ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SAN SALVADOR
El Salvador | Costa Rica | Guatemala | Honduras | Nicaragua

Los proyectos de presupuesto para 2021 de El Salvador, Guatemala y Honduras: ¿una respuesta a las crisis?

Centroamérica, diciembre, 2020

Créditos

Supervisión
Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación
Ricardo Castaneda Ancheta — Economista sénior, Icefi

Investigación (en orden alfabético)
Ricardo Barrientos — Economista sénior, Icefi
Ricardo Castaneda Ancheta — Economista sénior, Icefi
Abelardo Medina — Economista sénior, Icefi
Michelle Molina — Economista investigadora, Icefi

Producción editorial
Mónica Juárez — Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos
José Ochoa — Asistente de comunicación, Icefi

Administración
Débora Alvarado Franco — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Bajo el auspicio de la Fundación Heinrich Böll / Heinrich Böll Stiftung Oficina San Salvador
Representación: Marco Pérez-Navarrete, Programa Democracia
www.sv.boell.org / www.boell.de

Con el apoyo de Suecia Sverige

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

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

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: comunicacion.icefi@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Documentos para el diálogo fiscal

Los proyectos de presupuesto para 2021 de El Salvador, Guatemala y Honduras: ¿una respuesta a las crisis?

Contenido

Introducción 5
1. El contexto que enfrentan El Salvador, Guatemala y Honduras: caída en la producción, más pobreza y más desigualdad.....7
2. Los ingresos públicos continuarán siendo bajos.....9
3. Gasto público: insuficiente frente a los desafíos económicos, sociales Y ambientales.....11
    a. El Salvador.....14
    b. Guatemala 16
    c. Honduras 18
4. Déficit y deuda: el reflejo de la insostenibilidad de las finanzas públicas.....19
5. Los procesos de aprobación de los presupuestos.....22
6. Consideraciones finales.....25

Gráfica 1. Crecimiento económico real, 2019-2021, El Salvador, Guatemala y Honduras.....8
Gráfica 2. Carga tributaria 2019, estimada 2020 y presupuestada 2021, El Salvador, Guatemala y Honduras.....11
Gráfica 3. Gasto del gobierno central, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto de presupuesto 2021, El Salvador, Guatemala y Honduras.....13
Gráfica 4. Gasto del gobierno central por áreas de gestión, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto de presupuesto 2021, El Salvador.....15
Gráfica 5. Gasto del gobierno central por funciones, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto presupuesto 2021, Guatemala.....17
Gráfica 6. Gasto del gobierno central por destino, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto presupuesto 2021, Honduras.....19
Gráfica 7. Déficit fiscal, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto presupuesto 2021, El Salvador, Guatemala y Honduras.....20
Gráfica 8. Deuda pública, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto presupuesto 2021, El Salvador, Guatemala y Honduras.....21

Introducción

El presupuesto público es el instrumento que refleja la política fiscal de un Estado: en este se definen los montos de inversión y consumo público (gasto público), así como el dinero que recolectarán las arcas del Estado (ingresos). El presupuesto público de cualquier nación es el rostro concreto de la voluntad política, en donde se establecen las prioridades del Estado.

Aunque cada uno de los países de la región centroamericana tiene sus propias características y dinámicas, comparten múltiples desafíos estructurales. El objetivo de este documento es presentar de manera comparada un análisis de los proyectos de presupuesto para 2021 de El Salvador, Guatemala y Honduras. Las discusiones del presupuesto para 2021 toman más relevancia si se considera el contexto de pandemia de la COVID-19, pero también de las crisis económicas, políticas, sociales y ambientales que viven estos países. Por lo que es fundamental conocer la respuesta, o no, que puedan tener los Estados, desde la óptica de las finanzas públicas, frente a este contexto.

Por el lado del ingreso, para 2021 los tres países continuarán teniendo ingresos insuficientes para enfrentar el actual contexto. Los impuestos siguen representando la mayor proporción de los ingresos públicos; sin embargo, los proyectos muestran una posible profundización de la regresividad de los sistemas tributarios, provocando que la carga del financiamiento del Estado afecte proporcionalmente más a las personas que se encuentran en situación de pobreza. Algo a resaltar es que mientras en El Salvador hay una sobreestimación de ingresos, en Guatemala y Honduras sucede lo contrario, es decir que las metas de recaudación de impuestos son muy conservadoras.

En cuanto al gasto público, El Salvador mostrará los niveles más altos, mientras que Guatemala, los más bajos. La partida presupuestaria más grande, en promedio, es la del servicio de la deuda pública. Los gastos destinados a educación y salud son bajos e incluso en Honduras sufrirían recortes. En tanto las erogaciones para seguridad y defensa siguen priorizándose. En caso contrario, las destinadas a la protección ambiental siguen siendo las más bajas e incluso en Guatemala y Honduras, para 2021 todavía se verían más reducidas.

Para 2021, aunque se prevé que los déficits fiscales sean menores a los de 2020, seguirían siendo altos, con El Salvador como el caso más preocupante. En los tres países los niveles de deuda pública continuarán creciendo, con indicadores que muestran su vulnerabilidad e insostenibilidad, poniendo en dificultades los niveles de liquidez en el corto y mediano plazo.

La principal conclusión de este documento, es que, a pesar de un aumento en la pobreza, la desigualdad y el desempleo, así como una esperada caída en la cobertura de servicios básicos como educación y salud, los presupuestos no dan la talla frente a estos desafíos. Finalmente, este análisis pone de manifiesto que además de la discusión de los presupuestos, El Salvador, Guatemala y Honduras, deben discutir cambios estructurales a su política fiscal, por lo que se hace indispensable alcanzar pactos fiscales, en los que, por medio del diálogo democrático, se avance hacia una política fiscal que permita el respeto, promoción y protección de los derechos, la construcción de economías más resilientes y Estados más democráticos, trasparentes y efectivos.

1

El contexto que enfrentan El Salvador, Guatemala y Honduras: caída en la producción, más pobreza y más desigualdad

Antes de la pandemia de la COVID-19, en El Salvador, Guatemala y Honduras habitaban alrededor de 33.4 millones de personas, de las cuales 18.4 millones vivían en situación de pobreza, es decir que 8 de cada diez centroamericanos, que estaban bajo esta condición, residían en cualquiera de estos tres países. Adicionalmente alrededor del 40.0% de las personas que vivían en estos países padecían inseguridad alimentaria.

Frente a un contexto en el que el Estado no es capaz de garantizar los derechos básicos de la población, la migración se convierte en muchos casos en la única opción de aspirar a vivir en mejores condiciones. Tan solo entre octubre de 2018 y septiembre de 2019 (año fiscal estadounidense), se reportó la detención de 430,546 unidades familiares, 62,748 menores no acompañados y 114,480 adultos en la frontera entre Estados Unidos y México[1].

El impacto de la pandemia ha exacerbado el grave contexto social de estos países. De acuerdo a la Comisión Económica para America Latina[2], en 2020 la pobreza total podría aumentar en El Salvador 6.5 puntos porcentuales, en Guatemala 3.0 y en Honduras 4.2; es decir 1.4 millones de personas adicionales podrían caer en pobreza. Adicionalmente la desigualdad, medida por el índice de Gini, podría aumentar entre 0.5 y 1.4% en Guatemala y Honduras, mientras que, en El Salvador, el incremento sería entre 1.5 y 2.9%.

A esto habría que sumarle que el mundo y la región centroamericana está sufriendo una de sus peores crisis económicas. El Salvador y Honduras serían los países

1 Estados Unidos, CBP. (20 de Noviembre de 2020). *U.S. Custom and Border Protection*. Obtenido de U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions by Sector Fiscal Year 2019: https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/usbp-sw-border-apprehensions

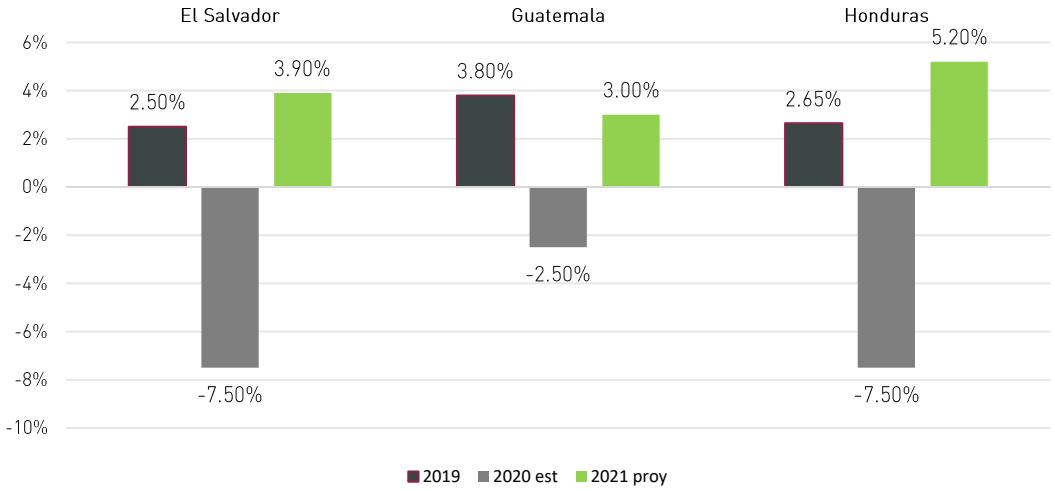
2 Cepal. (2020). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Cepal.

centroamericanos donde más caería la producción en 2020. En el caso de El Salvador, las estimaciones oficiales dan cuenta que para 2020, la economía caería un 7.5% y para 2021 el crecimiento sería de 3.9%. Honduras por su parte tendría una caída similar en 2020, con un decrecimiento de 7.5%, pero para 2021, la economía crecería un 5.2%. Por su parte, Guatemala sería el país con el menor impacto en la actividad económica de la región, pues la caída sería de 2.5% para 2020 y para 2021 se estima un crecimiento de 3.0%.

Esta caída de la producción vendría acompañada de una reducción en el empleo formal y un incremento en la informalidad, lo cual pondrá en mayor riesgo a la sociedad en su conjunto, pues cada vez menos personas tendrán acceso a la seguridad social. Adicionalmente, los ingresos familiares se verán reducidos, reflejando que la actual crisis económica es compleja pues es una crisis de oferta, pero sobre todo de demanda.

Gráfica 1.

Crecimiento económico real, 2019-2021, El Salvador, Guatemala y Honduras



Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCR, Banguat y BCH

Adicionalmente, El Salvador, Guatemala y Honduras son de los países más vulnerables frente al cambio climático, algo que ha quedado constatado en 2020, particularmente con el impacto de los huracanes Iota y Eta. Esto implica que no solo es necesario recuperar la economía sino reconstruirla, pero desde una óptica de resiliencia de protección del medio ambiente.

Y en el contexto tampoco se puede dejar de lado, las prácticas autoritarias que se han incrementado este 2020, incluyendo el uso de los cuerpos estatales de seguridad para la violación de derechos humanos. Las restricciones al acceso a la información pública y el debilitamiento de las entidades de fiscalización y garantes del buen uso de los recursos públicos. Así como la continua aparición de casos de posibles actos de corrupción que terminando impactando en la legitimidad de la administración pública como actor indispensable para dar respuesta a los problemas que atraviesan los países de la región.

2

Los ingresos públicos continuarán siendo bajos e insuficientes

Ante la crisis económica que sufren los países, los ingresos públicos se han visto reducidos, particularmente la recaudación de impuestos, que es la principal fuente de financiamiento en El Salvador, Guatemala y Honduras. Esta caída a su vez ha provocado, que la tributación recaiga en mayor proporción en impuestos indirectos, lo que también puede profundizar la regresividad del sistema tributario, haciendo que quienes tienen menos ingresos terminen pagando proporcionalmente más impuestos.

Concretamente, en El Salvador, el presupuesto de ingresos para 2021 representará 22.5% del PIB, de los que los ingresos tributarios significarán el 90.4% del total (95.1% para el período 2011-2020) y se estima que la carga tributaria 20.3% del PIB, por encima del 17.3% estimado por el Icefi como cierre para 2020.

Sin embargo, el monto de recaudación de impuestos presupuestado está sobreestimado. Para 2021, la meta del impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (IVA) es de USD2,634.5 millones para 2021, es decir un incremento del 33.0% respecto a lo que el propio Ministerio de Hacienda espera recaudar en 2020. Aun cuando se señale que este incremento será por un efecto rebote, así como por medidas administrativas, técnicamente no es posible alcanzar este monto, a menos que se esté presupuestando una modificación en la alícuota del impuesto. En el caso del impuesto sobre la renta (ISR), el proyecto, indica que la recaudación será de USD2,061.2, lo que significa un incremento del 9.8%, respecto a lo que el Ministerio de Hacienda espera cierre en 2020, pero por la forma como se

paga el ISR, los impactos de la crisis sobre el empleo formal y las utilidades de las empresas en 2020, se observarán en la recaudación de este impuesto hasta en 2021. En ese sentido, la sobreestimación de ingresos podría rondar los USD625.0 millones, es decir 2.4% del PIB, lo que implicaría que en realidad la carga tributaria para 2021 sería de 17.9% inferior a la que tuvo el país en 2019.

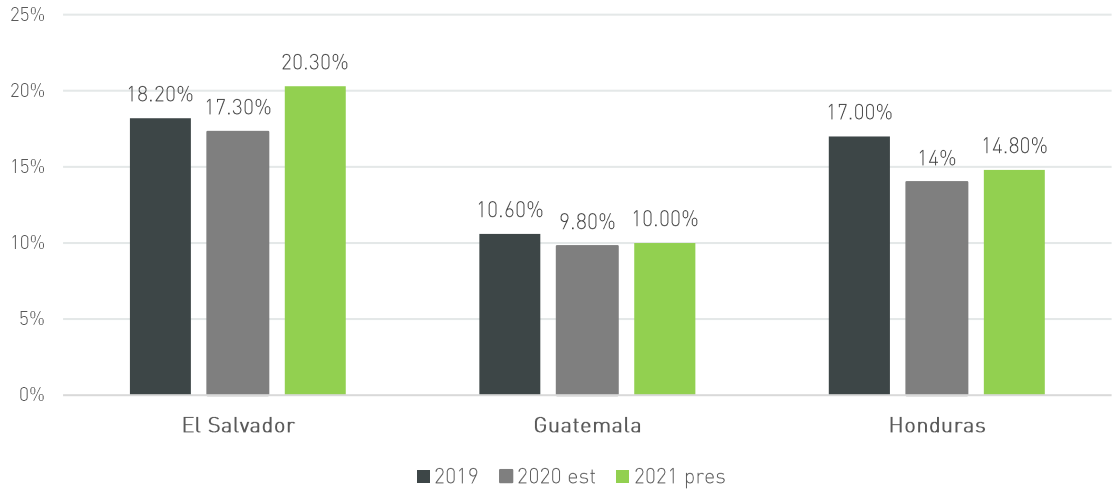
En cuanto a Guatemala, de acuerdo al proyecto de presupuesto para 2021, la carga tributaria esperada en 2021 sería de 10.0%, ligeramente por encima del 9.8% estimado por Icefi para el cierre de 2020, pero debajo del promedio de 10.8% del período 2011-2019. Esto significaría que Guatemala seguiría teniendo una de las cargas tributarias más bajas del mundo. A diferencia de El Salvador, la carga tributaria esperada de Guatemala de 10.0% para 2021 es muy conservadora, pues no estaba tomando en cuenta la propia recuperación económica esperada por las autoridades gubernamentales. A esto hay que sumarle, la subestimación en la proyección de recaudación esperada del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo.

Honduras, por su parte, de acuerdo al proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, los ingresos para 2021 representarán 16.3% del PIB, de los que los ingresos tributarios significan el 91.0% del total y alcanzarán 14.8% del PIB, por encima del 14.0% estimado por el Icefi como cierre para 2020, pero muy por debajo del 17.0% del PIB registrado en 2019. Es importante reconocer que la principal complicación fiscal de Honduras en el corto plazo, lo está ocasionando la caída de 3.0% del PIB en la recaudación tributaria de 2020, como consecuencia de la contracción de la actividad económica, lo que ha causado un escenario comprometedor para las finanzas públicas en el corto y mediano plazo. Así, la crisis derivada de la COVID-19 tuvo efectos sumamente dañinos en la recaudación, que se extienden incluso hasta 2021 y posiblemente hasta 2022.

En ninguno de los tres países se han presentado medidas, en el marco de los proyectos de presupuesto para 2021, que permitan por un lado incrementar sustancialmente los ingresos públicos y, por el otro lado, corregir las estructuras tributarias regresivas que actualmente poseen. Los niveles de evasión, contrabando y defraudación aduanera siguen siendo altos y no se vislumbra en el corto plazo mejoras tangibles. Además, en los tres países los gastos tributarios, que incluyen las exenciones, exoneraciones e incentivos fiscales, siguen siendo altos, pero sin evaluaciones que permitan conocer si los beneficios son mayores que los costos, especialmente en El Salvador y Guatemala, porque en Honduras, la Secretaría de Finanzas elaboró un estudio técnico donde se concluye que los costos para el Estado

han sido mayores que los beneficios de los regímenes especiales de zonas libres (Zoli), zona libre turística de Islas de la Bahía (Zolitur) y el régimen de importación temporal (RIT).

Gráfica 2.
Carga tributaria 2019, estimada 2020 y presupuestada 2021, El Salvador, Guatemala y Honduras



Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCR, MH, Minfín, Banguat, Sefín y BCH

3

Gasto público: insuficiente frente a los desafíos económicos, sociales y ambientales

Respecto al tamaño de los proyectos de presupuestos para 2021, El Salvador seguiría representando los niveles más altos, pues los egresos alcanzarían el 27.4% del PIB, muy por encima del 22.0% promedio reportado en el período 2011-2019, aunque inferior al 27.6% estimado por Icefi para el cierre de 2020. El monto estimado para 2021 es alto, dada la trayectoria previa a la pandemia de la COVID-19, sin embargo, muestra la incorporación de dos aspectos fundamentales que no deben descuidarse: la vigencia de los efectos negativos de la crisis sanitaria y el hecho que, en esencia, el presupuesto 2021 es un presupuesto para un año electoral.

En su composición, los gastos de funcionamiento reportan una reducción equivalente a 1.7% del PIB. La disminución de este rubro se concreta en las previsiones asignadas para la compra de bienes y servicios, y en las trasferencias corrientes; mientras que los salarios siguen una tendencia contraria al incrementar respecto al 2020. Por otro lado, los gastos de capital muestran una tendencia contraria, al incrementar 0.5% del PIB respecto a 2020, lo cual es positivo, aunque muy débil para impulsar una reactivación más rápida de la economía, tomando en cuenta que El Salvador será uno de los países donde más decrecerá la economía este año. Conforme la estructura del gasto considerado en el presupuesto 2021, los gastos corrientes representarán el 80.7% del total, por debajo del 82.9% estimado por Icefi para el cierre de 2020 y del 85.8% promedio observado durante el período 2011-2019; en forma complementaria los gastos de capital considerados en el presupuesto representan el 19.3% del total, por arriba del 17.1% estimado para el cierre de 2020 y del 14.2% registrado en el período 2011-2019.

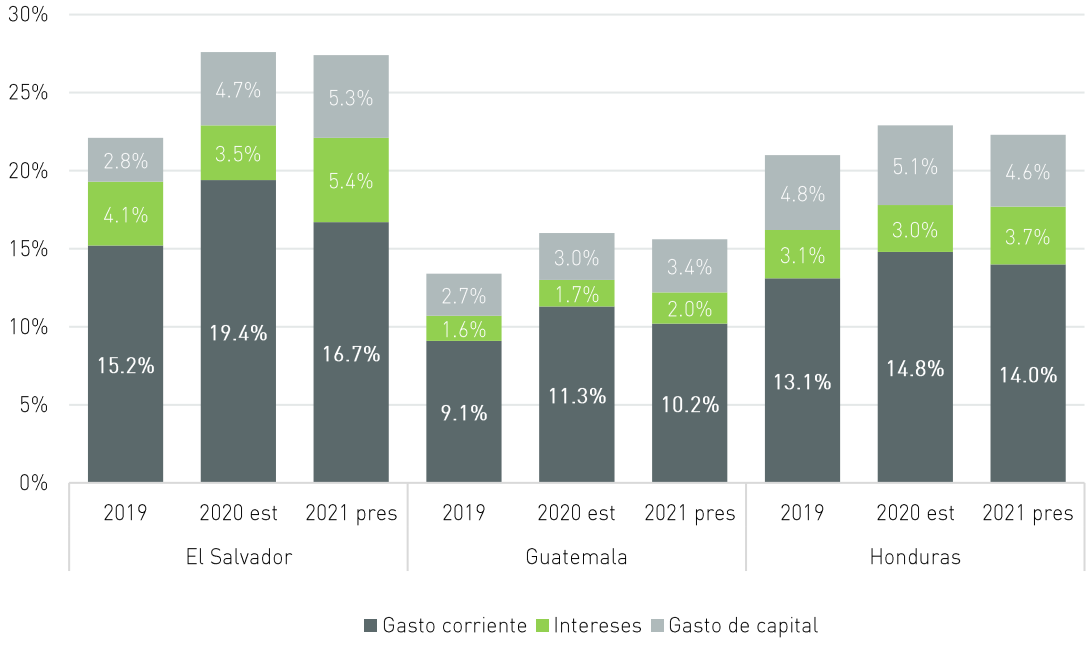
En Honduras, el nivel de gasto previsto para 2021, es de 22.3% del PIB, ligeramente por debajo del promedio reportado durante el período 2011-2019, pero por encima del 21.4% del período 2017-2019 durante el que el Gobierno trató de restringir el nivel de gasto para controlar el déficit fiscal y el crecimiento de la deuda. Los rubros del gasto público que reportan los mayores niveles de crecimiento son: el gasto corriente con el 8.0% de incremento, en donde destacan los rubros de sueldos y salarios con un monto estimado de incremento del 9.3%; la adquisición de bienes y servicios con 8.7%; las erogaciones para el pago de intereses en 34.4%, respecto de lo estimado para el cierre de 2020. En sentido contrario se estima una disminución del 11.0% en los gastos de capital.

La composición del gasto muestra cambios, ya que en el proyecto de presupuesto de 2021 el peso de las asignaciones para funcionamiento retorna al nivel previo a la crisis: el 81.4% del gasto en el presupuesto vigente de 2020 está asignado a funcionamiento, incluyendo el pago de los intereses de la deuda pública en 2020, por encima del promedio de 79.1% para el período 2011-2019, mientras que el proyecto de presupuesto para 2021 recomienda que el 78.5% del gasto se destine a funcionamiento. Ahora bien, la asignación recomendada en el proyecto de presupuesto para 2021 equivale a 12.2% del PIB, superior al promedio de 10.6% del PIB en el período 2011-2019, pero inferior al 13.1% del PIB estimado por el Icefi como ejecución al cierre de 2020, incluyendo los programas COVID-19.

Guatemala, por su parte continuará teniendo uno de los presupuestos más pequeños del mundo, de acuerdo al proyecto de presupuesto para 2021 se estimaba un nivel de gasto público de 15.6% del PIB, por debajo del 16.0% del PIB estimado por el Icefi para el cierre de 2020. En cuanto a su composición, el gasto de funcionamiento se vería reducida, mientras que el gasto de capital incrementaría, especialmente en el componente de *Recuperación Económica y Social* (RES) incluido en el proyecto de presupuesto 2021. La asignación recomendada para los gastos de capital en 2021 equivale a 3.4% del PIB, por encima del promedio de 2.8% del PIB en el período 2011-2019 y del 3.0% estimado por el Icefi para el cierre de 2020. Ahora bien, el proyecto de presupuesto señala que el incremento de 0.6% del PIB en los gastos de capital se financiaría con endeudamiento. La partida de interés de la deuda también aumentaría para 2021, alcanzando el 2.0% del PIB.

Gráfica 3.

Gasto del gobierno central, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto de presupuesto 2021, El Salvador, Guatemala y Honduras



Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCR, MH, Minfín, Banguat, Sefín y BCH

a
El Salvador

Al analizar el destino del gasto público presentado para 2021, uno de los aspectos positivos es el incremento del gasto social. El gasto en desarrollo social, del Gobierno Central, alcanzaría el 13.5% del PIB (USD3,563.0 millones), mayor al 12.0% vigente para 2020. Los mayores incrementos se registran en educación y salud. En el caso de educación, se concentra en la compra de computadoras para las y los estudiantes; y en salud, en el fortalecimiento del primer nivel de atención y de toda la red hospitalaria del país. Sin embargo, como se indicó en la sección de ingresos, al haber ingresos sobreestimados se corre el riesgo de que este incremento social propuesto, en la práctica no se concrete.

Otra área de gestión que se incrementa nuevamente es la de la administración de justicia y seguridad ciudadana, por el aumento presupuestario del Ministerio de Seguridad y Justicia, en ambos casos la mayor asignación se concentra con el rubro de salarios. Adicionalmente, se incrementa el presupuesto Ministerio de la Defensa. Estas instituciones son las que más han visto crecer su presupuesto, en la última década, en términos proporcionales. Este incremento es cuanto menos cuestionable, considerando que el contexto que atraviesa el país es de pandemia y de crisis económica, no de guerra.

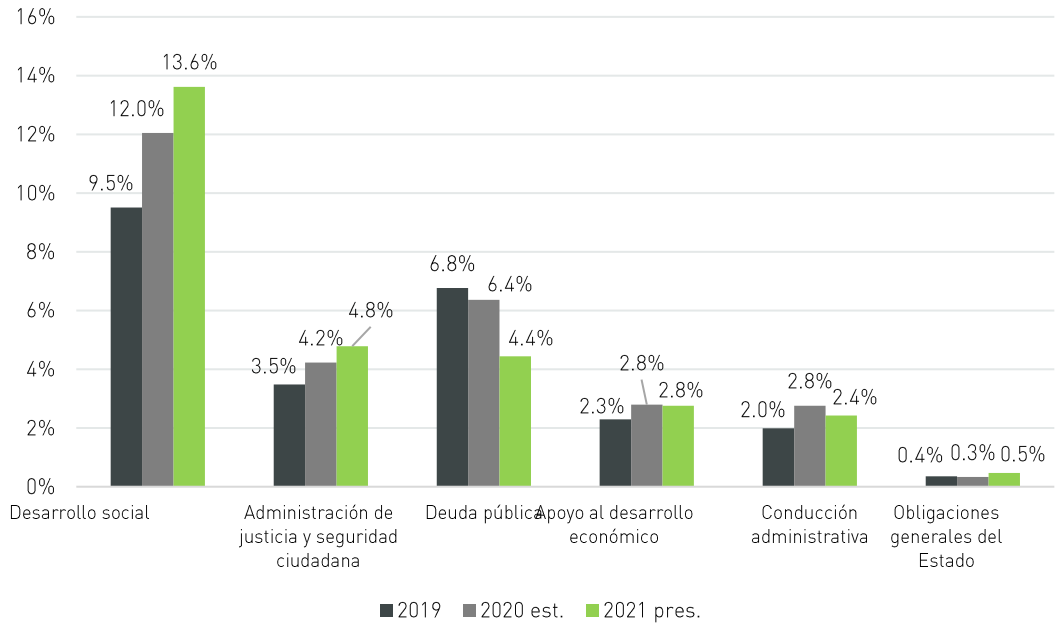
Adicionalmente, estas reducciones contrastan con las reducciones del presupuesto de la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, así como de la Corte de Cuentas de la República y el Instituto de Acceso a la Información Pública, lo que debería ser motivo de alarma pues las entidades encargadas de velar por el buen uso de los recursos públicos, el acceso a la información pública y la garantía de los derechos humanos.

En cuanto la deuda pública, aunque la proyección del proyecto de presupuesto plantea una reducción, para el Icefi, la partida presupuestaria destinada al pago de la deuda está subestimada, pues presenta un monto de USD1,297.1 millones, presuponiendo que para 2021, no pagaría nada en concepto de capital por Letes y Cetes. Cuando de acuerdo a las cifras del Ministerio de Hacienda, para 2021 se tendrán que pagar más de USD2,100 millones en capital por estos instrumentos de deuda de corto plazo. Por

lo que técnicamente, la única explicación de este suceso es que se está presuponiendo que se hará un *roll-over* con toda la deuda de corto plazo; sin embargo, en el proyecto de presupuesto no se hace referencia a ello. En cuanto a los pagos de intereses de estos dos instrumentos, se proyecta un pago de USD85.3 millones. Cálculos del Icefi estiman que esta partida en realidad podría ser superior a los USD150.0 millones.

Gráfica 4.

Gasto del gobierno central por áreas de gestión, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto de presupuesto 2021, El Salvador



Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCR y del MH

b
Guatemala

Si se analiza el proyecto de presupuesto 2021, en Guatemala, bajo la clasificación funcional del gasto público, resalta el aumento en la asignación para Asuntos Económicos, del 1.5% del PIB en 2020 a 2.1% en 2021. Aunque incrementarían las asignaciones en educación, salud y protección social, estas solo tendrían un incremento interanual de 0.1% del PIB cada uno de estos rubros.

A pesar de los impactos de los huracanes Iota y Eta en 2020, el proyecto de presupuesto para 2021, incluía un recorte significativo en la asignación para Atención a Desastres y Gestión de Riesgos, la cual pasaría de 2.5% del PIB en el presupuesto vigente de 2020 a 0.2% en 2021. Y por si fuera poco también se reducen las asignaciones de protección ambiental y solo representarían 0.2% del PIB en 2021. Otras funciones que sufrirían recortes son las de Urbanización y Servicios Comunitarios (0.3% del PIB), y para Orden Público y Seguridad (0.2% del PIB). En tanto, Defensa y Servicios Públicos Generales mantendría su presupuesto como porcentaje del PIB.

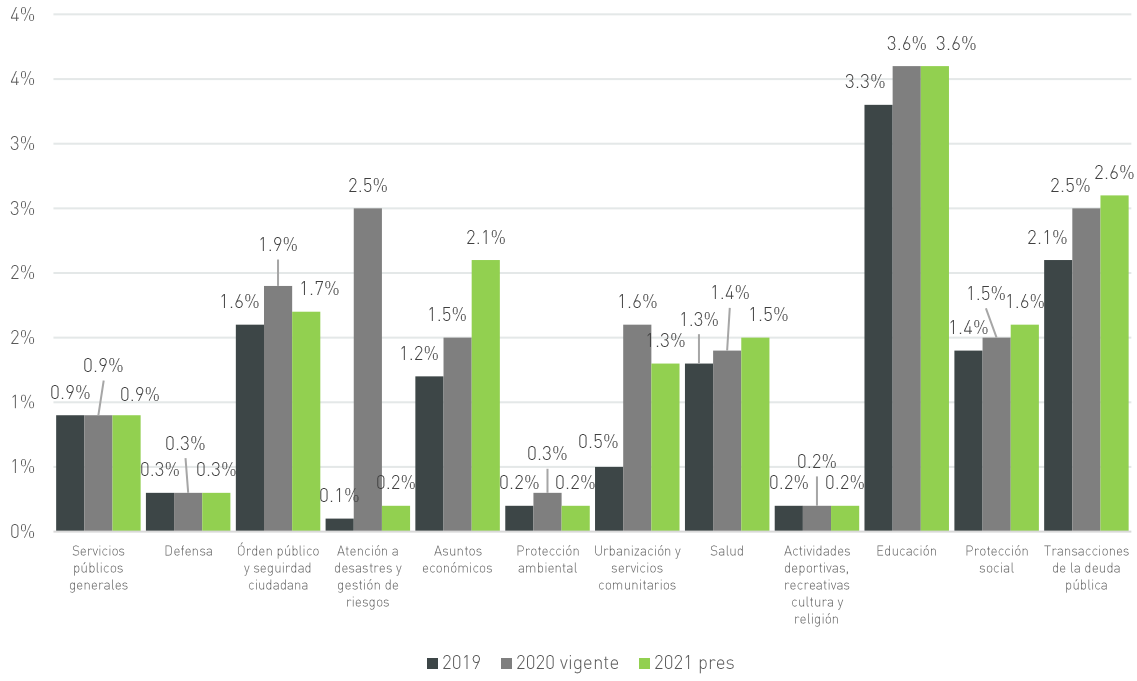
Al revisar lo que el proyecto de presupuesto indicaba para 2021, en cuanto a entidades, el mayor aumento era para los Ministerios de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV, con aumento de 51.0% respecto al presupuesto vigente de 2020), al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn, 29.7%), los servicios de la deuda pública (11.1%), la Procuraduría General de la Nación (PGN, 8.3%) y el Ministerio de Energía y Minas (MEM, 5.0%). Todos estos incrementos, con la excepción de la PGN y el servicio de la deuda pública, están vinculados con la RES.

Por otro lado, para 2021 no se recortarían programas que se echaron a andar para enfrentar la pandemia de la COVID-19, por ello, el Ministerio de Economía sufriría un recorte de 84.4% respecto al presupuesto vigente de 2020), por la supresión del apoyo crediticio a las empresas; el Ministerio de Desarrollo Social (Mides, 75.7%), por la eliminación del programa *Bono Familia*; y las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (OEACT, 16.5%), por la supresión de las transferencias a entidades descentralizadas y autónomas que en 2020 están ejecutando programas COVID-19.

El proyecto de presupuesto recomienda un incremento en la asignación para el pago de los intereses de la deuda pública, como consecuencia del incremento en el endeudamiento realizado durante 2020. En promedio durante el período 2011-2019 el pago de intereses de la deuda pública fue 1.5% del PIB, mientras que para 2020 el Icefi estima que cerrará 2020 en 1.7% del PIB, y el proyecto de presupuesto para 2021 recomienda 2.0% del PIB. Esta tendencia creciente del servicio de la deuda pública constituye un desvío de recursos, valiosos y escasos, que deberían asignarse a destinos prioritarios vinculados con atender a las necesidades de la población y el cumplimiento de referentes como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos.

Gráfica 5.

Gasto del gobierno central por funciones, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto presupuesto 2021, Guatemala



Fuente: Icefi con base en estadísticas del Minfín y el Banguat

C
Honduras

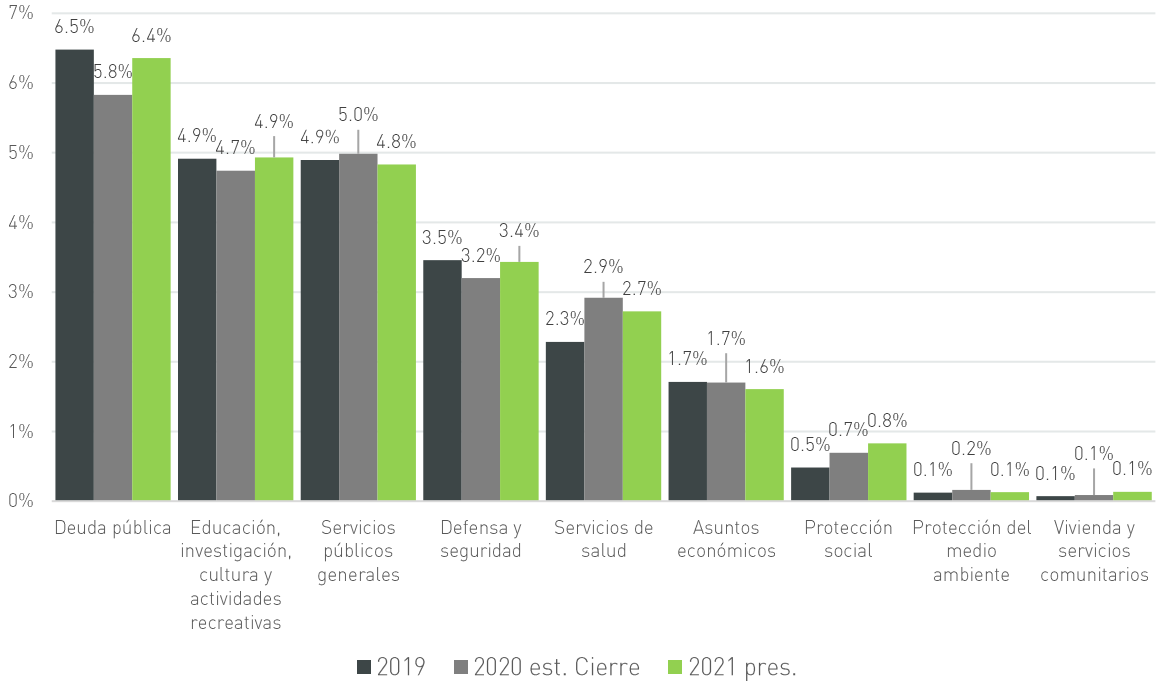
En Honduras, la estimación de cierre de Icefi para 2020 considera que los recursos destinados al servicio de la deuda pública alcanzarán el 25.3% del total de egresos, seguido por los gastos destinados a la educación, investigación, cultura y actividades recreativas con el 20.0% del total; los servicios públicos generales con el 20.6%, los gastos para seguridad y defensa alcanzarían el 12.9% del total y el rubro de salud representaría el 9.8% del total.

Para 2021 el rubro más importante continuaría siendo el de deuda pública, pues alcanzaría un 6.4% del PIB, es decir un 25.5% del total de los egresos. En el caso del área de educación, investigación, cultura y actividades recreativas, la asignación presupuestaria representaría 4.9% del PIB, nivel inferior a los destinado entre 2013 y 2016, que en promedio alcanzó el 5.6% del PIB. Los servicios públicos generales también sufrirían un recorte, porque pasaría de 5.0% del PIB en 2020 a 4.8% del PIB en 2019. Y lo mismo pasaría con los servicios de salud, que sufren un recorte en plena pandemia, pues representarían 2.7% del PIB en 2021, asignación inferior al 2.9% con el que se cerraría en 2020. También la protección del medio ambiente, a pesar de que Honduras fue de los países más afectados por el impacto de los huracanes Iota y Eta. Misma situación sería la de asuntos económicos, que reduciría 0.1% del PIB para 2021, a pesar de que en Honduras no es necesario solo reactivar la economía sino también reconstruirla. En cuanto el caso de la protección social apenas alcanzaría 0.9% del PIB para 2021.

Por el contrario, el presupuesto para defensa y seguridad subirá en 2021 al alcanzar un 3.4% del PIB, superior al 3.2% del PIB con el que se cerraría en 2020, lo que implicaría que para el próximo año un 13.1% del total de egresos se destinaría a la defensa y seguridad, muy por encima del 10.9% del presupuesto que se asignaría a los servicios de salud y del 3.3% del total para la protección social.

Al analizar el presupuesto 2021 por entidades comparando el vigente de 2020, se pueden apreciar variaciones significativas, como las que corresponden al Consejo Nacional Electoral, consistente a la programación de elecciones primarias para el próximo año. Asimismo, el Tribunal de Justicia Electoral y el Fondo Hondureño de Inversión Social.

Gráfica 6.
Gasto del gobierno central por destino, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto presupuesto 2021, Honduras



Fuente: Icefi con base en estadísticas de la Sefín y el BCH

4

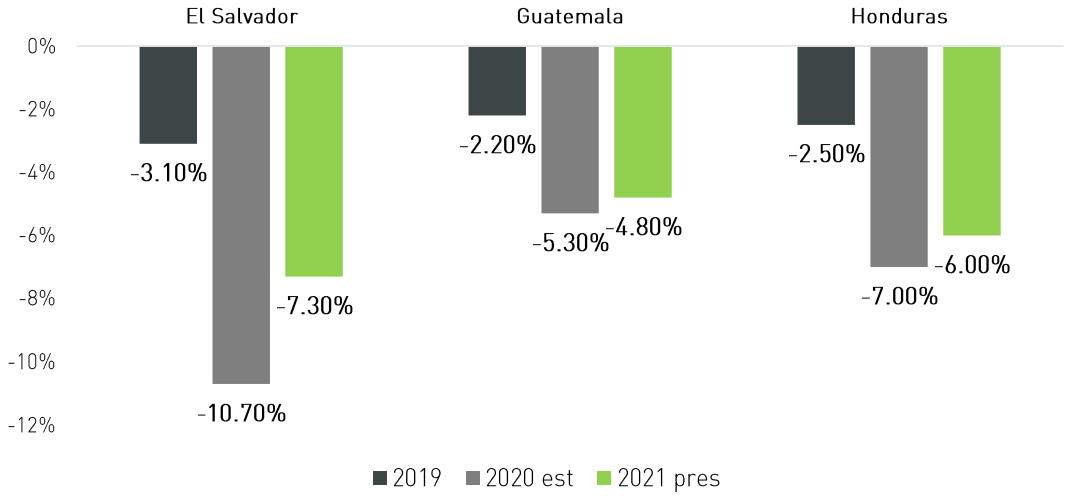
Déficit y deuda: el reflejo de la insostenibilidad de las finanzas públicas

Como impacto de la pandemia, para 2020, los países vieron disminuida su producción y consecuentemente también se redujeron sus ingresos, a la vez que tuvieron que incrementar el gasto público, esto dio como resultado un incremento del déficit fiscal y consecuentemente de la deuda. Para 2021, aunque se estiman déficits fiscales menores a los de 2020, seguirán siendo altos para los tres países. El Salvador es el caso más extremo, pues para 2020 se estima que el déficit, incluyendo el costo previsional, sería de 10.7% del PIB y para 2021 de acuerdo al proyecto de presupuesto sería de 7.3% del PIB; sin embargo, si se corrigen los ingresos sobrestimados y los gastos subestimados en realidad, el déficit puede ser superior al 10.0% del PIB. En

cuanto a Honduras, para 2020 cerraría con un déficit de 7.0% del PIB, incluyendo los fideicomisos, y para 2021, sería de 6.0%, muy por encima de los niveles que mostró en 2019. Finalmente, Guatemala, aunque tiene los niveles más bajos, también para 2020 se espera que alcance el 5.3% del PIB y para 2021 el proyecto de presupuesto contenía un déficit de 4.8% del PIB.

Gráfica 7.

Déficit fiscal, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto presupuesto 2021, El Salvador, Guatemala y Honduras



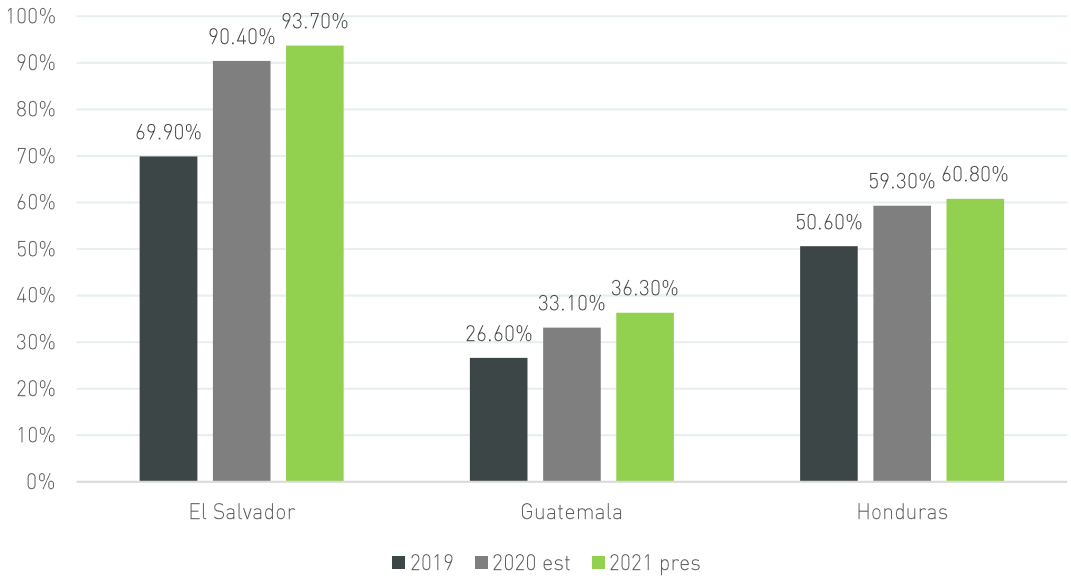
Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCR, MH, Minfín, Banguat, Sefín y BCH

Lo anterior se traduciría en un incremento de la deuda pública. El Icefi ha estimado que la deuda de los Gobiernos Centrales se incrementará en los tres países. Nuevamente El Salvador es quien tendría la situación más crítica pues cerraría para 2020, por encima del 90% del PIB y para 2021 de acuerdo al proyecto de presupuesto la deuda sería de 93.7% del PIB; sin embargo, si se corrigen los errores que contiene dicho proyecto de presupuesto, la deuda pública para 2021 sería superior al 95.0%, es decir que en dos años se podría incrementar 20 puntos del PIB la deuda pública. Honduras seguiría en cuanto a niveles, pues en 2020 se estima que cierre en 59.3% y para 2021 subiría a 60.8% del PIB. Guatemala es el país centroamericano con los niveles más bajos, aun así, para 2020 se estaría incrementando pues se proyecta que cierre en 33.3% del PIB y tomando los datos del proyecto de presupuesto para 2021 hubiera subido a 36.3% del PIB.

Si se toma en cuenta los estándares de vulnerabilidad del Fondo Monetario Internacional (FMI) y los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública, el nivel que alcanzarán las obligaciones del Estado respecto del PIB, representará un riesgo alto para la estabilidad económica de El Salvador y Honduras. Sin embargo, la relación de la deuda / recaudación tributaria deja entrever, que los tres países enfrentarán problemas de liquidez para hacer sostenible la deuda en el mediano y largo plazo, siendo indispensable realizar reformas fiscales que permiten avanzar hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas a la vez que se garantiza el bienestar de la población.

Gráfica 8.

Deuda pública, como porcentaje del PIB, 2019, estimado 2020 y proyecto presupuesto 2021, El Salvador, Guatemala y Honduras



Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCR, MH, Minfín, Banguat, Sefín y BCH

5

Los procesos de **aprobación de los presupuestos**

Los procesos para aprobar los presupuestos públicos para 2021 son un buen punto para analizar cómo está la situación política en cada uno de los países. En El Salvador, el proyecto de presupuesto para 2021 fue presentando el 30 de septiembre, fecha límite que establece el marco jurídico del país. Este proyecto de presupuesto fue trasladado a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, donde se han recibido a funcionarios públicos y, además, se ha permitido la participación de centros de pensamiento para presentar sus análisis y recomendaciones. Esta discusión se está dando en el contexto de un proceso electoral y de un choque constante entre los diferentes Órganos del Estado, particularmente entre el Ejecutivo y Legislativo.

En El Salvador, no existe una fecha límite para aprobar el presupuesto y dado el contexto actual, el escenario más probable es que en 2020 no se apruebe el presupuesto, pues para hacerlo se requiere de 56 votos, lo cual requiere el apoyo del partido de derecha tradicional Alianza Republicana Nacionalista (Arena) y en lo que resta de 2020, no parecieran estar dadas las condiciones para concretar una negociación con ellos, pero tampoco puede descartarse. Así como no se puede descartar que Arena y el Frente Farabundo Martí por la Liberación Nacional (FMLN) logren acuerdos para aprobar el presupuesto, pero con una serie de modificaciones. Cualquier que sea el escenario, las negociaciones finales deberían de ser transparentes, pues de lo contrario el proceso de aprobación, un año más sería cuestionable. En caso, no se apruebe el presupuesto, el de enero de 2021 entraría en vigencia el presupuesto de 2020, con las implicaciones administrativas que ello conlleva.

En Guatemala, el proyecto de presupuesto para 2021, fue entregado al Congreso de la República el 3 de septiembre y fue trasladado a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM). Esta Comisión ocultó el dictamen favorable que emitió la tarde del 17 de noviembre, hecho denunciado por diputados de oposición integrantes de la CFPM. Ese mismo día, se trasladó al Pleno del Congreso y en horas de la madrugada del 18 de noviembre se aprobó el presupuesto de urgencia nacional, evidenciando que las diputadas y diputados que votaron a favor de la aprobación desconocían el

contenido del dictamen de la CFPM, especialmente las modificaciones introducidas. Además del cuestionable proceso de aprobación, el Icefi detectó anomalías graves, como asignaciones a oenegés desconocidas y proyectos de infraestructura sin mecanismos de control y trasparencia.

La forma como se aprobó el presupuesto y las asignaciones realizadas provocaron grandes movilizaciones ciudadanas, en las que la población demandaba que ese presupuesto aprobado no entrara en vigencia. Movilizaciones pacificas que fueron reprimidas violentamente por las fuerzas estatales. Frente a esta situación el Congreso de la República decidió archivar el proyecto de presupuesto para 2021 que se había aprobado y con ello al vencerse el plazo legal para su aprobación (a más tardar el 30 de noviembre), entrará en vigencia, en 2021, el presupuesto del año anterior, lo que ahora obliga a hacer una serie de readecuaciones que permitan responder a las necesidades de la sociedad guatemalteca[3].

En Honduras, el proyecto de presupuesto para 2021 fue presentando el 14 de septiembre al Congreso Nacional. Desde esa fecha no se han tenido discusiones públicas sobre este anteproyecto, algo que se ha convertido en una práctica en el Congreso. A pesar de que se da en un contexto preelectoral, lo cuál podría complejizar las negociaciones, al tener mayoría el oficialismo, se espera que antes que finalice el 2020, sea aprobado. Eso sí, lo más seguro es que se el anteproyecto sufra varios cambios, especialmente por los impactos de los huracanes Iota y Eta.

A este contexto, hay que agregarle las calificaciones del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, la dimensión de Control de la corrupción de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial y en el indicador de Incidencia de corrupción del Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, donde El Salvador, Guatemala y Honduras, mantienen estancamientos o retrocesos de la percepción sobre sus resultados en la lucha contra la corrupción. Incluso la pandemia, ha servido de excusa para continuar realizando posibles actos de corrupción, en vías de investigación por los ministerios públicos de los tres países. Adicionalmente, en los tres países, la ciudadanía no tiene espacios que le permitan participar e incidir en todas las etapas del ciclo presupuestario.

[3] El Icefi ha presentado una serie de recomendaciones para adecuar el presupuesto vigente de 2020 para ser ejecutado en 2021, véase: https://icefi.org/publicaciones/guatemala-recomendaciones-para-adecuar-el-presupuesto-vigente-de-2020-para-ser

En la medida que los Estados no logren contar con presupuestos que estén a la altura de los desafíos y exigencias de las sociedades (más transparencia, menos deuda pública, más inversiones sociales y una recaudación más progresiva y suficiente), las bases democráticas y la legitimidad de los gobernantes se van socavando. Estos fenómenos, en lugar de abrir el camino a respuestas gubernamentales que atiendan el descontento, está conllevando la consolidación de tendencias autoritarias en la región.

6 Consideraciones finales

El contexto económico, social, ambiental y político se ha agravado en 2020. Lastimosamente, los proyectos de presupuestos de 2021 no permitirán la recuperación económica y tampoco garantizarán los derechos de la población especialmente de los grupos más vulnerabilizados en El Salvador, Guatemala y Honduras.

Los proyectos de presupuestos no abonan a la atención de los problemas estructurales de la política fiscal, y de hecho los agravan. Por ejemplo, por el lado de los ingresos, además de seguir siendo insuficientes, continuarán dependiendo cada vez más de impuestos indirectos, lo que a su vez hará más regresivo el sistema tributario, ensanchando las desigualdades en cada uno de los países. Ninguno de los países ha presentado medidas que permitan empezar a revertir esta realidad.

Por el lado del gasto público, la mayor parte de recursos se destinará al pago de la deuda. Los recursos para educación, salud, protección social y medio ambiente, además de ser limitados, en algunos casos se verán recortados. Esto significará que, a pesar de un aumento en la pobreza, la desigualdad y el desempleo, el Estado no tendrá la capacidad de ofrecer bienes y servicios públicos de calidad que cubran a toda la población.

Los déficits fiscales seguirán siendo altos y la deuda pública se incrementará, lo que afectará negativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas, incrementando los riesgos de liquidez en el corto plazo y mediano plazo. La crítica situación fiscal que atraviesa El Salvador, Guatemala y Honduras, se está viendo agravada por la propia realidad política —marcada por la polarización y el descontento social—, lo que se convierte en un proceso vicioso que puede provocar la consolidación de prácticas autoritarias en estos países.

Paralelo a la discusión del presupuesto se debe debatir y aprobar una hoja de ruta con medidas de corto, mediano y largo plazo que permitan transformar la política fiscal en un instrumento que reactive y transforme la economía, reduzca las desigualdades, garantice los derechos de toda la población y fortalezca la democracia. Esta hoja de ruta debe ser la base para alcanzar un plan de desarrollo. Un acuerdo fiscal integral es la mejor opción para lograrlo[4].

[4] **Véase** : https://icefi.org/comunicados/icefi-enfrentar-con-exito-los-efectos-economicos-y-sociales-relacionados-con-la-pandemia

ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SAN SALVADOR
El Salvador | Costa Rica | Guatemala |
Honduras | Nicaragua

Con el apoyo de Suecia Sverige

Centroamérica, diciembre, 2020