incremento de los precios de algunos *commodities*.

En materia fiscal, 2022 representa la recuperación del camino normal que las naciones de la región transitaban hasta 2019, previo a la crisis sanitaria, y que se refleja en crecientes niveles de endeudamiento con baja efectividad en la recaudación y en el gasto público, creciente opacidad y la imposibilidad efectiva de atender las necesidades de los centroamericanos, que luego de la pandemia enfrentan crecientes niveles de pobreza y de desempleo.

Palabras clave: crecimiento económico, déficit fiscal, deuda pública, finanzas públicas.

ABSTRACT

After two years of strong economic and fiscal volatility, the Central American region is prepared in 2022 to resume its normal behavior of GDP growth and fiscal performance.

Preliminary data for the economic and fiscal situation in 2021, strongly influenced by the economic rebound, give the appearance of historical and transcendental milestones. However, these were caused just for the world economic recovery that involved, among other aspects: the commercial reopening; the increase in public spending in developed countries; the industrial reopening after the 2021 confinement; the extraordinary growth of international remittances, and the increase in the prices of some commodities.

In fiscal matters, 2022 represents the recovery of the normal path that the nations of the region traveled until 2019, prior to the health crisis, and which is reflected in growing levels of indebtedness with low effectiveness in collection and public spending, growing opacity and the effective impossibility of meeting the needs of Central Americans, who after the pandemic face increasing levels of poverty and unemployment.

Keywords: Economic growth, fiscal deficit, public debt, public finance.

1. LA NECESARIA REVISIÓN TÉCNICA DE LAS ESTADÍSTICAS Y RESULTADOS NACIONALES DE 2021

En los últimos meses de 2021 y el primero de 2022, prácticamente todos los gobernantes de Centroamérica, han publicado las cifras de los resultados macroeconómicos de 2021, refiriéndose a ellos como “hitos históricos”, “resultados extraordinarios de su gestión gubernamental”, “ejemplo mundial de como sostener la economía”, entre otros adjetivos. Estos resultados, que si bien es cierto reportan un comportamiento inusual respecto a la trayectoria histórica, deben ser cuidadosamente evaluados en forma técnica, dado a que en su mayor parte, son simplemente resultado del juego aritmético que derivó de los efectos económicos y sociales de la pandemia de covid-19 en 2020 y del natural efecto *rebote* en las economías de la región en 2021, como consecuencia tanto de la apertura comercial internacional, de los procesos de expansión económica de los países desarrollados –principales socios comerciales de la región–, de los enormes flujos de recursos que proceden del exterior por medio de las remesas familiares y por supuesto, del abandono, casi en su totalidad, de las restricciones de movilidad personal y empresarial, derivadas de la atención a la crisis sanitaria.

De esa forma los extraordinarios crecimientos económicos reportados en 2021, del 12.4% en Panamá, 10.5% en Honduras y 10.3% en El Salvador, entre otros, son consecuencia de la recuperación parcial del ritmo normal de las economías, y obviamente devienen primariamente de la comparación de las cifras de 2021 respecto a unas de 2020 seriamente deprimidas. Tal y como sucedió en la mayoría de países del mundo, las naciones centroamericanas reportaron un crecimiento “numérico” extraordinario en 2021, el mismo que, en su mayor parte, es simplemente producto de un efecto aritmético y no del cambio de condiciones económicas estructurales, o de transformaciones productivas que empujaron a los países a un comportamiento inusual, y mucho menos de que las naciones de la región, en medio de una crisis sanitaria mundial, se hayan convertido repentinamente en focos de atracción a la inversión extranjera. La realidad económica y la potencialidad de crecimiento de los países centroamericanos, se mantiene latente y como consecuencia de ello, los valores esperados de crecimiento para 2022, ya tienden a la normalidad del crecimiento económico observado en los últimos años y está condicionado por la productividad de sus factores, la estructura económica y efectividad de sus mercados.

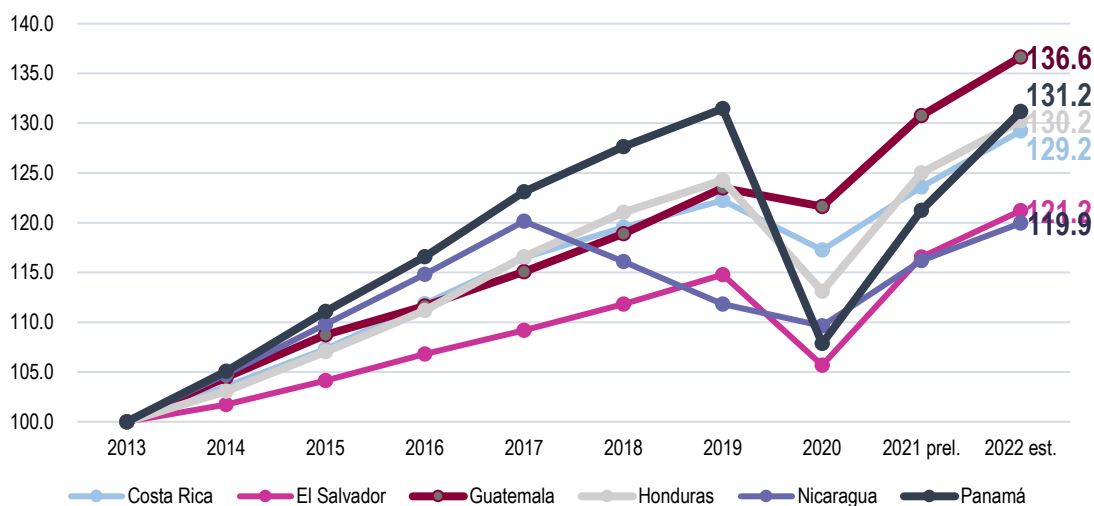
Los resultados esperados en 2022, en cierta medida, aun estarán por encima de los valores potenciales normales de los países, dado a que aún existen segmentos económicos que deben tender a su normalidad, especialmente de algunos deprimidos como el turismo, la enseñanza y la prestación de servicios, entre otros, pero también del sector exportador que aparentó una actividad importante en 2021. Por ello, países como Guatemala, por ejemplo, que tiene un comportamiento potencial normal en torno al 3.5% de crecimiento, aun reportará un aumento económico en torno al 4.5-5.0%

en 2022, en el camino a su normalización hacia 2023 y 2024. De la misma forma, El Salvador, que reportó un extraordinario 10.3% de crecimiento en 2021, ya solo espera el 4.0% en 2022, en el camino a retornar al 2.4-2.5% de crecimiento potencial en los siguientes años.

La normalidad de crecimiento económico se recuperará en los siguientes años, bajo el supuesto que los sectores públicos en la región, mantengan sus estrategias de supervisión y promoción de la eficiencia observada de los mercados y mantengan los privilegios latentes que permiten el grado de desigualdad económica en sus países. Por ello, esta continuada crisis sanitaria representa una oportunidad para que las autoridades centroamericanas promuevan cambios estructurales que propicien tanto una mayor protección social como una mayor productividad, eficiencia y fortalecimiento de los mercados que redunde en mayores beneficios sociales en el mediano plazo y un crecimiento efectivo más allá de los potenciales actuales.

Aun así, y con los inusuales resultados de 2021, así como con los esperados en 2022, para toda Centroamérica, la actividad económica no alcanza a recuperar la dinámica que fuera observada hasta 2019, como lo muestra la gráfica 1, en donde se denota que Guatemala, al final de 2022, será el país más cercano a recuperar la dinámica perdida en el PIB como consecuencia de la pandemia. De acuerdo a los datos históricos del país, si se utiliza un sistema de índices encadenados para la región, si Guatemala hubiese seguido creciendo al 3.5% potencial normal durante 2020-2022, al final del año actual reportaría un índice acumulado de 136.9, mientras que si se validan las estimaciones oficiales, el país alcanzará 136.6, muy cerca de recuperar la producción total perdida durante la crisis. En el sentido contrario, el país que aún está muy lejos de recuperar su dinámica normal es Panamá, que hacia 2022, sin crisis, debió registrar un índice de 152.2, lo que implica que aun con el crecimiento del 8.2% esperado para el presente año, presentará una brecha del 21.0% acumulada.

Gráfica 1. Centroamérica: trayectoria del crecimiento económico, período 2013-2022, estimación Índices encadenados con base 2013 = 100.0%



Fuente: Icefi con base a datos oficiales

La validación anterior es contundente y deja claro que los países de Centroamérica, muy en línea con lo declarado por Cepal (2022), no se recuperarán totalmente de las pérdidas asociadas a la pandemia sino hasta 2023-2025, mientras que algunos lo harán en 2022-2023.

Al margen de la necesaria revisión técnica del comportamiento del PIB, y otras variables afines como las exportaciones e importaciones, que fueron influenciadas no por el cambio en las estructuras de comercialización y mayor eficiencia de los sectores relacionados, sino del aumento de la demanda internacional, motivada entre otras cosas por la recuperación económica de los socios comerciales, la expansión de gasto de los principales países desarrollados, y el aumento de los precios internacionales del petróleo y de algunos *commodities*, así como por el aumento del consumo local resultante del incremento en los flujos de remesas familiares —especialmente los países del CA-4— es pertinente realizar una evaluación sobre los resultados en las variables sociales que tampoco han recuperado sus valores previos a la pandemia y que demuestran con claridad un empeoramiento en las condiciones de vida de las y los centroamericanos.

Como ejemplo de lo anterior está el desempleo que en aquellos países en donde existe una mejor cultura estadística, reportan valores superiores al cierre de 2021 de los que fueran observados en 2019. Entre ellos: Costa Rica que reportó desempleo por 12.4% de la PEA en 2019 y 14.4% al cierre de 2021, y Panamá con 7.1% en 2019 y 11.3% en 2021; el resto de países, aun reportan datos solo para 2020 que reflejan crecimientos significativos del desempleo.

Por su parte, la pobreza también reportó un incremento en la región al cierre de 2021, como consecuencia de la crisis sanitaria, por lo que los diferentes programas ofrecidos por las autoridades no alcanzaron a paliar sus efectos. Entre las cifras disponibles están las de Costa Rica que reporta un aumento en la pobreza del 21.0% en 2019, al 23.0% de la población en 2021; y Honduras de 45.4% en 2019 al 59.2% en 2021. En materia de pobreza extrema, Honduras reportó un incremento del 22.9% en 2019 al 32.5% en 2021, mientras que Costa Rica lo hace del 5.8% en 2019 al 6.3% en 2021. El resto de países aún no reportan actualizaciones de datos en estos rubros, sin embargo, se intuye trayectorias similares.

2. CONTEXTO FISCAL 2022: EL RETORNO A LA CRUDA REALIDAD

El crecimiento de la recaudación tributaria de 2021 y la contracción del gasto asociada al abandono de los programas de apoyo a la población para paliar parcialmente los efectos de la pandemia de Covid-19, así como por el mismo incremento del valor del PIB, crearon la ilusión de un mejor desempeño fiscal en 2021. Estos resultados son consecuencia principalmente del *rebote económico* anteriormente descrito, y de la recuperación de la dinámica empresarial y comercial internacional,

aunque efectivamente existen algunos esfuerzos aislados por mejorar la recaudación tributaria en algunos países de la región, sin embargo, las variaciones de la actividad económica y comercial por el reordenamiento económico, terminan ocultando los resultados de estos, si efectivamente existieron.

Los datos fiscales de 2020 reportaron un empeoramiento de la situación de la mayor parte de los países, debido a que al reducirse el tamaño del PIB, que es denominador de la mayor parte de los indicadores fiscales, se incrementaron significativamente los cocientes del saldo de la deuda pública y del tamaño del Estado, avivando las discusiones relacionadas con la sostenibilidad de largo plazo y la prudencia en el manejo de la cosa pública. Por ello, el crecimiento importante del PIB en 2021 produjo, de entrada, una aparente disminución de las obligaciones de los Estados, así como del tamaño del déficit fiscal y del gasto público, lo que permitió a algunos gobiernos centroamericanos mostrar aparentes ejercicios de eficiencia en la gestión pública y, en algunos casos, de austeridad, para recuperar la sostenibilidad fiscal. En su mayor parte, los resultados obtenidos, son simplemente producto del cambio en el denominador de la serie, por lo que el retorno paulatino a la normalidad de crecimiento económico en 2022, evidenciará nuevamente la trayectoria de las variables fiscales; de allí que los valores esperados para el presente año, por la mayor parte de las autoridades fiscales de los países, representan un baño de realidad y un recordatorio de que los problemas fiscales que aquejan a los Estados, no desaparecieron.

2.1 LA CARGA TRIBUTARIA RETROCEDERÁ EN 2022

En 2020 se produjo simultáneamente tres situaciones que afectaron la recaudación tributaria de los países:

- i. La disminución de los precios internacionales de los combustibles que redujeron los ingresos tributarios obtenidos de la aplicación del Impuesto al Valor Agregado a las importaciones;
- ii. La reducción de los volúmenes de ventas y de rentas de los agentes económicos, derivadas de los cierres parciales ordenados como respuesta al intento de contención de la propagación del virus, y que se reflejaron en una disminución de la recaudación de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y de otros asociados al consumo;
- iii. Las amnistías tributarias o moratorias aplicadas por algunos gobiernos, que permitió a los empresarios, en su mayor parte, a diferir el pago de impuestos, incluso hasta 2021.

Por ello, el incremento de los precios internacionales del petróleo en 2021, el abandono del confinamiento de las personas que permitió la recuperación de la actividad económica, y el recaudo de valores tributarios en 2021 que eran previstos originalmente para 2020, explican, en su mayor parte, los crecimientos recaudatorios "extraordinarios" del año anterior. Esta dinámica, no se espera que se mantenga en 2022 y por ello, las cargas tributarias para el presente año, en su mayor parte, plantean un retroceso respecto al año previo.

Así y con la excepción de El Salvador y Panamá, cuyos valores recaudatorios contenidos en el Presupuesto de Ingresos 2022 parecen estar sobreestimados conforme la trayectoria observada y los planes de combate al incumplimiento tributario dados a conocer por las autoridades, el resto de los países de la región reportan una normal contracción de la carga tributaria en 2022, luego de los resultados alcanzados en 2021.

Existen experiencias históricas en la región, en donde las autoridades fiscales tienden a subestimar la recaudación esperada con el propósito de restarle rigidez a la ejecución fiscal —una práctica sumamente opaca—. Sin embargo, lo normal, como se plantea en las estimaciones presupuestarias de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, será que el valor recaudatorio en términos del PIB esperado para 2022, se ubique por debajo de lo reportado en 2021.

Aun así, la recuperación económica de 2021 todavía podría reflejarse en un aumento de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta empresarial, que como fue anunciado por las autoridades y aceptado por los conglomerados empresariales, tuvieron resultados por encima de lo esperado el año inmediato anterior, por lo que, de la misma forma como se redujo este pago en 2021, al reportar poca actividad económica en 2020, la recaudación de 2022, debiera crecer significativamente.

En sentido contrario, el ritmo de crecimiento interanual de los impuestos al consumo, especialmente el del IVA, salvo que el precio internacional de los combustibles continúe creciendo, se considera que se reducirá en 2022, así como el de los otros impuestos asociados a los volúmenes de consumo realizados en cada país, que tuvieron comportamiento fuera de lo normal en 2021 al concluir la etapa de confinamiento obligatorio implementado por los países —y que a pesar de la profundización de contagios como consecuencia de la nueva variante ómicron del SARS-CoV-2, parece no estar incluida en las previsiones de ninguna de las autoridades de los países centroamericanos—.

El presupuesto de 2022 de Costa Rica presenta una reducción de la carga tributaria del 14.1% estimado para el cierre de 2021 hasta el 13.1% en 2022. Aun cuando presenta la trayectoria esperada de ajuste recaudatorio, se considera que está subestimada, atendiendo a que el valor esperado para 2022 debiera reportar una normalización de la serie, pero también la recuperación de los efectos de la reforma tributaria implementada en 2018-2019 y que aún no ha rendido los efectos anunciados oportunamente por las autoridades. No obstante, resulta claro que Costa Rica dispondrá de cerca de 1.0% del PIB menos en materia de ingresos para financiar su gasto, lo que indiscutiblemente, y en un período electoral abiertamente disputado, podría implicar un incremento del déficit fiscal o el descuido de algunas funciones públicas.

De igual forma, Guatemala ha planificado una drástica contracción de su recaudación desde el 11.7% del PIB reportado en 2021 al 10.6% previsto para 2022, el cual podría intuirse preliminarmente con cierta subestimación para facilitar el alcance de la meta prevista por las autoridades fiscales. Aun así, es claro que también este país centroamericano dispondrá de niveles menores de ingresos, en términos del PIB, para financiar su presupuesto de gastos, lo que podría endurecer las políticas de austeridad implementadas.

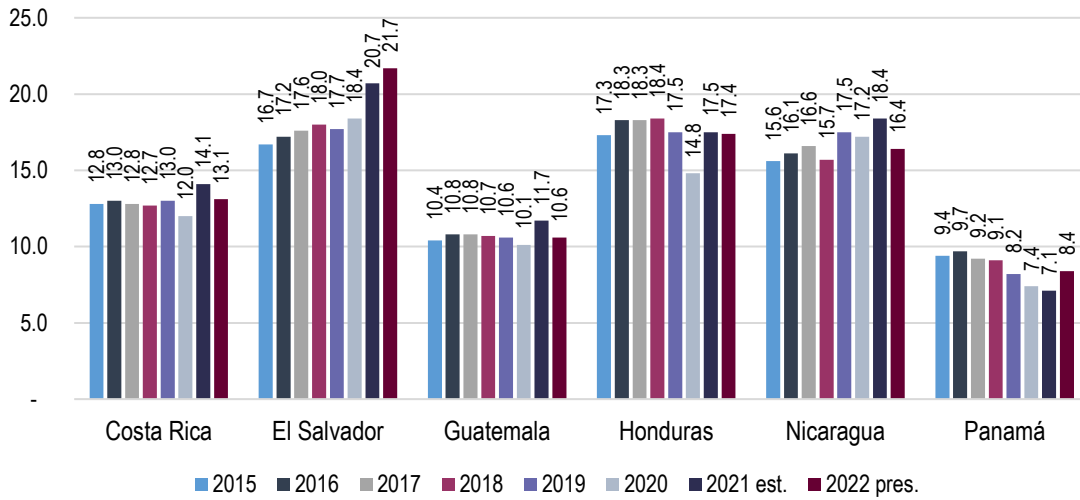
Un caso interesante lo plantea Honduras, que, con un nuevo Gobierno y con una aparente línea filosófica diferente, deberá reflejar algún cambio en la forma de hacer las cosas en materia fiscal. Los números vigentes, no obstante, sugieren una normalización relativa de los valores esperados en la recaudación, a los niveles observados en 2019, luego de las acciones de inconstitucionalidad en contra de los pagos empresariales complementarios, por lo que, para lograr resultados en el corto plazo, sin disponer de reformas tributarias, las autoridades deberán disponer de planes efectivos para el fortalecimiento de los controles en la administración tributaria. Honduras planificó para 2022 una recaudación del 17.4% del PIB, por debajo del 17.5% esperado para el cierre de 2021.

Otro país que presenta una fuerte subestimación de los valores recaudatorios esperados para 2022 es Nicaragua, en donde dicha situación es común en los últimos tiempos y que ha dado lugar a la práctica de realizar varias reformas presupuestarias posteriores durante cada año calendario, para acomodar el presupuesto. Dicha práctica, que refleja una falta de transparencia en la presupuestación y la carencia de planes efectivos de mediano y largo plazo, ha tendido a plantear valores presupuestarios muy conservadores en los presupuestos, pero también niveles más bajos de gasto esperado. Así, luego de una recaudación esperada del 18.4% del PIB en 2021, el presupuesto de Nicaragua plantea apenas una del 16.4% del PIB en 2022, muy por debajo de lo observado, incluso en los períodos más severos de la crisis política reciente.

Los países que presentan valores recaudatorios mayores en 2022, teóricamente como resultado de los esfuerzos en combate al incumplimiento tributario, sin embargo, sin dar a conocer los pormenores y características de los mismos, son El Salvador y Panamá. El caso de El Salvador es interesante porque ha sido el país que ha reportado una trayectoria creciente en la recaudación, incluso a pesar de la pandemia de covid-19. Sin embargo, y aun cuando teóricamente podría ser factible la elevación de la percepción de impuestos como resultado de un combate al incumplimiento del ISR empresarial, no existen mediciones y planes que permitan validar los resultados esperados, por lo que hasta el momento la elevación de 1% del PIB en la recaudación esperada (del 20.7% esperado en 2021 al 21.7% presupuestado en 2022) parece carecer de un sustento técnico riguroso.

De la misma forma, la recaudación de Panamá, que incluso no detuvo su caída en 2021 pese a la recuperación económica, muestra la debilidad institucional de las autoridades encargadas. En este país ha sido planteado un incremento importante de la carga tributaria en 2022, pasando del 7.1% del PIB conseguido en 2021 al 8.4% esperado para 2022. Esto debiera ser una meta realizable, sin embargo, dada la capacidad efectiva de las autoridades actuales parece ser más complicado de lograr.

Gráfica 2. Centroamérica: carga tributaria del Gobierno Central, período 2015-2022 pres.



Fuente: Icefi con base a datos oficiales

2.2 2022 CONFIRMA LA FINALIZACIÓN DEL IMPULSO FISCAL EN MATERIA DE GASTO

En materia de gasto, la mayor parte de los países centroamericanos ofrecen expectativas para 2022, a los niveles relativamente similares a los observados previo a la pandemia de covid-19, lo que implica que los esfuerzos contracíclicos por crear un impulso fiscal que coloque a los países en una trayectoria por encima de la dinámica potencial, pero sobre todo por cambiar radicalmente las condiciones socioproductivas de los centroamericanos, han terminado.

En esa línea, los presupuestos de gasto de Costa Rica y Guatemala —considerando los niveles esperados de ejecución presupuestaria normal del aparato público— y Honduras, son relativamente equivalentes o permitirán gasto en 2022 ligeramente por debajo de lo observado en 2019. Así Costa Rica presenta, en período electoral, un presupuesto del 21.1% del PIB, ligeramente por encima del 20.9% ejecutado en 2019, por lo que prácticamente cualquier subejecución en 2022 hará el presupuesto equivalente o incluso inferior de lo reportado en dicho año; por supuesto el control de gasto de Costa Rica, obedece, como ha sido en los últimos años, a la búsqueda de la sostenibilidad de su deuda pública en el mediano plazo.

De igual forma, Guatemala presenta un presupuesto del 14.1% del PIB que ante una potencial y muy posible ejecución del 96.0% (incluso alta conforme los estándares del país) pondrá al gasto público de 2022 en los niveles de 2019, cuando se reportó un gasto del 13.5% del PIB. Lamentable para el caso de este país, es la tendencia a reforzar la política de austeridad fiscal vigente desde

hace muchos años y que no logra contrarrestar las barreras al desarrollo que provocan la pobreza, la desigualdad y la exclusión de una parte importante de su población.

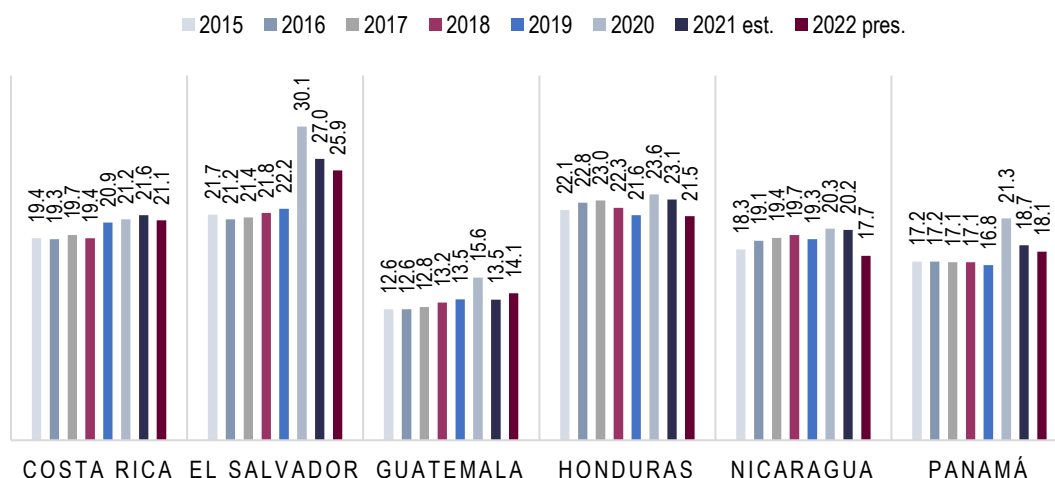
El otro caso es Honduras que presenta un presupuesto del 21.5% del PIB, incluso por debajo del 21.6% ejecutado en 2019, lo que indica que ante el creciente nivel de deuda del país y la falta de ejecución de acciones del gobierno anterior, las nuevas autoridades enfrentarán un escenario complejo, porque con una población con creciente pobreza y desempleo, y niveles mayores de deuda pública y servicio asociado, será muy difícil aumentar su gasto en el corto plazo, sin cambios profundos en la recaudación de impuestos, en el cierre de caminos para el despilfarro y la corrupción y sin un manejo más estratégico de la deuda pública.

El Salvador, como parte del proceso de reacomodo de su aparato fiscal luego del fuerte impulso ejecutado por las autoridades públicas en 2020-2021, ha planteado un presupuesto de gastos por 25.9% del PIB y que si bien está por encima del 22.2% de 2019, se reporta con tendencia decreciente. No obstante, la aparente sobreestimación de los ingresos tributarios esperados y las dificultades que actualmente enfrenta el aparato público para obtener recursos provenientes de deuda, pueden limitar dichas intenciones, haciendo que el resultado efectivo del gasto se acerque mucho más al pasado.

En el caso de Nicaragua el valor considerado del gasto en el presupuesto es de 17.7% del PIB por debajo del 20.2% ejecutado en 2021, pero de igual forma del 19.3% reportado en 2019. Por la práctica de reajuste permanente de las autoridades al introducir varias ampliaciones presupuestarias durante el año, dicho valor no es realista. Se estima, al margen de lo considerado en el presupuesto, que el valor efectivo del gasto en Nicaragua se ubicará en torno al 19.8-20.0% del PIB en 2022, en consonancia con la disponibilidad actual de recursos luego de la reforma tributaria de 2018-2019, lo que lo colocará ligeramente por encima de lo observado en 2019.

Asimismo, otro país que introduce un incremento del gasto en el presupuesto de 2022 respecto del valor observado en 2019 es Panamá, tanto por la necesidad de producir un impulso fiscal continuado para la recuperación del ritmo normal de crecimiento económico, como para tratar de implementar el Plan de Gobierno ofrecido por el actual presidente Cortizo. De acuerdo al presupuesto, el gasto esperado alcanzaría 18.1% del PIB en 2022 por encima del 16.8% ejecutado en 2019.

Gráfica 3. Centroamérica: tamaño del Gobierno Central en porcentajes del PIB, período 2015-2022 est.



Fuente: Icefi a partir de datos oficiales

2.3 EL DÉFICIT FISCAL DEBIERA TENDER A NORMALIZARSE CONFORME LA EXPERIENCIA HISTÓRICA

Atendiendo a los anteriores aspectos, los niveles de déficit fiscal esperado para 2022 por los diferentes países de Centroamérica, recuperarán razonablemente la trayectoria reflejada hasta 2019, y denotan la renovación del esfuerzo de los países por alcanzar la sostenibilidad de la deuda, aunque principalmente a costa de sacrificar la suficiencia fiscal.

Así, tanto Guatemala y Honduras, planifican niveles de déficit fiscal ligeramente por encima de lo observado en 2019, pero se estima que reportarán al cierre de 2022 valores muy cercanos, atendiendo a la realidad de la ejecución presupuestaria. Guatemala plantea un déficit fiscal del 2.8% en 2022 superior al 2.2% de 2019, mientras que Honduras reporta un déficit presupuestado del 2.7% contra el 2.5% de 2019; para ambos casos, la subejecución regular de los presupuestos hará que los valores tiendan a ser similares.

Por su parte, Costa Rica guiada por su esfuerzo de austeridad, incluso en pleno período electoral, espera un déficit fiscal del 6.4%, por debajo del 6.7% en 2019. La subejecución presupuestaria, así como el incremento que debiera existir en la recaudación, debido a que aún no se ha percibido toda la potencia de la reforma tributaria de 2018-2019, debiera producir que el déficit se ubique al nivel similar o incluso inferior a lo reportado en 2021.

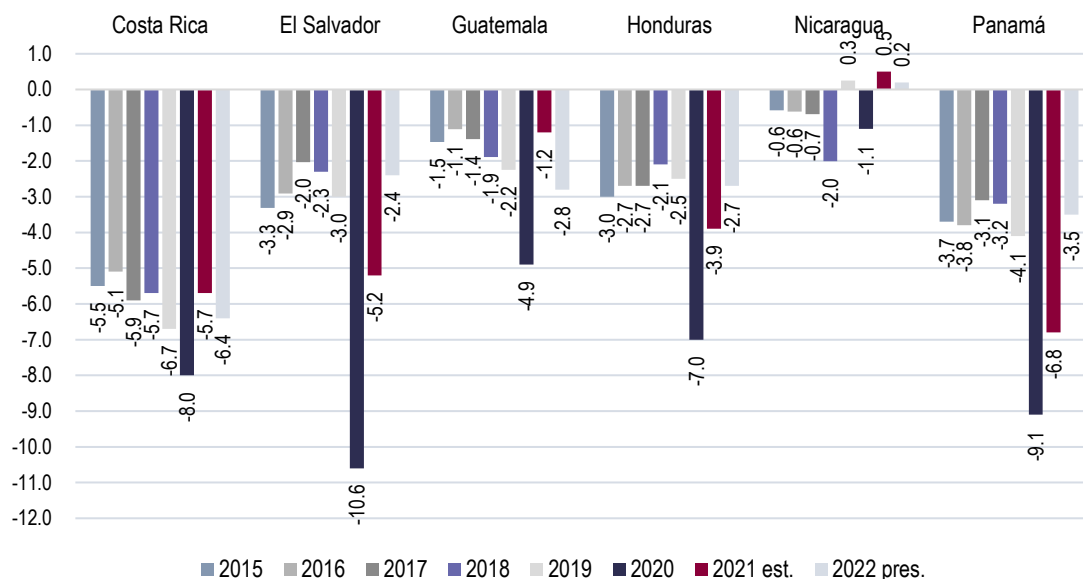
Los déficits efectivos de El Salvador y de Panamá dependerán tanto de la capacidad de obtener la recaudación planificada en el presupuesto, que como fuera apuntado previamente contiene una

aparente sobreestimación, como de la obtención de recursos frescos de deuda para financiar el gasto público. Por ello, si se validan los niveles recaudatorios esperados, el déficit fiscal planificado por El Salvador se ubicará en torno al 2.4% del PIB, por debajo del 3.0% observado en 2019, sin embargo, si se asume que la aparente sobreestimación de los ingresos gira en torno al 0.5% del PIB, entonces el nivel planificado es relativamente similar en ambos años.

En el caso de Panamá, la aparente sobreestimación recaudatoria, que realmente dependerá de la capacidad de respuesta del ente encargado, podría producir que el déficit real sea mayor al planificado. Así el déficit previsto en Panamá de 3.5% del PIB podría ubicarse relativamente en torno al 4.0%-4.1% registrado en 2019.

Finalmente, Nicaragua prevé en su Presupuesto un superávit fiscal del 0.2% del PIB, sin embargo las cifras de dicho instrumento, no son confiables tanto en materia de ingresos como de gastos. Por ello, dada la reciente recuperación de su ritmo de crecimiento positivo, como por la mayor disponibilidad de ingresos asociados con la reforma tributaria de 2018-2019 y el aumento del gasto esperado, los niveles de déficit fiscal de este país podrían ubicarse en torno al 0.5%-1.0% del PIB para el presente ejercicio fiscal.

Gráfica 4. Centroamérica: déficit del Gobierno Central en porcentajes del PIB, período 2014-2022 pres.



Fuente: Icefi a partir de datos oficiales

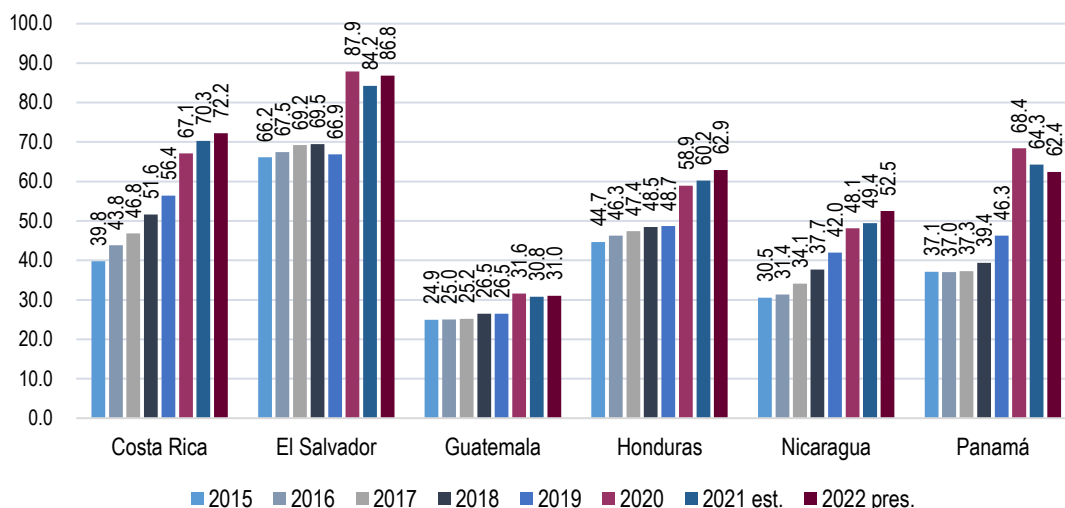
2.4 LA DEUDA PÚBLICA RECUPERARÁ SU TRAYECTORIA CRECIENTE

Con los datos considerados en los correspondientes proyectos de Presupuesto, y al margen de los intensos esfuerzos por promover austeridad en algunas de las naciones centroamericanas —con efectos nocivos sobre el bienestar social, el empleo y el crecimiento—, los niveles de deuda con respecto al PIB, continuarán creciendo en todos los países, con la excepción de Panamá, que espera un incremento de la actividad económica nominal por encima del nivel de demanda de recursos públicos. Así, aunque a ritmos menos dinámicos que los reportados en los últimos años, fuertemente influenciados por la pandemia de covid-19, la deuda en 2022 crecerá en Costa hasta alrededor del 72.0% del PIB, por encima del 70.3% esperado para 2021; en El Salvador las obligaciones del Sector Público No Financiero, incluyendo las relacionadas con el sistema previsional, se incrementarán hasta el 86.8% del PIB, por encima del 84.2% de 2021; en Honduras del 60.2% en 2021 al 62.9% en 2022; en Nicaragua del 49.4% al 52.5% del PIB, este último aspecto influenciado por la acumulación de saldos de caja con recursos procedentes del endeudamiento, y Guatemala, con incremento del 30.8% al 31.0% del PIB en 2022. La recuperación económica de 2021 logró una reversión en la trayectoria creciente de la deuda en El Salvador y Guatemala, sin embargo, la recuperación de la normalidad fiscal en 2022, plantea que las obligaciones públicas retomarán su comportamiento previo.

El caso de Panamá es particularmente interesante porque refleja algo que los gobernantes de algunas naciones centroamericanas han deseado desde hace mucho tiempo: que la deuda disminuya en volumen respecto del PIB, como consecuencia de la recuperación económica. Así la deuda de Panamá que creció dramáticamente hasta el 68.4% en 2019 producto de la crisis sanitaria, se estima que se reducirá hasta el 62.4% del PIB en 2022, si los resultados presupuestarios se validan.

Por supuesto que este análisis debe ser profundizado con una evaluación a mayor nivel de detalle, tomando en consideración también los niveles de ingresos tributarios y las políticas presupuestarias de mediano y largo plazo, así como las estrategias de desarrollo de los países. Sin embargo, a priori, los resultados muestran una recuperación de la normalidad en la trayectoria creciente de la deuda.

Gráfica 5. Centroamérica: deuda del Gobierno Central en porcentajes del PIB, período 2014-2022 pres.



Fuente: Icefi con base a datos oficiales. **Nota.** Deuda de El Salvador corresponde al Sector Público no Financiero

La recuperación de la normalidad fiscal en la región, no debe ser vista como un punto de satisfacción para los gobernantes de los países centroamericanos, dado a que en gran parte de estos se esconden realidades socioeconómicas complejas que producen la expulsión sistemática de habitantes hacia otras regiones del mundo, en la búsqueda de mejores oportunidades. Por ello, debieran servir de acicate a las autoridades a plantear escenarios de reestructuración fiscal en todos los países, que contemple entre otros aspectos, un tratamiento regional para los problemas fiscales.

El proceso de reestructuración fiscal mencionado, debiera involucrar un replanteamiento de los propósitos de los Estados, una revisión de la estructura tributaria, y planes concretos y específicos para el combate a la evasión y elusión tributaria, el contrabando y los flujos ilícitos de capital, estableciendo un sistema sancionatorio más rígido y eficaz. También, se debieran considerar la mejora en el tratamiento a la informalidad en los países de la región y el fortalecimiento de las administraciones tributarias y de la moral tributaria de los contribuyentes.

2.5 LOS RESULTADOS DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA SON DECEPCIONANTES

Un aspecto que no debe descuidarse y que ha tenido mucho impacto sobre la moral tributaria y la eficacia y eficiencia del gasto público en la región, y que es imprescindible tratar para la sanidad del aparato fiscal, es la carencia de apropiados mecanismos de rendición de cuentas y la existencia de altos niveles de corrupción en el sector público.

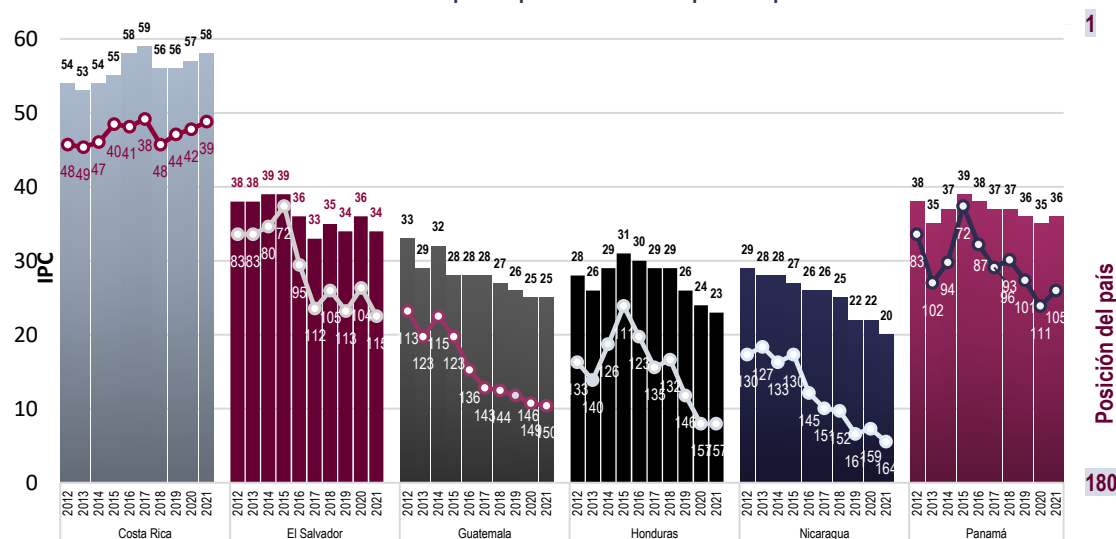
Los últimos datos disponibles del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional para 2021, muestran una mejora en el ranking global de Costa Rica y Panamá con 3 y 6 posiciones respectivamente respecto de 2020, mientras que El Salvador, Guatemala, y Nicaragua retrocedieron 11, 1 y 5 puestos respectivamente, mientras que Honduras conservó la misma posición otorgada en 2020, por lo que se intuye que los esfuerzos por crear aparatos públicos más transparentes y afines a la rendición de cuentas no han rendido los frutos esperados o simplemente no existen.

El país mejor calificado de la región continúa siendo Costa Rica que se ubica en la posición 39 con una calificación de 58 puntos; le sigue Panamá que fue ubicado en la posición 105 de un total de 180 países, con una calificación de 36 puntos, ligeramente por encima de los 34 puntos otorgados a El Salvador que está ubicado en la posición 115 y que reportó una drástica caída respecto de 2020 y lo ubicó en la posición más baja desde la disponibilidad de la serie en 2012 y la consideración de ser un país a observar de cerca atendiendo al empeoramiento relativo de sus condiciones generales de transparencia y la proliferación de malas prácticas en el uso de los recursos públicos.

Por su parte, lamentablemente Guatemala, Honduras y Nicaragua, se ubican en el cuartil inferior de los países del mundo, por lo que forman parte de las naciones consideradas como de mayor proliferación de la corrupción. Así, Guatemala se encuentra en la posición 150 con una calificación de 25 puntos; Honduras en la 157 con una calificación de 23 y Nicaragua en la 164 con una calificación de 20 puntos y solo por encima de Venezuela en las Américas.

Dado a que el valor medio del IPC en la región americana (incluye Estados Unidos de América) es de 43 puntos, es importante observar que el único país de la región con desempeño superior en esta evaluación es Costa Rica, mientras que en el resto de países hay mucho trabajo que realizar para alcanzar por lo menos los valores medios regionales.

Gráfica 6. Centroamérica: Índice de percepción de corrupción, período 2012-2021



Fuente: Icefi con datos de Transparencia Internacional.



POR UNA POLÍTICA FISCAL
PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO

Guatemala, Centroamérica, enero 2022