

PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA



CIFRAS AL CIERRE DE 2015 Y DE LOS
PRESUPUESTOS APROBADOS PARA 2016



CRÉDITOS

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig
Director ejecutivo, Icefi

Coordinación general
Abelardo Medina Bermejo
Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción
Juan José Urbina Membreño
Economista investigador, Icefi

Rodolfo Linares
Economista investigador, Icefi

Abelardo Medina Bermejo
Economista sénior, Icefi

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Producción editorial
Diana De León
Coordinadora de Comunicación, Icefi

Gabriela Torres
Asistente de Comunicación, Icefi

Diagramación
Pamela Cáceres

Administración
Iliana Peña de Barrientos
Coordinadora administrativa y
financiera, Icefi

Guatemala, Centroamérica, abril de 2016



DISTRIBUCIÓN GRATUITA

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
12 avenida 14-41, zona 10 colonia Oakland
PBX (502) 2505-6363
www.icefi.org

Perfiles Macrofiscales de Centroamérica
ISBN: 978-9929-674-27-1

Con el apoyo financiero de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada. Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente.

Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, en cuyo caso cabe dirigirse a: comunicacion@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

TABLA DE CONTENIDO

Siglas y acrónimos	4
Introducción	5
Costa Rica	9
Ingresos públicos	9
Gastos públicos	10
Deuda pública	12
Presupuesto 2016	13
El Salvador	15
Ingresos públicos	15
Gastos públicos	17
Deuda pública	18
Presupuesto 2016	19
Guatemala	21
Ingresos públicos	21
Gastos públicos	23
Deuda pública	24
Presupuesto 2016	25
Honduras	27
Ingresos públicos	27
Gastos públicos	30
Deuda pública	31
Presupuesto 2016	31
Nicaragua	33
Ingresos públicos	33
Gastos públicos	34
Deuda pública	36
Presupuesto 2016	37
Panamá	39
Ingresos públicos	39
Gastos públicos	40
Deuda pública	42
Presupuesto 2016	42
Referencias bibliográficas	44
Anexo estadístico	46

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANIP	Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (Panamá)
Banguat	Banco de Guatemala
BCH	Banco Central de Honduras
BCN	Banco Central de Nicaragua
BCR	Banco Central de Reserva (El Salvador)
DAC	Declaración anual de crédito
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos (Honduras)
DGI	Dirección General de Ingresos (Panamá)
DMR	Declaración mensual de retención
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Honduras)
FACE	Fondo de Compensación Energética (Panamá)
FCN-Nación	Frente de Convergencia Nacional (Guatemala)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IHSS	Instituto Hondureño del Seguro Social
IR	Impuesto sobre la renta (Nicaragua)
ISR	Impuesto sobre la renta
ISV	Impuesto sobre ventas
ITBMS	Impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios
IVA	Impuesto al valor agregado
IVAE	Índice del volumen de actividad económica
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá)
MH	Ministerio de Hacienda (Costa Rica y El Salvador)
Minfin	Ministerio de Finanzas (Guatemala)
PIB	Producto interno bruto
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala)
Sefin	Secretaría de Finanzas (Honduras)

INTRODUCCIÓN

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 prin-

cipalmente 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 pri-

vilegian 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).

3. 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.

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

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

* Datos preliminares



COSTA RICA

Desde hace muchos años, Costa Rica se ha diferenciado del resto de países de la región centroamericana por consolidar una política pública orientada al desarrollo y la búsqueda del bien común. La evidencia estadística en los sitios oficiales da cuenta de lo anterior: durante los últimos cinco años, los índices de pobreza se han ubicado, en promedio, en alrededor del 14.9%, y la indigencia o pobreza extrema en alrededor del 6.4%, muy por debajo del resto de países del istmo. Asimismo, el crecimiento económico de los diez años previos a la crisis económica de 2008-2009 se mantuvo en alrededor del 5.6%, en promedio, y en los tres años siguientes a ese período se ubicó en un 4.5%. Por su parte, el ingreso per cápita promedio mostró un alza del 4.5% entre 2000 y 2013, superior al promedio de toda Latinoamérica y el Caribe (3.8% para el mismo período). Por otro lado, a nivel mundial Costa Rica se encuentra en el puesto 69 de 188 países en el índice de desarrollo humano, ligeramente por debajo de Panamá, que se ubica en el puesto 60, y por encima de El Salvador (posicionado en el lugar 116) y del resto de países de la región.

Es claro que el sostenimiento de este esferio depende de la fortaleza y la profundidad de que disponga el Estado, para lo cual se requiere una cantidad creciente de recursos financieros. Lamentablemente, durante los últimos años, las cuentas fiscales y la política pública que respaldan estos avances sociales han caído en un desgaste significativo, provocando un desequilibrio marcado entre el derecho al bienestar social y

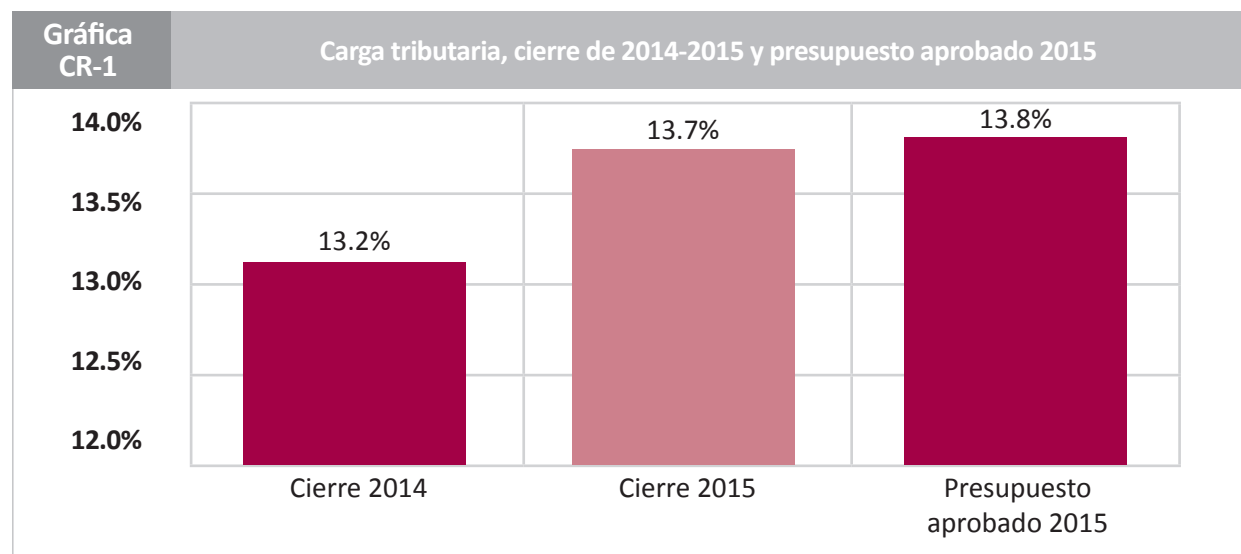
la garantía ciudadana de un aparato estatal con los recursos suficientes y sanos para un funcionamiento adecuado.

Costa Rica cuenta con instrumentos y alternativas ya elaborados para superar los desequilibrios financieros que han venido siendo discutidos desde hace varios años; pese a ello, estos no se han logrado materializar, ya sea por la polarización en el debate ciudadano, por la falta de voluntad política para ponerlos en marcha, o por la emergencia de algunos otros planes que pretenden sacar al país de la hondonada fiscal en la que se encuentra.

Ingresos públicos

Al cierre del año fiscal 2015, el portal de estadísticas del Ministerio de Hacienda (MH) reportó que los ingresos totales del gobierno central alcanzaron ₡4,180,896.5 millones, 10.0% más de lo recaudado en el ejercicio fiscal anterior; de ellos, los ingresos tributarios representaron el 92.4%, seguidos por las transferencias, que representaron el 4.9%, mientras el restante 2.7% provino del aporte de contribuciones sociales, ingresos no tributarios y los de capital. Vale destacar, en este aspecto, que los ingresos de capital apenas alcanzaron el 0.01% del total percibido.

Según la información publicada por el MH, se observa que los ingresos tributarios recaudados en 2015 alcanzaron ₡3,861,913.1 millones. En términos del PIB, la recaudación realizada equivale a



Fuente: Icefi, con base en cifras del MH.

una carga tributaria del 13.7%, inferior en 0.1% a la meta establecida en el presupuesto aprobado (13.8%), aun cuando se ubica un 0.5% por encima de lo percibido en 2014 (13.2%). Si se compara la recaudación realizada con el presupuesto de 2015, se concluye que la recaudación mostró una brecha de ₡25,958.9 millones, equivalente a una ejecución del 99.3% de lo aprobado.

De acuerdo con la estructura tributaria de Costa Rica, los impuestos a las ventas y al consumo son los más significativos, pues en conjunto aportaron a la recaudación anual ₡1,560,664.8 millones (40.4% del total). A ellos le siguen los impuestos a los ingresos y utilidades, que reportaron una recaudación de ₡1,247,308.4 millones, equivalentes al 32.3% del total. El tercer lugar en importancia corresponde a los impuestos aplicados a los combustibles, que reportaron 11.9% del total (₡457,827.1 millones). Los tres rubros mencionados representan el 84.6% del total de impuestos.

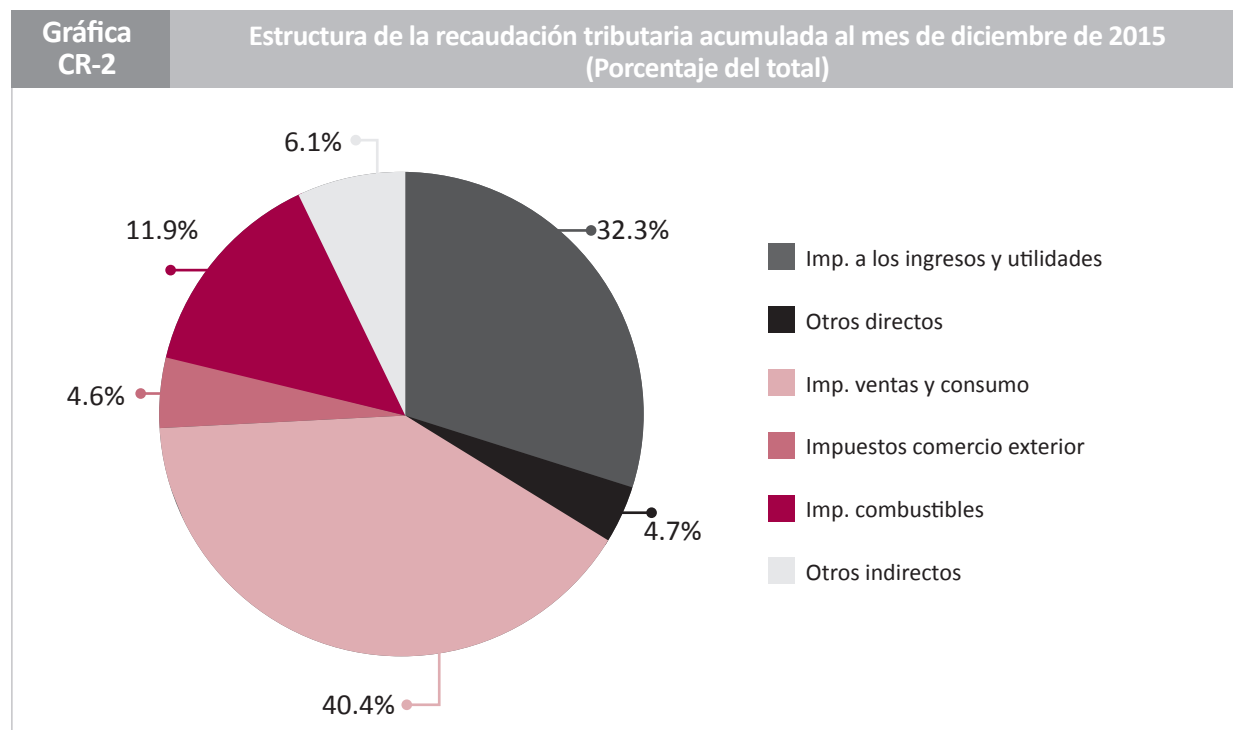
Los tributos más dinámicos en 2015 fueron los impuestos a los ingresos y utilidades, que mostraron un incremento del 14.3% con respecto a

lo obtenido en 2014, mientras que el impuesto a los combustibles reportó un crecimiento del 13.1%. Por último y en contraste con la dinámica que mostraron los dos impuestos anteriores, los impuestos a las ventas y consumo crecieron únicamente un 6.7%, posiblemente como consecuencia de la reducción de los precios internacionales de los combustibles, que representan una fuente importante de importaciones para el país.

Gastos públicos

Según el balance de ingresos, gastos y financiamiento provisto por el MH, a diciembre de 2015 se reportó que los gastos totales del gobierno central ascendieron a ₡5,847,059.8 millones, indicándose un crecimiento del 9.8% con respecto a lo acumulado al cierre del año anterior. El total del gasto del gobierno central representó el 20.7% del PIB, superior en un 0.7% a lo observado al final del ejercicio fiscal anterior.

Un hecho relevante en el comportamiento del gasto costarricense es que pese a manifestarse en los círculos políticos la voluntad de contraer



Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

el gasto público, en los últimos cuatro años, incluido 2015, la dinámica de crecimiento ha sido del 10.9%, en promedio. Por consiguiente, la realidad del gasto fiscal contrasta ampliamente con los objetivos teóricos del plan de austeridad anunciado por el Gobierno para estabilizar las finanzas públicas en el mediano plazo.

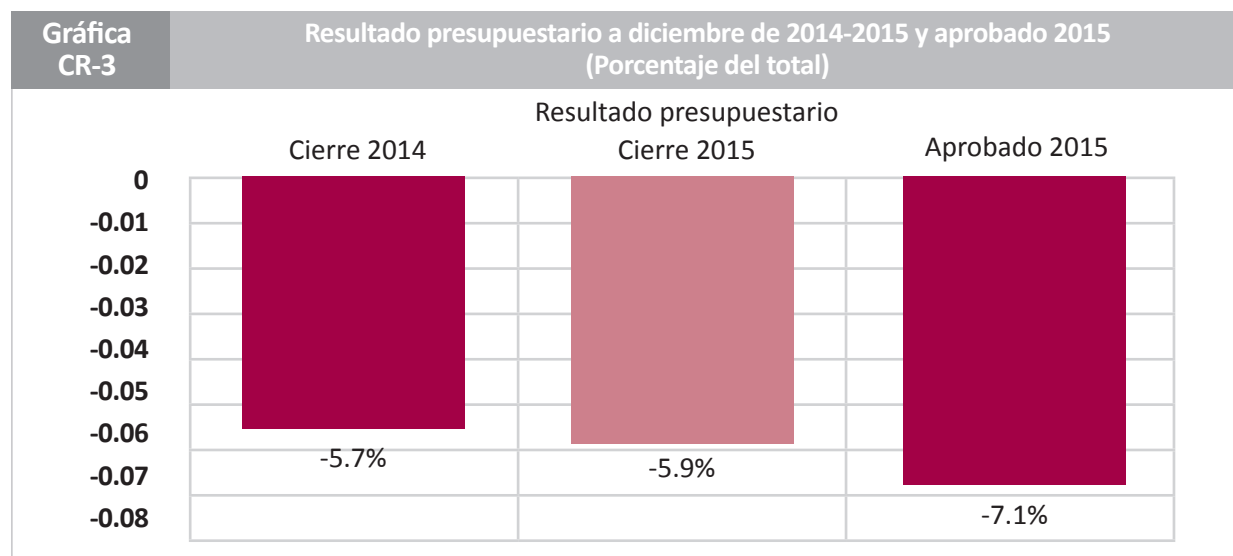
En lo concerniente al análisis según la óptica de clasificación económica del gasto, pudo observarse que los gastos corrientes crecieron un 9.4% en comparación con el período anterior. Entre dichos gastos, los pagos por comisiones e intereses por adquisición de deuda mostraron un mayor dinamismo, pues crecieron un 14.9% con respecto a 2014. Le siguen las transferencias corrientes, con un 9.6% de incremento, mientras que las compras de bienes y servicios y las remuneraciones reportaron incrementos del 7.7 y el 7.4%, respectivamente. El comportamiento anterior podría sugerir la aparente voluntad de contener el gasto de funcionamiento y priorizar el pago por servicio de la deuda; sin embargo, lo alcanzado no ha sido suficiente para reducir la velocidad de crecimiento del gasto en su conjunto.

Por otro lado, la información publicada al cierre del período fiscal 2015 evidencia que los gastos totales devengados a diciembre de 2015 alcanzaron una ejecución del 94.4% de lo originalmente previsto en el presupuesto de ingresos y gastos. Esta situación obedeció a una ejecución del 92.8% en los gastos corrientes y los gastos de capital, que reportan un 113.2% de lo planificado en el inicio. En el rubro de gastos corrientes, se observa que los gastos destinados a la compra de bienes y servicios alcanzaron un indicador del 68.6%, mientras que el pago de intereses por deuda muestra un 85.3%, y el pago de sueldos y salarios, un 92.3%.

Por último, los gastos corrientes representaron el 90.9% del total de erogaciones realizadas por el Estado, por encima del 9.0% que se destina a gastos de capital. Esta estructura denota que el Gobierno de Costa Rica ha priorizado su subsistencia en los niveles actuales, descuidando la profundización de su papel en el mediano y largo plazos. No obstante y a pesar de este aparente descuido en el incremento y mantenimiento de los bienes de capital, estos mostraron un crecimiento del 13.2% en comparación con lo erogado en el período fiscal anterior.

Tabla CR-1	Estado financiero de la administración central acumulado a diciembre de 2014-2015 y presupuesto aprobado 2015 (En millones de colones y porcentajes)				
Descripción	2014	2015	Variación 15/14	Aprobado 2016	Porcentaje de ejecución
Ingresos totales	3,799,979.6	4,180,896.5	10.0%	4,200,593.0	99.5%
Ingresos corrientes	3,797,519.6	4,180,153.3	10.1%	4,199,967.0	99.5%
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>3,522,442.5</i>	<i>3,861,913.1</i>	<i>9.6%</i>	<i>3,887,872.0</i>	<i>99.3%</i>
Contribuciones sociales	59,906.8	63,458.3	5.9%	65,850.0	96.4%
Ingresos no tributarios	27,148.4	51,183.8	88.5%	36,908.0	138.7%
Transferencias	188,021.9	203,598.1	8.3%	209,337.0	97.3%
Ingresos de Capital	2,460.0	743.2	-69.8%	626.0	118.7%
Gastos totales	5,326,977.5	5,847,059.8	9.8%	6,193,348.0	94.4%
Gastos corrientes	4,861,110.0	5,317,321.4	9.4%	5,728,673.8	92.8%
Remuneraciones	1,968,532.7	2,113,306.8	7.4%	2,290,597.0	92.3%
Bienes y servicios	179,745.8	193,529.6	7.7%	281,979.8	68.6%
Intereses	696,079.6	799,960.2	14.9%	938,239.1	85.3%
Transferencias	2,016,752.0	2,210,524.8	9.6%	2,234,739.2	98.9%
Gastos de capital	464,668.0	525,861.3	13.2%	464,674.1	113.2%
Inversión	86,791.0	97,573.4	12.4%	75,303.1	129.6%
Transferencias	377,877.0	428,287.9	13.3%	334,244.5	128.1%
Resultado primario	-830,918.3	-866,203.1	4.2%	-1,150,627.5	75.3%
Resultado presupuestal	-1,526,997.9	-1,666,163.3	9.1%	-1,992,755.0	83.6%

Fuente: Icefi, con base en cifras del MH.



Fuente: Icefi, con base en cifras del MH.

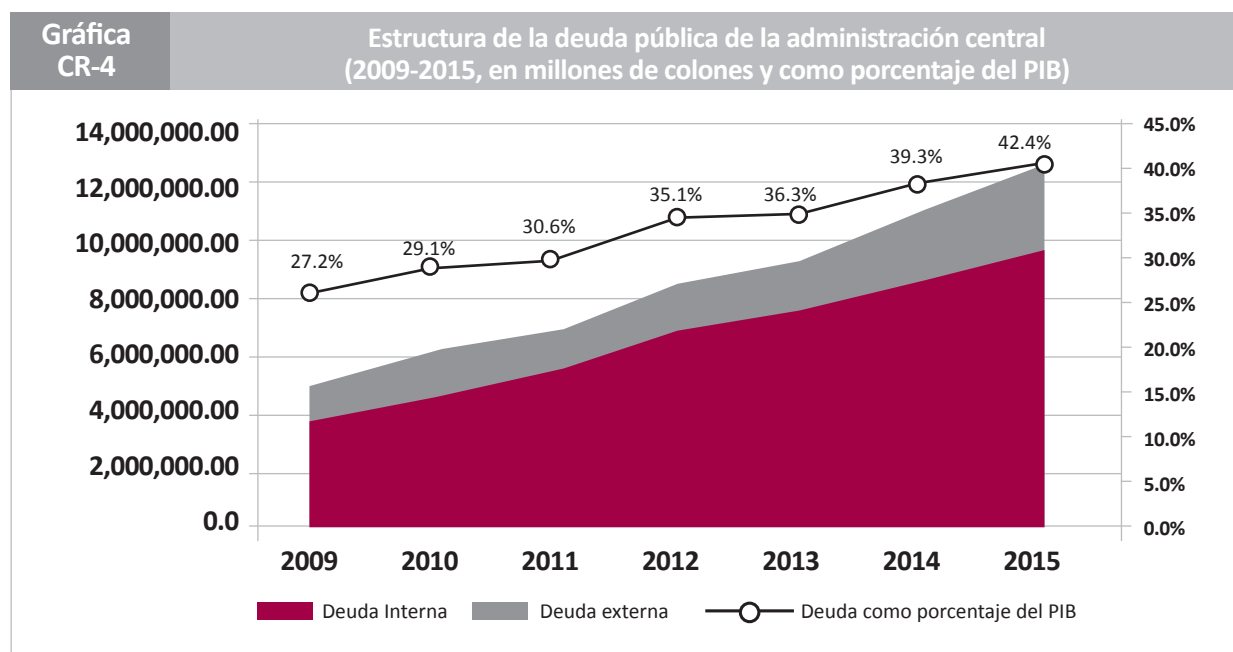
Con respecto al resultado presupuestario al final del periodo, cabe indicar que el déficit alcanzó un 5.9% del PIB, con un monto observado de ₡1,666,163.3 millones. El valor reportado —aun cuando excede en ₡139,165.4 millones al déficit fiscal de 2014, cuando dicho resultado se ubicó en un 5.7% del PIB— se colocó muy por debajo del 7.1% que fue considerado en el presupuesto de gastos para 2015. El incremento del déficit fiscal con respecto a 2014 es consecuencia de la dinámica mostrada por los gastos e ingresos totales, pero sobre todo por la poca eficacia de las medidas de contención del gasto y la falta de acuerdos políticos que permitan impulsar una reforma tributaria adecuada.

Es importante mencionar que a pesar de los resultados obtenidos en el ejercicio fiscal 2015 y la imposibilidad real de alcanzar una reforma tributaria, el Gobierno de Costa Rica continúa evaluando mecanismos que permitan evitar una crisis más severa en las finanzas públicas. Actualmente, el Ejecutivo aún se encuentra impulsando una serie de medidas de orden legal que podrían fortalecer las cuentas fiscales sin aumentar el número o las tasas de impuestos. Tales medidas están concentradas en: a) propuesta que posibilita a la Tesorería Nacional limitar el traslado de recursos a entidades que mantienen fondos de años anteriores, y permite la caducidad de fon-

dos con más de dos años en la Caja Única; b) iniciativa de lucha contra el fraude fiscal como herramienta legal que incluye la mejora normativa y procura crear mecanismos para fortalecer a la Dirección de Tributación, dotándola de más atribuciones en el cobro coactivo y registro de contribuyentes; c) mecanismos para mejorar e implementar legislación en favor de la lucha contra el contrabando; d) una ley que busca regular de mejor manera todo lo atinente a las exenciones y privilegios fiscales.

Deuda pública

Según los reportes estadísticos que provee la Dirección de Crédito Público del MH, el saldo de la deuda pública del gobierno central alcanzó, al cierre de 2015, la cifra de ₡12,000,835.0 millones, un 14.3% por encima de lo observado en diciembre de 2014 y que equivale al 42.4% del PIB, muy distante del 27.2% observado en 2009, y un 3.1% por encima del indicador del año anterior. Por último, un dato relevante es el indicador de la deuda con respecto a los ingresos tributarios, que alcanza un 310.7%, muy por arriba del recomendado por las instituciones financieras internacionales y que activa una alerta relativa a la sostenibilidad de las finanzas públicas costarricenses.



Fuente: Icefi, con base en cifras del Banco Central de Costa Rica.

Presupuesto 2016

El presupuesto de gastos aprobado para 2016 alcanza $\text{C}\$6,438,167.5$ millones, equivalentes al 21.2% del PIB, mientras que los ingresos se ubican en $\text{C}\$4,349,300.9$ millones, equivalentes al 14.3% del PIB. El déficit fiscal programado (6.9%) se estima un 1.0% arriba del observado en 2015.

Los ingresos totales previstos en el presupuesto muestran un crecimiento esperado del 4.0% con respecto a los efectivamente percibidos en 2015; se estima que el 90.7% de ellos provendrá de los ingresos tributarios, y el restante 9.3% de otros ingresos. Es imprescindible mencionar que, según el presupuesto aprobado, los ingresos de capital presentarán un incremento del 502.8%, bastante lejos de la trayectoria observada. Por su parte, con respecto al año anterior, las contribuciones sociales reportan un incremento del 133.4%; las transferencias, del 3.7%; y los ingresos tributarios, del 2.1%.

En cuanto a los gastos totales, el presupuesto aprobado presenta un incremento del 10.1% con respecto a la ejecución a diciembre de 2015. De los gastos planificados, el 93.7% será destinado al funcionamiento y mantenimiento del aparato es-

tatal, mientras que el 6.3% del total se trasladará a nueva inversión. En el rubro de gastos corrientes, el 40.4% se destinará al pago de sueldos y salarios; se estima que un 39.7% será transferido a otras instituciones; un 4.4%, a compra de bienes y servicios; y un 15.6%, al pago del servicio de la deuda.

En cuanto a la deuda pública y tomando en cuenta el constante deterioro de las finanzas públicas costarricenses, es posible inferir que el saldo de la deuda pública de la administración central podría cerrar el año 2016 en alrededor de $\text{C}\$14,089,701.6$ millones, lo que es equivalente al 46.4% del PIB.

Dado el escenario de la ejecución presupuestaria de 2015 y considerando el esquema planteado en el presupuesto aprobado para 2016, se hace necesario recalcar que Costa Rica necesita llegar a acuerdos fiscales inmediatos que permitan reducir el déficit presupuestario y el endeudamiento público a través de la implementación de medidas que fortalezcan la eficiencia y eficacia de los gastos, pero que también logren un incremento en los niveles de ingresos públicos, con el fin de no perder el bienestar social alcanzado en el pasado.

Tabla CR-2	Presupuestos de la administración central: Ejecución 2014, estimación de cierre 2015 y presupuesto aprobado 2016 (En millones de colones)			
	Ejecución 2014	Ejecución 2015	Presupuesto aprobado 2016	Variación 16/15
Ingresos totales	3,799,979.6	4,180,896.5	4,349,300.9	4.0%
Ingresos corrientes	3,797,519.6	4,180,153.3	4,344,821.4	3.9%
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>3,522,442.5</i>	<i>3,861,913.1</i>	<i>3,943,914.5</i>	<i>2.1%</i>
Contribuciones sociales	59,906.8	63,458.3	148,109.8	133.4%
Ingresos no tributarios	27,148.4	51,183.8	41,664.2	-18.6%
Transferencias	188,021.9	203,598.1	211,129.9	3.7%
Ingresos de Capital	2,460.0	743.2	4,479.5	502.8%
Gastos totales	5,326,977.5	5,847,059.8	6,438,167.5	10.1%
Gastos corrientes	4,861,110.0	5,317,321.4	6,032,859.2	13.5%
Remuneraciones	1,968,532.7	2,113,306.8	2,436,539.3	15.3%
Bienes y servicios	179,745.8	193,529.6	262,923.3	35.9%
Intereses	696,079.6	799,960.2	938,239.1	17.3%
Transferencias	2,016,752.0	2,210,524.8	2,395,157.4	8.4%
Gastos de capital	464,668.0	525,861.3	405,308.3	-22.9%
Inversión	86,791.0	97,573.4	128,531.4	31.7%
Transferencias	377,877.0	428,287.9	276,776.9	-35.4%
Resultado primario	-830,918.3	-866,203.1	-1,150,627.5	32.8%
Resultado presupuestal	-1,526,997.9	-1,666,163.3	-2,088,866.6	25.4%

Fuente: Icefi, con base en datos del MH.

EL SALVADOR

En 2015, El Salvador vivió el primer año completo de gobierno de Salvador Sánchez Cerén, quien ocupa la primera magistratura de la nación en lo que constituye el segundo mandato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En muchos de los aspectos fiscales, el gobierno actual muestra continuidad con respecto al anterior ejercicio presidencial, lo cual denota poco margen de maniobra producto del creciente peso de la deuda previsional que ha desnudado la fragilidad de las finanzas públicas y ha imposibilitado el cumplimiento de los ofrecimientos de campaña. A esta situación se puede adicionar el elevado nivel de polarización política, que reduce las posibilidades concretas de alcanzar acuerdos que mejoren la situación social y económica del país.

Ingresos públicos

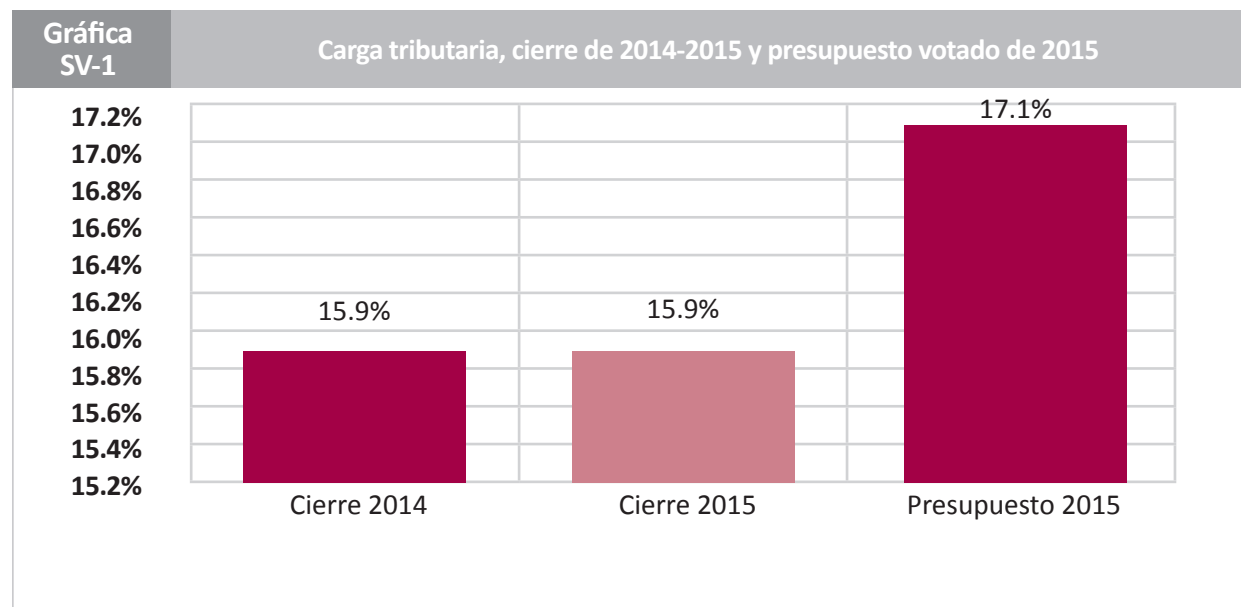
Al cierre de 2015, los ingresos totales de la administración central reportados por el Banco Central de Reserva (BCR) presentaban un aumento del 4.3% en comparación con el ejercicio fiscal de 2014. Entre los ingresos, los tributarios netos son los más relevantes, pues representan un 94.7% de lo percibido por la administración central.

Es pertinente recordar que hasta inicios de 2015, rasgos distintivos de la administración fiscal de El Salvador eran la transparencia y la agilidad en la publicación de cifras; sin embargo, actualmente dichos rasgos característicos se han perdido, lo

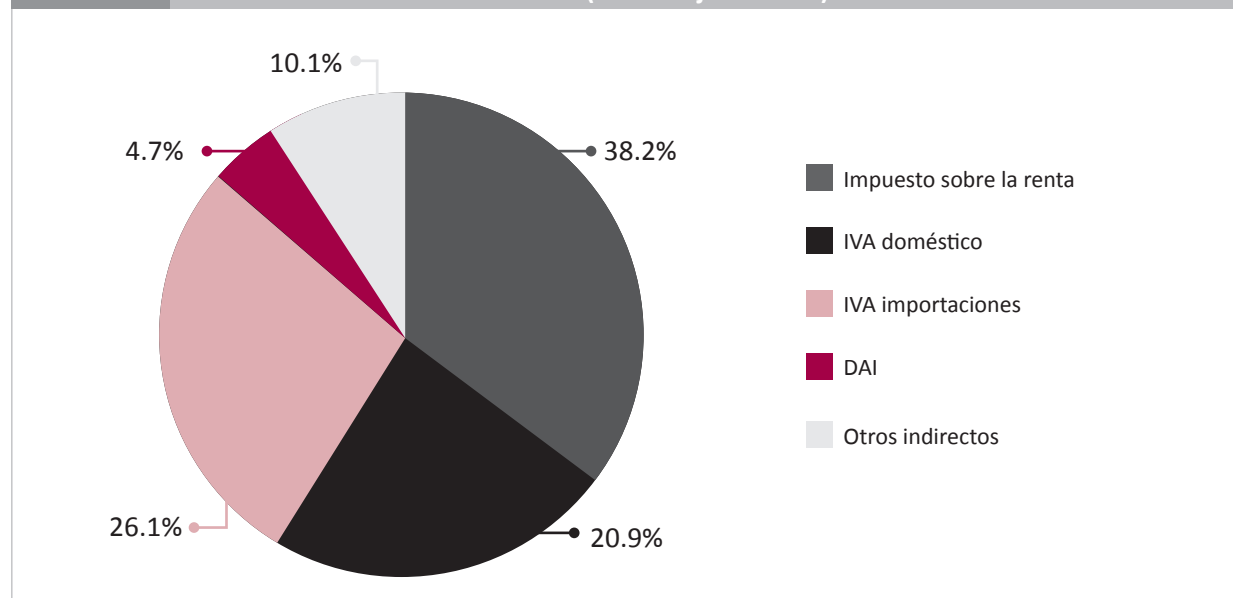
cual ha generado mucha dificultad a los agentes económicos en general y a los centros de pensamiento, en particular, para la apropiada observación de la situación fiscal del país. Un elemento adicional de opacidad fiscal es la falta de convergencia entre los datos reportados por el BCR y el Ministerio de Hacienda (MH), debido a que ambos presentan cifras oficiales que distan unas de otras, sin tener una clara explicación sobre el particular.

Tomando en consideración lo anterior, se encuentra que, conforme los datos preliminares al 31 de diciembre presentados por el MH, la recaudación tributaria acumulada alcanzó USD4,118.1 millones, superior en un 3.2% a la recaudación realizada en 2014 y equivalente al 92.9% de lo previsto en el presupuesto de ingresos para 2015.

Los datos del MH permiten inferir que la carga tributaria bruta acumulada (antes de registrar la devolución del crédito fiscal a los agentes económicos) alcanzó un 15.9% en 2015, similar al 15.9% observado en el mismo período de 2014 y muy por debajo del 17.1% considerado en la planificación anual. La distancia entre lo efectivamente recaudado y lo considerado en el presupuesto significa que no se percibieron alrededor de USD313.7 millones, que produjeron un agujero fiscal que indujo a una mayor contracción del gasto o a la contratación de deuda flotante que deberá posteriormente ser liquidada por medio de letras de Tesorería.



Fuente: Icefi, con base en cifras del MH y el BCR.

Gráfica
SV-2Estructura de la recaudación tributaria acumulada al mes de diciembre de 2015
(Porcentaje del total)

Fuente: Icefi, con base en cifras del MH.

Es oportuno reiterar que los valores reportados por el MH no consideran las devoluciones del impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA) a los exportadores, las cuales no quedan apropiadamente registradas en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa y constituyen uno de los grandes elementos generadores de opacidad fiscal en El Salvador. Al considerar dichas devoluciones, la carga tributaria neta de 2015 —y que muestra efectivamente la disponibilidad del Gobierno para hacer frente a sus necesidades— se estima que alcanzará solo un 15.0% del PIB.

En la estructura de los ingresos tributarios del período, el IVA fue el que más aportó a las arcas del Estado al llegar a los USD1,934.2 millones (47.0% del total), mientras que el ISR ocupó el segundo lugar al aportar USD1,574.9 millones (38.2% del total).

En el comportamiento de los tributos se puede observar que los más dinámicos fueron los impuestos específicos al consumo, que reportaron una tasa de crecimiento del 8.6% en comparación con el mismo período del año anterior; no obstante, es importante mencionar que el IVA importaciones reportó una contracción del 2.8% con respecto al año 2014, presumiblemente motivado por la reducción del precio internacional de los combustibles, que además produjo que el gravamen ad valorem de dos centavos de dólar por galón de combustible recaudara únicamente USD7.1 millones.

Los resultados en la recaudación tributaria salvadoreña muestran, en definitiva, la carencia de reformas fiscales integrales y el bajo dinamismo de una economía que, de acuerdo con los datos proporcionados por el BCR, reporta un incremento del índice del volumen de actividad económica (IVAE) de únicamente el 1.2% (al mes de diciembre), así como una inflación anual acumulada del 1.0% hasta diciembre, indicadores ambos que no permiten el crecimiento de los valores comercializados en el territorio nacional, base general para la aplicación del sistema tributario salvadoreño. La trayectoria relativamente constante de estos dos últimos factores explica por qué la recaudación vegetativa del país se mantiene prácticamente constante año con año; además, permite documentar por qué el aumento del PIB nominal que reporta el BCR produce una carga tributaria secularmente descendente, así como el hecho de que al incrementarse los gastos públicos, incluso en pequeña dimensión, se produce un aumento del déficit fiscal.

Por ello, el único camino viable a corto plazo para aumentar los tributos disponibles es una mejora en la eficiencia administrativa de la recaudación por medio del combate directo a la evasión, elusión y defraudación tributaria, el cual debe partir de una medición de dichos problemas y del ofrecimiento de enfrentarlos, con transparencia total de parte de las autoridades. Por supuesto, sin descuidar la necesaria discusión de largo plazo para alcanzar acuerdos efectivos que permitan la colocación de la carga tributaria en los niveles apropiados a los requerimientos de las necesidades de la población del país.

Cabe destacar que en mayo de 2015 el MH hizo público un listado de deudores al fisco por un monto total de USD372.6 millones. Esa medida, que fue parte de las acciones aprobadas durante 2014 para tratar de mejorar los ingresos fiscales, generó rechazo entre los sectores empresariales más conservadores.

Finalmente, es preciso indicar que durante el año se aprobaron dos nuevos gravámenes: el primero es una contribución especial del 5% a los servicios de telecomunicaciones y, el segundo, una sobretasa del 5% a las ganancias netas empresariales mayores a USD500,000.00. Ambos impuestos estarían destinados a financiar el Plan El Salvador seguro; no obstante, la continuidad y la eficiencia de ambas medidas aún están pendientes de observación.

Gastos públicos

Al cierre de 2015, la situación financiera de la administración central presentó que los gastos ejecutados por el gobierno central alcanzaron USD4,543.7 millones, un 7.7% por encima de los efectuados el año anterior y equivalentes a una ejecución del 96.2% de lo considerado en el presupuesto de ingresos y gastos aprobado por la Asamblea Legislativa, que ascendió a USD4,724.0

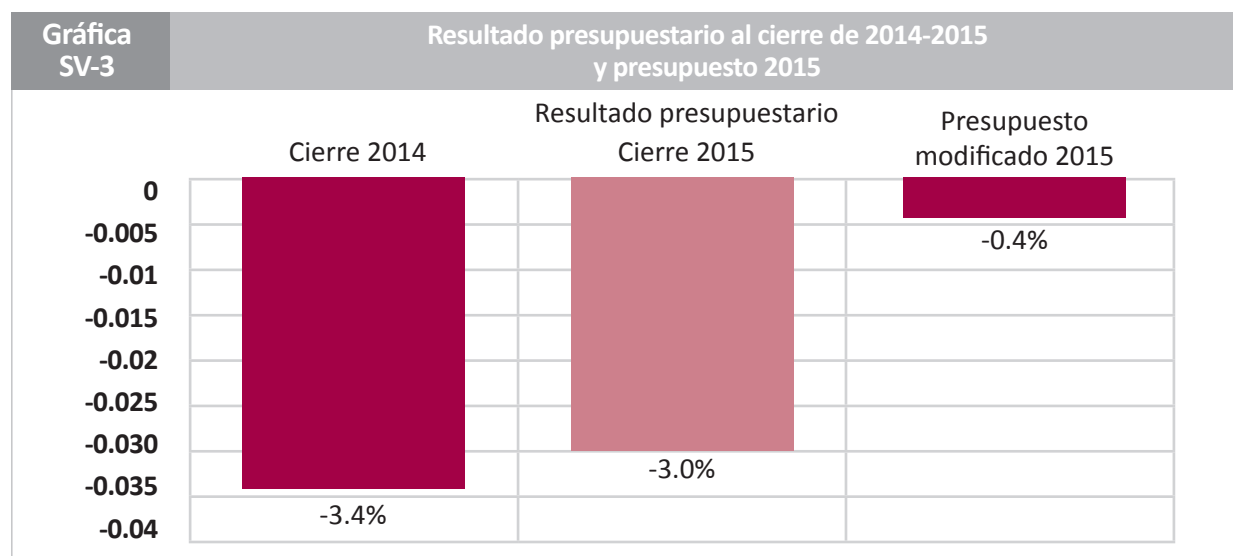
millones. La ejecución fiscal fue equivalente al 17.5% del PIB.

Entre los gastos ejecutados, los gastos corrientes representaron el 84.8% del total de erogaciones realizadas, mientras que el restante 15.2% se destinó a gastos de capital, que reportaron una tasa de crecimiento del 1.1% en comparación con 2014.

Los gastos corrientes del gobierno central reportaron un incremento del 9.0% con respecto al año anterior, y entre los rubros más dinámicos se encuentran el pago de bienes y servicios, que reportó un incremento del 26.0% con respecto a 2014, mientras que las remuneraciones a los trabajadores del Estado y las transferencias corrientes implicaron un aumento del 6.6 y el 0.6%, respectivamente. Por su parte, los gastos financieros —que, en su mayoría, representan el pago de los intereses por el endeudamiento público— se redujeron un 4.8% en comparación con el año anterior. La trayectoria en algunos rubros del gasto pareciera contradecir la aparente voluntad política por mantener un clima de austeridad en la ejecución presupuestaria, por lo que esta implicaría un aumento en el déficit fiscal de mediano y largo plazos.

Tabla SV-1	Estado financiero de la administración central acumulado a diciembre de 2014-2015 y presupuesto 2015 (En millones de dólares y porcentajes)				
	Diciembre 2014	Diciembre 2015	Presupuesto 2015	Variación 15/14	Porcentaje de Ejecución presupuestaria
Ingresos totales	4,141.1	4,268.5	4,610.7	3.1%	92.6%
Ingresos corrientes	4,101.9	4,236.4	4,588.9	3.3%	92.3%
Ingresos de capital	39.2	32.1	52.5	-18.1%	61.1%
Gastos totales	4,218.5	4,543.7	4,724.0	7.7%	96.2%
Gastos corrientes	3,535.0	3,852.6	3,890.7	9.0%	99.0%
Remuneraciones	1,576.4	1,680.7	1,686.5	6.6%	99.7%
Bienes y servicios	439.5	554.0	529.6	26.0%	104.6%
Gastos financieros y otros	626.0	596.3	597.0	-4.8%	99.9%
Transferencias	892.4	898.2	906.9	0.6%	99.0%
Gastos de capital	683.5	691.1	833.4	1.1%	82.9%
Inversión bruta	195.6	205.2	323.0	4.9%	63.5%
Transferencias	483.9	483.9	508.4	0.0%	95.2%
Balance en cuenta corriente	566.9	383.8	698.3	-32.3%	55.0%
Balance primario	548.6	321.1	483.6	-41.5%	66.4%
Balance presupuestal MH	-77.4	-275.2	-113.3	255.4%	242.8%
Balance presupuestal BCR	-390.4	-287.4		-26.4%	
Balance incluyendo pensiones y fideicomisos	-857.3	-772.6		-9.9%	

Fuente: Icefi, con base en cifras del MH y BCR.



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCR.

Lo mencionado se refleja en la diferencia entre el aumento reportado en los ingresos (3.1%) y el incremento de los gastos (7.7%). Esto hace que, al cierre de 2015, el balance presupuestario, considerando los gastos derivados del sistema previsional, presentara un déficit de USD772.6 millones, equivalente al 3.0% del PIB esperado, inferior al resultado obtenido durante el ejercicio del año anterior (3.4%), aunque superior al valor calculado por el Icefi para el déficit fiscal contenido en el presupuesto de ingresos y gastos para 2015 (0.4% del PIB).

Con relación a ello, es pertinente indicar que la poca transparencia en la formulación presupuestaria salvadoreña impide conocer muchos aspectos, entre ellos, el déficit fiscal estimado para cada año y los pagos de períodos pasados por el arrastre de las letras de Tesorería. Indiscutiblemente, esto dificulta evaluar el horizonte fiscal del país.

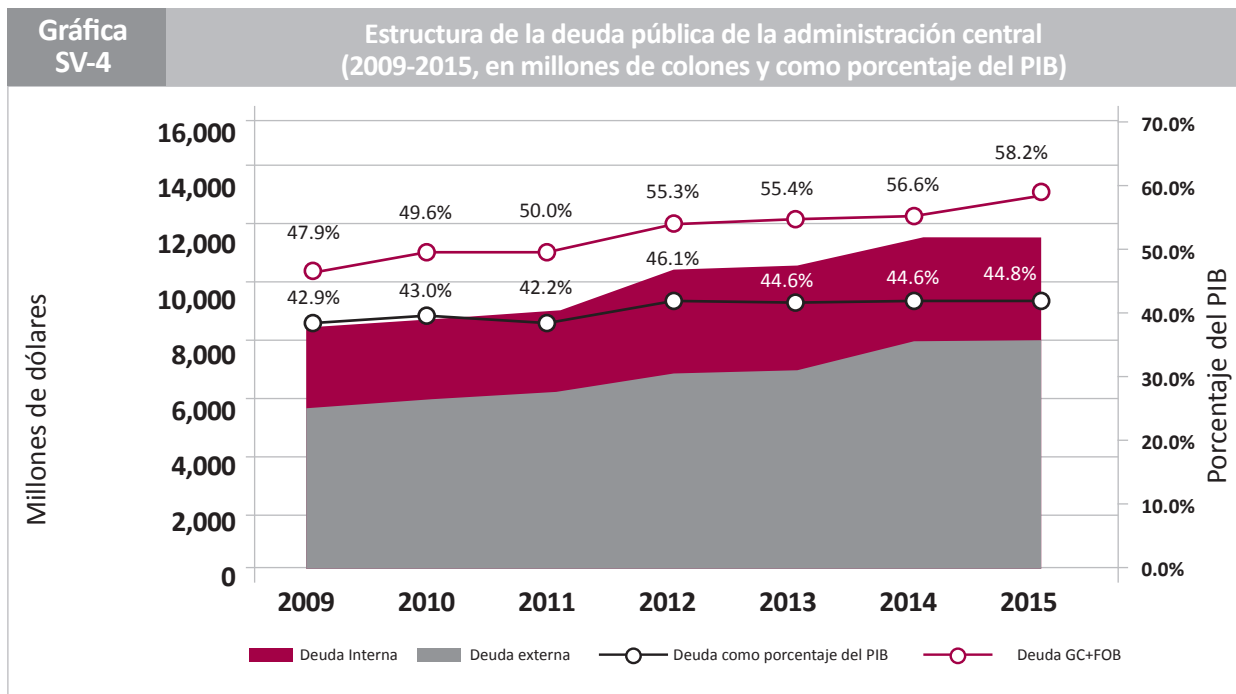
Por otro lado, durante el año 2015 la calificadora Fitch Ratings redujo la calificación de la deuda soberana del país, entre otros, debido a la percepción del aumento del déficit fiscal con respecto al año anterior y la falta de voluntad política para lograr acuerdos. Los resultados obtenidos permiten inferir que existe cierta voluntad política para luchar contra el déficit fiscal, aun cuando todavía predomina la falta de consenso en las discusiones

para la emisión de los bonos para el cumplimiento de pago de letras del Tesoro, lo cual viene desde la decisión de la Corte de Constitucionalidad de no aprobar nuevo endeudamiento producto de inconsistencias en el proceso de aprobación.

Deuda pública

Según datos preliminares, hasta diciembre de 2015 la deuda pública del gobierno central acumulaba un monto de USD11,640.1 millones, lo cual es un 3.8% mayor al saldo al cierre del año anterior y equivalente al 44.8% del PIB esperado. Al compararlo con los ingresos tributarios netos estimados al cierre de 2015, el actual nivel de endeudamiento representa un 298.6% de dichos ingresos, porcentaje que se sitúa por encima del 250% recomendado.

En principio, aun cuando pareciera que la dinámica fiscal de los últimos años ha logrado estabilizar los niveles de endeudamiento, debe recordarse, para el caso de El Salvador, la existencia de la deuda del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) que, a diciembre de 2015, acumulaba un 13.4% del PIB, que eleva el nivel de endeudamiento total del gobierno central hasta el 58.2% del PIB, muy por encima de los límites recomendados para un país del tamaño económico de El Salvador.



Fuente: Icefi, con base en cifras del MH y el BCR.

Presupuesto 2016

En comparación con el presupuesto votado en 2015, el de 2016 presenta una reducción del 0.2%, tanto en gastos como en ingresos, lo cual pareciera ser una señal de continuar en la línea de austeridad definida por el gobierno actual. Sin embargo, cuando se analizan los valores presupuestados con respecto a los montos obtenidos en 2015, el presupuesto plantea un aumento del 8.0% en los ingresos totales, lo cual está completamente fuera de la dinámica actual del sistema tributario salvadoreño y que, de antemano, sugiere la existencia, al igual que en 2015, de un desfinanciamiento efectivo para hacer frente a las metas de gasto establecidas. Se estima que el valor presupuestario de los ingresos excede en un mínimo de USD200.7 millones a lo que será efectivamente percibido, por lo que de antemano será necesario un recorte adicional de gasto o un incremento en la deuda para compensar dicho valor.

El total de gastos planificados plantea un aumento del 0.4% con respecto al monto de ejecución de 2015, lo cual se considera razonablemente apropiado, atendiendo a la decisión del Gobierno de mantener controlado el nivel del déficit fiscal. En la previsión de desembolsos para 2016, los gastos corrientes representan el 81.8% del total planificado y, entre ellos, los más dinámicos son las remuneraciones, que se incrementarían en un 3.5%, mientras que la contratación de bienes y servicios refleja una reducción por el orden del 18.7%, en comparación con lo devengado durante 2015. Sin embargo, en sentido contrario a la razonabilidad de la estimación de gasto, debe comentarse que en el rubro de gastos financieros — en su mayoría, intereses de la deuda — no se consideran los potenciales efectos de la declaración de inconstitucionalidad del uso de la tasa LIBOR para los CIP, que obligará al Ejecutivo a pagar un interés más alto por el uso de fondos de cotizantes para pago de deuda. Según el MH, esto traerá un aumento en el pago de intereses por no menos de USD23 millones anuales por cada punto de interés adicional.

Tabla SV-2	Ejecución financiera de 2014 y presupuesto de ingresos y gastos aprobado para 2015 (En millones de dólares)		
	Estimación de cierre 2015	Presupuesto votado 2016	Variación 15/14
TOTAL DE INGRESOS	4,268.50	4,610.64	8.0%
I. Ingresos corrientes	4,236.40	4,588.95	8.3%
Ingresos tributarios	4,118.10	4,442.34	7.9%
II. Ingresos de capital	32.10	21.70	-
TOTAL DE GASTOS	4,543.67	4,560.72	0.4%
I. Gastos corrientes	3,852.57	3,728.87	-3.2%
Remuneraciones	1,680.69	1,739.97	3.5%
Bienes y servicios	553.99	450.20	-18.7%
Gastos financieros y otros	596.26	592.48	-0.6%
Transferencias	898.17	781.75	-13.0%
II. Gastos de capital	691.10	725.07	4.9%
III. Costo previsional	485.20	106.78	-78.0%
Resultado primario	321.09	642.40	100.1%
RESULTADO PRESUPUESTAL	-275.17	49.92	-118.1%

Fuente: Icefi, con base en cifras del MH.

Es preciso indicar que en la cuantificación del gasto del Gobierno salvadoreño para 2016 también se subestima el monto a erogar por el costo previsional, pues solo se consideran USD106.8 millones, mientras que, de acuerdo con los datos del BCR, este rubro implicó una erogación de USD485.0 millones en 2015, por lo que se esperaría un monto similar en 2016.

Se estima que los gastos de capital aumentarán en un 4.9% con respecto a las cifras preliminares de cierre para 2015.

En 2016, el nivel de déficit fiscal considerado para el sector público no financiero es del 3.9%, lo cual producirá un aumento de la deuda acumulada, en concordancia con la trayectoria mostrada en los últimos años.

De nuevo resulta pertinente comentar que las prácticas presupuestarias del Gobierno salvadoreño señalan poca certeza en las metas de gasto y de endeudamiento al inicio de cada año, debido a que no se consideran apropiadamente diversos rubros, entre ellos el de devoluciones de impuestos dentro de los ingresos totales. Al sumarse con la sobrestimación de los ingresos tributarios esperados y la subestimación del costo del sistema previsional en los gastos totales, esto produce un efecto directo sobre el nivel de endeudamiento público necesario para hacer cumplir el presupuesto. De acuerdo con la estimación preliminar realizada por el Icefi, el déficit fiscal para 2016 se ubicaría en alrededor del 3.0% del PIB, mientras que el monto de la deuda —al incluir lo que actualmente se negocia en la Asamblea Legislativa— alcanzaría alrededor del 62.0% del PIB.

GUATEMALA

El año 2015 quedará marcado en la historia de Guatemala por la profunda crisis política vivida, las manifestaciones populares, la lucha contra la corrupción y el intento de recuperar la confianza en las instituciones públicas, en el marco de un entorno electoral severamente cuestionado. En principio, la crisis política fue ocasionada por la revelación de la red de defraudación aduanera conocida como «La Línea», que culminó con la renuncia y posterior procesamiento judicial de los entonces presidente y vicepresidenta del país; un fuerte resquebrajamiento de la administración del Estado; la renuncia de la mayoría del gabinete de gobierno, y un significativo deterioro de la credibilidad de la ciudadanía guatemalteca con respecto a las autoridades públicas.

El intento de recuperar la confianza descansó en un proceso electoral severamente cuestionado, no por su legalidad, sino por la legitimidad de la oferta política ante el electorado. No obstante, en octubre de 2015, dicho proceso dio como ganador de la Presidencia de la República a Jimmy Morales, por el partido Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), quien asumió el 14 de enero de 2016 y utilizó como estrategia de campaña el ofrecimiento de una nueva forma de ha-

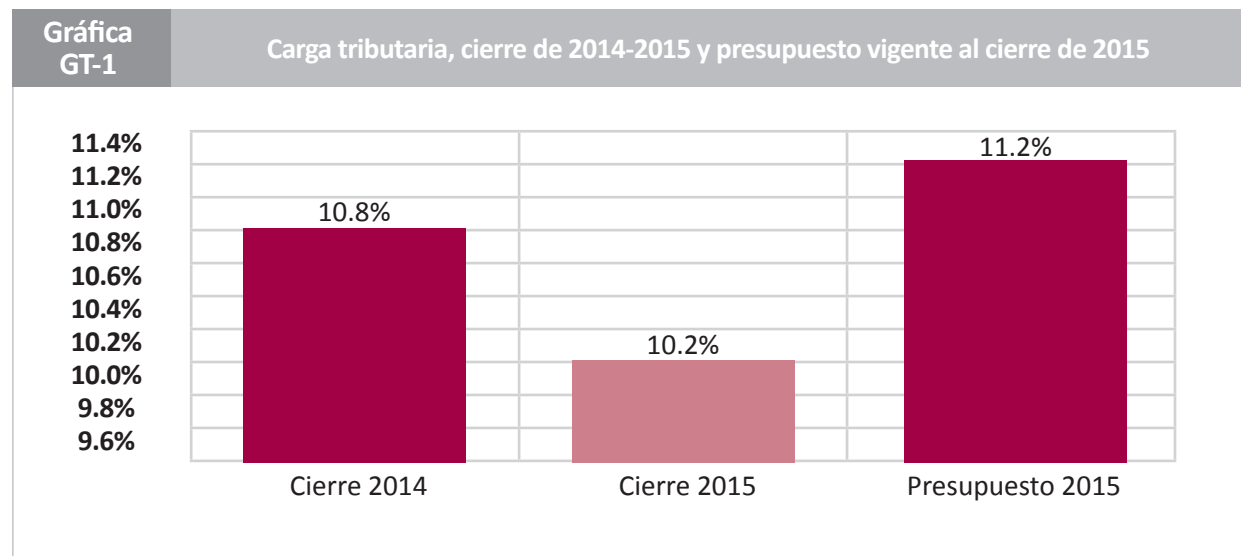
cer política, el combate a la corrupción y la promesa de no designar a funcionarios corruptos o ladrones.

Ingresos públicos

De acuerdo con las cifras preliminares reportadas por el Ministerio de Finanzas (Minfin), los ingresos de la administración central presentaron un aumento del 1.1% con respecto al ejercicio fiscal anterior. Entre los ingresos, los tributarios son los más relevantes al representar un 94.2% de lo percibido por la administración central.

De acuerdo con los datos preliminares, la recaudación tributaria acumulada al cierre de 2015 alcanzó Q49,730.7 millones, cifra equivalente al 90.9% de lo establecido en el presupuesto de ingresos y gastos del Estado y superior en un 1.3% a la recaudación realizada en 2014.

Si se considera la última estimación oficial del PIB, se infiere que la carga tributaria acumulada durante 2015 es del 10.2%, porcentaje menor a lo percibido en el año anterior (10.8%) y muy por debajo del 11.2% considerado en el Presupuesto de Ingresos y Gastos.



Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin y el Banco de Guatemala (Banguat).

La brecha del 1.0% con respecto al presupuesto vigente al cierre del año, equivalente a Q4,970.4 millones, produjo la necesidad de una fuerte contracción del gasto fiscal para compensar las deficiencias recaudatorias, evitando de esa manera el incurrir en nuevo endeudamiento.

En términos generales, los resultados tributarios obtenidos obedecen, entre otros, a la inestabilidad administrativa de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), producto tanto de la develación del caso de defraudación aduanera conocido como «La Línea», como de la pérdida de capacidades administrativas acumuladas durante el gobierno de Otto Pérez Molina. La recaudación prevista también fue afectada, al igual que en el resto de países de la región, por la reducción del precio internacional de los combustibles, la apreciación del tipo de cambio nominal del dólar estadounidense, y la declaratoria de inconstitucionalidad de tres impuestos que fueron incorporados al presupuesto para el presente año y que, en conjunto, representaban una recaudación adicional cercana a los Q1,700.00 millones.

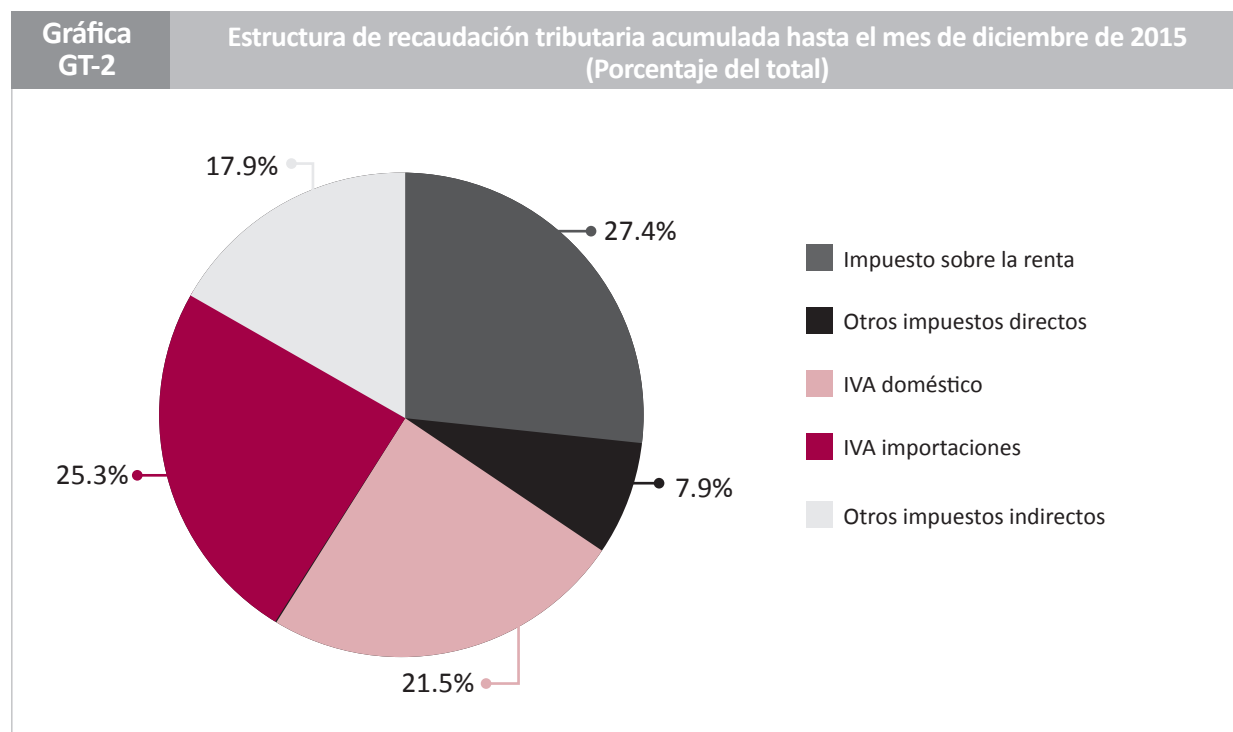
Con respecto a la declaratoria de inconstitucionalidad, es pertinente comentar que, derivado de la reducción sistemática del tamaño del Gobierno y la decisión de no incrementar el nivel de endeudamiento, el presupuesto para 2015 había incorporado un impuesto de Q5.00 mensuales a las líneas de telefonía fija o móvil, un aumento al impuesto a la distribución del cemento y un

aumento a las regalías por la explotación minera. Sin embargo, estos tributos fueron declarados inconstitucionales en septiembre de 2015, de manera que únicamente permitieron una recaudación adicional cercana a los Q200.0 millones a partir de la aplicación del aumento al impuesto de cemento.

En la estructura de los ingresos tributarios, el impuesto al valor agregado (IVA) es el gravamen con mayor aportación a las arcas del Estado, al totalizar Q23,271.3 millones (un 46.8% del total); además, el impuesto sobre la renta (ISR) ocupó el segundo lugar, al aportar Q13,627.3 millones, es decir, un 27.4% del total. Posteriormente, el impuesto de solidaridad, acreditable al ISR, es el siguiente gravamen con mayor relevancia en la tributación, con un 7.9% de participación. Es importante advertir que estos tres tributos alcanzan el 82.1% de la recaudación total.

En el comportamiento de los tributos, el impuesto a la distribución de cemento luce como el más dinámico al reportar un crecimiento del 210.0%; sin embargo, como fue mencionado previamente, esta situación se derivó de un aumento temporal del tributo, al incrementar la tarifa aplicable de Q1.50 a Q5.00 por bolsa de 46.5 kilogramos, según lo aprobado a finales de 2014.

El impuesto a la distribución de petróleo y sus derivados también mostró un incremento anual del 18.6%, producido sobre todo por la disminución



Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin.

del precio internacional de los combustibles, que se reflejó en un aumento en la demanda de los consumidores y, consecuentemente, en un incremento del impuesto que se aplica a los galones consumidos.

En sentido contrario, merece especial mención la disminución del 63.9% de las regalías petroleras e hidrocarburos compartidos, equivalente a un monto de Q395.5 millones. Ello puede explicarse parcialmente por la disminución del precio internacional de los combustibles; sin embargo, también parece deberse a la decisión de los empresarios que gozan de dicha concesión de diferir el pago de las regalías como consecuencia del intento del Gobierno de elevar la tasa aplicable, aun cuando con posterioridad esta fuera declarada inconstitucional.

Gastos públicos

Al cierre de 2015, la situación financiera de la administración central reportada por el Minfin

presentaba un nivel de gasto público total de Q59,891.2 millones, un 1.5% por debajo de lo reportado en 2014 y equivalente a la ejecución del 87.9% del presupuesto total de gastos aprobados por el Congreso de la República, que ascendía a Q68,098.8 millones. El tamaño del gobierno central alcanzó el 12.2% del PIB.

Por su parte, los gastos corrientes experimentaron un crecimiento del 3.8%, liderado por los incrementos en el rubro de remuneraciones (10.0%), aun cuando compensado parcialmente por una reducción en la contratación de bienes y servicios por el orden del 13.0%. El pago de intereses por el servicio de la deuda reportó un aumento del 13.6% con respecto a 2014 y utilizó el 12.5% del presupuesto total de gastos ejecutados. Los gastos de inversión presentaron una dramática contracción del 20.3%, lo cual obedece principalmente al esfuerzo del gobierno central por contraer el gasto.

Tabla GT-1	Estado financiero de la administración central acumulado a diciembre de 2014-2015 y presupuesto 2015 (En millones de quetzales)				
	Diciembre 2014	Diciembre 2015	Presupuesto 2015	Variación 15/14	Porcentaje de Ejecución presupuestaria
Ingresos totales	52,224.3	52,808.7	58,314.0	1.1%	90.6%
Ingresos corrientes	52,217.1	52,782.7	58,293.9	1.1%	90.5%
Ingresos tributarios	49,096.9	49,730.7	54,701.1	1.3%	90.9%
Ingresos no tributarios y transferencias	3,120.2	3,051.9	3,592.7	-2.2%	84.9%
Ingresos de capital	7.2	26.1	20.1	263.6%	129.4%
Gastos totales	60,818.7	59,891.2	68,098.8	-1.5%	87.9%
Gastos corrientes	47,471.2	49,257.0	53,388.7	3.8%	92.3%
Remuneraciones	18,465.8	20,303.8	20,845.7	10.0%	97.4%
Bienes y servicios	9,346.0	8,133.8	10,749.7	-13.0%	75.7%
Intereses	6,583.2	7,478.8	7,493.6	13.6%	99.8%
Transferencias	9,127.7	9,398.9	10,319.6	3.0%	91.1%
Gastos de capital	13,347.4	10,634.2	14,710.1	-20.3%	72.3%
Inversión	4,274.2	2,062.3	4,102.8	-51.7%	50.3%
Transferencias	9,067.1	8,428.1	10,573.5	-7.0%	79.7%
Balance en cuenta corriente	4,745.8	3,525.7	4,615.5	-25.7%	76.4%
Balance primario	-2,011.2	396.3	-2,291.2	-119.7%	-17.3%
Balance presupuestal	-8,594.4	-7,082.4	-9,784.8	-17.6%	72.4%

Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin.

Los gastos corrientes contabilizaron el 82.2% de las erogaciones realizadas por el Estado, mientras que los gastos de capital representaron el 17.7% del total.

La baja en la recaudación tributaria, acompañada por la contención de los gastos, incidió en una disminución del déficit fiscal, el cual, al cierre del año, reportó un resultado acumulado de Q7,082.4 millones, equivalente al 1.4% del PIB, inferior al resultado del año anterior (1.9%) y por debajo del 2.0% considerado en el presupuesto de ingresos y gastos aprobado. Este fenómeno reportó diferentes etapas durante el año: a principios de 2015 el partido oficial buscó, por medio del incremento en el gasto, levantar su perfil político dadas las próximas elecciones; sin embargo, luego de la crisis política, las autoridades del país ordenaron la contención más fuerte del gasto que se ha experimentado en los últimos años, producto tanto de la reducida disponibilidad de recursos, como de la inminente salida del partido oficial de la contienda electoral real. El proceso de contracción del gasto generó un severo deterioro de los servicios sociales, particularmente los vinculados con la salud, en donde fue común la falta de pagos a los médicos del sistema, la carencia de equipo y medicinas en los hospitales, y un marcado desinterés por solucionar la problemática.

El presupuesto para 2015 fijó una meta de déficit fiscal equivalente al 2.0% del PIB; sin embargo, la política de contracción severa puesta en marcha por el gobierno saliente permitió que dicho resultado solo alcanzara el 1.4% del PIB. Es pertinente indicar que, de acuerdo con los medios de comunicación, existen diversos gastos que los

ministerios ejecutaron y para los cuales no encontraron mecanismos de pago, por lo que no sería extraño que durante los primeros meses del año se intente realizar esta regularización presupuestaria, que incluso tomaría en cuenta algunos gastos que no tenían espacio presupuestario y que podrían considerarse como deuda ilegal.

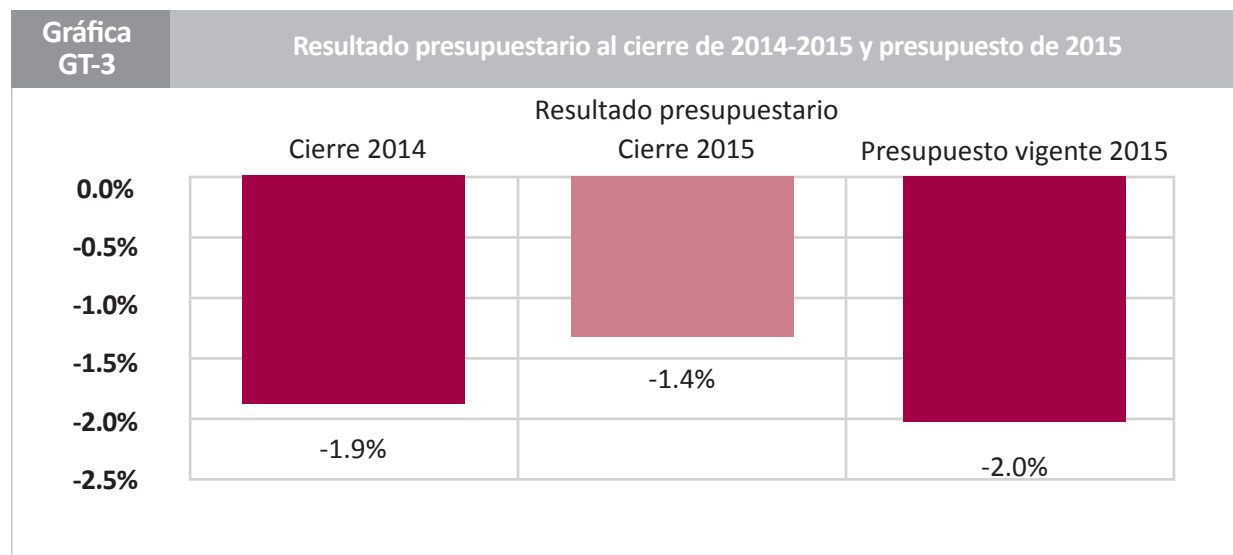
Deuda pública

Según el saldo estadístico de la deuda pública del gobierno central a diciembre de 2015, esta alcanzó un monto de Q118,625.7 millones; es decir, 6.9% más que el saldo al cierre del año anterior. Este valor representa el 24.2% del PIB estimado para el ejercicio, así como un 238.5% de los ingresos tributarios obtenidos durante el período. Ambos porcentaje se sitúan por debajo del 40 y el 250%, respectivamente, los cuales son los límites recomendados por las instituciones financieras internacionales.

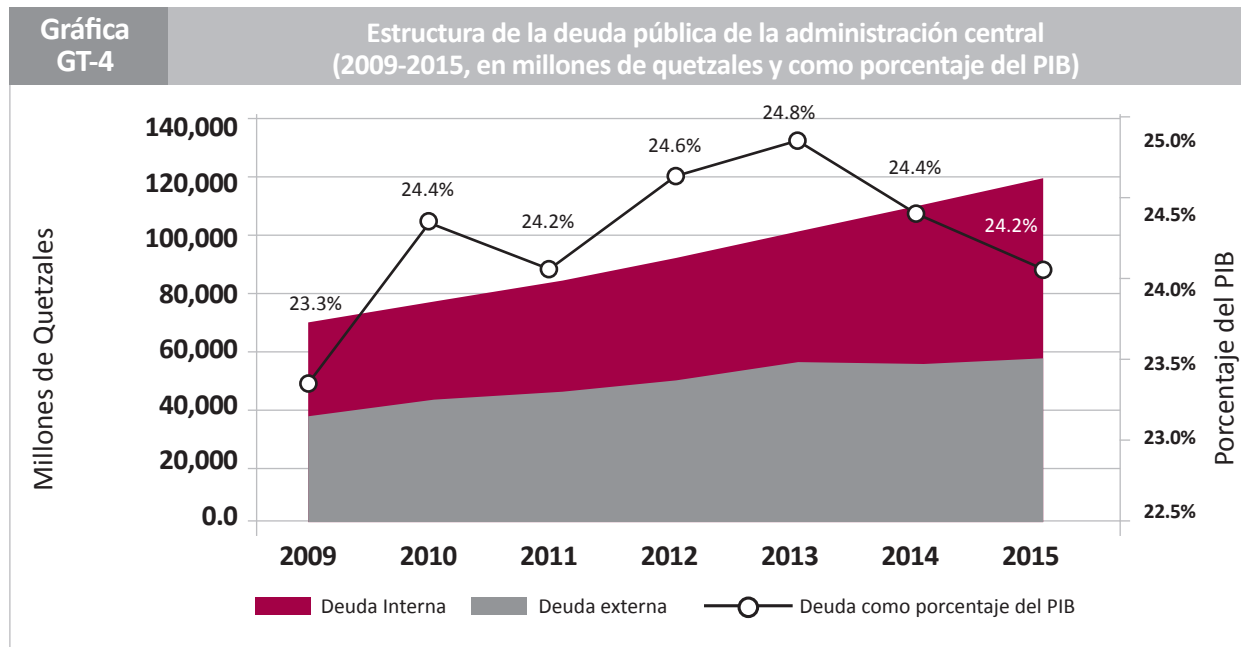
Los resultados obtenidos entre 2010 y 2015 muestran una trayectoria estable de la deuda pública del gobierno central de Guatemala, lo que indica que el Estado ha logrado mantener el control del nivel de endeudamiento al únicamente adquirir empréstitos a un ritmo similar al crecimiento económico. Esto ha sido posible a costa de una restricción muy severa de los programas sociales gubernamentales y la desatención de las necesidades de la población. El comportamiento descrito evidencia que la política fiscal tiende a acomodarse a las necesidades de la política monetaria y a la decisión de utilizar el saldo de la deuda como un ancla nominal (regla fiscal) no oficial.

Gráfica
GT-3

Resultado presupuestario al cierre de 2014-2015 y presupuesto de 2015



Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin.



Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin y el Banguat.

Presupuesto 2016

El presupuesto aprobado para 2016 presenta una reducción del 6.3% en sus ingresos totales proyectados y del 2.6% en sus gastos totales, en comparación con el presupuesto vigente para el ejercicio de 2015; sin embargo, como fuera mencionado previamente, estas relaciones pueden resultar inadecuadas si se considera que el presupuesto del año previo incorporó la recaudación derivada de algunos impuestos que nunca formaron parte del sistema tributario nacional.

Al realizar la comparación con las cifras preliminares de cierre de 2015, se advierte que el presupuesto aprobado para 2016 plantea un aumento del 9.7% en sus ingresos totales, de los cuales el 94.1% provendrá de los ingresos tributarios. La recaudación estimada en el presupuesto también considera un incremento nominal esperado del 9.7% en comparación con 2015, lo cual produciría una carga tributaria esperada del 10.4%; sin embargo, debido a la trayectoria histórica y a la relativa debilidad estructural de la SAT en los últimos años —además de que no se estima la implementación de ninguna medida de corte tributario—, el Icefi considera que la carga tributaria se ubicará en alrededor del 9.8 o el 9.9%, dejándose de recaudar entre Q2,600.0 y Q3,400.0 millones en comparación con lo previsto en el presupuesto de ingresos y gastos, lo cual podría dar lugar a una nueva etapa de severa contrac-

ción del gasto. Sobre este mismo particular abona el considerable aumento previsto en los ingresos por donaciones, renglón en el cual se estipula que, para 2016, se recibirán Q526.5 millones. En cuanto a esto último cabe anotar, sin embargo, que en años recientes dicho rubro ha venido en declive, por lo que también parece existir una sobrestimación en los ingresos que se obtienen por esta vía.

Con relación a la estimación de gastos, el proyecto de presupuesto 2016 plantea un aumento del 10.7% con respecto a lo devengado durante el año anterior. En este rubro, destaca un incremento en los gastos corrientes por el orden del 9.7%, debido a un aumento en la remuneraciones (5.3%) y al pago de intereses de la deuda (6.7%). A pesar del incremento considerado, hasta la fecha no es claro que el presupuesto aprobado estipule una asignación suficiente para cubrir el aumento salarial contenido en el pacto colectivo con el magisterio, por lo que es probable que con posterioridad se dé algún esfuerzo de reacomodo fiscal o de ampliación presupuestaria. Los gastos corrientes representan el 81.4% del total de la programación de gastos estipulada para el ejercicio fiscal 2016.

Finalmente, el presupuesto considera un déficit fiscal del 1.6% del PIB, lo cual podría mantener los niveles de deuda dentro de la trayectoria de los últimos años.

Tabla GT-2	Presupuestos de la administración central: Cifras preliminares de cierre 2015 y presupuesto aprobado 2016 (En millones de quetzales)		
	Estimación de cierre 2015	Proyecto Presupuesto 2016	Variación 15/16
TOTAL INGRESOS	52,808.74	57,946.70	9.7%
I. Ingresos corrientes	52,782.68	57,941.00	9.8%
Ingresos tributarios	49,730.73	54,555.80	9.7%
Ingresos no tributarios	622.64	602.50	-3.2%
Donaciones corrientes	104.55	526.47	403.6%
II. Ingresos de capital	26.10	5.70	-78.2%
TOTAL GASTOS	59,891.17	66,326.30	10.7%
I. Gastos corrientes	49,256.98	54,025.70	9.7%
Remuneraciones	20,303.76	21,375.90	5.3%
Bienes y servicios	8,133.80	9,120.40	12.1%
Intereses de la deuda	7,478.77	7,978.90	6.7%
Transferencias corrientes	9,398.88	10,858.60	15.5%
II. Gastos de capital	10,634.19	12,300.60	15.7%
Inversión	2,062.30	2,265.38	9.8%
Transferencias	8,428.08	9,970.20	18.3%
Resultado primario	396.35	-400.60	-201.1%
RESULTADO PRESUPUESTAL	-7,082.42	-8,379.60	18.3%

Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin.

HONDURAS

El comportamiento macrofiscal de Honduras durante 2015 continúa manifestando la ejecución de una estrategia de estabilización de las finanzas públicas, en línea con el acuerdo stand by firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en diciembre de 2014, aun cuando dicho esfuerzo ha producido un efecto nocivo en el bienestar del pueblo hondureño, sobre todo en la parte atinente al financiamiento necesario para el proceso de ajuste.

Durante el período, las estrategias de política fiscal se dirigieron exclusivamente a dos aspectos fundamentales: la reducción del déficit fiscal y el esfuerzo por garantizar la sostenibilidad de la deuda pública. Esto se reflejó primariamente en la aprobación del Decreto 278-2013, Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas de Antievasión, con vigencia a partir de enero de 2014, y que logró aumentar la recaudación desde su implementación hasta el año 2015. También se adicionaron esfuerzos administrativos de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) en el sentido de mejorar la eficiencia en la administración tributaria (aunque su trabajo ha sido seriamente criticado por incorporar, incluso, el uso de fuerza militar en los procesos de fiscalización).

Pese a estos esfuerzos, dos hechos acaecidos en 2015 han tenido un impacto negativo en la moral tributaria, en el desempeño de la política fiscal y, sobre todo, en la gobernabilidad del país, produciendo un debilitamiento de la ya débil institucionalidad del aparato estatal hondureño. Por un lado, las denuncias sobre el desfalco al Instituto

Hondureño del Seguro Social (IHSS) y, por el otro, la ampliación de la amnistía tributaria en el pago de multas y obligaciones por la omisión o presentación extemporánea de las declaraciones anuales de crédito (DAC) del impuesto sobre ventas y de la declaración mensual de retención (DMR). De acuerdo con la DEI, pudieron haber provocado un sacrificio fiscal de alrededor de L445.9 millones.

También es pertinente indicar que las evidentes falencias en los temas de transparencia, de oportunidad en la publicidad de las cifras y en la rendición de cuentas en la ejecución presupuestaria, entre otros aspectos, producen desconfianza en el funcionamiento y los resultados efectivos del trabajo que realiza el Organismo Ejecutivo, y dificultan significativamente el pronóstico de la realidad fiscal en el mediano y largo plazos.

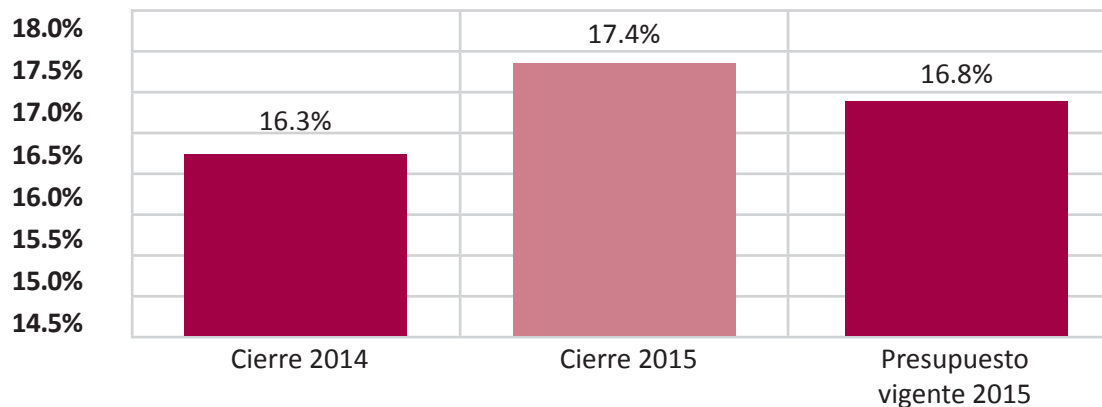
Ingresos públicos

Previo al análisis que ofrece este informe, es importante señalar que, dadas las debilidades en la presentación de los reportes por parte de la Secretaría de Finanzas (Sefín), el Icefi se vio en la necesidad de realizar una estimación del presupuesto vigente al momento del cierre del ejercicio fiscal. Sin embargo, debido a la manera de trabajar de las autoridades fiscales hondureñas es muy probable que dicho valor difiera del que al final se presente.

Tomando en consideración lo descrito, la Sefín reporta que los ingresos totales de la administra-

Gráfica
HN-1

Carga tributaria, al cierre de 2014-2015 y presupuesto vigente 2015



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Sefín.

ción central alcanzaron un monto de L88,217.7 millones, un 14.9% más de lo recaudado en el ejercicio fiscal anterior. De estos ingresos, los tributarios son los más importantes, pues tienen un peso relativo del 88.0% del total percibido por la administración central.

De acuerdo con la información provista, la recaudación tributaria acumulada al cierre de 2015 alcanzó L77,673.0 millones, monto que es superior en un 16.4% a la recaudación realizada durante 2014, cuando se alcanzaron los L66,752.5 millones.

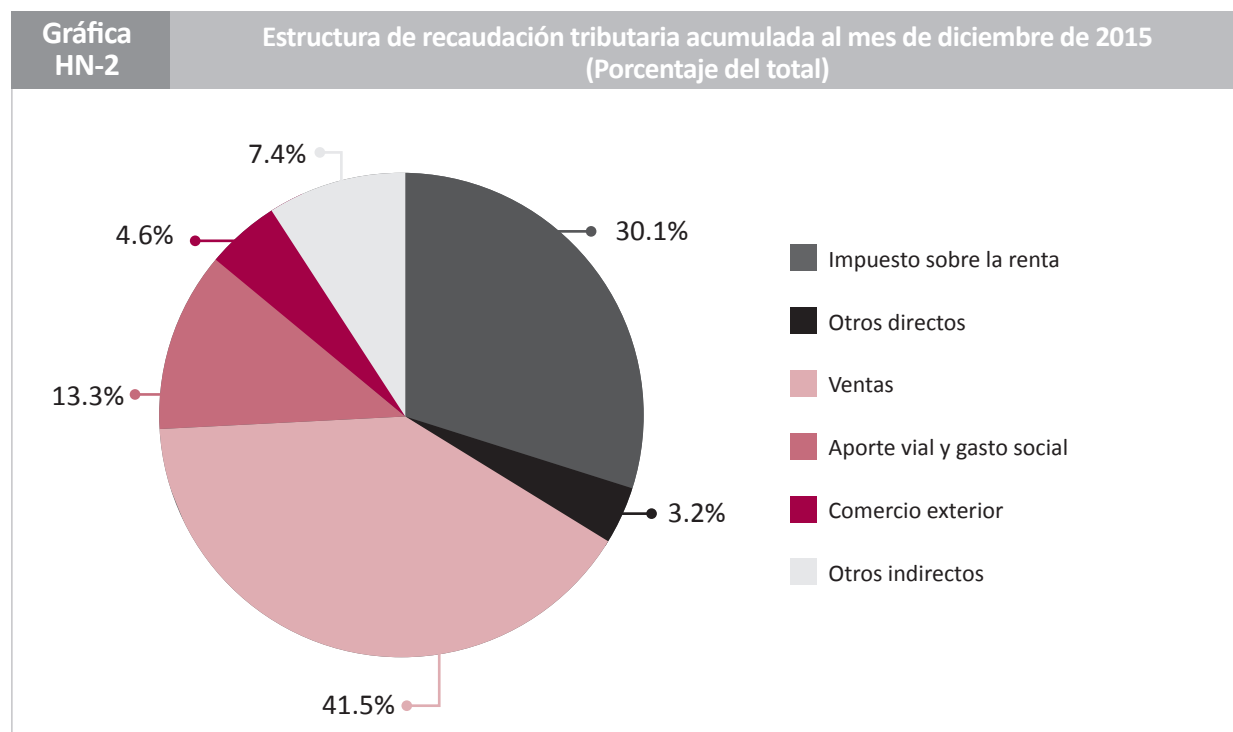
Es importante indicar que en este monto no se incluyen los ingresos derivados del cobro de la tasa de seguridad, debido a que el gobierno central de Honduras, atendiendo al hecho de que se trata de un ingreso con destino específico, lo reporta por separado. No obstante, si se incluye este valor —debido a que en la realidad constituye un impuesto—, la recaudación deberá incrementarse en L2,190 millones adicionales.

En consecuencia y tomando en cuenta la última estimación oficial del PIB para 2015, la carga tributaria acumulada al final de ese año ascendió a 17.4%, superior a lo percibido en 2014 (cuando alcanzó un 16.3%) y a lo considerado en el presupuesto vigente de ingresos para 2015, que previó una carga tributaria del 16.8%. En forma adicio-

nal, si a la recaudación del gobierno central se le incorporan los ingresos derivados de la tasa de seguridad, la carga tributaria para 2015 alcanzaría un 17.9%.

El desfase entre la recaudación realizada y la programada obedece a una práctica usual de las autoridades fiscales de Honduras que, con el propósito de disponer de una fuente de ingresos por encima de lo previsto y, consecuentemente, libres de asignación específica, subestiman los valores que serán incorporados al presupuesto, para ir ajustando las cifras conforme avanza el año.

Independientemente de lo descrito, cabe observar que en 2015 los ingresos tributarios continuaron mostrando un comportamiento creciente debido a dos factores importantes: la introducción del cobro del 1.5% del impuesto sobre la renta (ISR) a los ingresos brutos de las empresas que superan ventas por encima de los diez millones de lempiras, y la entrada en vigencia de la factura electrónica, que permitió una mejora en los sistemas de control de la administración tributaria. La sobretasa del ISR, aun cuando constituye una medida fiscalmente atractiva y ha rendido resultados satisfactorios, ha generado mucha resistencia por parte de algunos sectores económicos que la consideran confiscatoria.



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Sefin.

Según se observa en la estructura impositiva hondureña, es el impuesto sobre ventas (ISV) el que evidencia mayor peso, pues aportó una recaudación de L32,272.6 millones, equivalente a alrededor del 41.5% del total. A continuación se encuentran la recaudación del ISR, con L23,352.8 millones (30.1%), y la del aporte vial y gasto social, con una participación del 13.3% (L10,316.6 millones). Mediante estos tres impuestos se recaudó el 84.9% del total de la carga tributaria estimada al cierre de 2015.

Los datos obtenidos permiten evidenciar una tendencia al alza en casi todos los impuestos, con excepción de la recaudación del impuesto al activo neto, que se redujo un 14.1%. Los tres impuestos más importantes en la estructura tributaria presentaron un incremento similar al cierre de 2015; en este particular, el ISR mostró un dinamismo del 16.4% con respecto a lo recaudado en

2014, el más grande de los últimos tres años. En gran medida y como se mencionó anteriormente, esto obedece a la implementación del impuesto mínimo del 1.5% sobre ingresos brutos. Por su parte, el ISV también reportó un incremento del 16.4%, mientras que el aporte vial y gasto social, o impuesto para la importación de combustibles, evidenciaron un dinamismo del 16.3% con respecto al del año anterior.

Finalmente, sobre los ingresos del Estado hondureño cabe resaltar que la recaudación tributaria está configurada por un 66.7% de impuestos indirectos y un 33.3% de impuestos directos. Esta estructura fue fortalecida con el carácter regresivo de la reforma tributaria de 2014, en donde proporcionalmente se castigó más a los sectores más vulnerables desde el punto de vista económico y, por consiguiente, se produjo un acrecentamiento de la inequidad en el país.

DESCRIPCIÓN	2014	2015	Variación 15/14	Vigente	Porcentaje de ejecución
INGRESOS TOTALES	76,768.2	88,217.7	14.9%	84,357.1	104.6%
Ingresos Corrientes	73,555.2	84,111.0	14.4%	78,908.8	106.6%
Tributarios	66,752.5	77,673.0	16.4%	74,842.0	103.8%
Tasa de seguridad	1,846.0	2,190.0	18.6%	ND	--
Donaciones	3,213.0	4,106.7	27.8%	4,735.2	86.7%
Ingresos de Capital	0.0	0.0	--	0.0	--
TOTAL GASTOS NETOS	94,768.5	101,967.5	7.6%	99,159.8	102.8%
Gasto Corriente	73,504.0	80,592.1	9.6%	78,135.2	103.1%
Sueldos y salarios	33,392.9	34,253.0	2.6%	38,779.9	88.3%
Aportes Patronales	3,745.2	4,187.9	11.8%		
Bienes y servicios	10,155.9	13,764.4	35.5%	10,776.8	127.7%
Servicio de deuda por intereses y comisiones	10,204.8	12,122.6	18.8%	12,850.1	94.3%
Deuda interna	6,498.6	7,963.0	22.5%	7,903.5	100.8%
Deuda externa	3,706.2	4,159.6	12.2%	4,946.6	84.1%
Transferencias corrientes	16,005.2	16,264.3	1.6%	15,728.4	103.4%
Gasto de Capital y Prestamos Netos	21,264.5	21,375.3	0.5%	21,024.6	101.7%
Resultado en cuenta corriente	51.2	3,518.9	--	773.6	--
resultado presupuestal	-18,000.3	-13,749.8	--	-14,802.7	--

Fuente: Icefi, con base en cifras de la Sefin.

Gastos públicos

De acuerdo con las cifras publicadas, al cierre de 2015 los gastos totales devengados por la administración central ascendieron a L101,967.5 millones, mostrando un alza del 7.6% en comparación con lo ejecutado en 2014, y con una ejecución del 102.8% con respecto al presupuesto vigente a diciembre. El tamaño del Gobierno ascendió al 22.9% del PIB, ligeramente por debajo del 23.1% registrado en 2014.

En su composición, el 79.0% de lo erogado por el gobierno central de Honduras corresponde al gasto corriente, mientras que el 21.0% restante corresponde al gasto de capital y concesión neta de préstamos. En cuanto al gasto corriente, los rubros que experimentaron un mayor dinamismo fueron la compra de bienes y servicios, que aumentó L3,608.6 millones (35.5%) con respecto al año previo, y el pago de intereses, con L1,917.8 millones (18.8%) de aumento. Por su parte, la masa salarial reportó un incremento del 2.6%, en sintonía con la estrategia de contracción del gasto anunciada por el Gobierno.

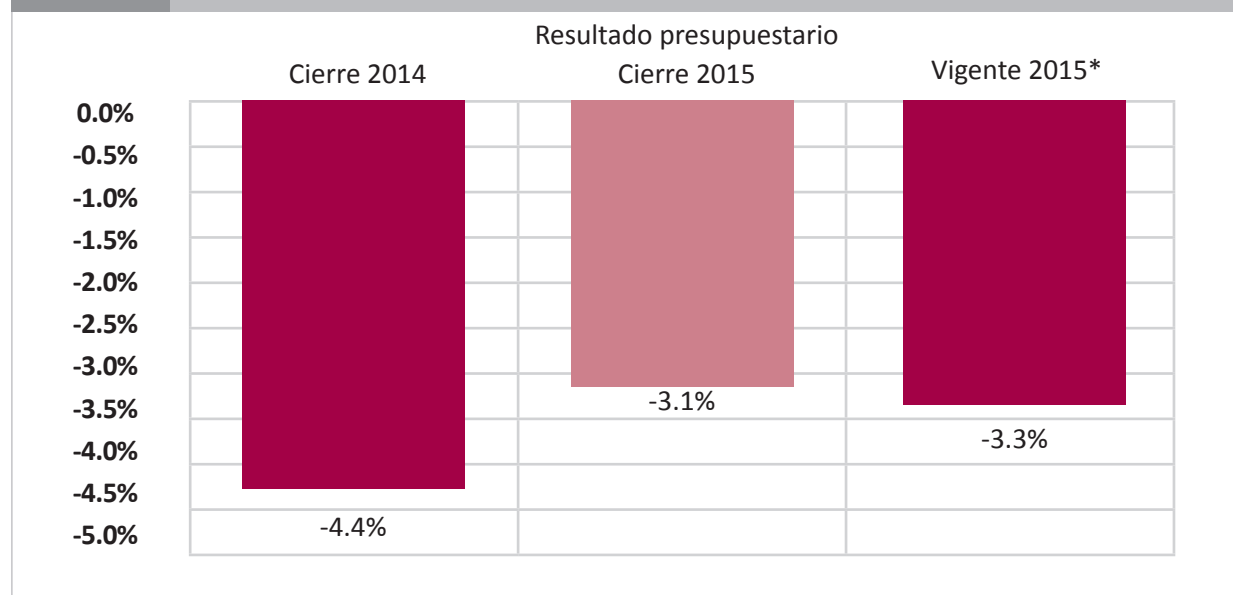
El gasto de capital —específicamente, la inversión pública— registró un incremento del 3.1% (alrededor de L259.1 millones), lo que implica que la inversión pública se redujo del 2.1% del PIB, en 2014, al 2.0%, en 2015.

Es importante comentar que la política general de austeridad en las remuneraciones de los empleados y en la inversión pública creó un numeroso grupo de desempleados procedentes del sector público, especialmente de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Aeronáutica Civil y Hondutel. Como podrá colegirse, esto ha impactado en el aumento del desempleo abierto y el subempleo, tal como lo evidencian los datos de la Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples (2015).

El sustancial incremento de los ingresos públicos, en particular de los tributarios, combinado con los controles incorporados al gasto, se encuentra en consonancia con la política general de estabilidad fiscal planteada por el Gobierno de la República bajo los términos del acuerdo stand by con el FMI. Esto ha repercutido en la reducción de la brecha entre ingresos y gastos que, para 2015, alcanzó el 3.1% del PIB, por debajo del 4.4% ejecutado en 2014 y ligeramente inferior al 3.3% considerado en el presupuesto vigente de ingresos y gastos para el presente ejercicio fiscal. Asimismo, cabe destacar que los cuadros de respaldo del presupuesto aprobado no proveen información suficiente como para organizar apropiadamente el análisis fiscal de la cuenta financiera. Lo mismo sucede con el presupuesto vigente. Por ello, la estimación de este déficit también constituye una construcción del Icefi.

Gráfica
HN-3

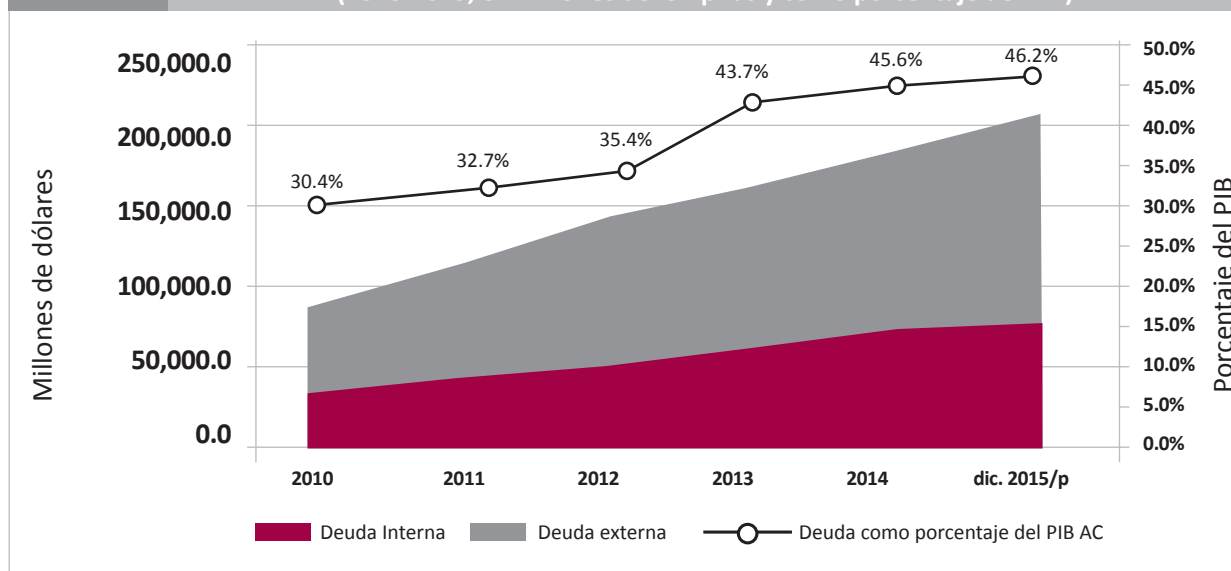
Resultado presupuestario a diciembre de 2014-2015 y presupuesto vigente 2015



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Sefin.

Gráfica HN-4

Estructura de la deuda pública de la administración central (2010-2015, en millones de lempiras y como porcentaje del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Sefin.

Deuda pública

De acuerdo con la información estadística preliminar de la Dirección General de Crédito Público, el saldo de la deuda pública del gobierno central al cierre de 2015 habría alcanzado los L205,681.0 millones, un 10.1% por encima de lo observado a diciembre del año anterior y equivalente al 46.2% del PIB. Aun cuando el indicador del PIB es alto, su velocidad de crecimiento se redujo en los últimos años. Se estima que el saldo de la deuda representa un 260.7% de los ingresos tributarios, por encima de los estándares recomendados por los organismos internacionales. No obstante, este indicador se ha reducido en los últimos dos años como resultado de la mejora en la percepción fiscal.

Se considera que es imprescindible continuar monitoreando las distintas variables fiscales hasta aquí analizadas para verificar que no se reviertan los alcances fiscales de los dos últimos años. Esto cobra aún más relevancia debido a que ha iniciado el ciclo electoral, lo que podría erosionar la disciplina en la gestión de las finanzas públicas que se ha mantenido hasta la fecha.

Presupuesto 2016

Antes de iniciar el análisis del presupuesto aprobado por Honduras para 2016, debe advertirse nuevamente que las estructuras de ingresos y gastos presentadas en el portal de Internet de la Sefin no son compatibles con las que se necesita-

ría para la construcción apropiada de una cuenta financiera consolidada. Por esta razón, la tabla HN-2 se construyó a partir de los informes disponibles.

Los valores sugeridos muestran un total de gastos de L106,666.6 millones, ligeramente por encima del valor ejecutado en 2015 (4.6%) y equivalente a un tamaño del gobierno central del 22.5% del PIB.

En materia de ingresos tributarios, los valores previstos en el presupuesto 2016 representan un incremento del 6.7% con respecto a los valores observados en 2015, con montos que de nuevo se consideran subestimados si se toma en cuenta la trayectoria histórica de la recaudación en Honduras (pero completamente en consonancia con la política de opacidad y subestimación de los ingresos públicos puesta en práctica de manera regular por las autoridades fiscales del país).

Esta subestimación se repite para la mayoría de rubros del presupuesto, con excepción de las donaciones: los escenarios sugieren en ellas un aumento del 17.9%, lo cual podría ser resultado de nuevos aportes esperados procedentes de los Estados Unidos. Por el lado del gasto, llama la atención el aumento en sueldos y salarios, que mostraría un incremento del 22.3% (pese a que en este monto se suman tanto los sueldos y salarios como las prestaciones laborales, por lo que la cantidad podría ser inferior).

Por último, cabe destacar que con las cifras estipuladas en el presupuesto aprobado puede estimarse un déficit del 3.0% del PIB; no obstante, en una publicación reciente colocada en el portal de Internet de la Sefin y en el programa monetario 2016-2017 del Banco Central de Honduras (BCH), ambos estiman que este déficit rondará el 3.6%. En tal sentido, para evitar discrepancias entre los análisis que se realizan a partir de la información publicada y con la finalidad de fortalecer la transparencia, se recomienda que tanto en el presupuesto vigente como en el aprobado se publique

un balance fiscal que permita observar su desarrollo en el tiempo.

En general y aun cuando se estima que los valores considerados en el presupuesto son factibles de alcanzar, se reconoce que se trata de valores que serán modificados en varias ocasiones durante 2016. Por tal motivo, será importante continuar con el monitoreo, evaluación y análisis permanente de los resultados que se vayan publicando, para trazar así la trayectoria real de las finanzas públicas hondureñas.

Tabla HN-2	Presupuestos de la administración central: Ejecución 2014-2015 y presupuesto aprobado 2016 (En millones de lempiras)			
	Ejecución 2014	Ejecución 2015	Presupuesto aprobado 2016	Variación 16/15
INGRESOS TOTALES	76,768.2	88,217.7	92,413.6	4.8%
Ingresos Corrientes	73,555.2	84,111.0	87,573.6	4.1%
Tributarios	66,752.5	77,673.0	82,895.4	6.7%
Donaciones	3,213.0	4,106.7	4,840.0	17.9%
Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	--
TOTAL GASTOS NETOS	94,768.5	101,967.5	106,666.6	4.6%
Gasto Corriente	73,504.0	80,592.1	90,514.3	12.3%
Sueldos y salarios	33,392.9	34,253.0	41,874.6	22.3%
Servicio de deuda por intereses y comisiones	10,204.8	11,630.6	12,329.2	6.0%
Gasto de Capital y Prestamos Netos	21,264.5	21,375.3	ND	--
resultado primario	-7,795.5	-2,119.2	-1,923.8	-9.2%
Resultado presupuestal	-18,000.3	-13,749.8	-14,253.0	3.7%

Fuente: Icefi, con base en cifras de la Sefin.

NICARAGUA

Durante los últimos años, Nicaragua ha sobresalido del resto de países de la región centroamericana debido a la presentación de indicios de estabilidad económica y fiscal, aun cuando en el camino para alcanzar dicha estabilidad las autoridades públicas hayan sido severamente cuestionadas por ocultar información relacionada con el impacto potencial de la deuda petrolera con Venezuela, así como por la permanente demora en la publicación de cifras que dificultan el análisis económico oportuno. Según datos del Banco Central de Nicaragua (BCN), el crecimiento económico promedio entre 2012 y 2014 alcanzó un 5.0% y, a pesar de que en 2015 se espera que este indicador ronde el 4.0%, sigue siendo uno de los más altos de Centroamérica, incluso superior al promedio latinoamericano. El país también destaca en la región por mostrar una aparente sanidad en sus cuentas fiscales, pues reporta haber logrado la reducción del nivel de endeudamiento público, un aumento sostenido de los ingresos totales de la administración central y la contracción del déficit fiscal, incluso registrando superávits presupuestales en algunos ejercicios.

Pese al buen desempeño en el entorno económico y fiscal reportado, el panorama próximo no es tan alentador ya que existen algunos indicios que muestran una potencial reversión en el ambiente económico debido al deterioro de las condiciones económicas internacionales, en especial las de los principales socios comerciales de Nicaragua, lo cual se refleja en el comportamiento de la balanza comercial de 2015. De igual mane-

ra, también existe un aparente deterioro de las cuentas fiscales, además de profundización de la preocupante opacidad y falta de publicación oportuna de las cifras oficiales.

Ingresos públicos

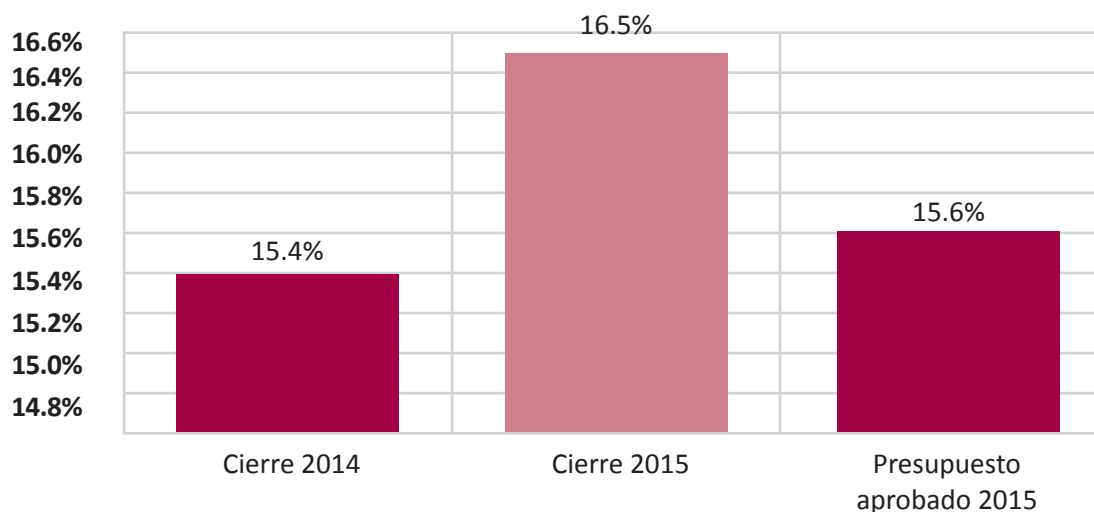
Es preciso advertir que el presente análisis se realiza a partir de información provista por el BCN dado que, a la fecha, los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua se refieren a la conclusión del tercer trimestre de 2015, lo cual significa prácticamente seis meses de demora.

De acuerdo con cifras preliminares mostradas en el portal del BCN, al cierre de 2015 los ingresos totales de la administración central alcanzaron los C\$58,164.7 millones, un 14.8% más de lo recaudado en el ejercicio fiscal anterior. De los ingresos totales, los tributarios son los más representativos, pues llegaron al 93.2% del total.

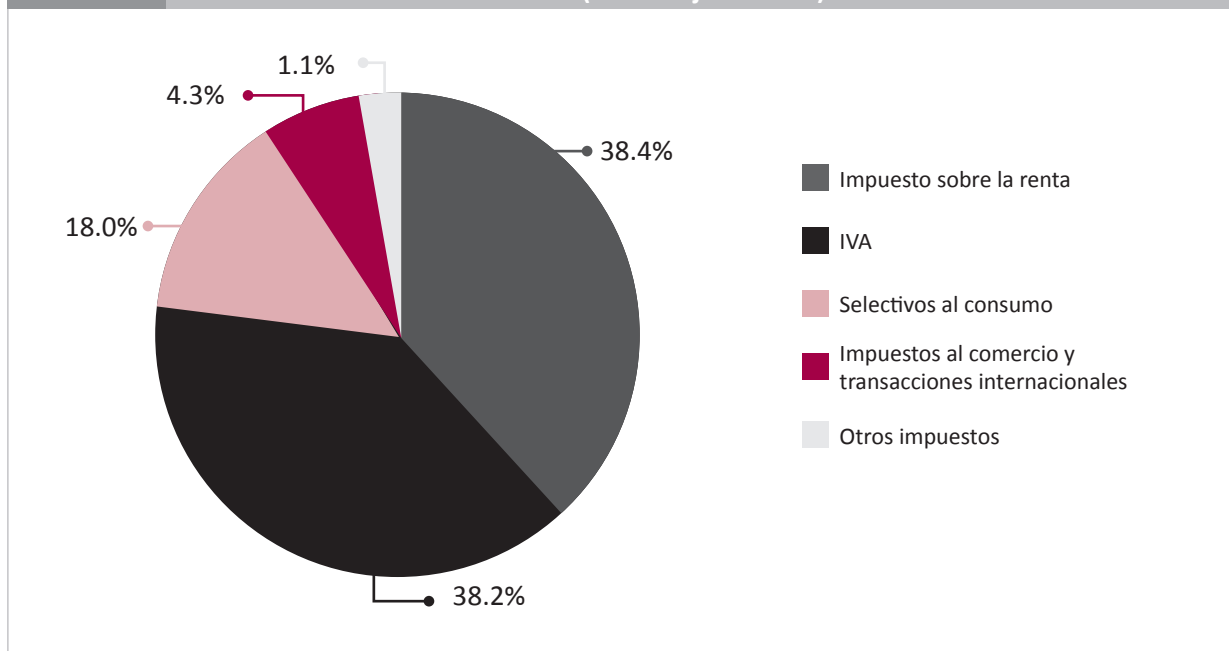
La recaudación tributaria acumulada a diciembre de 2015 alcanzó los C\$ 54,206.1 millones, monto superior en un 14.8% a lo percibido en 2014 y equivalente al 105.8% de lo considerado en el presupuesto de ingresos y gastos del Estado aprobado para el período. Si se toma en cuenta la última estimación oficial del producto interno bruto (PIB) para 2015, se observa que la carga tributaria acumulada en 2015 alcanzó el 16.5%, un 1.1% por encima de lo reportado en 2014 (15.4%) y un 0.9% por encima de la meta establecida en el presupuesto aprobado.

Gráfica
NI-1

Carga tributaria, cierre de 2014-2015 y presupuesto aprobado 2015



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCN.

Gráfica
NI-2Estructura de recaudación tributaria acumulada hasta el mes de diciembre de 2015
(Porcentaje del total)

Fuente: Icefi, con base en cifras del BCN.

Los datos publicados muestran que la recaudación superó en C\$2,987.8 millones el monto aprobado para 2015; sin embargo, es necesario mencionar que esta situación ya se ha observado en varias oportunidades en el pasado, lo que permitiría inferir que en el país se tiende a subestimar las metas recaudatorias.

Los tres principales motores de la recaudación tributaria nicaragüense durante 2015 fueron el impuesto sobre la renta (IR), con un aporte a la estructura impositiva del 38.4%; el impuesto al valor agregado (IVA), con una participación del 38.2% y, por último, el conjunto de impuestos llamados selectivos al consumo, con un 18.0%. En conjunto, las tres clasificaciones descritas con anterioridad aportan el 94.6% de la recaudación anual para el período fiscal 2015.

En lo interno, los datos revelan que todos los impuestos mostraron un comportamiento hacia el alza, pero en distintas magnitudes. Así, los impuestos selectivos al consumo presentaron el mayor dinamismo, con un crecimiento interanual del 26.0%, principalmente por el importante aumento del 63.3% en los ingresos provenientes de los impuestos selectivos a las importaciones; les sigue el IR, que se incrementó un 17.8% con respecto al período fiscal anterior. Por su parte, el IVA mostró un comportamiento más discreto en comparación con la tendencia general debido a que alcanzó solamente un incremento del 6.9%

durante el período analizado, lo cual podría ser consecuencia del efecto del aumento de los precios internacionales de los combustibles.

Gastos públicos

Hacia diciembre de 2015, la información financiera proporcionada por el BCN reporta que los gastos totales del gobierno central contabilizaron C\$63,641.3 millones, con un crecimiento del 16.4% en comparación con lo acumulado al cierre del año anterior. Esta cifra representa un 19.3% del PIB, superior al 17.8% de 2014.

Por su parte, los gastos corrientes reflejaron un crecimiento del 13.5% en comparación con 2014. Estos gastos representan el 14.6% del PIB y el 75.5% de las erogaciones totales. Entre los gastos de la administración central que tuvieron mayor nivel de crecimiento se encuentran las transferencias corrientes, con un 15.9%; le siguen los pagos de intereses de la deuda, con un incremento del 15.6%. En este último aspecto se subraya que se trata del crecimiento más importante de los últimos cuatro años pues, en promedio, ha representado el 5.3% de incremento. Otro rubro que presentó un aumento importante fue el de compra de bienes y servicios, que registró un 15.6% de incremento con respecto al año fiscal previo. Adicionalmente, el pago de los sueldos y salarios de empleados públicos creció en un 12.2%, y las prestaciones sociales, en un 10.9%.

El dinamismo del gasto no solo se constata mediante el crecimiento observado entre años, sino también por el nivel de ejecución con respecto al presupuesto aprobado, ya que este indica qué tan ajustados están los planes del Estado y también sirve de medida sobre la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos. En tal sentido, tanto los ingresos como los gastos mostraron un nivel de ejecución superior al previsto en el presupuesto aprobado; los gastos se ejecutaron en un nivel del 104.3%, mientras que los ingresos lo hicieron en un 105.3%. Con respecto a los gastos, cabe indicar que las donaciones recibieron más de lo que se había considerado en el presupuesto (un 107.2%), mientras que los ingresos tributarios lograron recaudar un 105.8% del estimado a inicios del año. Por su parte, tanto los gastos corrientes como los de capital erogaron cerca del 104.0% de lo establecido en el presupuesto aprobado.

Debe señalarse nuevamente que estos niveles de ejecución superior al ciento por ciento derivan tanto de la falta de oportunidad en la publica-

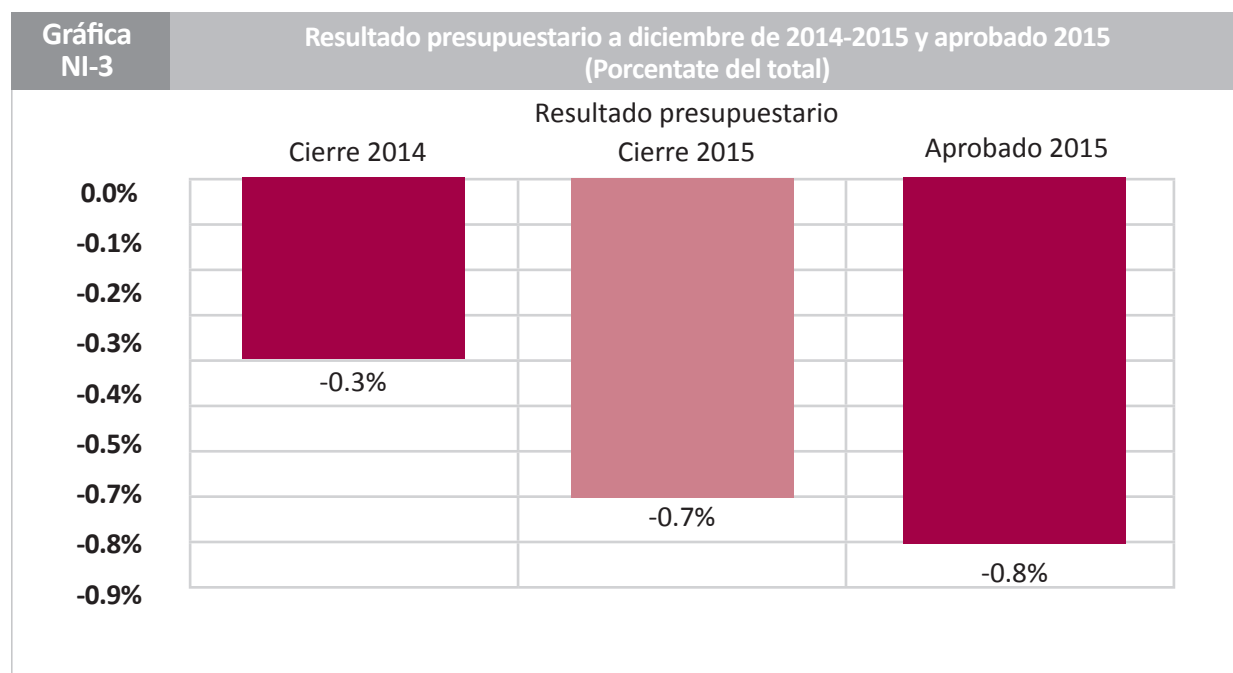
ción de cifras fiscales, como por la permanente subestimación de las cifras del presupuesto, que permite discrecionalidad del sector público en el manejo presupuestario.

Según los datos publicados al cierre de 2015, se observa que el déficit fiscal alcanzó el 0.7% del PIB, equivalente a C\$2,171.0 millones. Debe advertirse que si bien en términos del producto no se trata de un monto considerable, sí representa un crecimiento del 127.8% con respecto al observado en 2014, cuando el monto fue de C\$953.2 millones. El déficit fiscal es consecuencia del diferencial en la dinámica de los gastos totales, que reportaron un crecimiento del 16.4%, mientras que los ingresos totales solo lo lograron en un 14.4%.

Por último, si bien el presupuesto aprobado para 2015 estableció un déficit presupuestario del orden del 0.8% del PIB, la subestimación de los ingresos tributarios antes descrita permitió mejorar el resultado previsto, a pesar del incremento de los gastos públicos.

Tabla NI-1	Estado financiero del gobierno central acumulado a diciembre de 2014-2015 (En millones de córdobas)				
DESCRIPCIÓN	2014	2015	Variación 15/14	Aprobado 2015	Porcentaje de Ejecución
Total ingresos + donaciones	53,731.0	61,470.3	14.4%	58,392.8	105.3%
Total de Ingresos	50,684.7	58,164.7	14.8%	55,309.4	105.2%
Ingresos Tributarios	47,235.7	54,206.1	14.8%	51,218.3	105.8%
Otros Ingresos	3,449.0	3,958.6	14.8%	4,091.1	96.8%
Donaciones externas	3,046.3	3,305.6	8.5%	3,083.4	107.2%
Total Gastos (erogaciones)	54,684.1	63,641.3	16.4%	61,035.0	104.3%
Gastos corrientes	42,327.2	48,030.9	13.5%	46,142.4	104.1%
Remuneraciones a empleados	18,305.2	20,546.8	12.2%	20,213.9	101.6%
Compra de bienes y servicios	7,432.7	8,588.7	15.6%	9,816.3	87.5%
Intereses de la deuda Pública	2,639.1	3,049.8	15.6%	3,228.3	94.5%
Intereses Internos	1,439.3	1,575.1	9.4%	ND	--
Intereses Externos	1,199.8	1,474.7	22.9%	ND	--
Transferencias corrientes	9,035.0	10,471.1	15.9%	12,883.9	81.3%
Prestaciones sociales	1,103.8	1,224.2	10.9%	ND	--
Otros gastos	3,811.4	4,150.3	8.9%	ND	--
Gastos de capital	12,356.9	15,610.4	26.3%	14,892.6	104.8%
Transferencias de capital	5,252.6	7,340.0	39.7%	7,380.1	99.5%
Adquisición neta de activos no financieros	7,104.3	8,270.4	16.4%	7,512.5	110.1%
Superávit o déficit de efectivo antes / donaciones	-3,999.4	-5,476.6	36.9%	-5,725.6	95.7%
Superávit o déficit de efectivo después / donaciones	-953.2	-2,171.0	127.8%	-2,642.2	82.2%

Fuente: : Icefi, con base en cifras del BCN.



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCN.

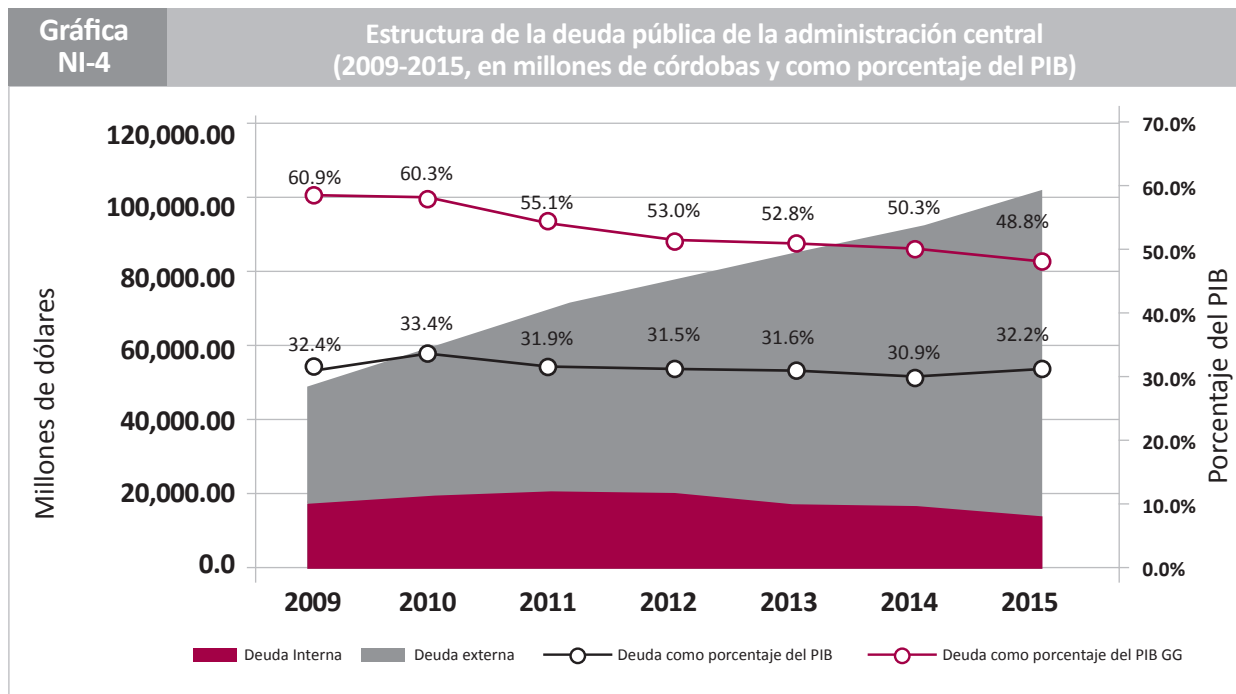
Deuda pública

Según los reportes de deuda publicados en el portal del BCN, el saldo de la deuda pública del gobierno central alcanzó los C\$106,161.6 millones al cierre de 2015, un 12.0% por encima de lo observado en diciembre del año anterior y equivalente al 32.2% del PIB. Cabe mencionar que esta proporción se había mantenido estable por cinco años exactos, incluso con tendencia a la baja; sin embargo, al cierre de 2015 la tendencia se revierte y el saldo de la deuda con respecto al PIB reportó un incremento de 1.1 puntos porcentuales en comparación con 2014.

Por otro lado, el saldo de la deuda pública del sector público total —a pesar de subir en términos monetarios, pues se incrementó en C\$6,408.8 millones y se ubicó en C\$160,686.8 millones, como proporción del PIB— evidencia un comportamiento contrario al saldo del gobierno central, al ubicarse en un 48.8% del PIB, inferior al 50.3% reportado a finales de 2014. Por último, conti-

núa latente la preocupación de la ciudadanía y de expertos fiscales con respecto a la deuda que adquiere Albanisa, en particular por la reconfiguración del espectro político en Venezuela, el otro socio de esta empresa pseudoprivada.

La falta de transparencia y de evaluaciones oportunas impide realizar análisis profundos sobre las cuentas relacionadas con esta entidad; sin embargo, el «Informe semestral de cooperación oficial externa» del primer semestre de 2015 provee algunas luces sobre el monto al que asciende la deuda adquirida por esta empresa y que podría implicar alguna contingencia para el Estado de Nicaragua. En efecto, hasta junio de 2015 esta entidad habría recibido alrededor de USD3,396.7 millones, cantidad que, ante una eventualidad en la cual el Estado se vea en la necesidad de asumir solidariamente el pago de estos compromisos, implicaría para las cuentas públicas aumentar el saldo de la deuda pública del gobierno central al 59.7%, y la del sector público total al 76.3% del PIB.



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCN.

Presupuesto 2016

El presupuesto aprobado para 2016 alcanza los C\$68,413.5 millones para los ingresos totales, equivalentes al 18.3% del PIB. Los gastos, por su parte, ascienden a C\$71,946.9 millones, equivalentes al 19.2% del PIB.

Si estos datos se comparan con la información de cierre para 2015, cabe indicar que, en términos nominales, los ingresos muestran un aumento del 11.3% y los gastos del 13.1%, ambos dentro de los rangos experimentados en los últimos años. Por otra parte, al realizar algunos cálculos sobre estos dos rubros se advierte que el presupuesto reporta un déficit estimado del 0.9% del PIB, un 43.1% más que el observado en 2015.

En cuanto a ingresos, el presupuesto para 2016 reporta que el 86.2% de ellos provendrá de fuentes tributarias, mientras que el restante 13.8% de otros ingresos, tales como donaciones e ingresos

de capital. Es imprescindible mencionar que, según el presupuesto aprobado, son los ingresos por donaciones los que presentan un mayor dinamismo, al incrementarse un 54.3%, mientras que los otros ingresos reportan un aumento del 10.2%, y los ingresos tributarios pronostican una variación del 8.9%.

Al respecto de los gastos totales, debe mencionarse que el 73.0% será destinado al funcionamiento y mantenimiento del aparato estatal, es decir, gasto corriente, en contraposición con los gastos de capital, que absorben un 27.0% del total. El 42.4% de los gastos corrientes se destinará al pago de sueldos y salarios; el 26.2% se transfiere a otras instituciones; el 24.2%, a compra de bienes y servicios, y un 7.2% se destina al servicio de la deuda mediante el pago de intereses y comisiones. Conforme la experiencia observada, parece que todos estos valores son factibles de alcanzar.

Tabla NI-2	Presupuestos ejecutados de la administración central: Ejecución 2014-2015 y presupuesto aprobado 2016 (En millones de córdobas)			
	2014	2015	Presupuesto aprobado 2016	Variación 16/15
Total ingresos + donaciones	53,731.0	61,470.3	68,413.5	11.3%
Total de Ingresos	50,684.7	58,164.7	63,312.9	8.9%
Ingresos Tributarios	47,235.7	54,206.1	58,952.5	8.8%
Otros Ingresos	3,449.0	3,958.6	4,360.4	10.2%
Donaciones	3,046.3	3,305.6	5,100.6	54.3%
Total Gastos (erogaciones)	54,684.1	63,641.3	71,946.9	13.1%
Gastos corrientes	42,327.2	48,030.9	52,507.7	9.3%
Remuneraciones a empleados	18,305.2	20,546.8	22,246.5	8.3%
Compra de bienes y servicios	7,432.7	8,588.7	12,709.9	48.0%
Intereses de la deuda Pública	2,639.1	3,049.8	3,769.5	23.6%
Intereses Internos	1,439.3	1,575.1	ND	--
Intereses Externos	1,199.8	1,474.7	ND	--
Transferencias corrientes	9,035.0	10,471.1	13,781.8	31.6%
Prestaciones sociales	1,103.8	1,224.2	ND	--
Otros gastos	3,811.4	4,150.3	ND	--
Gastos de capital	12,356.9	15,610.4	19,439.2	24.5%
Transferencias de capital	5,252.6	7,340.0	8,975.4	22.3%
Adquisición neta de activos no financieros	7,104.3	8,270.4	10,463.7	26.5%
Superávit o déficit de efectivo antes /donaciones	-3,999.4	-5,476.6	-8,634.0	57.7%
Superávit o déficit de efectivo después /donaciones	-953.2	-2,171.0	-3,533.4	62.8%

Fuente: Icefi, con base en cifras del BCN.

PANAMÁ

En junio de 2015 se cumplió el primer año de gobierno del presidente Juan Carlos Varela, quien tuvo que asumir una administración que venía enfrentado graves señalamientos de corrupción contra su predecesor, Ricardo Martinelli, cuyo programa de trabajo tuvo como pilar fundamental la inversión de capital. En ese escenario, el actual gobierno, con el propósito de alcanzar una mayor disciplina fiscal, realizó una serie de reajustes en las asignaciones presupuestarias que generaron fuertes críticas del sector empresarial.

Por otra parte, las obras de ampliación del Canal de Panamá se encuentran a punto de finalizar, lo que estaría reposicionando la competitividad del país (pese a los persistentes rumores sobre la posible construcción de un canal interoceánico en Nicaragua).

Ingresos públicos

Al cierre de 2015, los resultados de los ingresos totales de la administración central reportados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) presentaban un ligero aumento del 1.8% en comparación con el ejercicio fiscal del año anterior. Entre los ingresos, los tributarios son los más relevantes, al representar el 69.7% de lo percibido por la administración pública.

Al analizar con mayor detenimiento los tributos, se encuentra que, de acuerdo con los datos pre-

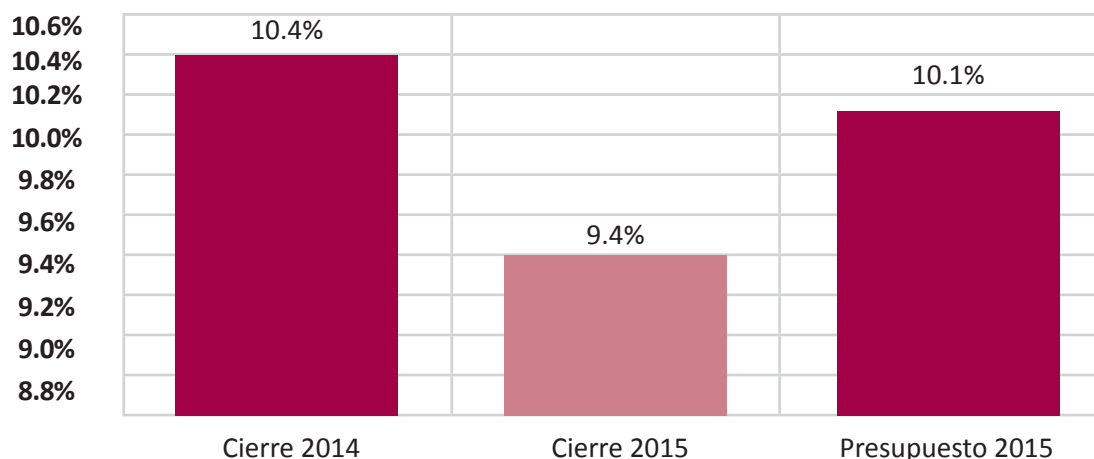
liminares presentados por la Dirección General de Ingresos (DGI), la recaudación acumulada hasta diciembre de 2015 alcanzaba un monto de B/.4,876.5 millones, equivalente a una ejecución presupuestaria del 93.0% y superior en un 1.0% a la recaudación de 2014. Vale la pena destacar que durante este último año la moratoria fiscal aportó B/.139.1 millones, que pueden considerarse como extraordinarios por lo que, al excluir este valor, el crecimiento real de los ingresos tributarios para 2015 fue del 4.0%.

Si se considera la proyección estimada del producto interno bruto (PIB) para 2015, se observa que la carga tributaria acumulada al cierre de 2015 es del 9.4%, menor a lo percibido en 2014 (10.4%) y un 0.7% por debajo de la meta de ingresos prevista en el presupuesto vigente. El monto no recaudado equivale a B/.364.4 millones de lo considerado en la meta del presupuesto de ingresos de 2015.

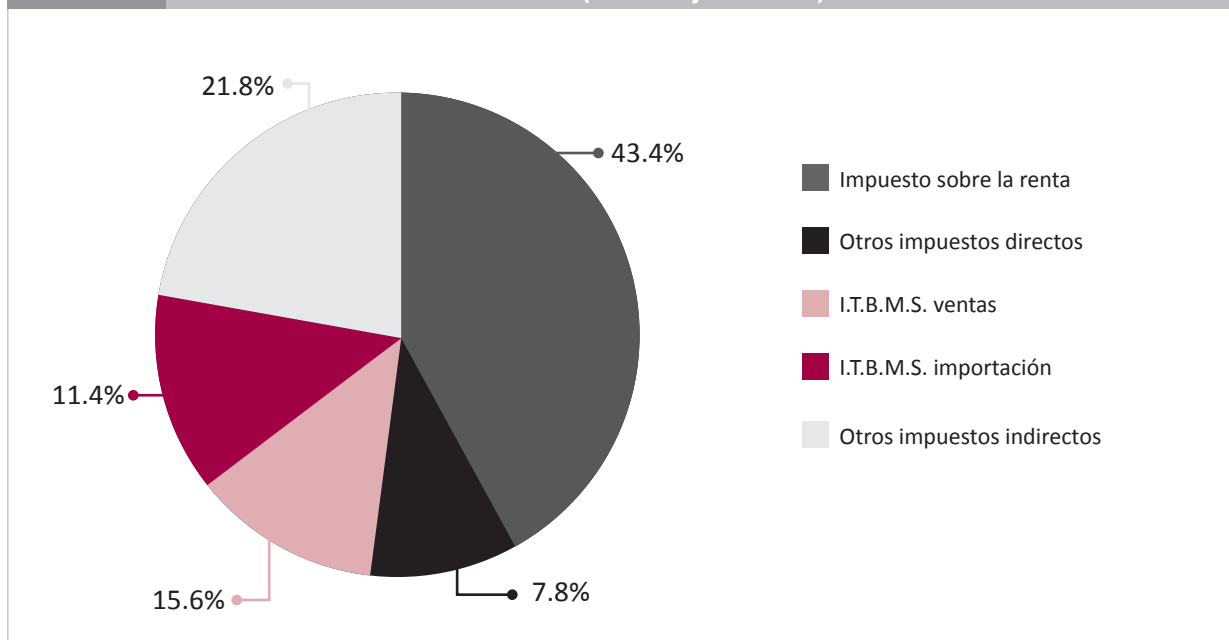
Los magros resultados obtenidos en la recaudación tributaria se fundamentan en varias situaciones, entre ellas las vinculadas con la reducción de algunas tasas tributarias aplicables, así como la disminución de la capacidad recaudatoria institucional producida por la crisis significativa de la administración tributaria que, de acuerdo con declaraciones de las autoridades oficiales, es producto de la falta de control y fiscalización heredada de la anterior administración.

Gráfica
PA-1

Carga tributaria: Cierre de 2014-2015 y presupuesto vigente al cierre de 2015



Fuente: Icefi, con base en cifras de la DGI.

Gráfica
PA2Estructura de la recaudación tributaria acumulada al mes de diciembre de 2015
(Porcentaje del total)

Fuente: Icefi, con base en cifras de la DGI.

Estos elementos dieron como resultado la extinción de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP), que se vio envuelta en un caso de corrupción con la empresa Cobranzas del Istmo, contratada para la recuperación de deuda morosa. En la cobranza de impuestos, la ANIP fue sustituida por la DGI.

La estructura de los ingresos tributarios percibidos en 2015 muestra que el impuesto sobre la renta (ISR) es el gravamen con mayor aportación a las arcas del Estado al totalizar B/.2,114.4 millones, lo que representa el 43.4% de la recaudación total; le sigue el impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS), que aporta el 27.0% de la recepción total. Por su parte, los impuestos selectivos al consumo y los derechos de importación generan el 11.1% del total.

Con respecto al año anterior, los principales impuestos panameños reportaron una contracción muy significativa; destaca, en particular, el aporte del ISR de las personas jurídicas, que se redujo un 5.0% debido principalmente a la disminución de la tasa marginal aplicable al 25.0%. Por su parte, el ITBMS de importación manifestó una leve contracción del 0.1% con respecto a lo recaudado durante el mismo período de 2014, lo cual obedece, entre otros aspectos, a la reducción de los precios internacionales de los combustibles, además de a los problemas administrativos ya señalados. En el resto de tributos, sobresale la mejora del 17.8% en la recaudación del impuesto sobre el consumo de combustible, lo cual es resultado

del aumento de B/.0.06 a B/.0.20 en la tasa aplicada por las autoridades, aprovechando los bajos precios de los combustibles en el mercado internacional.

Gastos públicos

De acuerdo con el balance fiscal preliminar de 2015 elaborado por el MEF, la situación financiera de la administración central reportó gastos totales por un monto de B/.9,400.0 millones, un 3.9% por encima de lo observado el año anterior y equivalente a una ejecución del 89.5% del presupuesto vigente para el ejercicio (B/.10,506.1 millones). El tamaño del gobierno central panameño, en 2015, fue del 18.2% del PIB.

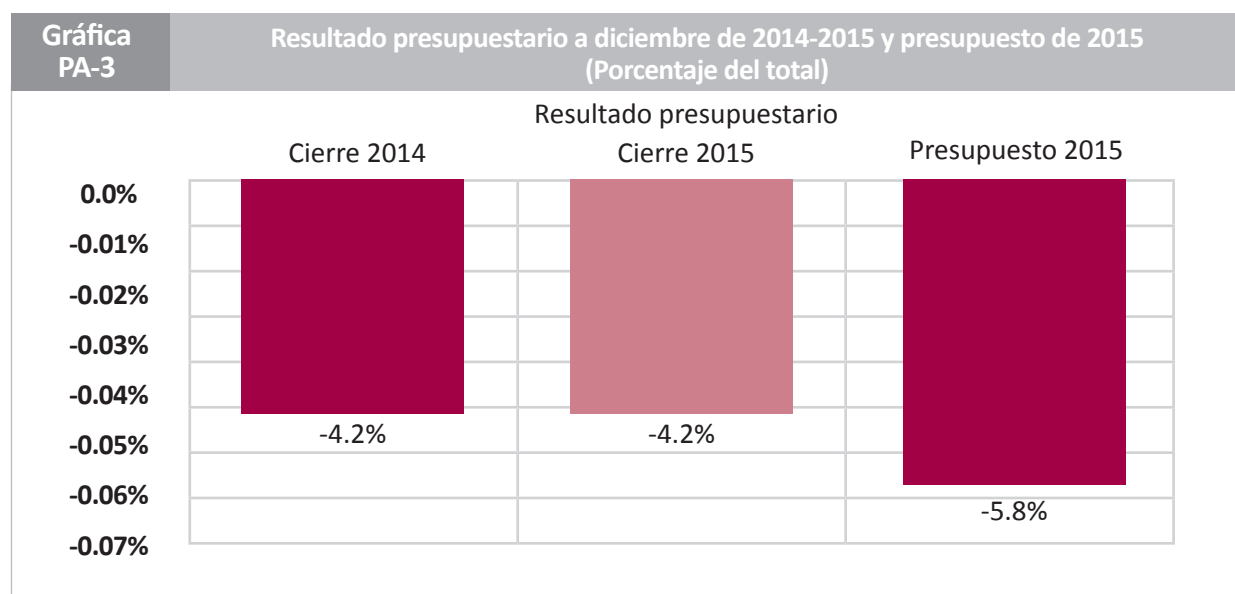
Los gastos corrientes experimentaron un crecimiento del 7.6% liderado por los incrementos en el rubro de servicios personales (11.6%) que, de acuerdo con el reporte del MEF, obedece a aumentos en salarios y nuevos nombramientos. En contraposición, existió una drástica reducción del 14.8% en la contratación de bienes y servicios, la cual se estima que es producto de las mejoras introducidas en la administración correspondiente. Por otra parte, el pago de intereses por el servicio de la deuda reportó un aumento del 11.3% con respecto a 2014. También se registró un aumento de las transferencias corrientes del gobierno central (35.4% del gasto total corriente), producto de los ajustes al subsidio del Fondo de Compensación Energética (FACE).

Tabla PA-1	Estado financiero de la administración central acumulado a diciembre de 2014-2015 y presupuesto 2015 (En millones de balboas)				
	Diciembre 2014	Diciembre 2015	Presupuesto 2015	Variación 15/14	Porcentaje de Ejecución presupuestaria
Ingresos Totales	7,098.00	7,223.00	7,507.06	1.8%	96.2%
Ingresos Corrientes	7,042.00	7,162.00	7,316.66	1.7%	97.9%
Ingresos de capital	54.00	45.00	190.40	-16.7%	23.6%
Gastos Totales	9,043.00	9,400.00	10,506.08	3.9%	89.5%
Gastos Corrientes	5,684.00	6,115.00	6,625.70	7.6%	92.3%
Servicios Personales	1,966.00	2,194.00	-	11.6%	-
Bienes y Servicios	701.00	597.00	-	-14.8%	-
Transferencias	1,988.00	2,162.00	2,176.95	8.8%	99.3%
Intereses de la Deuda	838.00	933.00	1,274.45	11.3%	73.2%
Otros	192.00	230.00	-	19.8%	-
Gastos de Capital	3,358.00	3,285.00	3,880.38	-2.2%	84.7%
Balance en cuenta corriente	1,358.00	1,046.00	690.96	-23.0%	151.4%
Balance primario	-1,244.00	-1,580.00	27.0%	27.0%	-100.0%
Balance presupuestal	-1,945.00	-2,177.00	-2,999.02	11.9%	37.8%

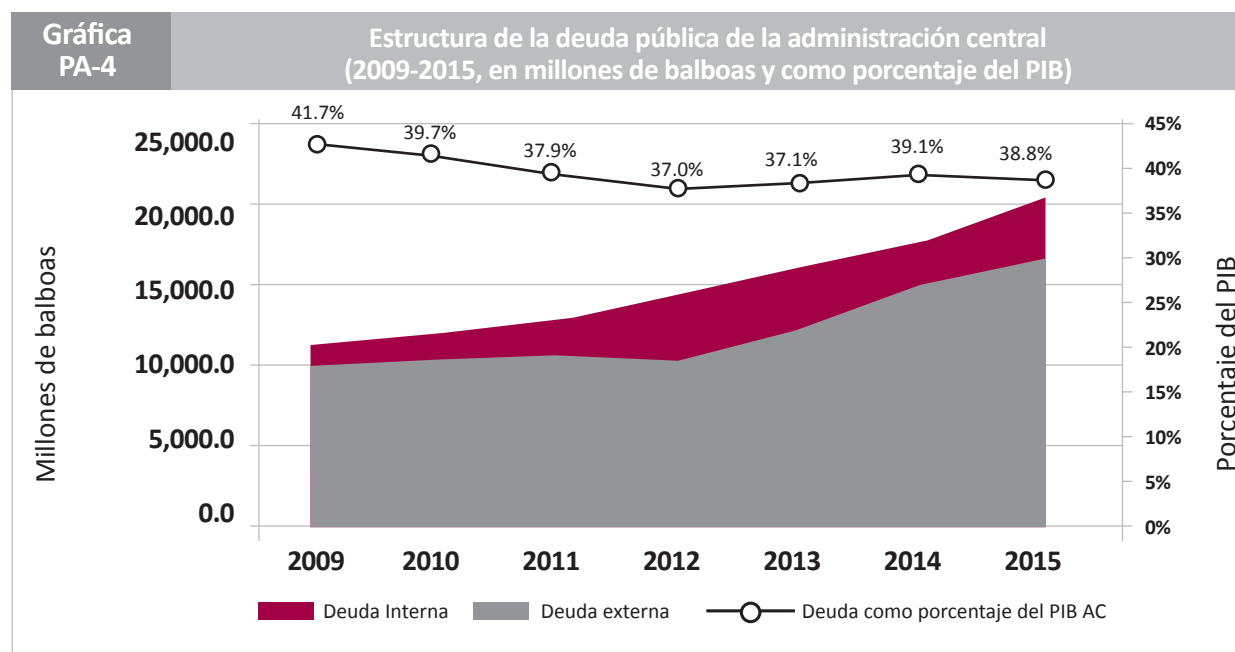
Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF.

Los gastos corrientes contabilizaron el 65.1% de las erogaciones del Estado, mientras que los gastos de capital representaron el 34.9% restante (reportando, además, una reducción del 2.2% producto, entre otros, del lento inicio en su ejecución debido al reacomodo del programa de inversiones que se encuentra ejecutando la nueva administración gubernamental).

Las estimaciones preliminares del MEF muestran que, al cierre de 2015, el gobierno central registró un déficit fiscal de B/.2,177.0 millones, equivalentes a un 4.2% del PIB (porcentaje similar al observado en 2014), bastante por debajo de lo considerado originalmente en el presupuesto de 2015 (5.8%).



Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF.



Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF.

Deuda pública

Según el saldo estadístico de la deuda pública del gobierno central, a diciembre de 2015 el monto que el Estado adeuda a sus acreedores asciende a B/20,057.3 millones, un 10.9% más que el mismo indicador al cierre del año anterior y equivalente al 38.8% del PIB estimado para ese período. La deuda acumulada también representa el 398.2% de los ingresos tributarios estimados para el cierre de 2015, muy por encima del 250% recomendado por las instituciones financieras internacionales.

La reversión de la política de construcción de obras de infraestructura puesta en vigencia entre 2013 y 2014, como un intento de sanear las finanzas públicas, permitió reducir la tasa de la deuda acumulada del PIB, la cual pasó de un 39.1%, en 2014, al 38.8% al cierre del ejercicio 2015. Los altos crecimientos del PIB panameño han contribuido igualmente a que las negociaciones de la deuda no produzcan un impacto muy significativo en el porcentaje adeudado.

Presupuesto 2016

En comparación con 2015, el presupuesto del gobierno central panameño aprobado para 2016 presenta un aumento del 5.1% en sus ingresos totales, y del 2.6% en sus gastos totales. Dadas las particularidades de la elaboración presupues-

taria panameña, es necesario restar los recursos del crédito público de los ingresos y lo destinado a amortización de los gastos totales, para así lograr una mayor homogeneidad en el análisis con respecto al resto de países de Centroamérica.

Al comparar el proyecto de presupuesto con los resultados preliminares de cierre de 2015, se obtiene que, para que se cumpla lo previsto en el renglón de ingresos, el aumento real en dicho rubro deberá ser del 9.3%, porcentaje que parece estar fuera de las posibilidades de logro, especialmente si no se producen cambios tributarios en el corto plazo. Debe recordarse que la base de cálculo de los ingresos tributarios es la recaudación de cierre de 2015 —cerca de B/.422.4 millones por debajo del presupuesto de 2016— y que, atendiendo al hecho de que existe un proceso de reestructuración en la DGI, los valores considerados en el presupuesto parecen ser muy altos.

También se debe tomar en consideración que la puesta en marcha de la ampliación del Canal de Panamá podría lograr un repunte en los ingresos no tributarios que haría factible compensar la falta de impuestos para el financiamiento del presupuesto público; sin embargo, esto último es algo de lo que no se tiene certeza.

Con relación a los gastos, el proyecto de presupuesto 2016 plantea un aumento del 14.7% con respecto a las cifras preliminares de cierre del

año anterior. En la previsión, destaca un incremento en los gastos corrientes por el orden del 14.6%, derivado del aumento en los gastos de operación (28.8%) y en el pago de intereses de la deuda (16.8%). En este presupuesto, los gastos corrientes representan el 65.0% del total de gastos previstos. Por su parte, los gastos de

capital consideran un aumento del 14.8% con respecto al cierre de 2015, porcentaje que se estaría logrando mediante la redinamización de los proyectos de inversión, conforme el plan del actual gobierno que contempla invertir cerca de B/.19,500 millones entre 2015 y 2019 —más de la mitad de ese monto en proyectos sociales—.

Tabla PA-2	Presupuestos de la administración central: Cifras preliminares de cierre 2015 y presupuesto aprobado para 2016 (En millones de balboas)		
	Estimación de cierre 2015	Proyecto Presupuesto 2016	Variación 15/16
Ingresos totales	7,223.00	7,892.77	9.3%
Ingresos corrientes	7,162.00	7,799.07	8.9%
Tributarios	5,037.00	5,459.35	8.4%
No Tributarios	2,125.00	2,121.61	-0.2%
Ingresos de capital	45.00	93.70	108.2%
Gastos Totales	9,400.00	10,777.94	14.7%
Gastos Corrientes	6,115.00	7,007.10	14.6%
Gastos de operación	2,791.00	3,594.47	28.8%
Transferencias	2,162.00	2,322.55	7.4%
Intereses de la deuda	933.00	1,090.09	16.8%
Gastos de capital	3,285.00	3,770.84	14.8%
Resultado en Cuenta Corriente	1,047.00	791.96	-24.4%
Resultado Primario	-1,244.00	-1,795.09	44.3%
Resultado Presupuestal	-2,177.00	-2,885.18	32.5%

Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Central de Nicaragua (2016). *Saldos de la deuda externa e interna y finanzas públicas del gobierno central y Banco Central de Nicaragua* [en línea], diciembre de 2015 [consultado el 4/3/2016], formato Excel, disponible en Internet: http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/finanzas_publicas/finanzas/index.php.

Banco Central de Reserva de El Salvador (2016). *Base de datos económica: sector fiscal* [en línea], El Salvador, diciembre de 2015 [consultado el 3/3/2016], formato html, disponible en Internet: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es#ancla1001>.

Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Balance fiscal del gobierno central a diciembre de 2015* [en línea], Panamá, Dirección de Políticas Públicas, febrero de 2016 [consultado el 9/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/Balance%20Fiscal%20a%20Diciembre%202015.pdf>.

Ministerio de Economía y Finanzas (2016a). *Informe mensual de deuda pública al 31 de diciembre de 2015* [en línea], Panamá, Dirección de Crédito Público, enero de 2016, [consultado el 9/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: <https://cpublico.mef.gob.pa>.

Ministerio de Economía y Finanzas (2016b). *Informe preliminar de recaudación* [en línea], Panamá, Dirección General de Ingresos, enero de 2016, [consultado el 9/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: <https://dgi.mef.gob.pa/documentos/IPR-201512.pdf>.

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2016). *Reporte de operaciones de crédito público* [en línea], Guatemala, Departamento de Registro de Deuda Pública, enero de 2016, [consultado el 2/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: http://dcp-web.minfin.gob.gt/Documents/Estadisticas/Reporte_Operaciones_Credito_Publico.pdf.

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2015a). *Presupuesto aprobado 2016* [en línea], Guatemala, septiembre de 2015 [consultado el 2/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/presua2016/inicio.htm>.

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2016b). *Situación financiera: acumulado anual 1999-2015* [en línea], Guatemala, enero de 2016 [consultado el 2/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/doc1.pdf>.

Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2016). *Cifras mensuales de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno central, febrero 2016* [en línea], [consultado el 7/3/2016], formato Excel, disponible en Internet: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/139-cifras-mensuales-de-ingresos-gastos-y-financiamiento-del-gobierno-central>.

Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2016a). *Cifras mensuales de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno central, febrero 2016* [en línea], [consultado el 7/3/2016], formato Excel, disponible en Internet: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/139-cifras-mensuales-de-ingresos-gastos-y-financiamiento-del-gobierno-central>.

Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2015b). *Ley del presupuesto de la República 2016* [en línea], [consultado el 7/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/13493-ley-de-presupuesto-de-la-republica-2016>.

Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2016c). *Saldo de la deuda, diciembre 2015* [en línea], [consultado el 7/3/2016], formato Excel, disponible en Internet: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/12520-gobierno-central-detalle>.

Ministerio de Hacienda de El Salvador (2016). *Presupuesto votado 2016* [en línea], El Salvador, Dirección General del Presupuesto, enero de 2016, [consultado el 4/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/Presupuestosvotados/>.

Ministerio de Hacienda de El Salvador (2016a). *Láminas de ingreso tributario 2015 al 31 de diciembre* [en línea], El Salvador, Dirección General de Tesorería, febrero de 2016, [consultado el 3/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/LITD2015_Laminas_Ingreso_Tributario_2015_al_31_de_Diciembre.pdf.

Ministerio de Hacienda de El Salvador (2015b). *Resumen ejecutivo de la ejecución presupuestaria de gastos de diciembre 2015* (preliminar) [en línea], El Salvador, febrero de 2016, [consultado el 1/3/2016], formato pdf, disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC6000_12_Resumen_Ejecutivo_Gastos_Diciembre_2015_Preliminar.pdf.

Secretaría de Finanzas de Honduras (2016). *Saldo de la deuda al 31 de diciembre, enero 2016* [en línea], [consultado el 8/3/2016], formato Excel, disponible en Internet: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/12520-gobierno-central-detalle>.

Secretaría de Finanzas de Honduras (2016a). *Presupuesto General de la República 2016* [en línea], [consultado el 7/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.sefin.gob.hn/?p=64696>.

Secretaría de Finanzas de Honduras (2016b). *Unidad de Planeamiento y evaluación de gestión. 2015: cifras fiscales diciembre* [en línea], [consultado el 9/3/2016], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.sefin.gob.hn/?p=65107>.

ANEXO ESTADÍSTICO

Expresado en	Variable	Año	Al mes de	CR	SV	GT	HN	NI	PA	Centroamérica ^{a/}
Sector fiscal^{a/}										
Como porcentaje del PIB	Gasto Público (Gobierno Central)	2014	Dic. 2014	20.0	16.8	13.4	23.1	17.8	19.6	18.5
		2015 ^{pre/}	Dic. 2015	20.7	17.5	12.2	22.9	19.3	18.2	18.5
		2016 ^{prp/}	Dic. 2016	21.2	16.8	12.7	22.5	19.2	19.7	18.7
	Recaudación tributaria (Gobierno Central)	2014	Dic. 2014	13.2	15.9	10.8	16.3	15.4	10.4	13.7
		2015 ^{pre/}	Dic. 2015	13.7	15.9	10.2	17.4	16.5	9.4	13.9
		2016 ^{prp/}	Dic. 2016	13.0	16.4	10.4	16.8	15.7	10.0	13.7
	Déficit presupuestal	2014	Dic. 2014	-5.7	-3.4	-1.9	-4.4	-0.3	-4.2	-3.3
		2015 ^{pre/}	Dic. 2015	-5.9	-3.0	-1.4	-3.1	-0.7	-4.2	-3.1
		2016 ^{prp/}	Dic. 2016	-6.9	0.2	-1.6	-3.6	-0.9	-5.3	-3.0
	Deuda pública total (Saldo de la Deuda del Gobierno Central)	2013	Dic. 2014	36.0	44.4	24.6	43.7	31.6	37.1	36.2
		2014	Dic. 2015	39.3	44.6	24.4	45.6	30.9	39.1	37.3
		2015	Dic. 2016	42.4	44.8	24.2	46.2	32.2	38.8	38.1
Sector real										
Millones de USD	Producto Interno Bruto a precios corrientes	2013	Dic. 2013	49,238.2	24,350.9	57,877.9	17,816.1	10,860.7	42,648.1	202,792.0
		2014	Dic. 2014	49,548.8	25,163.7	58,805.8	18,535.5	11,787.0	46,213.0	210,053.7
		2015 ^{pre/}	Dic. 2015	52,589.4	25,959.0	63,956.1	19,636.7	12,085.3	51,677.0	225,903.5

Porcentaje	Variación del PIB real	2013	Dic. 2013	1.8	1.8	3.7	2.8	4.5	8.4	3.8
		2014	Dic. 2014	3.0	2.0	4.2	3.1	4.7	6.6	3.9
		2015 <i>pre/</i>	Dic. 2015	3.7	2.3	4.1	3.6	5.0	6.0	4.1
Moneda doméstica	Tipo de cambio por USD	2013	Promedio anual	499.8	1.0	7.9	20.5	24.7	1.0	--
		2014	Promedio anual	538.4	1.0	7.7	21.1	26.0	1.0	--
		2015	Promedio anual	537.7	1.0	7.7	22.1	27.3	1.0	--
Porcentaje	Variación interanual del IMAE	2013	Promedio anual	2.5	1.4	2.6	5.1	4.1	9.2	--
		2014	Promedio anual	3.4	-1.0	4.9	4.1	4.7	8.0	--
		2015	Promedio anual	3.0	1.2	3.7	4.2	4.8	4.3	--
Porcentaje	Inflación Interanual	2013	Promedio anual	3.7	0.8	4.4	4.9	5.7	3.7	--
		2014	Promedio anual	5.1	0.5	3.0	5.8	6.5	2.6	--
		2015	Promedio anual	-0.8	1.0	3.1	2.4	3.1	0.2	--

Fuente: Icefi, con base en Fondo Monetario Internacional (FMI); sector fiscal y sector real: Ministerios y secretarías de Hacienda, Finanzas y Economía, bancos centrales y Contraloría General de Panamá. Sector real: Bancos centrales de Centroamérica e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Panamá (INEC)

a/ El valor para Centroamérica se obtiene del promedio simple en el caso de los porcentajes, para los valores en dólares se utiliza la suma de los países del istmo.

prp: Presupuesto

py: Valores preliminares



**INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES**

12 Avenida 14-41, Zona 10 Colonia Oakland,
(502) 2505-6363
Ciudad de Guatemala, Guatemala,
Centroamérica

ISBN: 978-9929-674-27-1



9 789929 674271