



# PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA

Por una política fiscal para  
la democracia y el desarrollo

Abril 2017

icefi.org

No. 08 Año 4



ISBN: 978-9929-674-42-4



9 789929 674424

**Cifras al cierre de 2015 y 2016,  
comparadas con el presupuesto aprobado 2017**



Reserva la fecha

# VI ENCUENTRO INTERNACIONAL

Hacia una nueva agenda  
de política fiscal

**31 DE AGOSTO Y  
1 DE SEPTIEMBRE DE 2017  
SAN SALVADOR**

[www.icefi.org](http://www.icefi.org)

# CRÉDITOS



## PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA

Cifras al cierre de 2015 y 2016, comparadas con el presupuesto aprobado 2017

### Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig  
Director ejecutivo, Icefi

### Coordinación

Abelardo Medina Bermejo  
Coordinador del área de Análisis  
Macrofiscal, Icefi

### Investigación y redacción área de Análisis Macrofiscal del Icefi

Abelardo Medina Bermejo  
Coordinador

Juan José Urbina Membreño  
Economista de país, Honduras, Icefi

Sucely Donis  
Economista investigadora

### Colaboración especial

José Ricardo Barrientos  
Coordinador del área de Acción  
Política, Icefi

Ricardo Castaneda Ancheta  
Economista de país, El Salvador,  
Icefi

Hugo Noé Pino  
Economista de país, Honduras, Icefi

Mauricio Garita Gutiérrez  
Coordinador del área de  
Relaciones Académicas, Icefi

### Producción editorial

Diana De León Dardón  
Coordinadora de Comunicación,

Mónica Juárez  
Asistente de Comunicación

### Edición

Isabel Aguilar Umaña

### Diseño y diagramación

Duare Pinto 

### Ilustración de portada

Pablo Piloña

### Fotografías interiores

Shutterstock

### Administración

Iliana Peña de Barrientos  
Coordinadora de Desarrollo  
Institucional, Icefi



© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales - 12 avenida 14-41, Zona 10,

Colonia Oakland, Guatemala, Centroamérica PBX: (502) 2505-6363 [www.icefi.org](http://www.icefi.org)

Con el apoyo  
financiero de:



ISBN: 978-9929-674-42-4

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

Cualquier reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: [comunicacion.icefi@icefi.org](mailto:comunicacion.icefi@icefi.org) e [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en: [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

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](mailto:info@icefi.org).

## CONTENIDO

**12 III. Panorama fiscal 2016 y perspectivas 2017 en la región centroamericana: sostenibilidad fiscal como propósito principal**

- 13 1. La carga tributaria aumentó en todos los países de la región  
 17 2. El tamaño y la ejecución del gasto público siguieron desviándose de su propósito de alcanzar el bienestar social  
 20 3. El déficit fiscal se contrajo como resultado del ajuste fiscal  
 22 4. El cociente deuda/PIB como regla fiscal para las finanzas públicas regionales

**26 IV. La situación macrofiscal en los países de la región, capítulos nacionales**

26

**1. COSTA RICA: Viraje fiscal obligado**

- a. Ingresos públicos  
 b. Gasto público y situación financiera general  
 c. Deuda pública  
 d. Presupuesto 2017  
 e. Transparencia fiscal



36

**2. EL SALVADOR: En medio del laberinto**

- a. Ingresos públicos  
 b. Gasto público y situación financiera general  
 c. Deuda pública  
 d. Presupuesto 2017  
 e. Transparencia fiscal



49

**3. GUATEMALA: Incapacidad de atender necesidades**

- a. Ingresos públicos  
 b. Gasto público y situación financiera general  
 c. Deuda pública  
 d. Presupuesto 2017  
 e. Transparencia fiscal



60

**4. HONDURAS: Lo importante es el ajuste fiscal**

- a. Ingresos públicos  
 b. Gasto público y situación financiera general  
 c. Deuda pública  
 d. Presupuesto 2017  
 e. Transparencia fiscal

**03 NOTA DEL DIRECTOR**

**04 I. La economía regional:**  
El triángulo norte parece estar perdiendo dinamismo

**08 II. Centroamérica:**  
La necesidad de una transformación fiscal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

**Para descargar los perfiles de cada país visite [www.icefi.org](http://www.icefi.org)**



71

**5. NICARAGUA: ¿A flote por el salvavidas prestado?**

- a. Ingresos públicos  
 b. Gasto público y situación financiera general  
 c. Deuda pública  
 d. Presupuesto 2017  
 e. Transparencia fiscal



81

**6. PANAMÁ: Crecimiento opacado por la corrupción**

- a. Ingresos públicos  
 b. Gasto público y situación financiera general  
 c. Deuda pública  
 d. Presupuesto 2017  
 e. Transparencia fiscal

**90 Anexo 1.** Estadísticas de macrovariables seleccionadas de Centroamérica, 2014-2017

**91 Anexo 2.** Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para los países de Centroamérica, cifras disponibles

## NOTA DEL DIRECTOR

**En septiembre de 2017 se cumplirá el segundo año desde que los Estados centroamericanos se comprometieron a trabajar para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS 2030). Estos nuevos derroteros mundiales incluyen, entre otros, la erradicación de la pobreza extrema, la lucha contra la desigualdad — económica, de género y social—, y un particular esfuerzo por proteger y restablecer ecosistemas, al tiempo en que se promueven ciudades y asentamientos humanos inclusivos y sostenibles.**

Estas ambiciosas metas complementan los planes de desarrollo y de gobierno de cada país. Sin embargo, la situación de las finanzas públicas recogida en esta octava edición de Perfiles Macrofiscales de Centroamérica, alerta sobre la dificultad de cumplir la agenda ODS 2030 sin hacer cambios substanciales en la política fiscal.

En 2017, la carga tributaria regional apenas llegará a representar el 13.9% del PIB, con una ligera caída con respecto a 2016, mientras la productividad del Impuesto al Valor Agregado, por ejemplo, se mantiene constante en torno al 43.5%. El gasto público, que representará en promedio el 18.6% del PIB, continuará siendo insuficiente para cerrar brechas de atención a la ciudadanía, y se enfrentará a medidas de contención cuyo objetivo es frenar el déficit fiscal y el crecimiento de la deuda pública. A pesar de los esfuerzos por reducir la deuda pública, las principales calificadoras de riesgo a nivel internacional, con excepción de Nicaragua y Panamá, han mantenido o reducido la calificación de los países centroamericanos, señalando los problemas crónicos que afronta la fiscalidad centroamericana y que requieren de cambios estructurales.

Contar con Estados que se han comprometido con la agenda

ODS 2030 fue una buena noticia en 2015. Ahora toca plantear una agenda fiscal integral que permita su cumplimiento por medio de una mayor transparencia fiscal; mejores vínculos entre la planificación, la ejecución del gasto público y su posterior evaluación de impacto y resultados en la búsqueda de universalización y calidad de los bienes y servicios públicos. Por el lado de los ingresos tributarios, se requiere una mejora sostenida y significativa de estos, fortaleciendo las administraciones tributarias, aumentando el número de contribuyentes, disminuyendo la evasión, elusión y el contrabando; eliminando privilegios fiscales y avanzando hacia una imposición tributaria más justa, basada en principios de equidad horizontal (a igual ingreso, igual impuesto) y vertical (a mayor ingreso, mayor impuesto).

En definitiva la tarea de poner en marcha una política fiscal encaminada a extender el desarrollo y garantizar la democracia, obliga a la sociedad centroamericana —partidos políticos, gobernantes, empresarios, trabajadores y ciudadanía en general— a lograr un acuerdo político de amplitud y legitimidad tal que el bien colectivo logre imponerse a los miopes intereses gremiales que hasta ahora han dominado la agenda legislativa y gubernamental en la mayor parte de Centroamérica.



# I.

## LA ECONOMÍA REGIONAL: El triángulo norte parece estar perdiendo dinamismo

Todos los organismos internacionales coinciden en sus pronósticos de crecimiento económico al señalar que las economías de la región, a diferencia de las de Sudamérica, experimentarán tasas de crecimiento relativamente dinámicas, motivadas principalmente por la expansión económica de los Estados Unidos y por la recuperación de los precios de algunos de los *commodities* vinculados con ellas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), en sus *Perspectivas de la economía mundial* (2016), estima que el PIB de América Latina y el Caribe experimentará una contracción del 0.6% en 2016, aun cuando espera una recuperación por el orden del 1.6% para 2017, mientras prevé que las economías de Centroamérica crezcan alrededor del 3.9 y el 4.0%, en 2016 y 2017, respectivamente. Estos valores también han sido validados por las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) contenidas en *Centroamérica* y

*República Dominicana: Evolución económica en 2015 y perspectivas para 2016*. Por su parte, el Banco Mundial, en su documento *Global Economic Prospects* (2017), aun cuando considera un comportamiento muy similar, estima crecimientos del 3.8% para 2016 y del 4.0% para 2017.

El Banco Mundial sugiere que las mayores tasas de crecimiento regional las seguirá experimentando Panamá, aunque ligeramente por debajo de las observadas en los períodos previos, cuando alcanzó el 6.6% (2013), el 6.1% (2014) y el 5.8% (2015); los valores esperados para 2016 y 2017 son del 5.4 y el 5.7%, respectivamente. Le sigue Nicaragua que, conforme la estimación del Banco Mundial, reportará crecimiento del 4.5% tanto para 2016 como para 2017; y Costa Rica, que continúa su ritmo de recuperación económica, luego de algunos años de bajo crecimiento, y registrará, conforme las estimaciones realizadas, tasas del 4.3 y el 4.1%, respectivamente.

Los países con menores dinámicas esperadas son los países del triángulo norte de la región, lo cual sugiere la necesidad de discutir y evaluar con mayor detenimiento la matriz productiva y la participación del sector público en ella. El común denominador de los tres países es un proceso de contracción muy severa del tamaño del Gobierno en la economía, con el fin de evitar el crecimiento del déficit fiscal y de la deuda pública, pero que puede haber producido un frenazo económico que no solo atenta contra el bienestar social, sino incluso va contra las capacidades productivas de los Estados.

La estimación sugiere que Honduras reportará un crecimiento del 3.7% para ambos años, mientras que Guatemala se ubicará entre un 2.9% en 2016 y un 3.4% en 2017; y El Salvador reportará un 2.2% en 2016 y un 2.3% el siguiente año.

Los pronósticos del FMI y de la Cepal son relativamente similares a los del Banco Mundial, por lo que

**Centroamérica: tasas de crecimiento económico entre 2013 y 2015, y pronóstico para 2016 y 2017**

País o región	2013	2014	2015	Proyecciones según					
				Banco Mundial (Enero 2017)		Cepal (Octubre 2016)		FMI (Octubre 2016)	
				2016	2017	2016	2017	2016	2017
Centroamérica	3.5	3.7	4.1	3.8	4.0	3.9	4.0	3.9	4.0
Costa Rica	1.8	3.0	3.7	4.3	4.1	4.2	4.3	4.3	4.3
El Salvador	1.8	1.4	2.5	2.2	2.3	2.2	2.4	2.4	2.4
Guatemala	3.7	4.2	4.1	2.9	3.4	3.3	3.8	3.5	3.8
Honduras	2.8	3.1	3.6	3.7	3.7	3.5	3.7	3.6	3.7
Nicaragua	4.5	4.6	4.9	4.5	4.5	4.5	4.3	4.5	4.3
Panamá	6.6	6.1	5.8	5.4	5.7	5.4	5.8	5.2	5.8

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales, Banco Mundial, Cepal y FMI.

prácticamente existe un acuerdo en las perspectivas de crecimiento económico de la región.

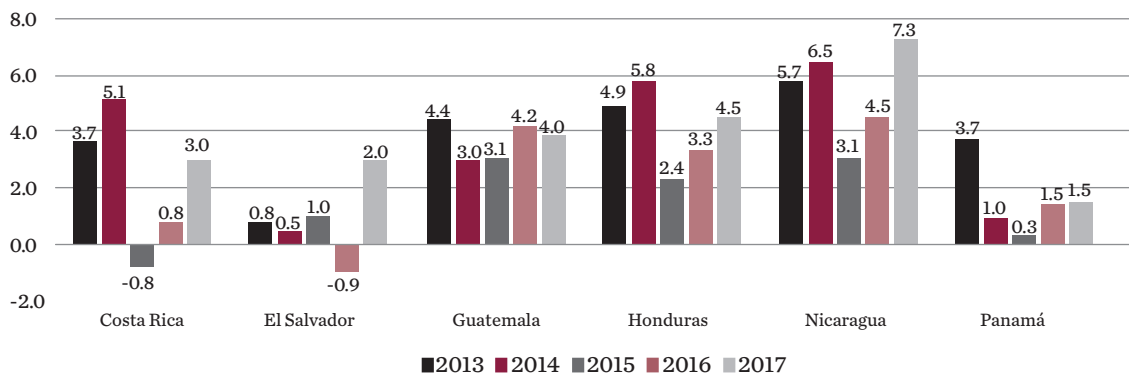
El crecimiento económico regional, aun con sus diferencias específicas, será acompañado por bajos niveles inflacionarios, producidos por la disciplina monetaria de los países de la región —salvo El Salvador y Panamá, que utilizan el dólar de los Estados Unidos como moneda de intercambio— y, además, por el

mantenimiento de bajos precios internacionales de algunos de los insumos fundamentales como el petróleo y otros *commodities* de interés regional.

Las proyecciones del FMI (2016) muestran que Nicaragua reportará inflación del 4.5% en 2016 y una expectativa del 7.3% en 2017. Los valores de la inflación nicaragüense son relativamente acordes con la inflación subyacente en ese país; sin embargo, esto

debe evaluarse apropiadamente para evitar que la laxitud de los controles monetarios produzca un aumento acelerado de precios que impacte al país en el mediano plazo. Por su parte, el FMI estima que Guatemala mantendrá bajo control el incremento de precios, el cual se ubicará en alrededor del 4.0% en 2017, en total convergencia con la historia moderna del país. Además, y posiblemente como consecuencia de la depreciación monetaria que ha experimentado

**Centroamérica: comportamiento de la inflación (2013-2017)**



Fuente: Icefi, con base en World Economic Outlook *database*, FMI, octubre de 2016.

Honduras en los últimos dos años, se estima que la inflación tendrá un repunte, hasta ubicarse en el 4.5% en 2017.

Por su parte, se estima que Costa Rica —luego de experimentar una deflación en 2015 del 0.8% como resultado del efecto final de la reducción de los precios internacionales de los carburantes— recuperará su dinámica inflacionaria, acorde con un tipo de cambio relativamente constante en el corto plazo. De esa cuenta, se espera que el crecimiento de precios reporte, en 2017, un 3.0%.

Finalmente, para Panamá y El Salvador, que tradicionalmente registran bajas tasas de inflación, el FMI estima inflaciones del 1.5 y el 2.0%, respectivamente, lo cual está acorde con el comportamiento de los precios internacionales. No obstante, el crecimiento esperado para El Salvador parece ser poco convergente para su historia reciente, por lo que habrá que revisar las estimaciones del FMI

con mayor detalle en los próximos meses.

En materia de comercio exterior, los países centroamericanos han soportado reducciones de los precios internacionales de algunos de sus principales productos de exportación, especialmente aquellos vinculados con la explotación directa del agro (entre ellos, el café, azúcar y aceite de palma). Por su parte, los países con yacimientos de minerales también seguirán observando una disminución de las exportaciones como consecuencia de la baja en los precios internacionales del oro y la plata. Afortunadamente, la reducción de los precios internacionales del petróleo ha impedido un deterioro de los términos de intercambio y de la balanza comercial.

De acuerdo con la Cepal, y aun cuando la región centroamericana experimenta un alto grado de heterogeneidad, la mayor parte de los países ha reflejado en los últimos años un desempeño negativo de

las exportaciones nacionales, en especial debido a la reducción de los precios de las materias primas. Afortunadamente, las manufacturas de las zonas francas y regímenes especiales, como consecuencia de un aumento en la demanda de los Estados Unidos, permitieron compensar de manera parcial esta caída.

No obstante, los pronósticos del FMI sugieren una recuperación de la capacidad exportadora de Costa Rica que, luego de reportar un 1.9% de crecimiento en 2015, espera incrementos por el orden del 7.2 y el 7.3% en 2016 y 2017, respectivamente. Similar dinámica se espera para Panamá que, tras un incremento de solo el 2.6% en 2015, aumentará sus exportaciones en un 6.4% (2016) y un 11.8% (2017).

Por su parte, Guatemala, posiblemente influenciada por la reducción del tipo de cambio promedio nominal y la potencial pérdida de competitividad de sus exportaciones, experimentará

### Centroamérica: comportamiento de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios (2013-2017<sup>py</sup>)

País	Exportaciones					Importaciones				
	2013	2014	2015	2016 <sup>py</sup>	2017 <sup>py</sup>	2013	2014	2015	2016 <sup>py</sup>	2017 <sup>py</sup>
Costa Rica	2.2	3.1	1.9	7.2	7.3	1.1	6.2	4.4	5.3	8.0
El Salvador	6.1	-0.5	2.9	7.7	5.1	5.3	0.0	8.2	4.8	5.8
Guatemala	5.6	6.3	3.6	2.7	3.5	5.2	7.8	15.1	7.1	4.1
Honduras	-2.5	2.0	2.6	6.3	4.7	-1.8	3.9	9.7	4.0	4.0
Nicaragua	3.4	6.4	-1.8	-0.2	3.4	1.5	2.9	11.7	4.1	4.4
Panamá	4.2	5.2	2.1	6.4	11.8	6.7	8.3	5.9	5.4	3.0

py= proyección

Fuente: Icefi, con base en World Economic Outlook *database*, FMI, octubre de 2016.



crecimientos de solo el 2.7 y el 3.5%, para los mismos años señalados.

En materia de importaciones, parece ser que Costa Rica está recuperando su dinámica y, conforme a las estimaciones del FMI, reportará aumentos del 5.3 y el 8.0%, lo cual también puede estar asociado con el hecho de que esta nación centroamericana no ha implementado un programa de ajuste fiscal drástico que tienda a contraer en extremo el tamaño del Gobierno.

Llaman la atención los pronósticos de crecimiento de las importaciones de algunos países que tuvieron una dinámica significativa hasta 2015. Posiblemente por la reducción de los precios internacionales de algunos *commodities*, los países reportarán un relajamiento en las compras en el exterior. En ese sentido, Guatemala reportará crecimientos de las importaciones del 4.0 y el 4.1% en 2016 y 2017, respectivamente. Se espera que

Honduras, por su parte, obtenga un 4.0% para ambos años, mientras que Nicaragua también reportará un valor ligeramente por encima del 4.0% en el mismo período.

El comportamiento del comercio exterior podría estar vinculado con la trayectoria del tipo de cambio promedio nominal de los últimos tiempos en los países de la región, el cual parece estar razonablemente de acuerdo con los valores de la inflación de años previos.

De acuerdo con la información del Banco Mundial, con excepción de Guatemala —que ha reportado una apreciación del tipo de cambio de alrededor del 3.3% para el período comprendido entre 2013 y 2016, a un ritmo promedio del 0.8% anual, y que de alguna forma implica una pérdida de competitividad de las exportaciones y un relativo abaratamiento de las importaciones—, todos los demás países que utilizan unidades monetarias nacionales han presentado depreciaciones cambiarias similares a la trayectoria inflacionaria.

Esto permite concluir que las autoridades monetarias de estos países han tratado de mantener la capacidad real del tipo de cambio. En ese sentido, Costa Rica presenta una depreciación cambiaria acumulada del 8.8%, exactamente igual al 8.8% de inflación acumulada durante el período; este mismo indicador, para el caso de Honduras, reporta un 13.6%, ligeramente por debajo del 16.4% acumulado por la inflación; Nicaragua acumula una depreciación del 15.7%, también ligeramente por debajo del 19.7% de inflación acumulada.

Guatemala, que manifestó una apreciación del 3.3% acumulado en el tipo de cambio, reportó una inflación acumulada del 14.6%, lo que permite sugerir preliminarmente una apreciación del tipo de cambio real que puede producir un desequilibrio comercial y tener potenciales efectos sobre los flujos financieros a este país.

**Centroamérica: tipo de cambio nominal (2013-2016) (en moneda nacional/USD)**

País	2013	2014	2015	2016	Porcentaje de variación 2016 / 2013	Promedio de variación anual
Costa Rica	500.2	538.7	534.8	544.3	8.8%	2.2%
El Salvador	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0%	0.0%
Guatemala	7.9	7.7	7.7	7.6	-3.3%	-0.8%
Honduras	20.1	20.5	21.8	22.8	13.6%	3.4%
Nicaragua	24.7	26.0	27.1	28.6	15.7%	3.9%
Panamá	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0%	0.0%

Fuente: Icefi, con base en el Global Economic Monitor del Banco Mundial.



## II. CENTROAMÉRICA: La necesidad de una transformación fiscal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Prácticamente todas las constituciones políticas de las naciones democráticas del mundo contemplan como objetivo social fundamental el alcanzar el bien común, el bienestar social, el desarrollo de la población, entre otros. Esto implica que, de alguna manera, todas las acciones del Estado, de sus habitantes y, por supuesto, de los Gobiernos, deben estar encaminadas a alcanzar dicho propósito.

Lamentablemente, ya sea por conflictos internos, guerras regionales, catástrofes, o simplemente por el funcionamiento puro de la economía de mercado, muchas personas en el mundo quedan marginadas de los beneficios que permite la vida en sociedad. Dichas situaciones crean brechas de bienestar entre los valores esperados necesarios para la convivencia en armonía y la situación actual de muchas sociedades en las que prima la marginación, la pobreza, el crimen y muchos otros problemas sociales.

Con el propósito de reducir las brechas que limitan el desarrollo humano, en la conferencia de Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro en 2012, se gestó y aprobó la posibilidad de perseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo propósito es crear un conjunto de objetivos tanto mundiales, regionales, pero principalmente locales, para abordar los desafíos en materia ambiental, política y económica que enfrenta el mundo civilizado actual.

Los ODS constituyen la continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) — pactados en 1990 y cuyas metas no han sido conseguidas en su totalidad—, los cuales contenían fundamentalmente el intento de resolver problemas de corte social y económico. Por ello, los ODS son más comprensivos que los ODM, pues agregan elementos relacionados con la dimensión ambiental y apuntalan los esfuerzos para lograr la igualdad de género.

El propósito de estos compromisos, si logran alcanzarse, es que para 2030, entre otros, las sociedades del mundo hayan erradicado la pobreza extrema; dispongan de un sistema de protección social universal que distribuya de mejor forma la riqueza y el bienestar; alcancen el pleno empleo productivo con base en los criterios de trabajo digno para hombres y mujeres. También se espera el incremento de la productividad agrícola y el acceso equitativo a la tierra.

En cuanto a la igualdad, los ODS plantean poner fin a todas las formas de discriminación contra mujeres y niñas, incluyendo la violencia de género y las prácticas ancestrales impropias, como el matrimonio infantil. En lo ambiental, el nuevo acuerdo mundial sobre desarrollo persigue asegurar la protección y restablecimiento de ecosistemas (bosques, montañas, humedales, ríos y lagos, por ejemplo), mientras se promueven infraestructuras resilientes y de calidad que

**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

Objetivo	Descripción
1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
5	Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas
6	Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
9	Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
10	Reducir la desigualdad en y entre los países
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
14	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
17	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

Fuente: Icefi, con base en Asamblea General de las Naciones Unidas (2014). *Informe del grupo de trabajo abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. A/68/970.

permitan que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos y sostenibles.

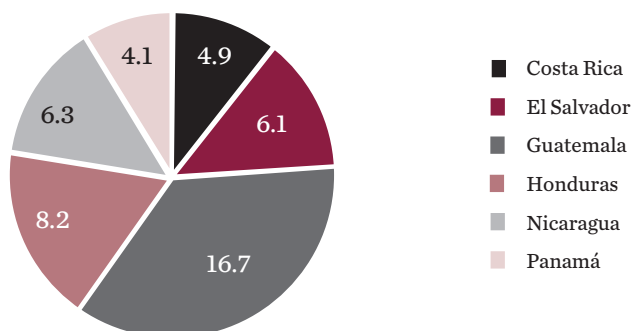
Obviamente, los propósitos de los ODS son elogiados; sin embargo, para poder avanzar en su

atención y potencial concreción, se requieren transformaciones socioeconómicas y, sobre todo, una modernización de las políticas públicas en materia fiscal, laboral, ambiental, de protección social, entre otros. En última instancia,

se requerirán recursos para financiar los programas que serán indispensables para el efecto.

La región centroamericana —cuya población se estima en 2017 en aproximadamente

**Centroamérica: población total, en millones de habitantes (2016)**



Fuente: Icefi, con base a cifras del FMI.

46.3 millones de habitantes, de los cuales, si se conservan las distribuciones de 2014, el 67.1% proviene del triángulo norte—tiene una enorme cantidad de brechas sociales, económicas, políticas, laborales, ambientales y de género por atender y que se reflejan en muchas dimensiones.

La región es relativamente joven, al disfrutar de una edad mediana de 23.4 años; sin embargo, es importante observar que tanto Costa Rica como Panamá disponen de poblaciones más maduras, al reportar 30.6 y 28.5 años como promedio, respectivamente. En sentido contrario, Guatemala tiene la población más joven de la región, con una edad mediana de 19.5 años.

Los indicadores de los ODS para los países de Centroamérica (véase anexo 2) refieren que la región es profundamente heterogénea, en donde los valores sociales y económicos en general tienen brechas mayores en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, mientras que, dado su nivel de desarrollo, Costa Rica y Panamá presentan mejores

valores, sin que ello indique que no existen espacios de mejora.

Entre los indicadores a evaluar, uno de los más importantes es el nivel de pobreza, en donde Guatemala y Honduras, con niveles cercanos al 60.0% de la población, enfrentan mucho mayores esfuerzos en contraposición a países como Costa Rica y Panamá, que tienen niveles del 20.5 y el 22.1%, respectivamente. El nivel de pobreza extrema o miseria es mayor en Honduras, con un 38.4% de la población, lo que obliga a tomar medidas urgentes en esta nación para mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

Con respecto a los indicadores de salud, la población reporta una tasa de mortalidad infantil de 19.3 por cada mil niños nacidos vivos; se observa que los niveles de mortalidad infantil son mayores en Guatemala y Nicaragua, mientras que Costa Rica refleja solo un 8.4 por cada mil niños nacidos vivos. Por su parte, en materia de desnutrición infantil Guatemala reporta un alarmante 48.0%, lo cual conduce a que el 29.1% de los niños de la región presente esta condición. En sentido contrario,

Costa Rica reporta un nivel de desnutrición de solo el 5.6%, acorde con su nivel de desarrollo humano. Complementariamente, la prevalencia de la desnutrición en general implica al 15.6% de la población en Guatemala, al 16.6% en Nicaragua, y al 12.2% en Honduras, en donde habrá que realizar un mayor esfuerzo para eliminar este flagelo.

En materia de educación, la región presenta un 84.0% de alfabetismo. Destacan Costa Rica y Panamá, que tienen un promedio de alfabetismo del 97.8 y el 95.0%, respectivamente; en sentido contrario, Guatemala refleja niveles de alfabetismo inferiores al 80.0% durante el período en estudio.

En cuanto al objetivo relacionado con el logro de igualdad entre los géneros, cabe señalar que existen diversos indicadores; uno de los que deberá ser objeto de mayor seguimiento es el índice de desigualdad de género propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuya posición más baja para la región la ocupa Guatemala, en el lugar 113, mientras la mejor corresponde a Costa Rica, en el puesto 63.

En cuanto al acceso al agua y a condiciones de saneamiento, todos los países tienen espacios de mejora; sin embargo, parece ser que Nicaragua deberá hacer un mayor esfuerzo debido a que únicamente el 69.0% de la población utiliza o tiene acceso a fuentes mejoradas de agua potable en el sector rural, lo que de alguna forma produce,

además de marginación social, muchas enfermedades y menores posibilidades de desarrollo. Lo mismo sucede en cuanto al acceso a la energía; en este caso, la brecha menor la tiene Costa Rica, dado que el 88.2% de su generación eléctrica deriva de fuentes renovables; en sentido contrario, solamente el 41.5% de la energía de Honduras proviene de este tipo de fuente.

En materia de empleo, el país que según cifras oficiales cuenta con el mayor nivel de desempleo abierto hasta la fecha es Costa Rica, que reporta cerca el 8.2% de la población económicamente activa (PEA) en esta condición. Los otros países con altas tasas de desempleo abierto son Nicaragua y El Salvador, que reportan el 6.9 y el 5.3%, respectivamente. En sentido contrario, los países de la región que muestran menores niveles de desempleo abierto son Guatemala y Honduras, con el 3.1 y el 4.0%, respectivamente. Estos datos, no obstante, son engañosos, dado que Nicaragua, Honduras y Guatemala presentan niveles de empleo informal por encima del 70.0% de la PEA, lo cual redundará de manera directa en la obtención de bajos salarios y, consecuentemente, en precarios niveles de vida. Por su parte, Panamá y Costa Rica tienen menores niveles de informalidad, con 40.4 y 44.0% de la PEA, respectivamente.

El esfuerzo de atención a estos indicadores —que pueden ser

consultados de forma más amplia en el anexo 2— implica un esfuerzo global que promueva una política fiscal que se dedique no solo a garantizar la sostenibilidad de la deuda, sino a privilegiar la suficiencia fiscal por medio de la movilización de recursos para el desarrollo, y que inicie con el combate a la existencia de privilegios fiscales, la defraudación, la evasión tributaria y todas las formas de impunidad en los delitos tributarios.

Sobre el primer elemento, los Estados deberán limitar los privilegios fiscales otorgados a sectores económicos con capacidad de pago, así como calcular el gasto tributario derivado y estudiar y difundir sus beneficios y costos sociales. Asimismo, deberán promover una agenda de reformas a los impuestos sobre la renta y la propiedad, para ir transitando hacia una política tributaria globalmente progresiva.

En lo referente a la impunidad de los delitos tributarios, es preciso reconocer la necesidad de avanzar hacia sistemas tributarios modernos, que enfrenten los problemas de opacidad que derivan de la existencia de la globalización y, especialmente, de los paraísos fiscales en la región. La evidencia indica que los países en desarrollo pierden más recursos por la evasión y elusión fiscal de las empresas, que lo que reciben por ayuda oficial al desarrollo. Esto demuestra que la

falta de una agenda común sobre cooperación internacional en materia tributaria tiene graves costos para el desarrollo.

En el marco de la adopción de los ODS y con el fin de aumentar sus probabilidades de cumplimiento, los países miembro de las Naciones Unidas deben adoptar un convenio internacional contra la evasión y elusión de impuestos que esté acompañado por la creación de un órgano intergubernamental que sea parte de este organismo internacional, para que vele por una tributación más justa, con metas a cumplir y compromisos a ser medidos con cierta periodicidad en el tiempo. En la actualidad, el sistema tributario mundial está diseñado para fomentar el pago de impuestos en los países en los que se encuentran las sedes de las transnacionales, en detrimento de los países en donde se producen las materias primas (y las utilidades), lo que hace imposible suponer avances globales en el desarrollo y la democratización.

Los ciudadanos de Centroamérica deben exigir a sus gobernantes el cumplimiento de los ODS pero, a la vez, deben comprender que dicho cumplimiento dependerá de pactos fiscales que permitan movilizar recursos nuevos, transparentar la política fiscal (ingresos y gastos públicos) e impulsar esfuerzos para evaluar y rendir cuentas sobre lo logrado por medio de las políticas públicas.



# III.

## PANORAMA FISCAL 2016 Y PERSPECTIVAS 2017 EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA: Sostenibilidad fiscal como propósito principal

La información fiscal de los países de Centroamérica apunta a que al menos cuatro de ellos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras) están imbuidos en un esfuerzo por garantizar su sostenibilidad fiscal, en el sentido de evitar, en la medida de sus posibilidades concretas, el incremento del déficit fiscal y del saldo de la deuda del gobierno central. Para el efecto, prácticamente todos han preferido el camino de restringir el tamaño del Gobierno por medio de la implementación de políticas de austeridad, las cuales han afectado en primera instancia el nivel de los gastos de capital y, en segundo plano, los gastos relacionados con la adquisición de mercancías y servicios, que van muy de la mano con el suministro de bienes a la población. Dicho mecanismo es relativamente comprensible si se analiza que existen algunas naciones que, ya sea histórica o coyunturalmente, tienen una fuerte renuencia al pago de impuestos, por lo que para los jefes del Ejecutivo y su equipo financiero resulta más cómodo enfrentarse a las rigideces presupuestarias

(aunque en algunos momentos ello implique la renuncia al pago de obligaciones vinculadas con servicios fundamentales del Estado).

En ese entorno, lo más preocupante es que todas las naciones de la región suscribieron el compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por lo que no se ve cómo, en el corto y mediano plazos, lograrán una transformación radical de su situación social con la carencia efectiva de recursos y las rigideces que siguen predominando en la ejecución fiscal.

En contraposición con las restricciones de gasto público, Nicaragua y Panamá, al menos con las cifras disponibles, dan a entender todavía una mayor profundización del trabajo que realiza el sector público en sus economías y, al menos en algunas dimensiones, podrían obtener resultados más halagüeños en los ODS.

En 2016, el tamaño de los gobiernos centrales de los países de la región,

medido como su relación gasto total/PIB, creció muy ligeramente, pues pasó de alrededor del 18.3% del PIB, en 2015, al 18.6% del PIB, en 2016. Mientras, la carga tributaria promedio de la región reportó un 14.0%, dejando espacio para un déficit fiscal promedio de alrededor del 2.7% del PIB, y para una deuda que continuó creciendo hasta alcanzar el 40.7% del PIB.

Los datos renuevan la preocupación del Icefi en el sentido de que la persistencia de problemas fiscales exige el inicio de discusiones amplias y profundas que permitan a los Estados del Istmo lograr acuerdos estructurales que resuelvan la carencia de los recursos fiscales que cada país necesita para financiar su gasto y, consecuentemente, atender el acceso a los derechos básicos de la población, en una dimensión que implique la garantía de suficiencia y sostenibilidad de largo plazo.

Los pasos más osados en el contexto coyuntural actual parece haberlos dado Honduras, en donde se han manifestado los

primeros esfuerzos por llegar a una discusión de pacto fiscal; sin embargo, con poca participación social en la discusión, los resultados de esta mesa de diálogo han sido enmarcados por la *Ley de Responsabilidad Fiscal*, que establece límites al funcionamiento del sector público; además, recientes reformas al *Código Tributario* y al funcionamiento de la autoridad tributaria ponen en entredicho la voluntad real de alcanzar acuerdos sociales que permitan un mejor funcionamiento de la sociedad hondureña. Por su parte, Costa Rica y El Salvador son un muy buen ejemplo de cómo la polarización política y los intereses sectoriales en los pequeños países centroamericanos son más grandes que las enormes necesidades de la población, de tal manera que no se ve que las discusiones lleguen en el corto plazo a ningún puerto seguro. El Salvador, sin embargo, también ya dispone de un marco de limitación para la función estatal establecido por la aprobación de reglas fiscales en su reciente *Ley de Responsabilidad Fiscal*, por lo que la voluntad de los políticos todavía parece estar más lejana.

Nicaragua y Panamá mostraron interesantes resultados fiscales. El primero de estos países presenta cifras de una aparente estabilidad fiscal que se ve afectada por una fuente escalada de la opacidad institucional vigente en el sector público, lo cual hace que la población y los analistas políticos duden mucho de la certeza de la información ofrecida. Por su parte, Panamá continúa con la apuesta por la inversión física y la profundización financiera de sus mercados como estrategia de

crecimiento económico. Vale decir que esta estrategia ha sido muy exitosa tanto en la promoción del crecimiento económico como en la atracción de inversión extranjera; sin embargo, hoy continúa teniendo los mismos problemas de señalamientos relacionados con el papel del país como paraíso fiscal, o por lo menos como territorio de poca cooperación con la transparencia internacional, lo que podría significar obstáculos futuros.

Finalmente en Guatemala, con un sector público seriamente afectado por su credibilidad institucional, la posibilidad concreta de discutir un Acuerdo Fiscal de largo alcance parece estar totalmente fuera de la agenda política y del ideario del contribuyente en general, por lo que salvo un revolvente de muy corto plazo, se seguirán observando resultados en donde predomina la insuficiencia fiscal ante una creciente demanda de servicios públicos por la población más necesitada.

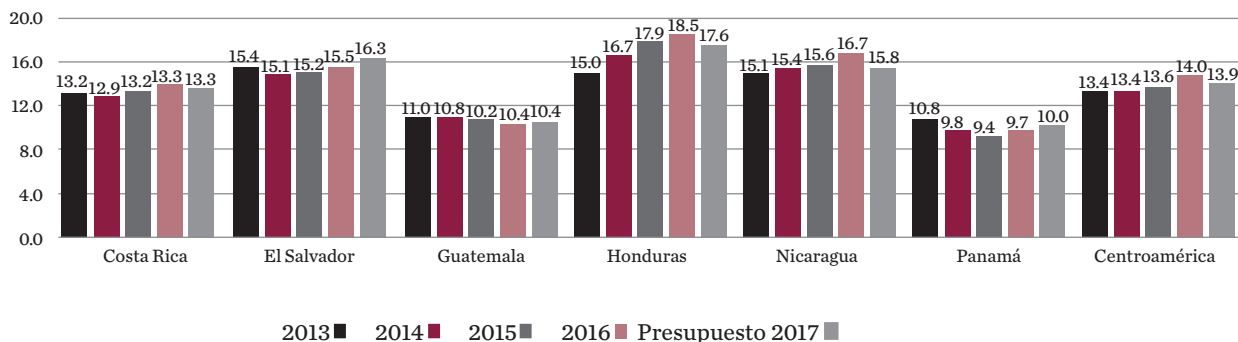
## 1. La carga tributaria aumentó en todos los países de la región

La carga tributaria aumentó en todos los países de la región, aun cuando en ninguno de ellos se implementó, al menos en el período en estudio, alguna reforma tributaria de la cual se deriven los aumentos marginales recaudatorios. Las cifras de recaudación muestran que la carga tributaria del istmo pasó del 13.4%, en 2014, al 13.6%, en 2015, y al 14.0% en 2016, tanto por los efectos rezagados de las reformas

tributarias en Honduras y Nicaragua, como por los esfuerzos de recuperación institucional de las administraciones tributarias de Guatemala y Panamá. Asimismo, por las mejoras administrativas y el fortalecimiento de los controles que se implementaron en El Salvador y Costa Rica, con el objeto de disponer de un mayor nivel de recursos fiscales. El mayor salto en la carga tributaria lo reporta Nicaragua, en donde se estima que los tributos como porcentaje del PIB mejoraron un 1.1%, al pasar del 15.6%, en 2015, al 16.7%, en 2016. Por su parte Honduras, también como efecto final de la reforma tributaria de 2014 y la implementación de ciertos controles administrativos, aumentó sus impuestos en un 0.6% del PIB; como consecuencia, se tuvo el incremento de la carga tributaria, que pasó del 17.9 al 18.5%, convirtiendo a esta nación en la de mayor carga tributaria en la región centroamericana.

Por su parte, Costa Rica y El Salvador, ambos países atribulados por la incapacidad de los partidos políticos de alcanzar acuerdos que les permitan el avance fiscal, concentraron sus fuerzas en la implementación de mejores controles administrativos que, de 2014 a 2016, les reportaron un aumento tributario del 0.4%. Costa Rica pasó del 12.9%, en 2014, al 13.2%, en 2015, para luego llegar al 13.3% en 2016. Por su parte, El Salvador pasó del 15.1%, en 2014, al 15.2%, en 2015, hasta arribar al 15.5%, en 2016; ello es producto, sobre todo, de una muy inteligente reforma en la devolución del crédito fiscal a los exportadores, impulsada más con el propósito de reducir las presiones a los flujos

Centroamérica: carga tributaria 2013-2017 (presupuestado para este último año)



Fuente: Icefi, con base en información de fuentes oficiales; datos presupuestados para 2017.

de recursos necesarios para el efecto, que con el fin de mejorar la recaudación.

Guatemala y Panamá demostraron la importancia de disponer de una administración tributaria sana e institucionalmente fuerte. En el primero de estos países, sobre todo por el descubrimiento de redes de defraudación tributaria y aduanera, así como por el desmantelamiento del equipo técnico de la administración tributaria, la capacidad de recaudación se redujo del 11.0%, en 2013, al 10.2%, en 2015. Por ello resultó una noticia muy motivadora la recuperación de la carga tributaria hasta un 10.4%, en 2016 sin que ello implique todavía un cambio trascendental en los procesos de trabajo.

De forma similar en Panamá, el cobro administrativo de

impuestos, encargado a una empresa con vinculación a las acusaciones de corrupción hacia el expresidente Martinelli, y que no trasladó en forma íntegra los recursos cobrados, fue cambiado, para que nuevamente la Dirección General de Ingresos se encargara de efectuarlo. Panamá, en medio del escándalo, reportó una caída tributaria del 10.8% del PIB en 2013 al 9.4% en 2015; afortunadamente, al igual que Guatemala, la nueva administración logró una reversión de la tendencia y ubicó la carga tributaria en un 9.7%, en 2016, que aunque lejos de los resultados previos y mucho más de los potenciales, implica una buena noticia para los panameños.

En cuanto a 2017, los presupuestos de ingresos de los países de la región muestran resultados que, salvo en el caso de El Salvador, son fácilmente alcanzables en la

coyuntura actual. Inicialmente, debe destacarse la política de opacidad de Honduras y Nicaragua, países que, pese a tener buenos resultados tributarios, cuentan con una Secretaría de Finanzas y un Ministerio de Hacienda que continúan siendo fieles a su práctica de subestimar los ingresos para evitar la rigidez presupuestaria. En ambos casos, estos países incluyeron valores previstos seriamente subestimados con respecto a los observados en períodos previos. Honduras consideró en su presupuesto una carga tributaria del 17.6%, incluso por debajo de la efectivamente ejecutada en 2015; por su parte, Nicaragua incorporó una carga tributaria del 15.8%, casi un punto porcentual por debajo del resultado obtenido en 2016. No obstante lo comentado, los resultados alcanzables facilitarán flexibilidad presupuestaria a los

1. El convenio de metas de recaudación para 2017, suscrito entre la SAT de Guatemala y el Organismo Ejecutivo, contempla la recaudación de Q.3,200.0 millones adicionales al valor estimado para el cierre fiscal 2016, y que provendrían de la adopción de medidas administrativas para fortalecer la disponibilidad de recursos fiscales. Sin embargo, y como consecuencia de que la estimación fue realizada muchos meses antes de obtener los resultados finales del año, alcanzar la meta prevista en el Presupuesto de Ingresos y Gastos únicamente representa un esfuerzo de mantenimiento de los resultados obtenidos en 2016.



Gobiernos de estos países, debido a que dispondrán de recursos sin rigideces presupuestarias.

Costa Rica y Guatemala no incluyen ningún esfuerzo tributario adicional real, por lo que prácticamente el trabajo de las administraciones tributarias será de mantenimiento de los logros obtenidos en el período anterior. Lo interesante en ambos casos es la carencia concreta de planes que, difundidos al público en general, apunten a medidas que puedan reducir la evasión tributaria y mejorar la disponibilidad financiera en el corto plazo. El más dramático de ambos casos es el de Guatemala, en donde la administración tributaria luego de

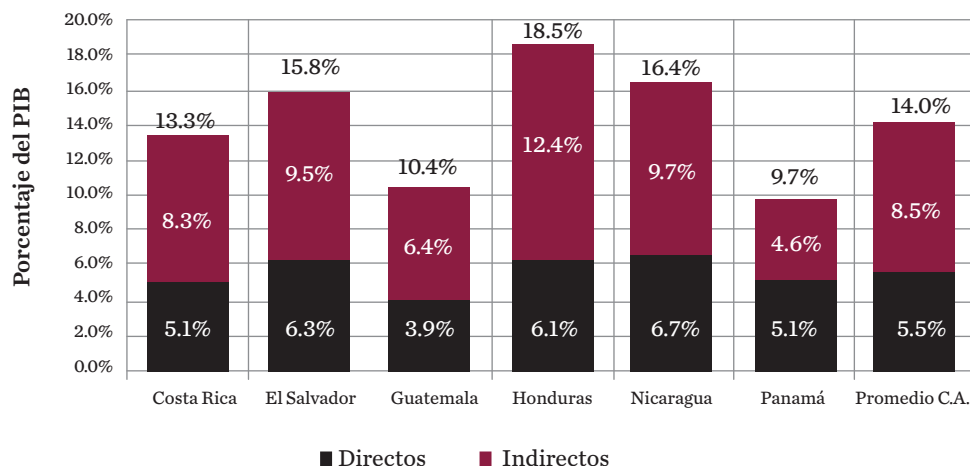
un año en donde se recuperaron parcialmente las capacidades perdidas en los últimos años, no se ha planteado la recuperación de los niveles de recaudación similares al muy cercano 2013<sup>1</sup>.

Otro caso preocupante es El Salvador debido a que su presupuesto implica una estimación de carga tributaria del 16.3% del PIB, un 0.8% encima de lo alcanzado en 2016, sin ninguna reforma tributaria en ciernes y sin planes concretos para reducir la evasión tributaria que, conforme el *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017* (Cepal, 2017), representa unos USD900.0 millones que se dejan de recaudar.

El pronóstico de Panamá continúa mostrando la tendencia de una administración tributaria que teóricamente está recuperando sus capacidades; sin embargo, el pronóstico incluido en el presupuesto de ingresos y gastos no alcanza a recuperar los niveles recaudatorios de 2013, por lo que habrá que realizar un mayor nivel de exigencia sobre los funcionarios responsables.

La estructura tributaria en la región continúa siendo dominada por los impuestos indirectos, por lo que, en ausencia de estudios de incidencia tributaria recientes<sup>2</sup> que muestren con claridad la situación, se estima que los efectos de los tributos

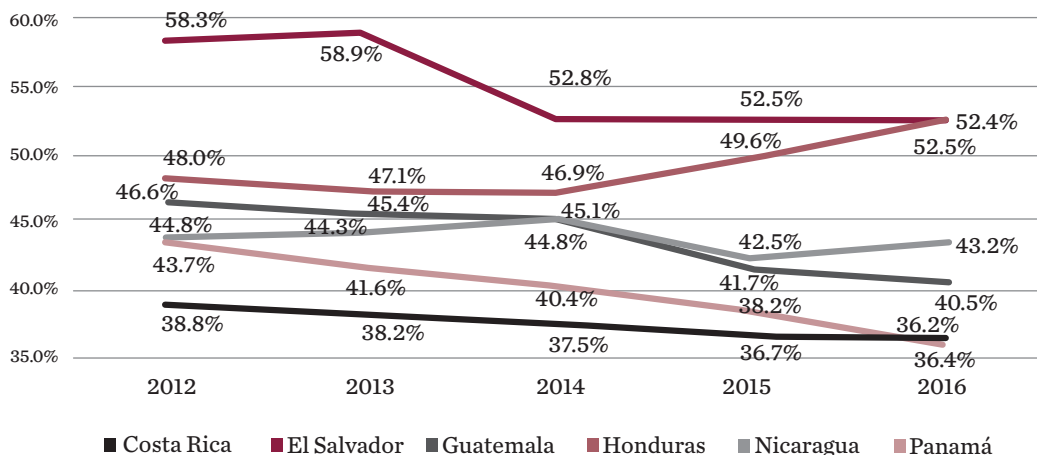
### Centroamérica: estructura tributaria como porcentaje del PIB (2016)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

2. Icefi junto al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), llevaron a cabo una serie de estudios sobre la incidencia de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con base en la metodología del proyecto «Compromiso por la equidad» (CEQ). En estos estudios se permite conocer el efecto que tiene el pago de los impuestos directos e indirectos en el ingreso de las personas. Al revisar los resultados se demuestra que el pago de los impuestos reduce en una mayor proporción los ingresos de los deciles más bajos, es decir, en aquellos con menores ingresos, explicado por el peso que representan los impuestos indirectos, así como su carácter regresivo. Además aunque se destaca el carácter progresivo de los impuestos directos, la incidencia que estos tienen es muy baja comparada con los indirectos. Actualmente Icefi evalúa realizar estudios de incidencia tributaria con datos actuales. Fuente: Icefi/FIDA (2016) «Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza: Guatemala»

**Centroamérica: productividad del IVA para la carga tributaria (2012-2016, presupuestado para este último año)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

sobre los ingresos de la población son regresivos, afectando más que proporcionalmente a los contribuyentes y pobladores centroamericanos de menores ingresos. Los datos de la región establecen que el 40.4% de la tributación (un 5.5% del PIB regional) proviene de impuestos directos, mientras que el restante 59.6% procede de impuestos indirectos (8.5% del PIB)

Esta situación se observa con claridad en Costa Rica, en donde los impuestos directos solo representan, conforme los datos disponibles en 2016, el 38.0% de la recaudación (un 5.1% del PIB), dejando el restante 62.0% a los impuestos indirectos. Similar situación se presenta en El Salvador, con un 39.9% de la recaudación en impuestos directos, mientras que en Guatemala el indicador

es del 38.1%, incluso durante un año en el que estas cifras fueron afectadas por algunos cobros extraordinarios realizados por la administración tributaria al ejecutar casos antiguos de defraudación tributaria. Por su parte, en Honduras la cifra asciende al 33.2% de la percepción fiscal, y en Nicaragua, al 40.7%. En sentido contrario y consecuente con su práctica histórica, Panamá continuó mostrando un 52.9% de la recaudación obtenida por impuestos directos, lo que podría sugerir la existencia de un sistema tributario limitado en términos de recaudación, pero más justo.

Se estima que los efectos de las drásticas caídas de la recaudación de impuestos al comercio exterior experimentadas en 2014 y 2015 como consecuencia de la reducción de los precios internacionales del petróleo ya desaparecieron,

por lo que la recaudación de 2016 puede considerarse relativamente normal, pese a que los precios de los carburantes aun registran niveles muy bajos históricamente. Independientemente de ello, es pertinente recordar la vulnerabilidad tributaria de la región ante cambios abruptos en los resultados comerciales internacionales.

En materia de eficiencia recaudatoria, y aun cuando existen ciertas diferencias estructurales en la recaudación del principal impuesto al consumo, particularmente en Costa Rica (que continúa teniendo un impuesto sobre ventas con una base tributaria angosta), al medir la productividad del IVA con respecto al PIB se observa que, conforme cifras preliminares, el único país con tendencia creciente durante los últimos dos años es

Honduras, como consecuencia muy probable de la reducción de los tratamientos tributarios preferenciales dirigidos a muchos productos de consumo. De acuerdo con la estimación realizada, Honduras recaudó en 2016 el 52.5% del potencial teórico de su impuesto, luego de mantener niveles de entre el 48.0 y el 49.0%.

Por su parte, El Salvador —que disfruta del IVA de base más amplia en la región— ha visto reducir sistemáticamente su productividad recaudatoria en dicho impuesto, reportando en 2016 el 52.4% del potencial teórico, luego de disfrutar niveles del 58.3% en 2012.

Guatemala y Panamá, posiblemente influenciados por la todavía débil institucionalidad de las administraciones tributarias, reportan sensibles caídas en su capacidad recaudatoria al reducir su potencial del 46.6%, en 2012, al 40.5%, en 2016, para el caso de Guatemala; y del 43.7%, en 2012, al 36.2%, en 2016, para el caso de Panamá. Ambos casos, reflejan probablemente un aumento de la evasión tributaria, situación que puede estar también experimentando El Salvador, sin embargo, en éste último caso, la pérdida de productividad del IVA también puede estar asociada a los efectos de los incentivos fiscales otorgados en los años recientes.

Por su parte, Nicaragua reporta prácticamente una productividad constante, del 43.8%, en 2012, al 43.2%, en 2016, lo cual tampoco es completamente una buena señal, ya que implica que la eficiencia

de la Dirección General de Impuestos permanece constante y no se está haciendo eficiente en la ejecución del mandato de dicha dependencia.

Por último y si bien Costa Rica no tiene IVA, si se aplica la misma metodología, se omite como criterio fundamental el valor observado y se pone más atención a la tendencia, se puede notar con preocupación que los datos han disminuido desde 2012 a 2016, lo cual sugiere la idea de que existe un aumento en la evasión del impuesto sobre ventas de dicho país.

## 2. El tamaño y la ejecución del gasto público siguieron desviándose de su propósito de alcanzar el bienestar social

Los propósitos de restringir el déficit fiscal y controlar el crecimiento del saldo de la deuda pública se convirtieron en los principales orientadores de la función fiscal de los países de la región, por lo que, aun cuando hay algunos de ellos que reportó un aumento de las funciones públicas, medidas por el tamaño del gasto en función del PIB, se trató de un aumento muy exiguo. En efecto, el crecimiento del tamaño promedio de los Gobiernos de la región con respecto a 2015 fue ligero, pues pasó del 18.1% del PIB al 18.3%.

Para el análisis deben clasificarse los países en dos grupos fundamentales: aquellos que

reportaron un incremento del tamaño fiscal y aquellos que con sus propósitos de reducir el déficit y el crecimiento de la deuda restringieron el tamaño del Gobierno en 2016. En el primer grupo se encuentran Nicaragua y Panamá; el primero de ellos presenta un incremento, con datos oficiales del Banco Central, por el orden del 1.3% del PIB, aunque a costa de deteriorar ligeramente su situación fiscal. Panamá, al reestablecer su plan de inversión física como estrategia principal para el impulso del crecimiento económico, aumentó su tamaño del sector público del 17.8%, en 2015, al 18.2%, en 2016. Es interesante observar que en los diferentes enunciados de política pública de ambos países se repite la tendencia a establecer el mantenimiento de los niveles de gasto público con el propósito de no afectar el crecimiento económico, por lo que pareciera que dichos países continuarán con una ruta fiscal expansionista.

El caso de Honduras es interesante dado que, aun cuando aumentó el tamaño del sector público pasando del 22.9 al 23.0% del PIB de 2015 a 2016, el incremento no puede considerarse resultado de una política de expansión pública. Honduras, de acuerdo con las cifras, dispone del sector público más grande de la región e inició un plan de ajuste agresivo a partir de 2014 que implicó una reforma tributaria basada en impuestos indirectos y en una reducción de muchos niveles de gasto. Por ello, los resultados de 2016 parecen obedecer, más que a un intento de recuperación del tamaño público,

a un reacomodo normal producto de la muy severa contracción de los años previos.

En sentido contrario, Costa Rica, El Salvador y Guatemala sí redujeron el tamaño de su gobierno central como parte de una estrategia de contracción producida por el esfuerzo de reducir el déficit fiscal y la acumulación de deuda pública. El Gobierno de Costa Rica, que ha intentado reducir en mayor dimensión su aparato fiscal, ha visto obstaculizado su propósito debido a decisiones de los tribunales de justicia que le han ordenado realizar las asignaciones correspondientes, lo que denota una rigidez hacia abajo y permitió que el tamaño del Ejecutivo solo se redujera del 19.9%, en 2015,

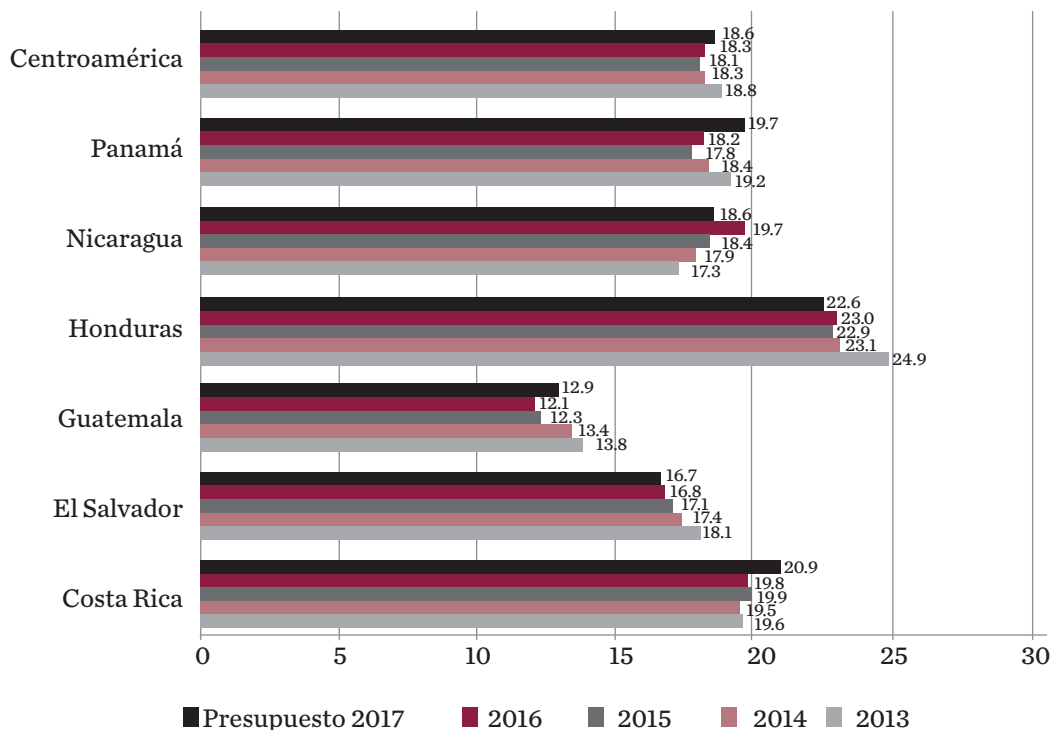
al 19.8%, en 2016. Por supuesto que, de continuar reduciendo su tamaño fiscal, esta nación Centroamérica pone en riesgo el mantenimiento de su estatus de bienestar social. Es importante, en este sentido, recordar que la carencia de acuerdos políticos efectivos ha obligado a las autoridades gubernamentales a tratar de reducir, hasta el momento con poco éxito, el tamaño del gasto público.

Con más éxito en la reducción, pero también con más impacto sobre la calidad de los bienes y servicios públicos, El Salvador continuó una trayectoria de contracción del gasto que se inició en 2013 cuando el gobierno central representó el 18.1% del PIB, mientras que en

2016 solo reportó el 16.8%. Ello implica, entonces, una pérdida del 1.3% del PIB en el gasto que ejecuta el gobierno central para abrir espacio al pago de las obligaciones de los fondos previsionales, lo que de todas formas no ha resuelto el agudo problema fiscal del país.

Nuevamente como un caso paradójico, Guatemala, uno de los países de la región y del mundo con más necesidades de atención a la población, redujo nuevamente el tamaño de su sector público, el cual ha caído desde un 13.8%, en 2013, a un 12.1%, en 2016. Cabe advertir, sin embargo, que la reducción del tamaño del sector público de este último año es más producto de la disminución del nivel de ejecución presupuestaria

**Centroamérica: tamaño de los gobiernos centrales en el período 2013-2017 (presupuestado para este último año)**



Fuente: Icefi, con base en información de fuentes oficiales; datos presupuestados para 2017.

del Organismo Ejecutivo, tanto por la relativa inexperiencia de sus funcionarios como de la existencia de una *Ley de Contrataciones* con un mayor nivel de controles.

Lamentablemente, la diferente percepción social de los efectos de corto plazo del sistema tributario y de largo plazo del gasto público, y el conocimiento real de casos en los que se observa utilización inapropiada de los recursos del Estado, aunados a la falta de conocimiento de los resultados derivados de la función pública, han producido en la región centroamericana una resistencia generalizada al pago de impuestos y, en muchos casos, a la gestión del Gobierno.

De acuerdo con el más reciente informe de Transparencia Internacional, en su Índice de Percepción de Corrupción (IPC) para el año 2016, se coloca a Costa Rica como el país de la región con mejor calificación al obtener 58 puntos y posicionarse en el puesto

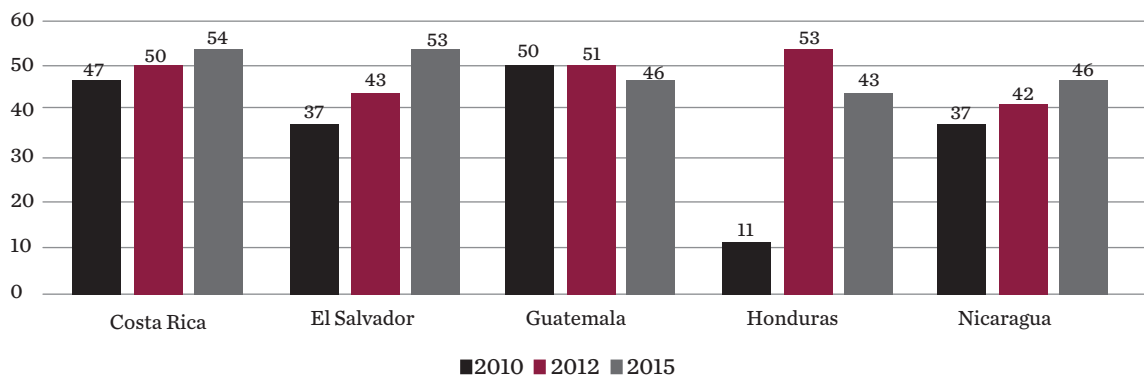
41 a nivel mundial. De alguna manera, esto se convierte en uno de los principales incentivos que tiene la inversión extranjera para ubicarse en esta nación centroamericana, además de la fortaleza de la que dispone en la inversión social acumulada. Por su parte, Panamá ocupa la posición 87, con una calificación de 38 puntos; El Salvador se posiciona en el puesto 95, con 36 puntos; y en total concordancia con los comentarios de opacidad sistemática, Honduras ocupa la posición 123 del mundo, con un puntaje de 30 puntos; Guatemala la posición 136, con 28 puntos, y Nicaragua se encuentra en la casilla 145, con 26 puntos.

Conforme los datos del IPC, hay tres países de la región cuya percepción de la corrupción se incrementó durante el período que va de 2012 a 2016: Nicaragua, que vio reducir su calificación de 29 a 26 puntos; Guatemala, que bajó de 33 a 28 puntos; y El Salvador, que pasó de 38 a 36

puntos. Por su parte, durante el período Panamá conservó una calificación constante, lo cual también debe ser un signo de preocupación debido a que no existen mejoras en la percepción de la sociedad con respecto al manejo apropiado de los recursos. En la región únicamente Costa Rica y Honduras mejoraron su calificación; en el primer caso, el país subió de 54 a 58 puntos, mientras que Honduras, aun cuando dispone de una calificación muy baja y, por ende, presenta una alta percepción de corrupción, subió la calificación de 28 a 30 puntos.

En cuanto al Índice de Presupuesto Abierto que emite el International Budget Partnership (IBP), cabe indicar que los países que en 2015 mostraron más avances en la apertura presupuestaria fueron Costa Rica y El Salvador, al reportar calificaciones de 54 y 53, respectivamente. Pese a ello, en este último país se ha notado cierto debilitamiento del esfuerzo

### Centroamérica: calificación de los países de la región en el Índice de Presupuesto Abierto (2010-2015)



Fuente: Icefi, con base en datos del *Open Budget Index*.

por publicar cifras presupuestarias oportunamente, lo cual podría denotar cierta opacidad en su manejo, o por lo menos un menor interés de entregar las cifras oportunamente a la ciudadanía.

Por su parte, aun cuando la medición para el caso nicaragüense mejoró hasta alcanzar los 46 puntos, el país todavía se encuentra muy alejado de las mejores prácticas internacionales y por debajo de las experiencias de Costa Rica y El Salvador. De esa cuenta, la calificación del presupuesto abierto de Nicaragua puede compararse con la de Honduras y Guatemala. Más allá de la evaluación de este índice — que se realiza a partir de ciertas medidas estandarizadas que debieran ser de fácil cumplimiento para los Gobiernos—, en Nicaragua resulta muy preocupante la falta de acceso sistemático a las cifras fiscales, tanto de gasto público

como tributarias. También se carece de información con un mayor nivel de desagregación, e incluso cuando se realizan solicitudes de información aparentemente pública esta no fluye, lo cual impide efectuar evaluaciones apropiadas sobre el comportamiento, trayectoria y solidez de las finanzas públicas y la política fiscal del país.

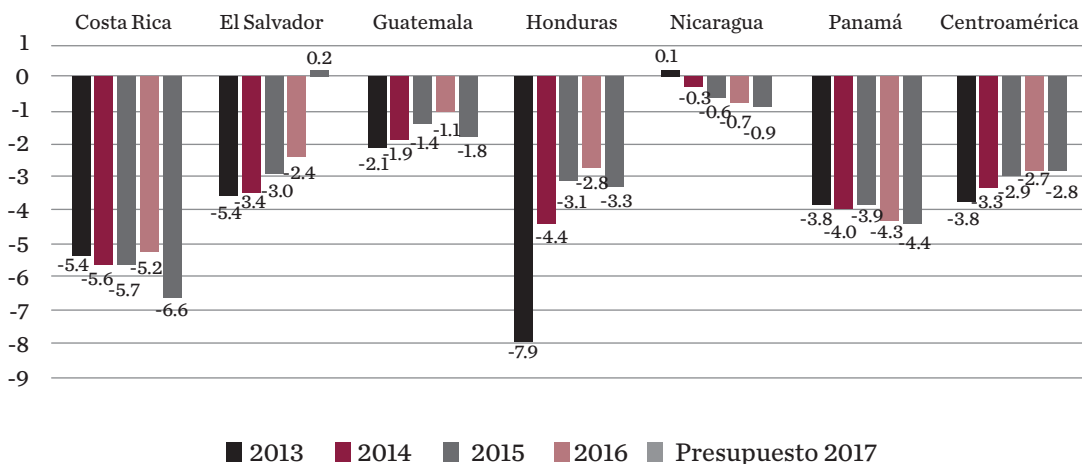
### 3. El déficit fiscal se contrajo como resultado del ajuste fiscal

Por cuarto año consecutivo, el déficit fiscal regional se contrajo como consecuencia primaria de las políticas de ajuste dirigidas a fortalecer el control de la deuda. El déficit fiscal, que alcanzó un promedio del 3.8% en 2013, se ha reducido sistemáticamente, hasta reportar un 2.7% en 2016,

para un 1.1% de contracción que se explica en un aumento de la carga tributaria regional del 0.6%, especialmente en Honduras y Nicaragua, y una reducción del gasto público del 0.5%, especialmente en Guatemala, El Salvador y Costa Rica.

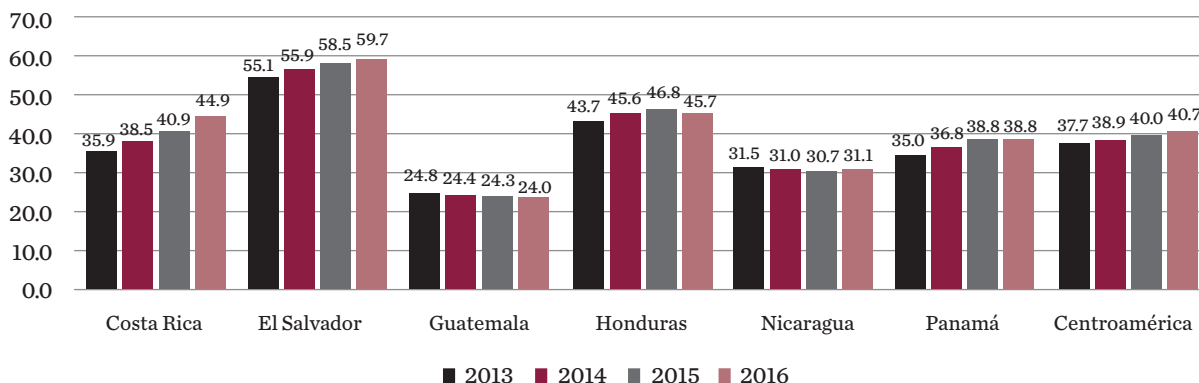
A nivel individual, cuatro países de la región redujeron su déficit fiscal: Costa Rica, que logró una disminución del 5.7%, en 2015, pasando al 5.2%, en 2016; El Salvador, que reportó una contracción que va del 3.0 al 2.4% durante el período; Honduras, del 3.1 al 2.8% y, finalmente, Guatemala, con contracción del 1.4 al 1.1% de 2015 a 2016. Estos cuatro países, como ha sido mencionado en varias oportunidades, tienen como propósito fundamental, por una u otra causa, disminuir el peso relativo del déficit y de la deuda pública, para lo cual han implementado reducciones en los

**Centroamérica: déficit fiscal como porcentaje del PIB en el período 2013-2017 (presupuestado para este último año)**



Fuente: Icefi, con base en información de fuentes oficiales.

**Centroamérica: saldo de la deuda pública del gobierno central como porcentaje del PIB (2013-2016)**



Fuente: Icefi, con base en fuentes oficiales.

niveles de gasto y, en el caso de Honduras, incluso se llevó a cabo una reforma tributaria llamada a recuperar la estabilidad fiscal de largo plazo.

Los únicos dos países que reportaron un incremento del déficit fiscal en 2016 fueron Nicaragua, que lo incrementó del 0.6 al 0.7%, y Panamá, que reportó un aumento del 3.9 al 4.4%. Ambos países han anunciado la decisión de continuar fortaleciendo el sector público y, sobre todo, obras de infraestructura física o social como mecanismo de promoción del crecimiento económico, por lo que es previsible que sigan denotando la misma trayectoria en el futuro.

Es importante hacer notar los esfuerzos que ha realizado El Salvador para reducir el déficit fiscal con el único propósito de evitar que el nivel de deuda general del país continúe avanzando, pese a que la prestación de los bienes y

servicios públicos, especialmente en los subsidios a la población más necesitada, hayan sido afectados en los últimos años.

El problema de esta nación, similar al que enfrenta Costa Rica, se debe a que aun cuando los administradores fiscales intentan tomar las mejores decisiones de planificación para el mediano y largo plazo, la polarización política impide el arribo a acuerdos que beneficien la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En Guatemala el nivel de déficit fiscal continúa siendo uno de los más bajos de la región, así como la carga tributaria y el gasto público, lo que mantiene un aparente equilibrio fiscal que reduce cualquier posibilidad de satisfacer las demandas de bienestar y desarrollo de la población.

También es importante destacar los resultados obtenidos por Honduras, país que reportó, en

2013, un déficit fiscal del 7.9% del PIB, el cual, como consecuencia de la implementación de su plan de ajuste —que en 2014 implicó una reforma tributaria así como mayor control del gasto, especialmente de inversión y relativo a la adquisición de bienes y servicios—, logró ubicarse en el 2.8%, el cual, como se verá posteriormente, ha permitido controlar el saldo de la deuda pública. No obstante y pese a que el tamaño del gobierno central de Honduras es el mayor de la región, el ajuste puede implicar en el mediano plazo la imposibilidad real de mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Panamá, que continuó reportando un aumento del déficit fiscal, mantiene una política fiscal expansionista, basada en la confianza de que el crecimiento económico frena un aumento de la deuda pública más allá de ciertos límites de control. No obstante, lo escaso de sus recursos tributarios puede ocasionar

algunos problemas en el futuro. Finalmente, Costa Rica ha realizado esfuerzos para tratar de mantener constante el déficit fiscal, el cual ha superado el 5.0% en los últimos cuatro años, lo cual, sin embargo, no ha impedido la trayectoria creciente de la deuda.

#### **4. El cociente deuda/ PIB como regla fiscal para las finanzas públicas regionales**

Explícita o implícitamente, para la mayor parte de los países de la región la relación deuda/ PIB se ha convertido en la guía para el trabajo que realizan sus instituciones fiscales. De alguna manera, esta relación también constituye el condicionante de las acciones a seguir.

La deuda regional concluyó el 2016 con el equivalente al 40.7% del PIB, por encima del 40.0% reportado a finales de 2015. Esta trayectoria, que se ha mantenido constante en los últimos años, ha reportado un aumento marginal del 3.0% a partir de 2013, lo que indiscutiblemente tiene un efecto sobre la sostenibilidad fiscal de la región. Dado que prácticamente todos los países centroamericanos se consideran de ingresos medio/bajos o similares, el saldo de la deuda regional ya se encontraría por encima del 40.0% recomendado por las instituciones financieras internacionales (IFI), lo cual permite concluir que Centroamérica roza la insostenibilidad fiscal.

El aumento de la deuda pública observado en 2016 proviene principalmente del incremento de las obligaciones soberanas de Costa Rica, país que reportó un aumento del 40.9 al 44.9% del PIB; en El Salvador, este incremento fue del 58.5 al 59.7% (incluyendo el sistema previsional); mientras que Nicaragua, revirtiendo una tendencia presente durante los últimos años, incrementó sus pasivos del 30.7 al 31.1% del PIB -sin incluir los datos derivados de la deuda contingente con Venezuela, tanto por sus condiciones de potencial, como por la falta de información estadística oportuna-. Por su parte, Panamá logró mantener el nivel de la deuda en alrededor del 38.8%, como consecuencia del incremento de su PIB, cuya dinámica excede a la del resto de países de la región.

Los dos países que lograron reducir su deuda fueron Honduras y Guatemala. El primero de ellos contrajo la deuda del 46.8 al 45.7% del PIB, como consecuencia del plan de ajuste que implementó en 2014 y que ya en 2016 logró revertir, al menos durante ese año, la tendencia creciente reportada en los últimos tiempos. Por su parte, Guatemala, con una deuda muy por debajo que la del resto de países, continuó con su estrategia de control, logrando finalmente reducirla del 24.3% del PIB en 2015, al 24.0% en 2016; sin embargo, la pobre carga tributaria no permite que desaparezcan los riesgos financieros que enfrenta el país y, por supuesto, no facilita la suficiencia fiscal.

Retomando el criterio discutible de que los países de la región manifiestan vulnerabilidad cuando los saldos de la deuda sobrepasan el 40.0% del PIB, se tiene que únicamente Guatemala, Nicaragua y Panamá encontrarían una posición de seguridad ante los niveles generales de la deuda.

El análisis puede complementarse al introducir la evaluación de la relación de la deuda pública con los ingresos tributarios cobrados por el país; en este caso, se observa nuevamente que cuatro países de la región son vulnerables ante los niveles de la deuda existente y, en este punto, ante los bajos niveles de recaudación tributaria. Si se toma en cuenta esta relación, se estima que los países son vulnerables cuando el índice de deuda con respecto a la recaudación realizada sobrepasa el 250%.

De esa cuenta, Costa Rica reporta un coeficiente del 336.8%; mientras que El Salvador dispone del 384.4%; Honduras, del 247.3%; y Panamá, del 386.9%. Los únicos países que no son vulnerables al saldo de la deuda, conforme este índice, son Guatemala y Nicaragua, que reportan un 238.5 y un 194.1% de los ingresos tributarios, respectivamente.

La composición de la deuda muestra que, a partir de 2011, existe una tendencia decreciente del endeudamiento con fuentes bilaterales o multilaterales, en beneficio de la contratación de deuda con el sector privado nacional o internacional. Esta trayectoria debe ser consecuencia



**Centroamérica: composición de la deuda pública en función del tenedor (2011-2016)**

País	Tenedor de la deuda	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Costa Rica	Bilateral o multilateral	8.1%	6.2%	5.7%	5.9%	5.6%	6.2%
	Sector privado	91.9%	93.8%	94.3%	94.1%	94.4%	93.8%
El Salvador	Bilateral o multilateral	40.2%	36.9%	37.1%	35.7%	35.3%	25.7%
	Participación deuda privada	59.8%	63.1%	62.9%	64.3%	64.7%	74.3%
Guatemala	Bilateral o multilateral	43.1%	40.5%	39.9%	36.4%	37.1%	33.4%
	Participación deuda privada	56.9%	59.5%	60.1%	63.6%	62.9%	66.6%
Honduras	Bilateral o multilateral	54.4%	55.7%	50.1%	49.9%	50.6%	50.9%
	Participación deuda privada	45.6%	44.3%	49.9%	50.1%	49.4%	49.1%
Nicaragua	Bilateral o multilateral	77.1%	78.7%	80.5%	81.9%	82.7%	84.1%
	Participación deuda privada	22.9%	21.3%	19.5%	18.1%	17.3%	15.9%
Panamá	Bilateral o multilateral	18.9%	19.3%	20.6%	21.0%	22.4%	21.9%
	Participación deuda privada	81.1%	80.7%	79.4%	79.0%	77.6%	78.1%
Centroamérica	Bilateral o multilateral	40.3%	39.5%	39.0%	38.4%	39.0%	37.0%
	Participación deuda privada	59.7%	60.5%	61.0%	61.6%	61.0%	63.0%

Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

primaria tanto de la flexibilidad del endeudamiento con el sector privado, especialmente bancario, como de la condicionalidad vinculada con la deuda, principalmente con organismos multilaterales. La trayectoria muestra que el peso de la deuda pública en manos privadas, incluyendo al sector bancario, aumentó del 59.7%, en 2011, al 63.0%, en 2016, lo que también debe estar relacionado con una mayor debilidad del sector público ante sus acreedores, y con una mayor dependencia de los criterios de calificación de las entidades crediticias internacionales.

El país que más deuda pública tiene en manos privadas y

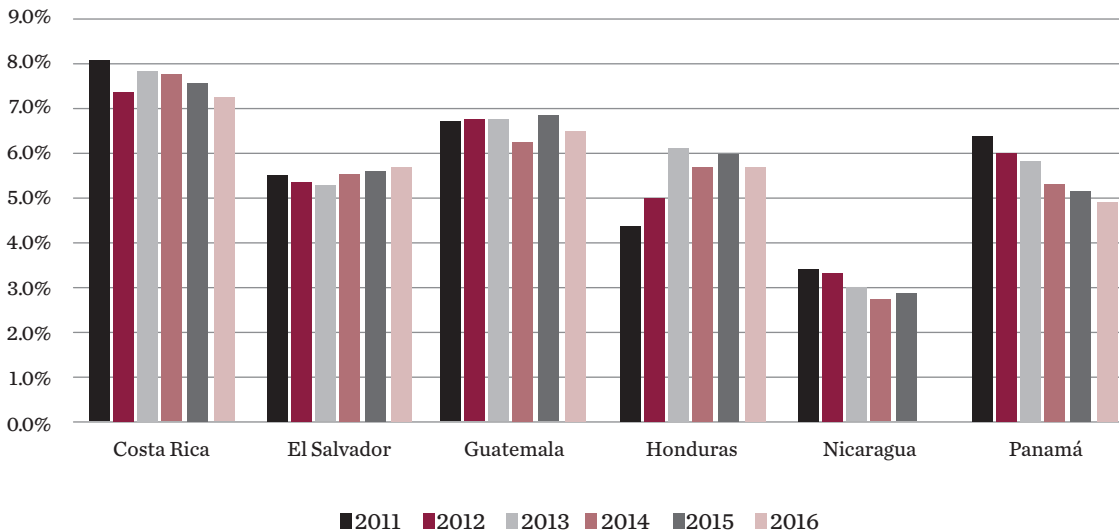
bancarias es Costa Rica, que dispone del 93.8% para 2016. Sin embargo, es importante recordar que gran parte del sector bancario de Costa Rica es de propiedad pública, por lo que, en este caso, el aumento del endeudamiento no necesariamente representa un fortalecimiento de las posiciones e intereses privados en las decisiones del Gobierno.

En cuanto a Guatemala y El Salvador, la acumulación de deuda en manos privadas, además de implicar potencialmente un aumento de la dependencia del Gobierno a los propietarios de la banca privada, también puede poner en riesgo la solidez y liquidez del sistema bancario, lo

que también podría motivar que ciertos grupos políticos intenten introducir cambios legales que tiendan a garantizar el salvataje público ante una potencial debacle bancaria. Los datos muestran que, para el caso de Guatemala, el peso relativo del endeudamiento público en manos privadas pasó del 56.9%, en 2011, al 66.6%, en 2016, mientras que en El Salvador el incremento todavía fue más dramático debido a que pasó del 59.8 al 74.3%.

En Panamá también se observa que la mayor parte de la deuda pública está en manos privadas, aunque pese a ello la trayectoria de esta en los últimos años ha sido decreciente, pasando del 81.1% del

**Centroamérica: tasas de interés implícito sobre la deuda (2011-2016)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

total en 2011, al 78.1%, en 2016. De esa manera se mantiene la estabilidad obtenida. Lo mismo sucede en Honduras, que pese a haber aumentado el peso de los tenedores privados, tiene una deuda que está tanto en manos multilaterales como en manos privadas, prácticamente en proporciones iguales.

Por último, Nicaragua mantiene su deuda principalmente en manos bilaterales o multilaterales, lo que debiera implicar tasas más concesionales, aunque sí con cierta dependencia a las exigencias de estos organismos. Para 2016, el 84.1% de la deuda nicaragüense se concentra en tenedores de este ámbito y únicamente el 15.9% está en manos privadas.

Precisamente, la decisión de Nicaragua de mantener su deuda con instituciones multilaterales

o con otros países le ha permitido tener un mejor manejo de esta, al extremo de que la tasa de interés implícita se ha reducido del 3.4%, en 2011, al 2.9%, en 2015, valor que está muy por debajo del resto de la región.

Los países que pagan las tasas de interés más altas son precisamente Costa Rica y Guatemala, cuya deuda pública se encuentra en mayor parte colocada en manos privadas, especialmente bancarias (en el caso de Costa Rica, aun cuando parte del sector bancario es público, es obvio que aplican tasas de mercado), lo que confirma la colusión de intereses. Costa Rica reporta tasas de interés implícitas que, aunque han disminuido en los últimos años, han oscilado entre el 8.1%, en 2011, y el 7.3%, en 2016. Por su parte, las tasas para Guatemala se mantienen entre el 6.7%, en 2011, y el 6.5%, en 2016.

El otro país con características similares, El Salvador, ha reportado un incremento de la tasa de interés aplicable del 5.5 al 5.7%, influenciada por las sucesivas reducciones de calificación que han realizado las calificadoras de crédito recientemente.

Las principales empresas calificadoras de riesgo a nivel internacional han procedido a reducir la calificación de la mayor parte de países centroamericanos, alejados casi todos del grado de inversión deseado para obtener tasas de interés favorables.

En el caso de Costa Rica, la calificación de Moody's se ha mantenido constante en Ba1, lo cual supone una perspectiva estable para el futuro; sin embargo, Fitch Ratings redujo a principios de 2017 la calificación a BB con perspectiva estable (luego de considerarla

positiva) como consecuencia de los persistentes déficits fiscales y el incremento de la deuda. Standard and Poor's ha mantenido su calificación para esta nación en BB con trayectoria negativa para el futuro. La calificación de Costa Rica ha sido históricamente estable, a pesar de su situación fiscal, posiblemente debido a la trayectoria democrática del país; sin embargo, sin una reforma fiscal real no sería raro que, en el futuro, se observen nuevas reducciones en la calificación de riesgo de este país centroamericano.

El Salvador obtuvo una reducción de su calificación con Fitch Ratings de BB- a B, aunque con perspectiva estable; mientras que Moody's redujo a este país la calificación de Ba3 a B1, mostrando una seria preocupación sobre las perspectivas futuras; finalmente, Standard and Poor's bajó la calificación de B+ a B, cayendo en el rango de valores altamente especulativos. La calificación de El Salvador está fuertemente influenciada por la polarización política que impide el alcance de acuerdos que permitan atender apropiadamente la situación fiscal; por supuesto, también inciden en

este particular el nivel de deuda — especialmente el crecimiento de la vinculada al sistema previsional— y los problemas de liquidez relacionados con el pago de Letras de Tesorería (Letes), que han ocupado gran parte de la atención fiscal de los últimos tiempos.

Guatemala, cuyo propósito es privilegiar la estabilidad fiscal por sobre la suficiencia, ha mantenido su calificación en Fitch Ratings en BB con perspectiva estable, calificación similar a la sugerida por Standard and Poor's. Por su parte, Moody's mantuvo su calificación de Ba1, aunque reformó la perspectiva de estable a negativa para el futuro. Todos los entes calificadores consideran que el problema principal de Guatemala es eminentemente tributario, debido a que aun cuando los niveles de deuda pública y los de déficit fiscal son pequeños y han sido mantenidos por la vigencia de una especie de regla monetaria implícita que hace acomodaticia la política fiscal, los ingresos tributarios son demasiado pequeños para hacer frente a las necesidades de la sociedad y para promover un crecimiento económico más

dinámico. Por ello, se percibe que la baja carga tributaria pone en riesgo la posibilidad de hacer frente en el futuro a los pagos del servicio de la deuda.

Nicaragua vio mejorar su calificación al pasar de B3 a B2 con perspectiva estable, de acuerdo con Moody's; asimismo, por primera vez en el período obtuvo una nota de B+ por Fitch Ratings, con perspectiva estable, y de B+ con perspectiva estable, por Standard and Poor's. La evaluación de este país obedece a la trayectoria constante en los resultados fiscales que ha manifestado en los últimos años, sobre todo luego de la reforma tributaria de 2013.

El ajuste fiscal introducido en Honduras permitió que el país recuperase un poco su calificación en Moody's, al pasar de B3 a B2; lo mismo sucedió con la de Standard and Poor's, que pasó de B a B+, con perspectiva estable. Honduras no dispone de calificación por parte de Fitch Ratings. Finalmente, Panamá continuó disponiendo del grado de inversión que otorgan las tres calificadoras, las cuales, en todo caso, le concedieron perspectiva estable.

**Centroamérica: calificación de riesgo otorgada a la deuda soberana de los países (2013-2017)**

País	Fitch Ratings					Moody's Investors Service					Standard and Poor's				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Costa Rica	BB+	BB+	BB+	BB+	BB	Baa3	Ba1	Ba1	Ba1	Ba2	BB	BB	BB	BB-	n/d
El Salvador	BB-	BB-	B+	B+	B	Ba3	Ba3	Ba3	B1	n/d	BB-	B+	B+	B	n/d
Guatemala	BB+	BB	BB	BB	n/d	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	n/d	BB	BB	BB	BB	n/d
Honduras	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	B2	B3	B3	B2	n/d	B	B	B+	B+	n/d
Nicaragua	n/d	n/d	B+	B+	n/d	B3	B3	B2	B2	n/d	n/d	n/d	n/d	B+	n/d
Panamá	BBB	BBB	BBB	BBB	n/d	Baa2	Baa2	Baa2	Baa2	n/d	BBB	BBB	BBB	BBB	n/d

Fuente: Icefi, con base en datos de las entidades calificadoras de riesgo.



# 1. COSTA RICA: Viraje fiscal obligado

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su portal web ([www.cr.undp.org](http://www.cr.undp.org)), destaca que Costa Rica es una de las democracias más consolidadas de América y ocupa el lugar 62 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), además de que dispone de una cobertura casi universal de la seguridad social que lo convierte en un país referente internacional en materia de atención a las necesidades sociales de sus habitantes.

De acuerdo con esta información, solo en 2011 Costa Rica registró un gasto social (educación, salud, seguridad y asistencia social, así como vivienda y otros) del 22.6% del PIB, mientras que el promedio latinoamericano fue del 18.1%. Adicionalmente, los programas vinculados con transferencias directas a la población en áreas como salud y educación tienen el mayor impacto en la reducción de la desigualdad económica, al disminuir la diferencia de los ingresos que reciben las personas directamente del mercado,

antes del pago de impuestos, en un 22.0%. También, como consecuencia de la vigencia de sus políticas sociales, la clase media ha crecido sistemáticamente en el país, al pasar de un 18.0%, en 1992, a un 40.0%, en 2009. Esto convierte a Costa Rica en el cuarto país latinoamericano con mayor porcentaje de clase media.

Por su parte, de acuerdo con el informe número 21 del Estado de la Nación (2015), Costa Rica ha disfrutado de ventajas históricas que la colocaron en posiciones de liderazgo en América Latina: a) avanzado régimen de bienestar social; b) políticas de conservación ambiental innovadoras y efectivas; c) un Estado democrático de derecho; d) un robusto sistema de libertades públicas; e) una economía abierta y moderna. Dichas ventajas han perdido dinamismo en los últimos años, lo cual se debe, en gran medida, a la conflictividad política que ha impedido el alcance de consensos en pro del beneficio del Estado, especialmente en materia fiscal, y que ha producido incertidumbre

sobre el avance e incluso la preservación de los logros de la sociedad costarricense.

Como consecuencia de lo anterior, Costa Rica se ha acercado de manera sistemática a un estado de insuficiencia fiscal caracterizado por la disponibilidad limitada de recursos para continuar financiando el desarrollo alcanzado por la sociedad y, particularmente, para mantener los estándares de bienestar que, hasta hoy, han sido uno de los mayores orgullos de este país centroamericano. Dicha situación se manifiesta en forma inmediata en la presencia de continuos déficits fiscales e incremento de la deuda que ponen en riesgo la sostenibilidad de las funciones del gobierno actual.

La situación de Costa Rica, sobre todo en los temas referentes a la fiscalidad, puede clasificarse como compleja. La Asamblea Legislativa, en su mayoría conformada por miembros del Partido de Liberación Nacional (PLN) y del Partido Acción Ciudadana (PAC) —del cual salió

electo el actual presidente—, ha alargado la discusión de la reforma fiscal en el país, llevándola a un punto que genera incertidumbre total sobre la situación futura de las finanzas públicas.

La pugna por el tema fiscal no ha sido solo un fenómeno del actual gobierno, ya que también durante la administración de la presidenta Laura Chinchilla, del PLN, tampoco se pudo aprobar la propuesta de una reforma fiscal, ya que esta fue declarada inconstitucional en 2012. Lo anterior demarca una división política sustantiva en temas de fiscalidad que está creando la imposibilidad de resolver los retos fiscales. El divisionismo de los diferentes partidos políticos ha llevado a que las discusiones no avancen, mientras los niveles de deuda y los recursos del presupuesto necesarios para atender el servicio de deuda continúan aumentando, limitando la eficacia de la política fiscal y convirtiendo al Gobierno, y por

ende al Ministerio de Hacienda, en un administrador de la escasez de recursos fiscales y en un optimizador financiero, más que en un agente de promoción del desarrollo y el bienestar del país.

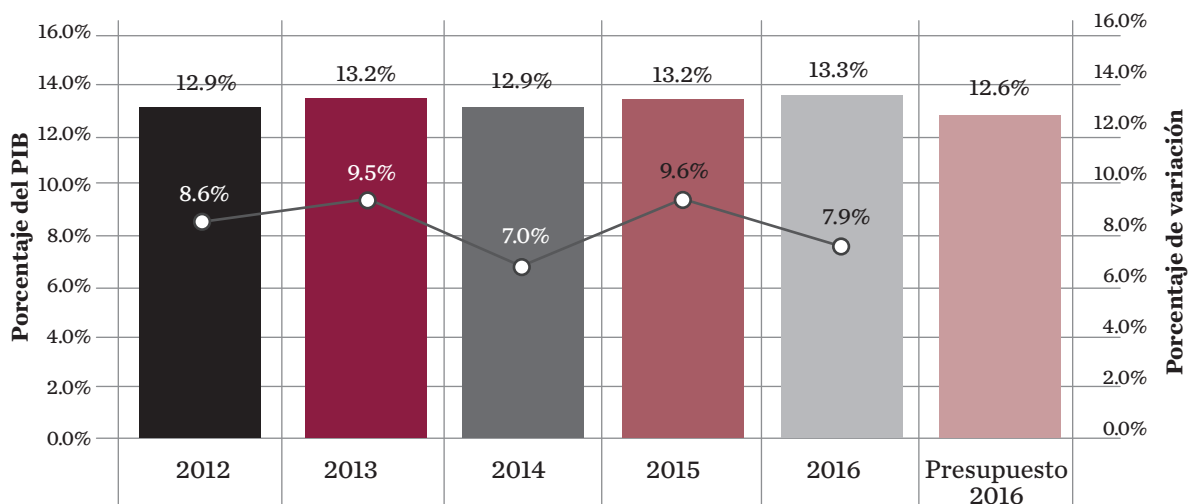
### a. Ingresos públicos

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, al cierre del ejercicio fiscal 2016, los ingresos totales percibidos por el gobierno central ascendieron a ₡4,564.9 millardos, un 9.2% por encima de lo acumulado durante 2015 y un 105.0% de lo considerado en el presupuesto de ingresos para dicho año. La ejecución por encima de lo previsto en el presupuesto fue consecuencia primaria de la dinámica registrada por la recaudación tributaria, que reportó una tasa de crecimiento interanual del 7.9% y una importancia del 91.3% sobre los ingresos totales. Es pertinente comentar que los ingresos corrientes representaron el 99.9%

del total de los recursos públicos, lo que denota la poca relevancia de los ingresos de capital en las finanzas públicas costarricenses.

La recaudación tributaria alcanzó un monto de ₡4,167.4 millardos, equivalente a una carga tributaria del 13.3%, ligeramente por encima del 13.2% reportado en 2015 y muy por encima del conservador 12.6% establecido en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de 2016. El exceso de la recaudación tributaria sobre lo considerado en el monto presupuestario alcanzó ₡223.5 millardos, lo que implica que el Gobierno dispuso de mayores recursos para atender sus necesidades financieras, sin las rigideces presupuestarias derivadas. Esta situación, si bien implicó un mayor margen de maniobra fiscal, también puede esconder un proceso de opacidad al considerar en la estimación presupuestaria valores menores de los que realmente serán obtenidos.

#### Costa Rica: comparación de la carga tributaria 2012-2016 con el monto programado en el presupuesto 2016, y porcentaje de variación interanual de los ingresos tributarios

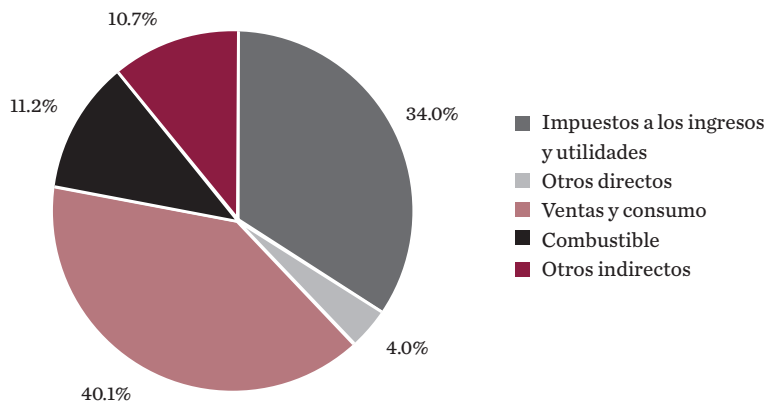


Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

Resulta importante indicar que, debido a que la recaudación tuvo una tasa de crecimiento por encima del crecimiento del PIB, la carga tributaria se incrementó por segundo año consecutivo; sin embargo, de acuerdo con el último estudio de evasión del impuesto sobre ventas (ISV) y del impuesto sobre la renta (ISR) publicado por el Ministerio de Hacienda, para el período 2013 todavía se presentó un nivel de incumplimiento del 33.1% para el primero de estos impuestos, mientras que para el segundo se reportó una evasión del 57.3% para los asalariados y del 70.0% para las personas jurídicas. Los resultados de esta estimación permiten intuir que la administración tributaria tiene mucho espacio para mejorar el cumplimiento tributario y los resultados recaudatorios; en este sentido, cabe indicar que el Gobierno logró la aprobación de la *Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal*, con la cual espera obtener mayores recursos tributarios durante 2017.

Por otro lado, y aun cuando no existe un estudio específico sobre la incidencia tributaria en Costa Rica, se considera que la estructura de la recaudación es fuertemente regresiva debido a que únicamente el 38.0% de la recaudación proviene de impuestos que pueden considerarse como directos, mientras que el restante 62.0% proviene de impuestos indirectos. El impuesto de mayor recaudación continúa siendo el impuesto general sobre ventas y consumo, que representó al cierre de 2016 el 40.1% y reportó un crecimiento del 7.0% con respecto al año anterior. Por su parte, los impuestos sobre ingresos y

### Costa Rica: estructura de recaudación tributaria 2016



Fuente: Icefi, con base en fuentes oficiales.

utilidades representaron el 34.0% de la recaudación y reportaron un incremento interanual del 13.5%.

Si bien la recaudación fiscal de Costa Rica ha reportado un nivel de crecimiento estable y constante en los últimos dos años, se trata de un crecimiento que continúa siendo resultado del fortalecimiento en el control tributario y del propio dinamismo económico del país, debido a que el país todavía no ha podido avanzar en la definición de una estrategia fiscal de largo plazo que permita garantizar la suficiencia y sostenibilidad en el mediano y largo plazos.

### **b.** Gasto público y situación financiera general

Conforme la información del Ministerio de Hacienda al cierre del año 2016, los gastos totales (incluyendo intereses de la deuda) ejecutados por el gobierno central ascendieron a \$6,199.3 millardos,

un 6.0% por encima de lo reportado en el mismo período del año anterior y equivalente al 97.1% de lo presupuestado para el año. Del monto ejecutado, el 90.7% corresponde a gastos corrientes, que reportaron un crecimiento del 5.8% con respecto al ejercicio anterior. Los gastos corrientes fueron liderados por las transferencias hacia otros entes del Estado —que en gran parte se destinan al pago de sueldos y salarios de otros entes públicos, y que absorbieron el 42.2% del total, reportando una tasa de crecimiento del 7.5%— y por las remuneraciones a cargo del gobierno central, que absorbieron el 38.7% de los gastos corrientes. Es importante observar que los rubros de remuneraciones y adquisición de bienes y servicios registraron muy bajas tasas de crecimiento, del 3.0 y el 1.3%, respectivamente, lo que en definitiva es consecuencia de la política de austeridad que ha tratado de implementar el Gobierno de la República con el propósito de

frenar el creciente déficit fiscal y el endeudamiento derivado.

El pago de intereses absorbió el equivalente al 15.6% de los recursos considerados en el gasto público, lo que implica que dicho monto se ha convertido en una fuerte rigidez en la ejecución presupuestaria, dado que casi ha duplicado su participación dentro de la estructura de gastos durante los últimos cinco años, ya que en 2012 representó el 8.4% del total de gastos corrientes.

Por su parte, desde 2013 los gastos de capital siguen presentando una

fuerte desaceleración, cuando reportaron un incremento del 20.7%, para luego ir creciendo a tasas más bajas en los años subsiguientes (16.0%, en 2014, y 13.2% el siguiente año), hasta reportar un crecimiento del 8.7% en 2016. Varios factores confluyen en dicho resultado. Por una parte, 2013 fue un año electoral, lo cual podría explicar que el elevado crecimiento del gasto de capital obedeció a que el gobierno de turno buscó la simpatía de los votantes por medio de un aumento de la inversión pública; pero al asumir el nuevo mandatario, la necesidad de un mayor ajuste fiscal produjo un

fortalecimiento de los controles del gasto y, particularmente, de los de la inversión. Este fenómeno constituye una práctica muy común en la definición de estrategias de austeridad fiscal, sin embargo, tiene como costo sacrificar la cobertura y mejora de la calidad de los servicios públicos a la población.

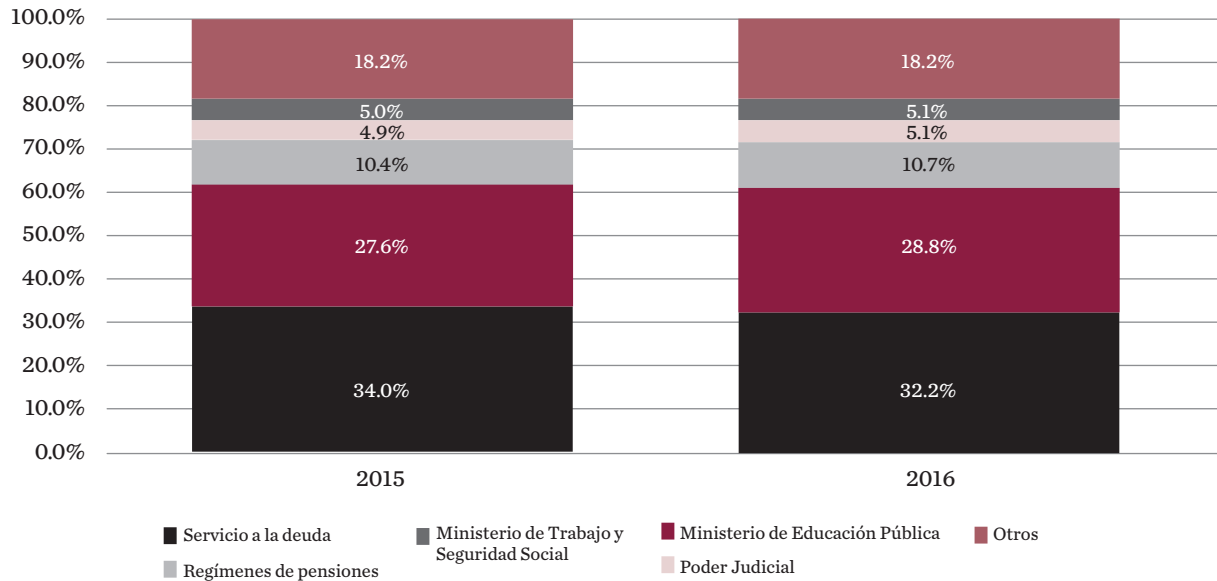
Del total de recursos asignados en la *Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el Ejercicio Económico 2016*, el 32.2% fue destinado a la atención del servicio de la deuda (incluyendo amortizaciones), lo que implica

### Costa Rica: situación financiera del gobierno central (datos acumulados a diciembre de 2014 a 2016, en millones de colones)

	2014	2015	2016	Variación 2015 / 2014	Variación 2016 / 2015
<b>Ingresos totales</b>	<b>3,799,979.6</b>	<b>4,180,896.5</b>	<b>4,564,859.1</b>	<b>10.0%</b>	<b>9.2%</b>
Ingresos corrientes	3,797,519.6	4,180,153.3	4,560,327.2	10.1%	9.1%
Ingresos tributarios	3,522,442.5	3,861,913.1	4,167,388.4	9.6%	7.9%
Contribuciones sociales	59,906.8	63,458.3	147,030.8	5.9%	131.7%
Ingresos no tributarios	27,148.4	51,183.8	44,364.8	88.5%	-13.3%
Transferencias	188,021.9	203,598.1	201,543.2	8.3%	-1.0%
Ingresos de capital	2,460.0	743.2	4,531.9	-69.8%	509.8%
<b>Gastos totales</b>	<b>5,326,977.6</b>	<b>5,847,059.8</b>	<b>6,199,284.7</b>	<b>9.8%</b>	<b>6.0%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>4,861,110.1</b>	<b>5,317,321.4</b>	<b>5,623,981.1</b>	<b>9.4%</b>	<b>5.8%</b>
Remuneraciones	1,968,532.7	2,113,306.8	2,177,506.2	7.4%	3.0%
Bienes y servicios	179,745.8	193,529.6	195,942.4	7.7%	1.2%
Intereses	696,079.6	799,960.2	874,589.1	14.9%	9.3%
Transferencias	2,016,752.0	2,210,524.8	2,375,943.4	9.6%	7.5%
<b>Gastos de capital</b>	<b>464,668.0</b>	<b>525,861.3</b>	<b>571,341.4</b>	<b>13.2%</b>	<b>8.6%</b>
Inversión	86,791.0	97,573.4	95,054.3	12.4%	-2.6%
Transferencias	377,877.0	428,287.9	476,287.1	13.3%	11.2%
<b>Concesión neta de préstamos</b>	<b>1,199.5</b>	<b>3,877.1</b>	<b>3,962.2</b>	<b>223.2%</b>	<b>2.2%</b>
<b>Resultado primario</b>	<b>- 830,918.4</b>	<b>- 866,203.1</b>	<b>- 759,836.5</b>	<b>4.2%</b>	<b>-12.3%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>- 1,526,998.0</b>	<b>- 1,666,163.3</b>	<b>- 1,634,425.6</b>	<b>9.1%</b>	<b>-1.9%</b>

Fuente: Icefi, con base en fuentes oficiales.

**Costa Rica: participación porcentual en la ejecución presupuestaria acumulada en 2015-2016, clasificada por unidad ejecutora**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

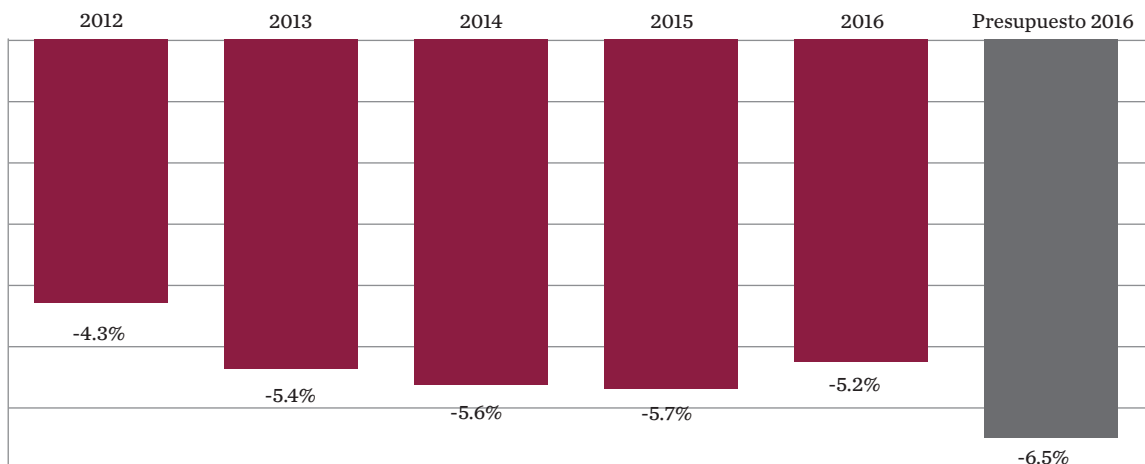
que casi un tercio del esfuerzo que realiza el país se canaliza hacia el financiamiento de las obligaciones del Estado. Dicha proporción, aunque ligeramente inferior al 34.0% ejecutado

en 2015, define claramente la necesidad de avanzar en la discusión fiscal para establecer los propósitos y perspectivas de una sociedad que durante mucho tiempo ha sido ejemplo para

Latinoamérica en lo referente a protección social y promoción de la inclusión de los pobladores.

El segundo destino del presupuesto lo representó el ramo de educación,

**Costa Rica: resultado presupuestario acumulado al cierre de 2012-2016 y presupuesto de 2016 (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en fuentes oficiales.



debido a que el Ministerio de Educación absorbió el 28.8% del total disponible, por encima del 27.6% observado en 2015.

La ejecución financiera del ejercicio fiscal 2016 tuvo como resultado un déficit fiscal equivalente al 5.2% del PIB, que aunque inferior al 5.7% reportado en el año anterior y por debajo del 6.5% establecido en el presupuesto vigente, sigue siendo muy alto para las aspiraciones de alcanzar la sostenibilidad fiscal para Costa Rica. La contracción del déficit comentado se estima que es resultado primario de los esfuerzos gubernamentales en la contención del gasto, sin embargo, los mismos no son suficientes, y por ende dejan clara la necesidad de realizar un llamado de alerta a las autoridades para que busquen soluciones estructurales que devuelvan la sostenibilidad y la suficiencia fiscal al país.

### C. Deuda pública

Al 31 de diciembre de 2016, la deuda pública acumulada por el gobierno

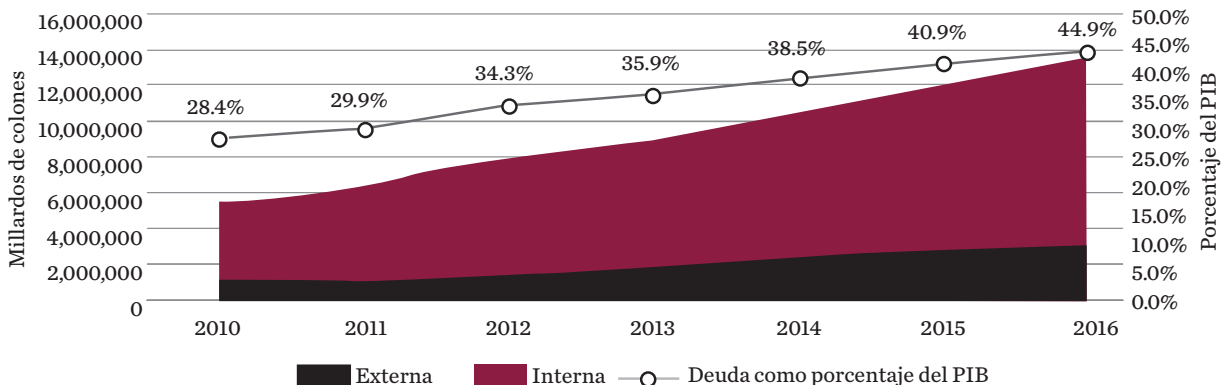
central de Costa Rica ascendió a ₡14,034.7 millardos, un 16.9% por encima del monto acumulado a diciembre de 2015 y convergente con el ritmo promedio de crecimiento del último quinquenio (17.2%). Este monto es equivalente al 44.9% de la estimación del PIB de 2016, lo que significa un aumento de 4 puntos porcentuales respecto al resultado obtenido en 2015 (40.9%). Si bien el aumento del endeudamiento es producto de la continua generación de déficits presupuestarios, el mismo endeudamiento crea, al crecer, una mayor presión sobre las finanzas y, por consiguiente, ante la ausencia de cambios fiscales estructurales, se ha generado un efecto de bola de nieve que atenta contra la sanidad fiscal de Costa Rica y su actual modelo de bienestar social.

En cuanto a la vulnerabilidad, cabe referir que al contrastar el monto de la deuda al final de 2016 con los ingresos tributarios netos, se observa que Costa Rica presentó obligaciones por un 336.8% de dichos ingresos, muy por encima del 250.0% recomendado por

las instituciones financieras internacionales (IFI). Asimismo, como fuera mencionado anteriormente, el saldo de la deuda se encuentra por encima del 40.0% del PIB recomendado por dichas instituciones, y con una tendencia continua de crecimiento, por lo que queda clara la existencia de vulnerabilidad de las finanzas públicas de Costa Rica ante la posibilidad de sufrir una crisis en el corto plazo.

Afortunadamente y en convergencia con el manejo de la política de endeudamiento del Gobierno de Costa Rica, que ha colocado gran parte de sus pasivos en el sistema bancario público, el volumen de intereses pagados aún se encuentra por debajo de los estándares recomendados por las IFI; sin embargo, esta es una situación que deberá evaluarse apropiadamente porque puede estar implicando una desviación de los propósitos para los que fue creada la banca pública y constituir un subsidio al Gobierno al cobrar tasas de interés por debajo de las del mercado.

**Costa Rica: estructura de la deuda pública de la administración central, período 2010-2016 (cifras en millones de colones y como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefí, con base en fuentes oficiales.

Costa Rica: indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad (2012-2016)

Tipo	Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / Ingresos tributarios	266.5%	271.4%	297.9%	310.7%	336.8%	250%	Vulnerable
	Deuda total / PIB	34.3%	35.9%	38.5%	40.9%	44.9%	40%	Vulnerable
	Intereses / Ingresos totales	14.4%	17.8%	18.3%	19.1%	19.2%	25%	Manejable
	Intereses / PIB	2.0%	2.5%	2.6%	2.7%	2.8%	3%	Manejable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	-0.7%	0.5%	-0.7%	0.0%	0.3%	Insostenible
		Resultado primario obtenido	-2.3%	-2.8%	-3.0%	-3.0%	-2.4%	
	Resultado primario macroajustado (Talvi & Vegh)	0.029	0.043	0.045	0.047	0.037	Insostenible	

Fuente: estimaciones del Icefi con base en datos oficiales.

Los indicadores de sostenibilidad más comunes permiten concluir que las finanzas públicas de Costa Rica son insostenibles, debido a que su trayectoria fiscal es insuficiente para garantizar un nivel de deuda constante; de esa cuenta, salvo un cambio en la política fiscal en el corto plazo, solo se puede percibir que seguirá manifestándose un nivel de deuda pública creciente y un mayor impacto en las disponibilidades presupuestarias.

Es importante comentar que el incremento de la deuda y los problemas fiscales por los que atraviesa Costa Rica han producido que, en los últimos períodos, las entidades calificadoras de riesgo más reconocidas a nivel mundial redujeran el nivel de calificación de riesgo de la deuda soberana, la que se ha ido alejando paulatinamente del nivel bajo de inversión en el que estuvo calificada hasta 2012. Dicha calificación, conforme la percepción de Moody's, puede incluso reducirse si las autoridades fiscales no incorporan cambios radicales en la política fiscal que permitan al país una reducción de los niveles de la deuda pública. Desafortunadamente, esta

situación impacta de manera directa en la tasa de interés que los agentes económicos pagan, por lo que es recomendable que se atienda en el muy corto plazo.

#### d. Presupuesto 2017

El presupuesto aprobado para 2017 asciende a ₡8.9 billones (incluyendo amortización de la deuda) y registra un aumento del 11.8% con respecto al presupuesto vigente el año anterior, y del 14.5% en comparación con la ejecución presupuestaria de 2016 en ingresos, y del 22.2% en gastos. El presupuesto planteado representa el 26.6% del PIB, por encima del 25.8% vigente para 2016 y del 25.3% ejecutado en el ejercicio 2015; uno de los aspectos más preocupantes de él es que únicamente se financia el 68.4% de los gastos con los ingresos derivados de la actividad propia del Estado (sin incluir amortización), mientras que el restante 31.6% necesita recursos de la deuda.

En materia de ingresos tributarios, se estima que la recaudación se incrementará en ₡344.7 millardos en comparación con

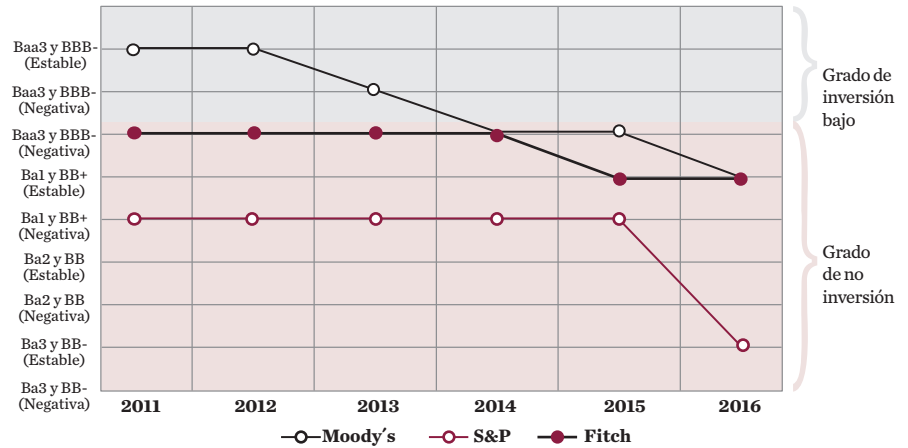
lo ejecutado en 2016, por lo que la carga tributaria alcanzaría un 13.3% en 2017, similar a lo reportado en 2016. Preocupa, con respecto a este tema, que la estimación de ingresos tributarios no incorpore ninguna intención o compromiso concreto de parte de la administración tributaria por mejorar la eficiencia en el cobro de impuestos; incluso, aun cuando fue aprobada la *Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal*, no se establecen potenciales ingresos derivados de ello, por lo que todos los resultados que se logre obtener —si esta ley se implementa de manera exitosa— serán ingresos al margen de la planificación y, por consiguiente, libres de rigideces para la ejecución presupuestaria.

En cuanto al gasto, las cifras proyectadas para 2017 (sin incluir las amortizaciones de endeudamiento) estiman un tamaño del Gobierno del 20.9% del PIB, superior al 19.8% reportado en 2016, lo que deja entrever con suma claridad que para la actual administración costarricense no parece ser una opción viable la ejecución de un plan de reducción de gastos. Ello es especialmente

significativo cuando se destacan las rigideces presupuestarias y la necesidad de aumentar el gasto público como consecuencia de diferentes disposiciones judiciales que han obligado a las autoridades a considerar aumentos en las asignaciones presupuestarias.

El gasto total planificado asciende a ₡7.1 billones, un 14.5% por encima de lo ejecutado en 2016. Los rubros que manifiestan un mayor incremento con respecto a la ejecución de 2016 son los gastos de capital —que consideran un aumento del 17.9% y en los que destacan las transferencias

**Costa Rica: nivel de calificación de riesgo y perspectivas de corto plazo, principales agencias calificadoras (2010 - septiembre de 2016)**



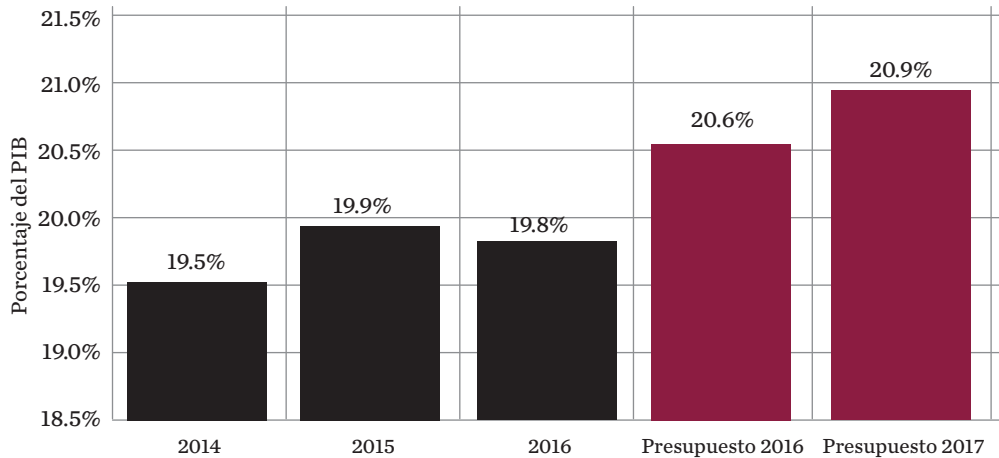
Fuente: Icefi, con base en datos del Ministerio de Hacienda.

**Costa Rica: comparación del presupuesto aprobado para 2017 con el presupuesto 2016 y con la ejecución presupuestaria 2016 (cifras en millones de colones)**

	Ejecución 2016	Presupuesto aprobado 2016	Presupuesto aprobado 2017	Variación presupuesto 2017 /Ejecución 2016	Variación presupuesto 2017 / presupuesto 2016
Ingresos totales	4,564,859.11	4,349,300.89	4,857,024.69	6.4%	11.7%
Ingresos corrientes	4,560,327.22	4,344,821.40	4,850,689.90	6.4%	11.6%
Ingresos tributarios	4,167,388.42	3,943,917.51	4,512,052.80	8.3%	14.4%
Contribuciones sociales	147,030.79	148,109.77	67,375.01	-54.2%	-54.5%
Ingresos no tributarios	44,364.79	41,664.20	57,434.92	29.5%	37.9%
Transferencias	201,543.22	211,129.91	213,827.17	6.1%	1.3%
<b>Ingresos de capital</b>	<b>4,531.89</b>	<b>4,479.49</b>	<b>6,334.79</b>	<b>39.8%</b>	<b>41.4%</b>
<b>Gastos totales y concesión neta de préstamos</b>	<b>6,199,284.73</b>	<b>6,438,167.48</b>	<b>7,100,062.28</b>	<b>14.5%</b>	<b>10.3%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>5,623,981.07</b>	<b>6,032,859.19</b>	<b>6,426,501.83</b>	<b>14.3%</b>	<b>6.5%</b>
Remuneraciones	2,177,506.24	2,436,539.32	2,467,121.12	13.3%	1.3%
Bienes y servicios	195,942.36	262,923.33	282,347.66	44.1%	7.4%
Intereses	874,589.12	938,239.12	1,089,360.98	24.6%	16.1%
Transferencias	2,375,943.35	2,395,157.43	2,587,672.07	8.9%	8.0%
<b>Gastos de capital</b>	<b>571,341.43</b>	<b>405,308.29</b>	<b>673,560.45</b>	<b>17.9%</b>	<b>66.2%</b>
Formación de capital	95,054.30	83,022.41	84,236.67	-11.4%	1.5%
Transferencias	476,287.13	276,776.89	522,784.62	9.8%	88.9%
<b>Resultado primario</b>	<b>-759,836.5</b>	<b>-1,150,627.5</b>	<b>-1,153,676.6</b>	<b>51.8%</b>	<b>0.3%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-1,634,425.6</b>	<b>-2,088,866.6</b>	<b>-2,243,037.6</b>	<b>37.2%</b>	<b>7.4%</b>

Fuente: estimaciones del Icefi con base en datos oficiales.

**Costa Rica: gastos totales como porcentaje del PIB 2014-2016, y presupuestos aprobados de 2016 y 2017**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

a otras dependencias, con un incremento del 9.8%, en comparación con 2016—.

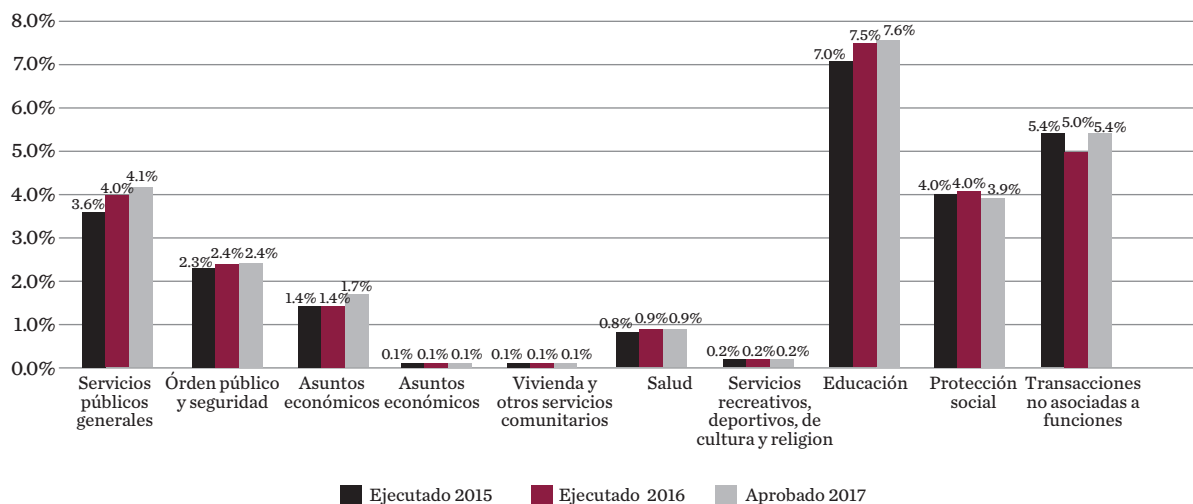
El rubro de las transferencias a otras entidades es particularmente importante porque es conocido que, a nivel mundial, una de las formas de opacar la rendición de cuentas presupuestarias es el traslado de recursos a otras

dependencias, que incluso pueden tener más rigideces en su ejecución que el propio Organismo Ejecutivo. Esta práctica puede obedecer al intento de mantener el *statu quo* de ciertos grupos sociales o políticos.

Es preocupante observar que el 32.7% de los recursos presupuestados se dirige al pago

de la deuda, lo que implica que una tercera parte de los recursos del gobierno central no será utilizada para financiar el desarrollo futuro de los costarricenses. Complementariamente, el 59.7% de lo presupuestado obedece a gastos corrientes, sin incluir los intereses a pagar, mientras que el restante 7.5% será destinado al financiamiento de gastos de capital.

**Costa Rica: estructura presupuestaria por área de gestión (presupuesto 2017, presupuesto vigente 2016 y ejecución presupuestaria 2015)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

Aun cuando ha sido evidente el esfuerzo del Gobierno de Costa Rica por atender el servicio de la deuda, el déficit fiscales persistente y creciente: mientras en 2015 se registró un déficit primario (sin el pago de intereses) del 3.0%, y total del 5.7%, en el resultado de 2016 el déficit previo al pago de intereses se redujo al 2.4%, y el déficit fiscal total obtenido se ubicó en un 5.2%. Para 2017 no se prevé una intencionalidad clara en la búsqueda de mejores resultados, dado que el presupuesto plantea un déficit primario del 3.4% y un déficit total del 6.6%, valores que indiscutiblemente conducirán a un aumento de la deuda pública.

El servicio de la deuda (amortizaciones de capital más pago de intereses) considerado en el presupuesto alcanzará el 8.6% del PIB, por encima del 8.0% previsto en el presupuesto 2016 y del 8.3% ejecutado en 2015. De este rubro, alrededor del 5.4% del PIB corresponde a las amortizaciones de capital, y un 3.2% del PIB, al pago de intereses.

Conforme la estructura del proyecto de presupuesto para 2017, se puede observar que

el esfuerzo del Gobierno gira en torno al mantenimiento de las condiciones estructurales, tratando de no afectar la situación del Estado de bienestar alcanzado. No obstante, existe cierto pequeño aumento en los rubros de asuntos económicos —más relacionado con mantenimiento de servicios públicos para el fortalecimiento del Estado— y del rubro de servicios públicos generales, vinculado con el aumento del pago de la deuda. En sentido contrario, se observa una pequeña reducción en el rubro destinado a la seguridad social.

### e. **Transparencia fiscal**

De los países centroamericanos, Costa Rica se ha caracterizado por disponer de un entorno de negocios más atractivo, producto de ambientes con bajos niveles de corrupción y de la disponibilidad de fortaleza institucional e infraestructura física y social apropiadas para promover el crecimiento y el ulterior desarrollo económico.

La situación descrita se ha mantenido constante en los

últimos cuatro años, lo cual puede interpretarse como algo positivo en el sentido de que las condiciones productivas son estables; sin embargo, también se puede interpretar como una situación de estancamiento que dificulta el avance del Estado.

En ese sentido, Transparencia Internacional reporta una mejora en el Índice de Percepción de la Corrupción que, sin embargo, parece estar en contradicción con el reporte de competitividad global en lo relacionado con la desviación de fondos públicos, la cual presenta un empeoramiento de 2012 a 2016. Esto último puede resultar sumamente preocupante si se toma en consideración que se trata de un aspecto medular en la formación de moral tributaria.

Aun cuando se evidencia cierta persistencia de elementos opacos en la formulación y ejecución presupuestaria, durante los últimos cuatro años ha existido afortunadamente cierta mejora en el Índice de Presupuesto Abierto. Pese a ello, la evaluación todavía se encuentra lejos de considerar una transparencia extensa en materia presupuestaria.

### Costa Rica: indicadores de transparencia fiscal

Institución/reporte	Indicador	Escala	2012	2013	2014	2015	2016
Transparencia Internacional	Índice de Percepción de la Corrupción	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	54	53	54	55	58
<i>Reporte de competitividad global</i>	Desviación de los fondos públicos	0 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	3.8	3.7	3.7	3.4	3.3
International Budget Partnership	Índice de Presupuesto Abierto	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)	50			54	

Fuente: Icefi, con base en International Budget Partnership, Transparencia Internacional y Foro Económico Mundial.



## 2. EL SALVADOR: En medio del laberinto

En 2016 se cumplió el segundo año de gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén, a cargo del segundo mandato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), partido autodenominado de izquierda y que desde siempre ha enfrentado una férrea oposición política del partido Alianza Republicana Nacionalista (ArenA) que, en esta nación centroamericana, engloba a muchos de los dirigentes políticos representantes de las más tradicionales líneas empresariales y de pensamiento de derecha.

El gobierno actual muestra continuidad en muchos aspectos fiscales con respecto al anterior ejercicio presidencial, el cual estuvo caracterizado por un escaso margen de maniobra como consecuencia del creciente peso de la deuda previsional que desnudó la fragilidad de las finanzas públicas y que, de alguna manera, ha imposibilitado el cumplimiento del plan quinquenal de desarrollo propuesto por el FMLN. A esta situación se puede adicionar el elevado nivel de

polarización política entre los dos partidos mayoritarios, lo que ha reducido significativamente las posibilidades concretas de alcanzar acuerdos que permitan la adopción de medidas de política pública que mejoren la situación social y económica del país. Una muestra de dicha confrontación se encuentra en la imposibilidad de lograr consensos definitivos para la aprobación de medidas de ajuste fiscal impulsadas por la inminente necesidad de emisión de Eurobonos para realizar un *rollover* de la deuda de corto plazo, lo cual ha llevado al país a enfrentar una crisis de iliquidez que, incluso, produjo rebajas sucesivas en la calificación de riesgo otorgada por las entidades crediticias internacionales.

Cabe señalar que, hasta el momento, ni el Gobierno ni ArenA han hecho público un documento técnico que contenga las propuestas en materia fiscal que den respuesta a los problemas estructurales que atraviesa el país. Sin embargo, la difícil situación política ha generado mayores dificultades para que la política

fiscal cumpla su rol potenciador de las condiciones de vida de los salvadoreños, lo que, sumado al estancamiento económico por el cual atraviesa el país desde hace varios años, ha generado un revés en el combate a la pobreza.

De acuerdo con la última *Encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM)*, este flagelo pasó del 31.8%, en 2014, al 34.9% de la población, en 2015. A pesar de esto, el coeficiente de Gini — que, como se sabe, es uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad económica— muestra una mejora leve al pasar de 0.38 en 2014 a 0.37 en 2015, lo cual refleja una aparente mejora en la distribución del ingreso de la población salvadoreña. Es decir que aunque la desigualdad económica se redujo, la pobreza monetaria se incrementó.

En El Salvador, las dificultades sociales son crecientes; entre ellas se encuentra la existencia a nivel nacional de 358,627 jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan; este grupo y el resto de grupos vulnerables

tienen que enfrentar la difícil realidad de vivir en uno de los países más violentos del mundo, título obtenido al haberse contabilizado 103 homicidios por cada 100,000 habitantes durante 2015, conforme el último informe de Insight Crime (2015). Estos rasgos producen, entre otros, que la población termine considerando la migración hacia los Estados Unidos de América como la única estrategia real para aliviar las carencias y privaciones de quienes viven en las condiciones más difíciles.

Cabe referir, en este sentido, que el fenómeno migratorio presenta actualmente nuevas manifestaciones, como el *boom* de niños y niñas migrantes observado en los últimos tiempos, tal y como lo muestran los datos de la U.S. Customs and Border Protection que establecen que solo en 2016 fueron detenidos

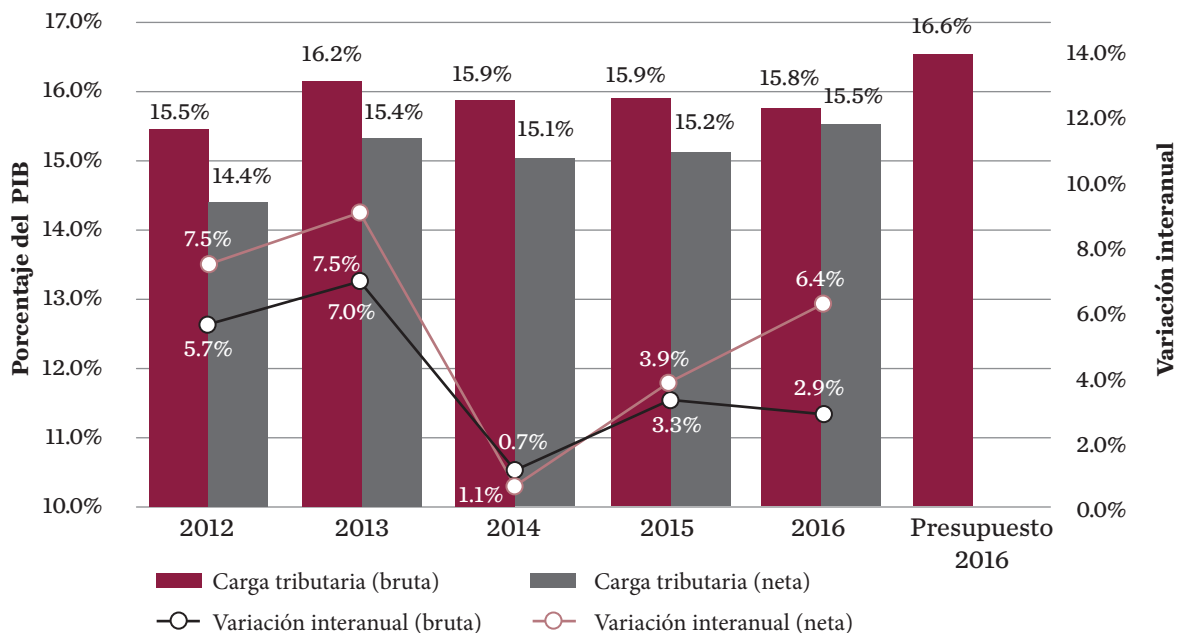
17,512 niños, niñas y adolescentes salvadoreños que viajaban sin acompañamiento (lo que significa un 28.9% de aumento con respecto al año anterior).

### a. Ingresos públicos

Al cierre de 2016, los resultados de los ingresos totales de la administración central reportados por el Banco Central de Reserva (BCR) presentaron un aumento del 4.3% en comparación con el ejercicio fiscal 2015. Entre los ingresos, los tributarios netos continuaron siendo los más relevantes al representar el 95.0% de lo percibido por la administración pública central. En pertinente, antes de continuar, señalar la falta de convergencia entre los datos reportados por el BCR y por el Ministerio de Hacienda, ya que ambos presentan supuestas cifras oficiales que se diferencian unas de otras, sin

que exista una clara explicación de parte del Gobierno sobre el particular, a pesar de que tal situación ha sido advertida previamente. Ello, como podrá colegirse, dificulta el análisis y da muestras de opacidad en el manejo de las cifras en el país. Independientemente de lo anterior, de acuerdo con los datos preliminares reportados por el Ministerio de Hacienda al 31 de diciembre, la recaudación tributaria salvadoreña en términos brutos alcanzó USD4,237.6 millones, cifra equivalente a una ejecución presupuestaria del 95.4% y superior en 2.9% a la recaudación de 2015. La carga tributaria alcanzada, conforme la previsión del PIB considerada por el Ministerio de Hacienda, fue del 15.8%, ligeramente por debajo del 15.9% reportado en 2015 y muy por debajo del 16.6% previsto originalmente en el presupuesto para 2016.

**El Salvador: comparación de la carga tributaria bruta y neta al cierre de 2012-2016 y del presupuesto 2016, así como su porcentaje de variación interanual**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

En consecuencia, al no haber alcanzado la recaudación prevista, el monto percibido dejó un agujero fiscal de USD204.8 millones, el cual se considera el más bajo de los últimos dos años, cuando se reportaron USD400.6 millones y USD313.7 millones, en 2014 y 2015, respectivamente. Esto muestra con claridad una tendencia a sobreestimar los valores presupuestados, teóricamente para mostrar un escenario fiscal más optimista. La reducción de la brecha recaudatoria en 2016 se debió a un mayor esfuerzo de ordenamiento fiscal, sin embargo, gran parte de ello obedece a la vigencia del *Decreto Legislativo No. 71*, aprobado en julio de 2015, el cual modificó los procedimientos establecidos para la devolución del impuesto al valor agregado (IVA) a los exportadores que, a partir de esa fecha, dejó de ser un mecanismo unilineal que desembocaba en su devolución en efectivo, para abrir la posibilidad a los exportadores de mantener un crédito por el saldo pendiente, el cual puede ser agotado en el pago de otras obligaciones tributarias. Este nuevo mecanismo de reintegro redujo la percepción inmediata de la recaudación del IVA por importaciones y forzó a la presentación parcial de la recaudación en términos netos, lo que transparenta en mayor medida las disponibilidades reales del Gobierno para hacerle frente a sus obligaciones, y reduce la presión relativa a la liquidez de las cajas fiscales, como producto de la menor demanda de Letras de Tesorería (Letes) para financiar la devolución del crédito fiscal a los exportadores. Esta medida —que puede ser criticada por

mezclar los ingresos derivados de los diferentes impuestos en el sistema tributario— también tiene el defecto de impedir el conocimiento del monto efectivo de devolución pendiente del IVA a los exportadores, y nuevamente representa un elemento de falta de transparencia y de riesgo para las cuentas tributarias.

Pese al avance descrito, las cifras presentadas por el Ministerio de Hacienda continuaron sin considerar las devoluciones del impuesto sobre la renta (ISR) y la devolución del IVA a los exportadores, que registraron USD71.6 millones al cierre de 2016 y que hacen que se distancien los datos oficiales en términos brutos y netos. Debido a que las devoluciones de ambos impuestos no fueron adecuadamente registradas en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa para 2016, estas representaron un gasto extraordinario que debió ser pagado mediante Letes, como ha sido la práctica del Gobierno salvadoreño desde hace muchos años. Cabe señalar, de esa cuenta, que aun cuando habrá que dar mayor seguimiento a los créditos que podrán acumular los exportadores a su favor, la carga tributaria neta al final de 2016 alcanzó un 15.5% del PIB, reportando un valor mucho más cercano a los históricamente registrados, en comparación con los valores brutos que acostumbra reportar el Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, pese a que no existe un estudio específico reciente sobre la incidencia tributaria

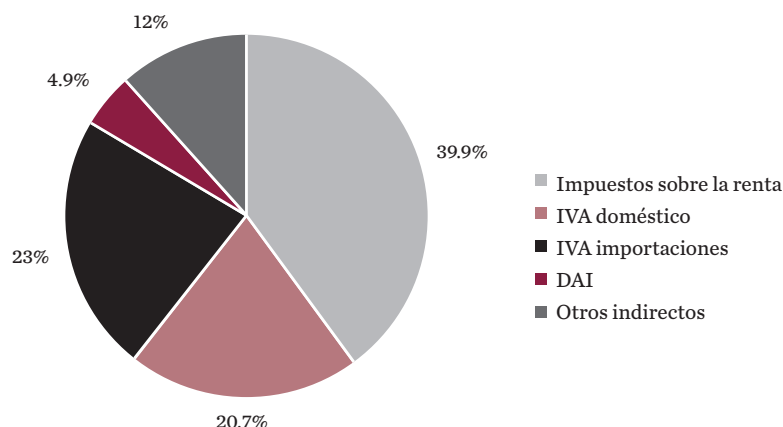
en El Salvador, la estructura de la recaudación de 2016 se considera regresiva debido a que únicamente el 39.9% de lo colectado proviene de impuestos que pueden considerarse como directos, mientras que el restante 60.1% corresponde a impuestos indirectos. En la estructura de los ingresos tributarios del período, el IVA es el que más aportó a las arcas del Estado al totalizar USD2,548.2 millones (un 43.7% del total); sin embargo, sus resultados son un 4.2% menos que lo observado durante 2015. Esto es producto de una fuerte caída en el IVA de importaciones (9.1%), resultado primario, como fue mencionado previamente, de la aplicación del nuevo mecanismo de devolución de impuestos a los exportadores.

El segundo lugar en el aporte fiscal lo ocupó el ISR, que reportó USD1,689.4 millones (39.9% del total), lo cual indica un 7.3% más de lo observado en 2015. Ello obedece posiblemente a una mejora en los sistemas electrónicos de declaración y control.

En el comportamiento del resto de tributos se puede observar que los más dinámicos fueron los relacionados con las contribuciones especiales, que reportaron un crecimiento del 47.6% con respecto al cierre del año anterior. Este efecto es consecuencia de la introducción de dos nuevos aportes a finales de 2015; el primero de ellos es la aprobación de una contribución especial del 5.0% a los servicios de telecomunicaciones, que habría aportado unos USD48.5 millones adicionales. El segundo es una sobretasa del 5.0% a las



### El Salvador: estructura de la recaudación tributaria acumulada al mes de diciembre de 2016



Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Hacienda.

ganancias netas empresariales mayores a USD500,000.00, con la cual se logró recaudar USD6.9 millones. Ambos impuestos estarían destinados a financiar el *Plan El Salvador seguro*.

Los resultados en la recaudación tributaria salvadoreña muestran, en definitiva, la carencia de una reforma fiscal integral que consolide la tributación necesaria para responder al financiamiento de las necesidades de la población. En lugar de ello, la política fiscal de los últimos tiempos está plagada de múltiples intentos aislados por mejorar los niveles de percepción fiscal que han logrado muy poco o nada para incrementar la carga tributaria. La carencia de una política tributaria efectiva, aunada al bajo dinamismo de una economía que, de acuerdo con los indicadores proporcionados por el BCR, reportó un incremento del índice del volumen de actividad económica (IVAE) de únicamente

el 2.4% (al mes de diciembre), así como una deflación acumulada del 0.9% para 2016, impide el crecimiento de la recaudación fiscal del país en forma sistemática.

La trayectoria relativamente constante de los dos últimos factores mencionados explica por qué la recaudación vegetativa del país se mantiene prácticamente constante año tras año. Además, permite documentar por qué al conjugarse con el aumento del PIB nominal que reporta el BCR produce una carga tributaria secularmente descendente y que requiere cambios tributarios, aunque mínimos, para mantener los mismos niveles tributarios de los años previos, y en donde cualquier incremento de los gastos públicos, incluso en pequeña dimensión, produce un aumento del déficit fiscal.

En consecuencia, el único camino viable a corto plazo para

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

Un primer paso lo dio el Ministerio de Hacienda cuando en su *Marco fiscal de mediano plazo 2016-2020* incluyó una estimación que, aunque discutible, establece una serie del comportamiento de incumplimiento tributario del IVA que puede servir como punto de referencia para definir el éxito de las medidas de control y administración tributaria que sean implementadas. La evasión del IVA, de acuerdo con dicho documento, alcanza un 29.8% del potencial teórico del impuesto; queda pendiente la publicación del monto nominal y de su equivalente en términos del PIB para un seguimiento más efectivo.

Una medida que puede haber contribuido a la lucha contra la evasión y elusión tributaria se dio en los últimos meses del año, cuando el Ministerio de Hacienda hizo público un listado de deudores del Estado actualizado al 30 de septiembre de 2016, en el cual se incluyen las deudas que tienen más de diez años. Según la publicación, el monto en mora acumula cerca de USD210

millones, por lo que la información ha sido trasladada a la Fiscalía General de la República (FGR) para que inicie el procedimiento correspondiente de cobro judicial.

## b. Gasto público y situación financiera general

Al cierre de 2016, la situación financiera de la administración central reportada por el BCR muestra que los gastos totales ejecutados por el Gobierno ascendieron a USD4,501.7 millones, lo cual registra un aumento del 1.7% en comparación con el ejercicio fiscal del año anterior y equivale a una ejecución

del 101.8% de lo estipulado en el presupuesto votado para 2016. El objetivo de compararlo con el presupuesto votado y no con el presupuesto vigente es conocer las necesidades de ajustes que pudieron haberse dado durante el año, por lo que el valor muy cercano al ciento por ciento de lo originalmente previsto sugiere que existió mucha disciplina en la ejecución presupuestaria; sin embargo, para el caso específico de El Salvador, dicho valor puede estar influenciado por la poca maniobrabilidad que poseen las finanzas del país.

Del monto ejecutado, los gastos corrientes representaron el 84.3% del total de erogaciones

realizadas por el gobierno central, y experimentaron un aumento del 1.3% con respecto al ejercicio anterior. Este rubro de gastos fue liderado por el pago de remuneraciones, que absorbió el 42.2% del total y presentó una tasa de crecimiento del 4.2%, ligeramente por debajo del aumento reportado entre 2014 y 2015, cuando se observó un aumento del 4.8%. Por otro lado, en segundo lugar de importancia de la ejecución presupuestaria se encuentran las transferencias corrientes a otros entes del Gobierno, con un 26.2% del total.

Los rubros más dinámicos en la ejecución fiscal fueron los relacionados con el aumento

### El Salvador: situación financiera del gobierno central, datos acumulados a diciembre de 2014 a 2016 (en millones de dólares)

	2014	2015	2016	Variación 2015 / 2014	Variación 2016 / 2015
<b>Ingresos totales</b>	<b>3,968.8</b>	<b>4,138.7</b>	<b>4,387.5</b>	<b>4.3%</b>	<b>6.0%</b>
Ingresos corrientes	3,935.8	4,092.6	4,353.9	4.0%	6.4%
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.1	-100.0%	-
Donaciones	32.9	46.2	33.5	40.1%	-27.5%
<b>Gastos totales</b>	<b>4,359.1</b>	<b>4,425.5</b>	<b>4,501.7</b>	<b>1.5%</b>	<b>1.7%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>3,667.5</b>	<b>3,747.8</b>	<b>3,795.4</b>	<b>2.2%</b>	<b>1.3%</b>
Remuneraciones	1,467.2	1,537.9	1,602.5	4.8%	4.2%
Bienes y servicios	603.2	569.9	535.9	-5.5%	-6.0%
Intereses	597.8	629.5	663.9	5.3%	5.5%
Transferencias	999.4	1,010.5	993.1	1.1%	-1.7%
<b>Gastos de capital</b>	<b>695.0</b>	<b>678.5</b>	<b>707.0</b>	<b>-2.4%</b>	<b>4.2%</b>
Inversión bruta	295.7	268.6	289.8	-9.2%	7.9%
Transferencias	399.2	409.9	417.3	2.7%	1.8%
<b>Balance en cuenta corriente</b>	<b>268.3</b>	<b>344.8</b>	<b>558.6</b>	<b>28.5%</b>	<b>62.0%</b>
<b>Balance primario</b>	<b>207.4</b>	<b>342.7</b>	<b>549.7</b>	<b>65.3%</b>	<b>60.4%</b>
<b>Balance presupuestal</b>	<b>-390.4</b>	<b>-286.7</b>	<b>-114.2</b>	<b>-26.5%</b>	<b>-60.2%</b>
<b>Balance incluyendo pensiones y fideicomisos</b>	<b>-857.4</b>	<b>-772.0</b>	<b>-634.1</b>	<b>-10.0%</b>	<b>-17.9%</b>

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

en el pago de intereses por endeudamiento público (5.5%), mientras que, en sentido contrario, se registró una disminución en la contratación de bienes y servicios por el orden del 6.0%, lo que podría implicar un descuido en el mantenimiento de la infraestructura estatal. Eventualmente, esto último podría ocasionar en el futuro gastos mayores, o bien la imposibilidad de seguir brindando ciertos servicios públicos. Los gastos de capital se incrementaron en un 4.4% con respecto a la ejecución de 2015 y sumaron USD707.0 millones, con lo que alcanzaron una ejecución del 97.5%, por encima del 82.9% de ejecución observado en 2015.

Dadas las cifras, el comportamiento de los gastos totales del gobierno central parecería responder al llamado de austeridad realizado año con año por el Ejecutivo durante el actual período presidencial, tendencia

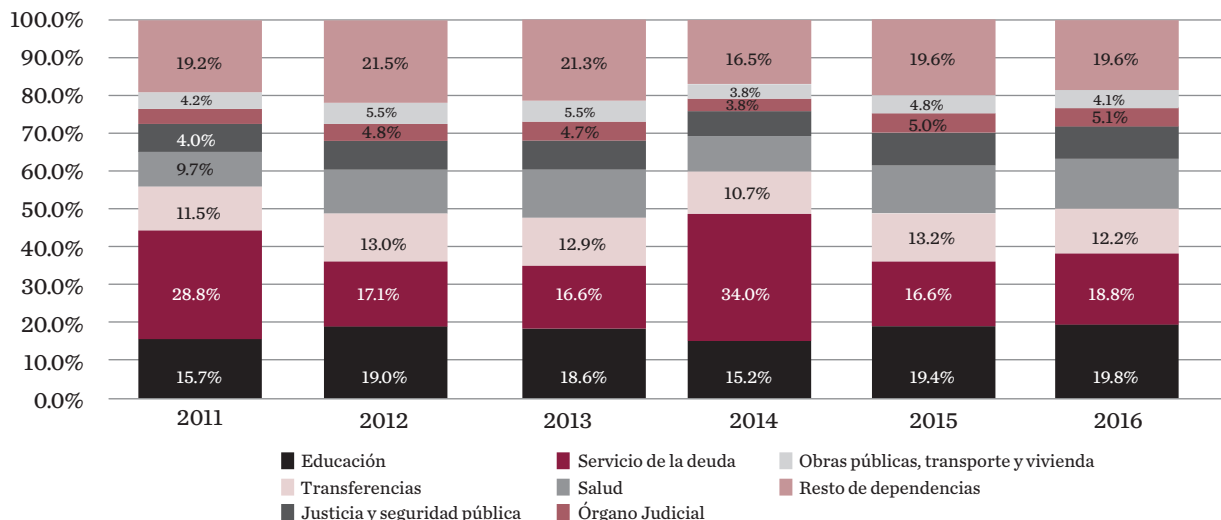
que hasta 2016 tuvo mayor reflejo dentro del presupuesto, ya que básicamente el instrumento aprobado en esa ocasión mantuvo las metas planteadas un año antes. Pese a ello, un análisis más a profundidad sugiere que el relativo congelamiento en los gastos tiene su origen en los problemas de liquidez por los que atravesó El Salvador durante 2016, los cuales fueron generados por un entrampamiento en la aprobación extraordinaria de emisiones de Eurobonos para saldar Letes acumuladas durante 2015 y 2016, que reportaron un máximo histórico al sobrepasar los USD1,000 millones.

El crecimiento de los saldos de Letes pendientes de pagar tiene su origen en la práctica opaca que han tenido los distintos Gobiernos de El Salvador de ejecutar gastos que no se encuentran debidamente presupuestados y que, al no tener fuente de

financiamiento asignada, deben ser cubiertos mediante la emisión de deuda de corto plazo (Letes), la cual tampoco está prevista en el programa gubernamental. Por ello, los resultados presupuestarios de 2016, más que una consecuencia de la austeridad pública, parecen ser resultado de la imposibilidad de emitir nueva deuda de corto plazo.

Esta situación, que ha ocasionado que el tamaño del gasto público haya disminuido sistemáticamente durante los últimos cinco años, pone seriamente en peligro el cumplimiento de los compromisos del Estado relacionados con la atención de las necesidades de la población. El estado de las cosas permite concluir que resulta urgente e indispensable la discusión de un Acuerdo Nacional de Suficiencia y Sostenibilidad Fiscal que garantice la atención de las funciones del Estado y la sanidad fiscal.

**El Salvador: participación porcentual en la ejecución presupuestaria acumulada al cuarto trimestre de 2014-2016 (clasificación según área de ejecución)**



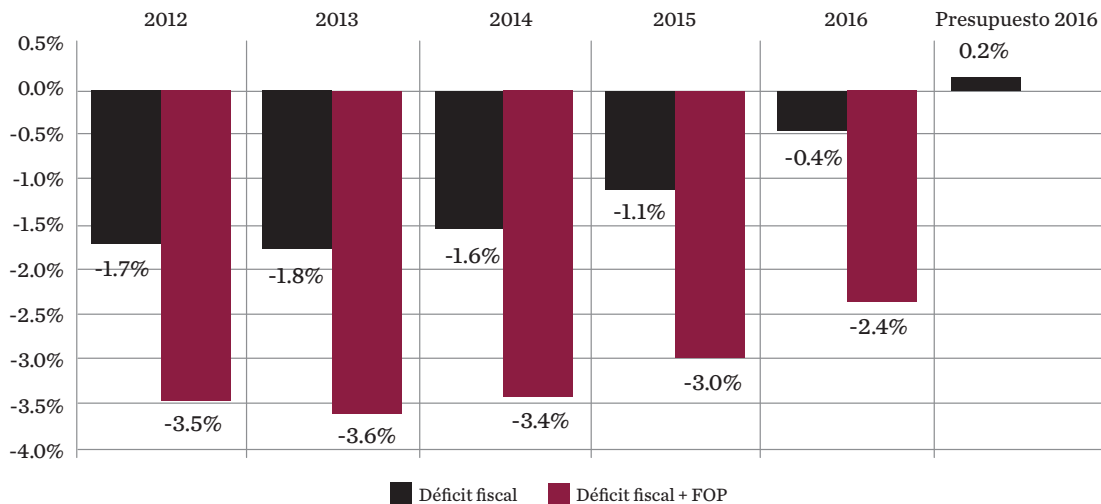
Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

De acuerdo con el resumen ejecutivo de gastos del gobierno central a diciembre de 2016 presentado por el Ministerio de Hacienda, el presupuesto modificado —incluyendo la amortización de endeudamiento— ascendió a USD4,988.6 millones, de los cuales fueron ejecutados USD4,732.4 millones, es decir, un 94.9% del total. En la ejecución, el ramo de educación significó la mayor erogación para el gobierno central, al acumular USD936.7 millones, un 19.8% de la ejecución del período; le siguen los costes relacionados con el servicio de la deuda, que representaron USD889.0 millones (18.8% del total). El servicio de la deuda (capital más intereses) presenta un crecimiento del 12.0% en comparación con el mismo período del año anterior, lo que lo convierte en el rubro de mayor crecimiento en la ejecución presupuestaria. Por otra parte, la reducción más

significativa la reportó el rubro de obras públicas, transporte y vivienda, el cual sufrió una contracción del 4.8 al 4.1% del total de la ejecución presupuestaria (15.6% de disminución). El resto de los gastos mantuvo una estructura relativamente constante con respecto a 2015. Es interesante observar que el *rollover* de Letes realizado en 2014 produjo una estructura de gasto completamente distinta al representar el servicio de la deuda un 34.0% de la ejecución presupuestaria total; se estima que algo similar hubiese sucedido si se hubiere logrado la aprobación extraordinaria de Eurobonos. Lo anterior deja dos conclusiones: que la importancia relativa de los gastos queda escondida ante la práctica de no registrar anualmente los valores reales en el presupuesto de ingresos y gastos, y que ante una ausencia de *rollover* de deuda para 2017, la

estructura de gasto en este año deberá ser muy similar a la de 2016. Con respecto a las deficiencias fiscales, las cifras acumuladas al 31 de diciembre de 2016 disponibles en el BCR muestran un déficit presupuestal, sin considerar los gastos derivados del sistema previsional, por USD114.2 millones, equivalentes al 0.4% del PIB. Sin embargo, si dentro del análisis, como es pertinente, se incluyen dichos gastos, el resultado deficitario se incrementa y alcanza los USD634.1 millones, equivalentes al 2.4% del PIB, inferior al reportado al cierre del año anterior (del 3.0% del PIB). Dichos resultados deficitarios son los más bajos de los últimos cinco años, pero también muestran la brecha más alta entre el resultado del gobierno central, con y sin incluir los gastos derivados del sistema previsional (2.0% del PIB). Este último es el factor que más presiona las

**El Salvador: resultado presupuestario acumulado al cierre de 2012-2016, y presupuesto votado de 2016 (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

finanzas del país. Adicionalmente, este resultado permite inferir que las medidas de austeridad implementadas por el Ejecutivo han logrado contrarrestar el aumento del déficit mediante una contingencia en el aumento reportado en algunos rubros de gasto, sacrificando ciertos programas de atención pública.

### C. Deuda pública

Al cierre de 2016, la deuda pública del gobierno central creció un 3.0% con respecto al cierre de 2015, alcanzando los USD11,992.2 millones, equivalentes al 44.7% de la estimación del PIB utilizada por el Ministerio de Hacienda, y ligeramente inferior a lo reportado al cierre de 2015 (45.0% del PIB).

En principio, aun cuando pareciera que la dinámica fiscal de los últimos años ha logrado estabilizar los niveles

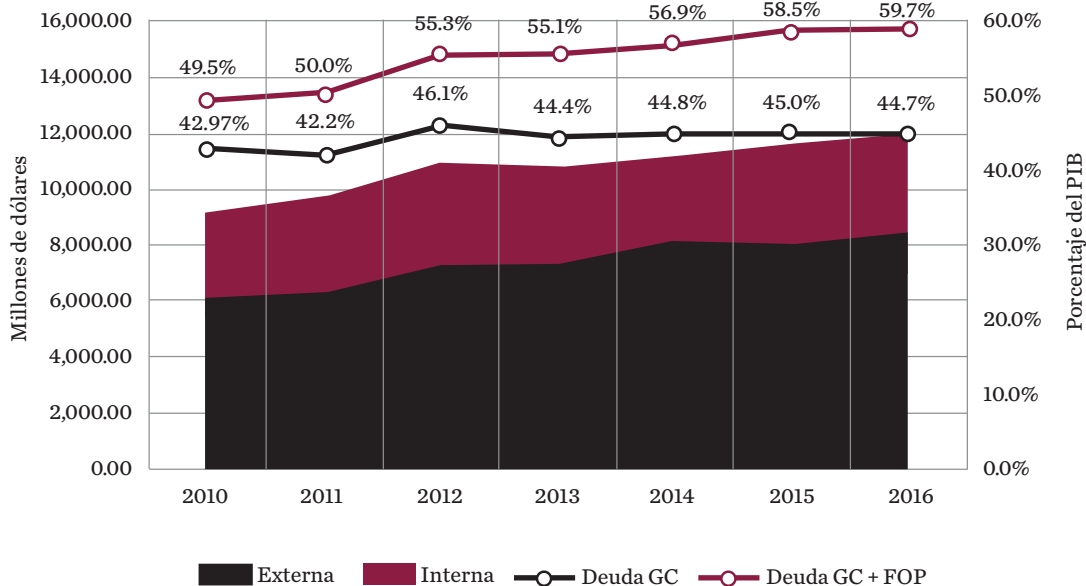
de endeudamiento del gobierno central, debe recordarse, para el caso de El Salvador, la existencia de la deuda del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) que, a diciembre de 2016, acumuló un 15.0% del PIB. Con ello, al consolidar los datos de la deuda total del Gobierno, esta reporta 59.7% del PIB, muy por encima de los límites recomendados para un país del tamaño económico de El Salvador

En cuanto a vulnerabilidad, al contrastar los ingresos tributarios netos al cierre de 2016, con el nivel de endeudamiento se tiene como resultado una relación del 287.8%, porcentaje que se sitúa por encima del 250.0% recomendado por las instituciones financieras internacionales (IFI). De igual manera, el nivel de deuda del 44.7% sobre el PIB (sustrayéndole la deuda del sistema previsional) estaría

sobrepasando el valor crítico del 40.0% recomendado por las IFI. Ambos indicadores muestran la existencia de vulnerabilidad de las finanzas públicas ante el posible nivel de endeudamiento que se pueda alcanzar al final del ejercicio corriente. No obstante, los indicadores relacionados con el pago de intereses aún se encuentran en niveles manejables.

Por otra parte, los resultados de los indicadores de sostenibilidad de corto plazo de Blanchard y de déficit primario macroajustado muestran que la deuda del gobierno central, sin incluir la deuda previsional, se encuentra en un nivel sostenible, al haberse registrado una disminución del *ratio* deuda-PIB en 2016 y percibirse que la trayectoria del comportamiento fiscal de la administración central se mantendrá constante. Esta situación, sin embargo, obedece a que las finanzas salvadoreñas

**El Salvador: estructura de la deuda pública de la administración central, período 2010-2016 (cifras en millones de dólares y como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

**El Salvador: indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad (2012-2016)**

Tipo	Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / Ingresos tributarios	319.8%	288.7%	297.3%	297.1%	287.8%	250.0%	Vulnerable
	Deuda total / PIB	46.1%	44.4%	44.8%	45.0%	44.7%	40.0%	Vulnerable
	Intereses / Ingresos totales	14.0%	14.7%	15.1%	15.2%	15.1%	25.0%	Manejable
	Intereses / PIB	2.2%	2.4%	2.4%	2.4%	2.5%	3.0%	Manejable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	1.1%	1.4%	1.2%	1.1%	0.8%	Sostenible
		Resultado primario obtenido	0.5%	0.6%	0.8%	1.3%	2.0%	
	Resultado primario macroajustado (Talvi & Vegh)	0.010	0.010	0.010	0.001	-0.006	Sostenible	

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

siguen presentando superávits primarios, es decir, la diferencia entre ingresos y gastos arroja resultados suficientes para al menos efectuar el pago de los intereses generados por el endeudamiento. Esto deja claro que existe una tendencia asintótica del gasto de El Salvador hacia la baja, lo cual indiscutiblemente producirá el descuido mayor de necesidades de la población en el corto plazo.

No obstante, si el esfuerzo de medición de la sostenibilidad fiscal de El Salvador incluye los saldos derivados de la atención a las obligaciones del FOP, se tiene que la deuda es insostenible en el corto plazo, en el sentido de que los resultados fiscales no permiten mantener constante el saldo del endeudamiento vigente a la fecha.

Vale aclarar que para el cálculo inicial de indicadores no se consideraron los niveles de endeudamiento del sistema previsional, dado que este se amortiza por conducto del FOP; por consiguiente y de acuerdo con la legislación actual, no

es responsabilidad directa del gobierno central. Sin embargo, la creciente acumulación en el monto de este mecanismo es motivo de preocupación y podría, en el futuro, convertirse en una amenaza para las finanzas públicas. Gran parte del futuro de la sostenibilidad de la deuda pública salvadoreña dependerá de la recién aprobada *Ley de Responsabilidad Fiscal* o de la discusión real de un Acuerdo de Suficiencia y Sostenibilidad Fiscal. En la *Ley de Responsabilidad Fiscal* se establece una serie de reglas fiscales que privilegian la sostenibilidad fiscal sobre la suficiencia y dejan claro que cualquier esfuerzo por mejorar la atención a las necesidades de la población deberá venir por el lado del aumento de impuestos en el mediano y largo plazos.

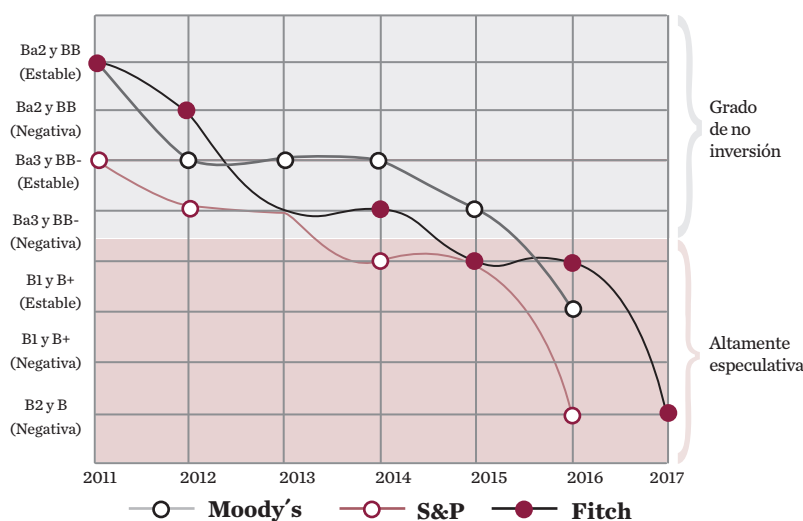
Por último, las distintas dificultades fiscales por las que atraviesan las finanzas salvadoreñas han llevado a una degradación sistemática en la calificación de riesgo soberano otorgada por las distintas agencias calificadoras de crédito, en los últimos años. Estas últimas han bajado la previsión del riesgo para

los bonos emitidos por el Gobierno salvadoreño en distintas ocasiones durante 2016 y principios de 2017, hasta un nivel que implica una alta especulación en la inversión para aquellos que decidan invertir en dichos instrumentos de deuda. Sin embargo, el principal efecto relacionado con las finanzas públicas podría ser un aumento en las tasas de interés al cual se deberán colocar las nuevas emisiones, con el fin de hacerlas atractivas para los inversores reacios al riesgo.

**d. Presupuesto 2017**

Previo a analizar el presupuesto votado, es conveniente comentar que la aprobación de dicho documento se encontraba supeditada a los acuerdos que llegaran a alcanzarse entre el Gobierno de la República y el partido Arena. Dichas negociaciones se suscitaron en un contexto de dificultad de las finanzas públicas, manifestada principalmente por una iliquidez para honrar el acumulamiento del saldo de Letes y por la carencia de acuerdos para lograr la aprobación de emisión de

### El Salvador: nivel de calificación de riesgo y perspectiva de corto plazo, principales agencias calificadoras (2010 - enero de 2017)



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

endeudamiento para atenderlas. No obstante, las dificultades que se presentaron durante la negociación desembocaron en la emisión de un documento al cual se denominó *Acuerdo marco para la sostenibilidad fiscal, desarrollo económico y fortalecimiento de la liquidez al Gobierno de El Salvador*; el cual tuvo como primera consecuencia la aprobación de la *Ley de Responsabilidad Fiscal* y la aprobación de un primer tramo de Eurobonos por USD550 millones. La referida ley plantea que la carga tributaria no deberá ser menor al 17.0% del PIB y que después del período de consolidación fiscal (tres años a partir del inicio del ejercicio fiscal de 2017) los gastos corrientes no deben ser mayores al 18.5% del PIB, sin incluir los montos derivados del gasto para el sistema previsional.

Así las cosas, se esperaba que luego de la discusión el presupuesto votado para 2017 incorporara

algunos lineamientos para iniciar el proceso de consolidación fiscal; no obstante, como podrá constatarse en el análisis siguiente, existe poca evidencia de que esto haya ocurrido. Se debe señalar que el presupuesto para 2017 se aprobó sin los votos del partido Arena.

En comparación con el presupuesto votado para el año anterior, el presupuesto para 2017 presenta un aumento del 2.2% en los ingresos totales y del 4.4% en los gastos, en términos nominales. Con esto, la participación del gobierno central en la economía salvadoreña será del 16.7%, de acuerdo con el PIB previsto por el Ministerio de Hacienda. El presupuesto también considera un aumento del 2.3% en los ingresos corrientes, similar al previsto para los ingresos tributarios, que representarán el 96.4% del total de los ingresos percibidos por el Estado. La carga tributaria bruta presupuestada

es del 16.3%, ligeramente inferior a la presupuestada en 2016 (16.6%), pero muy por encima de la capacidad real de recaudación mostrada en los años recientes.

Los gastos corrientes presupuestados reportan un aumento del 4.5% con relación al presupuesto de 2016 y representan el 83.8% del total de gastos previstos. Entre los gastos corrientes, la asignación en remuneraciones se incrementa en un 2.8%, mientras que el pago de intereses por concepto de deuda aumenta un 14.9%. Por su parte, los gastos de capital son mayores en un 3.8%.

La obtención de empréstitos para el financiamiento del déficit se plantea en USD309.6 millones, lo que representa un leve aumento con respecto al presupuesto aprobado para 2016 (3.2%); sin embargo, esta línea suele registrar modificaciones a lo largo del año, dada la continua necesidad de contraer endeudamiento para cumplir los gastos no considerados en el presupuesto. Esto produce poca certeza en los niveles de gasto y endeudamiento del Gobierno de El Salvador. Como muestra de ello, basta indicar que, de acuerdo con el informe semestral de las finanzas públicas presentado por el Ministerio de Hacienda, solo entre enero y julio de 2017 deberán honrarse pagos de Letes por un monto de USD361.2 millones, los cuales no están previstos en el presupuesto.

Por su parte, la aprobación de la emisión de los USD550 millones en Eurobonos considera la utilización de USD307 millones para *rollover* de Letes, lo que

**El Salvador: comparación entre el presupuesto aprobado para 2017, el presupuesto 2016 y la ejecución presupuestaria 2016 (cifras en millones de dólares)**

	Ejecución 2016	Presupuesto votado 2016	Presupuesto votado 2017	Variación Pres. 17/ Ejecución 2016	Variación Pres. 17/ Pres. 2016
<b>Total de ingresos</b>	<b>4,387.5</b>	<b>4,610.64</b>	<b>4,712.8</b>	<b>7.4%</b>	<b>2.2%</b>
I. Ingresos corrientes	4,353.9	4,588.9	4,695.4	7.8%	2.3%
Ingresos tributarios	4,166.4	4,442.3	4,544.2	9.1%	2.3%
Ingresos no tributarios	185.2	55.3	59.2	-68.1%	7.0%
II. Ingresos de capital	0.1	21.7	17.4	24734.2%	-19.9%
<b>Total de gastos</b>	<b>4,501.72</b>	<b>4,453.95</b>	<b>4,648.2</b>	<b>3.3%</b>	<b>4.4%</b>
I. Gastos corrientes	3,795.4	3,728.9	3,895.3	2.6%	4.5%
Remuneraciones	1,602.5	1,740.0	1,789.2	11.7%	2.8%
Bienes y servicios	535.9	450.2	378.5	-29.4%	-15.9%
Gastos financieros y otros	663.9	592.5	680.8	2.5%	14.9%
Transferencias corrientes	993.1	781.8	770.1	-22.5%	-1.5%
II. Gastos de capital	707.1	725.1	752.9	6.5%	3.0%
Inversión bruta	289.7	211.5	265.5	-8.4%	25.5%
Transferencias de capital	417.3	480.3	458.4	9.9%	-4.6%
III. Costo previsional	519.9	106.8	0.00	-100.0%	-100.0%
<b>Resultado primario</b>	<b>549.7</b>	<b>707.2</b>	<b>669.8</b>	<b>21.9%</b>	<b>-5.3%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-114.2</b>	<b>156.7</b>	<b>64.6</b>	<b>-156.6%</b>	<b>-58.8%</b>
<b>Resultado presupuestal incluyendo pensiones</b>	<b>-634.1</b>	<b>49.9</b>	<b>64.6</b>	<b>-110.2%</b>	<b>29.5%</b>

Fuente: Estimaciones del Icefi con base en datos oficiales.

estaría dando un respiro de seis meses; sin embargo, dado que el saldo de dichas letras ya había alcanzado los USD1,072.5 millones al cierre de 2016, ante la ausencia de una partida presupuestaria adecuada será ineludible la búsqueda de una nueva aprobación extraordinaria de endeudamiento para poder cumplir con el resto de responsabilidades financieras.

También es pertinente indicar que dentro de la cuantificación del gasto del proyecto de presupuesto

2017 se eliminó el monto a erogar por el costo previsional, lo cual incrementará las presiones fiscales durante el año. Para 2016 se consideraron USD106.8 millones dentro del presupuesto votado; no obstante, para el presupuesto de 2017 una reciente reforma a la ley del FOP permitió al Gobierno eliminar dicho rubro de los montos previstos. No obstante, esta reforma puede tener un revés dado que, a la fecha, la Sala Constitucional ordenó una medida cautelar para suspender

el financiamiento bajo el esquema planteado, mientras analiza las demandas de inconstitucionalidad que fueron aceptadas. Para tratar de paliar formalmente el problema, el presupuesto votado 2017 incluye una línea para financiar el Fondo de Amortización y Fideicomiso del Sistema de Pensiones Público por USD1,000, monto cuyo evidente carácter simbólico permite intuir que si la Sala Constitucional ordena la expulsión de la ley de referencia, las finanzas salvadoreñas estarían enfrentando



una presión adicional provocada por la omisión de la necesidad real en dicha línea de gasto.

En conjunto, la meta presupuestaria de gastos para 2017 plantea una participación del Estado en la economía por un nivel del 16.7% del PIB, valor que se encuentra por debajo de los valores ejecutados en los últimos años y que muestra claramente que, para atender los problemas fiscales, la principal salida seguida por el Gobierno desde hace un tiempo ha sido el empequeñecimiento de las funciones públicas, en detrimento de la atención de las necesidades sociales.

En términos nominales, el presupuesto también presenta un esfuerzo de contención del gasto y ciertos reacomodos estructurales, de manera que se puedan cumplir los compromisos u objetivos que

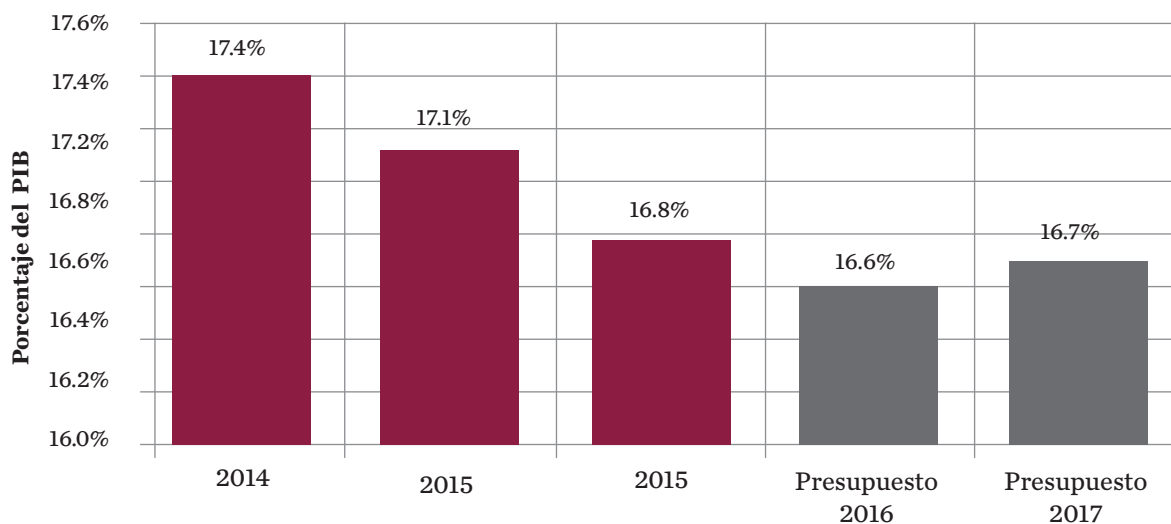
requieren erogaciones adicionales. Sobre este particular, el Gobierno de El Salvador ha dispuesto dos objetivos fundamentales para el año 2017: a) solventar la grave situación de violencia que vive el país, por lo que en el presupuesto para el período el área de administración de justicia y seguridad ciudadana cobra una mayor relevancia, al destinarle recursos equivalentes al 3.4% del PIB, con un 19.0% del total de erogaciones presupuestadas y un 12.5% adicional a la participación de este rubro en el presupuesto votado del año anterior; b) el segundo propósito se encuentra vinculado con la atención del endeudamiento, de tal manera que la asignación para el servicio de la deuda pública tome una mayor preponderancia y pase del 17.5% del total de asignaciones, en 2016, al 18.5%, en 2017. Como

contrapeso en la búsqueda de contención del gasto, las asignaciones en desarrollo social muestran una caída estrepitosa, al reducirse del 8.3 al 7.6% del PIB (disminución del 5.8%), lo que deja claro que el esfuerzo por alcanzar la sostenibilidad fiscal no va de la mano con la política de desarrollo prevista por el actual gobierno.

### e. Transparencia fiscal

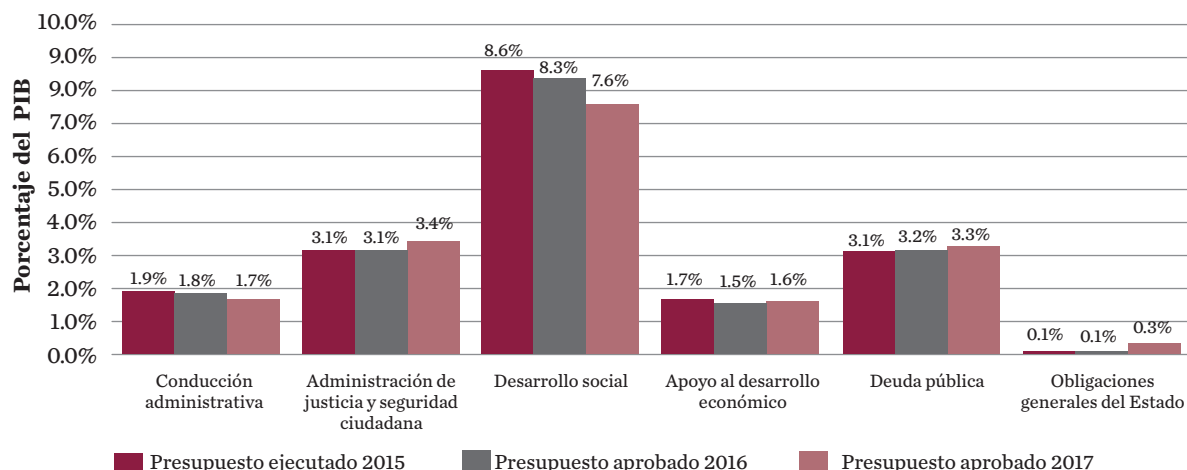
En cuanto a transparencia en el manejo de las finanzas públicas, El Salvador presenta muy pocos avances y, en algunos casos, incluso ciertos retrocesos. Por ejemplo, el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, da muestras de un retroceso de tres puntos en la última evaluación realizada, pese a los

#### El Salvador: gastos totales como porcentaje del PIB (2014-2016) y presupuestos aprobados de 2016 y 2017



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCR.

### El Salvador: estructura presupuestaria por área de gestión en la ejecución de 2015 y los presupuestos aprobados para 2016 y 2017 (como porcentaje del PIB)



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

esfuerzos más bien teóricos llevados a cabo (legislación, institucionalidad, gestión, entre otros), los cuales claramente continúan siendo insuficientes. El Índice de Competitividad Global, elaborado por el Foro Económico Mundial, plantea un retroceso en la apreciación del manejo gubernamental de las finanzas, específicamente en la apreciación de la desviación de los fondos públicos, lo que se refleja en un deterioro de la valoración, que se reduce de 2.7 puntos, en 2015, a 2.4 puntos, en 2016-2017.

Este valor representa el puntaje más bajo de los últimos años.

Por otra parte, el Índice de Presupuesto Abierto, emitido por International Budget Partnership (IBP), que verifica el cumplimiento por parte del Gobierno de la publicación de ocho documentos clave para el proceso presupuestario, así como la existencia de apertura en la participación ciudadana, presenta una mejora al pasar de 43 de 100 puntos posibles en 2012, a 53 en la última

edición de 2015. Sin embargo, de acuerdo con IBP, el principal componente que debe trabajar el país es la mejora en la apertura a la participación ciudadana en el proceso de elaboración del presupuesto, dado que la disponibilidad de información de carácter público continúa siendo limitada; asimismo, el IBP considera que las oportunidades que se ofrecen para participar en el proceso presupuestario continúan siendo muy débiles.

### El Salvador: indicadores de transparencia fiscal

Institución / reporte	Indicador	Escala	2012	2013	2014	2015	2016
Transparencia Internacional	Índice de Percepción de la Corrupción	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	38	38	39	39	36
Reporte de competitividad global	Desviación de los fondos públicos	0 (peor) a 7 (mejor)	2.6	2.9	3.2	2.7	2.4
International Budget Partnership	Índice de Presupuesto Abierto	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)	43			53	

Fuente: Icefi, con base en International Budget Partnership, Transparencia Internacional y Foro Económico Mundial.



### 3.

## GUATEMALA: incapacidad de atender necesidades

El 14 de enero de 2017, el Gobierno de Guatemala cumplió su primer año al mando de Jimmy Morales. Esta nueva administración llegó al poder con la esperanza de reactivar el funcionamiento apropiado del aparato estatal, luego de un período de crisis política e institucional severa y a partir de un clima económico interno de carácter incierto, en el cual las finanzas públicas y el efecto de las políticas públicas en general se han contraído como secuelas de dicha coyuntura. Guatemala ha gozado desde hace varios años de una estabilidad económica que se manifiesta en la contención de los niveles inflacionarios por debajo del 5.0% en prácticamente las dos últimas décadas completas; en un control dinámico muy grande sobre el tipo de cambio que, incluso, se ha apreciado en términos reales; y en un promedio de crecimiento real de la economía que desde 2014 promedia el 3.9%.

Esta dinámica económica, sin embargo, no se ha transformado en mejora de las variables

sociales, lo cual ha convertido a este país centroamericano en una clara muestra del fracaso del *spillover* ofrecido por los modelos neoclásicos. El mantenimiento de la estabilidad económica y, sobre todo, la estrategia del *inflation targeting* del Banco Central han sido la principal premisa para evitar cambios en la estructura fiscal, por lo que la deficiencia en atención de los problemas sociales constituye un problema estructural de larga data y que no encuentra horizontes concretos para su tratamiento.

La dinámica estatal baja se manifiesta primariamente en las políticas públicas débiles que se han ejecutado a lo largo de los últimos años, y que se ven reflejadas en los resultados de la *Encuesta nacional de condiciones de vida* de 2014 (*Encovi 2014*), que muestra que la tasa de pobreza alcanzó al 59.3% de la población, mientras el 23.4% vive en pobreza extrema. Estos resultados dan cuenta de un aumento significativo desde la medición

anterior realizada en 2011, cuando un 53.7% de la población se encontraba en situación de pobreza y un 13.1%, en pobreza extrema. Guatemala es el país de la región con el índice de desigualdad en la distribución de la riqueza más alto, como lo muestra un índice de Gini de 0.53, mientras que el promedio regional es de 0.47.

Estos elementos, entre otros, muestran que el ciudadano continúa enfrentando carencias graves por la incapacidad del Gobierno de cumplir con sus mandatos constitucionales fundamentales, particularmente agudos en materia de educación, salud, seguridad ciudadana e infraestructura pública, entre otros. Uno de los factores que propician esta incapacidad gubernamental es la insuficiencia de recursos financieros y, con ello, del gasto público en general, aun cuando, particularmente en los últimos años, el nivel de corrupción ha exacerbado la carencia de recursos públicos a nivel nacional. Por ello, las demandas

y necesidades ciudadanas insatisfechas siguen creciendo, con dramáticos ejemplos como la desnutrición infantil que, según datos de 2015, alcanzó al 46.5% de los niños y niñas menores de 5 años (*Encuesta nacional de salud materno e infantil* de 2015).

Este complicado escenario, así como el reconocimiento de la realidad heterogénea que caracteriza a Guatemala, pone de relieve que el debate sobre el abordaje de la problemática es de carácter estructural. El papel de la política fiscal como brazo articulador de las políticas públicas requiere todavía una condición que garantice un impacto real en la población, pues la realización de los derechos establecidos en la *Constitución Política de la República* de Guatemala aún parece lejana.

### a. Ingresos públicos

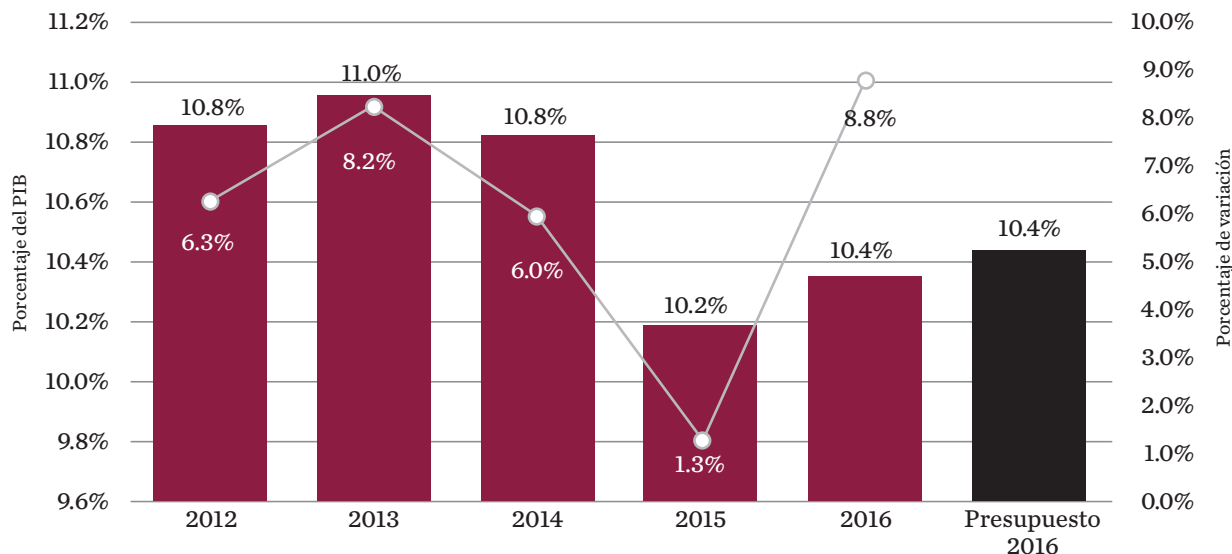
De acuerdo con la información del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) de Guatemala, al 31 de diciembre de 2016 los ingresos totales del gobierno central ascendieron a Q57,398.6 millones, un 8.5% por encima del resultado del ejercicio fiscal anterior, con un nivel de ejecución del 98.6% de lo presupuestado para el período. Del total de ingresos reportados por el Gobierno, los tributarios significaron el 94.3% del total, lo que permite concluir que existe una alta dependencia de Guatemala de la recaudación de este tipo de ingresos. Los ingresos no tributarios representaron el 5.7% de los ingresos totales.

En materia tributaria, la recaudación acumulada al cierre

de 2016 ascendió a Q54,102.3 millones, un 8.8% por encima de lo observado en el año inmediato anterior y equivalente al 99.2% de lo planificado en el presupuesto de 2016, lo cual dejó una brecha en la recaudación de Q453.4 millones. Esta brecha implicó, en convergencia con la práctica histórica del Gobierno de Guatemala, la necesidad de realizar un recorte de gastos dirigido, ya que el Ejecutivo no solicitó al Congreso de la República autorización para emitir deuda adicional. Aun cuando la meta presupuestaria de ingresos de nuevo no se cumplió, el porcentaje de cumplimiento es uno de los más altos, si se lo compara con el 90.9 y el 94.7% de lo previsto en 2015 y 2014, respectivamente.

Aun cuando en 2016 no se alcanzó la meta de recaudación,

### Guatemala: carga tributaria anual 2012-2016, presupuesto 2016 y porcentaje de variación interanual de los ingresos tributarios



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) obtuvo un buen nivel de percepción tributaria extraordinaria debido a la ejecución judicial de muchos casos antiguos, lo cual permitió mejorar la eficiencia tributaria, especialmente en lo relativo al impuesto sobre la renta (ISR). No obstante, aun cuando los resultados tributarios implicaron un cierto alivio fiscal, especialmente ante los desempeños de períodos recientes, el monto recaudado no se ha transformado en una reducción de los niveles de incumplimiento. Esta situación se refleja principalmente en la evasión del impuesto al valor agregado (IVA), que se incrementó en 2016 en cerca del 2.3%, al terminar en 41.8% de su potencial recaudatorio teórico, según cálculos realizados por el Icefi; no obstante, el Icefi también estima que la evasión del ISR debió reportar una reducción debido a que la mayor parte de la recaudación extraordinaria obtenida por las acciones de la SAT en 2016 provino de dicho impuesto (esto se confirma, asimismo, con el hecho de que el crecimiento del ISR fue del 17.3%, muy por encima del 6.6% esperado en el aumento de las rentas nominales previstas por el Banco de Guatemala, Banguat).

En cuanto a la estructura tributaria, el Icefi estima —sin que exista un estudio reciente de incidencia tributaria para demostrarlo con toda la certeza del caso— la persistencia de rasgos fuertemente regresivos, debido a que la recaudación al 31 de diciembre de 2016 fue del 38.1% de impuestos directos y el 61.9% de impuestos indirectos. Para 2016 se estima que la progresividad

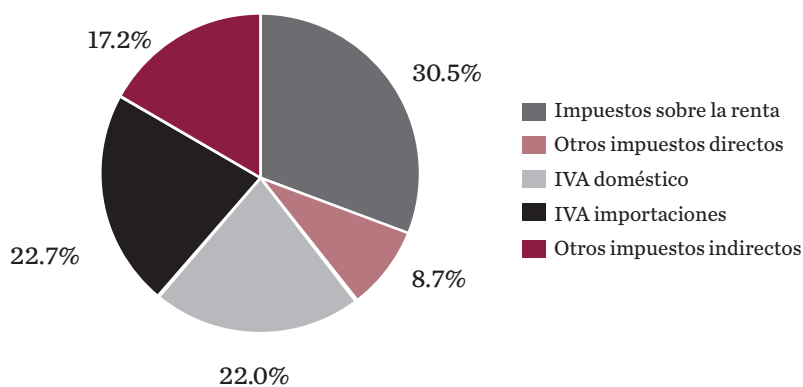
tributaria mejoró debido a los cobros extraordinarios que realizó la SAT; de esta manera se prevé, consecuentemente, la superación de los resultados de 2015 (35.3% de impuestos directos y 61.9% de impuestos indirectos). No obstante, esta mejora puede resultar insostenible debido a que fue producto de una situación coyuntural, difícil de reproducir en el corto plazo.

El impuesto de mayor recaudación en 2016 continuó siendo el IVA, que representó el 44.8% de la recaudación total y reportó una tasa de crecimiento del 4.1% en comparación con 2015. Este crecimiento siguió siendo afectado por la reducción de los precios internacionales del petróleo y la apreciación del tipo de cambio promedio nominal, sin embargo, también es consecuencia de una profundización de la informalidad económica y del contrabando de productos, motivado fuertemente por la apreciación del quetzal con respecto al peso mexicano.

El resto de impuestos manifestó comportamientos acordes con su participación en la actividad económica y peso relativo en la estructura tributaria. Solo el IVA, el ISR y el impuesto de solidaridad (ISO) representan el 82.8% de la recaudación, por lo que se demuestra que cualquier aspecto que afecte el comportamiento de las rentas brutas y netas del país impacta directamente sobre el potencial recaudatorio de Guatemala.

Aun cuando los esfuerzos de la administración tributaria encaminados a ejecutar los casos judiciales pendientes lograron resultados mejores a los originalmente previstos, la carga tributaria continuó baja: cerca del 10.4%. Por ello y tomando en cuenta que el funcionamiento del Gobierno depende financieramente de los ingresos tributarios como fuente principal, no se ve en el corto plazo una mejor expectativa para la atención de las necesidades sociales de los

#### Guatemala: estructura de la recaudación tributaria (2016)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

guatemaltecos. Consciente de este problema, el Minfin presentó al Congreso de la República una iniciativa de ley en la que se pretendía aumentar el ISR de los profesionales liberales y las tasas específicas aplicables al impuesto a la distribución de petróleo y sus derivados, entre otras medidas de política tributaria; sin embargo, un manejo político inefectivo del oficialismo obligó al Ejecutivo a retirar la propuesta, dejando como único resultado los costos políticos del intento fallido de una reforma tributaria.

## **b. Gasto público y situación financiera general**

En 2016, las erogaciones del gobierno central ascendieron a Q63,078.4 millones, un 5.3% más de lo reportado en 2015 (año en el que la ejecución fue fuertemente afectada por una crisis generalizada de liquidez en el sector público) y equivalente al 92.9% de lo presupuestado. El monto ejecutado equivale al 12.1% del PIB, por debajo de lo reportado en 2015 (12.3% del PIB) y muy por debajo de los valores promedio de los últimos quince años. Estos resultados ratificaron la posición del Gobierno de Guatemala como uno de los más pequeños del mundo y, consecuentemente, de los que menos preocupación demuestra por el bienestar de su población. Los datos evidencian que en 2016 existieron muchas dificultades para ejecutar el presupuesto. Los dos principales rubros que

presentaron una caída en la ejecución en comparación con el año anterior son la adquisición de bienes y servicios (3.9% de reducción) y la inversión real directa ubicada dentro de los gastos de capital (37.9% de reducción).

En 2015, la ejecución presupuestaria baja se explicó por la disminución de los recursos financieros, factor que, como se ha explicado, no puede ser una explicación válida para 2016, ya que se dispuso prácticamente de la totalidad de los recursos presupuestados. Otras razones incluyen las siguientes:

- Inexperiencia o desconocimiento de los funcionarios y técnicos del entonces nuevo gobierno.
- Incapacidad, temor o negligencia por parte de los funcionarios y técnicos en cuanto a asumir la responsabilidad de poner en práctica los nuevos (y más estrictos) controles contenidos en las reformas a la *Ley de Contrataciones del Estado*. También, temor ante una posible persecución penal emprendida por el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) en contra de funcionarios públicos involucrados en casos de corrupción (con impacto particular en la ejecución de obras de inversión pública en infraestructura). Estas medidas fueron rechazadas por quienes pretendían mantener el *statu*

*quo* de décadas de corrupción.

- La no renovación en 2015 de varios contratos abiertos para la adquisición de medicamentos y otros insumos hospitalarios, útiles de oficina, alimentos, equipo de cómputo, entre otros.<sup>1</sup> Además de no renovar estos contratos, no fueron reemplazados en 2016 por otros contratos abiertos o por cualquiera de los otros instrumentos que contempla la *Ley de Contrataciones del Estado* (por ejemplo, cotizaciones o licitaciones públicas), generando una crisis de desabastecimiento y los ya mencionados niveles muy bajos de ejecución presupuestaria.

Del total de gastos ejecutados, el 82.6% lo representaron gastos corrientes y solo el 17.4%, gastos de capital. Las remuneraciones representaron el 33.3% del gasto total ejecutado, mientras que los intereses sobre la deuda, el 12.2% del total.

En cuanto a las prioridades, el Gobierno logró una reasignación del presupuesto originalmente aprobado para 2016, priorizando algunos rubros. Las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro —que incluyen los aportes a entidades autónomas y descentralizadas— presentaron una mejora en el peso relativo del presupuesto ejecutado, al pasar del 32.5 al 35.8% del total, concentrado principalmente en aumentos para el sector justicia, incluyendo al MP. Por su parte, el rubro de salud mejoró de un 8.8 a un 9.0% del gasto asignado.

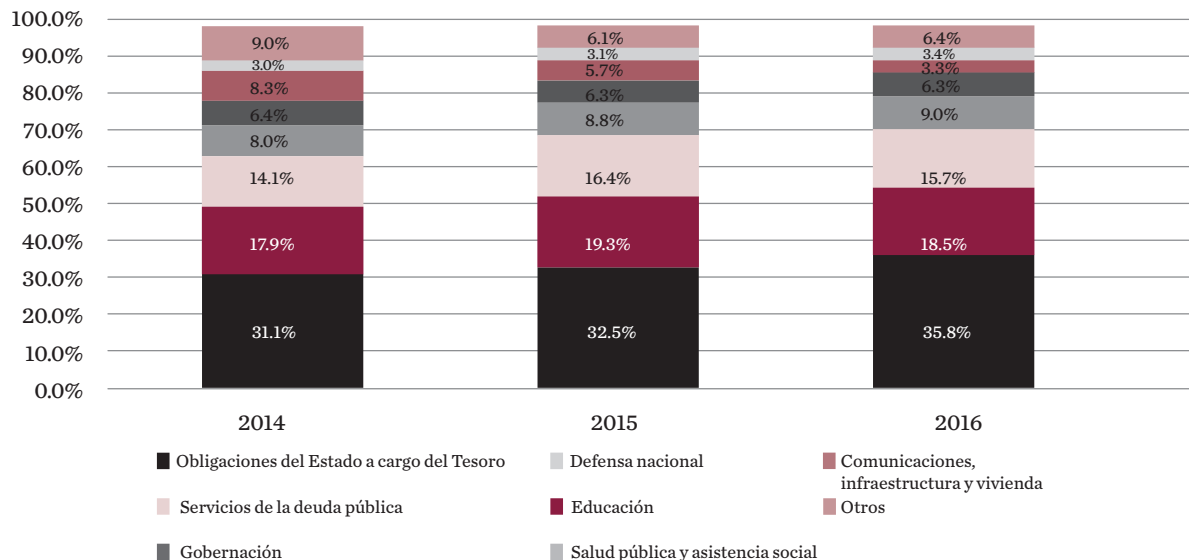
1. Véase el documento que sobre este tema presentó el Icefi a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República en junio de 2016, disponible en línea en: [http://www.icefi.org/sites/default/files/posicion\\_del\\_icefi\\_reformas\\_lce\\_audicencia\\_cfpm\\_28\\_jun\\_20161.pdf](http://www.icefi.org/sites/default/files/posicion_del_icefi_reformas_lce_audicencia_cfpm_28_jun_20161.pdf).

**Guatemala: situación financiera del gobierno central (períodos fiscales 2014-2016, cifras en millones de quetzales)**

	2014	2015	2016	Variación 2015 / 2014	Variación 2016 / 2015
<b>Ingresos totales</b>	<b>52,224.3</b>	<b>52,883.7</b>	<b>57,398.6</b>	<b>1.3%</b>	<b>8.5%</b>
Ingresos corrientes	52,217.1	52,857.6	57,394.6	1.2%	8.6%
Ingresos tributarios	49,096.9	49,730.7	54,102.3	1.3%	8.8%
Ingresos no tributarios	3,120.2	3,126.9	3,292.6	0.2%	5.3%
Ingresos de capital	7.2	26.1	4.0	263.1%	-84.7%
<b>Gastos totales</b>	<b>60,818.7</b>	<b>59,891.2</b>	<b>63,078.4</b>	<b>-1.5%</b>	<b>5.3%</b>
Gastos corrientes	47,471.2	49,257.0	52,073.0	3.8%	5.7%
Remuneraciones	18,465.8	20,303.8	21,028.3	10.0%	3.6%
Bienes y servicios	9,346.0	7,995.8	7,686.5	-14.4%	-3.9%
Intereses	6,583.2	7,616.8	7,722.3	15.7%	1.4%
Transferencias corrientes	9,127.7	9,398.9	11,298.1	3.0%	20.2%
<b>Gastos de capital</b>	<b>13,347.4</b>	<b>10,634.2</b>	<b>11,005.7</b>	<b>-20.3%</b>	<b>3.5%</b>
Inversión real directa	4,274.2	2,062.3	1,279.9	-51.7%	-37.9%
Transferencias de capital	9,067.1	8,571.9	9,717.9	-5.5%	13.4%
<b>Balance primario</b>	<b>-2,011.2</b>	<b>609.3</b>	<b>2,042.5</b>	<b>-130.3%</b>	<b>235.2%</b>
<b>Balance presupuestal</b>	<b>-8,594.4</b>	<b>-7,007.5</b>	<b>-5,679.8</b>	<b>-18.5%</b>	<b>-18.9%</b>

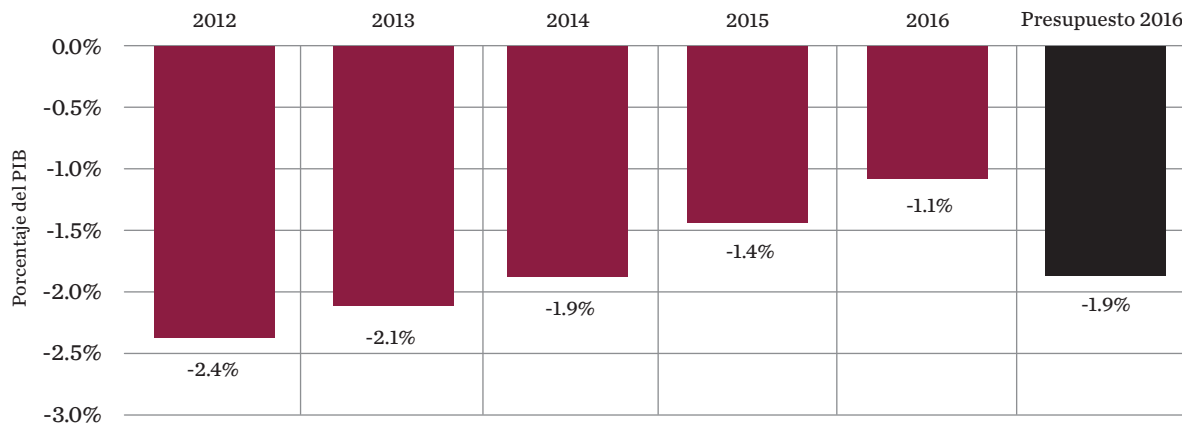
Fuente: Icefi, con base en cifras de Minfin.

**Guatemala: participación porcentual en la ejecución presupuestaria acumulada al cuarto trimestre de 2014-2016, clasificada por principales entidades**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

**Guatemala: resultado presupuestario acumulado al cierre de 2012-2016 y presupuesto aprobado de 2016**



Fuente: Icefi, con base en cifra de Minfin.

En sentido contrario, el reacondicionamiento presupuestario implicó una pérdida de importancia del gasto asignado a la educación, la cual se redujo del 19.3 al 18.5%; y el sector de comunicaciones, infraestructura y vivienda, que se ha visto involucrado en casos de corrupción de alto nivel recientemente, registró una reducción del 5.7 al 3.3% del gasto asignado. Por su parte, se mantuvo la importancia del área de gobernación, lo cual resulta paradójico para un país que enfrenta uno de los mayores índices de violencia a nivel mundial; en este caso, el gasto se congeló en el 6.3% del total.

En cuanto al déficit fiscal, las cifras al cierre de 2016 reportan el 1.1% del PIB, porcentaje que, como se ha explicado, obedece más a deficiencias en la ejecución del gasto que a incrementos recaudatorios. El déficit acumulado a la fecha

es sensiblemente inferior al reportado en el mismo período de 2015 (1.4%) —año en el que, como fuera comentado previamente, el Gobierno sufrió problemas de liquidez— y al 1.9% considerado en el presupuesto de 2016.

Sobre este particular es importante comentar que el control del déficit fiscal experimentado por las finanzas públicas guatemaltecas en los últimos dos años dista mucho de ser resultado de una política de garantía de suficiencia fiscal o de una apropiada planificación fiscal, por lo que, paradójicamente, la mejor regla fiscal ha sido la incapacidad del gobierno central tanto en sus áreas recaudatorias como de ejecución de gasto.

### C. Deuda pública

Conforme la información publicada por el Minfin, el saldo de la deuda pública de Guatemala acumulado al 31 de diciembre

de 2016 ascendió a Q125,676.1 millones, superior en un 5.9% a lo reportado al cierre del ejercicio fiscal 2015. Si bien la cantidad es mayor en términos nominales, debido al crecimiento del PIB nominal el saldo de la deuda resulta menor: 24.0% del PIB, por debajo del 24.3% de 2015.

Aunque aún existe discusión sobre el particular, el bajo endeudamiento y el déficit del país obedecen a las decisiones de la Junta Monetaria, encargada de definir la política fiscal. Para este ente, el nivel de deuda y el resultado del sector público son variables endógenas importantes para garantizar la estabilidad económica. Por ello, el comportamiento del sector fiscal guatemalteco es tan rígido y produce un control extraordinario; en la práctica actúa como una regla fiscal del saldo de la deuda que, como puede observarse en la GT-5, ha permanecido técnicamente constante a partir de 2011.



El saldo y los intereses de la deuda pública con respecto al PIB se encuentran dentro de los rangos recomendados por los organismos financieros internacionales. No obstante, y aun cuando el índice de la deuda total con respecto a los ingresos tributarios también se encuentra dentro del rango recomendado, este valor ya es muy cercano al límite aconsejado, lo que produce que regularmente las calificadoras de riesgo recomienden a Guatemala que, para mejorar su calificación de crédito, proceda a elevar la carga tributaria del país.

Por otro lado, los indicadores de sostenibilidad arrojan resultados mixtos. El indicador de corto plazo de Blanchard estipula que

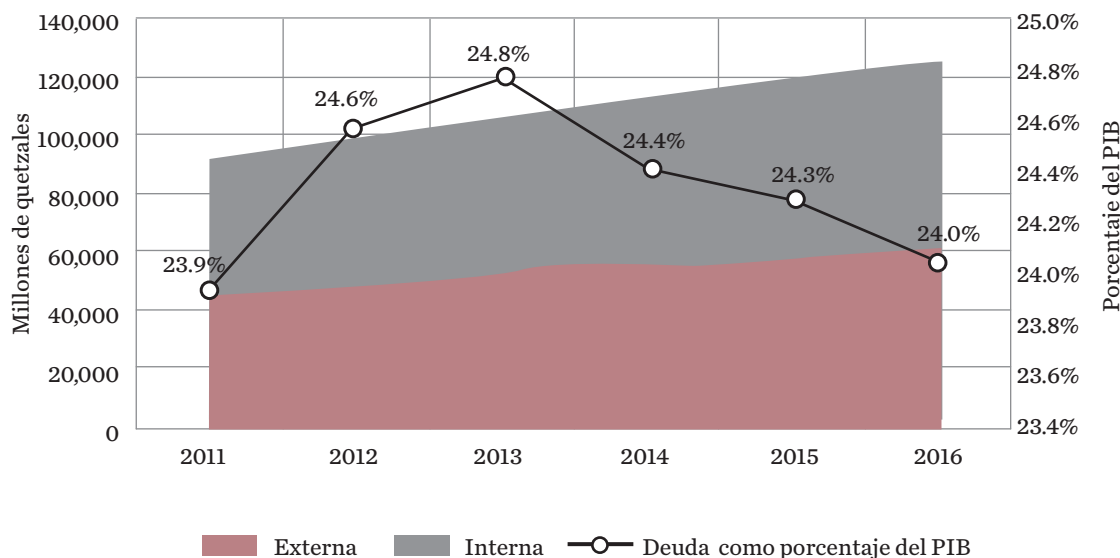
el resultado primario obtenido (0.4%) se encuentra por encima del requerido (-0.1%), lo que da muestras de sostenibilidad. El indicador macroajustado sugiere que el sistema fiscal no genera los suficientes recursos para hacer frente a las obligaciones de la deuda y, por ende, aunque en el presente año muestra una leve disminución dada la coyuntura en la ejecución del gasto, se podría esperar que el endeudamiento continúe creciendo, aunque de manera muy lenta.

Lo apuntado —en especial lo relativo a la escasa carga tributaria— ha producido que la deuda de Guatemala, aun cuando el país es considerado como muy buen pagador, no se encuentre

calificada en el rango de inversión. Como puede observarse en la serie, que abarca de 2011 a 2016, la deuda de Guatemala se ha mantenido con una calificación relativamente estable, salvo la planteada por Fitch Ratings, que sí ha reducido el grado otorgado ante la existencia de un mayor nivel de riesgo de impago, pero dentro del rango de valores no considerados como de inversión, cercanos a especulativos.

El mantenimiento de los niveles descritos —en gran parte debido a la falta de un buen nivel tributario— produce un encarecimiento sistemático de la deuda, por lo que resulta apropiado evaluar este extremo para tratar que la deuda soberana emitida por el país llegue al nivel de inversión.

**Guatemala: estructura de la deuda pública de la administración central, período 2010-2016 (cifras en millones de quetzales y como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

**Guatemala: indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad 2012-2016**

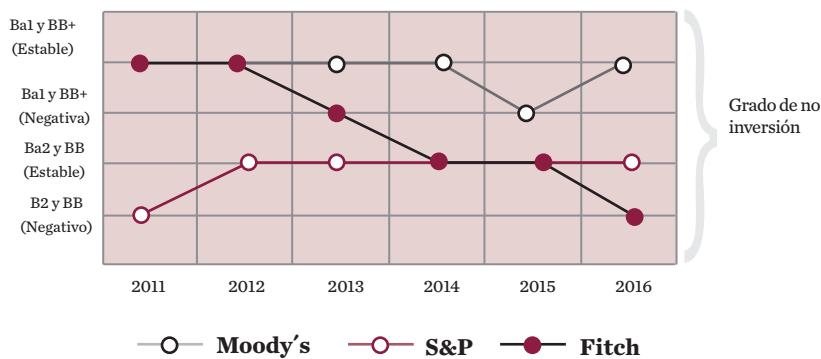
Tipo	Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / Ingresos tributarios	226.4%	226.3%	225.9%	238.5%	232.3%	250%	Manejable
	Deuda total / PIB	24.6%	24.8%	24.4%	24.3%	24.0%	40%	Manejable
	Intereses / Ingresos totales	13.1%	13.3%	12.6%	14.4%	13.5%	25%	Manejable
	Intereses / PIB	1.5%	1.6%	1.4%	1.6%	1.5%	3%	Manejable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	0.1%	-0.1%	-0.3%	-0.2%	-0.1%	Sostenible
		Resultado primario obtenido	-0.9%	-0.6%	-0.4%	0.1%	0.4%	
	Resultado primario macroajustado (Talvi & Vegh)	0.02	0.01	0.01	0.01	0.003	Insostenible	

Fuente: Icefi, estimación propia con base en cifras oficiales.

**d. Presupuesto 2017**

El presupuesto aprobado para 2017 asciende a Q76,989.5 millones, lo cual es, en términos nominales, superior en un 7.9% al presupuesto vigente al final de 2016, y en un 3.1% a lo ejecutado en 2016. En el rubro de ingresos, se prevé que el 81.0% provenga de ingresos corrientes, mientras que el restante 21.8%, de operaciones de endeudamiento público. Del total presupuestado, el 75.3% se financiará mediante impuestos (Q57,994.8 millones), lo cual demuestra, una vez más, que la debilidad relativa del Estado guatemalteco (medida por el tamaño de su presupuesto) se focaliza en la imposibilidad de elevar de manera sostenida su capacidad tributaria. Conforme las estimaciones del PIB realizadas por el Banguat, la carga tributaria se mantendrá en los mismos niveles presupuestados

**Guatemala: nivel de calificación de riesgo y perspectivas de corto plazo, principales agencias calificadoras (2011 - diciembre de 2016)**



Fuente: Icefi, con base en datos de las entidades calificadoras de crédito.

en 2016 (10.4%), lo que implicará un esfuerzo en la variación nominal interanual de los ingresos fiscales del 7.2% con respecto al monto recaudado durante 2016.

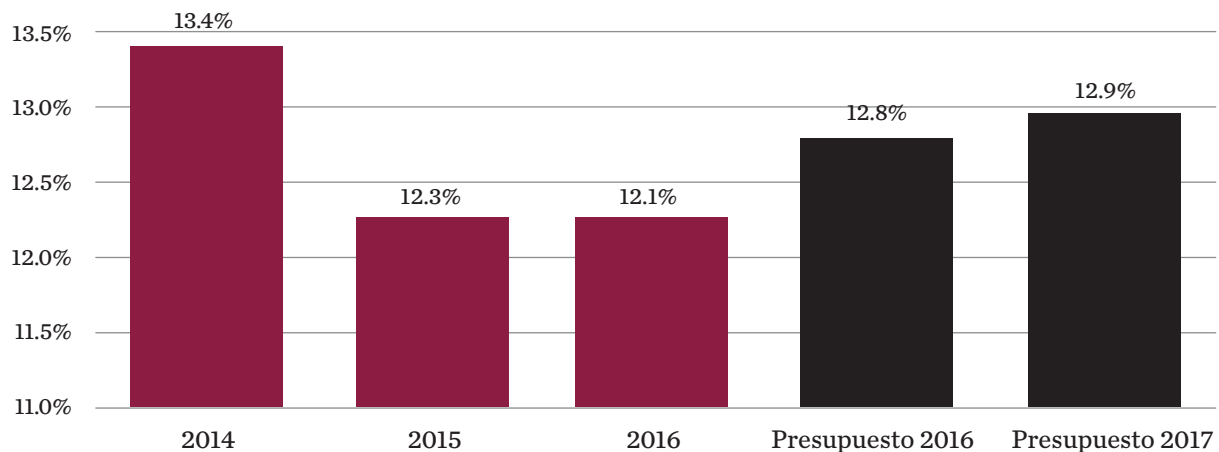
Por su parte, el rubro de gastos públicos totales programados asciende a Q72,433.7 millones, un 8.3% por encima del presupuesto vigente al final de 2016 y un

**Guatemala: comparación del presupuesto aprobado para 2017 con el presupuesto vigente a finales de 2016 y la ejecución presupuestaria 2016 (cifras en millones de quetzales)**

	Ejecución 2016	Presupuesto vigente 2016 (diciembre)	Presupuesto aprobado 2017	Variación presupuesto 2017 / ejecución 2016	Variación presupuesto 2017 / presupuesto 2016
<b>Ingresos totales</b>	<b>57,398.5</b>	<b>58,194.4</b>	<b>62,380.2</b>	<b>8.7%</b>	<b>7.2%</b>
Ingresos corrientes	57,394.7	57,988.7	62,375.3	8.7%	7.6%
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>54,102.2</i>	<i>54,555.8</i>	<i>57,994.8</i>	7.2%	6.3%
<i>Ingresos no tributarios</i>		616.5	603.1		-2.2%
<i>Transferencias</i>		577.0	591.8		2.6%
Ingresos de capital	3.8	205.7	4.9	27.9%	-97.6%
<b>Gastos totales</b>	<b>63,078.5</b>	<b>66,877.0</b>	<b>72,433.7</b>	<b>14.8%</b>	<b>8.3%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>52,072.9</b>	<b>54,232.4</b>	<b>58,777.0</b>	<b>12.9%</b>	<b>8.4%</b>
Remuneraciones	21,028.2	21,389.5	21,942.5	4.3%	2.6%
Bienes y servicios	7,686.4	9,311.8	11,585.1	50.7%	24.4%
Intereses	7,722.4	7,978.9	7,540.3	-2.4%	-5.5%
Transferencias	11,298.1	10,858.6	12,525.8	10.9%	15.4%
<b>Gastos de capital</b>	<b>11,005.5</b>	<b>12,644.6</b>	<b>13,656.7</b>	<b>24.1%</b>	<b>8.0%</b>
Inversión	1,280.0	2,574.8	3,368.7	163.2%	30.8%
Transferencias	9,718.0	10,005.3	10,166.4	4.6%	1.6%
<b>Resultado primario</b>	<b>2,042.4</b>	<b>-703.7</b>	<b>-2,513.2</b>	<b>-223.1%</b>	<b>257.1%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-5,680.0</b>	<b>-8,682.6</b>	<b>-10,053.5</b>	<b>77.0%</b>	<b>15.8%</b>

Fuente: Icefi, estimación propia con base en cifras oficiales.

**Guatemala: gastos totales como porcentaje del PIB 2014-2016 y presupuestos aprobados para 2016 y 2017**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

14.8% por encima de la ejecución realizada en 2016. El tamaño del gobierno central se incrementaría al 12.9% del PIB, por encima del 12.3 y el 12.1% del PIB registrados en 2015 y 2014, respectivamente. Aun cuando el presupuesto se estaría incrementando en casi un 1.0% del PIB en los últimos dos años, todavía se encuentra por debajo del promedio histórico reciente.

Los recursos presupuestarios se orientarán en un 76.3% al financiamiento de gastos corrientes, un 17.7% a gastos de capital y, el resto (5.9%), al servicio de la deuda pública. En la planificación prevista, las remuneraciones tendrán un incremento del 4.3% con respecto a la ejecución realizada en 2016, mientras que las compras de bienes y servicios, un incremento del 50.7%. Por su parte, a las transferencias a otros entes

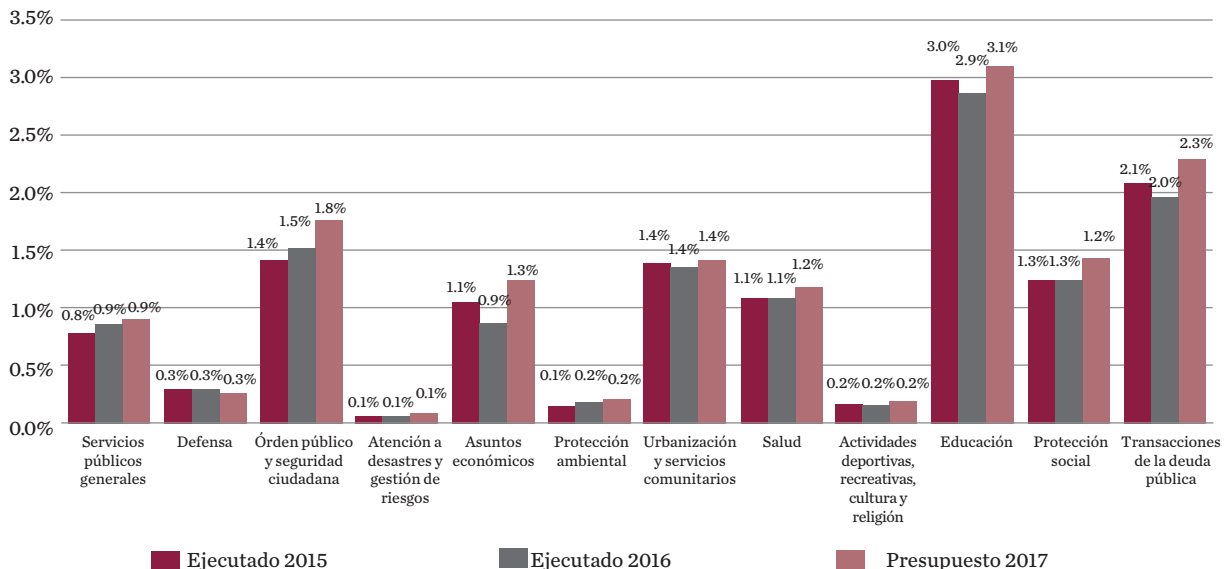
públicos y privados se les asignó un aumento del 10.9%, mientras que a los gastos de capital, del 24.1%. Las tasas de crecimiento inusualmente altas se deben al efecto aritmético de establecer comparaciones con 2016, año en el que, como se ha explicado, se registró una caída importante en la ejecución presupuestaria.

Los intereses de la deuda pública reportan una reducción del 2.4% en comparación con lo ejecutado en 2016, y denotan merma en el peso con respecto al presupuesto total, al reducirse del 11.9 al 10.4% de 2016 a 2017. Queda pendiente un mayor análisis para verificar si esta situación es consecuencia de un mejor manejo financiero de la deuda, del comportamiento normal de la programación de vencimientos de la deuda o, incluso, de la apreciación del tipo de cambio promedio nominal.

Como consecuencia de los valores descritos, el déficit fiscal programado se ubica en alrededor del 1.8% del PIB, porcentaje que, según se estima, no tendrá impacto significativo en el objetivo primario de estabilidad monetaria que ha mantenido Guatemala durante los últimos años. Aun así, en 2017 se prevé deterioro en el balance primario, el cual pasaría de un superávit del 0.4% del PIB en 2016 a un déficit del 0.4% del PIB en 2017, lo que evidencia deterioro en la situación fiscal del Gobierno debido a la falta de ingresos tributarios.

El presupuesto de 2017 incluye algunos cambios adicionales a las líneas mostradas en los montos ejecutados durante el año anterior, privilegiando el orden público y la seguridad ciudadana, pues se propone un aumento de su peso relativo del

**Guatemala: estructura presupuestaria por área de gestión en el presupuesto 2017 y ejecución presupuestaria de 2016 y 2015 (cifras como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

1.5 al 1.8% del PIB. También el rubro de salud experimenta un ligero aumento del 1.1 al 1.2% del PIB, mientras que educación se incrementa del 2.9 al 3.1%.

## e. Transparencia fiscal

Una materia pendiente por parte de las autoridades fiscales del país continúa siendo el campo de la transparencia fiscal. No obstante, se reconocen esfuerzos para mejorar, en un marco de grandes desafíos.

Por un lado, el Gobierno y la sociedad civil guatemalteca incluyeron en el *Plan de acción nacional de gobierno abierto 2016-2018* siete compromisos específicos para la transparencia fiscal, los cuales contemplan treinta y cuatro metas. El Minfin, la SAT, el Ministerio de Educación (Mineduc) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), las principales entidades gubernamentales responsables de cumplir estos compromisos y

metas, están reportando avances verificables. Entre ellos destacan la implementación y divulgación de los avances logrados en transparencia tributaria, como la vigencia de las reformas legales que permitieron que la SAT acceda a información bancaria de los contribuyentes con fines de fiscalización y control tributario; la revisión de los documentos que recomienda la *Encuesta de presupuesto abierto* y, en 2017, se prevé que el Gobierno vuelva a realizar ejercicios de apertura del proceso de formulación del presupuesto. El Minfin también ha publicado estadísticas preliminares de la situación financiera del sector público consolidado, llenando un vacío de más de 20 años; y el Mineduc, por su parte, está publicando información sobre la ejecución de programas de apoyo para estudiantes y educadores relacionados con la alimentación escolar y material didáctico. Asimismo, se están gestionando medidas para lograr mayor apertura en el sistema de adquisiciones

públicas siguiendo estándares internacionales, entre otras.

Sin embargo, estos avances resultan insuficientes o inefectivos para cambiar las percepciones negativas arraigadas en la ciudadanía. El Índice de Percepción de la Corrupción de 2016 muestra a Guatemala estancada en su calificación y con ello, junto a Nicaragua, conforma el grupo de los países más opacos de Centroamérica.

Esta calificación es reforzada por el Índice de Presupuesto Abierto que presentó International Budget Partnership (IBP) durante el gobierno anterior, cuando la transparencia fiscal, especialmente la vinculada con el funcionamiento de las autoridades centrales, decayó rápidamente.

Finalmente, en el *Reporte de competitividad global* elaborado por el Foro Económico Mundial, la temática relativa a la desviación de fondos públicos mostró a Guatemala con una mejora leve, pero el país continúa manteniendo una calificación muy baja.

### Guatemala: indicadores de transparencia fiscal

Institución / reporte	Indicador	Escala	2012	2013	2014	2015	2016
Transparencia Internacional	Índice de Percepción de la Corrupción	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	33	29	32	28	28
Reporte de competitividad global	Desviación de los fondos públicos	0 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	2.2	2.3	2.2	2.2	2.4
International Budget Partnership	Índice de Presupuesto Abierto	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)	51			46	

Fuente: Icefi, con base en IBP, Transparencia Internacional y Foro Económico Mundial.



## 4. HONDURAS: Lo importante es el ajuste fiscal

A finales de 2016 se suscitó una nueva controversia política en torno al actual presidente Juan Orlando Hernández, del Partido Nacional (PN), quien el 27 de enero de 2017 cumplió su tercer y penúltimo año en el poder. El actual gobernante ha decidido buscar la reelección presidencial en elecciones generales previstas para el 26 de noviembre, amparado en un fallo judicial que despenaliza la prohibición para ejercer un segundo mandato en la primera magistratura del Organismo Ejecutivo. Esta decisión ha suscitado malestar y disgusto entre algunos sectores de la población, que ven el hecho como una amenaza para la democracia del país. En lo político, los partidos de oposición Libertad y Refundación (Libre), Partido Anticorrupción (PAC) y Partido Innovación y Unidad (PINU) han acordado conformar un bloque para competir en las próximas elecciones y así evitar la reelección. A dicha alianza ha sido invitado el Partido Liberal de Honduras (PLH), sin embargo, aún no se conoce respuesta oficial de parte de él.

A pesar de la situación política, en lo social Honduras ha visto avances

en la reducción de la pobreza total y en la desigualdad en la distribución del ingreso. Según los resultados de las encuestas permanentes de hogares de propósitos múltiples (EPHPM), al comparar el nivel de pobreza de 2012 con la más reciente encuesta de junio de 2016 se evidencia una reducción en este indicador de bienestar que pasó del 66.5 al 60.9%. No obstante, de acuerdo con los resultados, tres de cada cinco hondureños que viven en condiciones de pobreza se encuentran en una situación de pobreza extrema. Por otro lado, entre 2012 y 2016 la medida de la desigualdad en la distribución de la riqueza, expresada en el coeficiente de Gini, también refleja una mejora al pasar de 0.57 a 0.52, lo que supone la existencia de una reducción en las diferencias de ingresos entre los hondureños; no obstante, el país aún se ubica en la quinta posición entre los países de la región con mayor desigualdad económica.

En sentido contrario a las mejoras antes reportadas y de acuerdo con la información presentada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), casi tres cuartas partes de la población (72.8%) obtienen sus ingresos

en la economía informal, lo cual muestra problemas en la oferta de empleo de calidad en el país y deja vulnerable a este contingente poblacional ante la ausencia de acceso a la seguridad social (servicios del Instituto Hondureño de Seguridad Social, IHSS), disponible únicamente para aquellos con un trabajo formal y con acceso a empleos bien remunerados. Esto podría implicar un fortalecimiento de corto plazo en la situación social, sin embargo, debido a la carencia de una visión intertemporal, hace prever grupos sociales mayormente marginados conforme avanza su edad en la etapa productiva.

Adicionalmente, la persistente carencia de oportunidades de empleo formal y el elevado índice de violencia (cerca de 60 muertes violentas por cada 100,000 habitantes en 2015, según datos del Observatorio de Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH) han producido prácticamente una duplicación de la migración de hondureños hacia los Estados Unidos en 2016. En efecto, las estadísticas de capturas realizadas hasta el mes de septiembre por la

patrulla fronteriza de aquel país reportan la aprehensión de 20,226 unidades familiares (para un 89.5% de aumento con respecto al año anterior). Adviértase, en ello, el aún más preocupante hecho de que fueron aprehendidos 10,468 niños viajando solos hacia el país norteamericano, lo cual representa un incremento del 93.5% en comparación con el año anterior.

### a. Ingresos públicos

Conforme los datos suministrados por la Secretaría de Finanzas (Sefín) al cierre de 2016, los ingresos totales percibido por el gobierno central ascendieron a L99,388.6 millones, un 12.7% por encima de lo reportado el año inmediato anterior. Además, se informa de una ejecución del 107.5% en comparación con el presupuesto aprobado.

Aun cuando la tasa de crecimiento de los ingresos continúa siendo muy positiva, dicho crecimiento es el más bajo desde la reforma fiscal implementada en 2014,

cuando este indicador fue del 20.0%. Esto permite deducir que el volumen de ingresos se acerca asintóticamente a su nivel de comportamiento potencial, dada la estructura actual. También es importante comentar que la sobreejecución reportada deriva principalmente de la práctica de la Sefín de subestimar los valores planificados en el presupuesto para disponer de recursos libres sin restricciones presupuestarias y, en consecuencia elevar su margen de maniobra presupuestaria.

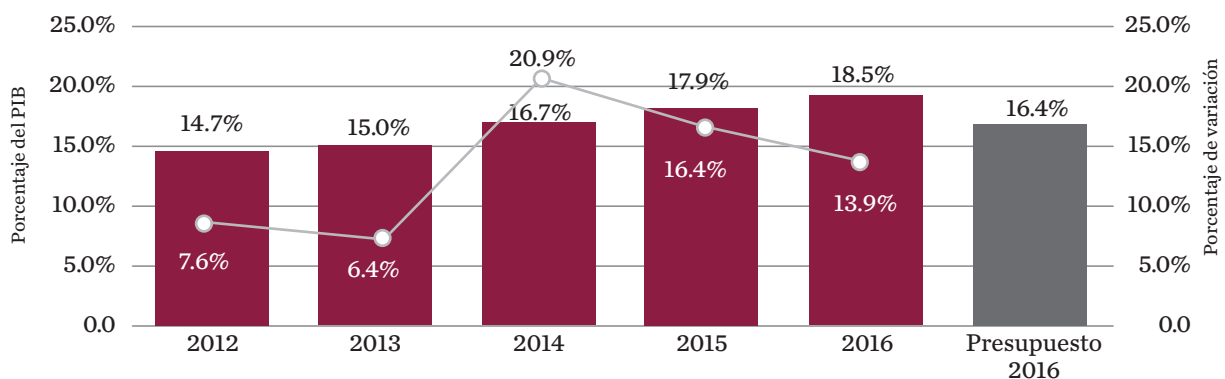
Por otra parte, los ingresos corrientes representaron el 96.2% del total, lo que denota la poca importancia que representan los ingresos de capital en las finanzas públicas hondureñas. Dentro de los ingresos corrientes, los tributarios continúan siendo los más relevantes, ya que representan un 92.7% del total.

Al cierre de 2016, la recaudación tributaria alcanzó los L90,965.5 millones (incluyendo los aportes por tasa de seguridad); esto

es, un 13.9% por encima de lo percibido en 2015 y equivalente a una carga tributaria del 18.5% respecto a la estimación del PIB utilizada por la Sefín. Este valor se ubica por encima del 17.9% reportado al cierre del año anterior y convierte a Honduras en el país de la región con la mayor carga tributaria. Es importante comentar, como se referenciará previamente, que la tasa de crecimiento de la recaudación muestra el valor más bajo reportado en los últimos años, lo que de alguna forma demuestra el agotamiento de las contribuciones marginales que produjo la reforma tributaria de 2014.

La carga tributaria alcanzada sobrepasa el muy conservador 16.4% establecido en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de 2016, el cual representa un monto adicional de recaudación de unos L8,070.1 millones. El Gobierno dispuso de este monto para atender sus necesidades financieras sin las rigideces que hubiese implicado considerar

### Honduras: comparación de la carga tributaria anual 2012-2016 y del presupuesto 2016, y porcentaje de variación interanual de los ingresos tributarios



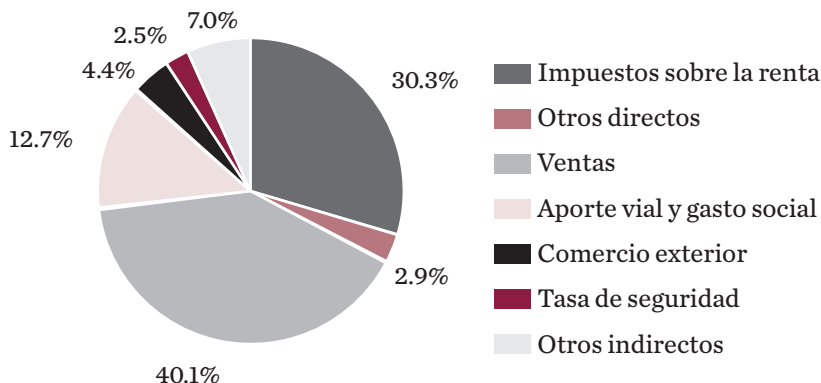
Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

dicho valor apropiadamente en el presupuesto.

Aun cuando no existe un estudio específico reciente sobre la incidencia tributaria en Honduras, la estructura de la recaudación de 2016 se considera fuertemente regresiva debido a que únicamente el 33.2% de lo colectado proviene de impuestos que pueden considerarse como directos, mientras que el restante 66.8% corresponde a impuestos indirectos. El tributo más significativo continuó siendo el impuesto sobre ventas (ISV), que al cierre de 2016 representó anterior. Por su parte, el impuesto sobre la renta (ISR) representó el 30.3% de la recaudación, mostrando un incremento del 18.1% en comparación con el cierre de 2015.

Es importante comentar que una parte del aumento en la recaudación de 2016 se explica por el crecimiento económico de Honduras que, a noviembre de 2016, presentó un incremento interanual de su índice mensual de actividad económica (IMAE) del 5.6%, así como una inflación al final de 2016 del 3.3%. En el aumento recaudatorio también influyó, de acuerdo con las opiniones oficiales, la implementación de nuevas mejoras administrativas encaminadas al fortalecimiento del combate a la evasión, dentro de las cuales se incluye la implementación de la factura electrónica a partir del mes de abril de 2015. Por supuesto que, aunque disminuidos, aún se observaron los efectos finales de la agresiva reforma tributaria implementada en 2014, particularmente en lo referente al cobro del ISR del 1.5% sobre ingresos brutos a las

### Honduras: estructura de la recaudación tributaria (2016)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

empresas que reportan ventas superiores a los diez millones de lempiras (ello, pese a la resistencia de algunos sectores económicos que consideran esta medida una herramienta estatal confiscatoria).

Vale la pena mencionar que, aunque con muy poca información y rodeado de muchos mecanismos de secretividad y poca transparencia, se inició un proceso de modernización de la entidad encargada del cobro de los tributos internos, la cual, a partir de 2017 estará a cargo del Servicio de Administración de Rentas (SAR), en sustitución de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI). En general, un cambio de esta magnitud haría pensar en la definición de un plan estratégico de mediano plazo que trajera un mayor crecimiento en la recaudación tributaria hondureña, basado en el combate a la evasión, a la defraudación tributaria, al contrabando y al riesgo para el contribuyente, no obstante, algunas decisiones adoptadas en la reciente reforma al *Código Tributario* y en la separación

funcional de la Dirección de Aduanas hacen necesario fortalecer el seguimiento a los resultados durante los meses futuros para verificar los obtenidos.

### b. Gasto público y situación financiera general

Conforme la información de la Sefin al 31 de diciembre de 2016, los gastos totales ejecutados por el gobierno central ascendieron a L112,981.9 millones, un 10.8% por encima de lo reportado en el año inmediato anterior y equivalente a una ejecución del 106.5% de lo estipulado en el presupuesto aprobado para 2016. La sobrejexecución registrada es interesante porque implica que se ejecutaron más gastos de los que originalmente fueron previstos en el presupuesto, lo cual denota cierta flexibilidad fiscal que puede ser deseable, pero que también puede implicar manejos fiscales inapropiados sin un control adecuado. Dicha sobrejexecución también implica que se continúa con una



práctica histórica de subestimar los valores presupuestarios, denotando cierto nivel de opacidad en los rubros de gasto, los cuales no plantean metas planificadas y, por consiguiente, reciben ampliaciones presupuestarias producidas por los recursos adicionales de los que se dispone. Del monto de gasto total ejecutado, el 78.0% correspondió a gastos corrientes, que reportaron un crecimiento del 8.8% con respecto al ejercicio anterior. Los gastos corrientes fueron liderados por el pago de sueldos y salarios, que absorbieron el 40.2% del total y que presentaron una tasa de crecimiento del 3.4%, por lo que pareciera que el acuerdo alcanzado en junio entre las autoridades y los miembros de la Asociación Nacional de Empleados Públicos

de Honduras, que consistió en un incremento de L800 al salario de los 23,000 empleados públicos y los 69,000 docentes, no generó presiones extraordinarias sobre esta línea de gasto, al menos en 2016. En segundo lugar de importancia se encuentran las transferencias de recursos hacia otros entes del Estado que, en gran parte, se destinan al pago de sueldos y salarios de otras instituciones públicas, y que absorbieron el 24.8% de los gastos corrientes y reportaron una tasa de crecimiento muy dinámica, por el orden del 30.9% y que podría dar lugar a preocupaciones posteriores. Por su parte, la contratación de bienes y servicios se redujo en un 1.0%, lo cual es totalmente coherente con los mecanismos

de austeridad que implementan los Gobiernos cuando pretenden reducir los niveles del gasto público; no obstante, aun cuando dicho valor puede estar relacionado con una etapa normal de reacomodo financiero e incluso de optimización en la utilización de los recursos públicos, también puede representar la decisión voluntaria del Ejecutivo de sacrificar el mantenimiento y conservación de los bienes y activos fijos del Estado, lo cual en el mediano plazo puede implicar una reducción de la calidad de bienes públicos e, incluso, la desaparición de algunos otros.

El pago de intereses absorbió el equivalente al 11.5% de los recursos considerados en el gasto público, lo que implica que este monto se

#### Honduras: situación financiera del gobierno central, datos acumulados a diciembre de 2014, 2015 y 2016 (cifras en millones de lempiras)

	2014	2015	2016	Variación 2015 / 2014	Variación 2016 / 2015
<b>Ingresos totales</b>	<b>76,768.2</b>	<b>88,225.8</b>	<b>99,388.6</b>	<b>14.9%</b>	<b>12.7%</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>73,555.2</b>	<b>84,119.1</b>	<b>95,637.2</b>	<b>14.4%</b>	<b>13.7%</b>
Tributarios	68,598.5	79,863.0	90,965.5	16.4%	13.9%
No tributarios	4,956.7	4,256.0	4,671.7	-14.1%	9.8%
<b>Donaciones</b>	<b>1,289.9</b>	<b>2,076.0</b>	<b>1,700.7</b>	<b>60.9%</b>	<b>-18.1%</b>
<b>Ingresos de capital</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	-	-
<b>Total gastos netos</b>	<b>94,768.5</b>	<b>101,967.5</b>	<b>112,981.9</b>	<b>7.6%</b>	<b>10.8%</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>73,504.0</b>	<b>81,013.2</b>	<b>88,132.2</b>	<b>10.2%</b>	<b>8.8%</b>
Sueldos y salarios	33,392.9	34,253.0	35,403.1	2.6%	3.4%
Aportes patronales	3,745.2	4,187.9	4,304.8	11.8%	2.8%
Bienes y servicios	10,155.9	13,764.4	13,623.7	35.5%	-1.0%
Servicio de deuda por intereses y comisiones	<b>10,204.8</b>	<b>12,122.5</b>	<b>12,966.4</b>	<b>18.8%</b>	<b>7.0%</b>
Transferencias corrientes	16,005.2	16,685.4	21,834.3	4.2%	30.9%
<b>Gasto de capital y préstamos netos</b>	<b>21,264.5</b>	<b>20,954.3</b>	<b>24,849.7</b>	<b>-1.5%</b>	<b>18.6%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-18,000.3</b>	<b>-13,741.7</b>	<b>-13,593.3</b>	<b>-23.7%</b>	<b>-1.1%</b>

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

convierte en una fuerte rigidez en la ejecución presupuestaria. No obstante, dicho monto se redujo desde el 11.9% reportado en 2015, lo cual podría estar asociado tanto a una mejora en la calificación de riesgo país que experimentó Honduras en 2016, como a diferentes patrones de vencimiento en la deuda pública.

Los gastos de capital, en consonancia con la etapa normal de reacomodo fiscal luego de un período significativo de austeridad, presentan un aumento del 18.6% con respecto a los gastos realizados en 2015. Esta expansión puede ser interpretada como producto de la bonanza generada por el alto incremento de los ingresos y por las políticas expansionistas del Estado hondureño adoptadas como una forma de mantener el dinamismo económico del país, según lo declarado por las autoridades.

No obstante lo anterior, dada la experiencia internacional, esto parece ser más resultado de un reacomodo institucional normal luego de una restricción severa en períodos previos.

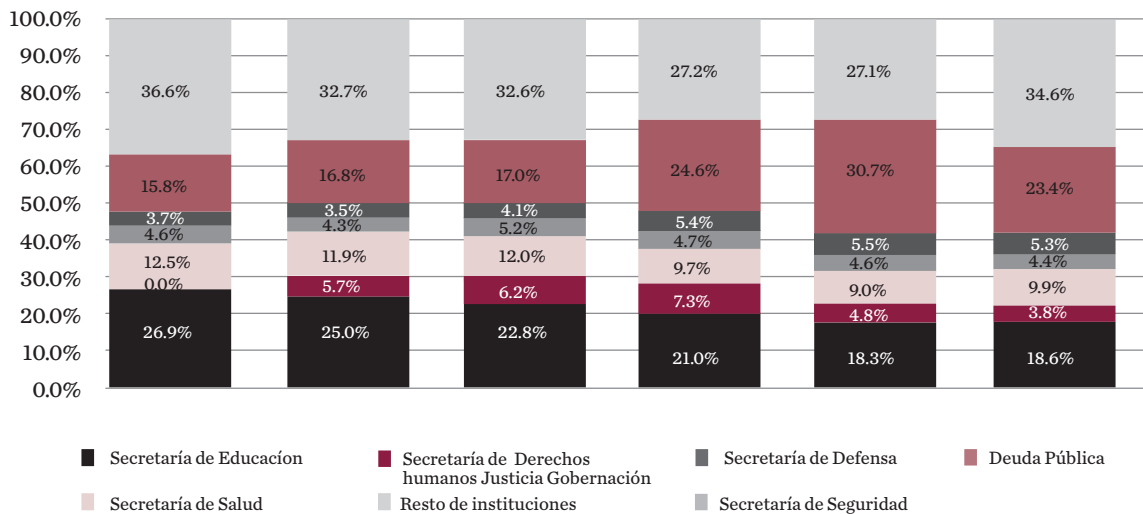
Por otro lado, de acuerdo con el informe de evaluación presupuestaria al cuarto trimestre, el 18.6% del total de recursos fue destinado a la Secretaría de Educación (SE), y se asigna mayoritariamente a salarios de los maestros (77.8% según informe de la SE), quienes obtuvieron un aumento salarial a partir de 2016. El segundo destino del presupuesto es el servicio de la deuda pública (incluyendo amortizaciones), que implica que un 23.4% de los recursos del país se canaliza hacia el financiamiento de las obligaciones del Estado; el comportamiento de estas amortizaciones presenta una tendencia decreciente

debido a la menor ejecución de amortizaciones internas, las cuales pasaron de L24,813.1 millones, en 2015, a L10,266.6 millones, en 2016.

Es necesario mencionar que existe un retroceso en la claridad con la que se expone la ejecución presupuestaria, ya que a partir de 2016 el Informe de Evaluación Presupuestaria dejó de incorporar la ejecución de costos y gastos de la Administración Pública Centralizada (Anexo No. 2 en 2015); por lo que para hacer el análisis se debe ingresar al informe de cada institución por separado, dificultándose la rendición de cuentas global del Estado hondureño.

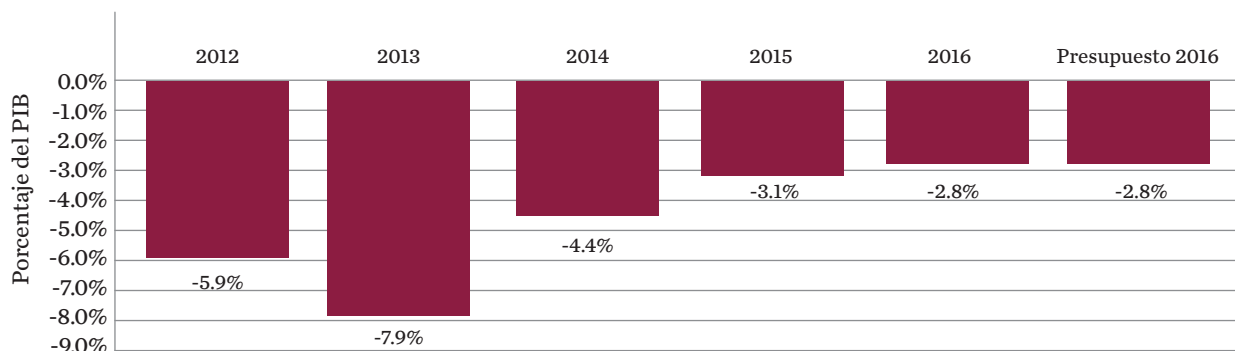
Respecto al resultado presupuestario, de acuerdo con las cifras fiscales presentadas por la Sefín, al cierre de 2016 se produjo un déficit fiscal total equivalente al 2.8% del PIB, porcentaje menor

**Honduras: participación porcentual en la ejecución presupuestaria de 2014-2016, clasificada por finalidad**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

### Honduras: resultado presupuestario acumulado al cierre 2012-2016, y presupuesto aprobado de 2016 (como porcentaje del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

al reportado el año anterior, y acorde a la previsión planteada en el presupuesto de ingresos y gastos. Esta situación demuestra que, aun cuando hay muchos cuestionamientos sobre la transparencia en la presentación de las cifras, el gobierno hondureño ha logrado mantener la disciplina fiscal luego de la reforma implementada en 2014.

### C. Deuda pública

De acuerdo a la información proporcionada por la Dirección General de Crédito Público, el saldo de la deuda pública del gobierno central alcanzó al final de 2016, un monto de L225,000.3 millones, 8.0% por encima del acumulado al cierre de 2015 y equivalente al 45.7% del PIB, ligeramente por debajo del 46.8% de la producción del país reportado el año anterior. En cuanto a vulnerabilidad del país ante la deuda pública, al contrastar los ingresos tributarios al cierre de 2016 con el nivel de endeudamiento obtenido, la relación otorga un resultado del 247.3%, porcentaje que se sitúa

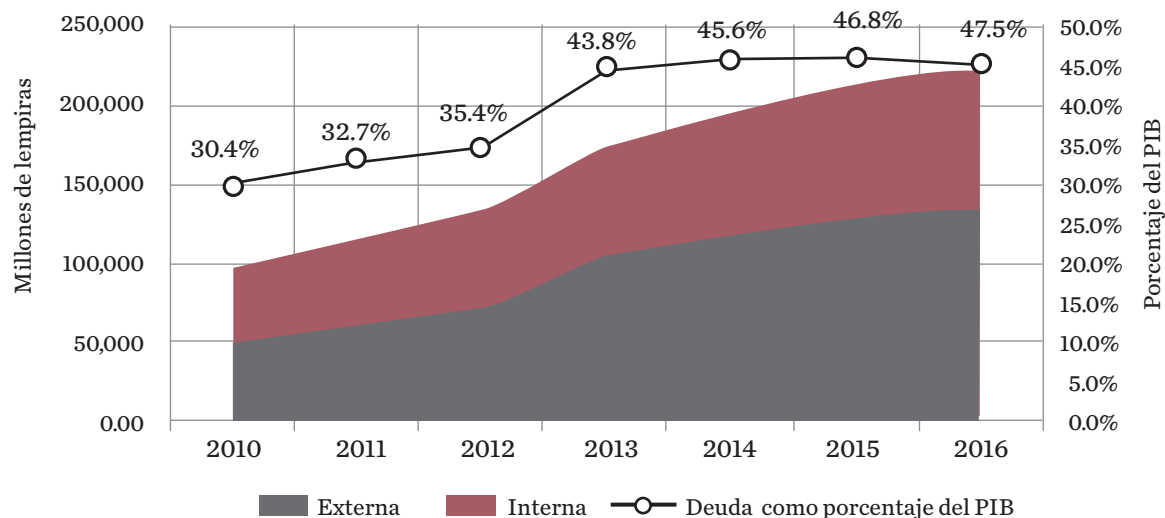
levemente por debajo del 250.0% recomendado por las instituciones financieras internacionales (IFI), y que vendría a indicar que la deuda de Honduras es manejable. También es importante comentar que dicho indicador muestra una mejora continua desde la implementación de la reforma fiscal realizada en 2014. Pese al indicador previo, el resultado del 45.7% del saldo de la deuda sobre el PIB estaría sobrepasando el valor crítico del 40.0% recomendado por las IFI, por lo cual se mantiene una situación de vulnerabilidad de acuerdo con dicho indicador. En general, la mejora en la trayectoria de ambos indicadores permite concluir que Honduras se encuentra por un camino que le permitirá evitar la vulnerabilidad fiscal por endeudamiento en los próximos años.

En sintonía con la conclusión previa, debido a los reajustes fiscales efectuados en los últimos tres años, el nivel de los intereses que desembolsa el Gobierno como consecuencia de la atención al servicio de la deuda se puede

considerar manejable, lo que da a las autoridades cierto espacio de maniobra para seguir con el proceso de fortalecimiento de las finanzas públicas en el largo plazo.

La variación en el indicador de sostenibilidad de corto plazo de Blanchard muestra que para 2015 y 2016 Honduras alcanzó la sostenibilidad en su endeudamiento al reportar un crecimiento cero o negativo de la deuda. Ello obedece a que el resultado primario requerido para mantener dicho coeficiente bajo control fue inferior al verdadero resultado obtenido. En contraste, al seguir sin que se alcancen resultados primarios positivos, y al considerar la planificación de mediano plazo del Gobierno de Honduras, el indicador de resultado primario macroajustado no valida todavía dicha sostenibilidad, a pesar de presentar una leve mejora. Como conclusión del análisis preliminar de dichos indicadores se puede establecer que de mantenerse la trayectoria actual de reducción del nivel de endeudamiento en consonancia

**Honduras: estructura de la deuda pública de la administración central, período 2010-2016 (cifras en millones de lempiras y como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

con el nivel de crecimiento de la economía, Honduras podría alcanzar la sostenibilidad fiscal definitiva en el mediano plazo.

Por último, los distintos esfuerzos realizados por sanear las finanzas públicas hondureñas

han producido una mejora en la calificación de riesgo soberano otorgada por las agencias calificadoras de crédito Moody's Investors Service y Standard and Poor's, aun cuando estas todavía consideran la emisión de bonos soberanos en un nivel altamente

especulativo. Honduras no dispone de calificación soberana otorgada por Fitch Ratings.

Lo indicado sugiere que un mantenimiento de la perspectiva positiva de parte de los entes calificadores podría hacer que la

**Honduras: indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad (2012-2016)**

Tipo	Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios	239.9%	290.6%	272.3%	260.8%	247.3%	250.0%	Manejable
	Deuda total / PIB	35.3%	43.7%	45.6%	46.8%	45.7%	40.0%	Vulnerable
	Intereses / ingresos totales	9.1%	12.2%	12.2%	12.7%	11.9%	25.0%	Manejable
	Intereses / PIB	1.5%	2.1%	2.3%	2.5%	2.4%	3.0%	Manejable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	-1.1%	0.8%	-1.3%	-1.3%	-2.2%	Sostenible
		Resultado primario obtenido	-4.4%	-5.8%	-2.1%	-0.6%	-0.3%	
	Resultado primario macroajustado (Talvi & Vegh)	0.047	0.069	0.032	0.016	0.013	Insostenible	

Fuente: Icefi, estimación propia con base en cifras oficiales.

gradación del país mejore en el mediano plazo, lo que tendría como principal efecto una disminución en las tasas de interés de las nuevas emisiones y generar ahorro fiscal en los próximos períodos.

#### d. Presupuesto 2017

En 2017, el presupuesto aprobado para el funcionamiento de la administración central alcanza los L98,712.3 millones en los ingresos públicos, equivalentes al 19.2% del PIB, y L115,820.5 millones en materia de gasto, lo que estaría representando un 22.2% del PIB estimado por la Sefin. Como consecuencia de la ejecución se estima que el déficit fiscal alcanzará un 3.3% del PIB, ligeramente por encima del porcentaje reportado en 2016.

El presupuesto para 2017 contempla una disminución del 0.7% en los ingresos corrientes, en donde el mayor aporte lo tendrán los ingresos tributarios (95.2%), para los cuales también se estima una contracción del 0.9% con respecto a los valores efectivamente ejecutados en 2016. La estimación de ingresos tributarios contenida en el Presupuesto 2017 establece una meta de carga tributaria del 17.6% más de la presupuestada en 2016 (16.4%), pero muy por debajo de los resultados reales obtenidos en 2015 y 2016, del 17.9 y el 18.5%, respectivamente. Esto deja intuir que la Sefin continúa la práctica de subestimar la meta tributaria con el fin de restarle rigidez a la ejecución presupuestaria. De manera complementaria, los ingresos por donaciones estarían disminuyendo un 16.5%,

#### Honduras: nivel de calificación de riesgo y perspectiva de corto plazo, principales agencias calificadoras (2010 - diciembre de 2016)



Fuente: Icefi, con base en Moody's y Standard & Poor's.

debido principalmente a una reducción en las concesiones de alivio de deuda de que ha venido gozando Honduras hasta la fecha.

Los gastos corrientes presupuestados reportan un aumento del 5.7% con respecto al presupuesto de 2016, representando el 75.7% del total de gastos previstos. Entre los gastos corrientes, la asignación en sueldos y salarios prevista se incrementa en un 8.5% en comparación con el valor ejecutado en 2016, posiblemente con el propósito de atender los aumentos salariales demandados por los trabajadores del sector público. Por su parte, el pago de intereses de la deuda asciende al 12.0% del total de gastos contenidos en el presupuesto, reportando un aumento del 7.6% con respecto al valor efectivamente pagado en 2016, mientras que la adquisición

de bienes y servicios prevé una descomunal disminución del 30.9% comparado con el valor efectivamente ejecutado en 2016, lo que se estima constituye una señal del intento de reforzar los esfuerzos de austeridad que ha tratado de implementar el Gobierno hondureño. No obstante, como fue mencionado previamente, esto pone en riesgo el funcionamiento de diversos servicios ofrecidos a la población.

Por su parte, la asignación de los gastos de capital muestra un aumento del 13.3% con respecto a la ejecución presupuestaria de 2016, lo que concuerda con las declaraciones de las autoridades estatales como una fuente de empleo y, por ende, de crecimiento económico para el país. No obstante, atendiendo al déficit fiscal planteado y a la aparente

**Honduras: comparación del presupuesto aprobado para 2017 con el presupuesto 2016 y con la ejecución presupuestaria 2016 (cifras en millones de lempiras)**

	Ejecución 2016	Presupuesto vigente 2016 (diciembre)	Presupuesto aprobado 2017	Variación presupuesto 2017 / ejecución 2016	Variación presupuesto 2017 / presupuesto 2016
<b>Ingresos totales + donaciones</b>	<b>99,388.6</b>	<b>92,358.2</b>	<b>98,712.3</b>	<b>-0.7%</b>	<b>6.9%</b>
Ingresos corrientes	95,637.2	87,518.2	94,668.8	-1.0%	8.2%
Ingresos tributarios	90,965.5	82,895.4	90,110.0	-0.9%	8.7%
Ingresos no tributarios	4,671.7	4,109.5	3,834.5	-17.9%	-6.7%
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	-	-
Transferencias y donaciones de capital	3,751.4	4,840.0	4,043.5	7.8%	-16.5%
<b>Gastos totales</b>	<b>112,981.9</b>	<b>106,098.7</b>	<b>115,820.5</b>	<b>2.5%</b>	<b>9.2%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>88,132.2</b>	<b>82,939.1</b>	<b>87,674.2</b>	<b>-0.5%</b>	<b>5.7%</b>
Sueldos y salarios	39,707.9	41,874.6	43,100.2	8.5%	2.9%
Bienes y servicios	13,623.7	10,673.8	9,419.7	-30.9%	-11.8%
Intereses y comisiones	12,966.4	12,329.0	13,954.4	7.6%	13.2%
Transferencias corrientes	21,834.3	12,058.5	14,053.0	-35.6%	16.5%
<b>Gastos de capital</b>	<b>24,849.7</b>	<b>23,159.6</b>	<b>28,146.2</b>	<b>13.3%</b>	<b>21.5%</b>
Bienes capitalizables	9853	7,607	10,792	9.5%	41.9%
Transferencias de capital	14,996.7	7,852.6	6,788.0	-54.7%	-13.6%
<b>Resultado primario</b>	<b>-626.9</b>	<b>-1,411.4</b>	<b>-3,153.7</b>	<b>403.1%</b>	<b>123.4%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-13,593.3</b>	<b>-13,740.5</b>	<b>-17,108.1</b>	<b>25.9%</b>	<b>24.5%</b>

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

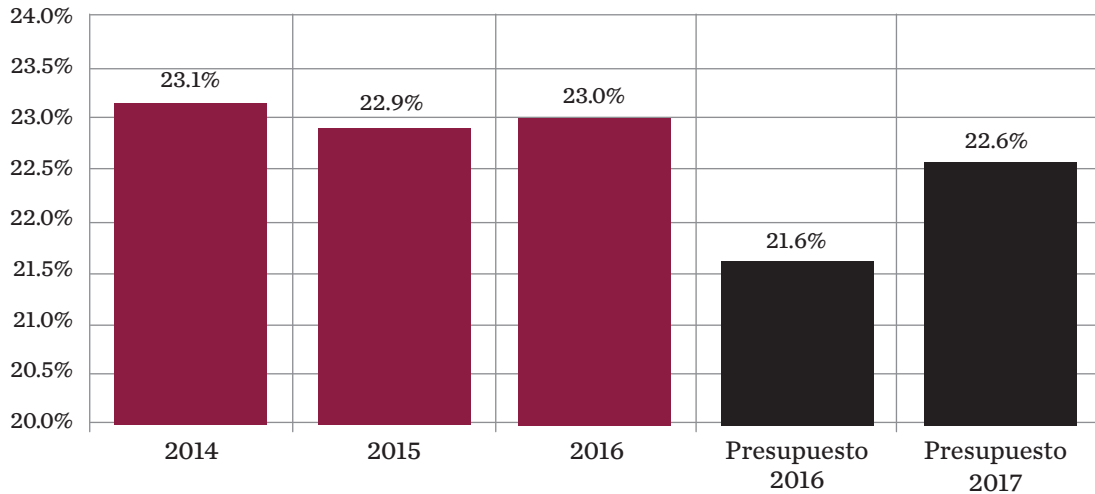
intención de continuar con el esfuerzo de austeridad, dicha trayectoria podría ser incierta. En conjunto, la meta presupuestaria de gastos para 2017 plantea una participación del Estado en la economía del 22.6%. Dicha meta se encontraría por debajo de los gastos ejecutados durante los últimos tres años, lo cual resulta convergente con el ajuste en las cuentas fiscales del país. Sin embargo, se sabe que en la práctica, y como se ha mencionada en repetidas ocasiones, los presupuestos de Honduras suelen estar subestimados con el fin de

restarle rigidez a las ejecuciones de gasto, por lo que habrá que esperar el desarrollo de la situación durante el ejercicio fiscal.

En términos nominales, los datos muestran una mejora en la situación fiscal hondureña; sin embargo, la presión continua de los aumentos salariales y el peso de la amortización del endeudamiento dificultan que el incremento sustancial en los recursos disponibles se traduzca en políticas dirigidas a la atención de las necesidades de la población del país.

Como muestra se encuentra el elevado incremento en la asignación dirigida a la atención de los servicios públicos generales, en los cuales se estaría incluyendo, por concepto de servicio del endeudamiento público, la cantidad de L17,113.7 millones. Asimismo, se tiene un incremento del control de la gestión pública por L17,040.57 millones, con lo que este rubro estaría aumentando su participación con respecto al PIB, pasando del 4.6%, en lo programado para 2016, al 7.7%, en 2017. Los aumentos mencionados producirán indefectiblemente

**Honduras: gastos totales como porcentaje del PIB 2014-2016 y presupuestos aprobados de 2016 y 2017**



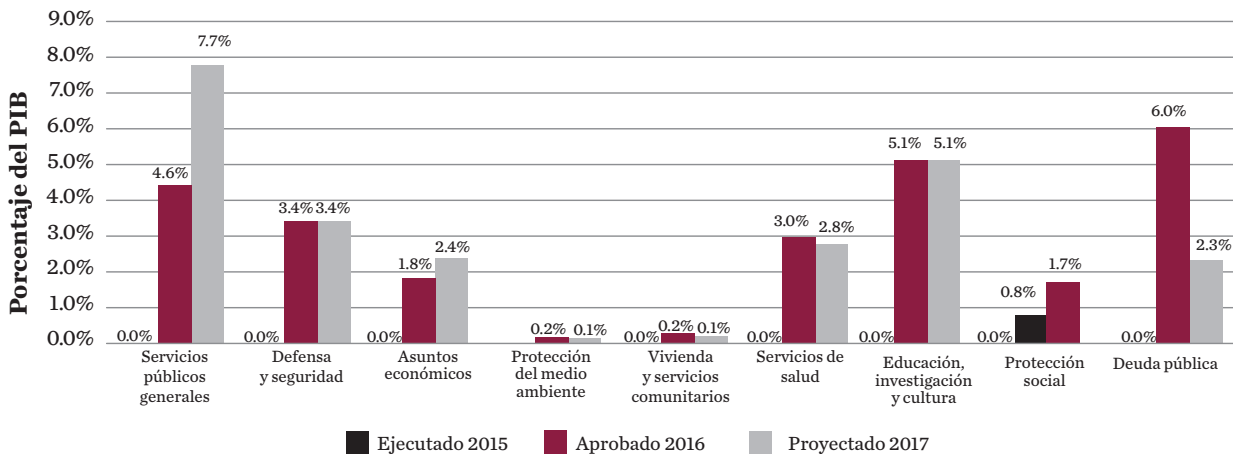
Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

el recorte en algunas áreas de interés social, como salud y educación, que sufrirán una reducción en la prioridad de gasto del Gobierno hondureño. Lo descrito demuestra claramente el

cambio de prioridades del Estado, pues se trata de garantizar la sostenibilidad fiscal aun a costa de la suficiencia fiscal en muchas áreas de interés social, con excepción de los planes vinculados

a la protección social, lo cual puede obedecer al hecho de que 2017 es un año electoral, período que regularmente se utiliza como moneda de cambio por parte de los gobiernos de turno para buscar

**Honduras: estructura presupuestaria por área de gestión; presupuesto aprobado 2017 y 2016 y ejecución presupuestaria 2015 (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

ganar simpatía entre la población y así lograr la reelección.

Los valores presentados sugieren que el peso relativo de los intereses y comisiones de la deuda (sin incluir amortizaciones) se reduce drásticamente, no obstante, dada la práctica presupuestaria opaca del Gobierno hondureño, se estima que esto se debe a una maniobra para subestimar el gasto y mantener la flexibilidad en el aumento de los techos de gasto de las otras funciones.

## e. Transparencia fiscal

En cuanto a transparencia en el manejo de las finanzas públicas, Honduras presenta muy pocos avances y, en algunos casos, ciertos retrocesos. Por ejemplo, el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, da muestras de un relativo estancamiento, dado que prácticamente ha permanecido constante en los últimos años, a

pesar de los esfuerzos teóricamente realizados. Sin embargo, esta percepción podría mejorar en los próximos años, dado que se ha visto voluntad política por parte de las autoridades en cuanto a avanzar en el fortalecimiento de la transparencia; como prueba de ello se encuentra la reciente creación de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih).

En la misma vía, el Índice de Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial plantea un retroceso en la valoración del manejo gubernamental de las finanzas, específicamente en la apreciación de la desviación de los fondos públicos. Este indicador pasó de 3.0 puntos en el reporte 2015 a obtener 2.6 puntos en el reporte 2016-2017.

El Índice de Presupuesto Abierto, emitido por International Budget Partnership (IBP), que verifica el cumplimiento del

Gobierno en la publicación de ocho documentos clave para el proceso presupuestario, así como la existencia de apertura en la participación ciudadana, muestra un fuerte retroceso al pasar de 53 de 100 puntos posibles en 2012, a 43 en la última edición de 2015. De acuerdo con IBP, el principal motivo de retroceso es la reducción de información disponible para la ciudadanía, dado que en la última revisión se encontró que el proyecto de ley del presupuesto carecía de los documentos de respaldo que se presentaron en el ciclo anterior de la encuesta. Otro componente negativo es la baja apertura hacia la participación ciudadana en el proceso de elaboración del presupuesto, dado que la disponibilidad de información de carácter público continúa siendo limitada; asimismo, IBP considera que las oportunidades que se ofrecen para participar en el proceso presupuestario continúan siendo muy limitadas.

### Honduras: indicadores de transparencia fiscal

Institución / reporte	Indicador	Escala	2012	2013	2014	2015	2016
Transparencia Internacional	Índice de Percepción de la Corrupción	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	28	26	29	31	30
<i>Reporte de competitividad global</i>	Desviación de los fondos públicos	0 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	2.7	2.2	2.5	3.0	2.6
International Budget Partnership	Índice de Presupuesto Abierto	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)	53			43	

Fuente: Icefi, con base en IBP, Transparencia Internacional y Foro Económico Mundial.





## 5. NICARAGUA: ¿A flote por el salvavidas prestado?

Recientemente, el dirigente del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Daniel Ortega, fue reelecto para su tercer mandato como presidente de Nicaragua, y en esta oportunidad le acompaña su esposa, Rosario Murillo, como vicepresidenta. Desde el inicio del proceso electoral, los comicios fueron seriamente cuestionados por los partidos de oposición y la crítica y descalificación crecieron cuando un fallo del Tribunal Electoral dejó fuera de los escaños a los diputados del Partido Liberal Independiente (PLI), principal partido de oposición; en consecuencia, el FSLN tomó prácticamente el control total del Congreso nicaragüense. Al mismo tiempo, dicha resolución excluyó al partido de oposición de la contienda electoral de noviembre, que también se llevó a cabo ante la ausencia de observadores internacionales. Es pertinente indicar que ya en el pasado el presidente Ortega había sido cuestionado por realizar cambios en la legislación para favorecer su reelección indefinida.

Los diversos cuestionamientos motivaron que el 21 de septiembre

de 2016 la Cámara Baja del Congreso de los Estados Unidos aprobara por unanimidad la *Nicaraguan Investment Conditionality Act*, comúnmente conocida como «Nica Act», con la cual se estaría condicionando al país el acceso a fondos internacionales, de persistir las condiciones políticas actuales. De acuerdo con declaraciones oficiales, esta medida estaría poniendo en riesgo la obtención de cerca de USD300 millones de financiamiento solicitado.

De manera complementaria, la elevada opacidad y el hermetismo de las autoridades nicaragüenses en prácticamente todas las esferas de información permiten cuestionar las cifras de bienestar social presentadas oficialmente, en las que pareciera que el nivel de vida de la población ha mejorado o al menos se ha mantenido durante los últimos años. Por ejemplo, de acuerdo con la *Encuesta nacional de hogares sobre medición de nivel de vida 2014 (EMNV 2014)*, el porcentaje de población nicaragüense en condiciones de pobreza se ubicó en el 29.6%, muy por debajo de la anterior medición

del 42.5% realizada en 2009; por su parte, en lo referente a la desigualdad económica medida por el índice de Gini, se mostró un muy leve deterioro durante el intervalo de los cinco años transcurridos entre las últimas mediciones, al pasar de 0.37, en 2009, a 0.38, en 2014. Esto último posicionaría a Nicaragua como una de las naciones centroamericanas con la distribución del ingreso más equitativa. Las autoridades también reportan que Nicaragua es el país de la región con la tasa más baja de homicidios, pues según los informes de la Policía Nacional, en 2015 se tuvo un total de 8 muertes violentas por cada 100,000 habitantes. No obstante, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el país se tiene el porcentaje más alto de empleo informal de Centroamérica, con el 74.4% de la población económicamente activa (PEA) del año 2013.

Nicaragua —al igual que sus pares Honduras, Guatemala y El Salvador— se encuentra entre el grupo de países con un nivel de desarrollo humano medio. Esta consideración se realiza a

través de la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador compuesto que toma en cuenta la esperanza de vida al nacer, el promedio de años de escolaridad y el PIB per cápita. Según este indicador, Nicaragua ocupó el puesto 125 de los 188 países incluidos en el listado clasificatorio, con un IDH de 0.631, lo cual representa una pequeña mejora con respecto al valor de 0.619 obtenido en 2010.

### a. Ingresos públicos

Al no estar aún disponible en el portal web del Ministerio de Hacienda de Nicaragua el informe de ejecución presupuestaria correspondiente a 2016, fue necesario utilizar la información de que dispone el Banco Central de Nicaragua (BCN), en la cual se encontró que durante 2016 los ingresos totales (sin incluir donaciones) del gobierno central alcanzaron un monto de C\$66,099.6 millones, para un 13.6% más de lo recaudado

en el ejercicio fiscal anterior y equivalente a una ejecución del 104.4% de la meta presupuestaria planteada. De este porcentaje, los ingresos tributarios representaron el 93.0% del total, lo que nos indica la elevada importancia que tiene este tipo de ingresos.

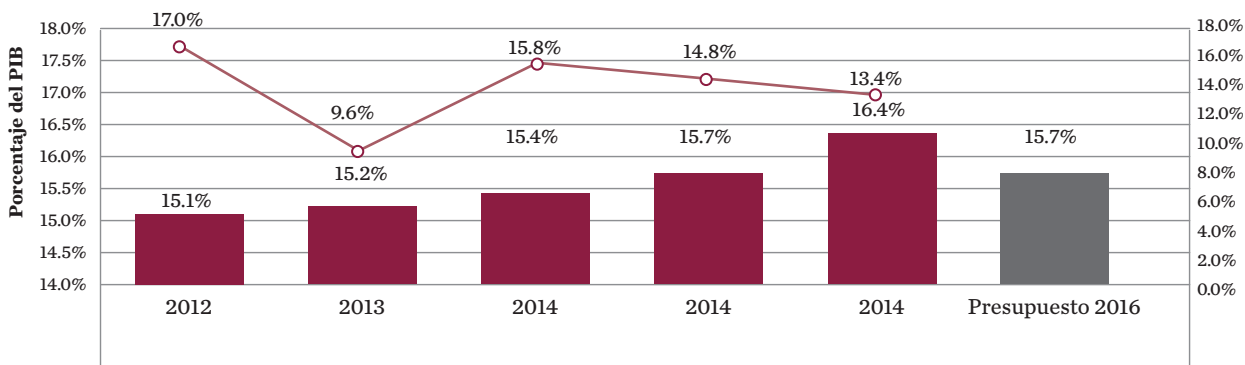
La recaudación tributaria al cierre de 2016 alcanzó los C\$61,474.8 millones, un 13.4% más de lo percibido durante 2015 y equivalente a una carga tributaria del 16.4%, cifra que se ubicó por encima del 15.7% reportado durante 2016 y que también se encuentra muy por encima del muy conservador 15.6% establecido en el Presupuesto General de la República de 2016. El monto recaudado en exceso a la previsión presupuestaria, que representa unos C\$2,522.3 millones, permitió a las autoridades gubernamentales disponer de una buena cantidad de recursos sin las rigideces presupuestarias, por lo que la subestimación del monto considerado en el

presupuesto puede ser una práctica de opacidad fiscal.

El primer pilar en el que se basó la recaudación tributaria obtenida en 2016 fue el impuesto sobre la renta (IR), que recaudó el 39.5% de los ingresos tributarios, percibiendo C\$24,307.0 millones, un 17.6% por encima de lo reportado el año inmediato anterior. En segundo lugar se encuentra el impuesto al valor agregado (IVA), que recaudó C\$22,821.7 millones, un 37.1% del total y con un aumento del 10.2% en comparación con lo recaudado durante el año anterior. Por último, el conjunto de impuestos llamados «selectivos al consumo» representó el 17.8% de los ingresos totales, equivalentes a C\$10,950.0 millones.

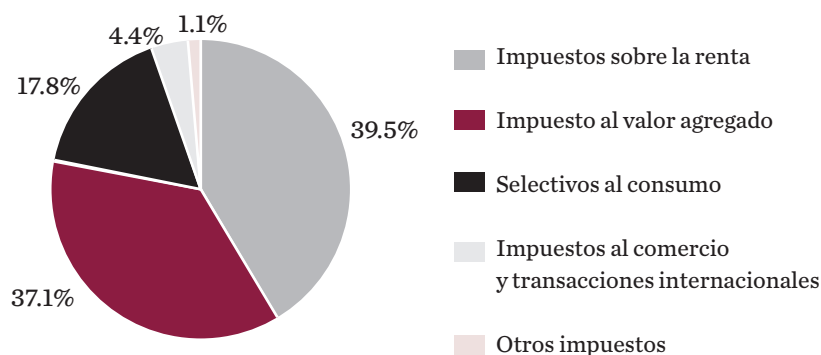
Aun cuando no existe un estudio específico sobre la incidencia tributaria en Nicaragua, la estructura de la recaudación se considera en cierta medida regresiva debido a que el 40.7% de ella proviene

### Nicaragua: carga tributaria anual 2012-2016, presupuesto 2016 y porcentaje de variación interanual de los ingresos tributarios



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

### Nicaragua: estructura de la recaudación tributaria (2016)



Fuente: Icefi, con base en datos oficiales.

de impuestos que pueden considerarse como directos, y el restante 59.3%, indirectos. La opacidad del sistema fiscal y tributario de Nicaragua no permite realizar una apropiada evaluación de las causas que originaron la dinámica reciente de la recaudación; sin embargo, se estima que obedece a los efectos finales de la implementación de la *Ley de Concertación Tributaria*, así como al crecimiento económico del país, el cual, conforme cifras del BCN, registró en 2016 un crecimiento del índice mensual de actividad económica (IMAE) del 4.3%, y una tasa de inflación interanual acumulada del 3.1%.

### b. Gasto público y situación financiera general

Conforme al informe trimestral de situación de las finanzas públicas presentado por el BCN al cierre de 2016, los gastos totales ejecutados por el gobierno central ascendieron a C\$72,636.6 millones, un 14.1% por encima de lo reportado el año anterior y equivalente al 101.0%

de lo presupuestado para 2017. Lamentablemente, el informe de referencia no hace distinción entre los gastos corrientes y los de capital, presentando únicamente ciertos rubros de interés, lo que aun cuando permite formar una idea general, no facilita un análisis con todo el grado de profundidad requerido. No obstante, puede observarse que las remuneraciones absorbieron el 31.3% de los gastos ejecutados y presentaron una tasa de crecimiento del 10.7% en comparación con 2015; por su parte, las transferencias hacia otros entes del Estado —que en gran parte se destinan al pago de sueldos y salarios de otros entes públicos— concentraron el 25.3% de los gastos del gobierno central. La compra de bienes y servicios conformó el bloque más dinámico del gasto al reportar un crecimiento del 30.9% con respecto al ejercicio del año 2015, lo cual puede estar explicado por el hecho de que 2016 fue un año electoral.

Por su parte, los intereses de la deuda pública representaron el 5.2% del total de gastos,

lo cual da muestras del alto nivel de concesionalidad que existe en el endeudamiento nicaragüense. Como consecuencia y aun cuando los niveles de deuda continúen creciendo, el servicio de esta no parece causar una presión significativa sobre la ejecución presupuestaria.

Los gastos por adquisición neta de activos no financieros (obras y construcciones) evidencian un fuerte aumento del 24.5% en comparación con el período 2015. Este incremento, de acuerdo con las autoridades, responde a la ejecución del Programa de Inversión Pública (PIP), el cual constituye un mecanismo para el combate a la pobreza e incluyó inversiones relevantes en sectores como transporte, energía, agua y saneamiento.

La carencia del informe detallado al cierre de año obliga a utilizar las cifras del «Informe de ejecución presupuestaria» al tercer trimestre como un *proxy* para conocer el destino del gasto de acuerdo con las entidades que lo ejecutan. En dicho informe se encuentra que el 29.3% del total de recursos ha sido destinado a las asignaciones y subvenciones de entes descentralizados, es decir, a los gastos de consumo de las entidades. El segundo mayor destino de la ejecución se dirigió al Ministerio de Salud, seguido por el Ministerio de Educación; ambos absorbieron el 17.4 y el 15.6%, respectivamente. De acuerdo con las autoridades, la meta de la política fiscal de los últimos años ha sido fortalecer el nivel educativo del país e incrementar los proyectos de inversión pública, lo que sería convergente

**Nicaragua: situación financiera de la administración central, datos acumulados al cierre de 2014-2016 (en millones de córdobas)**

	2014	2015	2016	Variación 2015 / 2014	Variación 2016 / 2015
<b>Ingresos totales</b>	<b>53,731.00</b>	<b>61,470.30</b>	<b>70,328.00</b>	<b>14.4%</b>	<b>14.4%</b>
Ingresos tributarios	47,235.70	54,206.10	61,474.80	14.8%	13.4%
Otros ingresos	3,449.00	3,958.60	4,624.80	14.8%	16.8%
Donaciones	3,046.30	3,305.60	4,228.40	8.5%	27.9%
<b>Gastos totales</b>	<b>54,684.10</b>	<b>63,641.30</b>	<b>72,636.60</b>	<b>16.4%</b>	<b>14.1%</b>
Remuneraciones	18,305.20	20,546.80	22,735.90	12.2%	10.7%
Bienes y servicios	7,432.70	8,588.70	11,239.10	15.6%	30.9%
Intereses	2,639.10	3,049.80	3,755.00	15.6%	23.1%
Transferencias	14,287.60	17,811.10	18,405.10	24.7%	3.3%
Corrientes	9,035.00	10,471.10	11,479.90	15.9%	9.6%
Capital	5,252.60	7,340.00	6,925.20	39.7%	-5.7%
Otros	4,915.30	5,374.50	6,204.10	9.3%	15.4%
Adquisición neta de activos no financieros	7,104.30	8,270.40	10,297.30	16.4%	24.5%
<b>Balance primario</b>	<b>1,686.00</b>	<b>878.80</b>	<b>1,446.40</b>	<b>-47.9%</b>	<b>64.6%</b>
<b>Balance presupuestal incluyendo donaciones</b>	<b>-953.20</b>	<b>-2,171.00</b>	<b>-2,308.60</b>	<b>127.8%</b>	<b>6.3%</b>

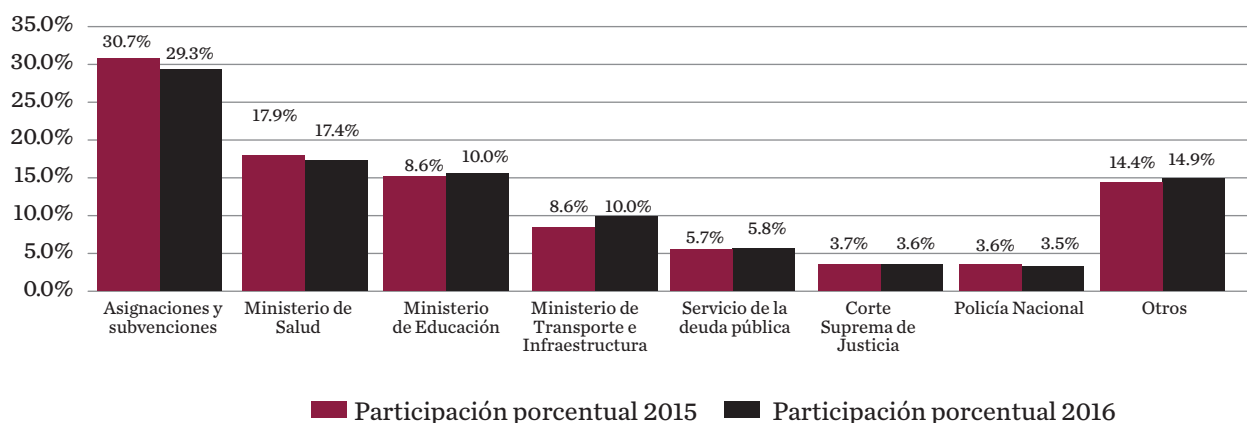
Fuente: Icefi, con base en datos del Banco Central de Nicaragua (BCN).

con el incremento observado en ambas entidades. Por otra parte, el hecho de que Nicaragua fue uno de los beneficiarios de la

iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) hace que el peso del servicio de la deuda sea

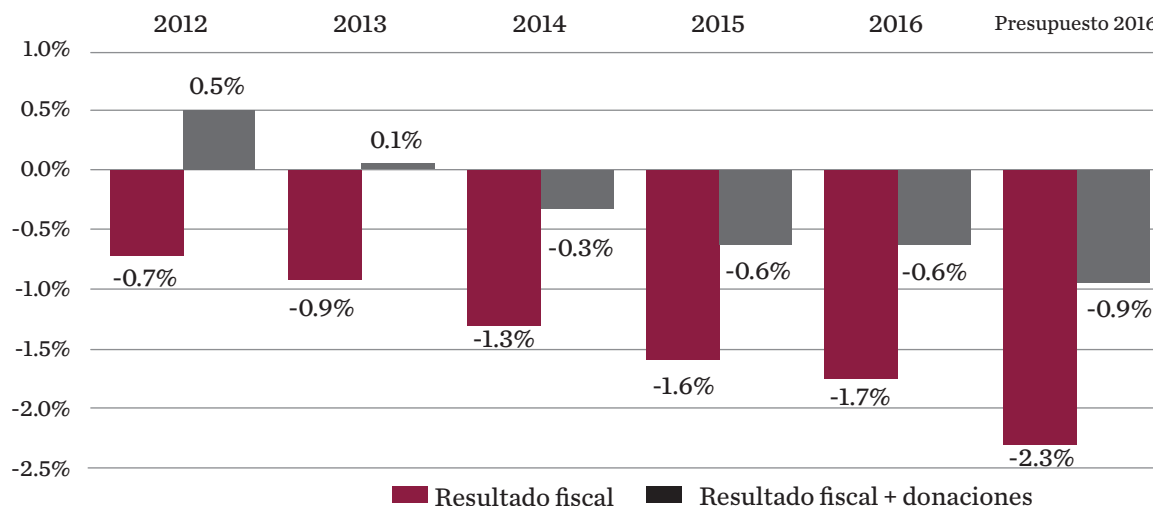
relativamente bajo con respecto al resto de países de la región, pues únicamente se le dedica un 5.8% de los esfuerzos fiscales del país.

**Nicaragua: participación porcentual en la ejecución presupuestaria acumulada al tercer trimestre de 2015 y 2016, clasificada según gasto por entidades**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

## Nicaragua: resultado presupuestario acumulado al cierre de 2012-2016 y presupuesto aprobado de 2016



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

De acuerdo con las cifras fiscales presentadas por el BCN, la ejecución financiera del año 2016 dio como resultado un déficit fiscal equivalente al 0.6% del PIB (incluyendo los ingresos por donaciones), de similar magnitud al reportado en el año anterior, aunque inferior al que fue presupuestado. El resultado obtenido es consecuencia del mayor dinamismo de los ingresos en comparación con el de los gastos, y también de un aumento considerable en los ingresos por donaciones, los cuales se incrementaron en un 27.9% y absorbieron el 64.7% del resultado presupuestal.

### C. Deuda pública

Según la información obtenida del portal de estadísticas del BCN, al 31 de diciembre de 2016 el saldo de la deuda del gobierno central

alcanzó los C\$119,307.1 millones, un 12.4% más que el saldo observado a diciembre de 2015 y equivalente al 31.8% del PIB. Este resultado implica un aumento del 1.1% del saldo de la deuda con respecto al PIB, en comparación con el reportado en 2015; sin embargo, lo más importante es que rompe con una sucesión de varios años de presentar reducción en el monto de los pasivos del gobierno central de Nicaragua, por lo que pareciera que se inició la reversión a la tendencia experimentada durante los últimos años.

En forma complementaria, es importante mencionar de nuevo la preocupación latente de la ciudadanía y de los expertos fiscales con respecto a la deuda que anualmente adquiere Albanisa, pues a pesar de que esta es, en principio, una empresa privada, al ser los dos socios

principales empresas públicas de Nicaragua y Venezuela, es el Estado nicaragüense el que deberá atenderla si se suscita una eventualidad financiera o económica internacional. Como para muchas otras cifras en Nicaragua, la falta de transparencia en el uso de estos recursos impide hacer un análisis profundo sobre las cuentas de esta entidad; no obstante, el *Informe semestral de cooperación oficial externa* provee algunas luces sobre el monto que anualmente adquiere esta empresa, de tal manera que a junio de 2016 los pasivos ascenderían a USD3,652.3 millones, cantidad que, al sumarse potencialmente a la deuda del gobierno central, tomando en cuenta el tipo de cambio del año, estaría elevando el nivel de endeudamiento hasta un 59.7% del PIB y, por consiguiente, colocando en una seria situación fiscal a Nicaragua.

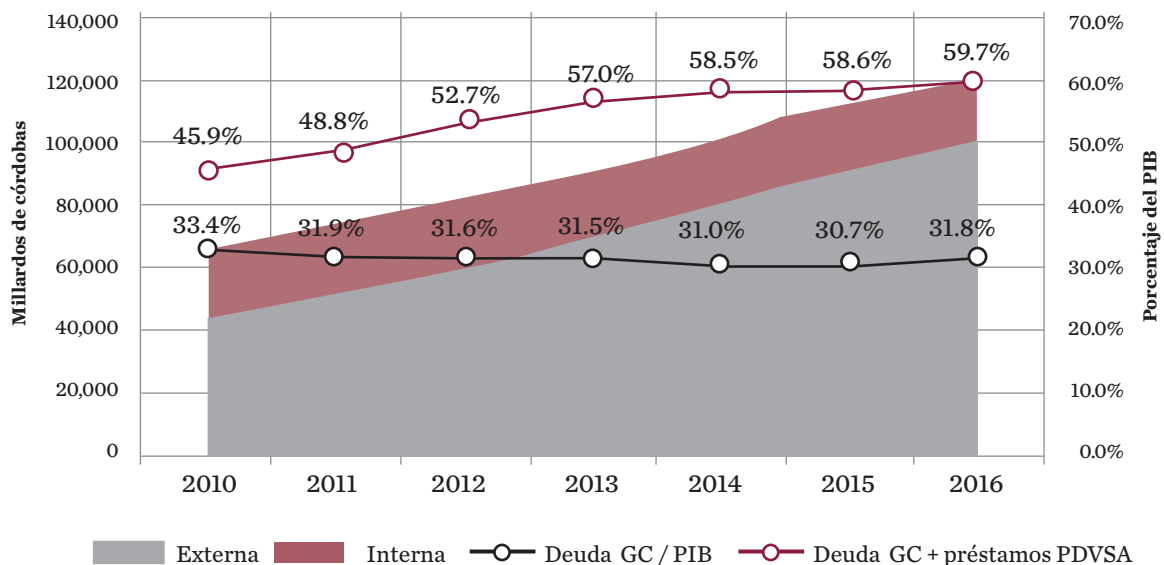
Debido a que solo se trata de una deuda contingente, los análisis de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda de este país centroamericano se realizan excluyendo los valores mencionados; sin embargo, es pertinente tenerlo presente.

En cuanto a vulnerabilidad de la deuda del gobierno central, si se contrastan los ingresos tributarios obtenidos al cierre de 2016 con el nivel de endeudamiento, se tiene una relación del 194.1%, porcentaje que se sitúa por debajo del 250.0% recomendado por las instituciones financieras internacionales (IFI). Asimismo, el 31.8%, monto de la deuda sobre el PIB, estaría también por debajo del valor crítico del 40.0% recomendado por las IFI. De la misma manera, los indicadores relacionados con el pago de intereses aún se encuentran en niveles manejables.

Por otra parte, el ritmo de crecimiento económico y los bajos resultados deficitarios de los últimos años hacen que los indicadores de sostenibilidad de corto plazo de Blanchard y de déficit primario macroajustado muestren resultados mixtos en el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda del gobierno central nicaragüense. Por un lado, el resultado primario estimado para mantener el nivel de endeudamiento es sustancialmente inferior al nivel requerido, lo que denota un margen muy amplio de sostenibilidad; mientras que el resultado primario macroajustado indica que la obtención de déficits primarios no es suficiente para mantener la relación deuda/PIB constante y, por consiguiente, la política fiscal de Nicaragua corre el riesgo de volverse insostenible en el mediano plazo.

Por último, la baja emisión de instrumentos de deuda soberana había mantenido a Nicaragua fuera del control de las instituciones calificadoras de riesgo. No obstante, al comenzar a reducirse las donaciones por alivio del endeudamiento, las autoridades han tenido la necesidad de recurrir al uso de dicha herramienta y, por consiguiente, las agencias Fitch y Standard & Poor's comenzaron a evaluar al país a partir de 2015. A pesar de la relativa sanidad de las finanzas públicas, estas entidades otorgaron un nivel de calificación que indica una alta especulación en la inversión para quienes decidan invertir en dichos instrumentos de deuda, lo cual tiene como efecto directo que los instrumentos de endeudamiento que se emitan tengan que pagar un nivel de interés elevado, con el fin de volverlos atractivos para los inversionistas.

**Nicaragua: estructura de la deuda pública de la administración central, período 2010-2016 (cifras en millones de córdobas y como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

## Nicaragua: indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad (2012-2016)

Tipo	Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios	209.1%	208.5%	200.9%	196.1%	194.1%	250%	Manejable
	Deuda total / PIB	31.6%	31.5%	31.0%	30.7%	31.8%	40%	Manejable
	Intereses / ingresos totales	5.7%	5.3%	4.6%	4.7%	5.7%	25%	Manejable
	Intereses / PIB	0.9%	0.9%	0.8%	0.8%	1.0%	3%	Manejable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	-2.9%	-2.0%	-3.4%	-3.1%	-1.5%	Sostenible
		Resultado primario obtenido	0.2%	-0.1%	-0.5%	-0.8%	-0.7%	
	Resultado primario macroajustado (Talvi & Vegh)	-0.009	-0.004	-0.000	0.002	0.005	Insostenible	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

## d. Presupuesto 2017

El presupuesto aprobado para 2017 alcanza los C\$76,174.5 millones por concepto de ingresos, lo que equivaldrá al 17.7% del PIB. La programación de gastos es, por su parte, de C\$80,008.1 millones, lo que estaría representando un 18.6% del PIB estimado por el Ministerio de Hacienda.

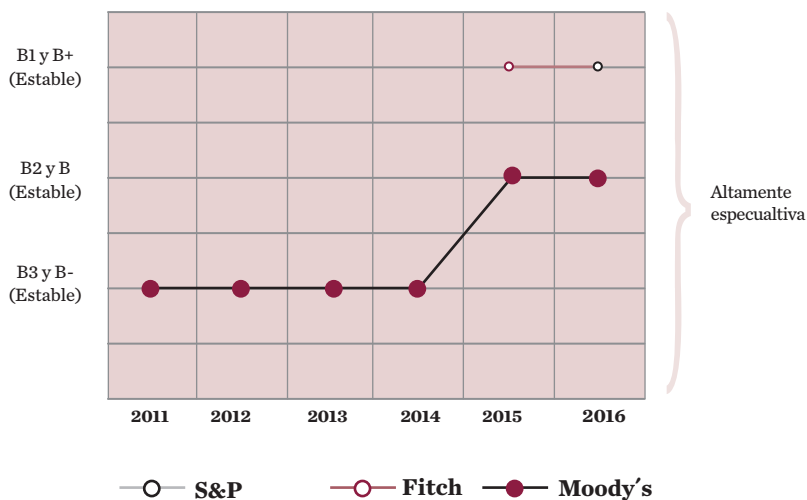
Como se mencionó previamente, la carencia de la publicación del informe de ejecución presupuestal de 2016 obliga a realizar el presente análisis comparando el presupuesto aprobado para 2017 con el presupuesto aprobado del año anterior.

El presupuesto aprobado contempla un incremento del 15.0% en los ingresos corrientes; el mayor aporte lo tendrán los ingresos tributarios (93.3% del total), que se estima reportarán un aumento del 15.2% con respecto al presupuesto aprobado para

2016. Derivado de los datos del presupuesto, se estableció una meta de carga tributaria del 15.8%, muy por debajo del 16.4% obtenido en 2016 y que afirma nuevamente la práctica de opacidad del Ministerio de Hacienda de

Nicaragua al subestimar los valores tributarios con el propósito de no contar con rigideces presupuestarias al momento de obtener resultados adicionales y, consecuentemente, disponer de mayor margen de maniobra. Por su

## Nicaragua: nivel de calificación de riesgo y perspectiva de corto plazo según las principales agencias calificadoras (2010 - diciembre de 2016)



Fuente: Icefi, con base en Moody's y Standard & Poor's.

parte, los ingresos por donaciones estarían disminuyendo en un 33.9%, debido principalmente a una reducción en las concesiones de alivio de deuda de las cuales gozaba Nicaragua hasta la fecha, en consonancia con la baja que han venido experimentado las donaciones de Venezuela.

Por su parte, los gastos corrientes presupuestados reportan un aumento del 10.0% con respecto al presupuesto de 2016 y

representan el 72.2% del total de gastos previstos. Entre los gastos corrientes, la asignación para gastos de consumo (relacionados con el pago de empleados y la contratación de bienes y servicios) se incrementó en un 9.2%, mientras que el pago de intereses de la deuda (rentas de la propiedad) aumentó un 7.3%. Por su parte, la asignación de los gastos de capital presenta un incremento del 14.5%, lo que concuerda con las declaraciones de las autoridades con respecto a

retomar las inversiones estatales como una forma de continuar potenciando el crecimiento económico y combatir la pobreza.

En términos nominales, los datos muestran un mantenimiento de la relativa sanidad fiscal nicaragüense, con metas en la variación de ingresos y gastos acordes con la dinámica experimentada durante 2016 y que, a pesar de una disminución en las donaciones, permiten conservar

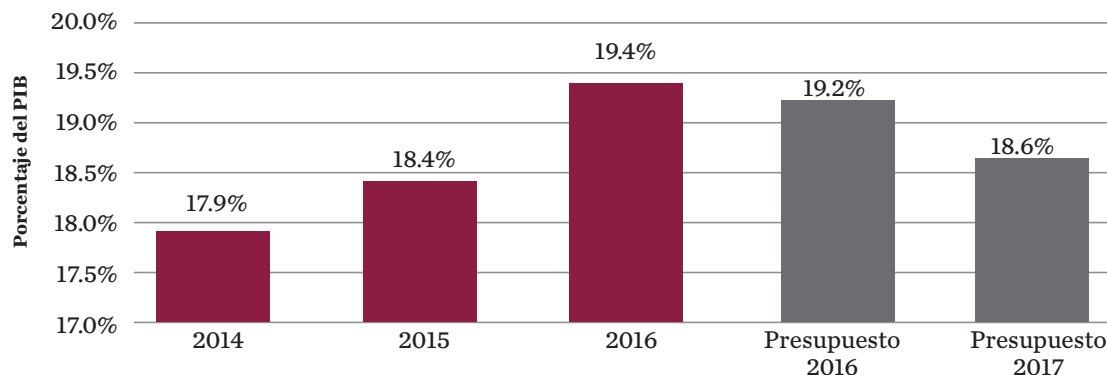
**Nicaragua: comparación entre el proyecto de presupuesto 2017, el presupuesto vigente 2016 y la ejecución presupuestaria 2015 (cifras en millones de córdobas)**

	Ejecución 2016	Presupuesto vigente 2016 (diciembre)	Presupuesto aprobado 2017	Variación presupuesto 2017 / presupuesto 2016
<b>Ingresos totales + donaciones</b>	61,618.4	68,413.5	76,174.5	<b>11.3%</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	58,164.7	63,305.1	72,799.4	<b>15.0%</b>
Ingresos tributarios	54,127.9	58,952.5	67,902.2	15.2%
Ingresos no tributarios	3,823.2	4,170.8	4,690.3	12.5%
Rentas de la propiedad	196.9	131.8	151.9	15.3%
Transferencias corrientes	16.7	50.0	55.0	10.0%
<b>Ingresos de capital</b>	<b>5.8</b>	<b>7.7</b>	<b>5.0</b>	<b>-35.4%</b>
<b>Donaciones</b>	<b>3,447.9</b>	<b>5,100.6</b>	<b>3,370.1</b>	<b>-33.9%</b>
<b>Gastos totales</b>	<b>63,640.7</b>	<b>71,946.9</b>	<b>80,008.1</b>	<b>11.2%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>46,005.6</b>	<b>52,507.7</b>	<b>57,758.4</b>	<b>10.0%</b>
Gastos de consumo	30,393.5	34,956.4	38,146.3	9.2%
Rentas de la propiedad	2,711.8	3,769.5	4,042.5	7.3%
Transferencias corrientes	12,900.3	13,781.8	15,569.6	12.6%
<b>Gastos de capital</b>	<b>17,635.2</b>	<b>19,439.2</b>	<b>22,249.6</b>	<b>14.5%</b>
Inversión	8,276.2	10,463.7	11,315.7	8.2%
Transferencias	9,293.5	8,975.4	10,934.0	21.8%
Inversión financiera	65.5	0.0	0.0	0.0%
<b>Resultado primario</b>	<b>689.5</b>	<b>236.1</b>	<b>208.9</b>	<b>-11.4%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-2,022.3</b>	<b>-3,533.4</b>	<b>-3,833.6</b>	<b>8.5%</b>

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.



**Nicaragua: gastos totales como porcentaje del PIB 2014-2016 y presupuestos aprobados de 2016 y 2017**



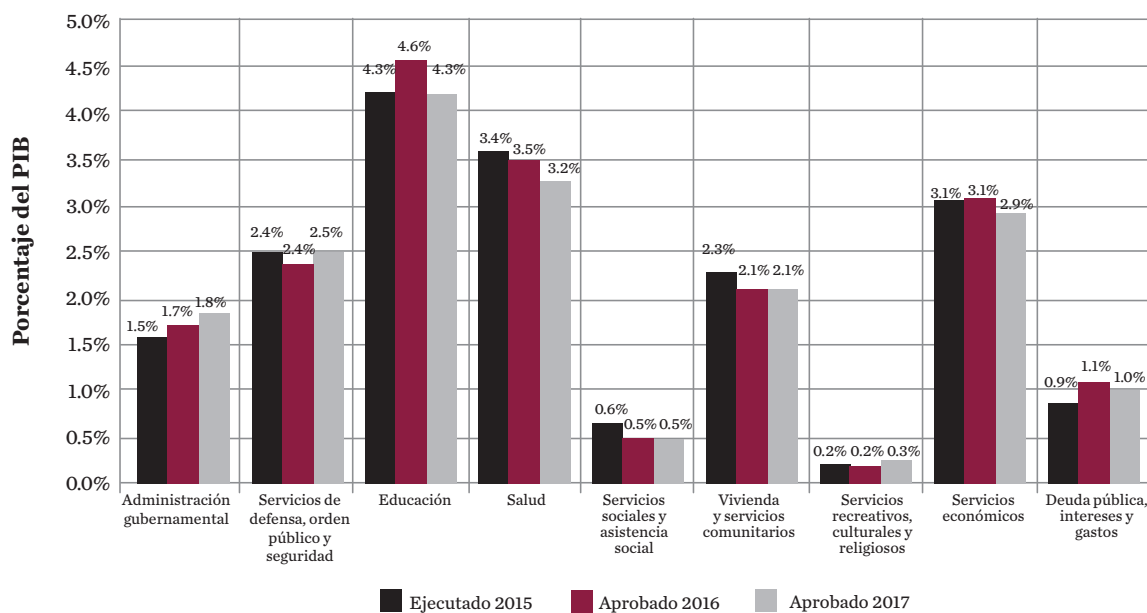
Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

las condiciones generales del tamaño del sector público. No obstante, las cifras del presupuesto son más conservadoras a las

observadas en 2016 y plantean una reducción del tamaño del Gobierno. El Icefi estima que esto último no sucederá debido a que

dicha subestimación es resultado de la práctica de opacidad presupuestaria antes descrita. Al observar la estructura de las

**Nicaragua: estructura presupuestaria por clasificación funcional en el presupuesto aprobado 2016 y 2017 y ejecución presupuestaria 2015 (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

metas de gasto por finalidad y función planteadas en el proyecto de presupuesto 2017, pareciera existir una reducción en la participación de ciertas áreas (educación, salud, servicios económicos); no obstante, ello podría evidenciar cierto nivel de cautela por parte de las autoridades en el sentido de no incrementar el gasto público al mismo ritmo del crecimiento económico, de manera que, si se llegara a reducir dicho crecimiento, el margen de maniobra de las finanzas públicas no se vea afectado.

## e. Transparencia fiscal

La transparencia fiscal continúa siendo el talón de Aquiles de las finanzas públicas nicaragüenses. Es en ellas donde se registran los menores avances y, en ciertos casos, incluso algún nivel de retroceso. Por ejemplo, el Índice

de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional da muestras de un retroceso sostenido en los últimos años, lo cual se manifiesta en la expedita aprobación de la concesión del canal interoceánico y en la opacidad en el manejo de los fondos de cooperación venezolana. En la misma vía, el Índice de Competitividad Global, realizado por el Foro Económico Mundial, plantea una leve desmejora en la valoración sobre el manejo gubernamental de las finanzas, específicamente en la apreciación de la desviación de los fondos públicos. Este indicador pasó de 2.6 puntos, en 2014, a 2.5 puntos, en 2015 y 2016.

El Índice de Presupuesto Abierto, emitido por International Budget Partnership (IBP) —que verifica el cumplimiento del Gobierno en la publicación de ocho documentos clave para el proceso presupuestario, así como

la existencia de apertura hacia la participación ciudadana—, solo ha mejorado parcialmente al pasar de 42 de 100 puntos posibles en 2012 a 46 puntos en la última edición de 2015. De acuerdo con IBP, los principales motivos de la limitada transparencia obedecen a la escasa vigilancia realizada por el ente auditor superior de Nicaragua (únicamente 42 de 100 puntos en la encuesta realizada), producto de una alta discrecionalidad en la gestión e insuficiente disponibilidad de recursos para llevar a cabo su mandato. El segundo motivo es la casi inexistente participación del público en el proceso de definición del presupuesto, donde únicamente se obtienen 6 de 100 puntos posibles (lo que constituye el resultado más bajo de la región). Esto, como podrá colegirse, pone en evidencia el alto grado de hermetismo en la toma de decisiones sobre política fiscal en el país.

### Nicaragua: indicadores de transparencia fiscal

Institución / reporte	Indicador	Escala	2012	2013	2014	2015	2016
Transparencia Internacional	Índice de Percepción de la Corrupción	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	29	28	28	27	26
Reporte de competitividad global	Desviación de los fondos públicos	0 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	2.7	2.9	2.6	2.5	2.5
International Budget Partnership	Índice de Presupuesto Abierto	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)	42			46	

Fuente: Icefi, con base en IBP, Transparencia Internacional y Foro Económico Mundial.



## 6. PANAMÁ: crecimiento opacado por la corrupción

El 1 de julio de 2016 se conmemoró el segundo año de mandato del actual presidente panameño, Juan Carlos Varela, quien asumió el cargo ante la salida de Ricardo Martinelli. Cabe recordar que este último se vio envuelto en distintos señalamientos de corrupción, entre los que destaca el relacionado con la empresa Cobranzas del Istmo, anterior responsable de cobrar los tributos a los contribuyentes que presentaban retrasos. El incumplimiento de esta empresa, que no realizó la transferencia completa de los recursos recaudados, dio como lugar, luego de un fallo judicial, que la responsabilidad de cobro fuera tomada nuevamente por la Dirección General de Ingresos (DGI); además, se inició la persecución legal del expresidente. Recientemente, el destape del caso Oderbrecht, en el cual esta empresa constructora brasileña fue acusada de haber pagado cerca de USD59 millones en coimas entre 2010 y 2014, con el objetivo de obtener la adjudicación de obras de infraestructura, podría salpicar a la actual administración

del presidente Varela y a las de sus dos predecesores.

El presidente Varela ha tenido que enfrentar otros retos más allá de este al haberse destapado la red de corrupción para ocultar flujos de dinero lícito e ilícito por medio de la apertura de empresas fuera de plaza con sede en Panamá que, en gran medida, tienen el fin específico de evadir el pago de impuestos. El caso que se conoció internacionalmente como los «Panama Papers» tiene a la empresa Mossack Fonseca como la principal protagonista.

Como consecuencia del escándalo comentado, Francia reinscribió a Panamá en su lista de paraísos fiscales, mientras que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) acusó al país centroamericano de no luchar lo suficiente contra el blanqueo de capitales. Esto, pese a los avances en transparencia financiera destacados por el Gobierno: cerca de treinta acuerdos bilaterales de doble tributación e intercambio de

información; avance a la segunda etapa de revisión paritaria del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria de la OCDE; y remoción del país de la «lista gris» creada por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), entre otros. No obstante, a pesar de los esfuerzos por procurar mayor transparencia financiera, la legislación comercial y tributaria no ha visto mayores cambios que le permitan cerrar los espacios grises que aún tiene, los cuales permiten que Panamá continúe teniendo el apelativo de «paraíso fiscal».

En aspectos sociales, Panamá presenta uno de los porcentajes más bajos de pobreza de los países centroamericanos; de hecho, de acuerdo con la última medición hecha por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en marzo de 2015, la población en dichas condiciones alcanzaba el 23.0% del total, lo cual significa una reducción de casi 3 puntos porcentuales en comparación con el año anterior, cuando este flagelo alcanzó el 25.6%. Por otra parte, la medición de la desigualdad

económica en los ingresos —por medio del índice de Gini— reportó un valor de 0.48 en 2015, el más bajo de los últimos 23 años, lo que significa una mejora de la equidad en la distribución de los ingresos entre la población panameña. Asimismo, Panamá es el país de la región con el mejor desempeño en desarrollo humano pues, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), se le clasifica, al igual que a Costa Rica, entre los países con alto grado de desarrollo humano. En el IDH Panamá obtuvo un resultado de 0.78.

### a. Ingresos públicos

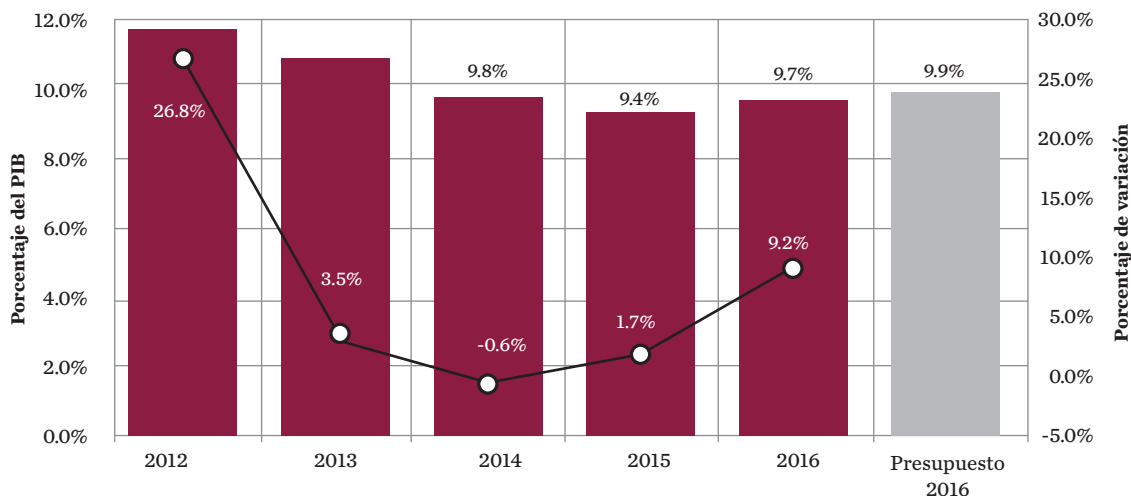
De acuerdo con el reporte presentado por el MEF, a diciembre de 2016 los ingresos totales del gobierno central ascendieron a B/7,677 millones, un 5.6% por encima de lo percibido el ejercicio anterior, pero únicamente equivalente a una ejecución del 97.7% de la meta presupuestaria planteada. De ese total, los

ingresos corrientes representaron el 99.2%, lo cual denota la casi inexistente participación de ingresos de capital. A diferencia del resto de países de la región, los ingresos tributarios únicamente representan el 72.7% de los ingresos corrientes de Panamá.

En materia de ingresos tributarios, la DGI reportó una recaudación preliminar al 31 de diciembre de B/5,363 millones, un 9.2% más de lo percibido en 2015 —la variación interanual más alta desde el retorno de la administración de impuestos a manos de la institución referida en 2014— y con una ejecución del 98.2% de la meta considerada en el presupuesto de ingresos para 2016, dejando una brecha recaudatoria de unos B/96.4 millones. La recaudación realizada equivale a una carga tributaria del 9.7%, por encima del 9.4% reportado en 2015, pero por debajo del valor que originalmente fue considerado en el Presupuesto General del Estado para 2016.

La estructura de los ingresos tributarios percibidos durante el período muestra que el impuesto sobre la renta (ISR) es el gravamen con mayor aportación a las arcas del Estado, al totalizar B/2,434.5 millones, lo que representa el 45.4% de la recaudación total. El ISR presentó un incremento del 15.1% en comparación con el ejercicio fiscal del año anterior. El segundo impuesto en importancia es el de transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS), que aportó B/1,363.7 millones, equivalentes a un 25.4% de la recepción total; no obstante, el crecimiento de dicho impuesto fue únicamente del 0.5%, como consecuencia de la caída en el rubro de las importaciones (5.9%), lo cual fue compensado por un aumento del 5.0% en el ITBMS de ventas domésticas. Por su parte, los impuestos selectivos al consumo y los derechos de importación aportaron el 7.5 y el 6.5% del total, respectivamente.

**Panamá: comparación de la carga tributaria anual 2012-2016 con la considerada en el presupuesto 2016 y porcentaje de variación interanual de los ingresos tributarios**



Fuente: Icefi, con base en datos de la DGI/MEF.

Por otro lado, y aun cuando no existe un estudio específico sobre la incidencia tributaria en Panamá, la estructura de la recaudación de impuestos se considera una de las más balanceadas de la región debido a que el 52.9% de los ingresos tributarios proviene de impuestos que pueden catalogarse como directos, mientras que el restante 47.1%, como indirectos. Uno de los factores que puede tener incidencia en este resultado es el hecho de que el ITBMS posee la tasa más baja (7.0%) de Centroamérica, al compararla con el impuesto al valor agregado o los impuestos sobre ventas de sus pares regionales, que poseen tasas que oscilan entre el 12.0 y el 15.0%, haciendo así que la participación de los impuestos directos tome una mayor relevancia.

Durante 2016 no se efectuaron cambios sustanciales en la legislación tributaria panameña que de alguna forma expliquen el dinamismo en la recaudación de impuestos. No obstante, sí se presentó una serie de medidas administrativas que han tenido resultados sustanciales; entre ellas, la decisión de extender la

calidad de agentes de retención a las empresas privadas, de tal manera que aquellas que compran más de US10 millones al año deben retener la mitad del ITBMS que pagan a sus proveedores y remitirlo directamente al fisco. De acuerdo con las autoridades, esta medida, que entró en vigor en el primer tercio del año, hizo que solo en el primer mes aparecieran 12,000 contribuyentes que estaban operando al margen de los controles de la administración tributaria.

Asimismo, durante el año se lanzó la plataforma e-Tax 2.0, la cual simplifica la presentación de las declaraciones de impuestos, a pesar de que el pago deberá seguir realizándose por medio de los bancos autorizados.

Además de los nuevos controles de la administración tributaria, el dinamismo económico de Panamá continúa en auge. Por un lado, el crecimiento del PIB a valores constantes fue del 4.9% al cierre del año y, por el otro, el nivel de precios medido por el índice de precios al consumidor tuvo una variación al alza del 0.7%. El incremento en ambos indicadores

tiene una influencia directa en la recaudación, por lo que su dinámica ha permitido la oportunidad de cobrar más tributos.

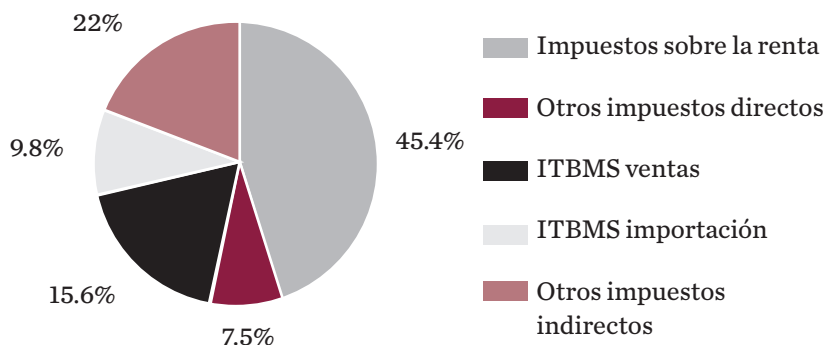
## b. Gasto público y situación financiera general

Conforme la información del MEF al cierre del año, los gastos totales ejecutados por el gobierno central ascendieron a B/.10,060 millones, un 8.4% por encima de lo reportado el año anterior y equivalentes a una ejecución del 93.3% de lo presupuestado para 2016. Dicho crecimiento en los gastos totales es significativamente mayor al reportado en 2015, cuando se observó un aumento de solo el 2.6%, y que podría estar asociado al reacomodo en los esquemas de gasto derivados de la transición presidencial.

Del monto ejecutado durante 2016, el 63.1% corresponde a gastos corrientes, que reportaron un crecimiento del 6.0% en comparación con el ejercicio anterior y fueron liderados por el pago de servicios personales (39.4% del total, con un crecimiento del 14.5%) y por las transferencias hacia otros entes del Estado que, en gran parte, también se destinan al pago de sueldos y salarios, que absorbieron el 31.9% de los gastos corrientes.

Por su parte, los intereses asociados con el servicio de la deuda pública representaron el 15.7% del total de gastos corrientes y el 9.9% de la totalidad de erogaciones del Estado. Este rubro presentó un crecimiento del 6.9% con respecto a la ejecución de 2015, inferior al experimentado

### Panamá: estructura de recaudación tributaria acumulada al mes de diciembre de 2016



Fuente: Icefi, con base en datos de la DGI/MEF.

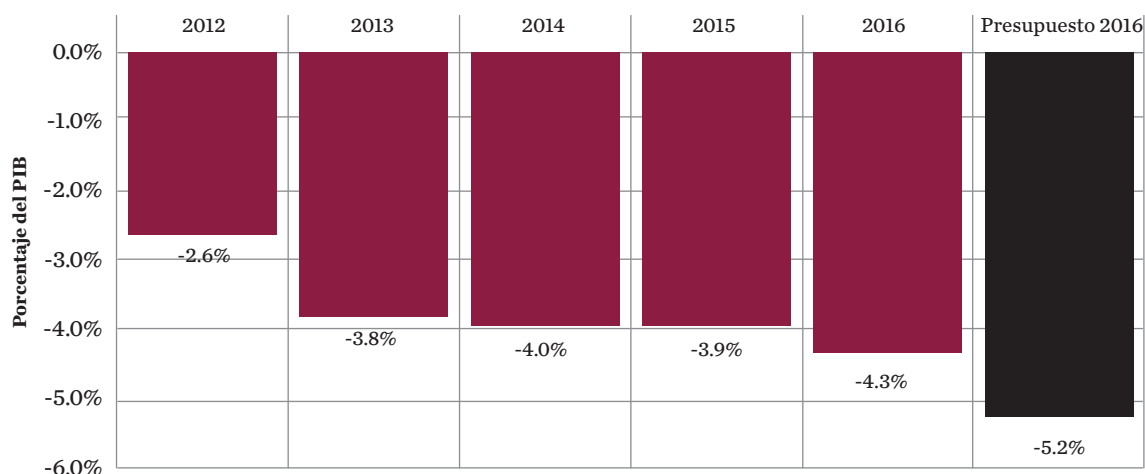
**Panamá: situación financiera del gobierno central, datos acumulados a diciembre de 2015 y 2016 (en millones de balboas)**

Transacciones	2014	2015	2016	Δ% 15/14	Δ%16/15
<b>Ingresos totales</b>	<b>7,098.0</b>	<b>7,268.0</b>	<b>7,677.0</b>	<b>2.4%</b>	<b>5.6%</b>
Ingresos corrientes	7,042.0	7,206.0	7,618.0	2.3%	5.7%
Tributarios	4,999.0	5,072.0	5,537.0	1.5%	9.2%
No tributarios	2,043.0	2,135.0	2,080.0	4.5%	-2.6%
<b>Ingresos de capital</b>	<b>54.0</b>	<b>45.0</b>	<b>49.0</b>	<b>-16.7%</b>	<b>8.9%</b>
<b>Donaciones</b>	<b>2.1</b>	<b>16.0</b>	<b>9.0</b>	<b>661.9%</b>	<b>-43.8%</b>
<b>Gastos totales</b>	<b>9,043.0</b>	<b>9,278.0</b>	<b>10,060.0</b>	<b>2.6%</b>	<b>8.4%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>5,684.0</b>	<b>5,993.0</b>	<b>6,350.0</b>	<b>5.4%</b>	<b>6.0%</b>
Servicios personales	1,966.0	2,187.0	2,504.0	11.2%	14.5%
Bienes y servicios	701.0	543.0	653.0	-22.5%	20.3%
Transferencias	1,988.0	2,108.0	2,027.0	6.0%	-3.8%
Intereses de la deuda	838.0	933.0	997.0	11.3%	6.9%
Otros	192.0	222.0	169.0	15.6%	-23.9%
Gastos de capital	3,358.0	3,284.0	3,710.0	-2.2%	13.0%
Ahorro corriente	1,358.0	1,213.0	1,268.0	-10.7%	4.5%
Resultado primario	-1,107.0	-1,077.0	-1,386.0	-2.7%	28.7%
<b>Balance presupuestal</b>	<b>-1,945.0</b>	<b>-2,010.0</b>	<b>-2,384.0</b>	<b>3.3%</b>	<b>18.6%</b>

Fuente: Icefi, con base en datos del MEF.

en 2015 (11.3%), denotando endeudamiento, las condiciones que, a pesar del aumento de la deuda continúan siendo en el volumen nominal del relativamente favorables para las finanzas públicas panameñas. Por su parte, los gastos de capital presentaron un aumento del 13.0%

**Panamá: resultado presupuestario acumulado al cierre de 2012-2016 y presupuesto aprobado 2016 (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en datos del MEF.

con respecto al período anterior. De acuerdo con las autoridades, este resultado responde a la ejecución del Plan quinquenal de inversiones (PQI) que detalla las iniciativas de inversión programadas por las entidades de gobierno, entre las cuales destacan inversiones como la segunda línea del metro, el cuarto puente sobre el canal, la renovación urbana de Colón y el saneamiento de la bahía. Estas inversiones tienen el objetivo de continuar potenciando el crecimiento económico de Panamá, luego de que durante 2016 se finalizara la ampliación del canal interoceánico.

Lamentablemente, entre los documentos de ejecución presupuestaria disponibles en el MEF y el INEC no existe información que permita realizar un comparativo de la utilización del gasto de acuerdo con las entidades ejecutoras al cierre de 2016, y únicamente se cuenta con información al

primer semestre del año, lo cual implicaría comparar cifras con más de seis meses de retraso. Esta es una carencia que el Gobierno panameño deberá solucionar con miras a transparentar la utilización de los recursos. De acuerdo con las cifras fiscales presentadas, la ejecución financiera al cierre de 2016 da como resultado un déficit fiscal total del 4.3% del PIB, superior al reportado en 2015 (3.9%), pero inferior al valor previsto en el presupuesto 2016 (5.2%).

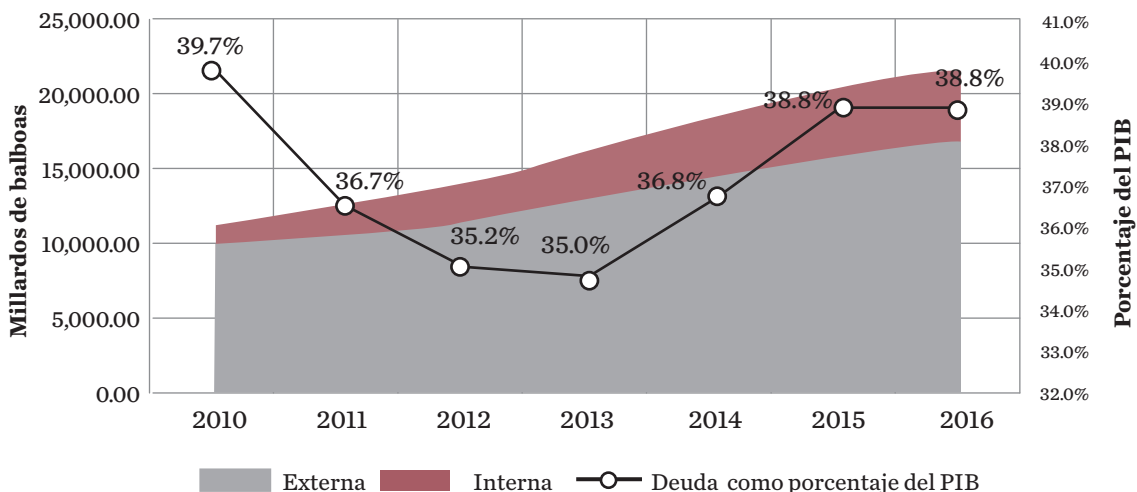
### C. Deuda pública

Según la información obtenida del portal de la Dirección de Financiamiento Público, el saldo de la deuda pública del gobierno central alcanzó los B/.21,425.4 millones en diciembre de 2016, un 5.9% por encima del valor reportado en diciembre de 2015 y equivalente al 38.8% del PIB estimado por el MEF. Es pertinente indicar que el saldo

de la deuda con respecto al PIB permaneció constante, lo que implica que, a pesar de que el monto nominal de endeudamiento es mayor, la gestión de la deuda pública se enfocó en alcanzar la sostenibilidad fiscal, de tal manera que los nuevos endeudamientos tuvieran incrementos cercanos a la tasa de crecimiento de la economía.

En cuanto a vulnerabilidad, si se contrastan los ingresos tributarios obtenidos al cierre de 2016 con el nivel de endeudamiento, se tiene como resultado una relación del 386.9%, porcentaje que se sitúa muy por encima del 250.0% recomendado por las instituciones financieras internacionales (IFI). No obstante, como fuera comentado previamente, Panamá no obtiene la totalidad de sus recursos de los ingresos tributarios, por lo que al hacer la comparación con los ingresos totales el resultado disminuye a un 279.1%, el cual aún se ubica por encima del nivel recomendado,

**Nicaragua: estructura de la deuda pública de la administración central (en millones de balboas y como porcentaje del PIB, 2010-2016)**



Fuente: Icefi, con base en datos del MEF.

**Panamá: indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad (2012-2016)**

Tipo	Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios	299.8%	322.8%	361.9%	398.7%	386.9%	250%	Vulnerable
	Deuda total / PIB	35.2%	35.0%	36.8%	38.8%	38.8%	40%	Manejable
	Intereses / ingresos totales	2.1%	11.9%	11.8%	12.8%	13.0%	25%	Manejable
	Intereses / PIB	1.9%	1.8%	1.7%	1.8%	1.8%	3%	Manejable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	-5.3%	-2.2%	-1.6%	-0.3%	-0.4%	Insostenible
		Resultado primario obtenido	-2.2%	-1.9%	-2.3%	-2.1%	-2.5%	
	Resultado primario macroajustado (Talvi & Vegh)	-0.005	0.017	0.020	0.019	0.024	Insostenible	

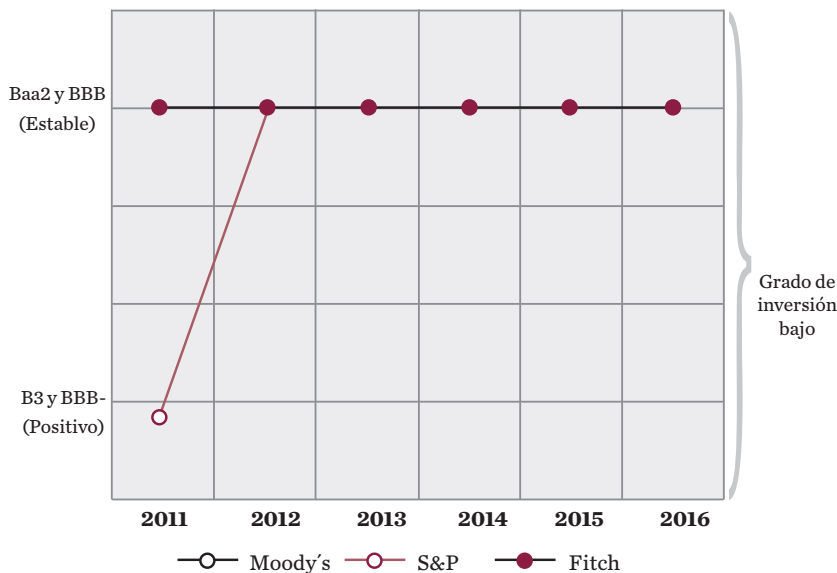
Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

dando muestras de que en el corto plazo el país deberá buscar fuentes alternativas de ingresos para garantizar la adecuada atención al servicio de la deuda. Por otro lado, el nivel obtenido del 38.8% de endeudamiento como porcentaje del PIB se encuentra

por debajo del valor crítico de 40.0% recomendado por las IFI. Adicionalmente y considerando que los indicadores relacionados con el pago de intereses todavía se encuentran en niveles manejables, se puede concluir que en su conjunto el nivel y trayectoria

de los indicadores de la deuda dan cuenta de que existe poca evidencia para creer que las finanzas públicas de Panamá son vulnerables en el corto plazo ante el nivel de endeudamiento del país.

**Panamá: nivel de calificación de riesgo y perspectiva de corto plazo según principales agencias calificadoras (2010 - diciembre de 2016)**



Fuente: Icefi, con base en Moody's y Standard & Poor's.

No obstante, la existencia de déficits fiscales persistentes y la carencia de reformas tributarias integrales parecen ir en dirección contraria cuando se analizan los indicadores de sostenibilidad de la deuda. En ese sentido, tanto los indicadores de sostenibilidad de corto plazo de Blanchard como el de déficit primario macroajustado muestran un deterioro en la sostenibilidad de la deuda del gobierno central panameño. Por un lado, el resultado primario estimado para mantener el nivel de endeudamiento es inferior al obtenido, lo que denota la necesidad de un ajuste fiscal de casi dos puntos del PIB para lograr la sostenibilidad de largo plazo; y, por el otro, el resultado primario macroajustado indica que la obtención de déficits primarios no es suficiente para mantener la relación deuda/PIB constante y,



por consiguiente, la política fiscal continúa siendo insostenible.

El historial de estabilidad económica y la tendencia del crecimiento, la estabilidad política de la actual administración y el alto potencial para la generación de recursos de las empresas gubernamentales de Panamá, hacen que este país merezca la calificación de riesgo soberano más alta de la región —únicamente Costa Rica logró calificaciones similares en el pasado—. Esta situación, aun cuando la legislación comercial y tributaria de Panamá permite la creación de un área de acción gris para empresas que buscan ocultar riquezas y evadir el pago de impuestos —y que le ha ganado al país estar entre los listados de paraísos fiscales—

ha permitido que la calificación de riesgo país se encuentre en un nivel bajo de inversión, con una perspectiva estable.

#### d. Presupuesto 2017

El presupuesto para 2017 contempla una planificación de B/.8,931.6 millones por concepto de ingresos, lo que equivaldrá al 15.2% del PIB, mientras que la programación de gastos asciende a B/.11,524.8 millones, lo que estaría representando un 19.7% del PIB estimado por el MEF.

El presupuesto aprobado para 2017 contempla un incremento del 16.0% en los ingresos corrientes con respecto al monto efectivamente ejecutado en 2016; el mayor aporte fiscal lo tendrán

los ingresos tributarios (66.5% del total de ingresos), que se estima reportarán un aumento del 6.1% en comparación con el valor percibido el año anterior. La carga tributaria planificada es del 10.0%, ligeramente superior al 9.7% obtenido al cierre de 2016 y que, dado que no existe en el horizonte alguna reforma tributaria, deberá provenir de mejoras en la administración tributaria. No obstante, la experiencia de años previos permite señalar que parece poco probable un aumento de la carga tributaria a los niveles previstos en el presupuesto.

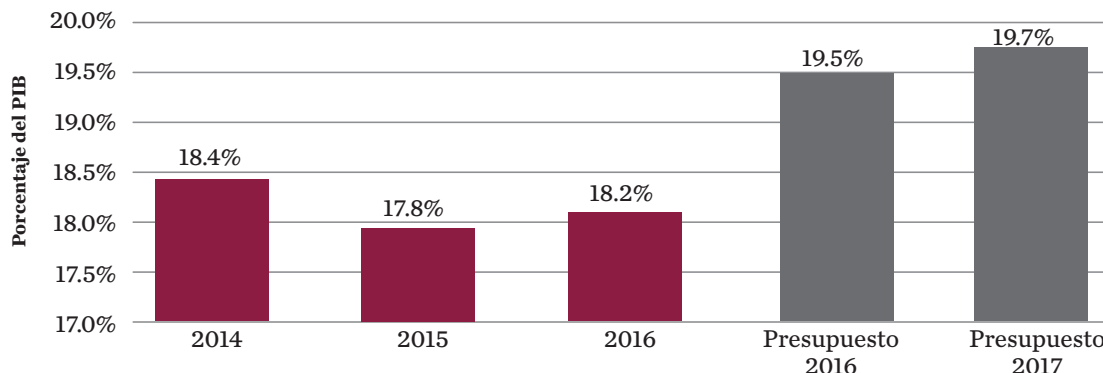
Por otro lado, el presupuesto de 2017 estima que el gobierno central recibirá por concepto de utilidades de sus empresas públicas unos B/.1,378.5 millones;

#### Panamá: comparación del presupuesto aprobado para 2017 con el presupuesto 2016 y la ejecución presupuestaria 2016 (cifras en millones de balboas)

	Ejecución 2016	Presupuesto aprobado 2016	Presupuesto aprobado 2017	Variación presupuesto 2017 / ejecución 2016	Variación presupuesto 2017 / presupuesto 2016
<b>Ingresos totales</b>	7,677.0	7,892.8	8,931.6	<b>16.3%</b>	<b>13.2%</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>7,618.0</b>	<b>7,799.1</b>	<b>8,834.3</b>	<b>16.0%</b>	<b>13.3%</b>
Tributarios	5,537.0	5,459.3	5,875.9	6.1%	7.6%
No tributarios	2,080.0	2,121.6	2,715.0	30.5%	28.0%
<b>Ingresos de capital</b>	<b>49.0</b>	<b>93.7</b>	<b>97.4</b>	<b>98.7%</b>	<b>3.9%</b>
<b>Gastos totales</b>	<b>10,060.0</b>	<b>10,777.9</b>	<b>11,524.8</b>	<b>14.6%</b>	<b>6.9%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>6,350.0</b>	<b>7,007.1</b>	<b>7,266.9</b>	<b>14.4%</b>	<b>3.7%</b>
Servicios personales	2,504.0	3,594.5	3,751.0	18.8%	4.4%
Bienes y servicios	653.0				
Transferencias	2,027.0	2,322.5	909.5	-55.1%	-60.8%
Intereses de la deuda	997.0	1,090.1	1,224.1	22.8%	12.3%
<b>Gastos de capital</b>	<b>3,710.0</b>	<b>3,770.8</b>	<b>4,257.9</b>	<b>14.8%</b>	<b>12.9%</b>
<b>Resultado primario</b>	<b>-1,386.0</b>	<b>-1,795.1</b>	<b>-1,369.0</b>	<b>-1.2%</b>	<b>-23.7%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-2,384.0</b>	<b>-2,885.2</b>	<b>-2,593.2</b>	<b>8.8%</b>	<b>-10.1%</b>

Fuente: Icefi, con datos del MEF.

**Panamá: gastos totales como porcentaje del PIB 2014-2016 y presupuestos aprobados de 2016 y 2017**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

los dividendos del canal estarían aportando a este monto unos B/.1,150 millones, lo que es igual a un 12.9% del total de ingresos, o un equivalente al 2.0% del PIB.

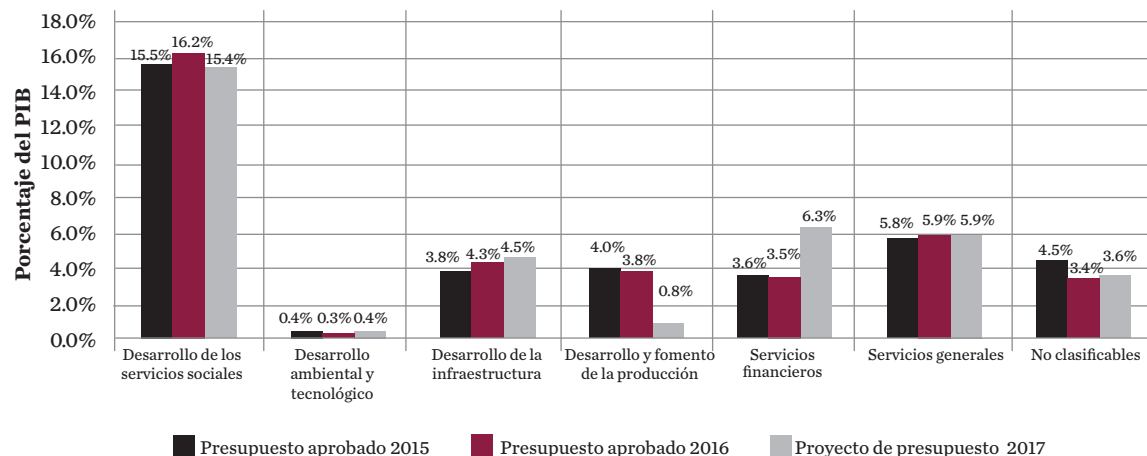
Los gastos corrientes presupuestados muestran un aumento del 14.4% en comparación con la ejecución presupuestaria de 2016 y representan el 63.1% del total de gastos previstos. Entre los gastos corrientes, la asignación para gastos de consumo

(relacionados con el pago de empleados y la contratación de bienes y servicios) se incrementa en un 18.8%, mientras que las transferencias corrientes tienen una reducción significativa (55.1%). Es pertinente recordar que la ejecución de estas dos líneas de gasto corriente fue la más baja durante 2016 (con 87.8 y 27.3%, respectivamente), por lo que la menor asignación presupuestaria podría ser consecuencia de un intento de optimizar la utilización

de los recursos públicos. Por su parte, el pago de intereses de la deuda se eleva un 22.8%, lo que podría implicar un incremento de los vencimientos de los empréstitos para 2017.

Finalmente, la asignación de gastos de capital muestra un aumento del 14.8%, lo que concuerda con las declaraciones de las autoridades con respecto a mantener la ejecución del programa de inversiones públicas

**Panamá: estructura presupuestaria por política sectorial del gasto público según ejecución de 2015, presupuesto votado 2016 y proyecto de presupuesto 2017 (como porcentaje del PIB)**



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

en infraestructura como un mecanismo para potenciar el crecimiento económico del país. En sintonía con lo anterior, la meta de gastos totales para 2017 (19.7% del PIB) y, por tanto, de participación del Estado en la economía panameña, se incrementaría con respecto al valor ejecutado en 2016 (18.2% del PIB). En términos nominales, los datos muestran un mantenimiento de la sanidad fiscal panameña, con metas en la variación de ingresos y gastos acordes con la dinámica experimentada durante 2016; asimismo, evidencian que, pese a que el endeudamiento continúa creciendo, el Gobierno tiene confianza en que las inversiones potenciarán el crecimiento y, por consiguiente, dicho nivel de endeudamiento volverá a mantenerse e incluso podría decrecer.

De manera complementaria, al observar la estructura de la política sectorial del gasto público planteada en el presupuesto 2017, en comparación con lo presentado en años previos, parece existir una reducción en la participación del gasto dedicado al desarrollo de los servicios sociales (gasto de los sectores educación, salud, seguridad social, vivienda y trabajo), a costa de

una mejora en la construcción de infraestructura. No obstante, conforme declaraciones de las autoridades, este fenómeno responde a un reacomodo en la política sectorial del gasto, la cual lamentablemente no puede ser analizada a cabalidad debido a carecer de cifras para el análisis.

### e. **Transparencia fiscal**

La transparencia fiscal es una de las tareas pendientes en las finanzas públicas panameñas. Cada institución pone a disposición de la ciudadanía una serie de documentos referidos a las planillas, las contrataciones y los viajes de los funcionarios; no obstante, estos se encuentran dispersos en los portales de las distintas entidades. De igual manera, la autoridad fiscal aún falla en poner al alcance de la sociedad civil algún documento sobre el proceso presupuestario y la ejecución presupuestaria, de manera que pueda abrirse el espacio para participar en la toma de decisiones al respecto; muestra de ello es la ausencia del país en la encuesta de presupuesto abierto realizada por IBP. Tal parece que la mayoría de iniciativas en transparencia

se dirige al esfuerzo por sacar a Panamá de la lista de países que funcionan como paraísos fiscales, es decir, todo parece indicar que a las autoridades les importa la búsqueda de la transparencia financiera, pero no la fiscal.

En ese sentido, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional da muestras de un estancamiento al no observarse una mejora significativa del indicador durante los últimos años. Ello, pese a los escándalos de corrupción asociados con el expresidente Martinelli, y pese a que el país cuenta con un nuevo mandatario. El resultado indica, entonces, que los agentes económicos perciben que, en esencia, se mantienen las mismas características del funcionamiento público a pesar de los cambios en la dirección del Ejecutivo.

En la misma vía, el Índice de Competitividad Global, elaborado por el Foro Económico Mundial, plantea una leve mejora en la valoración del manejo gubernamental de las finanzas, específicamente en la apreciación sobre la desviación de los fondos públicos. Este indicador pasa de 2.7 puntos en 2015 a 2.9 puntos en el reporte 2016-2017.

#### **Panamá: indicadores de transparencia fiscal**

Institución / reporte	Indicador	Escala	2012	2013	2014	2015	2016
Transparencia Internacional	Índice de Percepción de la Corrupción	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	38	35	37	39	38
<i>Reporte de competitividad global</i>	Desviación de los fondos públicos	0 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	3.0	3.0	2.8	2.7	2.9
International Budget Partnership	Índice de Presupuesto Abierto	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)	No participa en la encuesta				

Fuente: Icef, con base en IBP, Transparencia Internacional y Foro Económico Mundial.

## Estadísticas de macrovariables seleccionadas de Centroamérica, 2014-2017

Expresado en	Variable	Año	Al mes de	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica <sup>v</sup>
<b>Sector fiscal a/</b>										
Como porcentaje del PIB	Gasto público (gobierno central)	2015	dic-15	19.9	17.1	12.3	22.9	18.4	17.8	18.07
		2016	dic-16	19.8	16.8	12.1	23.0	19.4	18.2	18.21
		2017 ppto	dic-17	20.9	16.7	12.9	22.6	19.2	19.7	18.66
	Recaudación tributaria (gobierno central)	2015	dic-15	13.2	15.2	10.2	17.9	15.7	9.4	13.59
		2016	dic-16	13.3	15.5	10.4	18.5	16.4	9.7	13.97
		2017 ppto	dic-17	13.3	16.3	10.4	17.6	15.7	10.0	13.88
	Déficit presupuestal	2015	dic-15	-5.7	-3.0	-1.4	-3.1	-0.6	-3.9	-2.94
		2016	dic-16	-5.2	-2.4	-1.1	-2.8	-0.6	-4.3	-2.73
		2017 ppto	dic-17	-6.6	0.2	-1.8	-3.3	-0.9	-4.4	-2.81
	Deuda pública total (saldo de la deuda del gobierno central)	2014	dic-14	38.5	56.9	24.4	45.6	31.0	36.8	38.86
2015		dic-15	40.9	58.5	24.3	46.8	30.7	38.8	39.99	
2016		dic-16	44.9	59.7	24.0	45.7	31.1	38.8	40.71	
<b>Sector real</b>										
Millones de USD	Producto interno bruto a precios corrientes	2014	dic-14	49,604.0	25,054.0	58,722.0	19,450.0	11,790.0	49,166.0	213,786.0
		2015	dic-15	52,898.0	25,850.0	63,794.0	20,450.0	12,693.0	52,132.0	227,817.0
		2016 pre/	dic-16	57,689.0	26,610.0	68,389.0	20,930.0	13,413.0	55,187.8	242,218.8
Porcentaje	Variación del PIB real	2014	dic-14	3.0	1.4	4.2	3.1	4.6	6.1	3.7
		2015	dic-15	3.7	2.5	4.1	3.6	4.9	5.8	4.1
		2016 pre/	dic-16	4.3	2.4	3.5	3.6	4.5	5.2	3.9
Porcentaje	Δ PIB proyección Banco Mundial	2017 <sup>py</sup>	dic-17	3.9	1.9	3.2	3.5	4.0	5.4	3.7
	Δ PIB proyección Cepal	2017 <sup>py</sup>	dic-17	4.1	2.3	3.4	3.7	4.5	5.7	4.0
	Δ PIB proyección FMI	2017 <sup>py</sup>	dic-17	4.3	2.4	3.8	3.7	4.3	5.8	4.0
Moneda doméstica	Tipo de cambio por USD	2014	promedio anual	538.7	1.0	7.7	20.5	26.0	1.0	
		2015	promedio anual	534.8	1.0	7.7	21.8	27.1	1.0	
		2016	Promedio anual	544.3	1.0	7.6	22.8	28.6	1.0	
Porcentaje	Variación interanual del IMAE	2014	Variación Interanual	5.2	-1.0	4.4	4.2	4.5	8.0	4.2
		2015	Variación Interanual	2.0	0.3	3.6	4.4	5.6	3.0	3.1
		2016	Variación Interanual	4.3	2.4	4.5	5.6	4.9	4.6	4.4
Porcentaje	Inflación interanual	2014	Variación Interanual	5.1	0.5	3.0	5.8	6.5	1.0	3.6
		2015	Variación Interanual	-0.8	1.0	3.1	2.4	3.1	0.3	1.5
		2016	Variación Interanual	0.8	-0.9	4.2	3.3	4.5	1.5	2.2
Porcentaje	Proyección FMI de la inflación	2017	dic-17	3.0	2.0	4.0	4.5	7.3	1.5	3.7
		2013	dic-13	2.2	6.1	5.6	-2.5	3.4	4.2	3.2
		2014	dic-14	3.1	-0.5	6.3	2.0	6.4	5.2	3.8
Porcentaje	Exportaciones de bienes y servicios (Variación anual)	2015	dic-15	1.9	2.9	3.6	2.6	-1.8	2.1	1.9
		2016 <sup>py</sup>	dic-16	7.2	7.7	2.7	6.3	-0.2	6.4	5.0
		2017 <sup>py</sup>	dic-17	7.3	5.1	3.5	4.7	3.4	11.8	6.0
		2013	dic-13	1.1	5.3	5.2	-1.8	1.5	6.7	3.0
		2014	dic-14	6.2	0.0	7.8	3.9	2.9	8.3	4.8
Porcentaje	Importaciones de bienes y servicios (Variación anual)	2015	dic-15	4.4	8.2	15.1	9.7	11.7	5.9	9.2
		2016 <sup>py</sup>	dic-16	5.3	4.8	7.1	4.0	4.1	5.4	5.1
		2017 <sup>py</sup>	dic-17	8.0	5.8	4.1	4.0	4.4	3.0	4.9
		2013	dic-13	2.2	6.1	5.6	-2.5	3.4	4.2	3.2
		2014	dic-14	3.1	-0.5	6.3	2.0	6.4	5.2	3.8
<b>Indicadores sociales</b>										
Variable		Medida	Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica a/
Pobreza (porcentaje según líneas de pobreza nacional)		Total	2014	22.4	31.8	59.3	62.8	29.6	25.8	
			2015	21.7	34.9		63.8		23	
			2016	20.5			60.9		22.1	
		Extrema	2014	6.7	7.6	23.4	39.7	8.3	11	
			2015	7.2	8.1		40		10.3	
			2016	6.3			38.4		9.9	
Índice de Desarrollo Humano (IDH)		Ranking	2013	69	115	126	131	125	60	
		Ranking	2014	69	116	128	131	125	60	
		Ranking	2015	66	117	125	130	124	60	
		Valor	1990	0.652	0.522	0.483	0.507	0.495	0.656	
		Valor	1995	0.682	0.566	0.513	0.530	0.523	0.684	
		Valor	2000	0.704	0.603	0.552	0.557	0.565	0.714	
		Valor	2005	0.723	0.638	0.576	0.584	0.595	0.733	
		Valor	2010	0.750	0.653	0.611	0.610	0.619	0.761	
		Valor	2011	0.756	0.658	0.617	0.612	0.623	0.759	
		Valor	2012	0.761	0.662	0.624	0.607	0.625	0.772	
		Valor	2013	0.764	0.664	0.626	0.604	0.628	0.777	
		Valor	2014	0.766	0.666	0.627	0.606	0.631	0.78	
Valor	2015	0.776	0.680	0.640	0.625	0.645	0.788			
IDH Componentes	Expectativa de vida al nacer	Años		79.4	73.0	71.8	73.1	74.9	77.6	
	Años promedio de educación	Años	2014	8.4	6.5	5.6	5.5	6.0	9.3	
	Ingreso per cápita (PPA 2012)	USD		13,413	7,349	6,929	3,938	4,457	18,192	
Población	Millones	2016	4.9	6.1	16.7	8.2	6.3	4.1	46.4	
Tasa de crecimiento poblacional	Porcentaje	2010-2015	1.4	0.3	2.5	1.5	1.1	1.8	1.4	
Población urbana	Porcentaje	2015	66	66.2	51.1	53.9	58.5	77	58.6	
Edad mediana	Años	2015	30.6	24.7	19.7	22.5	23.8	28.5	26.4	
Mortalidad infantil	Tasa	2013	8.4	13.5	25.8	18.9	20	15.4		
Prevalencia de la desnutrición	Porcentaje	2013-2015	5.5	12.6	15.6	12.3	17.1	10		
Alfabetismo	Porcentaje	2015	97.8	88.4	79.3	88.5	82.8	95	88.6	
Desempleo abierto	Porcentaje	2013	8.3	5.6	3.0	3.9	5.7	4.1		
	Porcentaje	2014	9.5	5.8	2.9	4.1	6.8	4.8		
	Porcentaje	2015	9.2	5.3	2.7	4.0	6.8	5.1	5.5	
	Porcentaje	2016	8.2	5.3	3.1	4.0	6.9	5.1		
	Porcentaje	2017 <sup>py</sup>	8.1	5.3	2.6	4.0	7.3	5.1		

ppto: presupuesto - py: proyección - pre: preliminar

**Fuente:** Iefe con base en sector fiscal y sector real: ministerios y secretarías de Hacienda, Finanzas y Economía, bancos centrales y Contraloría General de Panamá. Sector real: bancos centrales de CA e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Panamá (INEC). Indicadores sociales: Encuestas de hogares nacionales, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), proyecciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fondo Monetario Internacional (FMI) y a/ El valor para Centroamérica se obtiene del promedio simple en el caso de los porcentajes, para los valores en dólares se utiliza la suma de los países del istmo.

# Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para los países de Centroamérica, cifras disponibles

Obj.	Descripción	Indicador	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Fuente
			%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	
1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	Pobreza	20.5	2016	34.9	2015	59.3	2014	60.9	2016	29.6	2014	22.1	2016	Instituto de Estadística de cada país
		Pobreza Extrema	6.3	2016	8.1	2015	23.4	2014	38.4	2016	8.3	2014	9.9	2016	Instituto de Estadística de cada país
2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	Prevalencia de la desnutrición	5.5	2013-2015	12.4	2014-2016	15.6	2014-2016	12.2	2014-2016	16.6	2014-2016	9.5	2014-2016	FAO
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	Índice de mortalidad materna (muertes por cada 100,000 nacidos vivos)	38	2013	69	2013	140	2013	120	2013	100	2013	85	2013	PNUD
		Tasa de mortalidad infantil (por cada 1,000 nacidos vivos)	8.4	2013	13.5	2013	25.8	2013	18.9	2013	20	2013	20	2013	PNUD
4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	Tasa neta de matrícula, por nivel educativo, Preescolar	74.9	2014	58.6	2014	47.3	2014	30.3	2014	55	2014	62.8	2014	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2016
		Tasa neta de matrícula, por nivel educativo, Primaria	93.3	2014	86.5	2014	82.3	2014	76.6	2014	88.8	2014	92.1	2014	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2016
		Tasa neta de matrícula, por nivel educativo, Tercer ciclo de secundaria	69.8	2014	64.9	2014	44.9	2014	41.9	2014	47.6	2014	65.6	2014	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2016
		Tasa neta de matrícula, por nivel educativo, Secundaria media	39.6	2014	37.5	2014	24.4	2014	25.9	2014	21.6	2014	40.2	2014	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2016
		Alfabetismo (Personas de 15 años o más de edad)	97.8	2015	88.4	2015	79.3	2015	88.5	2015	82.8	2015	95	2015	PNUD
5	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas	Proporción de Mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola	43.4	2013	32.9	2013	36.9	2013	41.9	2007	38.1	2007	43.9	2012	División de estadística de las Naciones Unidas
		Número total de escaños en parlamentos nacionales	57	2015	84	2015	158	2015	128	2015	92	2015	57	2015	División de estadística de las Naciones Unidas
		Escaños ocupados por mujeres en parlamentos nacionales	19	2015	23	2015	21	2015	33	2015	36	2015	11	2015	División de estadística de las Naciones Unidas
		Índice de desigualdad de género (Puesto)	63	2015	85	2015	113	2015	101	2015	103	2015	100	2015	PNUD
6	Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos	Proporción de la población que usa fuentes mejoradas de agua potable, total (Estimado)	98	2015	94	2015	93	2015	91	2015	87	2015	95	2015	División de estadística de las Naciones Unidas
		Proporción de la población que usa fuentes mejoradas de agua potable, áreas urbanas (Estimado)	100	2015	98	2015	98	2015	97	2015	99	2015	98	2015	División de estadística de las Naciones Unidas
		Proporción de la población que usa fuentes mejoradas de agua potable, áreas rurales (Estimado)	92	2015	87	2015	87	2015	84	2015	69	2015	89	2015	División de estadística de las Naciones Unidas
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos	Generación eléctrica con fuentes renovables	88.2	2013	59.5	2013	68.6	2013	41.5	2013	50.4	2013	58.2	2013	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2018

Obj.	Descripción	Indicador	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Fuente
			%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	
8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	Variación del PIB real	4.25	2016 pre/	2.4	2016 pre/	3.5	2016 pre/	3.6	2016 pre/	4.5	2016 pre/	5.2	2016 pre/	World Economic Outlook database, FMI, Octubre de 2016
		Razón empleo/población, ambos sexos, porcentaje	54.7	2013	59.9	2013	58.3	2013	57.2	2011	66.6	2010	61	2012	División de estadística de las Naciones Unidas
		Empleo vulnerable	20.2	2012	37.6	2013	46.7	2000	53.3	2010	47.1	2010	29.2	2012	PNUD
		Tasa de desempleo	8.2	2016	5.3	2016	3.1	2016	4	2016	6.9	2016	5.1	2016	FMI, INE Guatemala
		Jóvenes que no estudian ni trabajan (% jóvenes entre 15 y 24)	19.2	2012	n/d	n/d	29.8	2013	41.4	2010	n/d	n/d	17.6	2012	PNUD
9	Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	Usuarios de internet (% de la población)	49.4	2014	29.7	2014	23.4	2014	19.1	2014	17.6	2014	44.9	2014	PNUD
		Total de subscriptores a líneas telefónicas fijas (Por cien habitantes)	17.9	2014	14.9	2014	10.8	2014	6.5	2014	5.5	2014	15.0	2014	CEPAL
		Índice de competitividad global/Rankings	52	2016-2017	95	2016-2017	78	2016-2017	88	2016-2017	108	2016-2017	50	2016-2017	World Economic Forum
		Apertura de un negocio - Tiempo - Hombres (días)	23	2016	16.5	2016	19.5	2016	13	2016	13	2016	6	2016	Doing Business Banco Mundial
		Costo de exportaciones (US\$ por contenedor)	1,020	2014	1,045	2014	1,355	2014	1,450	2014	1,140	2014	665	2014	Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial
		Costo de importaciones (US\$ por contenedor)	1,070	2014	1,035	2014	1,445	2014	1,630	2014	1,245	2014	1,030	2014	Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial
10	Reducir la desigualdad en y entre los países	Esperanza de vida al nacer (años promedio)	79.4	2014	73	2014	71.8	2014	73.1	2014	74.9	2014	77.6	2014	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2016
		Índice de desarrollo humano -Posición-	66	2015	117	2015	125	2015	130	2015	124	2015	60	2015	PNUD
		Índice de Gini	0.515	2016	0.370	2015	0.530	2014	0.518	2016	0.380	2014	0.485	2016	Instituto de Estadística de cada país
11	Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	Deficit habitacional (porcentaje de hogares)	18	2009	58	2009	67	2009	57	2009	78	2009	39	2009	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2016
		Población urbana que vive en tugurios (Porcentaje de la población urbana)	5.5	2014	28.9	2005	34.5	2014	27.5	2014	45.5	2007	25.8	2014	CEPAL
		Disponibilidad de instalaciones eléctricas y alumbrado público	99.5	2013	83.9	2013	81.8	2013	79.2	2013	72.2	2000	n/d	n/d	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2016
		Posición en el índice de riesgo climático	134	2013	125	2013	44	2013	39	2013	58	2013	91	2013	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2016
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	Consumo de energía eléctrica (kWh per cápita)	1,954.6	2013	915.00	2013	555.0	2013	721.0	2013	598.1	2013	2,038.0	2013	Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial
		Consumo de energía procedente de combustibles fósiles (% del total)	48.97	2013	45.75	2013	32.65	2013	51.35	2013	39.63	2013	75.41	2013	Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	Emisión de dióxido de carbono (CO2) en miles de toneladas métricas de CO2 (CDIAC)	7,843.7	2011	6,684.9	2011	11,257.7	2011	8,412.1	2011	4,899.1	2011	9,666.2	2011	División de estadística de las Naciones Unidas
		Emisión de dióxido de carbono (CO2), toneladas métricas de CO2 per cápita (CDIAC)	1.6556	2011	1.0685	2011	0.7655	2011	1.0817	2011	0.8296	2011	2.5844	2011	División de estadística de las Naciones Unidas
		Consumo de sustancias que deterioran la capa de ozono, en toneladas métricas de potencial de deterioro del ozono	12.6	2013	8.1	2013	251.3	2013	18.9	2013	3.6	2013	21.4	2013	División de estadística de las Naciones Unidas

Obj.	Descripción	Indicador	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Fuente
			%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	%	Año	
14	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	Áreas Marinas protegidas, Km <sup>2</sup>	4,987	2014	622	2014	944	2014	1,468	2014	15,245	2014	5,530	2014	División de estadística de las Naciones Unidas
		Índice de salud de los océanos	66	2015	56	2015	67	2015	66	2015	48	2015	66	2015	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2016
		Índice de salud de los océanos/Posición del país	130	2015	195	2015	119	2015	127	2015	215	2015	123	2015	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2017
15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica	Cobertura forestal/ Porcentaje de territorio	54	2015	12.8	2015	33	2015	41	2015	25.9	2015	62.1	2015	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2017
		Consumo total de leña (Miles de metros cúbicos)	3.3	2014	4.2	2014	19.5	2014	8.4	2014	6.2	2014	1.1	2014	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2018
		Presupuesto público total para las áreas protegidas (Millones de dólares)	31.2	2013			12.6	2013	2.9	2013	2.4	2013	1.5	2013	Quinto informe estado de la región en desarrollo humano sostenible 2018
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles	Gasto público social en porcentaje del producto interno bruto (PIB)	23.3	2014	15.1	2013	7.5	2014	11.7	2010	10.5	2014	9.3	2013	CEPAL
		Índice de percepción de la corrupción /0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	58	2016	36	2016	28	2016	30	2016	26	2016	38	2016	Transparency International
		Desviación de los fondos públicos / 0 (peor) a 7 (mejor)	3.3	2016	2.4	2016	2.4	2016	2.6	2016	2.5	2016	2.9	2016	World Economic Forum
		Índice de presupuesto abierto / 41-60 (alguna) 81-100 (extensa)	54	2015	53	2015	46	2015	43	2015	46	2015	n/d		International budget Partnership
17	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible	Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	10.2	2013	12.3	2013	6.7	2013	2.3	2013	2.7	2013	4.9	2013	CEPAL
		Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) neta recibida (Millones de US\$ constantes de 2013)	52.9	2014	96.6	2014	276.2	2014	602.4	2014	431.2	2014	-195.4	2014	Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial
		Participación en iniciativas internacionales de transparencia e intercambio de información en materia fiscal, 2016 / (Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales)	SI	Nov. 2016	SI	Nov. 2016	SI	Nov. 2016	NO	Nov. 2016	NO	Nov. 2016	SI	Nov. 2016	Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe
		Ingresos tributarios derivados de impuestos ambientales (Porcentaje del PIB)	2.21	2014	n/d	n/d	0.83	2014	2.17	2014	1.28	2014	n/d	n/d	Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe

pre: preliminar

Fuente: Icefi con base en Asamblea General de Naciones Unidas (2014). Informe del Grupo de trabajo abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A/68/970.  
Última cifra disponible de cada país



# El **ABC** de la política fiscal



#ABCdePolíticaFiscal



¡No te quedes fuera!

Infórmate • Fiscaliza • Comparte

[www.icefi.org](http://www.icefi.org)