

Centroamérica: la política fiscal en 2015 y 2016

El año 2015 resultó ser un período de poco avance fiscal para la región centroamericana. En promedio, el tamaño de los gobiernos centrales se mantuvo constante con respecto a 2014, en un 18.5% del producto interno bruto (PIB). Sin embargo, no todas las naciones mantuvieron esta tendencia de la misma manera. Mientras que los Gobiernos de Nicaragua, Costa Rica y El Salvador —algunos de los presupuestariamente más grandes de la región— siguieron incrementando su participación en la economía, reportando aumentos del 1.5, 0.7 y 0.7% del PIB, respectivamente, el Gobierno de Guatemala —uno de los más pequeños del mundo— se hizo todavía menor, al reducirse en un 1.2% del PIB. Por su parte, el Gobierno de Honduras reportó una pequeña disminución del 0.2% del PIB, totalmente convergente con su política de austeridad fiscal, mientras que el de Panamá tuvo una contracción transitoria del 1.4%, lo que obedece a un reordenamiento establecido por la nueva administración y que, de acuerdo con los planes para 2016, será revertido en su totalidad.

En materia de ingresos fiscales, la carga tributaria de la región centroamericana creció del 13.7%, en 2014, al 13.9%, en 2015. Esto es liderado principalmente por los efectos rezagados de las reformas tributarias en Honduras y Nicaragua, que permitieron una mejora de ingresos en dichos países por el orden del 1.1% del PIB en cada uno. Por su parte, Costa Rica, país motivado principalmente por mejoras en la eficiencia recaudatoria, aumentó su carga tributaria en un 0.5%. Lamentablemente, dos países de la región, debido sobre todo a escándalos de corrupción que involucran a las autoridades recaudatorias de impuestos, vieron reducir su carga tributaria: Panamá y Guatemala, con disminuciones del 1.0 y el 0.6% del PIB, respectivamente. Es importante comentar que, adicional a los problemas de transparencia, en Panamá la reducción fiscal también obedece a una inexplicable decisión de las autoridades de reducir la tasa del impuesto sobre la renta (ISR) aplicable a las empresas. Por su parte, El Salvador nuevamente reportó un estancamiento de la carga tributaria, a pesar de que se implementó una nueva reforma fiscal aún sin resultados efectivos.

El déficit fiscal de la región disminuyó del 3.3% del PIB, en 2014, al 3.1%, en 2015, liderado principalmente por la fuerte contracción del déficit en Honduras, por el orden del 1.3% del PIB. Por su parte, Guatemala y El Salvador, siguiendo políticas similares, redujeron su déficit fiscal en un 0.5 y un 0.4% del PIB, respectivamente. Los únicos países que vieron incrementar su déficit durante el período fueron Nicaragua y Costa Rica, con 0.4 y 0.2% del PIB, respectivamente.

Finalmente, la deuda regional de los gobiernos centrales se incrementó del 37.3 al 38.1% del PIB, en respuesta a los aumentos de dicho rubro en Costa Rica —con un 3.1% del PIB—, sin que se observe la voluntad real de reducir esta tasa de crecimiento. Países como Nicaragua y Honduras sí lo hicieron, en un 1.3 y un 0.6%, a pesar de los buenos resultados tributarios obtenidos en el período. En sentido contrario y acorde con la política de austeridad establecida, Guatemala redujo su nivel de endeudamiento en un 0.2%, mientras que El Salvador, pese al esfuerzo de control fiscal, vio incrementada su deuda en un 0.2%, en comparación con 2014. Por su parte, Panamá redujo su deuda pública en un 0.3% del PIB, sin embargo, debido a los planes actuales del Gobierno, parece que dicha trayectoria será revertida en el corto plazo.

Los resultados presentados y algunos otros elementos propios del análisis realizado por el Icefi permiten presentar tres conclusiones generales sobre el desempeño fiscal de la región.

1. El Salvador, Honduras y Guatemala se han enfrascado en una única tarea: mantener la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazos, sin importar que las medidas adoptadas produzcan un fuerte deterioro de las ya difíciles condiciones de vida de los habitantes. La solución en El Salvador reviste particular complejidad debido a que deberá tratarse de revertir algunas de las características del sistema previsional establecido por los gobiernos liberales durante la primera década del siglo actual y, al igual que en Guatemala, existe una fuerte polarización política, en donde no se ve con claridad si el sector privado tendrá la intención de mejorar el nivel de financiamiento del Estado.

El Salvador, al igual que Guatemala, ha adoptado reglas fiscales implícitas en donde el ancla es el tamaño de la deuda con respecto al PIB, por lo que la política fiscal se ha vuelto endógena a dicha decisión. En el caso de El Salvador, la situación es relativamente lógica si se atiende al hecho de que desde hace varios años se decidió dolarizar la economía, sin prever apropiadamente las rigideces que ello produciría sobre el aparato económico y que hoy se manifiestan en bajas tasas de crecimiento económico, tasas de inflación cercanas a cero y poca competitividad empresarial. Para Guatemala, la regla fiscal constituye una clara manifestación del corporativismo del Estado, debido a que la Junta Monetaria —en la mayoría de ocasiones dominada por agentes cercanos al sector privado— ha establecido su aprobación explícita a niveles de déficit fiscal que no permitan el crecimiento del saldo de la deuda en el corto plazo, lo cual, aunado al hecho de que el banco central no puede financiar las actividades públicas y que el mecanismo de financiamiento preferido por el Gobierno es el endeudamiento con el sector bancario, hace que las decisiones finales de la dimensión y profundidad del Estado dependan de las decisiones del ente financiero.

Por su parte, Honduras, condicionado por el establecimiento de un acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI), está implementando todas las acciones necesarias para lograr una reducción del déficit fiscal. Para ello, realizó en 2014 una reforma fiscal fuertemente regresiva que deterioró aún más la calidad de vida de los hondureños, y su plan de austeridad fiscal se ha focalizado en el control de la masa laboral del Gobierno y en la contracción de los gastos de inversión. Estas dos situaciones impactarán en el mediano plazo el bienestar de la sociedad hondureña.

2. Honduras, Nicaragua y El Salvador se han convertido en sistemas fiscales muy opacos, que privilegian la subestimación presupuestaria; la no inclusión en el presupuesto de todos los elementos que serán desarrollados durante el ejercicio fiscal para garantizar maniobrabilidad de los Gobiernos; la falta de oportunidad en la publicación de las cifras y, por lo menos en dos de los casos, la tenencia de diferentes niveles de deuda para aparentar situaciones menos preocupantes.

Estos elementos afectan la credibilidad ciudadana y obstaculizan el análisis oportuno; además, impiden una apropiada reacción social e institucional ante cambios abruptos (por

ejemplo, un potencial replanteamiento de la situación de la deuda contraída por Nicaragua con Venezuela).

- Existe cierta irresponsabilidad fiscal en la administración pública de Costa Rica y Panamá, que si bien poseen resultados que pueden ser manejables en el corto plazo, se dirigen hacia una tendencia que puede ser insostenible en algunos años. La polarización política en Costa Rica y la debilidad institucional de Panamá no deben ser excusas para encontrar los caminos que permitan dotar al Estado de los recursos necesarios para su funcionamiento y, mucho menos, excusa para otorgar reducciones de tributos a quienes tienen mayor capacidad de pago.

Lo que es muy claro en el análisis de los datos de 2015, así como de la información incluida en los presupuestos para cada uno de los países, es que no parece existir alguno que tenga el camino fácil; por ello, es nuevamente pertinente recomendar el inicio de una discusión inclusiva que atienda la necesidad de establecer acuerdos fiscales de largo plazo que permitan la apropiada orientación de la función pública, la transparencia y rendición de cuentas, la eficacia en la gestión y, sobre todo, su sostenibilidad en el largo plazo.

Situación macrofiscal de Centroamérica: Valores ejecutados en 2014-2015 y previsiones presupuestarias para 2016

País	Ingresos tributarios del gobierno central			Gastos totales del gobierno central			Resultado global del gobierno central			Saldo de la deuda pública del gobierno central	
	Como porcentaje del PIB										
	2014	2015*	Pres. 2016	2014	2015*	Pres. 2016	2014	2015*	Pres. 2016	2014	2015*
Costa Rica	13.2	13.7	13.0	20.0	20.7	21.2	-5.7	-5.9	-6.9	39.3	42.4
El Salvador a/	15.9	15.9	16.4	16.8	17.5	16.8	-3.4	-3.0	0.2	44.6	44.8
Guatemala	10.8	10.2	10.4	13.4	12.2	12.7	-1.9	-1.4	-1.6	24.4	24.2
Honduras	16.3	17.4	16.8	23.1	22.9	22.5	-4.4	-3.1	-3.6	45.6	46.2
Nicaragua	15.4	16.5	15.7	17.8	19.3	19.2	-0.3	-0.7	-0.9	30.9	32.2
Panamá	10.4	9.4	10.0	19.6	18.2	19.7	-4.2	-4.2	-5.3	39.1	38.8
Promedio	13.7	13.9	13.7	18.5	18.5	18.7	-3.3	-3.1	-3.0	37.3	38.1

Fuente: Icefi con base en cifras oficiales de cada país.

a/ El Salvador: el resultado presupuestario incluye pensiones y fideicomisos

* Datos preliminares