

PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA

Cifras preliminares al cierre de 2014
y cifras iniciales de 2015

Créditos

Director ejecutivo

Jonathan Menkos Zeissig

Coordinación general

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior, área de Ingresos Públicos

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

Diseño y diagramación

Diana De León – Oficial de Comunicación

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Guatemala, Centroamérica, marzo 2015

Con al apoyo financiero de:



El contenido de este documento no representa necesariamente la opinión de la Embajada de Suecia en Guatemala.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se cite la fuente. Cualquier comentario es bienvenido a las direcciones electrónicas comunicacion@icefi.org, info@icefi.org.

El cierre del ejercicio fiscal de 2014 ha dejado más incertidumbres que certezas en el panorama centroamericano actual. Las cuentas fiscales de 2015 anticipan una carga adicional de preocupación en torno a la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Gobiernos de la región: ingresos tributarios con bajo crecimiento; un gasto público que se ancla a las posibilidades de endeudamiento; una deuda pública que continúa acrecentándose. Estos son los elementos que deben obligar a la sociedad centroamericana a discutir una agenda urgente de reformas para lograr sostenibilidad y suficiencia de la política fiscal.

Los ingresos tributarios continúan una trayectoria de débil crecimiento

El nivel de ingresos tributarios de la región —incluso a pesar de la reforma tributaria de gran magnitud implementada en Honduras— se mantuvo constante, pues representó el 13.6 por ciento del PIB, lo que denota una relativa inelasticidad de los ingresos fiscales con respecto al crecimiento económico.

Los países que al finalizar 2014 reportaron una mejora en su carga tributaria fueron Honduras y Nicaragua. En el primero, la carga tributaria pasó del 14.8 por ciento, en 2013, al 16.3 por ciento, como consecuencia de una amplia reforma tributaria fundamentada en el aumento de tres puntos a la tasa del impuesto al valor agregado (IVA), así como incrementos a las tarifas aplicables al consumo de combustibles. En Nicaragua, el incremento es consecuencia de los efectos finales de la Ley de Concertación Tributaria, en cuyo marco los ingresos tributarios pasaron del 14.7 por ciento (2013) al 15.4 por ciento del PIB.

Los otros cuatro países de la región observaron reducciones de la carga tributaria, que se contrajo de un promedio de 13.0 por ciento, en 2013, a 12.4 por ciento, un año más tarde. Ello, entre fuertes señalamientos de incapacidad de las administraciones tributarias para hacer frente a las necesidades de nuevos recursos en los Estados de la región, especialmente en Guatemala, El Salvador y Panamá.

En Costa Rica, la situación es resultado de un sistema tributario obsoleto, mientras el caso más delicado es el de Panamá, en donde la carga tributaria se desplomó de un 11.4 a un 10.2 por ciento del PIB. En este país destacan las fuertes declaraciones del nuevo gobierno en contra de la capacidad de recaudación de las autoridades tributarias. Por su parte, en El Salvador se registró una contracción de

la carga tributaria por el orden del 0.6 por ciento del PIB, debido a una disminución significativa del volumen de importaciones reportadas en las aduanas del país, y por el efecto de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por el sector empresarial para evitar el pago del impuesto mínimo sobre la renta.

Por su parte, Guatemala alcanzó su nivel recaudatorio más bajo en los últimos quince años (sin contar los años de la crisis financiera y económica internacional), al alcanzar la misma carga tributaria registrada en 2001 (10.8 por ciento).

Durante 2014 fue notoria la imposibilidad de mejorar la eficacia de una administración tributaria fuertemente señalada de politización y criticada por la eliminación de cuadros técnicos. A esta crisis institucional se sumó la falta de autorización del Congreso de la República para la emisión de bonos.

Finalmente, Costa Rica, inmersa en una perenne discusión sobre la necesidad de modificar el sistema tributario, reportó una reducción de la carga tributaria total del 13.3 al 12.9 por ciento.

En 2015, los presupuestos de ingresos y gastos de la región —con excepción del hondureño y del nicaragüense— reflejan un aumento de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB. Sin embargo, salvo Guatemala —en donde actualmente una reciente reforma tributaria está siendo discutida en la Corte de Constitucionalidad—, ninguno de los otros países ha aprobado reformas tributarias, por lo que las estimaciones de mayor recaudación se basan en mejoras en la eficiencia de las administraciones tributarias (sin que haya difusión sobre los programas que respaldan este aspecto).

En este sentido, estimaciones sobre los ingresos tributarios realizadas por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) advierten que, salvo Honduras, todos los presupuestos sobrestiman los valores previstos, lo que implicaría, en la mayoría de casos, cargas tributarias similares o menores a las reportadas en 2014. De acuerdo con los presupuestos de ingresos y gastos de los países centroamericanos, la carga tributaria media estimada alcanzaría un 13.6 por ciento. Sin embargo, según cálculos del Icefi, el monto podría estar entre el 13.2 y el 13.3 por ciento, lo que indicaría una reducción de la capacidad de generar ingresos para hacer frente a los programas de gasto gubernamentales.

El gasto público se mantendrá anclado a las posibilidades de endeudamiento

Debido a las limitaciones de recursos estimadas para 2014 y como consecuencia del intento de mantener sin cambios el nivel de deuda pública, en la mayoría de los Gobiernos de la región se produjeron severas restricciones en la ejecución del gasto: este se contrajo, en promedio, un 0.6 por ciento del PIB, pasando del 18.9 por ciento observado en 2013, al 18.3 por ciento, en 2014. Destaca lo registrado en Honduras y El Salvador, en donde el gasto público se redujo en 1.7 y 1.3 por ciento del PIB, respectivamente.

En ambos países la contracción se dirigió sobre todo a los gastos de funcionamiento, y con cierta importancia a los gastos de capital. Por su parte, en Guatemala se redujo aún más el tamaño del Gobierno —ya de por sí uno de los más pequeños del mundo— como consecuencia de la falta de recursos para financiar el gasto. La disminución del gasto fiscal de este país fue del 0.4 por ciento del PIB, por lo que el gasto público se ubicó en torno al 13.4 por ciento del PIB.

El recién estrenado gobierno de Panamá implementó, hacia fin de año, una nueva estrategia de control de gasto que redujo el ritmo de crecimiento de las ejecuciones relacionadas con funcionamiento; entre ellas destaca la disminución de los gastos destinados a la contratación de recursos humanos. En menor medida, también produjo una contracción de los recursos destinados a gastos de capital. Con esta restricción, el gasto público pasó del 20.2 por ciento (2013) al 19.2 por ciento del PIB, en 2014.

Nicaragua fue la única nación centroamericana en la que el tamaño del Gobierno aumentó, en prácticamente todas sus dimensiones. El incremento del 1.1 por ciento del PIB —liderado por el crecimiento de los gastos de funcionamiento— condujo a que el gasto representara un 17.8 por ciento del PIB.

En 2015, se espera que el nivel de gasto previsto en los proyectos de presupuesto de la región recupere parcialmente la dinámica observada en 2013, con excepción de Honduras y Nicaragua, en donde se espera una reducción. Sin embargo, debido a la insuficiencia prevista en la recaudación de impuestos y a las políticas de anclaje al nivel de deuda, parece poco probable que se alcancen estos resultados.

Los déficits fiscales esperados en 2015 demuestran el deterioro de las finanzas públicas

En 2014, la reducción de los recursos tributarios disponibles y la contracción del gasto público se combinaron para

disminuir el déficit fiscal y desacelerar el ritmo de endeudamiento de la región. En promedio, el déficit fiscal de la región se redujo de 3.8 por ciento del PIB, en 2013, a 3.4 por ciento. Las acciones emprendidas en Honduras apuntalaron significativamente este resultado, pues en este país se observó una contracción de las deficiencias fiscales por el orden del 3.5 por ciento del PIB. También se redujeron los saldos deficitarios en El Salvador (3.6 a 3.4 por ciento del PIB) y Guatemala (2.1 a 1.9 por ciento del PIB).

En Costa Rica, la contracción de la carga tributaria en cerca de un 0.4 por ciento del PIB propició un aumento del déficit fiscal, que pasó del 5.4 por ciento observado en 2013, al 5.6 por ciento del PIB, en 2014. Algo similar sucedió en Panamá, en donde el déficit fiscal anual creció un 0.5 por ciento del PIB, cerrando 2014 en un 4.5 por ciento del PIB.

Merece un comentario especial el caso de Nicaragua, que durante varios años presentó superávit fiscal y una apariencia de control estricto presupuestario para reducir, en el largo plazo, el peso relativo de la deuda. Los resultados de 2014 muestran una reversión de la tendencia, con un déficit fiscal del 0.3 por ciento del PIB.

Excepto en Honduras, en 2015 los déficits fiscales serán mayores a los observados el año anterior: se incrementarán entre el 0.1 (Guatemala) y el 1.3 por ciento del PIB (Costa Rica). Este aumento revela el deterioro de las finanzas públicas, que continúan enfrentando recaudaciones bajas y con crecimientos muy lentos, en contraste con gastos públicos más dinámicos y, en muchos casos, con incrementos automáticos y significativas rigideces.

La deuda pública promedio regional superará en 2015 la barrera del 40 por ciento del PIB

Para los países centroamericanos, la deuda pública del gobierno central reportó un promedio del 37.9 por ciento en 2013, así como un ligero incremento al 38.7 por ciento, un año más tarde. Se estima que, liderado principalmente por los resultados fiscales de Costa Rica, el monto adeudado por la región crecerá en 2015 a un promedio del 40.3 por ciento. Honduras es el único país en donde se prevé una reducción del saldo de la deuda pública. En el resto de naciones, los crecimientos van de entre 0.4 por ciento para Guatemala, hasta 4.9 por ciento para Costa Rica.

Para 2015, el escenario muestra una fuerte tendencia a privilegiar mecanismos fiscales para controlar el déficit fiscal y el endeudamiento, principalmente a costa de la contención de gastos destinados a programas de desarrollo social y económico. Para la mayoría de países centroamericanos, este panorama podría presagiar, en el

mediano plazo, menores tasas de crecimiento económico y un mayor malestar social.

Los resultados de 2014 y las proyecciones para 2015 obligan a reflexionar sobre las dificultades que atraviesa el sector público de Centroamérica para cumplir con su mandato, así como sobre la necesidad de corregir la fragilidad actual de la política fiscal. Por ello, de nuevo es pertinente destacar

la necesidad de que se avance en la región en la discusión de acuerdos nacionales para garantizar la suficiencia y sostenibilidad fiscal. Acuerdos políticos que permitan a la política fiscal ejercer su rol en la promoción del crecimiento y en la construcción de la equidad, elementos imprescindibles para la consolidación de la democracia y el desarrollo de la región.

Tabla 1: Situación de las variables macrofiscales de Centroamérica
Período 2013-2015

País	Ingresos tributarios del gobierno central			Gastos totales del gobierno central			Resultado global del gobierno central			Saldo de la deuda pública del gobierno central		
	Como porcentaje del PIB											
	2013*	2014*	2015**	2013*	2014*	2015**	2013*	2014*	2015**	2013*	2014*	2015**
Costa Rica	13.3	12.9	13.5	19.6	19.5	21.5	-5.4	-5.6	-6.9	36.0	38.5	43.4
El Salvador a/	16.3	15.7	16.7	18.1	16.8	17.2	-3.6	-3.4	-4.0	55.4	56.3	58.3
Guatemala	11.0	10.8	11.2	13.8	13.4	14.0	-2.1	-1.9	-2.0	24.6	24.3	24.7
Honduras	14.8	16.3	15.1	24.9	23.2	19.3	-7.9	-4.4	-2.6	43.6	44.9	44.2
Nicaragua	14.7	15.4	14.9	16.7	17.8	17.7	0.1	-0.3	-0.8	30.5	30.3	31.0
Panamá	11.4	10.2	10.3	20.2	19.2	20.0	-4.0	-4.5	-5.7	37.1	38.1	40.3
Centroamérica	13.6	13.6	13.6	18.9	18.3	18.3	-3.8	-3.4	-3.7	37.9	38.7	40.3

Fuente: Ministerios y Secretarías de Hacienda y Finanzas de Centroamérica.

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

* Devengado

** Valores aprobados en el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado 2015

Ingresos Tributarios

De acuerdo con la información estadística de 2014 del Ministerio de Hacienda de Costa Rica (MH), los ingresos tributarios recaudados durante 2014 ascendieron a ₡3 520 410.8 millones, monto que equivale a una ejecución presupuestaria del 99.4 por ciento con respecto al presupuesto aprobado, y es superior en 6.9 por ciento a lo recaudado en 2013.

Si se considera el PIB estimado para 2014, la carga tributaria del gobierno central al cierre del año alcanzó un 12.9 por ciento, cifra inferior al 13.3 por ciento obtenido en 2013, y muy cercana a la meta planteada en el presupuesto aprobado, la cual se estableció en alrededor del 13.0 por ciento.

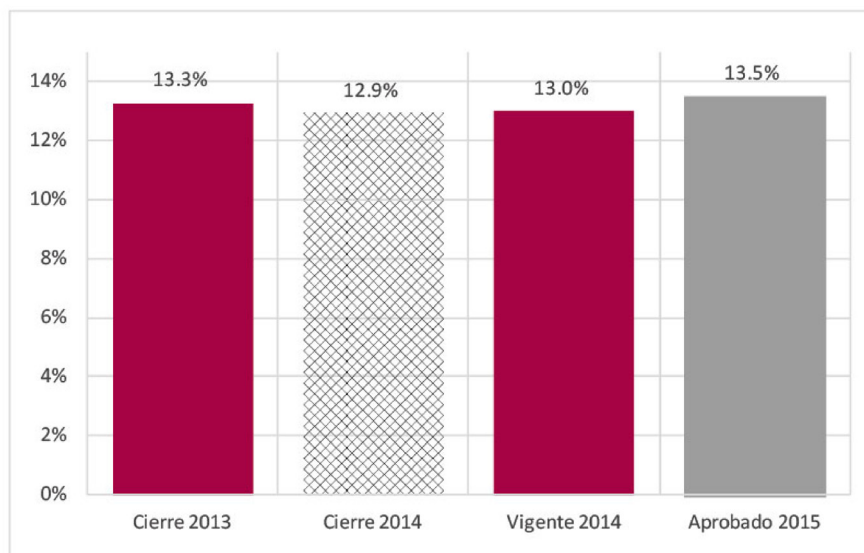
Según información del MH, un factor importante que pudo ocasionar el comportamiento de la actividad tributaria durante el período fiscal anterior es el estancamiento del crecimiento económico en 2013 y 2014, pues este mostró variaciones del PIB real de 3.4 y 3.5 por ciento, respectivamente (cifras inferiores a las observadas durante 2011 y 2012, cuando se alcanzó un dinamismo de 4.5 y 5.2 por ciento). Asimismo y según datos del Banco Central, se observa una desaceleración del consumo de los hogares, que ha registrado tasas de crecimiento del 8.9, 8.5 y 8.1 por ciento para 2012, 2013 y 2014, respectivamente.

Entre los ingresos tributarios recaudados en 2014, los más importantes fueron: impuesto a las ventas (36.0 por ciento); sobre ingresos (31.0 por ciento); impuesto único a los combustibles (11.5 por ciento); impuesto al consumo (5.6 por ciento); e impuestos a la propiedad (4.9 por ciento). En conjunto, estos impuestos representaron el 89.0 por ciento. El 11.0 por ciento restante está conformado por impuestos al comercio exterior (aranceles a la importación y a las exportaciones) e impuestos a las bebidas, tabaco, etc.

Con respecto a la configuración anterior, la dinámica de crecimiento para cada tipo de impuesto fue muy distinta. El impuesto a las ventas, por ejemplo, creció de manera global en un 7.7 por ciento, superior al 4.8 por ciento observado en 2013. No obstante, los impuestos a las ventas domésticas crecieron tan solo 2.9 por ciento, porcentaje comparado con el 8.1 por ciento del año anterior; mientras, el impuesto recaudado en aduanas tuvo un mayor dinamismo, pues creció 13.2 por ciento, muy por encima de la variación del 1.2 por ciento de 2013.

Gráfica CR-1

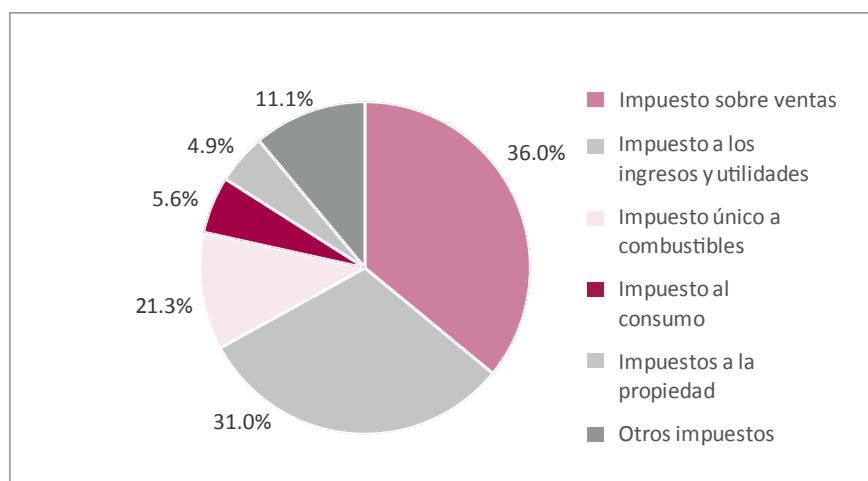
Carga tributaria efectiva de 2013-2014, y la considerada en los presupuestos vigentes y aprobados en 2014 y 2015



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

Gráfico CR-2

Estructura de la recaudación tributaria de 2014 (Porcentaje del total)



Fuente: Icefi, con base en Ministerio de Hacienda.

La recaudación acumulada hasta diciembre de 2014 por concepto de impuestos a los ingresos y utilidades fue de ₡1 090 543.6, lo cual significa un 7.5 por ciento de crecimiento, muy por debajo de la variación observada en el período anterior, cuando alcanzó un 13.8 por ciento. Este efecto se explica a través de los aspectos internos del impuesto, puesto que las modificaciones anuales a los montos y tasas progresivas vigentes permiten arbitraje entre las personas jurídicas y las personas físicas con actividades lucrativas, de tal cuenta que en 2013 se observó un aumento de la tasa de crecimiento en personas físicas del 3.1 por ciento, mientras que en 2014 este porcentaje fue de 9.9. Lo contrario sucedió con las personas jurídicas, pues las tasas de crecimiento fueron del 18.2 por ciento, en 2013, y del 5.3 por ciento, un año más tarde.

Gasto Público

De acuerdo con el reporte preliminar del MH, la ejecución de los gastos totales del gobierno central tuvo un aumento del 9.3 por ciento, en comparación con 2013. Los desembolsos con mayor dinamismo fueron los correspondientes al pago de intereses de deuda, pues manifestaron un aumento del 10.2 por ciento. Asimismo, es importante destacar el aumento en los gastos de capital, en los que se erogó un 16.0 por ciento más que el año anterior, principalmente por el gasto en infraestructura.

Es importante notar que en 2013 y 2014 las variables vinculadas con los gastos, en relación con las de los ingresos, mostraron un mayor dinamismo y, consecuentemente, se produjo un agudizamiento del déficit fiscal; por ello, y de mantenerse la tendencia, en el mediano plazo podría gestarse una crisis de sostenibilidad de la deuda pública. Sobre este particular, es importante referir que en 2014 el déficit primario ascendió a ₡633 343.8 millones (2.6 por ciento del PIB), lo que indica que los ingresos no alcanzaron a cubrir los gastos derivados de los intereses de la deuda y, por ende, produjeron un efecto «bola de nieve» sobre el saldo del endeudamiento total.

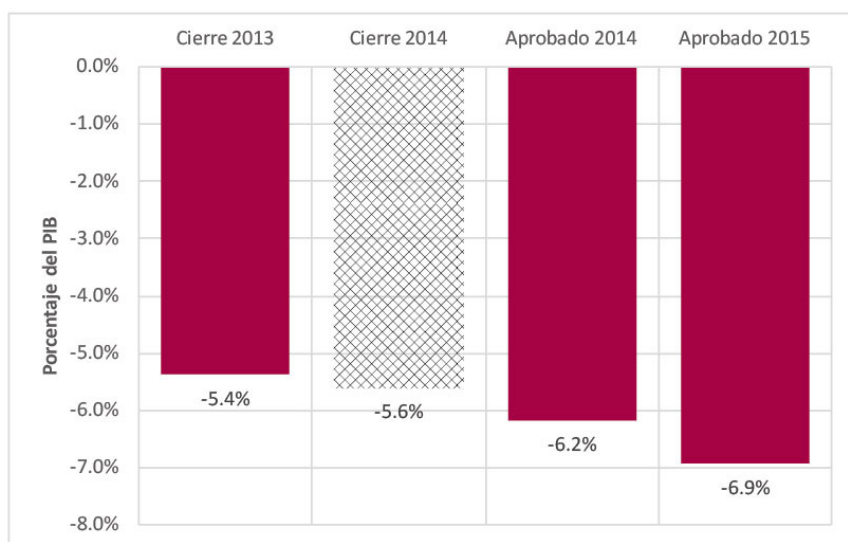
Otro elemento relevante en el balance fiscal de Costa Rica es el destino del gasto. En este sentido, cabe indicar que los gastos corrientes representaron el 91.2 por ciento del total;

Tabla CR-1
Clasificación económica del presupuesto de la administración central, acumulado hasta diciembre de 2013-2014
 (En millones de colones y porcentajes)

	Diciembre 2013	Diciembre 2014	Variación
Ingresos totales	3 537 326.2	3 797 632.9	7.4%
Ingresos corrientes	3 536 213.0	3 795 172.8	7.3%
Ingresos tributarios	3 292 319.3	3 520 410.8	6.9%
Contribuciones sociales	56 272.4	59 800.9	6.3%
Ingresos no tributarios	20 786.0	27 065.2	30.2%
Tranferencias	166 835.3	187 895.8	12.6%
Ingresos de capital	1113.2	2460.0	--
Gastos totales	4 872 299.1	5 325 773.7	9.3%
Gastos corrientes	4 471 846.9	4 861 105.7	8.7%
Remuneraciones	1 817 384.3	1 968 532.7	8.3%
Intereses	631 400.8	696 079.6	10.2%
Transferencias	1 864 697.1	2 016 747.5	8.2%
Gastos de capital	400 452.2	464 668.0	16.0%
Balance en cuenta corriente	-935 633.9	-1 065 932.9	13.9%
Balance primario	-514 330.9	-633 343.8	23.1%
Balance presupuestal	-1 334 972.9	-1 528 140.8	14.5%
Balance presupuestal/ PIB	-5.4%	-5.6%	4.2%

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

Gráfica CR-3
Resultado presupuestario hasta diciembre de 2013-2014, y presupuesto de 2015



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

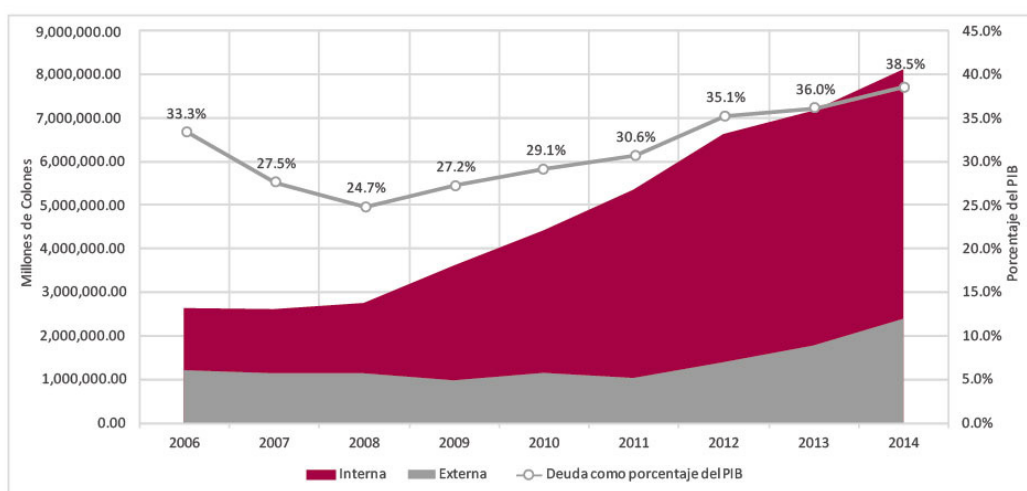
mientras, un 37.0 por ciento se destinó al pago de salarios, y un 37.9 por ciento a transferencias corrientes. De estas últimas, la mayor parte se traslada a otras instituciones descentralizadas, que dependen financieramente del gobierno central. También es preciso advertir que se utilizan los recursos de igual forma para gasto corriente y el pago de nómina.

Por último, las estimaciones preliminares del MH registran un resultado deficitario del gobierno central al cierre de 2014, por ₡1 528 140.8 millones, monto que representa un 5.6 por ciento del PIB, mayor al déficit de 5.4 por ciento de 2013, aunque por debajo del valor contenido en el presupuesto de 2014, que estimó un déficit del 6.2 por ciento. Sobre este aspecto, es importante comentar que si bien se logró contener el ritmo de crecimiento del déficit en 2014, es necesario implementar medidas fiscales que mejoren de manera sostenida la situación de las finanzas públicas costarricenses; entre ellas, podría considerarse las recomendaciones del estudio de reforma fiscal planteado por gobiernos anteriores.

Deuda pública

De acuerdo con la información disponible en el portal del MH, la cifras sobre la deuda pública del gobierno central, hasta diciembre, alcanzaron un monto total de ₡10 494 981.37 millones, equivalentes al 38.5 por ciento del PIB estimado en 2014, y al 298 por ciento de los ingresos tributarios que se perciben (valor que se encuentra por encima del 250 por ciento recomendado por las instituciones financieras internacionales para repúblicas del tamaño económico de Costa Rica). La deuda del sector público total, por su parte, alcanza el 55.5 por ciento del PIB; de ella, corresponde un 41.7 por ciento del PIB a deuda interna y un 13.9 por ciento fue contratado con el sector externo.

Gráfica CR-4
Deuda pública de la administración central,
como porcentaje del PIB y por estructura de contratación
(En millones de colones, 2006-2014)



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

El crecimiento del endeudamiento en 2014 (17.5 por ciento) mostró una aceleración en comparación con el manifestado en 2013, cuando se observó un incremento del 11.6 por ciento con respecto a 2012 (aun cuando levemente inferior al promedio simple de 18.2 por ciento de los últimos cinco años). El ritmo de crecimiento de la deuda pública hace pensar que, a menos de que se adopten medidas de política fiscal de corto plazo, se presentarán problemas de insolvencia en el mediano y largo plazos, que podrían ocasionar efectos negativos para la economía y las finanzas públicas costarricenses.

Presupuesto 2015

El presupuesto de gastos de 2015 plantea un incremento del 16.3 por ciento con respecto a lo ejecutado hasta diciembre del año anterior, alcanzando un monto de ₡6 195 659.9 millones, equivalentes al 21.5 por ciento del PIB y, por lo tanto, superior al 19.5 por ciento devengado en 2014.

En el presupuesto, los ingresos tributarios ascienden a ₡3 887 872.0 millones, es decir, un 13.5 por ciento del PIB; no obstante y de acuerdo con la trayectoria de las variables macroeconómicas previstas por el MH y considerando un nivel de eficiencia constante de la administración tributaria, se estima que la recaudación tributaria efectiva podría encontrarse, a finales de 2015, en alrededor de ₡3 868 432.6. Es decir, cerca de ₡19 434.4 millones menos de lo previsto en el presupuesto aprobado, por lo que la carga tributaria se ubicaría en alrededor del 13.4 por ciento. Sin embargo, la estimación preliminar del Icefi no incluye los potenciales efectos de las mejoras en la eficiencia recaudatoria por parte de las direcciones generales de ingresos y aduanas; asimismo, tampoco se considera el impacto que sobre algunos tributos puede tener la reducción de los precios internacionales del petróleo. Estas variaciones implicarán nuevas estimaciones de la recaudación tributaria que deberán revisarse en el futuro cercano.

En materia de gasto, el mayor grado de incremento lo presentan los intereses por deuda, con 32.4 por ciento más que lo ejecutado en 2014. Vale señalar que este tipo de gasto equivale al 3.2 por ciento del PIB. Otro rubro que incluye un incremento significativo en el presupuesto de ingresos y gastos, en comparación con lo observado en 2014, es el pago de sueldos y salarios, que presenta un incremento del 16.4 por ciento con respecto a 2014.

En sentido contrario, al ser comparados con lo ejecutado en 2014, los gastos de capital solo muestran un nivel de crecimiento del 0.001 por ciento, lo que implica prácticamente un estancamiento total de la profundización de la gestión pública en Costa Rica.

Aun cuando el presupuesto de Costa Rica no lo expresa de manera explícita, si se utiliza la metodología sugerida en el manual de estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), se puede calcular que el déficit fiscal previsto en el presupuesto de 2015 asciende a 6.9 por ciento del PIB, muy por encima del observado en 2014.

Este rápido análisis acerca de los datos del presupuesto de 2015 revela la crisis fiscal en la que se encuentra sumida Costa Rica. Las cifras de ingresos, gastos y déficit evidencian la necesidad urgente que tiene este país de consensuar acuerdos y mecanismos que ayuden a sanear y mejorar el manejo y uso de las finanzas públicas, para que no se reviertan los logros obtenidos en materia de bienestar social.

Tabla CR-2
Comparación de los resultados fiscales de 2014 con el
presupuesto de ingresos y gastos de 2015
 (En millones de colones y porcentajes)

	Devengado 2014	Aprobado 2015	Variación
Ingresos totales	3 797 632.9	4 200 593.0	10.6%
Ingresos corrientes	3 795 172.8	4 199 967.0	10.7%
Ingresos tributarios	3 520 410.8	3 887 872.0	10.4%
Contribuciones sociales	59 800.9	65 850.0	10.1%
Ingresos no tributarios	27 065.2	36 908.0	36.4%
Tranferencias	187 895.8	209 337.0	11.4%
Ingresos de capital	2460.0	626.0	-74.6%
Gastos totales	5 325 773.7	6 195 659.9	16.3%
Gastos corrientes	4 861 105.7	5 728 673.8	17.8%
Remuneraciones	1 968 532.7	2 290 597.0	16.4%
Intereses	696 079.6	921 357.9	32.4%
Transferencias	2 016 747.5	2 234 739.2	10.8%
Gastos de capital	464 668.0	464 671.1	0.001%
Sumas sin asignación	--	2315.0	--
Balance en cuenta corriente	-1 065 932.9	-1 528 706.8	43.4%
Balance primario	-633 343.8	-1 073 709.0	69.5%
Balance presupuestal	-1 528 140.8	-1 995 066.9	30.6%
Balance presupuestal/ PIB	-5.6%	-6.9%	23.6%

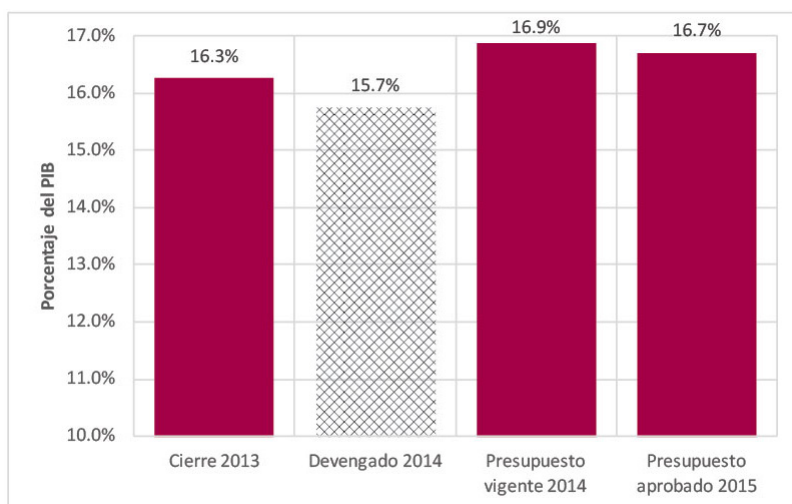
Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Ingresos tributarios

De acuerdo con los datos reportados por el Ministerio de Hacienda de El Salvador, los ingresos tributarios recaudados durante 2014 ascendieron a USD3987.7 millones, monto que equivale a una ejecución del presupuesto de ingresos del 93.3 por ciento (aunque superior en un 1.1 por ciento a la recaudación tributaria de 2013).

Si se considera el PIB estimado para 2014, se tiene que la carga tributaria bruta acumulada al cierre del año representa un 15.7 por ciento, inferior al 16.3 por ciento observado en 2013 y muy lejos del 16.9 por ciento considerado originalmente en el presupuesto de ingresos y gastos del Estado. El monto no recaudado del presupuesto equivale a USD284.4 millones.

Gráfica ES-1
Carga tributaria de 2013-2014 y presupuestos de 2014-2015

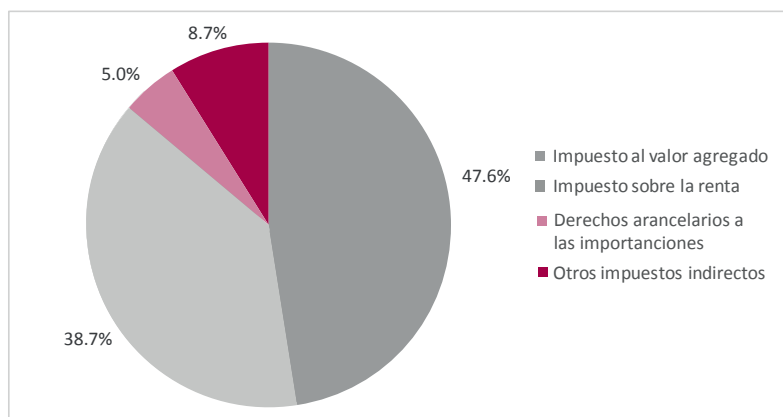


Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda.

Es oportuno recordar que las metas del Ministerio de Hacienda no consideran la devolución del impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), lo cual no queda apropiadamente registrado en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa. Al considerar dichas devoluciones, la carga tributaria neta al final de 2014 fue del 14.8 por ciento del PIB, lo que representó en forma absoluta la disponibilidad de recursos por parte del Estado salvadoreño.

Entre los factores que afectaron los resultados tributarios obtenidos se pueden mencionar, de manera preliminar, los siguientes: a) el relativo estancamiento de la actividad económica nacional reflejado en el crecimiento del Índice en el Volumen de la Actividad Económica (IVAE), que a noviembre reportó tan solo un leve crecimiento interanual de 0.3 por ciento, y que se espera sea reflejado en un débil crecimiento del PIB de alrededor del 2.0 por ciento; b) la disminución en las importaciones

Gráfico ES-2
Estructura de la recaudación tributaria de 2014
(Porcentaje del total)



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

reportadas en el sistema aduanero nacional, que registraron un descenso del 2.4 por ciento en 2014; y c) los efectos de la acción de inconstitucionalidad en contra del pago mínimo del impuesto sobre la renta, que reportó USD189.0 millones adicionales en 2013, mientras que en 2014 por este mismo concepto únicamente se reportaron USD37.0 millones.

En la estructura de los ingresos tributarios, el IVA fue el que más aportó a las arcas del Estado, al totalizar USD1897.2 millones (47.6 por ciento del total), aunque manifestó una contracción del 0.2 por ciento con respecto a lo recaudado en 2013. Este hecho podría estar asociado con un aumento de la informalidad económica y el contrabando de bienes al país. Por su parte, el ISR reportó una recaudación cercana a los USD1544.0 millones, 38.7 por ciento del total y 2.5 por ciento por encima de lo observado en 2013.

Es importante destacar que la reforma tributaria implementada por el Gobierno de El Salvador durante 2014 tuvo efectos fiscales muy limitados, por el orden de USD20.9 millones, por lo que se anticipan débiles impactos sobre los ingresos tributarios de 2015 (especialmente debido a que la restitución del pago mínimo del ISR tendrá vigencia plena hasta la liquidación del impuesto, en 2016).

Gasto público

reporte de gastos totales del Ministerio de Hacienda de 2014 presenta una disminución de 2.8 por ciento en comparación con el año anterior. Esta variación parece responder al llamado de austeridad realizado por el Ejecutivo para este nuevo período presidencial.

Los gastos corrientes presentaron una exigua tasa de crecimiento del 0.6 por ciento, en comparación con 2013; sin embargo, a pesar de la estrategia gubernamental de contención del gasto, las remuneraciones aumentaron en un 4.3 por ciento, mientras los gastos financieros lo hicieron en un 9.2 por ciento, con relación a 2014. Cabe recordar que estos últimos se dedican mayoritariamente al pago de intereses por deuda.

En contraposición, se observó una reducción del gasto de capital del 19.6 por ciento, lo que sugiere que el Gobierno busca sanidad de sus finanzas públicas, principalmente mediante la contención del gasto corriente y la reducción del gasto de capital.

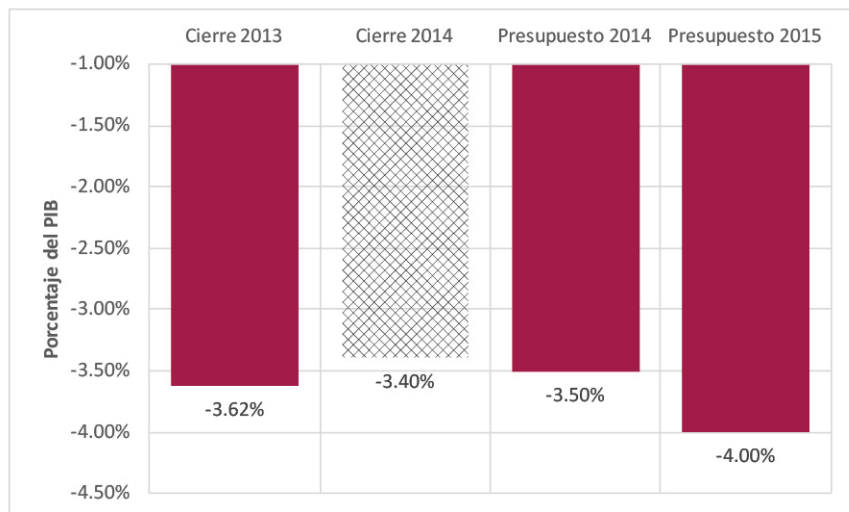
Tabla ES-1
Clasificación económica del gasto público de la administración central acumulado hasta diciembre de 2013-2014,* y porcentaje de ejecución devengado del presupuesto modificado
 (En millones de dólares y porcentajes)

	Cierre 2013	Cierre devengado 2014	Variación	Porcentaje de ejecución 2014
Gasto corriente	3494.0	3514.2	0.6%	98.5%
Remuneraciones	1511.6	1576.3	4.3%	99.1%
Bienes y servicios	500.6	428.7	-14.4%	94.8%
Gastos financieros y otros	571.9	624.7	9.2%	99.8%
Transferencias corrientes	909.8	884.3	-2.8%	98.4%
Gasto de capital	721.8	580.3	-19.6%	67.5%
Inversión en activos fijos	212.7	58.3	-72.6%	22.0%
Inversión en capital humano	34.8	40.8	17.4%	47.4%
Transferencias de capital	470.3	477.0	1.4%	94.5%
Inversiones financieras	3.9	3.9	0.0%	100.0%
Gastos de contribuciones especiales	163.8	161.4	-1.5%	99.1%
Gastos totales	4379.7	4256.0	-2.8%	92.7%
Gastos totales/ PIB	18.1%	16.8%	-6.9%	

* Cifras preliminares

Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

Gráfica ES-3
Resultado presupuestario* a diciembre de 2013-2014 y presupuesto de 2015



* Resultado incluyendo pensiones y fideicomiso

Fuente: Icefi, con base en cifras del Banco Central de Reserva (BCR) y mensajes de presupuesto del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

Dado que el presupuesto de gastos vigente al cierre de 2014 ascendió a USD4591.1 millones, el nivel de ejecución presupuestaria para 2014 fue del 92.7 por ciento del total, equivalente al 16.8 por ciento del PIB.

Según las cifras registradas por el Banco Central de El Salvador (BCR), a diciembre de 2014 el balance presupuestal —sin considerar los gastos derivados del sistema previsional— presentaba un déficit de USD392.9 millones, equivalentes al 1.6 por ciento del PIB. No obstante, si como parte del análisis, como es pertinente, se incluyen los gastos derivados del referido sistema, el déficit alcanza USD859.9 millones, un 3.4 por ciento del PIB, porcentaje ligeramente inferior al reportado en el mismo período del año anterior (3.6 por ciento del PIB) y cercano a la meta del 3.5 por ciento planteada en el mensaje del presupuesto de 2014.

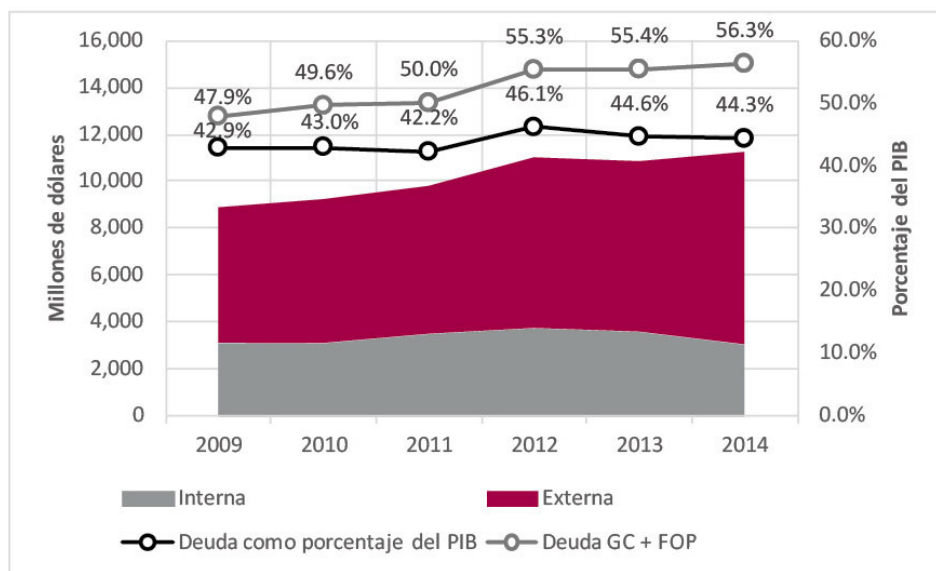
Deuda pública

Según datos preliminares, hasta diciembre de 2014 la deuda pública del gobierno central había crecido en un 3.7 por ciento con respecto al cierre del año anterior, alcanzando una cifra de USD11 212.2 millones, equivalente al 44.3 por ciento del PIB. En principio, pareciera ser que se había logrado estabilizar los niveles de endeudamiento; sin embargo, para el caso de El Salvador es necesario recalcar la existencia de la deuda del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) que, al cierre de 2014, equivalía a un 12 por ciento del PIB. Esto eleva el nivel de endeudamiento hasta un 56.3 por ciento del PIB, muy por encima de los límites recomendados por los organismos financieros internacionales para un país del tamaño económico de El Salvador.

Un hecho destacable ocurrido en 2014 fue el saneamiento de la deuda de corto plazo del Gobierno —conocida popularmente como Letes— a través de la colocación de USD800 millones en Eurobonos (a doce años plazo, vencimiento al 18 de enero de 2027 y con una tasa cupón del 6.375 por ciento). Con los ingresos generados por esta emisión, durante septiembre de 2014 se cancelaron USD873.8 millones en Letes que, junto al resto de cancelaciones, sumaron, hacia esa fecha, USD1489.9 millones, con un saldo a diciembre de USD328.4 millones.

Finalmente, es importante destacar que el indicador del monto de la deuda del gobierno central sobre los ingresos tributarios netos cobra un valor de 297.3 por ciento, porcentaje mayor al 250 por ciento recomendado por las instituciones financieras internacionales. Ello, además, sin incorporar la deuda derivada del sistema previsional.

Gráfica ES-4
Estructura de la deuda pública de la administración central
(2009-2014, en millones de dólares y como porcentaje del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCR.

Presupuesto 2015

El presupuesto de El Salvador aprobado para 2015 presenta un aumento del 3.1 por ciento con respecto al presupuesto aprobado el año anterior.

Sin embargo, al comparar el presupuesto con los resultados fiscales de 2014, la previsión presupuestaria sugiere un aumento del 11.8 por ciento en los ingresos totales, lo cual hace que el presupuesto no estipule metas realistas en comparación con las del año anterior. Ello se debe a que es poco probable que se observe una trayectoria similar, máxime cuando no se han previsto reformas tributarias de gran envergadura.

Si se atiende la trayectoria de las variables macroeconómicas previstas por el BCR y se considera un nivel de eficiencia constante en la administración tributaria, es posible estimar que la recaudación tributaria de 2015, incluyendo las contribuciones especiales, podría encontrarse en alrededor de USD4120.0 millones. Es decir, cerca de USD300.0 millones por debajo de lo previsto en el presupuesto del año en curso, equivalente a una carga tributaria, al cierre del período, de alrededor del 15.5 por ciento, sin considerar la devolución de impuestos. No obstante lo anterior, la estimación preliminar del Icefi no incluye los potenciales efectos de las mejoras en la eficiencia recaudatoria por parte de la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduana, así como el impacto que pueda causar sobre varios tributos la reducción de los precios internacionales del petróleo. Estas variaciones implicarán nuevas estimaciones de la recaudación tributaria.

Por su parte, el total de gastos plantea una reducción del 3.2 por ciento con respecto al monto preliminar de ejecución de 2014. El presupuesto contempla un volumen de gastos corrientes equivalentes al 77.2 por ciento del total, y reporta un aumento en la asignación para remuneraciones por el orden del 6.5 por ciento, mientras que el pago de intereses de la deuda se plantea con un reducción del 8.2 por ciento, en comparación con lo devengado en 2014. Esta última previsión, sin embargo, no considera la declaración de inconstitucionalidad del uso de la tasa Libor para los certificados de inversión previsionales (CIP), lo cual producirá que el Ejecutivo pague una tasa de interés más alta para el efecto, e implicará un gasto extra por el orden de USD23 millones anuales por cada punto de interés adicional, de acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda.

Los gastos de capital consideran un aumento del 41.7 por ciento en comparación con lo ejecutado en 2014; no obstante, vale recordar que durante el año anterior solo se ejecutó un 67.5 por ciento de esta línea presupuestaria. Por otra parte, la previsión del gasto derivado del sistema previsional se encuentra subestimada en el presupuesto de 2015, debido a que solo se consideraron USD126.8 millones; sin embargo, de acuerdo con los datos del BCR, este costo implicó una erogación de USD467.0 millones durante 2014, por lo que se esperaba un monto similar en 2015.

Las prácticas presupuestarias del Gobierno salvadoreño evidencian poca certeza en las metas de gasto y endeudamiento a inicios de cada año. Este es el caso al no considerar las devoluciones de impuestos entre los ingresos totales, e infravalorar el coste del sistema previsional entre los gastos totales, generando así una subestimación en el nivel de endeudamiento público necesario para hacer cumplir el presupuesto.

Finalmente, de acuerdo con el mensaje del presupuesto de 2015, se espera que durante este año se alcance un déficit presupuestario del 4 por ciento, incluyendo los gastos previsionales. No obstante, el mensaje no esclarece cómo se alcanzará este resultado, aunque atendiendo a los elementos ya referidos, es muy probable que ello implique un esfuerzo adicional de la administración financiera salvadoreña para evitar un resultado deficitario mayor al valor previsto.

Tabla ES-2
Ejecución financiera de 2014 y presupuesto
de ingresos y gastos aprobado para 2015
 (En millones de dólares)

	Devengado 2014	Presupuesto aprobado 2015	Variación 2014/2015
Ingresos totales	4131.7	4618.0	11.8%
Ingresos corrientes	4011.3	4414.1	10.0%
Ingresos tributarios	3867.0	4271.6	10.5%
Ingresos de capital	0.0	43.8	--
Ingresos por contribuciones especiales	120.4	160.1	33.0%
Gastos totales	4723.0	4569.6	-3.2%
Gastos corrientes	3561.3	3527.3	-1.0%
Remuneraciones	1585.6	1688.0	6.5%
Intereses de la deuda	584.8	537.1	-8.2%
Gastos de capital	533.2	755.4	41.7%
Gasto de contribuciones especiales	161.4	160.1	-0.8%
Costo provisional	467.0	126.7	-72.9%
Déficit fiscal / PIB	-3.4%	-4.0%	17.6%

Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda y el BCR.

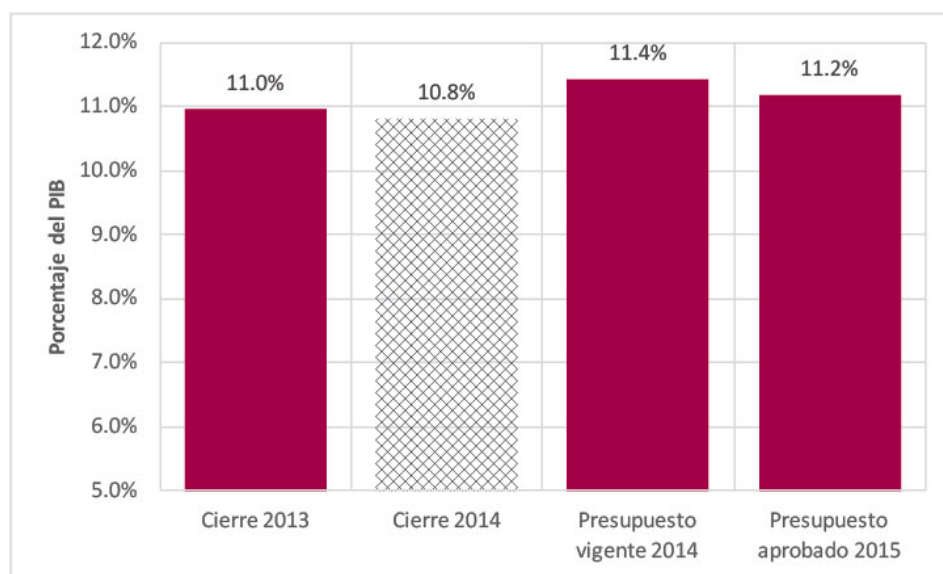
Ingresos tributarios

De acuerdo con los datos preliminares presentados por el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), la recaudación tributaria de Guatemala durante 2014 alcanzó los Q49 101.5 millones. Este monto equivale a una ejecución presupuestaria del 94.7 por ciento, superior en un 6.0 por ciento a la recaudación realizada en 2013.

Según las estimaciones del PIB para 2014, la carga tributaria del gobierno central alcanzó un 10.8 por ciento, levemente menor a la alcanzada en 2013 (11.0 por ciento) y un 0.6 por ciento por debajo de la meta del presupuesto vigente al cierre de 2014. El monto no recaudado equivale a Q2774.2 millones.

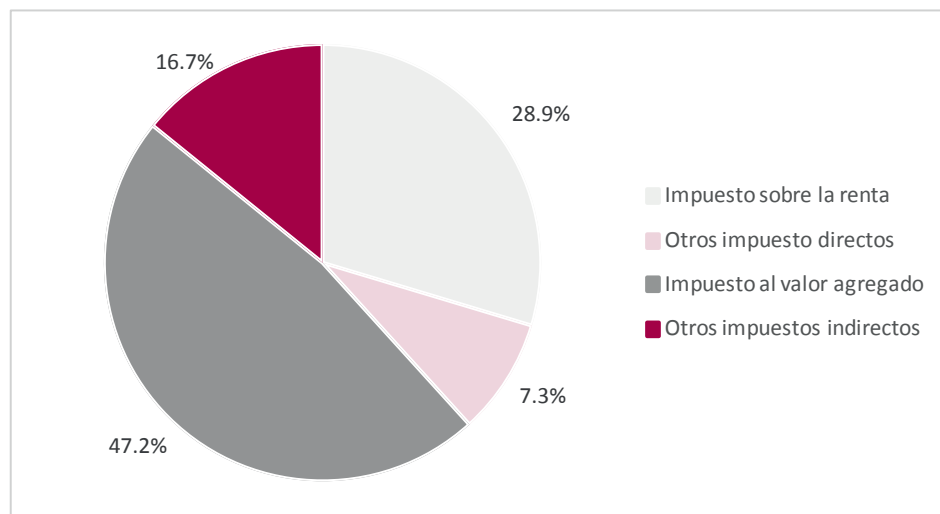
De manera preliminar, puede decirse que los resultados tributarios obtenidos se vieron afectados por: a) la inestabilidad administrativa de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en los últimos tiempos, que ha imposibilitado la implementación efectiva de medidas para alcanzar las metas de recaudación; b) la reducción en los precios de los productos derivados del petróleo, que derivó en una disminución del 28.7 por ciento en las regalías a la distribución de este producto y en una contracción en el valor de las importaciones de los derivados; c) deficiencias en el cobro de timbres fiscales y del impuesto a la circulación de vehículos, en donde se produjo un aumento del grado de morosidad del parque vehicular; d) una sensible reducción del ritmo de crecimiento de las importaciones, con respecto al pronosticado por la banca central; y e) una baja ejecución en el cobro de los derechos arancelarios a la importación, lo que podría sugerir la existencia de mecanismos de contrabando y defraudación aduanera.

Gráfica GT-1
Carga tributaria de 2013-2014 y presupuestos 2014-2015



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

Gráfico GT-2
Estructura de recaudación tributaria de 2014
(Porcentaje del total)



Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin.

En la estructura de los ingresos tributarios de 2014, el IVA es el gravamen con mayor aportación a las arcas del Estado, al totalizar Q23 153.1 millones (un 47.2 por ciento del total); además, el IVA manifestó un incremento del 5.8 por ciento con respecto a lo recaudado durante 2013. El impuesto sobre la renta (ISR) ocupó el segundo lugar, al aportar Q14 206.9 millones, es decir, un 28.9 por ciento del total.

Gasto público

De acuerdo con las cifras preliminares a diciembre de 2014 presentadas por el Minfin, la erogación de los gastos totales del gobierno central tuvo un aumento del 4.4 por ciento con respecto al ejercicio del año anterior. Hay que recordar que debido a ciertos obstáculos en la aprobación del financiamiento mediante bonos por parte del Congreso de la República, así como por el hecho de que no fuera aprobado el presupuesto de 2014 (motivo por el cual hubo que utilizar el de 2013), la ejecución financiera de este año manifestó mucho desorden y desnudó una crisis financiera sin precedentes.

A pesar de ello, entre las diferencias sustanciales en la ejecución de cada año se encuentran los aumentos en el pago

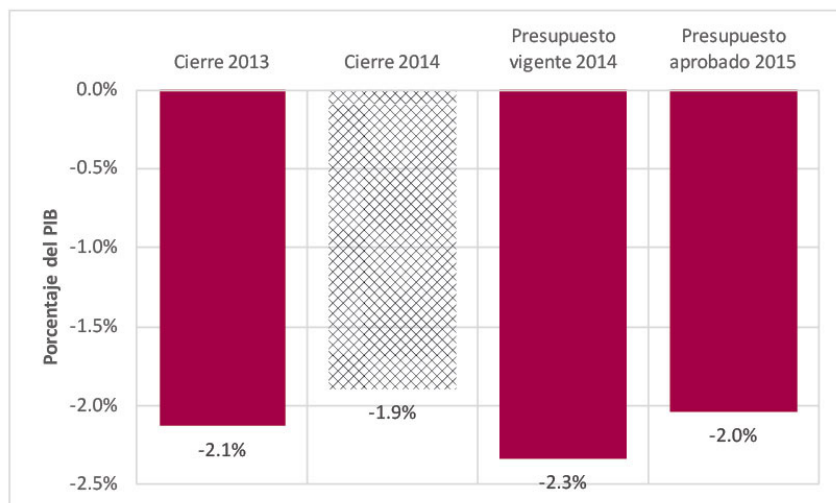
Tabla GT-1
Balance fiscal del gobierno central acumulado hasta diciembre de 2013-2014* y porcentaje de ejecución devengado del presupuesto vigente
 (En millones de quetzales y porcentajes)

	Cierre 2013	Devengado 2014	Variación	Porcentaje de ejecución 2014
Ingresos totales	49 259.2	52 196.5	6.0%	93.7%
Ingresos corrientes	49 250.3	52 189.3	6.0%	93.7%
Ingresos de capital	8.8	7.2	-18.9	68.3%
Gastos totales	58 269.0	60 818.7	4.4%	91.7%
Gastos corrientes	45 555.3	47 471.2	4.2%	93.3%
Remuneraciones	16 967.9	18 465.8	8.8%	96.0%
Intereses	6569.0	6583.2	0.2%	100.0%
Gastos de capital	12 713.7	13 347.4	5.0%	86.4%
Balance en cuenta corriente	3684.6	4718.1	28.0%	97.8%
Balance primario	-2440.8	-2039.0	-16.5%	50.6%
Balance presupuestal	-9020.2	-8622.2	-4.4%	81.3%

* Cifras preliminares

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Gráfica GT-3
Resultado presupuestario a diciembre de 2013-2014 y presupuesto de 2015



Fuente: Icefi, con base en cifras de Minfin.

de remuneraciones y contratación de bienes y servicios, rubros que registraron crecimientos del 8.8 y el 7.3 por ciento, respectivamente. Por otra parte, el pago de intereses por el servicio de la deuda sufrió un leve aumento de 0.2 por ciento con respecto a 2013.

Los gastos corrientes representaron el 78.1 por ciento del total de erogaciones realizadas por el Estado, mientras que los gastos de capital reportaron un aumento del 5.0 por ciento gracias al incremento del 13.4 por ciento en la inversión real directa.

El presupuesto de gastos vigente al cierre de 2014 ascendía a Q66 346.6 millones, de los cuales —de acuerdo con las cifras presentadas por el Minfin— fueron ejecutados Q60 818.7 millones, es decir, una ejecución del 93.3 por ciento del total, equivalente al 13.4 por ciento del PIB.

Según las estimaciones preliminares del Minfin, al cierre de 2014 el déficit del gobierno central ascendía a Q8622.2 millones (1.9 por ciento del PIB), cifra menor al déficit del 2.1 por ciento alcanzado en 2013 y por debajo de la meta del 2.3 por ciento planteada en el presupuesto vigente en 2014.

Deuda pública

Según el saldo estadístico de la deuda pública del gobierno central, a finales de diciembre de 2014 el monto de la deuda ascendía a Q110 294.1 millones, es decir, un 6.0 por ciento más que el saldo para el mismo período del año anterior. Este valor representa el 24.3 por ciento del PIB estimado para 2014, así como un 225 por ciento de los ingresos tributarios obtenidos durante el ejercicio del período, porcentaje que se sitúa por debajo del 250 por ciento recomendado por las instituciones financieras internacionales (IFI).

Durante los últimos seis años, la deuda pública del gobierno central ha mostrado una tendencia de estabilidad de acuerdo con su saldo como porcentaje del PIB, 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.

Presupuesto 2015

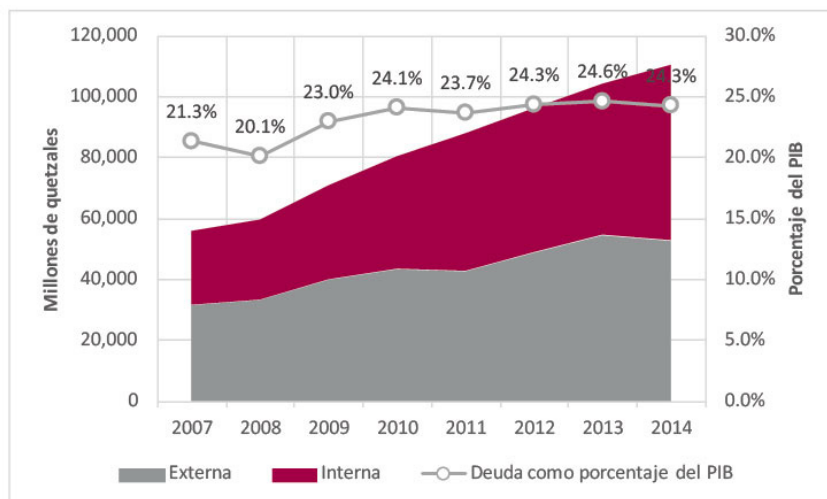
El presupuesto aprobado para 2015 presenta un aumento del 4.6 por ciento en los ingresos totales y del 2.9 por ciento en los gastos totales, con respecto al presupuesto de 2014. Sin embargo, al comparar con los montos ejecutados durante este último año, se encuentra que el presupuesto de 2015 plantea un aumento del 11.7 por ciento en los ingresos totales, de los cuales el 93.8 por ciento provendría de los ingresos tributarios.

Si se toma en cuenta la trayectoria de las variables macroeconómicas previstas por el Banco de Guatemala (Banguat) y se considera un nivel de eficiencia constante en la administración tributaria, se estima que la recaudación de 2015 podría encontrarse en alrededor de Q52 200.0 millones (10.7 por ciento del PIB), cerca de Q2500.0 millones por debajo de lo previsto en el presupuesto del año en curso. No obstante, la estimación preliminar del Icefi no incluye los potenciales efectos de las mejoras en la eficiencia recaudatoria por parte de la SAT, así como el impacto que la reducción de los precios internacionales del petróleo puede ocasionar sobre varios tributos.

Un aspecto que debe destacarse es que al aprobar el proyecto de presupuesto de 2015, la actual administración, en la búsqueda de generación de mayores recursos para la ejecución presupuestaria, instauró la creación de nuevos tributos y la modificación de otros ya establecidos. Algunas de estas medidas se encuentran actualmente en consultas de carácter constitucional, por lo que existe mucha incertidumbre sobre la vigencia definitiva de los nuevos impuestos aprobados. El seguimiento a todos estos factores conllevará nuevas estimaciones de la recaudación tributaria.

Con respecto a la estimación de gastos, el presupuesto de 2015 plantea un aumento del 12.3 por ciento con relación al monto ejecutado un año antes. Destaca el incremento de los gastos corrientes por un 14.6 por ciento, debido a aumentos en las remuneraciones (7.3 por ciento) y

Gráfica GT-4
Estructura de la deuda pública de la administración central
(2009-2014, en millones de quetzales y como porcentaje del PIB)



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

Tabla GT-2
Presupuestos de la administración central: ejecutado en 2014 y votado en 2015
(En millones de quetzales)

	Devengado 2014	Presupuesto aprobado 2015	Variación 2014/2015
Ingresos totales	52 196.4	58 314.0	11.7%
Ingresos corrientes	52 189.3	58 293.8	11.7%
Ingresos tributarios	49 101.5	54 701.1	11.4%
Ingresos de capital	7.17	20.14	181.1%
Gastos totales	60 818.6	68 299.3	12.3%
Gastos corrientes	47 471.2	54 380.3	14.6%
Remuneraciones	18 465.8	19 813.0	7.3%
Intereses de la deuda	6 583.2	7 007.3	6.4%
Gastos de capital	13 347.4	13 918.9	4.3%
Resultado primario	-2 038.9	-2 977.9	46.0%
Resultado presupuestal (porcentaje del PIB)	-8 622.1 -1.9%	-9 985.3 -2.0%	15.8% 5.3%

Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin.

en el pago de intereses de la deuda (6.4 por ciento). Sin embargo, no es claro que en el presupuesto vigente se estipule una asignación suficiente para cubrir el aumento salarial contenido en el pacto colectivo con el magisterio. Los gastos corrientes representan el 79.6 por ciento del total de la programación de gastos estipulada para el ejercicio de 2015.

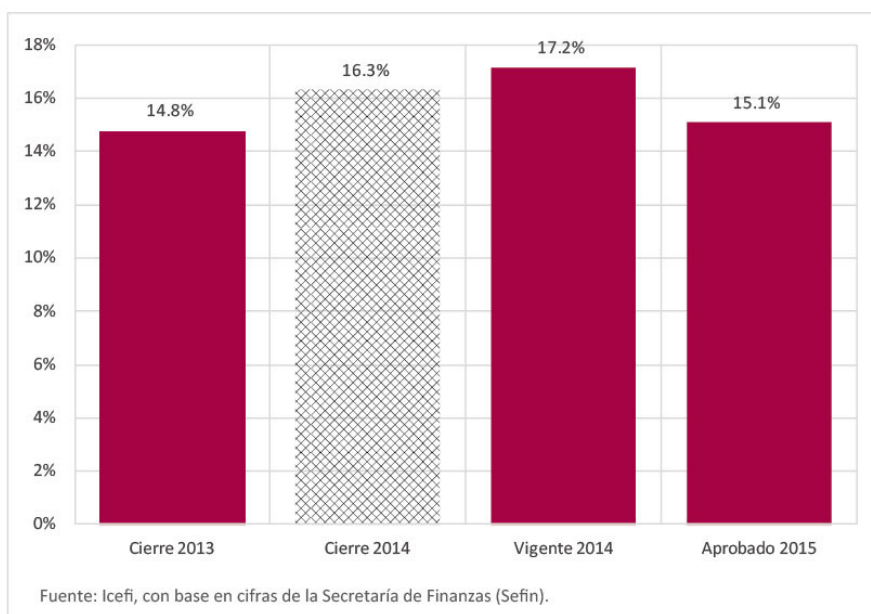
Finalmente, es necesario indicar que el nivel de déficit fiscal programado por el Minfin asciende al 2.0 por ciento del PIB, lo cual es considerado sano por las autoridades monetarias del país, especialmente si se hace referencia al hecho de que Guatemala se encuentra en medio de un período de elecciones generales. No obstante, el valor planteado dependerá de la certeza de la recaudación tributaria.

Ingresos Tributarios

De acuerdo con el balance fiscal de 2014 presentado por la Secretaría de Finanzas (Sefin), los ingresos tributarios recaudados durante ese año alcanzaron un monto de L66 752.6 millones, lo cual equivale a una ejecución del 95.1 por ciento del presupuesto y supera en 20.0 por ciento a lo recaudado en 2013.

Al considerar el PIB estimado para 2014, la carga tributaria del gobierno central representó un 16.3 por ciento del PIB, mayor al 14.8 por ciento obtenido en 2013 y un 0.9 por ciento por debajo de la meta establecida en el presupuesto de ingresos. El desfase en la meta de recaudación equivale a L3425.7 millones.

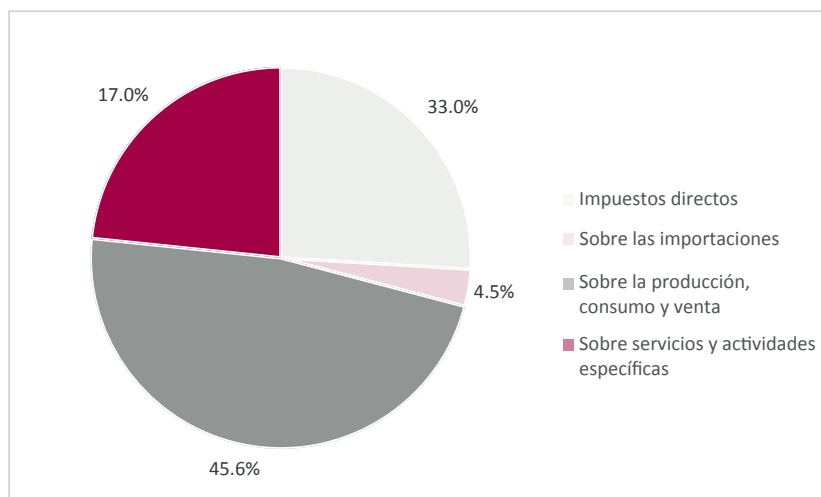
Gráfica HN-1
Carga tributaria efectiva en 2013-2014 y comparación con la presupuestada en 2014-2015



Entre los factores que influyeron en los resultados tributarios obtenidos, se puede mencionar: a) en gran medida, la implementación de la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión que, como principal disposición, elevó el impuesto sobre ventas (ISV) del 12 al 15 por ciento; y b) los esfuerzos realizados por la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) por mejorar los montos de recaudación. Ambos factores, con la motivación de obtener la aprobación del acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

No obstante, es necesario destacar que los valores contenidos en el presupuesto de ingresos y gastos, en comparación con la recaudación prevista, se encontraron seriamente sobrestimados, lo cual es resultado, potencialmente, de un escenario muy optimista con respecto a los efectos esperados por el aumento de las tasas impositivas. Como consecuencia de la reforma, se estima que la recaudación mejoró en alrededor de L6300.0 millones (aumento del 1.5 por ciento en la carga tributaria), mientras que unos L4800.0 millones fueron producto del crecimiento vegetativo de la recaudación.

Gráfica HN-2
Estructura tributaria de 2014
(Porcentaje del total)



En la estructura de los ingresos tributarios, el impuesto sobre la producción, consumo y venta (ISV) fue el que más aportó a las arcas del Estado, al totalizar L30 449.3 millones (45.6 por ciento del total) y reportar un incremento del 31.6 por ciento, en comparación con 2013; todo esto asociado, como fuera mencionado previamente, con el aumento de la tasa aplicable. Por su parte, el ingreso por concepto de impuesto sobre la renta (ISR) representó el segundo mayor aporte tributario, al recaudar L20 068,4 millones, 30.0 por ciento del total de los ingresos tributarios, y reportar 11.5 por ciento por encima de lo percibido en 2013. Este resultado puede verse afectado en el futuro por la decisión del Congreso de la República de emitir el Decreto Legislativo 2-2014, que incorporó dos nuevas exenciones que limitan la capacidad efectiva del impuesto.

Gasto Público

De acuerdo con la cuenta financiera publicada por la Sefin, los gastos totales del gobierno central reportaron un aumento del 1.0 por ciento en comparación con 2013. Este resultado estuvo definido principalmente por la contracción del 1.5 por ciento en los gastos corrientes, particularmente por aquellos que obedecen a transferencias a otras instituciones.

No obstante, también se manifiesta un incremento del 18.5 por ciento en los gastos vinculados con el pago de intereses, lo cual estaría en sintonía con el crecimiento de la deuda pública evidenciado en los últimos años. También aumentaron los gastos por concepto de sueldos y salarios, en un 1.7 por ciento.

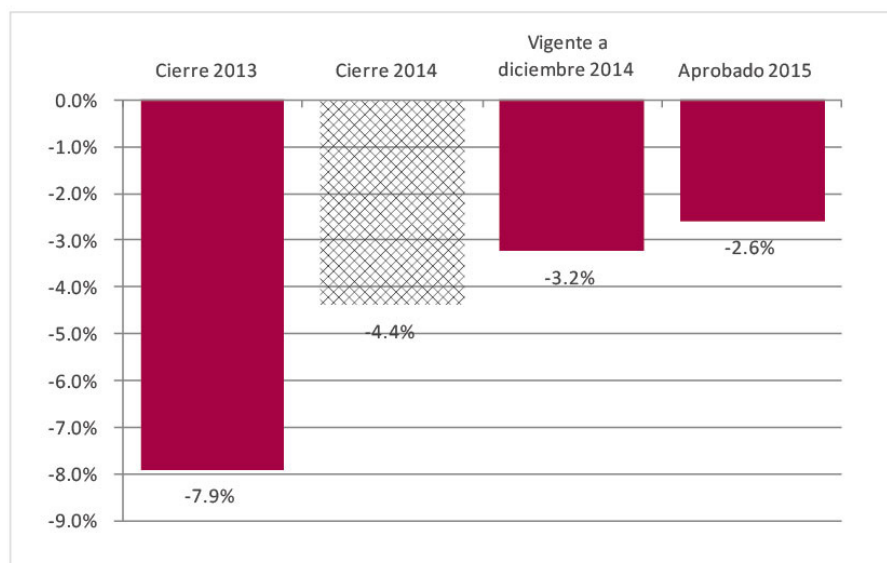
Los resultados generales observados, sin embargo, aún no son suficientes para atender todas las necesidades presupuestarias, pues pese a que se redujo el saldo del déficit primario, los recursos disponibles del Estado todavía no alcanzan para pagar los intereses devengados por la deuda: ha sido necesaria nueva contratación de pasivos públicos para atender este aspecto.

Tabla HN-1
Estado financiero de la administración central acumulado a
diciembre de 2013-2014
(En millones de lempiras)

	Diciembre de 2013	Diciembre de 2014	Variación
Ingresos totales	64 119.3	76 768.2	19.7%
Ingresos corrientes	61 246.4	73 555.2	20.1%
Ingresos tributarios	55 622.2	66 752.5	20.0%
Ingresos no tributarios	4519.7	4956.7	9.7%
Transferencias y donaciones	2872.9	3213.0	11.8%
Gastos totales	93 861.2	94 768.5	1.0%
Gastos corrientes	74 586.1	73 504.0	-1.5%
Sueldos y salarios	36 531.7	37 138.1	1.7%
Bienes y servicios	11 160.6	10 155.9	-9.0%
Intereses y comisiones	8615.0	10 204.8	18.5%
Transferencias	18 278.9	16 005.2	-12.4%
Gastos de capital y préstamos netos	19 275.1	21 264.5	10.3%
Balance en cuenta corriente	-13 339.7	51.2	-100.4%
Balance primario	-21 126.9	-7795.5	-63.1%
Balance presupuestal	-29 741.9	-18 000.3	-39.5%
Balance presupuestal/ PIB	-7.9%	-4.4%	-44.3%

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

Gráfica HN-3
Déficit fiscal (2013-2015)



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Secretaría de Finanzas (Sefin).

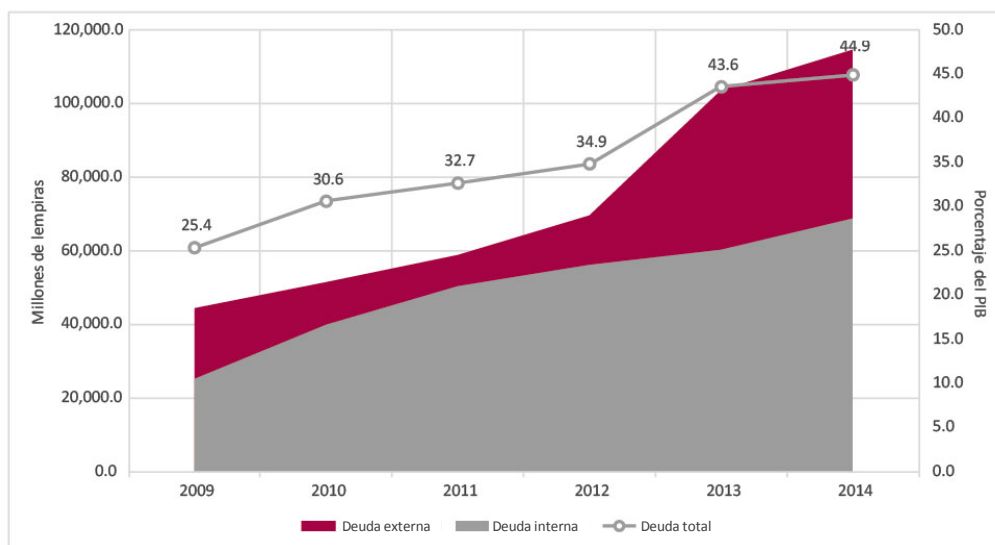
Por otro lado, es importante comentar que, de acuerdo con datos de la Sefin, el déficit fiscal se contrajo en más de tres puntos porcentuales del PIB. En 2013, este monto alcanzó la cifra de L29 741.9 millones (un 7.9 por ciento del PIB), mientras que en 2014 se reportó un valor del 4.4 por ciento del PIB.

Si bien la información obtenida considera una mejora sustantiva en los indicadores fiscales del gobierno central, también es necesario que la actual administración muestre interés en avanzar en materia de transparencia presupuestaria y fiscal, así como en el destino y la calidad del gasto. Todos, aspectos seriamente cuestionados por diversos sectores de la sociedad hondureña.

Deuda pública

De acuerdo con la información de cierre disponible en la Sefín, las cifras preliminares sobre la deuda pública del gobierno central correspondientes a 2014 indican que esta creció un 11.9 por ciento con respecto al mismo período del año anterior, alcanzando un monto de L183 509.4 millones. Este monto representa un 44.9 por ciento del PIB estimado en 2014, así como un 278.4 por ciento de los ingresos tributarios, por encima del 250 por ciento recomendado por las instituciones financieras internacionales (IFI). Lamentablemente, la Sefín no dispone de información pública actualizada para el sector público no financiero (SPNF) o el sector público total, que permita realizar una medición acerca de la situación de la deuda general del país.

Gráfica HN-4
Estructura de la deuda pública de la administración central (2009-2014, en millones de lempiras y como porcentaje del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras de la Secretaría de Finanzas (Sefín).

Lo más importante de los resultados presentados es la reducción en la velocidad de crecimiento de la deuda manifestada en 2014, al pasar de 43.6 a 44.9 por ciento del PIB, mientras que en los últimos cuatro años el aumento anual fue del 4.6 por ciento del PIB. Sin embargo, debido a la relativa debilidad de la estructura de las finanzas públicas hondureñas, deberá realizarse un esfuerzo continuado para evitar la recuperación del ritmo de endeudamiento de años previos.

Presupuesto 2015

El presupuesto de 2015 plantea una reducción del nivel de gastos por el orden del 10.2 por ciento con respecto al presupuesto devengado el año anterior; alcanza, así, un monto de L85 078.8 millones, es decir, un 19.0 por ciento del PIB. El tamaño del Gobierno de Honduras, de acuerdo con el presupuesto, manifiesta una contracción con respecto al indicador de 2014, que fue del 23.1 por ciento, lo cual demuestra de alguna manera la decisión política del Gobierno de reducir sistemáticamente el tamaño de las funciones públicas en la economía. Pese a ello, en los círculos académicos y empresariales se considera que, al igual que en períodos previos, el presupuesto sufrirá ampliaciones durante el resto del año, lo que implicará un tamaño mayor y un déficit fiscal adicional.

En el presupuesto de 2015, los gastos corrientes representan el 84.9 por ciento de los gastos totales. Por su parte, de los gastos corrientes, el 42.9 por ciento se dedica al pago de sueldos, salarios y beneficios para los trabajadores, mientras el 16.9 por ciento se destina al pago de intereses. Asimismo, es importante destacar que para este año se ha vuelto a plantear una reducción de los gastos de capital, ahora establecidos en un 39.5 por ciento, hecho que evidencia la política la reducción de la profundidad del sector público.

En cuanto a ingresos totales, el presupuesto presenta inapropiadamente una contracción del 4.2 por ciento en comparación con lo ejecutado en 2014; sin embargo, es importante destacar que Honduras regularmente establece presupuestos inferiores a los que ejecutará al final del año, pues realiza ampliaciones presupuestarias durante el período. Esta situación es una muestra de opacidad en la rendición de cuentas, debido a que no quedan claras las bases sobre las cuales se realizan estimaciones, las cuales, obviamente, carecen de sustento técnico.

Una muestra adicional es la estimación de ingresos tributarios que, de acuerdo con el presupuesto publicado (L66 571.1 millones), se reducirán en un 0.3 por ciento con respecto a lo devengado en 2014. Si se observa la trayectoria de las variables macroeconómicas prevista por el Banco Central de Honduras (BCH), por un lado, y se considera un nivel de eficiencia constante

en la administración tributaria, por el otro, es posible estimar que en 2015 la recaudación podría encontrarse en alrededor de L69 200.0 millones, unos L2600.0 millones por encima de lo contemplado en el presupuesto aprobado. De ahí que la carga tributaria podría ubicarse en alrededor del 15.5 por ciento. No obstante lo anterior, la estimación preliminar del Icefi no incluye los potenciales efectos de las mejoras en la eficiencia recaudatoria por parte de la DEI, así como el impacto que la reducción de los precios internacionales del petróleo, entre otros, podría ocasionar sobre varios tributos. Estas variaciones requerirán nuevas estimaciones de la recaudación tributaria.

Conforme las cifras de la Sefín, se estima que el déficit fiscal se reducirá de un 4.4 por ciento del PIB, reportado al final de 2014, a un 2.6 por ciento del PIB, en 2015; esto implicará una nueva ralentización de la velocidad de crecimiento de la deuda (sin embargo, esta se incrementará debido al resultado global presupuestario). No obstante y según información publicada en el Marco presupuestario 2015-2016 del Banco Central, el déficit podría alcanzar el 4.0 por ciento del PIB, monto superior en un 1.4 por ciento al aprobado para 2015. Esto demuestra cierta inconsistencia dinámica en las cifras macroeconómicas hondureñas, lo cual, por supuesto, genera poca confianza en los agentes económicos para la toma de decisiones.

Tabla HN-2
Presupuesto de la administración central para 2015, con la
ejecución fiscal de 2014
(En millones de lempiras y porcentajes)

	Ejecutado a diciembre 2014	Aprobado para 2015	Variación
Ingresos totales	76 768.2	73 516.8	-4.2%
Ingresos corrientes	73 555.2	69 450.3	-5.6%
Ingresos tributarios	66 752.5	66 571.1	-0.3%
Transferencias y donaciones	3213.0	4066.5	26.6%
Gastos totales	94 768.5	85 075.8	-10.2%
Gastos corrientes	73 504.0	72 218.3	-1.7%
Sueldos y salarios	33 392.9	36 530.8	9.4%
Intereses y comisiones	9390.8	12 196.6	29.9%
Transferencias	16 005.2	9854.7	-38.4%
Gastos de capital y préstamos netos	21 264.5	12 857.5	-39.5%
Balance en cuenta corriente	3264.2	-2768.0	-184.8%
Balance primario	-8609.5	637.6	-107.4%
Balance presupuestal	-18 000.3	-11 559.0	-35.8%
Balance presupuestal/ PIB	-4.4%	-2.6%	-41.2%

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

Un elemento interesante en los resultados hondureños es el planteamiento de un balance primario positivo, lo que implica que los recursos fiscales previstos son suficientes para cubrir los gastos derivados de los intereses de la deuda, que es regularmente el primer paso que muestra una política seria de estabilización fiscal. No obstante, es necesario evaluar apropiadamente los resultados posteriores para analizar la persistencia de largo plazo de esta política.

Ingresos Tributarios

Debido a la carencia de cifras oficiales del Ministerio de Hacienda de Nicaragua, es necesario realizar la comparación de datos fiscales con las cifras publicadas por el Banco Central de Nicaragua (aunque en ciertos momentos, estas sean divergentes).

Conforme a estas últimas, durante 2014 Nicaragua reportó un nivel de ingresos tributarios de C\$47 235.7 millones, monto equivalente a una ejecución del 104.0 por ciento del presupuesto vigente a septiembre de 2014, y superior en un 15.8 por ciento a la recaudación obtenida en 2013.

Si se toma en cuenta el PIB estimado para 2014, la carga tributaria del gobierno central al cierre del año se estima en un 15.4 por ciento, cifra por encima del 14.7 por ciento reportado en 2013, y del 14.8 por ciento considerado en el presupuesto vigente.

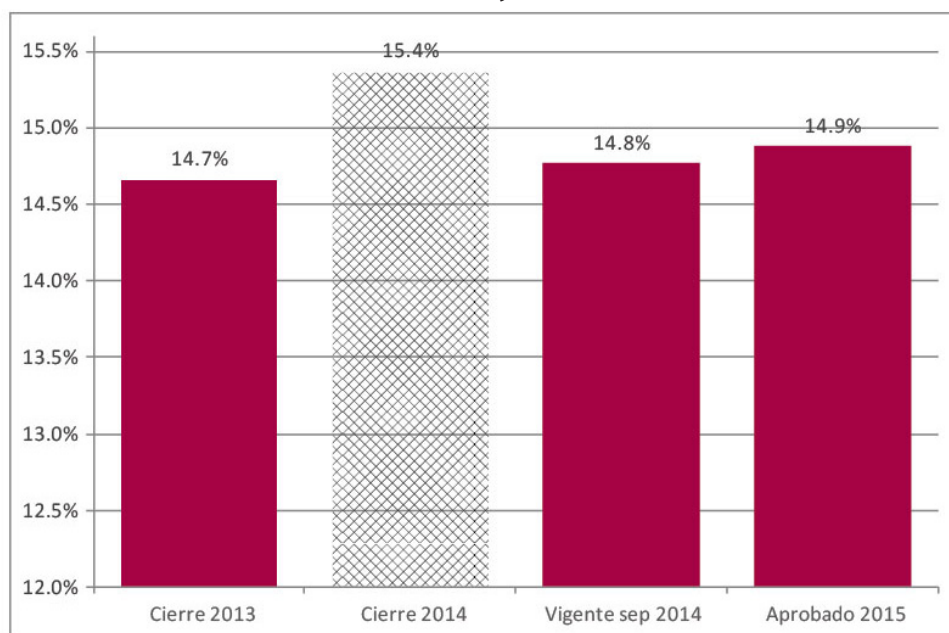
Entre los factores que afectaron los resultados tributarios destacan, de manera preliminar, los siguientes: a) los efectos finales de la reforma tributaria de 2013; b) la disminución en la velocidad del consumo individual, cuyo crecimiento se estima cierre en un 3.9 por ciento, monto similar al observado en 2013 (3.8 por ciento) y menor al 4.6 por ciento de 2012; c) y la pérdida de dinamismo de la economía en los últimos años, debido a que en 2014 se espera un crecimiento del 4.0 por ciento en términos del PIB, por debajo del 4.6, el 4.9 y el 5.7 por ciento de 2013, 2012 y 2011, respectivamente.

Lamentablemente, la carencia efectiva de información por parte del Ministerio

de Hacienda de Nicaragua hace que en la práctica sea imposible evaluar de manera apropiada los rubros y las causas de las variaciones observadas en los impuestos. De esa cuenta, la tarea deberá emprenderse en los meses próximos.

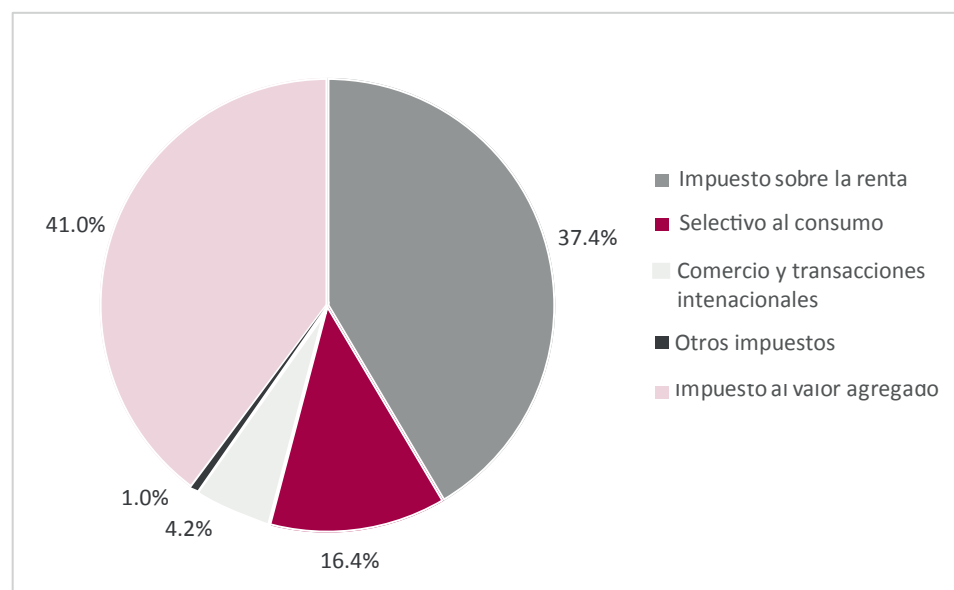
En la estructura de los ingresos tributarios, el IVA es el impuesto de mayor recaudación; se estima que representó el 41.0 por ciento de participación en la estructura tributaria. El segundo en importancia es el impuesto sobre la renta (IR) que, para 2014, tuvo un aporte estimado del 37.4 por ciento de la recaudación; mientras, el último pilar de la estructura tributaria nicaragüense son los impuestos selectivos al consumo, los cuales alcanzaron un porcentaje de participación del 16.4.

Gráfica NI-1
Carga tributaria efectiva en 2013 y 2014; comparación con presupuestos de 2014 y 2015



Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Nicaragua.

Gráfica NI-2
Estructura de la recaudación tributaria 2014 (Porcentajes del total)



Fuente: Icefi, con base en cifras del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Nicaragua.

Gasto Público

De acuerdo con el Banco Central, los gastos totales de Nicaragua reportaron un aumento del 17.5 por ciento, liderado por un incremento del 20.4 por ciento en las remuneraciones a los empleados públicos, y del 17.1 por ciento en las compras de bienes y servicios. También, la adquisición de activos no financieros y las transferencias de capital observaron un aumento del 28.0 y el 10.1 por ciento, respectivamente. Los datos muestran un incremento generalizado del gasto, fundamentado en la mayor disponibilidad de recursos obtenidos de fuentes tributarias.

Dado que el presupuesto de gastos vigente a septiembre de 2014 alcanzó los C\$54 771.0 millones, la ejecución presupuestaria reportó un 99.8 por ciento del total, con un tamaño del Gobierno equivalente al 17.8 por ciento del PIB. Los resultados observados muestran que 2014 tuvo el primer resultado deficitario, luego de dos años de superávit fiscal (incluyendo las donaciones). El monto del déficit se estima en C\$953.2 millones, un 0.3 por ciento del PIB, cifra inferior al 0.8 por ciento que había sido considerado en el presupuesto vigente a septiembre de 2014.

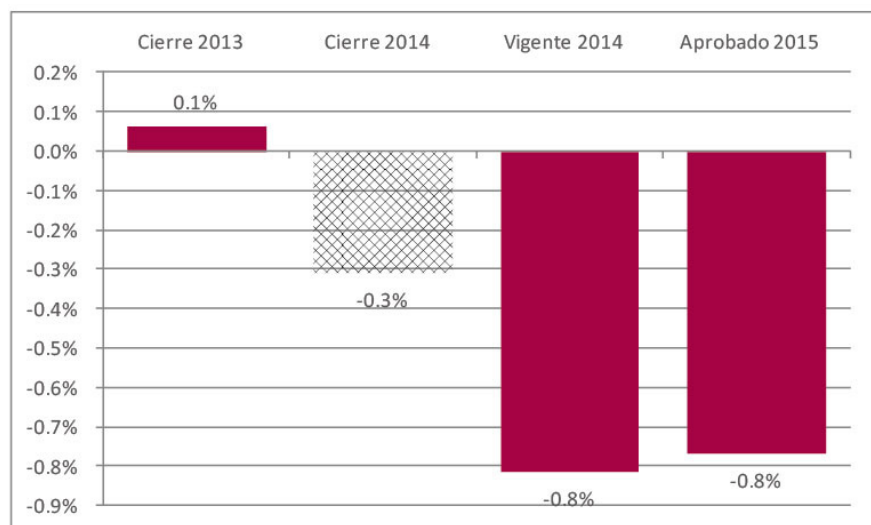
Los resultados obtenidos —aunque continúan manifestando un déficit fiscal pequeño y dan la idea

Tabla NI-1
Ejecución presupuestaria durante
los ejercicios fiscales de 2013 y 2014
(En millones de córdobas y porcentajes)

	Cierre 2013	Cierre 2014	Variación interanual
Ingresos totales	46 701.0	53 731.0	15.05%
Ingresos tributarios	40 785.0	47 235.7	15.82%
Otros ingresos	3248.6	3449.0	6.17%
Donaciones externas	2667.4	3046.3	14.21%
Gastos totales	46 524.4	54 684.1	17.54%
Gastos corrientes	32 153.2	37 411.9	16.36%
Remuneraciones	15 203.8	18 305.2	20.40%
Compra de bienes y servicios	6349.5	7432.7	17.06%
Intereses	2519.6	2639.1	4.74%
Transferencias corrientes	8080.3	9035.0	11.82%
Adquisición de activos no financieros	5548.7	7104.3	28.04%
Transferencias de capital	4767.5	5252.6	10.18%
Otros gastos	4055.1	4915.3	21.21%
Déficit presupuestario global c/DE	176.5	-953.2	-640.00%
Déficit presupuestario global c/DE (PIB)	0.1%	-0.3%	-588.76%

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

Gráfica NI-3
Resultado presupuestario a diciembre de 2013 y 2014; comparación con presupuestos de 2014 y 2015



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

de una situación fiscalmente controlada— presentan una tendencia hacia el deterioro, que incluso los técnicos del Ministerio de Hacienda han podido pronosticar en la formulación presupuestaria, lo que podría ser una señal de alerta para los años siguientes.

También es importante recordar que el problema principal de Nicaragua es la escasa transparencia fiscal, que se manifiesta en la imposibilidad real de disponer de datos oficiales que reflejen el comportamiento de la situación financiera del Estado. Esto genera constantes cuestionamientos de la sociedad con respecto a la utilización de recursos públicos y la vigencia de sistemas de tratamiento preferencial.

Deuda pública

De acuerdo con la información disponible en el portal web del Banco Central de Nicaragua, las cifras acerca de la deuda pública del gobierno central habían alcanzado, en noviembre, los C\$93 099.5 millones, monto un 9.8 por ciento superior al cierre de 2013. Este valor representa el 30.3 por ciento del PIB estimado en 2014, así como el 208 por ciento de los ingresos tributarios, porcentaje que se ubica entre los límites recomendados por las instituciones financieras internacionales (IFI). No obstante el desempeño fiscal y los esfuerzos de los

últimos años por reducir la deuda, debe advertirse que los resultados presupuestarios para 2014 y 2015 tienden al déficit creciente, por lo que la necesidad de adquisición de deuda pública podría ir en aumento.

Es preciso indicar que para el análisis de la situación fiscal nicaragüense deben considerarse dos aspectos fundamentales: a) la deuda del sector público total —incluida la del Banco Central y la del resto de instituciones financieras y no financieras— alcanza los C\$153 369.2 millones que, en términos del PIB, equivalen al 49.9 por ciento; b) la preocupación sobre la deuda que Albanisa adquiere. De acuerdo con información obtenida, los saldos a favor de Venezuela alcanzarían los USD2994.8 millones que, ante una eventualidad internacional o financiera, podrían incorporarse a los saldos de la deuda del gobierno central, registrando un aumento adicional de la deuda pública por el orden del 26.0 por ciento del PIB, y que produciría que Nicaragua alcance un nivel de endeudamiento total del 75.9 por ciento del PIB (o del 56.3 del PIB, si solo se considera el valor del endeudamiento del gobierno central).

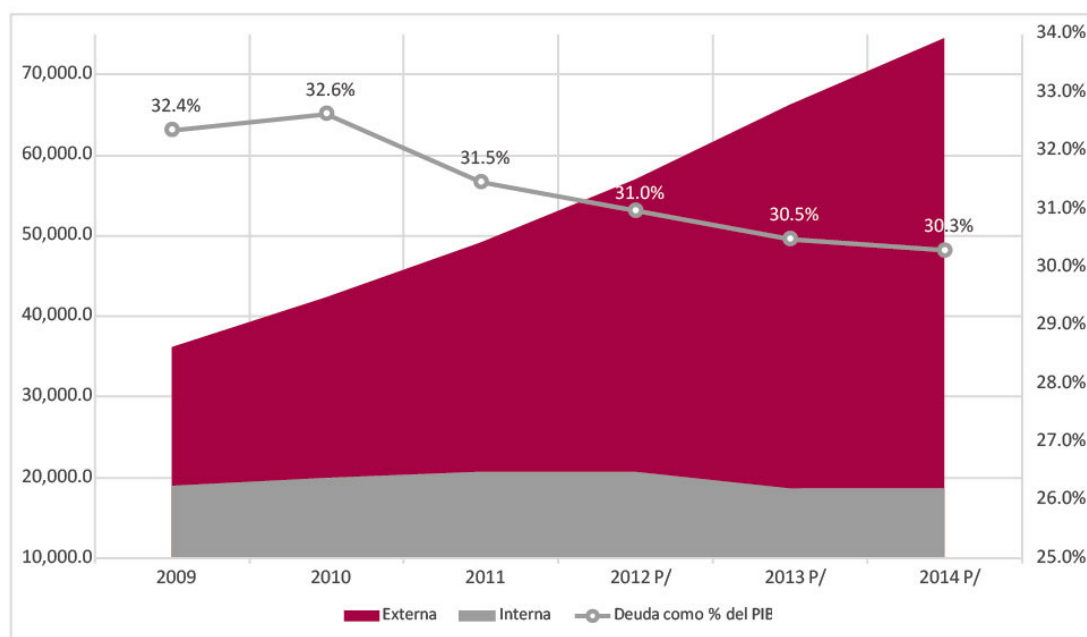
Presupuesto 2015

Según la información que publica el Banco Central de Nicaragua, el presupuesto de gastos para 2015 plantea un incremento del 11.6 por ciento con respecto a los gastos ejecutados, alcanzando un monto de C\$61 035.0 millones, equivalentes al 19.9 por ciento del PIB y superiores al 17.8 por ciento proyectado en 2014.

De acuerdo con el presupuesto, el 75.6 por ciento de los recursos se utilizará para financiar gasto corriente, rubro que manifiesta un crecimiento del 23.4 por ciento en comparación con el pronóstico para 2014. También es necesario destacar que el presupuesto considera que, de los gastos corrientes, un 43.8 por ciento se utilizará en el pago de sueldos y salarios; un 27.8 por ciento se destinará a transferencias, y el 28.4 por ciento restante se empleará en la adquisición de bienes y servicios y en el pago de intereses por deuda.

Con respecto al presupuesto de ingresos, el crecimiento alcanza un 8.7 por ciento; los más representativos son los ingresos tributarios, los cuales, según información publicada, ascenderán a C\$51 218.3 millones; esto significa un aumento del 8.4 por ciento en comparación con 2014. Cabe destacar que los ingresos tributarios en Nicaragua representan, en 2015, el 92.6 por ciento del total de ingresos corrientes, y el 87.7 por ciento del total.

Gráfica NI-4
Estructura de la deuda pública de la administración central
(2009-2014, en millones de córdobas y como porcentaje del PIB)



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

En el presupuesto de ingresos, por su parte, el crecimiento alcanza un 8.7 por ciento; en este caso, se observa un incremento en el renglón de otros ingresos por el orden del 18.6 por ciento, aunque este solo representa el 7.0 por ciento. La diferencia puede explicarse por el aumento de los ingresos no tributarios y las rentas de la propiedad (aunque la información provista por el Banco Central de Nicaragua y la del presupuesto aprobado por el Ministerio de Hacienda no permiten hacer ese tipo de comparaciones). Además, el peso relativo de estos rubros en la estructura de ingresos apenas alcanza el 7.0 por ciento, por lo que dicho aumento resulta marginal.

Los ingresos tributarios aprobados alcanzan la suma de C\$51 218.3 millones, monto superior en C\$3982.5 millones (aunque en términos del PIB ello implique una reducción del 0.5 por ciento, en comparación con lo recaudado hasta diciembre de 2014). Si se toma en cuenta la trayectoria de las variables macroeconómicas prevista por el Ministerio de Hacienda y se considera un nivel de eficiencia constante en la administración tributaria, se estima que la recaudación tributaria podría encontrarse, a finales de 2015, en alrededor de C\$51 086.4 millones. Es decir, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB se ubicarían en alrededor del 14.8 por ciento, con una efectividad de ejecución por el orden del 99.7 por ciento.

Tabla NI-2
Comparación del presupuesto de ingresos y gastos de 2015 con
la ejecución presupuestaria de 2014
(En millones de córdobas)

	Cierre 2013	Cierre 2014	Variación interanual
Ingresos totales	53 731.0	58 392.8	8.68%
Ingresos tributarios	47 235.7	51 218.3	8.43%
Otros ingresos	3449.0	4091.1	18.62%
Donaciones	3046.3	3083.4	1.22%
Gastos totales	54 684.1	61 035.0	11.61%
Gastos corrientes	37 411.9	46 150.2	23.36%
Remuneraciones	18 305.2	20 208.8	10.40%
Compra de bienes y servicios	7432.7	9861.2	32.67%
Intereses	2339.1	3228.3	22.33%
Transferencias	9035.0	12 851.9	42.25%
Déficit presupuestario global c/DE	-953.2	-2642.2	177.20%
Déficit presupuestario global c/DE (PIB)	-0.3%	-0.8%	147.55%

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

Ingresos Tributarios

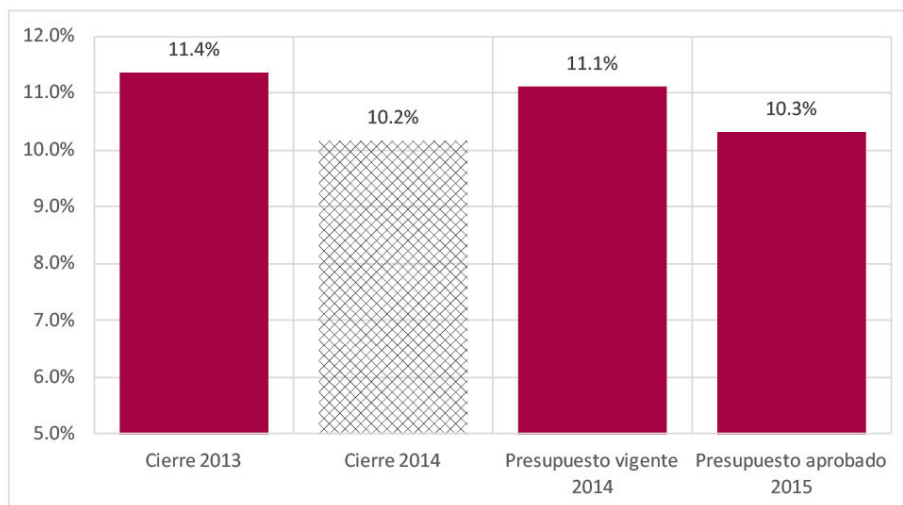
De acuerdo con el balance fiscal de 2014 presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los ingresos tributarios recaudados durante 2014 alcanzaron un monto de B/.4826.4 millones, cifra que equivale a una ejecución del presupuesto de 91.6 por ciento, e inferior en un 0.4 por ciento a lo recaudado durante 2013.

Al considerar el PIB estimado para 2014, la carga tributaria del gobierno central al cierre del año representaba un 10.2 por ciento, inferior al 11.4 por ciento obtenido en 2013 y cerca del 1 por ciento por debajo de la meta planteada en el presupuesto general de la nación. El monto no recaudado equivale a B/.445.3 millones.

Entre los factores que afectaron los resultados tributarios obtenidos se puede mencionar, de manera preliminar, los siguientes: a) la existencia de problemas estructurales en la Dirección General de Impuestos (DGI) que, de acuerdo con declaraciones del ministro de Economía y Finanzas, Dulcideo de La Guardia, «perdió su capacidad de fiscalizar y cobrar los impuestos»; y b) la disminución de la velocidad de crecimiento de las importaciones, las cuales registraron un incremento del 6 por ciento, luego de promediar un 10 por ciento en los años anteriores.

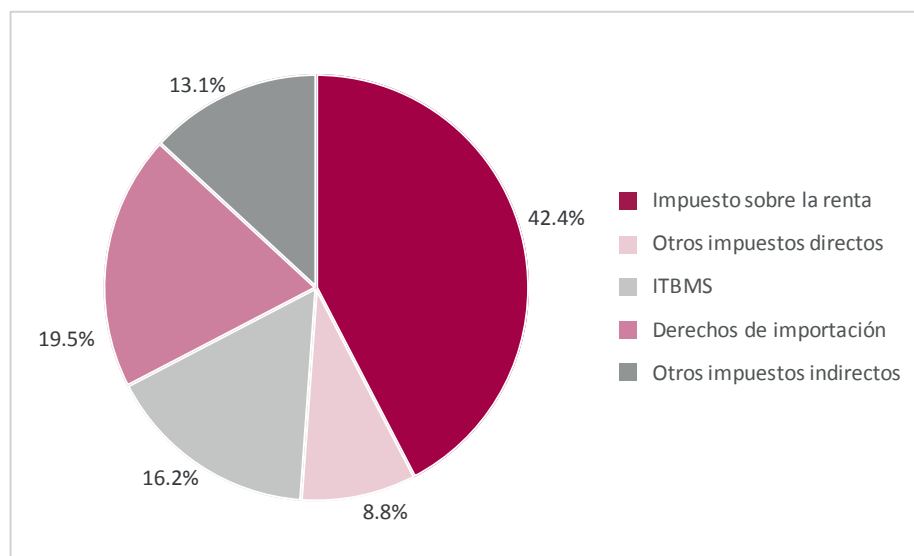
En la estructura de los ingresos tributarios, el impuesto sobre la renta (ISR) fue el que más aportó a las arcas del Estado, al sumar B/.2045.3 millones (un 42.4 por ciento del total). Pese a ello, este impuesto manifestó una contracción del 9.0 por ciento con respecto a lo recaudado en 2013. Cabe asociar esta situación con los ya referidos

Gráfica PA-1
Carga tributaria de 2013-2014 y presupuestos de 2014 y 2015



Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF e INEC.

Gráfica PA-2
Estructura de recaudación tributaria de 2014
(Porcentaje del total)



Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF e INEC.

problemas estructurales de la DGI. Los derechos arancelarios a la importación son el segundo tributo con mayor aporte a las arcas del Estado, al recaudar B/.941.7 millones, lo que representa un 19.5 por ciento del total. Vale la pena destacar que el Estado panameño obtiene buena parte de sus ingresos de sus empresas públicas e instituciones descentralizadas, lo cual hace que los ingresos del gobierno central representen solo alrededor del 55 por ciento del total del gobierno general.

Gasto Público

Según el reporte preliminar del MEF, la ejecución de los gastos totales del gobierno central tuvo un aumento del 6 por ciento, en comparación con 2013. Este incremento del gasto total se caracterizó por un aumento del gasto corriente por el orden del 14.8 por ciento, con respecto a 2013. Ello, en contraposición de la contracción del 5.1 por ciento en los gastos de capital, relacionada con la culminación de obras públicas en el país.

Vale la pena destacar que durante el año existió una transición de gobierno que se destacó por el hecho de que las nuevas autoridades iniciaron la ejecución de un plan de ajuste del gasto a partir del último trimestre. Esta iniciativa ha tenido el propósito de contener el incremento del gasto público, especialmente el relacionado con la contratación de nuevos funcionarios.

Estas medidas no impidieron, sin embargo, que al cierre del ejercicio fiscal el gasto relacionado con la contratación de servicios personales aumentara en un 12.2 por ciento, mientras que el vinculado con la contratación de bienes y servicios lo hiciera en un 16.7 por ciento, en comparación con lo devengado el año anterior.

El presupuesto de gastos vigente al cierre de 2014 ascendía a B/.9829.6 millones, de los cuales, de acuerdo con las cifras presentadas por el MEF, fueron ejecutados B/.9132.0 millones. Es decir, una ejecución del 92.9 por ciento del total, equivalente al 19.2 por ciento del PIB.

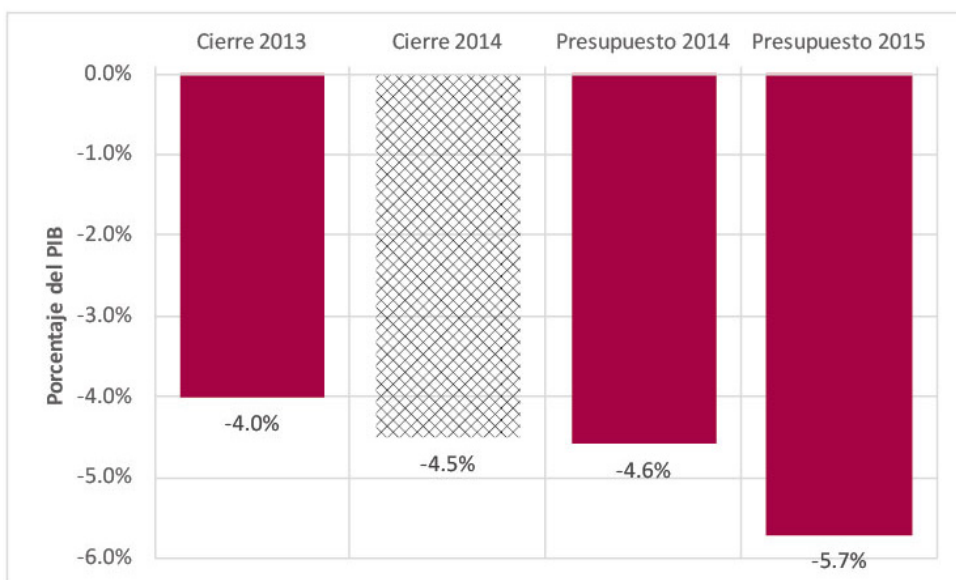
Las estimaciones preliminares del MEF registran un resultado deficitario del gobierno central al cierre de 2014, por el orden de B/.2152.6 millones, equivalentes a un 4.5 por ciento del PIB (porcentaje superior al 4.0 por ciento observado en 2013 y muy cercano a la meta presupuestaria del 4.6 por ciento).

Tabla PA-1
Balance fiscal del gobierno central acumulado a diciembre de 2013-2014*
y porcentaje de ejecución devengado del presupuesto vigente
(En millones de balboas y porcentajes)

	Cierre 2013	Devengado 2014	Variación 2013-2014	Porcentaje de ejecución 2014
Ingresos totales	6924.1	6979.5	0.8%	91.1%
Ingresos corrientes	6796.5	6923.4	1.9%	93.2%
Tributarios	4859.3	4826.4	-0.7%	91.6%
No tributarios	1937.2	2097.1	8.3%	103.4%
Ingresos de capital	114.3	54.0	-52.8%	23.1%
Gastos totales	8613.9	9132.0	6.0%	92.9%
Gastos corrientes	4798.0	5508.9	14.8%	97.9%
Servicios personales	1761.2	1976.1	12.2%	89.5%
Bienes y servicios	513.9	600.0	16.7%	
Transferencias	1528.5	1892.9	23.8%	111.0%
Intereses de la deuda	822.1	837.6	1.9%	80.5%
Gastos de capital	3815.9	3623.1	-5.1%	86.2%
Balance en cuenta corriente	1998.5	1414.5	-29.2%	78.6%
Balance primario	-867.7	-1314.9	51.5%	116.3%
Balance presupuestal	-1689.8	-2152.6	27.4%	99.1%

Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF e INEC.

Gráfica PA-3
Resultado presupuestario a diciembre de 2013-2014
y presupuesto para 2015



Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF e INEC.

Deuda pública

De acuerdo con los informes preliminares del MEF que abarcan hasta diciembre de 2014, la deuda pública del gobierno central panameño creció un 16.2 por ciento con respecto al cierre del año anterior, alcanzando un monto de B/.18 230.9 millones. Este valor representa el 38.1 por ciento del PIB estimado para 2014, así como un 377 por ciento de los ingresos tributarios. Este último porcentaje se encuentra muy por encima del 250 por ciento recomendado por las instituciones financieras internacionales (IFI), aun cuando debe recordarse que Panamá tiene la ventaja de percibir ingresos no tributarios en cantidades considerables.

Afortunadamente, debido al aumento sostenido del PIB del país, la tendencia del nivel de endeudamiento global como porcentaje del PIB mantiene variaciones no mayores al 1.0

por ciento en los últimos cinco años, por lo que puede suponerse cierta estabilidad en su manejo. Sin embargo, es preciso que las autoridades centrales tomen con precaución este valor debido a que, según las proyecciones para los próximos años, el ritmo de crecimiento continuará disminuyendo. En tal sentido, si el ritmo de endeudamiento se mantiene similar podría producir una crisis de solvencia y liquidez en el futuro.

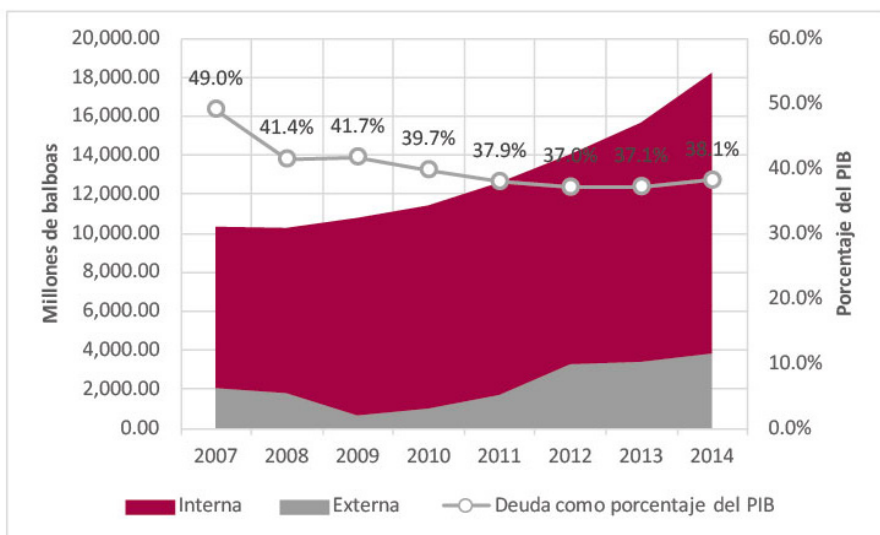
Presupuesto 2015

En comparación con el presupuesto aprobado para 2014, el de 2015 presenta un aumento del 6.5 por ciento en sus gastos totales, así como una reducción del 1.7 por ciento en sus ingresos totales.

Sin embargo, al hacer la comparación con respecto a lo ejecutado durante 2014, el presupuesto de 2015 plantea un aumento del 7.6 por ciento en los ingresos totales, muy por encima del crecimiento reportado en el primero de los años mencionados, cuando solo se logró un crecimiento recaudatorio del 0.8 por ciento.

Si se observa la trayectoria de las variables macroeconómicas prevista por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), y se considera un nivel de eficiencia constante en la administración tributaria, se estima que la recaudación final de 2015 podría ubicarse en alrededor de B/.5000.0 millones (9.6 por ciento del PIB), cerca de B/.400.0 millones por debajo de lo previsto en el presupuesto del año en curso. Pese a ello, cabe indicar que la estimación preliminar del Icefi no incluye los potenciales efectos de las mejoras en la eficiencia recaudatoria por parte de la DGI, así como el impacto que pueda causar sobre varios tributos la reducción de los precios internacionales del petróleo.

Gráfica PA-4
Estructura de la deuda pública de la administración central (2009-2014,
en millones de balboas y como porcentaje del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF e INEC.

Tabla PA-2
Presupuestos de la administración central:
ejecutado en 2014 y votado en 2015
(En millones de balboas)

	Cierre 2014	Presupuesto 2015	Porcentaje de variación
Ingresos totales	6979.5	7507.0	7.6%
Ingresos corrientes	6923.4	7316.7	5.7%
Tributarios	4826.4	5423.9	12.4%
No tributarios	2097.1	1826.9	-12.9%
Ingresos de capital	54.0	190.4	252.6%
Gastos totales	9132.0	10 506.0	15.0%
Gastos corrientes	5508.9	6625.7	20.3%
Gastos de operación	2576.1	3174.2	23.2%
Transferencias	1892.9	2176.9	15.0%
Intereses de la deuda	837.6	1274.4	52.2%
Gastos de capital	3623.1	3880.3	7.1%
Balance en cuenta corriente	1414.5	690.9	-80.9%
Balance primario	-1314.9	-1724.5	-221.9%
Balance presupuestal	-2152.6	-2999.0	128.1%
Porcentaje del PIB	-4.5%	-5.7%	26.7%

Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF e INEC.

Por su parte, la estimación de gastos contenida en el presupuesto de 2015 plantea un aumento del 15.0 por ciento con respecto al monto ejecutado el año anterior. Destacan los gastos corrientes, los cuales representan el 63.1 por ciento del total de gastos previstos y manifiestan un aumento del 20.3 por ciento en comparación con el período anterior.

Por su parte, los gastos de capital consideran un aumento del 7.1 por ciento en comparación con la ejecución de 2014; sin embargo, es importante recordar que el último año únicamente se ejecutó un 86.5 por ciento de ellos. De acuerdo con declaraciones del MEF, el proyecto incluye recursos para la construcción de institutos superiores, escuelas medias, hospitales, acueductos, unidades básicas sanitarias, carreteras y sistemas de riego, inversiones que forman parte de los programas que la nueva administración gubernamental busca impulsar para mejorar la calidad de vida de los panameños.

Es difícil dilucidar cuál es la meta del déficit panameño en el presupuesto de 2015 debido a que el monto de este no se encuentra establecido con claridad; sin embargo, por medio de una aproximación al considerar los recursos netos del crédito público que serán necesarios para financiar el presupuesto, así como por la diferencia entre ingresos y gastos esperados, se puede estimar que el déficit será de B/.2999.0 millones, equivalentes al 5.7 por ciento del PIB, por encima de lo experimentado en 2014.

Es importante destacar que la nueva administración se ha propuesto mejorar el manejo de las finanzas públicas del Estado, para lo cual busca cumplir con lo estipulado en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, aprobada en 2008, que contiene lineamientos que buscan transparentar y poner disciplina en la ejecución de los recursos estatales. No obstante, esta ley únicamente contiene indicadores meta para el sector público no financiero, lo que hace que el manejo de las finanzas del gobierno central siga sin tener objetivos claros.