

PANORAMA
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
EN CENTROAMÉRICA

2023

PANORAMA
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
EN CENTROAMÉRICA
2023

Créditos

Supervisión

José Ricardo Barrientos Quezada
| Director ejecutivo a.i., Icefi

Redacción general

Abelardo Medina Bermejo
| Economista sénior, área de Análisis Macrofiscal

Administración

Débora Alvarado Franco
| Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Portada, diagramación y proceso de publicación

Mónica Juárez Balcárcel
| Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo
| Asistente de comunicación, Icefi

Guatemala, Centroamérica, 31 de enero de 2023

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

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

I. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RECUPERÓ LOS NIVELES DE 2019, PERO...

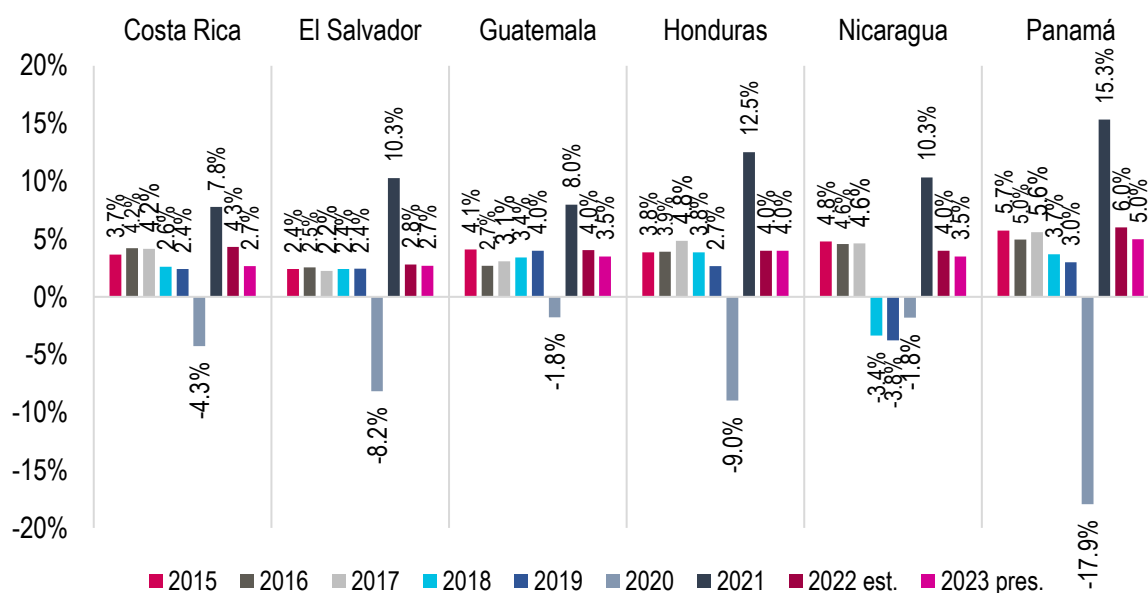
Durante 2022, y a pesar de que prácticamente todos los análisis económicos coincidían en sugerir una trayectoria de la actividad económica relativamente normal, luego de una crisis de las dimensiones de la observada en 2020, la mayor parte de las autoridades y las cámaras empresariales privadas de los países centroamericanos se pronunciaron argumentando resultados extraordinarios en sus crecimientos económicos de 2021. Sobre todo, indicaron que había sido consecuencia de la resiliencia de su estructura económica y de las medidas adoptadas, especialmente en materia monetaria, las que no solo habían protegido a la población, sino que habían potenciado la economía de forma inusual y completamente por encima de lo observado en décadas. Sin embargo, el análisis técnico riguroso muestra una realidad distinta.

Es cierto que luego de los crecimientos anunciados por las autoridades monetarias de cada país, tanto para 2021 como para 2022, todos han recuperado la dimensión productiva de 2019, previo a la pandemia. Sin embargo, también es cierto que básicamente para todos, la posibilidad del crecimiento y la generación de riqueza y bienestar que debieron observarse durante 2021 y 2022, se perdió, al menos en cierta dimensión.

Como se pronosticó, todos los países de la región avanzaron en 2022 hacia una normalización de su actividad económica, la que, no obstante, fue afectada por algunos fenómenos externos, como el incremento de las tasas de interés en los países más desarrollados y que empezó a producir una reducción de su demanda de productos. Además, el conflicto de Europa de este, que empujó los precios hacia arriba y que en materia de crecimiento implicó cierta disminución del ritmo normal.

Según las declaraciones y pronósticos de las autoridades monetarias y financieras de los países de la región, el mayor dinamismo en 2022 lo manifestó Panamá con una tasa de crecimiento del 6.0%, seguido de Costa Rica, que dispone de una estimación del 4.3% y de Guatemala, Honduras y Nicaragua, con pronósticos que convergen en torno al 4.0%. El país que reportó menor dinamismo, consistente con la experiencia de los últimos años, fue El Salvador, con un crecimiento en torno al 2.8%.

Gráfico 1: Centroamérica: crecimiento económico anual, período 2015-2023 pres.



Fuente: Bancos centrales o ministerios de finanzas o hacienda de cada país.

Estos valores, aunque preliminares, contrastan con los extraordinarios crecimientos registrados en 2021 y que simplemente derivaron de la reapertura de las economías luego de la crisis, el cambio de base de cálculo para la definición del crecimiento económico, y el impulso ocasionado por el aumento del gasto de los países desarrollados que incrementaron inusualmente las exportaciones de Centroamérica. Por ello, la normalización del crecimiento en cada país en 2022, en torno a su tasa potencial, implica con claridad que no existieron resultados extraordinarios por medidas económicas en 2021, denotando que lo observado fue simplemente el reordenamiento de la actividad productiva, a partir de sus propias capacidades efectivas. Sin embargo, es importante destacar que algunos países lo han hecho de mejor forma.

Se compara el desempeño observado de la actividad económica de cada país de la región, tomando como base de referencia el nivel de 2019, con el nivel económico que debió disponerse, si se hubiese mantenido la tasa de crecimiento potencial (utilizando como *proxy* la tasa media registrada en cada país, para el período 2015-2019). Este análisis permite tres hallazgos importantes:

- a. Al cierre de 2022, todos los países de la región, incluyendo Panamá que tuvo el impacto más severo por la crisis sanitaria, han recuperado la capacidad productiva de 2019. Sin embargo, el país que ha reportado mayor dinamismo acumulado es Guatemala, que logró incrementar su tamaño acumulado en 10.4% respecto de lo registrado en 2019. Le siguen Costa Rica, Honduras y El Salvador, en materia de recuperación de impulso económico. No se considera el caso de Nicaragua, que si bien registra un incremento del 12.7% en su tamaño económico de 2022 respecto del de 2019, el año utilizado como base de cálculo está deprimido por la crisis política que vivió entre 2018-2019.
- b. Si se compara el crecimiento real con el tamaño que debieron tener las economías al cierre de 2022, de no mediar la crisis sanitaria y mantener el ritmo de crecimiento medio del quinquenio

2015-2019 (como *proxy* del potencial), se observa que ningún país de la región, con la excepción de Nicaragua, ha alcanzado a recuperar el nivel productivo perdido, aunque Guatemala se acerca. Nicaragua y Guatemala aplicaron prácticas menos intensas de confinamiento y de protección a la población ante la epidemia de Covid-19, por lo que la relativa normalización económica, a la falta de análisis más profundos, parece estar relacionada con dicha decisión de política.

- C.** Como corolario, los crecimientos económicos registrados en 2021 no implicaron cambios reales en la estructura productiva de ningún país, sino solamente una normalización de la trayectoria económica.

Tabla 1: Centroamérica: comparación del índice del tamaño observado de la actividad económica 2019-2022, con el tamaño esperado, de haberse mantenido la tasa de crecimiento potencial.

País	Tasa media 2015-2019	Índice observado respecto de 2019				Índice esperado respecto del potencial			
		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Costa Rica	3.4%	100.0	95.7	103.2	107.6	100.0	103.4	106.9	110.6
El Salvador	2.4%	100.0	91.8	101.3	104.1	100.0	102.4	104.9	107.4
Guatemala	3.5%	100.0	98.2	106.1	110.4	100.0	103.5	107.0	110.7
Honduras	3.8%	100.0	91.0	102.4	106.5	100.0	103.8	107.8	111.9
Nicaragua	1.4%	100.0	98.2	108.4	112.7	100.0	101.4	102.8	104.2
Panamá	4.6%	100.0	82.1	94.6	100.3	100.0	104.6	109.4	114.4

Fuente: Icefi con datos oficiales

Complementariamente, los crecimientos económicos esperados para 2023 para cada uno de los países de la región, conforme los presupuestos públicos o las declaraciones de las autoridades, se asemejan significativamente a su ritmo potencial, por lo que prácticamente la riqueza que debió generar cada país entre 2020 y 2022, se perdió en cierta dimensión y no será recuperada en el corto plazo.

De acuerdo a las autoridades, el mayor dinamismo en 2023 lo registrará Panamá con 5.0% de crecimiento, seguido con Honduras con 4.0%, Nicaragua y Guatemala en torno al 3.5%, y Costa Rica y El Salvador pronostican crecimientos en torno al 2.7%. Todos, con la salvedad de Costa Rica, plantean niveles muy similares en torno a su potencial histórico, lo que, en las condiciones actuales, incluso podría considerarse optimista atendiendo a la desaceleración / recesión que se estima que enfrentarán los países más desarrollados, y que podría contraer la demanda de exportaciones de la región, debido a que muchos son importantes socios comerciales.

La situación internacional comentada sí es tomada en cuenta por la Cepal (2022), que considera niveles de crecimiento menores a los esperados por las autoridades de cada país. En sus estimaciones considera tasas en torno del 4.2% para Panamá, 3.3% para Honduras y Guatemala, 2.8% para Costa Rica, 2.1% para Nicaragua y 1.9% para El Salvador. Por su parte, el Banco Mundial (2023) considera que los crecimientos para 2023 se ubicarán en torno al 4.5% para Panamá, 3.1% para Guatemala y Honduras, 2.9 para Costa Rica y en 2.0% para Nicaragua y El Salvador. Finalmente, el FMI (2022) estima crecimientos en torno al 4.0% para Panamá, 3.5% para Honduras, 3.2% para Guatemala, 3.0% para Nicaragua, 2.9% para Costa Rica y 1.7% para El Salvador.

En todo caso, la dinámica económica pronosticada para la región en 2023, tanto por sus autoridades como por los organismos multilaterales, muestra una trayectoria máxima en torno a su nivel potencial, muy lejos de los extraordinarios resultados por transformaciones económicas que anunciaron algunas autoridades al inicio de 2022. Por ello, el tema de la potenciación productiva continúa siendo una materia pendiente para las autoridades regionales, especialmente en el camino de creación de un volumen importante de empleos bien remunerados que propicie la reducción de la migración de centroamericanos.

II. CONTEXTO FISCAL 2023: A SEGUIR EL CAMINO DE LA AUSTERIDAD

La crisis sanitaria de 2020 provocó, en prácticamente todos los países del mundo, un aumento del nivel de endeudamiento, como consecuencia tanto de la disminución del PIB, producto del cierre forzoso y las estrategias de confinamiento, como de la contracción del consumo mundial, especialmente del de los países desarrollados. En sentido contrario, la reapertura de los mercados en 2021 y el impulso al consumo derivado de enormes cantidades de gasto público en los países más avanzados, produjeron una recuperación rápida, generando la ilusión de tasas de crecimiento inusuales, altos niveles de exportaciones, recuperación parcial de las tasas de desempleo, entre otros aspectos. Pero, empezaron a anunciar dos problemas que se manifestaron parcialmente en 2021 y su impacto concluyó en 2022: el aumento del nivel de precios por el incremento en la cantidad de dinero en circulación mundial y una serie de cuellos de botella producidos por el crecimiento de la demanda de algunos productos que no pudo ser atendida luego de los cierres de 2020.

Estos fenómenos, que ya reflejaban un problema a tratar, se combinaron con los de la crisis derivada por la guerra de Europa del Este, que afecta el suministro mundial de combustibles, alimentos, fertilizantes, hierro y otros productos de importancia en el consumo, por lo que los precios de estos, al margen de la emisión excesiva de dinero mundial, se elevaron dramáticamente en prácticamente todo el mundo. En medio de una guerra, en 2022 el mundo enfrentó una nueva crisis, pero ahora no de desabastecimiento por cierre de negocios, sino por desequilibrios en ciertos segmentos económicos y



precios de *commodities*, pero que rápidamente impactaron a todas las economías, por medio de la transmisión propia de los mercados.

Centroamérica no es ajena a esta situación, ya que los niveles de precios crecieron significativamente para casi todos los países de la región, obligando a adoptar medidas monetarias restrictivas y ciertas fiscales para proteger el consumo. A pesar de la nueva crisis mundial, la desaparición de los programas de asistencia al desempleo como de los subsidios al consumo, así como la eliminación del apoyo a los grupos empresariales que impulsaron algunos gobiernos, recuperaron parcialmente la normalidad en el sector fiscal, acompañada satisfactoriamente por un aumento parcial de la tributación. No obstante, los efectos descritos fueron insuficientes para compensar el aumento del tamaño relativo de la deuda producido en 2020, debido a que el déficit fiscal continuó acumulándose a un ritmo superior al del crecimiento real de la economía.

Afortunadamente, en 2022, y aparejado al mantenimiento del clima de austeridad fiscal en la mayor parte de la región, los ingresos públicos crecieron impulsados en gran parte por el incremento de los precios internacionales de diversos *commodities* y la dependencia de la recaudación de los impuestos al comercio exterior, lo que se reflejó en un aumento excepcional de las cargas tributarias nacionales. Por ello, y con la salvedad de Guatemala, todos los países de la región reportaron una importante disminución de su déficit fiscal y, por ende, del endeudamiento.

La situación de las finanzas públicas centroamericanas en 2023 luce más ordenada que, con la salvedad de Honduras, presentan déficit fiscales relativamente bajos, lo que debiera llevar poco a poco a una calificación menor de riesgo soberano, y a niveles menores de deuda pública. Aun así, aunque las finanzas públicas lucen en mejora forma, deben ser una herramienta para alcanzar el bienestar de la sociedad, por lo que en el futuro deberán acompañarse de una evaluación de los resultados obtenidos en su promoción y para el desarrollo.

2.1 La carga tributaria retrocederá luego del *boom de 2022*

La especie de tormenta perfecta, en términos económicos, que se observó entre 2021 y 2022, luego de la crisis sanitaria, produjo al menos cinco fenómenos exógenos que provocaron efectos positivos sobre la recaudación tributaria de 2022 en la mayor parte de los países de la región. Estos fueron:

- a. El coletazo final de la reducción de las tasas de interés que los bancos centrales de los principales países desarrollados impulsaron en 2020 para reactivar la actividad económica y la generación de empleo, y que incrementó las importaciones y las exportaciones de Centroamérica en 2021, aumentó los pagos del impuesto sobre la renta (ISR) en 2022 de los grupos empresariales, dado a que la declaración final de este impuesto tiene un rezago de un año. Esta situación empezó a revertirse en la parte final de 2022 y se espera que tenga efectos negativos en la declaración

anual a liquidar en 2023. Además, la recesión – desaceleración de la actividad económica y del comercio internacional en 2023, tendrá un impacto importante en los impuestos a pagar en 2024.

- b.** Los cuellos de botella en la producción mundial que surgieron al momento de recuperarse la demanda en ciertos productos cuya producción y distribución de corto plazo no respondieron en la misma dimensión, causó incrementos de precios, mientras se equilibraron las fuerzas de mercado. La crisis de contenedores que elevó algunos precios a nivel mundial y, con ello, la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) cobrado en las aduanas y de los tributos específicos aplicados a ciertos productos. Este efecto teóricamente terminó en 2022, por lo que los efectos tributarios debieran desaparecer y no afectar la recaudación de 2023.
- c.** La guerra de Europa del Este, que produce un incremento importante de los precios, especialmente de los combustibles, tuvo un efecto similar al descrito en el párrafo anterior. La recaudación de IVA cobrado en las aduanas creció dramáticamente, generando la ilusión de un mejor trabajo en los recintos aduaneros. Los efectos se observaron en forma complementaria en algunos productos, como los fertilizantes, algunos alimentos y otros, por lo que la recaudación se vio favorecida por el aumento internacional de precios. El efecto descrito fue magnificado en Centroamérica cuando los gobiernos decidieron implementar algunos subsidios al consumo de dichos productos, lo que mantuvo relativamente constante la demanda, por lo que la recaudación del IVA creció en la misma dimensión que el aumento de precios internacional. A la fecha, se estima que los precios internacionales de dichos *commodities* se mantendrán relativamente al nivel de 2022, o se incrementarán muy ligeramente, por lo que ya no debiera existir un impulso no esperado tan dramático sobre la recaudación.
- d.** El crecimiento de las remesas internacionales de los trabajadores de los países centroamericanos en otras naciones, a niveles muy por encima de lo esperado, y que deriva tanto del crecimiento en el flujo de migrantes como de la mejora en los niveles de empleo en los países desarrollados. Este incremento potenció el consumo interno y, por ende, el cobro de IVA en la adquisición de productos en el mercado interno, y del ISR de las empresas que vendieron esos productos. Aun cuando las remesas seguirán creciendo en 2023, derivado tristemente del flujo masivo de centroamericanos a otros países, se estima que su crecimiento ya no reportará niveles tan altos, especialmente como consecuencia de la reducción del ritmo económico de los países desarrollados, particularmente de los Estados Unidos de América.
- e.** Con la salvedad de Panamá y El Salvador, con economías dolarizadas, la volatilidad y, en algunos casos, el incremento del tipo de cambio doméstico, produjeron que el valor en moneda nacional de las importaciones creciera. En consecuencia, el pago de impuestos se incrementó, especialmente de los aplicados al consumo y son cobrados en las aduanas.

En algunos países las autoridades tributarias anunciaron que el incremento en la recaudación derivó de la aplicación de programas de combate a la defraudación tributaria y al contrabando, así como de la implementación de mejoras administrativas. Sin embargo, con los datos actualmente disponibles, es difícil separar cuánto del aumento en la recaudación experimentado en 2022 devino de factores externos,



y cuánto de la mejora en la eficiencia de las administraciones tributarias, en caso haya existido, ya que no existen mediciones oficiales o datos que permitan realizar una verificación efectiva.

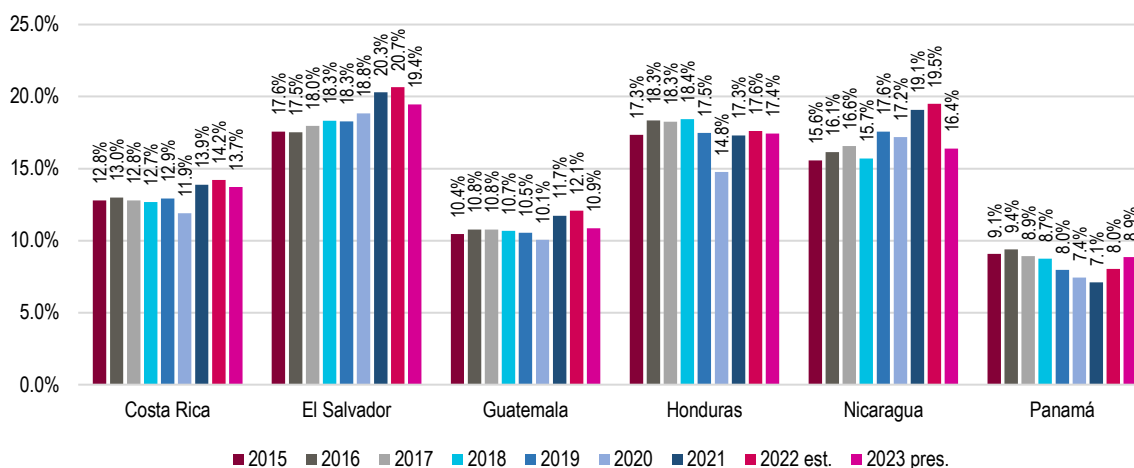
Al margen de lo anterior, lo que es cierto es que la carga tributaria regional aumentó en promedio 0.4% del PIB en 2022, teniendo los aumentos más importantes en Panamá con 0.9%; en El Salvador y Nicaragua con 0.4%; mientras que en el resto de las naciones el aumento fue del 0.3% del PIB, respecto a 2021. Con los aumentos reportados, los datos de 2022 muestran que la carga tributaria del gobierno central más alta de Centroamérica continuó siendo la de El Salvador con 20.7% del PIB, seguido de Nicaragua con 19.5%, Honduras con 17.6%, Costa Rica con 14.2%, Guatemala con 12.1% y Panamá con tan solo 8.0%.

Ahora bien, se estima que para 2023 los efectos de las variables exógenas mencionadas desaparecerán o al menos se atenuarán, lo que implica que las cargas tributarias, en condiciones normales, debieran regresar a niveles cercanos a los observados en 2021, por lo que es razonable que los países sean un poco más conservadores en la estimación de los presupuestos para el presente año. Lamentablemente, nuevamente las autoridades recurren a la antigua práctica de subestimar dramáticamente los valores considerados en el presupuesto, destacando los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que plantean valores de los ingresos tributarios muy por debajo de su normalidad económica y la capacidad recaudatoria real. Nicaragua plantea en el presupuesto para 2023 una disminución del 3.1% en la carga tributaria, Guatemala y El Salvador lo hacen en 1.2%, mientras que Costa Rica lo hace, aunque de una forma más discreta, en 0.5%.

El país que parece haber realizado una estimación más acorde al comportamiento normal de su economía y a su capacidad recaudatoria actual es Honduras, que considera un retroceso del 0.2% del PIB en la carga tributaria, para ubicarse, al final de 2023, en un nivel cercano al valor observado en 2021. En sentido contrario a los otros cinco países, las autoridades fiscales de Panamá plantean en el presupuesto de ingresos para 2023 un incremento del 0.9% del PIB en la carga tributaria, explicado por la continuación de su esfuerzo por recuperar sus capacidades administrativas a los niveles observados en 2015-2017, período previo a una crisis institucional interna.

En resumen, la carga tributaria media en Centroamérica aumentó en 2022 hasta un 15.3% del PIB, por encima del 14.9% reportado en 2021. Pero, los presupuestos plantean nuevamente un retroceso hasta 14.4% en 2023, aun ligeramente por encima de los valores medios reportados antes de la pandemia.

Gráfico 2. Centroamérica: carga tributaria del Gobierno Central, período 2015-2023 pres.



Fuente: Icefi con base a datos oficiales

Aun con la irregularidad y la falta sistemática de calidad en las estimaciones tributarias contenidas en los presupuestos de algunos países de la región, los resultados esperados para 2023, que podrían *a priori* considerarse como post pandemia, son mejores, en varios países, a los registrados en 2019 (pre pandemia). Destacan los casos de El Salvador que registra un aumento del 1.2%, Panamá con 0.9%, Costa Rica con 0.8% y Guatemala con 0.3%.

Esto podría interpretarse, aunque con la necesidad de profundizar la evaluación para cada caso, como que las autoridades, han tratado de obtener mejores ingresos, ya sea incrementando sus capacidades administrativas o por medio de reformas tributarias, como en Costa Rica. En sentido contrario, Honduras refleja todavía una contracción de 0.1% al comparar los datos pre y post pandemia, lo que implica que se encuentra pendiente de lograr mejorar los ingresos para potenciar su bienestar, uno de los más pobres de la región. Por su parte, los datos de Nicaragua, no pueden ser objeto de una apropiada comparación, dado a que, en 2019 pre pandemia, el país estaba en medio de una fuerte crisis política, por lo que la recaudación está sobreestimada, y los datos de 2023 definitivamente están severamente subestimados y no son confiables.

Merecen un comentario especial los casos de Costa Rica y Nicaragua, que impulsaron una reforma tributaria previo a la pandemia, y en los que, tanto por los diferimientos en la aplicación en la vigencia de determinados aspectos, como por la propia crisis sanitaria, resulta difícil identificar su efecto completo. Si se compara la carga tributaria de Costa Rica de 2018, previo a la vigencia completa de la reforma, con la prevista para el presupuesto de 2023, y se asume esta como «normal» atendiendo a las condiciones actuales, el efecto total de la reforma parece ser del orden de 1.0% del PIB, mientras que para Nicaragua sería de alrededor de 0.7% del PIB. Estas evaluaciones merecen un mayor grado de análisis, dado a que las múltiples situaciones de los últimos años dificultan precisar los valores.



Finalmente, la ausencia casi universal de estimaciones públicas de evasión en los impuestos administrados por los gobiernos centrales centroamericanos, y en cierta medida, del sacrificio fiscal vinculado con el otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales, dificulta evaluar la mejora efectiva en la eficiencia recaudatoria de cada país, que regularmente es utilizada como una explicación de las mejoras temporales tributarias. Tampoco se dispone de estimaciones oficiales de la renuncia fiscal por contrabando, por flujos ilícitos de capitales u otras filtraciones tributarias, todas ellas indispensables para evaluar la calidad del trabajo de las administraciones tributarias.

2.2 2022 afirma el camino hacia la austeridad en el gasto público

Los presupuestos públicos originales para 2020 de prácticamente todos los países de la región, anunciaban los esfuerzos de los gobernantes y de sus autoridades fiscales por profundizar la contracción del déficit fiscal y la reducción del peso relativo de la deuda, adoptando una estrategia de reducción del gasto público y algún esfuerzo, muy limitado, por mejorar la recaudación de ingresos. Sin embargo, esta estrategia, y, por ende, la planificación presupuestaria, debió abandonarse por la crisis sanitaria, cuyo impacto se reflejó inicialmente en un aumento de la deuda soberana en cerca del 10.0% del PIB, por la contracción de la actividad económica. Además, los gastos extraordinarios para paliar parcialmente los efectos sociales y económicos, impulsaron el tamaño del gobierno, el que se incrementó, como sucedió en prácticamente todo el planeta, en cerca del 3.0% del PIB para la región, al pasar del 19.1% medio observado en 2019 al 22.1% registrado en 2020.

El ejercicio fiscal 2021 inició con el replanteamiento de la estrategia de austeridad fiscal, aunque limitada, debido al temor de nuevos rebrotes infecciosos, orientación que se profundizó en 2022. El abandono de la mayor parte de las estrategias de gasto para apoyar a la población y a los grupos empresariales, especialmente a las micro y pequeñas empresas (MiPymes), redujo el gasto público medio regional hasta 21.2% del PIB en 2021, y a un estimado de 19.8% del PIB en 2022, que muestran un esfuerzo por regresar a los niveles esperados de gasto previo a la crisis sanitaria.

Con los datos preliminares o estimados de cierre de 2022, el país que obtuvo mejores resultados en la limitación del gasto público es Costa Rica, que, a pesar de la pandemia, realizó esfuerzos por contraer el gasto público para mejorar la sostenibilidad de la deuda. En ese país, al comparar el gasto esperado al cierre de 2022 con el registrado en 2019, se observa una reducción de 1.3% del PIB, en rubros relacionados con el pago de salarios y, sobre todo, en la inversión, los que, no obstante, podrían tener impacto futuro sobre el bienestar de los costarricenses que no debe descuidarse. En Honduras el gasto público al cierre de 2022 es similar al reportado en 2019, lo que podría ser un indicador de mejora en la eficiencia en el uso de los recursos, pero también, de falta de capacidad ejecutora, atendiendo al cambio en Gobierno, aspecto que debe evaluarse con un mayor detenimiento.



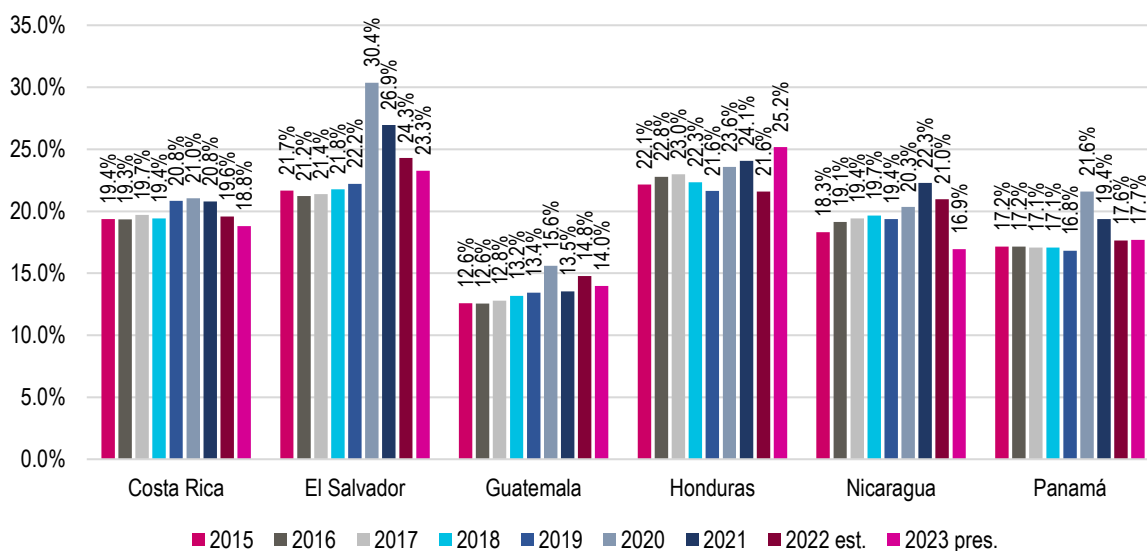
Los países que aún muestran un aumento notorio en el gasto público al comparar los valores de cierre para 2022 con los ejecutados en 2019, prepandemia, son El Salvador con un incremento del 2.1% del PIB y Nicaragua con 1.6% del PIB. En El Salvador, guiado primariamente por una estrategia de aumento de gasto y creación de subsidios, mientras que Nicaragua, como consecuencia del cese de la crisis política, los niveles de gasto aún no han regresado a los niveles previos a la pandemia. En ambos países, los esfuerzos por la reducción son más notorios en la programación presupuestaria para 2023.

Siguiendo la línea de austeridad, el gasto planificado en los presupuestos públicos de la mayor parte de países de la región para 2023, refleja una disminución, destacando el 4.0% del PIB de contracción considerada en el de Nicaragua, aunque poco probable de ejecutar, debido a su práctica regular de subestimación presupuestaria. Las disminuciones planificadas de los gastos públicos del 0.8% del PIB en Guatemala y Costa Rica, y del 1.0% en El Salvador, reflejan un poco mejor la estrategia mencionada. El caso de Costa Rica es interesante, dado a que, de concretarse el nivel de gasto público planificado, se ubicaría al final de 2023 en valores inferiores a los ejecutados en 2013, una década atrás. El caso salvadoreño también debe analizarse por la contracción paulatina del gasto, sin embargo, aun con el recorte programado, no alcanzará lo ejecutado en 2019, prepandemia.

Los dos países que consideran incrementos en el gasto público programado para 2023 son Honduras con 3.6% del PIB y Panamá con 0.1% del PIB, muy similar al ejecutado el año anterior. En Honduras, obedece a una reestructuración del funcionamiento del aparato público, y a una mejor capacidad de ejecución a la registrada el año anterior, con lo cual el gasto público sería superior al ejecutado en toda la década anterior. Si este incremento no es compensado en el corto plazo con un aumento de los ingresos, se producirá un incremento en el déficit fiscal, el cual se tendría que financiar con un aumento de la deuda pública, con riesgo de tornarse insostenible. No obstante, el aumento del gasto atendiendo a las condiciones socioeconómicas de la población hondureña, se reconoce como urgente.

En consecuencia, los presupuestos aprobados para los gobiernos centrales de la región en 2023, muestran que el país de la región que mayor gasto público respecto del PIB planifica es Honduras con 25.2%, seguido de El Salvador con 23.3% y Costa Rica con 18.8%. El país que menor gasto público presupuesta, siguiendo las tendencias históricas, a pesar del muy pobre nivel de vida de su población y de la limitada calidad en la infraestructura física, económica y social, es Guatemala, que aprobó el equivalente al 14.0% del PIB.

Gráfico 3. Centroamérica: tamaño del Gobierno Central en porcentajes del PIB, período 2015-2023 est.



Fuente: Icefi a partir de datos oficiales

2.3 El déficit fiscal seguirá el camino hacia la normalización

Los déficit fiscales y los saldos de la deuda pública en Centroamérica reflejan una estrategia de control de las finanzas públicas. Ambos factores se han utilizado desde hace algún tiempo como anclas nominales y reales para la orientación del quehacer público, incluso en algunos casos como Guatemala, siendo variables endógenas del control monetario.

En Centroamérica la planificación de largo plazo establecida por los planes nacionales de desarrollo están desconectados de los marcos fiscales de mediano plazo, cuando existen. En los primeros, aunque las autoridades, especialmente dedicadas a la planificación, tienen una orientación desarrollista, la mayoría de los países no definen con claridad la programación de acciones, o la planificación de los recursos a utilizar, ni los instrumentos a usar. Complementariamente, los marcos fiscales de mediano plazo muestran la trayectoria esperada de las finanzas públicas, no desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos de desarrollo o de bienestar de la población, que teóricamente debieran orientar el quehacer de la política fiscal, sino del alcance de cierto nivel de déficit fiscal o del mantenimiento del tamaño de la deuda pública. Estos esfuerzos no deben ser descalificados, pero el propósito de los Estados no es disponer de finanzas públicas sanas, sino lograr el bienestar de la población, y para ello es que se requieren finanzas públicas suficientes, sostenibles en el mediano y largo plazo.



En las autoridades fiscales es frecuente una visión cortoplacista, que enfatiza un valor esperado de déficit fiscal o de deuda, como indicadores de la eficacia de la política fiscal. Se reitera que es una visión que tiene su valor y mérito, pero confirma la desconexión del quehacer fiscal del aparato estatal con el bienestar de la población. Adicional a lo planteado en los marcos fiscales de mediano plazo, los presupuestos persiguen primariamente la reducción del déficit fiscal y de la deuda pública, y omiten programar los resultados esperados que justifiquen los gastos públicos, falencia que genera rechazo en la población, que percibe injustificado o ineficaz el esfuerzo fiscal.

Previo a la pandemia, el déficit fiscal de la mayoría de los países de la región lucían relativamente controlados, con un promedio regional de 3.1% del PIB. Las excepciones eran Costa Rica y de Panamá, que presentaban un panorama preocupante, en el primero por la falta de efectividad de su reforma tributaria de corto plazo y la rigidez de su gasto de funcionamiento, y en el segundo por una caída de la capacidad recaudatoria. La crisis sanitaria implicó una disminución de la recaudación, simultáneamente a un aumento del gasto, empujando el déficit fiscal medio regional hasta 6.8% del PIB, y aumentos en El Salvador, Panamá, Costa Rica y Honduras de 10.6%, 9.1%, 8.0% y 7.0% del PIB, respectivamente. Nicaragua es un caso excepcional, debido a que, al no implementar programas de compensación social y no adoptar medidas de confinamiento, registró un déficit fiscal de solo 1.1% del PIB.

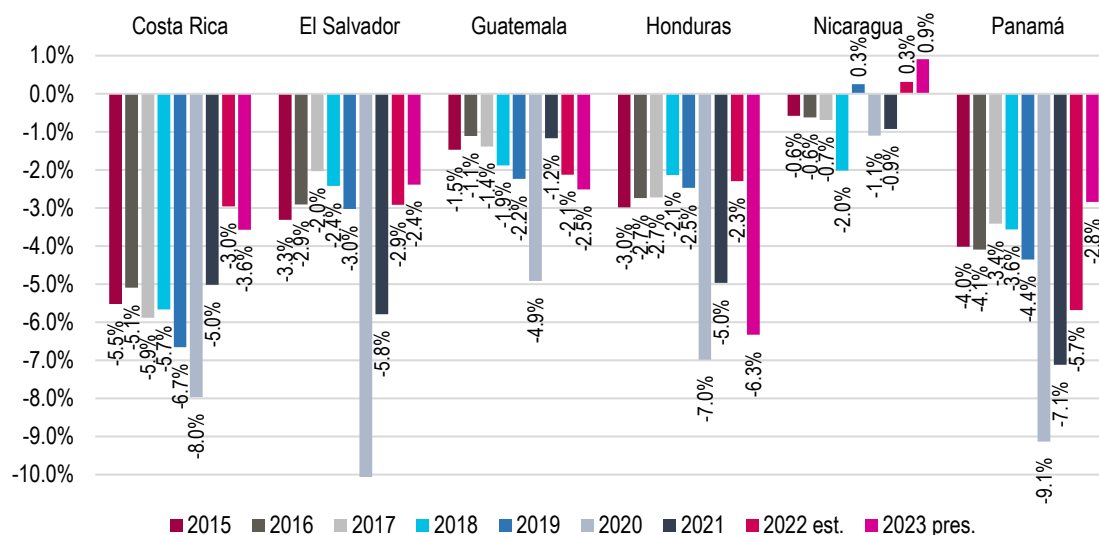
Para 2021, el promedio regional del déficit fiscal se redujo a 4.2% del PIB, y en 2022 preliminarmente se ubica en 2.6% del PIB, destacando que prácticamente todos los países tendrían valores relativamente bajos, producidos tanto por la contracción de su gasto total, como por el aumento en la recaudación. El país que reportará un nivel más alto de déficit fiscal en 2022 es Panamá con 5.7% del PIB, aunque este último deriva principalmente de la falta de recuperación de su capacidad recaudatoria y la reducción de los ingresos del Canal; seguida por Costa Rica con 3.0%, El Salvador con 2.9%, Honduras con 2.3% y Guatemala con 2.1% del PIB, todos valores que, si bien no son óptimos, reflejan la orientación de sus finanzas públicas. El único caso extraordinario es el de Nicaragua que, conforme la trayectoria observada, preliminarmente reporta un superávit del 0.3% o un resultado fiscal muy cercano a cero.

La no recurrencia en 2023 de los efectos positivos tributarios de 2022, harán que las estrategias de reducción del gasto sean insuficientes, por lo que se estima que el déficit fiscal medio de la región se elevará ligeramente hasta 2.8% del PIB, destacando el caso de Honduras, porque la recuperación de la capacidad de ejecución y, sobre todo, la orientación del nuevo gobierno podrían incrementar el déficit hasta 6.3% del PIB, que, *a priori*, podría considerarse riesgoso en términos de la sostenibilidad de las finanzas públicas, pero, como se apuntó, ese riesgo podría mitigarse dependiendo de los resultados y la efectividad en términos de bienestar del gasto adicional. El Salvador, Panamá y Nicaragua plantean un escenario para 2023 con resultados fiscales mejores que los del año previo, aunque especialmente para Panamá, depende mucho de su capacidad real de mejorar la recaudación tributaria.

En Guatemala, 2023 es año electoral, lo que podría significar un incremento en el gasto, y debido a la fuerte subestimación de la recaudación tributaria, el presupuesto muestra un ligero aumento del déficit fiscal de 2.1% en 2022 a 2.5% en 2023. En Costa Rica, también por la subestimación de los ingresos tributarios, considera un aumento del déficit fiscal de 3.0% del PIB en 2022 al 3.6% del PIB en 2023, aunque posiblemente será menor porque el propósito de la subestimación es tener comunicar a la población mejores resultados en sus reportes mensuales y trimestrales.

En todo caso y aunque deben hacerse análisis con mayor profundidad, parece ser que la crisis sanitaria y la inflación de 2022, así como los efectos de otros factores exógenos, ya quedaron atrás en la planificación del déficit fiscal, el que obedece más bien a causas estructurales y los planteamientos políticos de los gobiernos de turno.

Gráfica 4. Centroamérica: déficit del Gobierno Central en porcentajes del PIB, periodo 2015-2023 pres.



Fuente: Icefi a partir de datos oficiales

2.4 La deuda pública aparentará sostenibilidad de largo plazo

Aunque no a los niveles que sufrieron otras regiones, Centroamérica registraba una situación complicada hacia 2019, previo a la pandemia, por lo que adoptaron estrategias fiscales, que, aunque insuficientes, estaban destinadas a impactar positivamente sobre el saldo de su deuda soberana. Hasta 2019, el saldo medio de la deuda pública regional para el gobierno central, oscilaba en torno al 48.5% del PIB, destacando los casos de El Salvador (con datos para el sector público no financiero, por el impacto del sistema previsional) con 71.3% del PIB, y Costa Rica con 56.1% de PIB. El saldo más bajo era el de Guatemala con tan solo 26.5% del PIB. Lamentablemente, la contracción económica de 2020 y los resultados fiscales de ese año, elevaron el saldo medio de la deuda pública a 60.6% del PIB, es decir un incremento del 12.1 puntos porcentuales en solo un año, de los cuales, la contracción del PIB explicó casi 10 puntos porcentuales.



A partir de 2021, el esfuerzo de austeridad, a raíz del abandono de la asistencia a la sociedad para paliar los efectos del Covid-19, mejoró los resultados fiscales, pero han demostrado ser insuficientes para recuperar los niveles de la deuda prepandemia, debido principalmente al hecho que la actividad económica no recuperó los niveles esperados, lo que provocó una brecha que posiblemente no se cierre en el corto plazo. Al cierre de 2022, preliminarmente el saldo medio regional de la deuda del Gobierno Central se redujo a 54.9% del PIB, destacando los casos de Nicaragua, Honduras y Guatemala, con crecimientos de solamente 0.9, 2.8 y 3.5 puntos porcentuales del PIB, respecto al período prepandemia y que, con la brecha indicada que no puede resolverse en el corto plazo, aparenta recuperación de la sostenibilidad de mediano y largo plazo. Para los tres países, la disminución del aumento de la deuda que se registró en 2020, se ubicó en torno al 5.3, 7.8 y 1.6 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

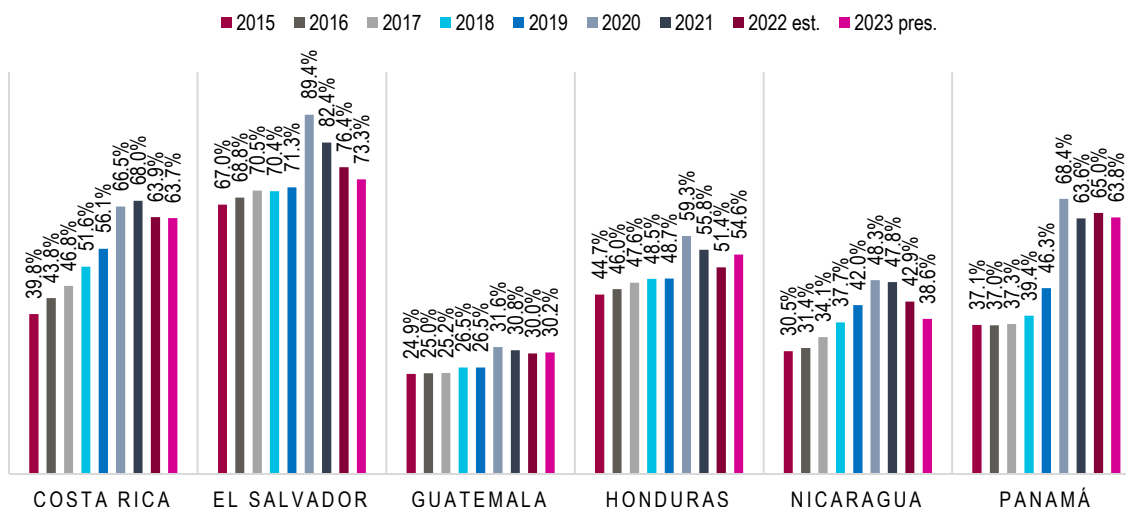
Aunque con resultados menos exitosos, debido a la limitada dinámica económica, El Salvador y Costa Rica lograron disminuciones en el saldo de su deuda pública de 13.1 y 2.6 puntos porcentuales del PIB, respectivamente, con relación al saldo en 2020. Sin embargo, son superiores en 5.1 y 7.9 puntos porcentuales del PIB respecto del período prepandemia, lo que mantiene presión para reducir el gasto a los niveles anteriores a la crisis sanitaria. Un caso que merece análisis por separado es el de Panamá, con una deuda pública al cierre de 2022 de 18.7% del PIB por encima del valor al cierre de 2019, como consecuencia de la abrupta caída de la actividad económica y, sobre todo, por la imposibilidad de recuperarla en el corto plazo.

En 2023 la mayoría de los países de la región continuarán reduciendo su gasto como porcentaje del PIB, buscando, en primer lugar, recuperar el nivel prepandemia de la deuda pública, lo que no necesariamente indica sostenibilidad de largo plazo, pero al menos un escenario de punto de partida similar al observado en 2019. En esa línea, los valores presupuestados para 2023 por Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá implican disminuciones adicionales en el saldo de su deuda pública de 0.3, 3.1, 4.4 y 1.2 puntos porcentuales del PIB, con lo cual, se estima que la deuda media regional se reducirá en 0.9%. En sentido contrario, el período electoral de Guatemala y el replanteamiento de la acción pública en Honduras, se estima que producirá un incremento del 0.2 y 3.2 puntos porcentuales del PIB respectivamente.

Con las cifras consideradas en los presupuestos de ingresos y gastos del Estado para cada uno de los países de la región, se estima que, al cierre de 2023, la deuda pública regional media se reducirá hasta 54.0% del PIB, destacando los casos de El Salvador con una deuda soberana de 73.3% del PIB, Panamá con 63.8% del PIB y Costa Rica con 63.7% del PIB. Guatemala continuará teniendo el menor monto de obligaciones soberanas con 30.2% del PIB.

En los presupuestos de algunos países de la región se subestimaron algunos valores, sin embargo, *a priori*, e incluso con el aumento de los gastos públicos o la disminución de los ingresos para atender los programas de atención a la población por el incremento de los precios de algunos bienes y servicios fundamentales, no parece que los saldos de la deuda reportarán una dinámica peligrosa en 2023. Ahora bien, y especialmente para el caso de El Salvador, la falta de liquidez para el pago del servicio de la deuda puede producir algunos problemas de administración fiscal, que implicarían cierta crisis soberana de corto plazo.

Gráfico 5. Centroamérica: deuda del Gobierno Central en porcentajes del PIB, período 2015-2023 pres.



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

Se espera que en 2023 la recuperación económica y los esfuerzos de austeridad implementados produzcan niveles de calificación de riesgo similares o mejores. El Salvador debiera mejorar su calificación, sin embargo, los conflictos enfrentados con organismos internacionales a raíz de la implementación del Bitcoin como moneda de circulación legal, y la falta de liquidez de corto plazo, podrían mantener muy bajas las calificaciones de riesgo. El crecimiento de la deuda, la carencia de expectativas de corto plazo por una mejora en la eficiencia recaudatoria o la implementación de una reforma tributaria efectiva en Honduras, podrían interpretarse como un síntoma de insostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

2.5 La falta de efectividad y de transparencia pública siguen siendo un desafío.

Talvez el desafío más grande para las finanzas públicas centroamericanas es revertir la percepción ciudadana de falta de efectividad del gasto público y la falta de transparencia que puede derivar en corrupción. El primero de casos, es la carencia de evaluación de la efectividad de la acción gubernamental, es decir, la evaluación de los resultados y, sobre todo, de la relación entre el beneficio y el costo de la acción del Estado en la economía. El propósito fundamental de la acción pública es mejorar el bienestar de la población, pero el simple hecho de programar gasto para alguna institución pública o ejecutar la recaudación tributaria, controlar el déficit o la deuda, o publicar las cifras, no necesariamente implica mejorar el bienestar de la población, ni que la acción del Estado sea pertinente.

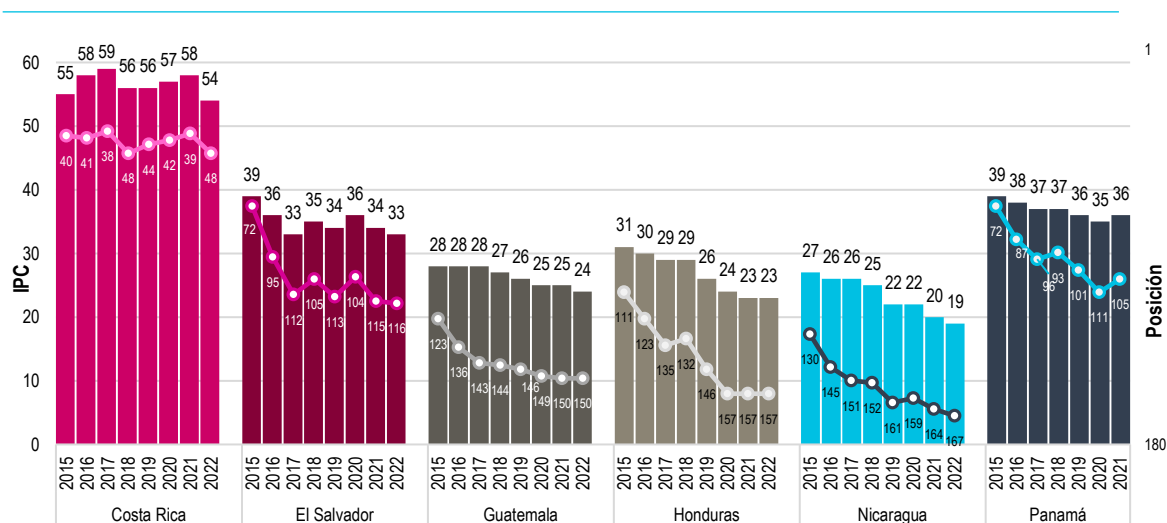
Una tarea pendiente, pero definitivamente necesaria es evaluar la efectividad del gasto público, obteniendo sus resultados, midiendo su eficacia, eficiencia, los efectos de la tributación sobre la toma de decisiones de las personas en la sociedad y, por supuesto, evaluar los beneficios y los costos que identifiquen si las acciones adoptadas, o si la forma de ejecutarlas por el Estado, generan bienestar a la sociedad. Es incorrecto medir la gestión del aparato público solo a partir del porcentaje de ejecución del gasto, sin tomar en cuenta los resultados obtenidos y cómo aumentó el bienestar de la población, ya que el hecho de que un ministerio o una secretaría haya gastado todos los recursos asignados, no necesariamente implica que se produjo una mejora en la calidad de la vida de la población.

Por otro lado, un problema latente de la gestión pública en la mayoría de los países de la región es la percepción aguda de corrupción en el manejo de los recursos. En la evaluación de *Transparencia Internacional* en su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), se encuentran en el cuartil inferior, correspondiente a los percibidos como los más corruptos del mundo. Esta situación afecta dramáticamente la calidad del gasto y los resultados que pueden obtenerse, pero también dificulta significativamente la recaudación de impuestos al deteriorar la moral tributaria de la población.

En la última edición del IPC (2023), *Transparencia Internacional* informa que el único país de la región que reportó alguna mejora fue Panamá, que aumentó su calificación de 35 a 36 puntos y por ende su posición en el ranking, al subir de la 111 a la 105. Lamentablemente Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua disminuyeron la calificación otorgada por el cumplimiento de los estándares de transparencia, mientras que Honduras mantuvo la del año anterior. Costa Rica, El Salvador y Nicaragua redujeron su posición en el ranking, mientras que Guatemala y Honduras la mantuvieron, sin que signifique un aspecto positivo.

Adicionalmente, Guatemala, Honduras y Nicaragua mantuvieron su posición dentro de los países ubicados en el cuartil inferior de países con peores resultados, y por ende entre los niveles más altos de corrupción en el mundo.

Gráfico 6. Centroamérica: posición y calificación otorgada en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015-2022



Fuente: Icefi con datos de Transparencia Internacional (2023)



POR UNA POLÍTICA FISCAL
PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO