



# PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA

ESTIMACIONES DE CIERRE PARA 2015  
Y PROYECTOS DE PRESUPUESTO 2016

NO.05 AÑO 02

# CRÉDITOS

## **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig  
Director ejecutivo

## **Coordinación general**

Abelardo Medina Bermejo  
Economista sénior

## **Investigación y redacción**

Juan José Urbina Membreño  
Economista investigador

Rodolfo Linares  
Economista investigador

Abelardo Medina Bermejo  
Economista sénior

## **Edición**

Isabel Aguilar Umaña

## **Producción editorial**

Diana De León  
Coordinadora de Comunicación

## **Diseño y diagramación**

Marlon Alvarado, Marte Estudio

## **Administración**

Iliana Peña de Barrientos  
Coordinadora administrativa y financiera

Guatemala, Centroamérica, noviembre de 2015



## DISTRIBUCIÓN GRATUITA

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

Perfiles Macrofiscales de Centroamérica  
ISBN: 978-9929-674-18-9

Con el apoyo financiero de:

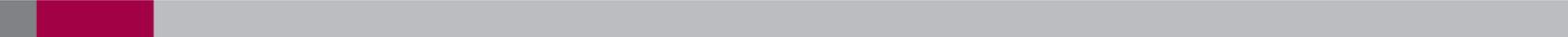
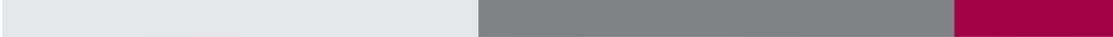


Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Embajada de Suecia. Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente 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.org](mailto:comunicacion@icefi.org) e [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en [www.icefi.org](http://www.icefi.org)

# TABLA DE CONTENIDO

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>Costa Rica</b> .....	<b>9</b>
Ingresos públicos .....	9
Gastos públicos .....	10
Deuda pública .....	12
Presupuesto 2016 .....	13
<b>El Salvador</b> .....	<b>15</b>
Ingresos públicos .....	15
Gastos públicos .....	17
Deuda pública .....	18
Presupuesto 2016 .....	18
<b>Guatemala</b> .....	<b>21</b>
Ingresos públicos .....	21
Gastos públicos .....	23
Deuda pública .....	24
Presupuesto 2016 .....	24
<b>Honduras</b> .....	<b>27</b>
Ingresos públicos .....	27
Gastos públicos .....	29
Deuda pública .....	30
Presupuesto 2016 .....	31
<b>Nicaragua</b> .....	<b>33</b>
Ingresos públicos .....	33
Gastos públicos .....	34
Deuda pública .....	35
Presupuesto 2016 .....	36
<b>Panamá</b> .....	<b>39</b>
Ingresos públicos .....	39
Gastos públicos .....	40
Deuda pública .....	42
Presupuesto 2016 .....	42
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>44</b>
<b>Anexo estadístico</b> .....	<b>46</b>



# INTRODUCCIÓN

La literatura económica habla de la necesidad de coordinar las acciones de política fiscal con las de la política monetaria y la política comercial de un país, con el fin de garantizar niveles apropiados de desarrollo social para la población, sin que dichos esfuerzos produzcan un desorden en el sistema monetario interno que causen etapas de inflación no deseada o una pérdida en la competitividad del comercio internacional. Por supuesto que la coordinación no implica sujeción, debido principalmente al hecho de que cada una de las políticas descritas se coordina por un ente diferente del aparato público. Sin embargo, en la práctica, los países de Centroamérica son muestra evidente de cómo los diferentes enfoques de política y la falta de coordinación del sector público en su conjunto pueden ocasionar tanto el problema de carencia de recursos para la política fiscal y la promoción del desarrollo de la sociedad, como potenciales problemas de sostenibilidad fiscal a mediano o largo plazos.

En el campo de la priorización de la estabilidad económica, por encima de la disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo, se encuentran los países del triángulo norte de Centroamérica que, en general, muestran un esfuerzo significativo para reducir o al menos mantener constantes los niveles de deuda/PIB y el déficit fiscal, lo que implica que, en forma tácita, se está utilizando la regla fiscal del crecimiento de la deuda pública igual a cero, a pesar del impacto que ello puede tener sobre el bienestar.

El caso más emblemático es el de Guatemala, en donde con el fin de mantener constante la relación deuda/PIB (en alrededor del 24.6%) y del déficit fiscal (en alrededor del 2.0% del PIB), y ante la reducción de los ingresos fiscales en los años previos, la atención de las necesidades sociales tiene manifestaciones caóticas, especialmente en las áreas de salud, seguridad y educación. La situación fiscal de Guatemala se resume en tres aspectos fundamentales: a) una carga tributaria decreciente que pasó del 10.8%, en 2014, al 10.2% conforme la estimación de cierre para 2015 realizada por el Icefi, y del 10.4% contenido en

el proyecto de presupuesto, del cual, conforme a la apreciación de este tanque de pensamiento, el valor real rondará en un 10.1%; b) un tamaño decreciente del sector público del 13.5% del PIB en 2014 al 12.9%, en 2015, según estimaciones del Icefi, y al 13.0% contenido en el proyecto de presupuesto de 2016, porcentaje que, de acuerdo con nuestras apreciaciones, se convertirá en una ejecución de entre el 12.8% y el 12.9% del PIB; y c) déficit fiscal y una relación deuda/PIB relativamente constantes, que se han convertido en el ancla nominal determinada por la Junta Monetaria de Guatemala, con el propósito de garantizar la estabilidad de precios, privilegiándola por encima del desarrollo nacional.

En forma similar, El Salvador ha hecho un esfuerzo significativo por tratar de mantener relativamente constante su coeficiente de deuda a producción nacional en alrededor del 45.0% para el gobierno central y cerca del 57.0% al incorporarle los costos del sistema previsional. Para ello, ha presionado fuertemente a la baja los niveles de déficit fiscal. Los resultados muestran que, a pesar de haber realizado algunas reformas tributarias en los períodos recientes, la carga tributaria, en términos brutos, disminuyó del 15.8%, en 2014, a un estimado del 15.7% para 2015, mientras que el presupuesto de 2016 considera un valor inalcanzable, de acuerdo con las previsiones de Icefi, del 16.9% para 2016. Por su parte, el tamaño del gobierno central ha disminuido sistemáticamente de un 18.8% del PIB, en 2014, a una estimación de cierre del 17.4% para 2015, mientras que el presupuesto considera una reducción al 16.7% en 2016 que, debido a las restricciones que implicará un nivel menor de ingresos, difícilmente será alcanzado, a pesar de las sucesivas contracciones que el gasto social ha experimentado en los últimos años. Es importante comentar que la opacidad del sistema presupuestario de El Salvador se ha reforzado recientemente, al demorar la publicación de cifras oficiales de la ejecución presupuestaria, por lo que resulta sumamente difícil encontrar mecanismos certeros de control a la práctica del MH de evitar el registro apropiado de todos los gastos en el proyecto de presupuesto.

En Honduras, el esfuerzo de estabilización económica ha sido más significativo y se acompañó con una profunda reforma fiscal con sesgo regresivo al dirigirse principalmente a contraer la capacidad de consumo de los habitantes en general, sin que ello, por supuesto, implicase una mejora en sus condiciones de vida. El país logró aumento de los ingresos tributarios: del 16.3% del PIB, en 2014, se pasa a un estimado del 17.1%, en 2015, mientras que el presupuesto 2016 considera el 16.9%. Simultáneamente y con el fin de lograr la reducción del déficit fiscal, se contrajo el tamaño del Gobierno, pues pasó del 23.1% del PIB, en 2014, a un estimado del 22.6%, en 2015, y a un tamaño presupuestado para 2016 por el orden del 21.6% del PIB. Estas acciones permitieron que el Gobierno alcanzara una reducción del déficit fiscal del 4.4% en 2014, a una cifra estimada por el Icefi en el 3.3%, en 2015, y una previsión del 3.0% en el presupuesto de 2016.

Los tres países antes descritos presentan actualmente altos niveles de delincuencia y de pobreza creciente, con pocos recursos para solucionar esas problemáticas. El Salvador recientemente aprobó una reforma fiscal con el propósito de obtener recursos para la seguridad social. En Honduras y El Salvador, se aprobaron fuertes reformas fiscales tendentes al otorgamiento de incentivos fiscales a la inversión que agudizaron la falta de recursos públicos y, en Guatemala, actualmente se discute una ley que, aunque menos ambiciosa que las aprobadas por los países vecinos, implica una reducción de ingresos para el erario.

En sentido contrario al planteado por sus colegas del triángulo norte, Costa Rica se ha alejado de la disciplina fiscal, especialmente por la incapacidad interna de encontrar acuerdos que permitan mantener apropiados los niveles de financiamiento para el sistema de protección social del que se dispone. Como resultado, el país presenta niveles crecientes de déficit fiscal que oscilan entre el 5.7% observado en 2014; 6.1% estimado por el Icefi para 2015, hasta el 6.6% previsto en el proyecto de presupuesto 2016; además de un saldo de la deuda pública que ha crecido sostenidamente, desde el 27.2% del PIB en 2009, hasta el 43.2% esperado para el cierre de 2015. Los resultados descritos obedecen, en términos generales, a una carga tributaria relativamente constante entre el 13.2% de 2014 y el 13.5% es-

timada por el Icefi para 2015, y un tamaño del Gobierno de entre el 20.0% del PIB para 2014 y el 20.6% estimado para 2015, con una previsión del 20.4% para 2016. El déficit creciente y sobre todo el saldo de la deuda suponen la necesidad de reformas urgentes y de un acuerdo nacional que permita encontrar mecanismos de financiamiento que impidan que el país enfrente condiciones de insostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazos. Sin embargo, la forma como se encuentra formulado el proyecto de presupuesto 2016 permite presuponer que no hay una preocupación excesiva sobre el particular.

Similar situación pareciera desarrollarse en Panamá, en donde la bonanza económica ocasionada por el rápido crecimiento de los últimos años parece estarse agotando, de tal manera que la trayectoria del déficit fiscal que durante muchos años pareció no afectar la relación deuda/PIB ahora se empieza a notar y puede crear presiones en el mediano y largo plazos, particularmente si no se toman decisiones de política tributaria que contribuyan a revertir el comportamiento recaudatorio de los últimos años. Panamá muestra una carga tributaria que se redujo del 10.5%, en 2014, hasta el 9.7% previsto por el Icefi para 2015, y aun cuando se proyecta un 10.1% en el presupuesto de 2016, los valores, dada la trayectoria observada en el presente año, parecen difíciles de alcanzar. Por otra parte, el tamaño del Gobierno se redujo, más como consecuencia del cambio de autoridades y la redefinición de las políticas de inversión, que como resultado de una política real de austeridad; así, del 19.8% del PIB, en 2014, se pasó a un estimado del 17.3%, en 2015. En este campo, la proyección contenida en el presupuesto para 2016 del 20.0% parece ser alcanzable, pero implicará un aumento del déficit fiscal y de los niveles de deuda.

Costa Rica y Panamá han continuado propiciando una participación activa del sector público en la búsqueda de mejorar la infraestructura social y productiva; sin embargo, la falta de financiamiento apropiado puede producir problemas de sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazos.

Nicaragua continúa siendo una incógnita. Por un lado, las cifras macrofiscales muestran una administración central ordenada en donde, en esencia, los niveles de ingresos tributarios y el

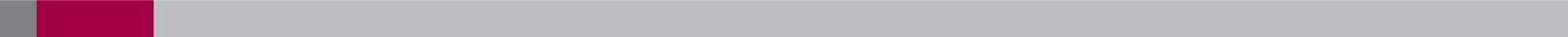
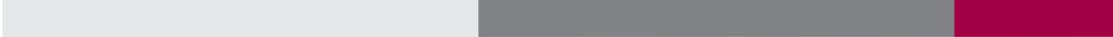
tamaño del Gobierno y del déficit fiscal permanecieron razonablemente constantes de 2014 a 2015, de acuerdo con las estimaciones del Icefi, y condujeron a una reducción de la deuda pública registrada del 30.9% del PIB, en 2014, al 28.3%, en 2015. Estos datos indiscutiblemente sugieren finanzas públicas ordenadas y sostenibles a largo plazo. Sin embargo, los crecientes niveles de endeudamiento de Albania y la debilidad de su principal socio, Venezuela, hacen pensar en la posibilidad de dificultades fiscales en el mediano plazo. Esta situación se refuerza con la preocupación creciente por la opacidad en la presentación de las cifras públicas.

Todos los países de Centroamérica, cada cual en su dimensión, presentan problemas fiscales. Las diferencias se originan en los siguientes aspectos: carencia de recursos tributarios para financiar el desarrollo; necesidad de hacer frente a procesos crecientes de corrupción; cuestionamientos por la falta de resultados en la utilización de recursos públicos y, por supuesto, preocupación por la posibilidad de enfrentar insostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazos. Por ello, se hace más vigente la necesidad de que, en cada país, se desarrollen profundas discusiones sociales sobre el tema fiscal que contribuyan a alcanzar el bien común de la sociedad centroamericana.

Tabla 1 Situación de las variables macrofiscales de Centroamérica (2014-2016*)											
País	Ingresos tributarios del gobierno central			Gastos totales del gobierno central			Resultado global del gobierno central			Saldo de la deuda pública del gobierno central	
	Como porcentaje del PIB										
	2014	Proy. 2015	Pres. 2016	2014	Proy. 2015	Pres. 2016	2014	Proy. 2015	Pres. 2016	2014	Proy. 2015
Costa Rica	13.2	13.5	12.8	20.0	20.6	20.4	-5.7	-6.1	-6.6	39.3	43.2
El Salvador	15.8	15.7	16.9	18.8	17.4	16.7	-3.4	-3.3	0.2	44.6	45.1
Guatemala	10.9	10.2	10.4	13.5	12.9	13.0	-1.9	-2.1	-1.9	24.6	24.6
Honduras	16.3	17.1	16.9	23.1	22.6	21.6	-4.4	-3.3	-3.0	45.6	45.4
Nicaragua	15.4	15.4	16.2	17.8	17.9	19.8	-0.3	-0.4	-1.2	30.9	28.3
Panamá	10.5	9.7	10.1	19.8	17.3	20.0	-4.7	-3.7	-5.4	39.1	40.0
<b>Promedio</b>	<b>13.7</b>	<b>13.6</b>	<b>13.9</b>	<b>18.8</b>	<b>18.1</b>	<b>18.6</b>	<b>-3.4</b>	<b>-3.1</b>	<b>-3.0</b>	<b>37.4</b>	<b>37.8</b>

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

Nota: Las cifras de 2015 son estimaciones de cierre elaboradas por el Icefi y las de 2016 corresponden a los proyectos de presupuesto enviados a las cámaras legislativas de cada país para su aprobación.



# COSTA RICA

Costa Rica se ha destacado desde inicios del siglo pasado por incluir como eje principal de la política pública la búsqueda del bienestar común, de tal cuenta que ha enfocado muchos de los esfuerzos del Estado para generar las condiciones necesarias, creando bienes y servicios públicos que respondan a esa óptica; sin embargo, debe recordarse que el mantenimiento de esas condiciones exige que de manera permanente los ciudadanos realicen el pago de impuestos coherentes con ese nivel de bienestar. Lamentablemente, durante los últimos años, las cuentas fiscales y la política que respalda el propósito antes descrito han caído en un desgaste significativo, provocando un desequilibrio entre el derecho al bienestar social de la ciudadanía y la garantía de contar con un aparato estatal con los recursos para garantizar la suficiencia financiera.

A la fecha, aun cuando Costa Rica dispone de alternativas ya elaboradas para superar los desequilibrios financieros, no ha logrado materializar ningún plan concreto de acción, ya sea por la polarización del debate en torno a las herramientas necesarias o por la falta de voluntad política para establecer algún plan en el corto y mediano plazos.

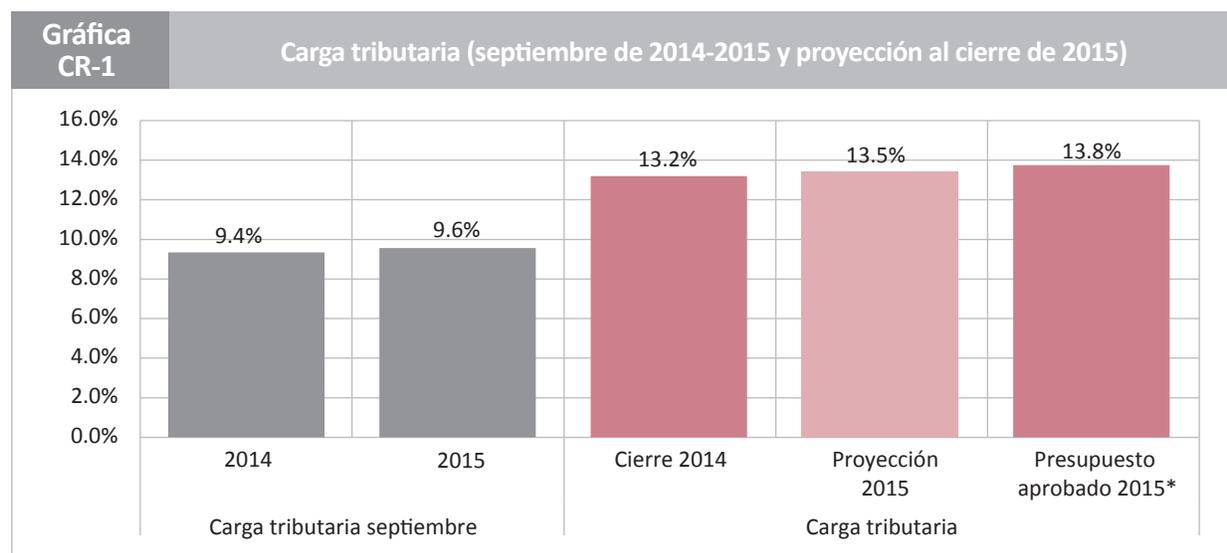
## Ingresos públicos

Para septiembre de 2015, el portal de estadísticas del Ministerio de Hacienda de Costa Rica

reportó que los ingresos totales del gobierno central habían alcanzado un monto de  $\text{C}\$2,921,896.5$  millones, 8.3% más de lo recaudado en el ejercicio fiscal anterior; de ellos, los ingresos tributarios representaron el 92.6%, seguidos por las transferencias corrientes, que obtuvieron el 4.9%, mientras el restante 2.5% se constituyó mediante un aporte de las contribuciones sociales, ingresos no tributarios e ingresos de capital.

Según esa información, la recaudación tributaria acumulada hasta septiembre de 2015 percibió alrededor de  $\text{C}\$2,704,203.2$  millones. Esta cantidad representa una ejecución presupuestaria del 69.6% con respecto al presupuesto aprobado, y es superior en un 8.4% al monto percibido durante el mismo período en 2014.

De igual manera, al contrastarla con la última estimación oficial del PIB para 2015, la presión tributaria acumulada al mes de septiembre fue del 9.6%, ligeramente superior a lo percibido en el mismo período del año previo, cuando el cociente fue de 9.4%. Si las condiciones económicas, políticas y sociales se mantienen, se calcula que los ingresos tributarios podrían cerrar 2015 en alrededor del 13.5% del PIB, monto levemente superior a la carga tributaria observada al cierre de 2014, cuando alcanzó el 13.2%. Sin embargo, este indicador no lograría alcanzar la meta trazada a inicios del año en el presupuesto de ingresos y gastos de 2015, en donde se estimó un valor del



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

\* La diferencia entre el PIB publicado en el perfil previo y este es una modificación al PIB. El utilizado a mayo alcanzó los  $\text{C}\$28,784,101.8$ , mientras el que se empleó para el presente cálculo es  $\text{C}\$28,256,825.8$ .

13.8% del PIB, por lo que la brecha entre el presupuesto aprobado y la estimación de cierre podría ascender a €81,732.31 millones, un 0.3% del PIB.

Desde 2012, Costa Rica ha evidenciado un constante deterioro en sus cuentas fiscales y también el estancamiento de la carga tributaria. Esto se explica primariamente por los problemas en el cobro de algunos impuestos, tales como el impuesto a las personas jurídicas y el impuesto destinado a las profesiones liberales, pero también por la caída de los impuestos indirectos, en especial por el estancamiento de aquellos que gravan las ventas y el consumo, además de la contracción de los impuestos asociados con el comercio exterior, especialmente por la reducción del precio internacional de los combustibles.

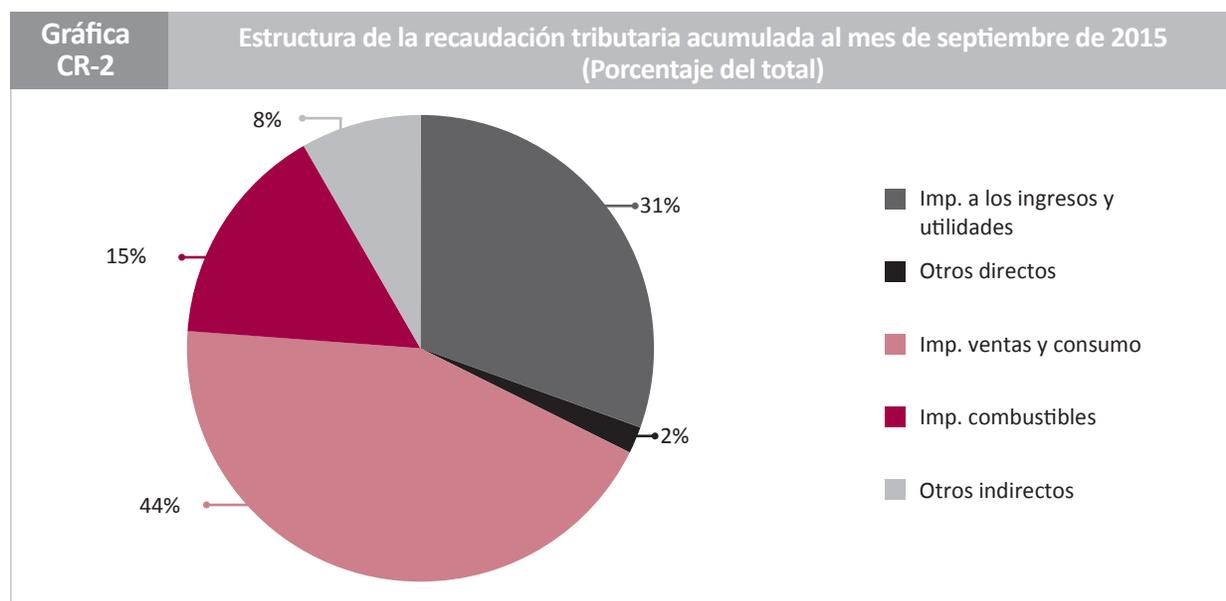
En la estructura de los ingresos tributarios, los impuestos a las ventas y al consumo son los que tuvieron el mayor peso relativo, pues, en conjunto, aportaron a la recaudación €1,258,051.2 millones (43.8% del total); a ellos le siguen los impuestos a los ingresos y utilidades, que ingresaron €875,677.0 millones, es decir, un 30.5% de la recaudación. Como último pilar se encuentra el gravamen a los combustibles, con una participación del 15.5% (€445,000 millones). Puede notarse que entre los tres rubros se recauda el 89.8% del total de impuestos.

Es importante destacar que la dinámica de crecimiento tributario manifestó un comportamiento disímil. Los más dinámicos fueron los impuestos a

los ingresos y utilidades, que crecieron un 15.0% con respecto a lo observado en el mismo período del año anterior, mientras que los impuestos al consumo mostraron un aumento del 13.4% y el de combustibles creció al 10.0%. En contraste, los impuestos a la propiedad recaudaron un 11.6% menos que lo observado hasta septiembre de 2014, mientras que el gravamen a las exportaciones se contrajo en 9.5% a lo acumulado hacia esa misma fecha.

## Gastos públicos

Según la información financiera provista por el Ministerio de Hacienda (MH) acerca de los gastos totales devengados por el gobierno central entre enero y septiembre de 2015, se observa que los mismos presentaron €4,150,994.8 millones, reportando un incremento del 10.1% en comparación con el año anterior, equivalente al 14.7% del PIB. El porcentaje de crecimiento es muy similar al observado en el mismo período de 2014, es decir, asciende al 10.0%; sin embargo, es ligeramente inferior al reportado en 2013, cuando el monto fue de 12.6%, en comparación con 2012. Dicho comportamiento muestra que, en esencia, las políticas de gasto del gobierno central de Costa Rica, pese a la existencia real de una crisis financiera pública, se han mantenido relativamente estables, sin dar la apariencia real de la implementación de un plan de austeridad para tratar de estabilizar las finanzas públicas en el mediano plazo.



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

Tabla CR-1	Estado financiero del gobierno central acumulado a septiembre de 2014-2015 (En millones de colones)		
	2014	2015	Variación 2015/2014
<b>Ingresos totales</b>	<b>2,697,881.5</b>	<b>2,921,896.5</b>	<b>8.3%</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>2,696,480.3</b>	<b>2,921,037.6</b>	<b>8.3%</b>
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>2,495,292.4</i>	<i>2,704,203.2</i>	<i>8.4%</i>
Contribuciones sociales	44,984.7	47,770.6	6.2%
Ingresos no tributarios	15,823.2	25,780.8	62.9%
Transferencias	140,380.0	143,283.1	2.1%
<b>Ingresos de capital</b>	<b>1,401.2</b>	<b>858.9</b>	<b>-38.7%</b>
<b>Gastos totales</b>	<b>3,771,587.2</b>	<b>4,150,994.8</b>	<b>10.1%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>3,472,808.6</b>	<b>3,806,092.1</b>	<b>9.6%</b>
Remuneraciones	1,396,470.3	1,503,115.2	7.6%
Bienes y servicios	110,645.2	118,286.8	6.9%
Intereses	496,461.4	592,769.1	19.4%
Transferencias	1,469,231.8	1,591,921.0	8.4%
<b>Gastos de capital</b>	<b>297,579.1</b>	<b>341,025.6</b>	<b>14.6%</b>
Inversión	40,592.8	43,899.9	8.1%
Transferencias	256,986.3	297,125.7	15.6%
<b>Resultado primario</b>	<b>-577,244.3</b>	<b>-636,329.2</b>	<b>10.2%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-1,073,705.7</b>	<b>-1,229,098.4</b>	<b>14.5%</b>
<b>PIB a precios corrientes</b>	<b>26,675,006.4</b>	<b>28,256,825.8</b>	<b>--</b>

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

En lo que corresponde a gastos corrientes, estos reflejaron un crecimiento del 9.6% con respecto a 2014. Al analizar estos datos en sus componentes más importantes, resulta que es el rubro de pago a intereses y comisiones por adquisición de deuda el que muestra mayor dinamismo, pues pasa de un aumento del 2.9% entre enero y septiembre de 2014, al 19.4% para el mismo período de 2015, razón por la cual puede inferirse una priorización en el pago de deuda durante este año. Otro rubro que aumenta para este período es el de las transferencias, pues se incrementó un 8.4% con respecto al acumulado del año anterior. Asimismo, se observa que el indicador de crecimiento para sueldos y salarios se ubica en 7.6%. Esto denota que, aunque existe una aparente voluntad de contener el gasto en esta materia con el fin de frenar el incremento de sueldos derivado de distintas políticas de ajuste salarial, los resultados no son tan halagadores.

Por último, los gastos corrientes representaron el 91.7% del total de erogaciones realizadas por el Estado, sobre el 8.3% que se destina a gastos de capital. Esta estructura muestra la priorización de la subsistencia del tamaño del Gobierno de

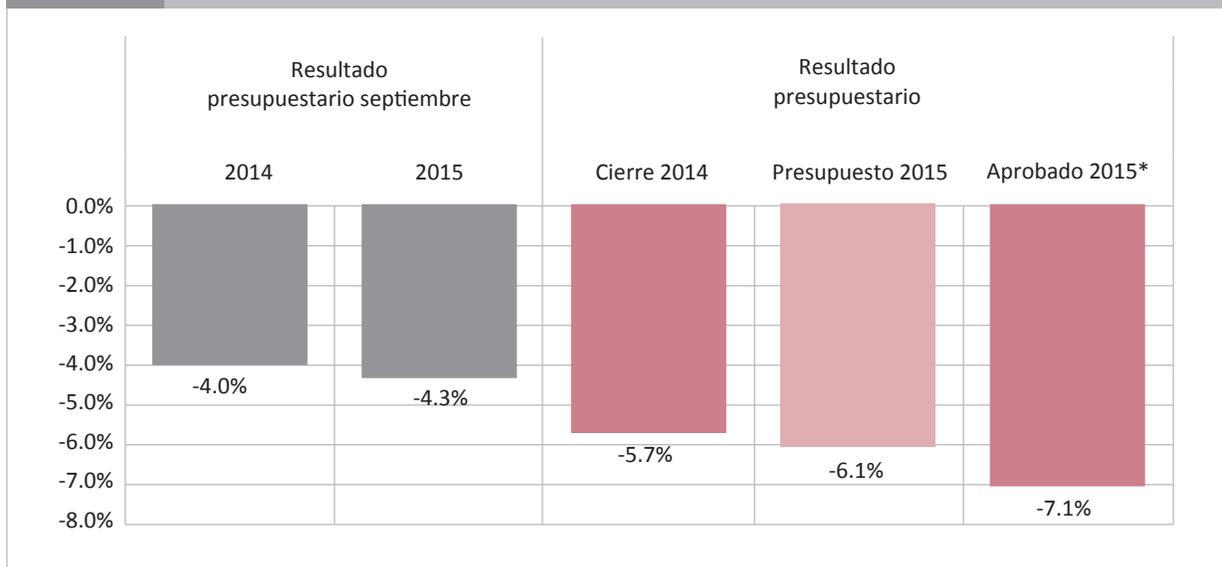
Costa Rica en los niveles actuales, descuidando la profundización en el papel del Estado a largo plazo. Aun así, es menester indicar que los gastos de capital crecieron con respecto al año anterior un 14.6%, monto que, sin embargo, es ínfimo si se compara con lo destinado al funcionamiento del aparato estatal.

El presupuesto aprobado de gastos para 2015 ascendió a €6,195,659.1 millones, lo que, en términos del producto, representa el 21.9%. A la fecha, han sido ejecutados €4,150,994.8 millones; es decir, una ejecución presupuestaria del 69.6%, monto equivalente al 14.7% del PIB.

Respecto al resultado presupuestario acumulado hasta septiembre de 2015, el déficit fiscal alcanzó el 4.3% del PIB, con un monto de €1,229,098.4 millones; es decir, €155,392.7 millones más que el obtenido el año anterior, cuando el déficit alcanzó el 4.0% del PIB. Este incremento deriva principalmente del mayor dinamismo mostrado por los gastos totales, pues estos tuvieron un ritmo de crecimiento del 10.1%, comparado con el modesto 8.3% de los ingresos totales y que confirma la poca eficacia de las medidas de

Gráfica  
CR-3

## Resultado presupuestario a septiembre de 2014-2015 y presupuesto de 2015



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

contención del gasto anunciadas por el Ejecutivo, así como la falta de acuerdos políticos que permitieran impulsar una reforma tributaria *ad hoc*.

El presupuesto vigente para agosto de 2015 fijó como meta obtener un balance presupuestal equivalente a un déficit del 7.1 % del PIB; no obstante, la trayectoria actual, salvo un aumento drástico de gastos en los últimos meses, pareciera indicar que el déficit fiscal alcanzará un monto aproximado de  $\text{C}\$1,717,781.4$ , equivalente al 6.1% del PIB, por encima del reportado en 2014.

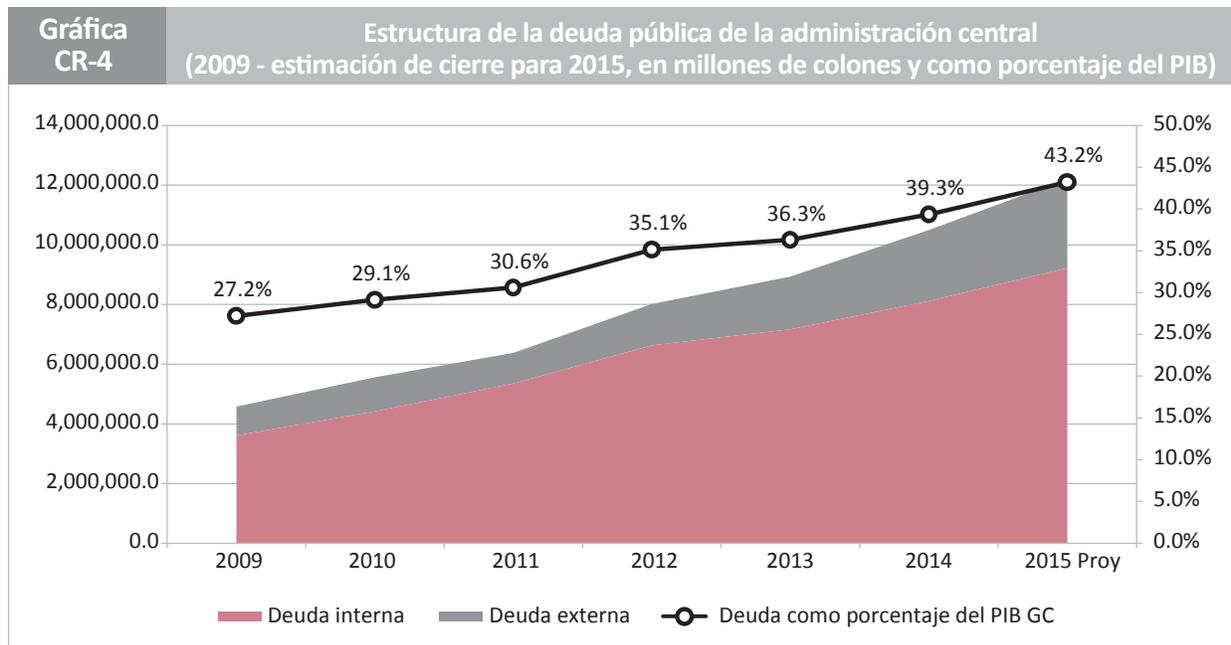
Es importante comentar que, actualmente, el Ejecutivo de Costa Rica se encuentra impulsando varias medidas de orden legal que podrían fortalecer las cuentas fiscales sin aumentar el número de impuestos o tasas impositivas. Dichas medidas son: a) propuesta que posibilita a la Tesorería Nacional limitar el traslado de recursos a entidades que mantienen fondos de años anteriores, y permite la caducidad de fondos con más de dos años en Caja Única; b) Iniciativa de Lucha contra el Fraude Fiscal, herramienta legal que incluye la mejora normativa y procura crear mecanismos para fortalecer a la Dirección de Tributación, dotándola de más atribuciones en el cobro coactivo y registro del contribuyente; c) mecanismos para mejorar e implementar legislación en favor de la lucha contra el contrabando; y d) una ley que busca regular de mejor manera todo lo atinente a las exenciones y privilegios fiscales. No obstante,

debido a que esas propuestas aún se encuentran en la etapa de formulación y posterior discusión, es muy prematuro prever sus efectos sobre las finanzas costarricenses.

## Deuda pública

De acuerdo con la información obtenida en la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, el saldo de la deuda pública del gobierno central alcanzó, para septiembre, un monto de  $\text{C}\$11,741,305.9$  millones, un 11.9% superior al observado en diciembre de 2014. Si se toma como una proporción de PIB, la relación alcanza, a la fecha, el 41.6%, muy distante del 27.2% observado en 2009, lo que implica que, en los últimos seis años, el ritmo promedio simple de aumento de la deuda respecto del PIB ha sido del 2.4%, el cual se ha visto acelerado en los últimos años.

De cumplirse con los pronósticos de cierre realizados por el Icefi y que fueran mostrados en las páginas previas, el saldo de la deuda podría cerrar el año en alrededor del 43.2% del PIB, equivalente al 320.0% de la recaudación tributaria, valores por encima de los niveles recomendados para países de ingresos medios. Esta situación deja entrever que, de continuar con la trayectoria en el mediano plazo, la sostenibilidad fiscal de Costa Rica puede convertirse en un problema de grandes magnitudes.



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

## Presupuesto 2016

El proyecto de presupuesto para 2016 alcanza los ₡4,200,593.0 millones, mostrando un nivel de ingresos equivalentes al 13.8% del PIB y de gastos equivalentes al 20.4% del PIB (₡6,193,345.0), por lo que se plantea un déficit fiscal del orden del 6.6% del PIB.

Si se comparan los valores antes descritos con las proyecciones de cierre elaboradas por el Icefi, la previsión para 2016 representaría, en términos nominales, un aumento de los ingresos del 8.3% y del 9.5% en los gastos. Esto implica, en términos generales, el mantenimiento de las condiciones descritas y la preservación del problema fiscal durante todo el año siguiente.

Independientemente de lo anterior, al hacer la comparación con la estimación de cierre de 2015, se tiene que el proyecto de presupuesto de 2016 plantea un aumento en términos del PIB del 2.3% en los ingresos totales. De estos, el 99.8% provendrá de ingresos corrientes y el principal aporte nuevamente lo tendrán los ingresos tributarios, que aportarían cerca del 92.6% de lo previsto.

Con relación a los gastos, el proyecto de presupuesto revela un incremento del 9.5% con respecto a la estimación de cierre para 2015, un 1.2% por encima del esperado para los ingresos, lo que generaría automáticamente un aumento del déficit fiscal y de la brecha necesaria para el financiamiento. La composición de los gastos del presupuesto plantea una estructura del 92.4% destinada al mantenimiento y funcionamiento del aparato estatal mediante los gastos corrientes, mientras que el monto destinado a los gastos de capital representa un 7.6% de los gastos totales. Nuevamente, el 56.1% de los gastos corrientes se destinará al pago de sueldos y salarios e intereses y comisiones, destacando que el pago por servicios de deuda reportará un aumento del 19.4%.

En general, el proyecto de presupuesto de Costa Rica refleja el traslado del problema fiscal descrito para el siguiente año, lo que podría considerarse como un esfuerzo del Gobierno de turno para mantener la situación fiscal estática, sin visos de cambio y con la esperanza de que la acumulación de deuda y del monto del déficit fiscal no ocasionen mayores desajustes macroeconómicos que impliquen la adopción de medidas de emergencia que obliguen a implementar soluciones a corto plazo que reviertan lo planificado.

Tabla CR-2	Presupuestos de la administración central: Ejecución 2014, estimación de cierre para 2015 y proyecto de presupuesto 2016. (En millones de colones)			
	Ejecución 2014	Estimación de cierre 2015	Proyecto de presupuesto 2016	Variación 15/14
<b>Ingresos totales</b>	<b>3,799,979.6</b>	<b>4,117,093.3</b>	<b>4,200,593.0</b>	<b>8.3%</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>3,797,519.5</b>	<b>4,115,424.8</b>	<b>4,199,967.0</b>	<b>8.4%</b>
<i>Ingresos tributarios</i>	<i>3,522,442.4</i>	<i>3,816,219.6</i>	<i>3,887,872.0</i>	<i>8.3%</i>
Contribuciones sociales	59,906.8	63,525.6	65,850.0	6.0%
Ingresos no tributarios	27,148.4	43,847.6	36,908.0	61.5%
Transferencias	188,021.9	191,832.0	209,337.0	2.0%
<b>Ingresos de capital</b>	<b>2,460.0</b>	<b>1,668.4</b>	<b>626.0</b>	<b>-32.2%</b>
<b>Gastos totales</b>	<b>5,326,977.5</b>	<b>5,834,874.7</b>	<b>6,193,345.0</b>	<b>9.5%</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>4,861,110.0</b>	<b>5,317,623.5</b>	<b>5,728,673.8</b>	<b>9.4%</b>
Remuneraciones	1,968,532.7	2,116,310.5	2,290,597.0	7.5%
Bienes y servicios	179,745.8	190,948.5	281,979.8	6.2%
Intereses	696,079.6	831,089.1	921,357.9	19.4%
Transferencias	2,016,752.0	2,179,275.5	2,234,739.2	8.1%
<b>Gastos de capital</b>	<b>464,668.0</b>	<b>513,374.1</b>	<b>464,671.1</b>	<b>10.5%</b>
Inversión	86,791.0	94,919.2	130,426.6	9.4%
Transferencias	377,877.0	418,454.9	334,244.5	10.7%
<b>Resultado primario</b>	<b>-830,918.3</b>	<b>-886,692.4</b>	<b>-1,071,394.1</b>	<b>6.7%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-1,526,997.9</b>	<b>-1,717,781.4</b>	<b>-1,992,752.0</b>	<b>12.5%</b>

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

# EL SALVADOR

Durante 2015, El Salvador vio cumplir el primer año de gobierno de Salvador Sánchez Cerén, quien ocupa la primera magistratura de la nación en lo que es el segundo mandato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Dicho mandato ha sido, en muchos aspectos, una continuidad del anterior, en donde el poco margen de maniobra producto de la fragilidad de las finanzas públicas continúa siendo el mayor rasgo distintivo y una de las mayores dificultades del Gobierno para implementar los ofrecimientos de campaña. A esta situación se puede adicionar el elevado nivel de polarización política que reduce las posibilidades concretas de alcanzar acuerdos que hagan mejorar la situación social y económica del país.

## Ingresos públicos

Hacia agosto de 2015, los resultados de los ingresos totales de la administración central, reportados por el Banco Central de Reserva (BCR), presentaban un aumento del 3.5% en comparación con el mismo período del ejercicio fiscal 2014. Entre los ingresos, los tributarios netos son los más relevantes, al representar un 95.2% de lo percibido por la administración.

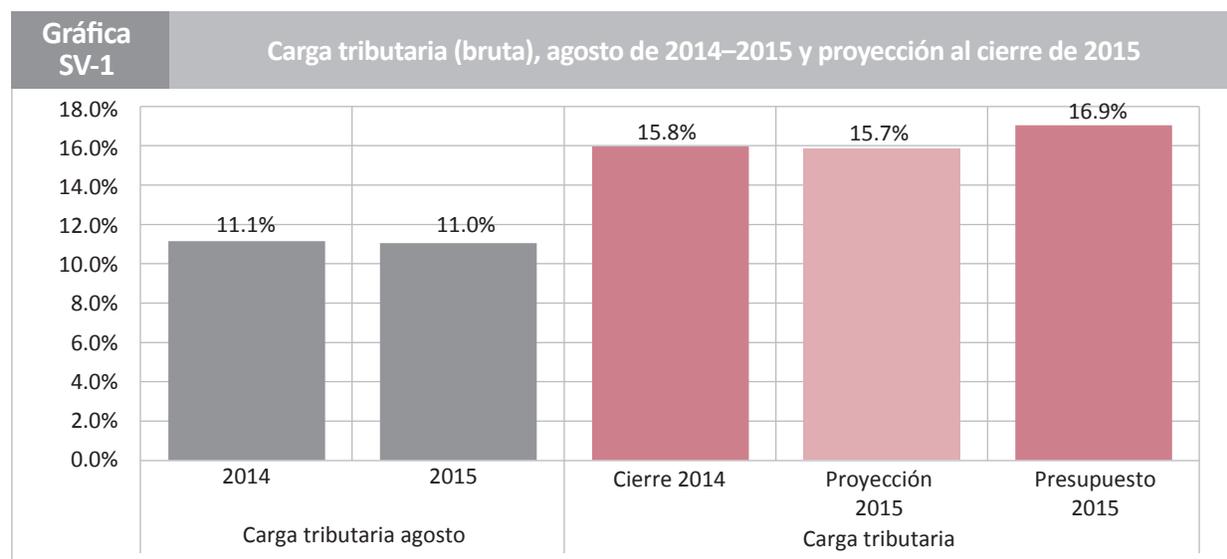
Es pertinente indicar que, hasta inicios de 2015, la administración fiscal de El Salvador se caracte-

terizaba tanto por su transparencia como por su agilidad en la publicación de cifras; sin embargo, actualmente dicho rasgo característico se ha perdido, lo que dificulta a los agentes económicos en general y a los centros de pensamiento, en particular, la observación más apropiada de la situación fiscal del país.

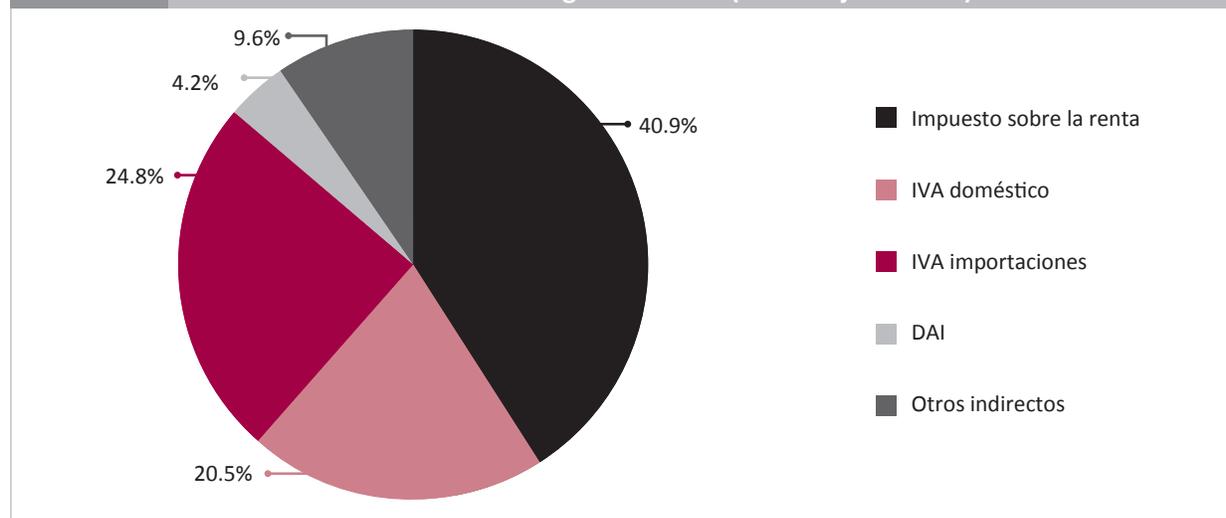
En concreto, los datos preliminares al 31 de agosto presentados por el Ministerio de Hacienda (MH) reportan que la recaudación tributaria acumulada alcanzó USD2,874.1 millones, cifra equivalente a una ejecución presupuestaria del 64.9% y superior en 3.2% a la recaudación realizada durante el mismo período de 2014.

De acuerdo con la previsión del PIB considerada por el MH para 2015, se advierte que la carga tributaria acumulada hasta el mes de agosto es del 11.0%, ligeramente inferior al 11.1% observado en el mismo período de 2014. De continuar la trayectoria observada, se estima que los ingresos tributarios cerrarán el período con una carga tributaria del 15.7%, por debajo de lo reportado el año anterior (15.8%) y muy lejos de la meta prevista en el presupuesto aprobado (16.9%).

El monto no recaudado equivaldría a alrededor de USD310.0 millones, alcanzando una ejecución del 93.0% de lo considerado en la meta del



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

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

Fuente: Icefi, con base en cifras del MH.

presupuesto de ingresos de 2015. Es oportuno recordar que las metas del MH no consideran las devoluciones del impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA) a los exportadores, las cuales no quedan apropiadamente registradas en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa. Al considerar dichas devoluciones, se esperaría que la carga tributaria neta al final de 2015 alcance solo el 14.8% del PIB.

En la estructura de los ingresos tributarios del período, el IVA fue el que más aportó a las arcas del Estado al totalizar USD1,301.6 millones (45.3% del total). El ISR ocupó el segundo lugar al aportar USD1,176.7 millones (40.9% del total).

En el comportamiento de los tributos se puede observar que los más dinámicos han sido los impuestos específicos al consumo, los cuales crecieron un 9.8% respecto al mismo período del año anterior; sin embargo, el IVA importaciones, motivado por la reducción del precio internacional de los combustibles, reportó una baja del 3.6%. Además, el gravamen *ad-valorem* de dos centavos de dólar por galón de combustible ha recaudado únicamente USD3.7 millones.

Los resultados en la recaudación tributaria salvadoreña responden a la carencia de reformas fiscales integrales y al bajo dinamismo de la economía que, de acuerdo con los indicadores proporcionados por el BCR, reporta un incremento del índice del volumen de actividad económica (IVAE) de solo el 1.9% al mes de agosto, mientras

que la inflación anual acumulada en septiembre registra una contracción del 2.3%, posiblemente producto de la caída de los precios internacionales del petróleo. Los dos últimos factores hacen que la recaudación vegetativa del país se mantenga razonablemente constante, por lo que, si el PIB nominal reportado manifiesta crecimiento, la carga tributaria esperada es secularmente descendente. En consecuencia, el único camino disponible 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 dichas situaciones y de un ofrecimiento, con transparencia total de las autoridades, de enfrentar estos problemas.

Cabe destacar que durante el mes de mayo de 2015, el MH hizo público el listado de deudores al fisco, en donde se esclarecía que la deuda alcanzaba un monto de alrededor de USD372.6 millones. Esa medida fue parte de las acciones aprobadas durante 2014; sin embargo, generó rechazo entre los sectores empresariales más conservadores. Recientemente se aprobaron dos nuevos gravámenes; el primero es una contribución especial del 5% a los servicios de telecomunicaciones y el segundo aplicaría un 5% a las ganancias netas mayores a USD500,000.0. Ambos impuestos estarían destinados a financiar el *Plan El Salvador Seguro*, pero la continuidad y la eficiencia de ambas medidas aún están pendiente de observación.

Tabla SV-1	Estado financiero de la administración central acumulado a agosto de 2014-2015 (En millones de dólares)		
	Agosto 2014	Agosto 2015	Variación
<b>Ingresos totales</b>	<b>2,775.9</b>	<b>2,873.7</b>	<b>3.5%</b>
Ingresos corrientes	2,758.0	2,845.3	3.2%
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0%
<b>Gastos totales</b>	<b>2,864.9</b>	<b>2,953.4</b>	<b>3.1%</b>
Gastos corrientes	2,418.2	2,518.6	4.2%
Remuneraciones	943.3	988.6	4.8%
Bienes y servicios	397.6	415.3	4.5%
Intereses	423.5	453.2	7.0%
Transferencias	653.8	661.5	1.2%
Gastos de capital	449.6	435.3	-3.2%
<b>Balance en cuenta corriente</b>	<b>339.7</b>	<b>326.7</b>	<b>-3.8%</b>
<b>Balance primario</b>	<b>763.3</b>	<b>779.9</b>	<b>2.2%</b>
<b>Balance presupuestal</b>	<b>-89.0</b>	<b>-79.7</b>	<b>-10.4%</b>
<b>Balance incluyendo pensiones y fideicomisos</b>	<b>-383.3</b>	<b>-384.7</b>	<b>0.4%</b>

Fuente: Icefi, con base en cifras del BCR.

## Gastos públicos

Hacia agosto de 2015, la situación financiera de la administración central reportada por el BCR presentaba un aumento de los gastos totales del 3.1%, en comparación con el ejercicio fiscal anterior.

Los gastos corrientes constituyen el 85.3% del total de erogaciones realizadas por el Estado; mientras que los gastos de capital, que sufrieron una reducción del 3.2% con respecto a la ejecución de 2014, representaron únicamente el 14.7% del total.

Los gastos corrientes del gobierno central reportaron un incremento del 4.2% con respecto al año anterior. Entre los rubros más dinámicos está el pago de intereses, que implicó un incremento del 7.0%. Las remuneraciones a los trabajadores del Estado y las adquisiciones de bienes y servicios implicaron aumentos de menor magnitud, del 4.8% y el 4.5%, respectivamente.

Debido a que el presupuesto de gastos votado para el gobierno central para el ejercicio 2015 asciende a USD4,569.6 millones, la ejecución al mes de agosto, de USD2,953.4 millones, evidencia una ejecución del 64.6% del total, equivalente al 11.3% del PIB.

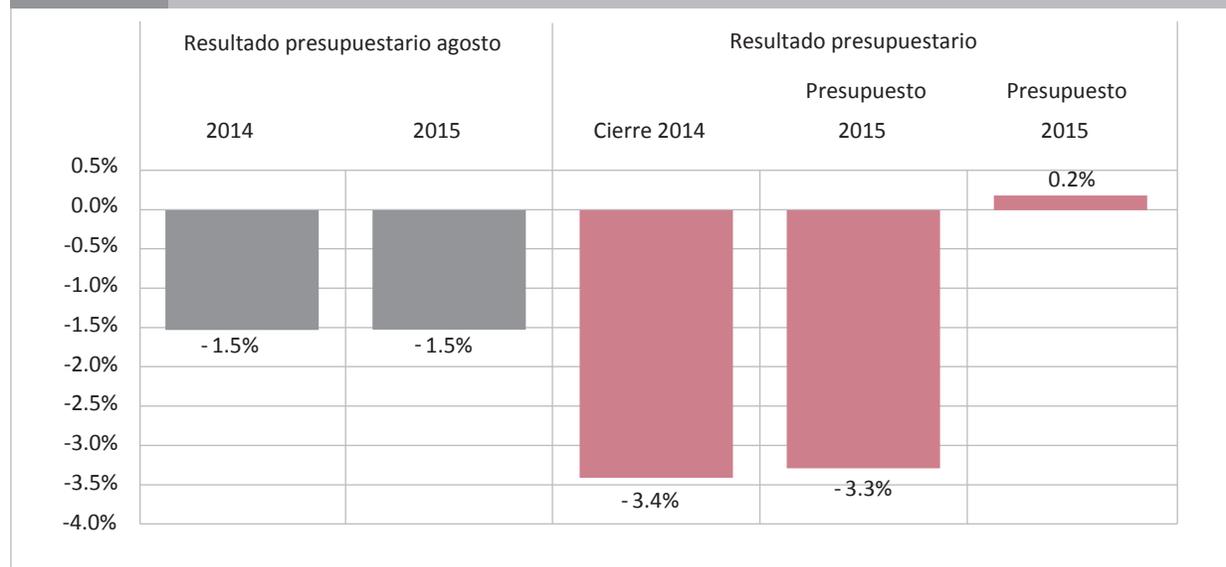
A pesar de que el aumento de ingresos reportado (3.5%) es superior al incremento de los gastos (3.1%), a la fecha el balance presupuestal, considerando los gastos derivados del sistema previsional, presenta un déficit de USD384.7 millones, equivalente al 1.5% del PIB esperado, similar al resultado obtenido durante el mismo lapso del año anterior.

Cabe destacar que, dadas las particularidades del proceso presupuestario salvadoreño, en donde en esencia siempre se trata de presentar un «presupuesto balanceado», es difícil determinar cuál es la meta de déficit fiscal que la administración central espera obtener. En esta situación también influye el hecho de que se presenta un arrastre del pago pendiente de letras de Tesorería y de otros gastos de períodos pasados que contribuyen a aumentar el déficit fiscal real del período, en contraposición a lo que fue originalmente presupuesto.

Por ello, a manera de ejercicio, del presupuesto aprobado para el gobierno central por la Asamblea Nacional, se excluyeron, de los gastos e ingresos programados, los montos previstos por financiamiento y para amortizaciones de la deuda, respectivamente. En consecuencia, se obtiene que, teóricamente, el presupuesto de El Salvador programó un superávit fiscal de la administración central por el orden del 0.2% del PIB.

Gráfica  
SV-3

## Resultado presupuestario a agosto de 2014-2015 y presupuesto de 2015



Fuente: Icefi, con base en cifras del BCR.

Sin embargo, la experiencia muestra diferentes resultados a los previstos en el presupuesto, sobre todo si se toma en cuenta los procedimientos opacos que la administración fiscal sigue y que, de alguna forma, impiden en el corto plazo conocer el horizonte fiscal del país.

Por otro lado, es pertinente recordar que durante el año 2015, la calificadora Fitch Ratings redujo la calificación de la deuda soberana del país y, entre las consideraciones realizadas, incluye la percepción del aumento del déficit fiscal respecto al año anterior. Sin embargo, para tener un panorama más certero sobre el desempeño financiero del Estado habrá que esperar los resultados de la discusión y emisión de los bonos para el cumplimiento de pago de letras del Tesoro, así como el apoyo a otros programas que fueron detenidos por la Corte de Constitucionalidad por presentar inconsistencias en su aprobación.

## Deuda pública

Según datos preliminares, hasta septiembre de 2015 la deuda pública del gobierno central acumulaba un monto de USD11,523.1, un 2.8% mayor al saldo al cierre del año anterior y equivalente al 44% del PIB esperado. Al compararlo con los ingresos tributarios netos estimados al cierre de 2015, el actual nivel de endeudamiento representa un 296.6% de dichos ingresos, porcentaje

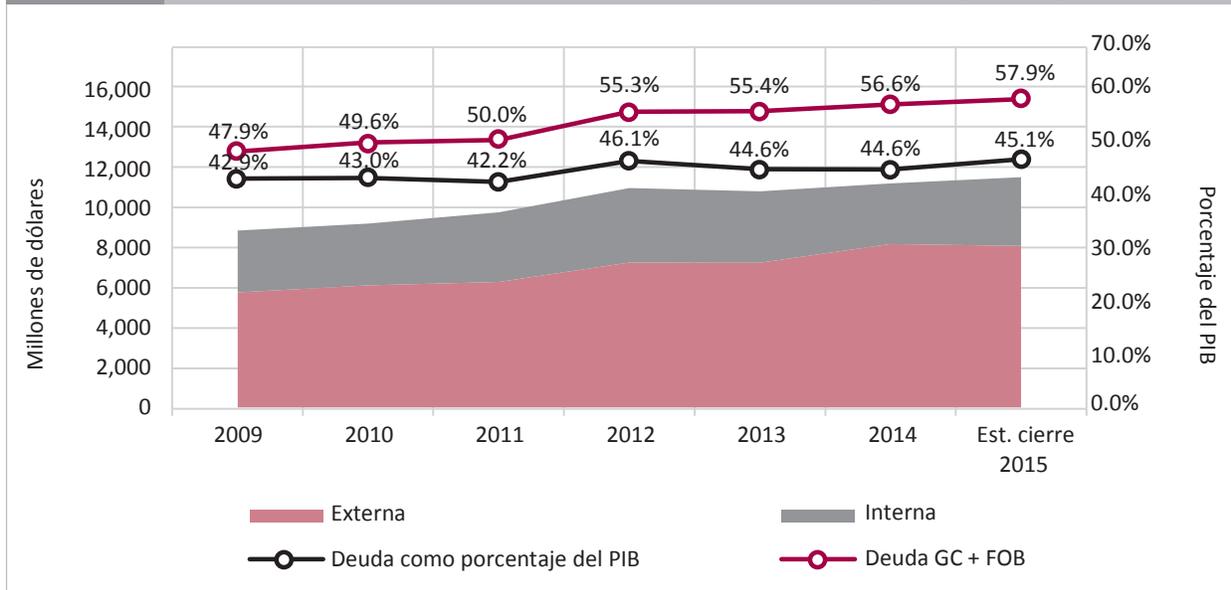
que se sitúa por encima del 250% recomendado. En principio, aun cuando pareciera que la dinámica fiscal de los últimos años ha logrado estabilizar los niveles de endeudamiento, debe recordarse, para el caso de El Salvador, la existencia de la deuda del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) que, a septiembre de 2015, acumulaba un 12.8% del PIB, elevando el nivel de endeudamiento total del gobierno central hasta el 56.8% del PIB, muy por encima de los límites recomendados para un país del tamaño económico de El Salvador.

## Presupuesto 2016

El proyecto de presupuesto de El Salvador para 2016 presenta un aumento del 0.8%, tanto en sus gastos como en sus ingresos, en comparación con el presupuesto aprobado en 2015. Cuando se analizan estos valores con relación a los montos esperados de ejecución en 2015, el presupuesto plantea un aumento del 11.6% en los ingresos totales, lo cual se considera completamente fuera de la realidad económica de El Salvador conforme a su desempeño actual, por lo que se prevé que se produzca un desfinanciamiento efectivo en 2016 para hacer frente a las metas de gasto propuestas en el presupuesto. Esto hace necesario recurrir a la previsión de una reducción en los gastos y/o a un endeudamiento, más allá de los UDD250.1 millones presupuestados para 2016.

Gráfica SV-4

## Estructura de la deuda pública de la administración central (2009-estimación de cierre 2015, en millones de dólares y como porcentaje del PIB)



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

El total de gastos planificado plantea un aumento del 2.2% con respecto al monto estimado de ejecución de 2015, lo cual se considera razonablemente apropiado. En la previsión de desembolsos para 2016, los gastos corrientes representan el 77.2% del total de los gastos planificados y, entre ellos, los más dinámicos son las remuneraciones, que se incrementarían en un 13.1%, mientras que el pago de intereses de la deuda refleja una reducción por el orden del 6.7%, en comparación con lo estimado para 2015. Estos últimos, sin embargo, no consideran los potenciales efectos de la declaración de inconstitucionalidad del uso de la tasa LIBOR para los CIP, que obligará al Ejecutivo a pagar un interés más alto por el uso de fondos de cotizantes para pago de deuda. Según el MH, esto traerá un aumento en el pago de intereses de USD23 millones anuales por cada punto de interés adicional.

Los gastos de capital consideran un aumento del 11.2%, respecto a la estimación de cierre para 2015. La previsión del costo se encuentra sub-

estimada en el presupuesto 2016, debido a que solo se consideran USD126.8 millones, mientras que, de acuerdo con los datos del BCR, este rubro implicó una erogación de USD467.0 millones en 2014, por lo que se esperaría un monto similar en 2015.

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

Es pertinente comentar que las prácticas presupuestarias del Gobierno salvadoreño señalan poca certeza en las metas de gasto y de endeudamiento al inicio de cada año. Tal es el caso al no considerar las devoluciones de impuestos dentro de los ingresos totales y subestimar el costo del sistema previsional en los gastos totales, generando así una subestimación en el nivel de endeudamiento público necesario para hacer cumplir el presupuesto.

Tabla SV-2	Ejecución financiera de 2014 y presupuesto de ingresos y gastos aprobado para 2015 (En millones de dólares)			
	Ejecución 2014	Estimación de cierre 2015	Proyecto de presupuesto 2016	Variación 15/14
<b>Total de ingresos</b>	<b>3,968.8</b>	<b>4,086.9</b>	<b>4,560.80</b>	<b>11.6%</b>
I. Ingresos corrientes	3,935.8	4,039.8	4,589.34	13.6%
Ingresos tributarios (netos)	3,771.5	3,884.6	4,442.34	14.4%
II. Ingresos de capital	0	0.0	21.70	-
<b>Total de gastos</b>	<b>4,359.1</b>	<b>4,462.0</b>	<b>4,560.8</b>	<b>2.2%</b>
I. Gastos corrientes	3,667.5	3,804.7	3,829.69	0.7%
Remuneraciones	1,467.2	1,539.3	1,740.90	13.1%
Intereses de la deuda	597.8	637.9	595.30	-6.7%
II. Gastos de capital	695	657.7	731.10	11.2%
<b>Resultado primario</b>	<b>866.1</b>	<b>262.9</b>		<b>-100.0%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-390.3</b>	<b>-375.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-100.0%</b>

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

# GUATEMALA

Durante 2015 y especialmente a partir del 16 de abril, Guatemala ha atravesado una profunda crisis política, ocasionada primariamente por la revelación de la red de defraudación aduanera conocida como «La Línea». Este escándalo motivó la movilización de la ciudadanía, que durante varios meses realizó manifestaciones que culminaron con las renuncias y el procesamiento judicial de los entonces presidente y vicepresidenta del país. Esto tuvo como efecto un resquebrajamiento de la administración del Estado, producido por la renuncia de la mayoría del Gabinete de gobierno y un significativo deterioro de la credibilidad del guatemalteco para con las autoridades públicas. Adicionalmente, en el mes de octubre de 2015 se realizaron elecciones generales que dieron como resultado la elección de Jimmy Morales, por el partido Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), para el cargo de presidente de la República que asumirá a partir del próximo 14 de enero de 2016.

## Ingresos públicos

Hacia septiembre de 2015, los resultados de los ingresos totales de la administración central reportados por el Ministerio de Finanzas (Minfin) presentaban un aumento del 1.3%, en comparación con el ejercicio fiscal del año anterior. Entre

los ingresos, los tributarios son los más relevantes al representar un 94.3% de lo percibido por la administración central.

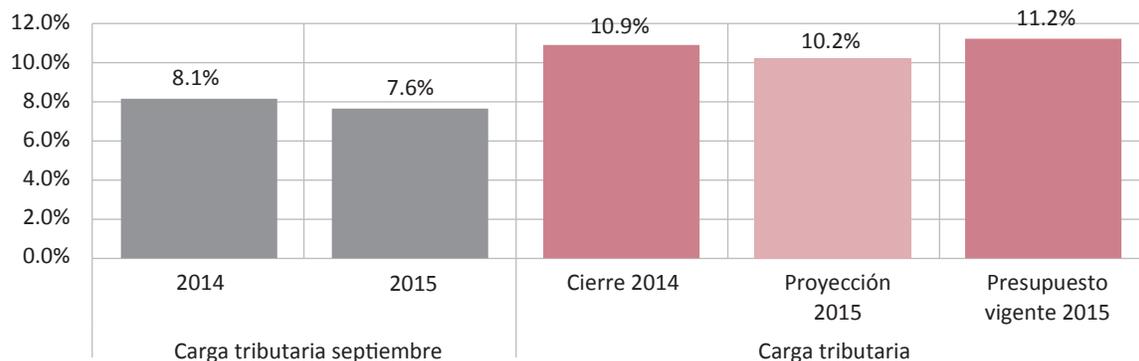
De acuerdo con los datos preliminares, la recaudación tributaria acumulada hasta septiembre de 2015 alcanzó los Q37,238.0 millones. Este monto equivale a una ejecución presupuestaria del 68.1%, superior en un 1.5% a la recaudación realizada durante el mismo período de 2014.

Si se considera la última estimación oficial del PIB para 2015, se infiere que la carga tributaria acumulada al mes de septiembre es del 7.6%, porcentaje menor a lo percibido en el mismo período del año anterior (8.1%). De continuar la trayectoria observada, se estima que los ingresos cerrarán 2015 con una carga tributaria del 10.2%, por debajo de lo reportado en 2014 (10.9%), y un 1.0% por debajo de la meta del presupuesto vigente. El monto no recaudado equivaldría a Q4,840.8 millones, alcanzando una ejecución del 91.2% de lo considerado en la meta del presupuesto de ingresos de 2015.

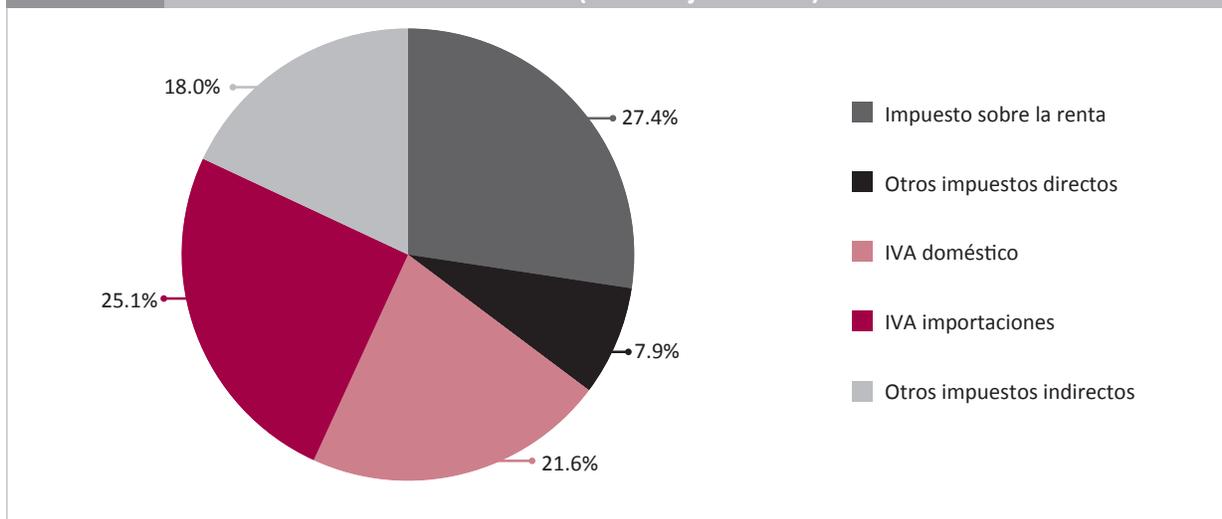
En forma general, los resultados tributarios obtenidos hasta la fecha se vieron afectados primariamente por la inestabilidad administrativa de la Superintendencia de Administración Tributaria

Gráfica  
GT-1

Carga tributaria, septiembre de 2014-2015 y proyección al cierre de 2015



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

Gráfica  
GT-2Estructura de recaudación tributaria acumulada hasta septiembre de 2015  
(Porcentaje del total)

Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin.

(SAT), producto tanto de la develación del caso de defraudación aduanera conocida como «La Línea», como por la pérdida de capacidades administrativas acumuladas durante el gobierno de Otto Pérez Molina. Asimismo, la recaudación tributaria ha sido afectada, al igual que en el resto de países de la región, por la reducción del precio internacional de los combustibles, que disminuyó la recepción de impuestos en las aduanas. Otro factor que ha influido negativamente es la apreciación del tipo de cambio nominal del dólar de Estados Unidos, que ha reducido la base gravable de los impuestos al comercio exterior.

Es pertinente mencionar que la brecha tributaria también obedece a que, en la ley de presupuesto de 2015, se estableció un impuesto de Q5.00 mensuales a las líneas de telefonía fija o móvil. Esta medida fue suspendida por la Corte de Constitucionalidad (CC), lo cual estaría explicando un agujero fiscal de alrededor de Q1,344.0 millones. De igual forma, el aumento a las regalías mineras y el incremento del impuesto a la distribución de cemento se encontraban en proceso de discusión por aspectos de inconstitucionalidad. Durante el mes de septiembre, la CC estableció su suspensión definitiva, afectando la previsión esperada para el presupuesto 2016.

En la estructura de los ingresos tributarios, el impuesto al valor agregado (IVA) es el gravamen con mayor aportación a las arcas del Estado, al totalizar Q17,398.1 millones (un 46.7% del total); además, el impuesto sobre la renta (ISR) ocupó el segundo lugar, al aportar Q10,199.8 millones; es decir, un 27.4% del total. Posteriormente, el impuesto de solidaridad es el gravamen con mayor relevancia en la tributación, con un 7.8% de participación.

En el comportamiento de los tributos, el aumento de 224.7% hace que el impuesto a la distribución de cemento se presente como el más dinámico; sin embargo, esto es resultado del aumento de la tarifa aplicable de Q1.50 a Q5.00 por bolsa de 46.5 kilogramos aprobada a finales de 2014. Este aumento, sin embargo, como se ha mencionado, fue suspendido por la CC a partir de septiembre.

Por otro lado, la disminución del 60.2% de las regalías petroleras e hidrocarburos compartidos se presenta como la más relevante. La misma puede explicarse parcialmente por la disminución del precio internacional de los combustibles. Este es un aspecto que debe ser investigado con mayor dedicación, debido a que los precios de los otros productos mineros que se explotan en el país no han sufrido disminución de los precios internacionales.

Tabla GT-1	Estado financiero de la administración central acumulado a septiembre de 2014-2015 (En millones de quetzales)		
	Septiembre 2014	Septiembre 2015	Variación
<b>Ingresos totales</b>	<b>38,985.1</b>	<b>39,485.2</b>	<b>1.3%</b>
Ingresos corrientes	38,979.5	39,480.5	1.3%
Ingresos tributarios	36,681.2	37,238.0	1.5%
Ingresos de capital	5.6	4.7	-15.9%
<b>Gastos totales</b>	<b>43,823.3</b>	<b>44,746.7</b>	<b>2.1%</b>
Gastos corrientes	34,653.6	36,798.7	6.2%
Remuneraciones	13,426.6	14,804.9	10.3%
Bienes y servicios	6,547.3	5,815.6	-11.2%
Intereses	5,010.2	5,675.6	13.3%
<b>Gastos de capital</b>	<b>9,169.7</b>	<b>7,948.0</b>	<b>-13.3%</b>
<b>Balance en cuenta corriente</b>	<b>4,325.9</b>	<b>2,681.8</b>	<b>-38.0%</b>
<b>Balance primario</b>	<b>171.9</b>	<b>414.1</b>	<b>140.8%</b>
<b>Balance presupuestal</b>	<b>-4,838.2</b>	<b>-5,261.5</b>	<b>8.7%</b>

Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin.

## Gastos públicos

Hacia septiembre de 2015, la situación financiera de la administración central reportada por el Minfin presentaba un aumento del 2.1% en los gastos totales, respecto al mismo período del año anterior.

Los gastos corrientes experimentaron un crecimiento del 6.2% liderado por los incrementos en el rubro de remuneraciones (10.3%), a pesar de que la contratación de bienes y servicios disminuyó en 11.2%. El pago de intereses por el servicio de la deuda reportó un aumento del 13.3% con respecto a 2014.

Los gastos corrientes contabilizaron el 82.2% de las erogaciones realizadas por el Estado, mientras que los gastos de capital, que implicaron una reducción del 13.3% debido a una caída del 49.4% en la inversión real directa, representaron el 17.4% del total.

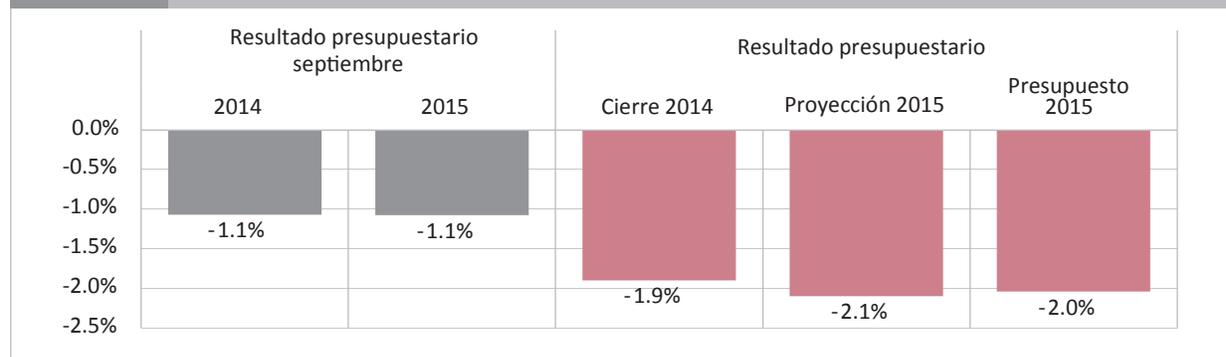
El presupuesto de gastos vigente hasta septiembre de 2015 ascendía a Q68,412.8 millones, de los cuales —de acuerdo con las cifras presentadas por el Minfin— han sido ejecutados Q44,746.7 millones; es decir, una ejecución del 64.4% del total, equivalente al 9.2% del PIB.

La baja en la recaudación tributaria y el aumento considerable en los gastos han incidido en el aumento del déficit fiscal, el cual, a la fecha, muestra un resultado acumulado de Q5,261.5 millones, equivalente al 1.1% del PIB, similar al observado en el mismo lapso del año anterior. Este fenómeno puede ser explicado parcialmente por la coyuntura electoral, en donde el partido oficial buscó, a través de aumentos en el gasto, levantar su perfil político.

Cabe destacar que el presupuesto de 2015 se fijó como meta obtener un balance presupuestal equivalente a un déficit del 2.0% con respecto al PIB; pero, lo más probable y de acuerdo con las estimaciones realizadas, es que las deficiencias fiscales representen el 2.1% del PIB. Sin embargo, parte de dicho monto no podrá reflejarse en un aumento de la deuda documentada del país, debido a que provendrá de compromisos devengados que no encontraron financiamiento en el presupuesto de 2015, pero que deberán ser honrados a partir de ingresos del siguiente período fiscal, produciendo un efecto en cadena sobre el presupuesto 2016.

Gráfica  
GT-3

## Resultado presupuestario a septiembre de 2014-2015, y presupuesto de 2015



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

## Deuda pública

Según el saldo estadístico de la deuda pública del gobierno central, acumulado hasta agosto de 2015, el monto de la deuda asciende a Q118,628.8 millones; es decir, un 6.9% más que el saldo al cierre del año anterior. Este valor representa el 24.3% del PIB estimado para 2015, así como un 237.9% de los ingresos tributarios obtenidos durante el ejercicio del período, porcentaje que se sitúa por debajo del 250% recomendado por las instituciones financieras internacionales. No obstante lo anterior y atendiendo al comportamiento de los ingresos y gastos de la parte final del año, se estima que, en esta última etapa, el valor de la deuda documentada por parte del gobierno central se ubicará en alrededor del 24.6% del PIB, valor que refuerza la idea de que la política fiscal ha tenido un comportamiento acomodaticio a las necesidades de la política monetaria y a la decisión de utilizar el saldo de la deuda como un ancla nominal (regla fiscal) no oficial.

Durante los últimos seis años, la deuda pública del gobierno central ha mostrado una tendencia de estabilidad de acuerdo con su saldo como porcentaje del PIB, lo que indica que el Estado ha logrado mantener el control del nivel de endeudamiento al únicamente adquirir empréstitos a un ritmo similar al crecimiento económico, lo cual ha sido posible a costa de una restricción muy severa de los programas sociales gubernamentales.

## Presupuesto 2016

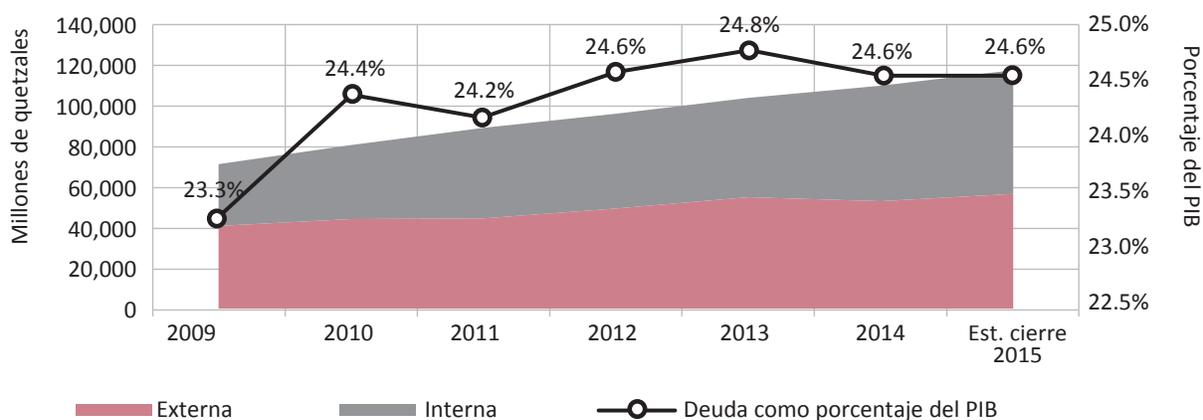
El proyecto de presupuesto para 2016 presenta una reducción del 0.8% en sus ingresos totales y del 0.7% en sus gastos totales, en comparación con el presupuesto vigente para el ejercicio de 2015. Es pertinente anotar que, hasta la fecha,

dicho presupuesto no ha sido aprobado. Por consiguiente, la versión final puede presentar variaciones en las asignaciones.

A pesar de los datos anteriores, al hacer la comparación con la estimación de cierre de 2015, se tiene que el proyecto de presupuesto 2016 plantea un aumento del 9.2% en sus ingresos totales, de los cuales el 94.1% provendrá de los ingresos tributarios, valor poco probable de alcanzar, particularmente por la debilidad estructural de la SAT en los últimos años y por el hecho de que no se estima que se implemente alguna medida de corte tributario. Además, es necesario destacar el aumento considerable en los ingresos por donaciones, renglón en el cual se estipula que, para 2016, se recibirán Q526.5 millones; sin embargo, estas últimas han venido en declive durante los últimos años, lo cual se puede percibir como una sobrestimación en los ingresos por este rubro.

Con relación a la estimación de gastos, el proyecto de presupuesto 2016 plantea un aumento del 7.8% respecto a la estimación de cierre de 2015. En ese rubro, destaca un incremento en los gastos corrientes por el orden del 7.6%, derivado de un aumento en la remuneraciones (5.5%) y del pago de intereses de la deuda (5.9%). A pesar del incremento considerado, hasta la fecha no es claro que el proyecto de presupuesto considere una asignación suficiente para cubrir el aumento salarial contenido en el pacto colectivo con el magisterio. Los gastos corrientes representan el 80.4% del total de la programación de gastos estipulada para el ejercicio 2016.

Finalmente, el presupuesto considera un déficit fiscal del 1.9% del PIB que mantendría los niveles de deuda dentro de la trayectoria de los últimos años.

Gráfica  
GT-4Estructura de la deuda pública de la administración central  
(2009-estimación de cierre para 2015, en millones de quetzales y como porcentaje del PIB)

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

Tabla  
GT-2Presupuestos de la administración central: Ejecución de 2014, estimación  
de cierre para 2015 y proyecto de presupuesto 2016  
(En millones de quetzales)

	Ejecución 2014	Estimación de cierre 2015	Proyecto de presupuesto 2016	Variación 15/14
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>52,224.26</b>	<b>53,152.29</b>	<b>57,946.70</b>	<b>9.0%</b>
I. Ingresos corrientes	52,217.07	53,145.12	57,941.00	9.0%
Ingresos tributarios	49,096.91	49,860.30	54,555.80	9.4%
Donaciones	179.27	111.18	526.47	373.5%
II. Ingresos de capital	7.18	7.17	5.74	-19.9%
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>60,818.66</b>	<b>63,013.46</b>	<b>67,960.00</b>	<b>7.8%</b>
I. Gastos corrientes	47,471.23	50,806.81	54,643.50	7.6%
Remuneraciones	18,465.83	20,511.16	21,635.30	5.5%
Intereses de la deuda	6,583.21	7,535.49	7,978.90	5.9%
II. Gastos de capital	13,347.42	12,206.65	13,316.50	9.1%
<b>Resultado primario</b>	<b>-2,011.19</b>	<b>-2,325.69</b>	<b>-2,043.30</b>	<b>-12.1%</b>
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	<b>-8,594.40</b>	<b>-9,861.18</b>	<b>-10,013.30</b>	<b>1.5%</b>

Fuente: Icefi, con base en cifras del Minfin.



# HONDURAS

En diciembre de 2013, el Congreso Nacional de Honduras aprobó el *Decreto 278-2013, Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión*, que cobró vigencia el 1 de enero de 2014 y contempló una serie de disposiciones fiscales para aumentar los ingresos y reducir el gasto público. La implementación de esta reforma, aunada a otras medidas administrativas, produjo una mejora sustancial y sostenida en las finanzas públicas durante 2014 y en lo observado hasta agosto de 2015. El clima de estabilidad, sin embargo, se afectó a inicios de 2015 por las denuncias sobre un desfalco al Instituto Hondureño del Seguro Social (IHSS), en beneficio del partido político de gobierno, situación que ha provocado malestar en la ciudadanía y condujo a una serie de protestas en las calles para exigir justicia.

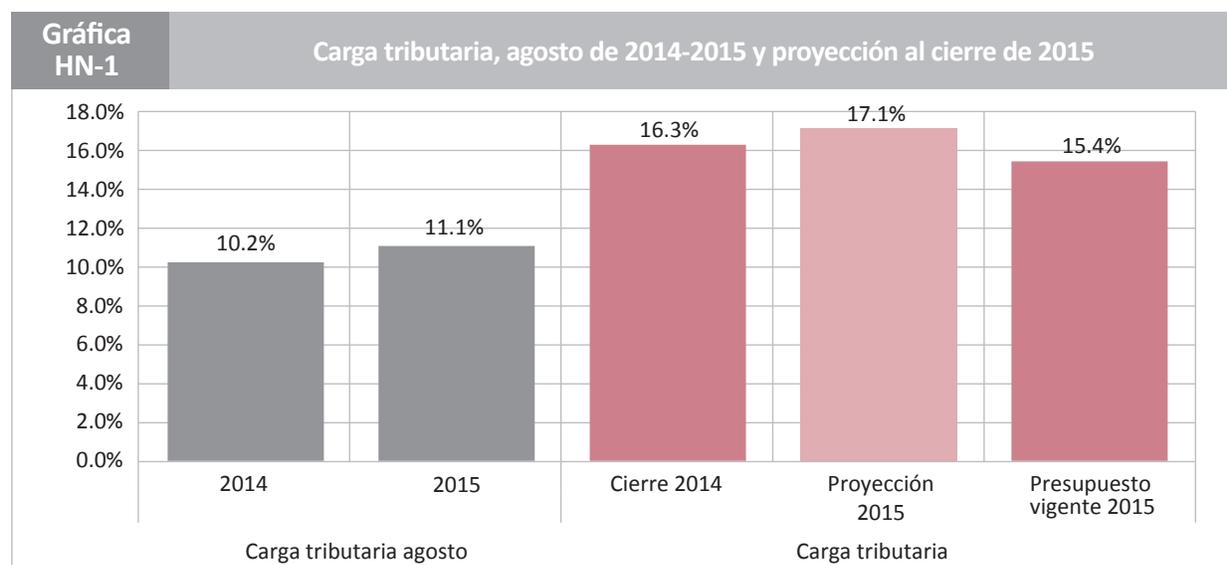
Adicionalmente, en 2015, el Congreso Nacional aprobó una ampliación a la amnistía tributaria para el pago de multas y obligaciones por la omisión o presentación extemporánea de la Declaración Anual de Créditos del Impuesto sobre Ventas (DAC) y la Declaración Mensual de Retención (DMR) que, según declaraciones de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), producirá un sacrifi-

cio fiscal de alrededor de L445.9 millones. Estas últimas medidas pueden generar en el futuro una pérdida del dinamismo adquirido por las finanzas del gobierno central, pues reducen la moral tributaria al crear la percepción de que el Estado premia el incumplimiento de las obligaciones fiscales.

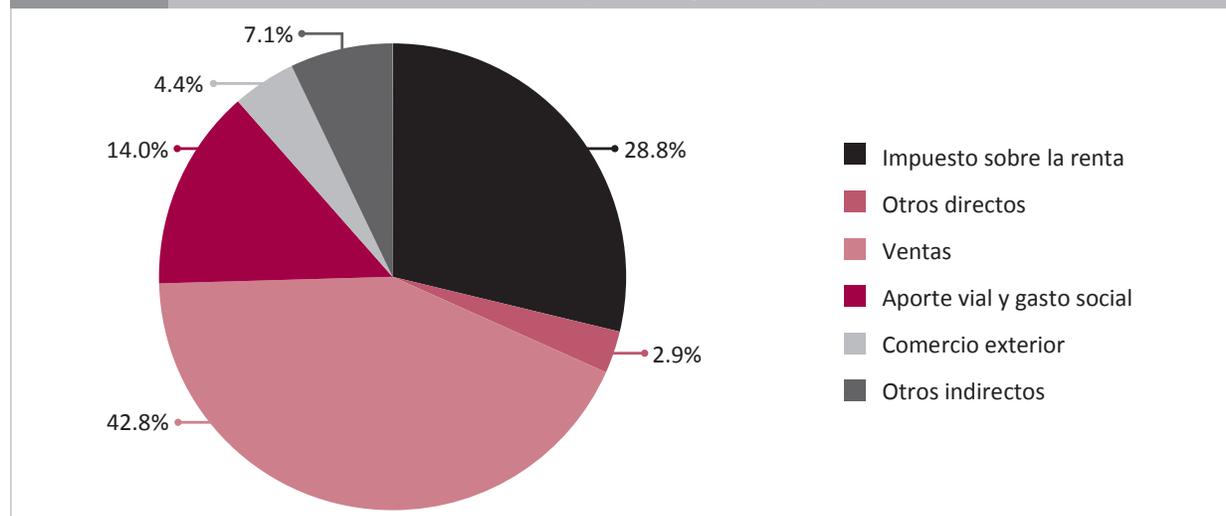
## Ingresos públicos

Para agosto de 2015, la cuenta financiera mensual publicada por la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG), de la Secretaría de Finanzas (Sefín), informaba que los ingresos totales de la administración central alcanzaban un monto de L55,773.04 millones, un 16.3% más de lo recaudado en el ejercicio fiscal anterior. Internamente, los ingresos tributarios son los más importantes pues aportan el 88.0% de lo percibido por la administración central.

De acuerdo con esta información, la recaudación tributaria acumulada hasta agosto de 2015 alcanzó los L49,097.0 millones. Este monto equivale a una ejecución presupuestaria del 71.7% respecto al presupuesto vigente de ese mes, y superior en un 17.2% a la recaudación realizada durante el mismo período de 2014.



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

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

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

Tomando en cuenta la última estimación oficial del PIB para 2015, la carga tributaria acumulada al mes de agosto es de 11.1%, mayor al monto percibido en el mismo período el año previo, cuando se alcanzó una razón del 10.2%. De mantenerse la dinámica recaudatoria, se calcula que los ingresos tributarios podrían cerrar 2015 en alrededor del 17.1%, cantidad superior a la presión tributaria observada al cierre de 2014, que alcanzó el 16.3%. De igual forma, debe advertirse que la carga tributaria es mayor en un 1.7% del PIB a la meta vigente para 2015, pues Honduras tiende a subestimar las metas e ir las modificando durante todo el período fiscal. Se estima que la brecha entre el presupuesto vigente y la estimación de cierre de ingresos podría ascender a unos L7,501.8 millones; no obstante, se esperaría que el Gobierno de Honduras realice una modificación presupuestaria que tienda a absorber los recursos recaudados en exceso al presupuesto.

En 2015, los ingresos tributarios continuaron manifestando un comportamiento creciente debido a dos factores principales: la implementación de la factura electrónica en abril de 2015 y el cobro del 1.5% del ISR sobre ingresos brutos a las empresas que reportan ventas superiores a los diez millones de lempiras. Esta última medida ha permitido resultados satisfactorios a pesar de la resistencia de algunos sectores económicos que la consideran confiscatoria.

En la estructura de los ingresos tributarios es el impuesto sobre ventas (ISV) el de mayor peso,

pues aportó a la recaudación L21,024.2 millones (un 42.8% del total); a él le siguen el impuesto sobre la renta (ISR), con L14,131.2 millones (28.8% del total recaudado), y el aporte vial y gasto social, con una participación del 14.0% (L6,858.2 millones); entre los tres impuestos descritos se recauda el 85.6% del total de la carga tributaria.

Cabe mencionar que casi todos los impuestos mostraron una tendencia al alza en comparación con lo recaudado en 2014, con excepción del impuesto al activo neto, que mostró una contracción del 12.6%. De los tres impuestos más importantes, el ISR es el que tuvo más dinamismo en el período enero-agosto, observándose un crecimiento respecto a 2014 por el orden del 20.0%, el más grande de los últimos cuatro años. Este aumento deriva de la implementación del impuesto mínimo del 1.5% sobre ingresos brutos antes mencionado. Le sigue el ISV, el cual reporta un incremento del 15.7%, muy dinámico aún a pesar de que prácticamente todo el impacto de la reforma fiscal se percibió en 2014. El aporte vial y gasto social o impuesto para la importación de combustibles mostró un dinamismo del 14.8%, en comparación con el año previo.

Por último, es importante mencionar que la recaudación tributaria de Honduras está configurada por un 68.3% procedente de impuestos indirectos y un 31.7% de impuestos directos. Esto demuestra ampliamente que el propósito de robustecer el ISV realizado en 2014 produjo una agudización de la regresividad de la estructura

Tabla HN-1	Estado financiero de la administración central acumulado hasta agosto de 2014-2015 (En millones de lempiras)		
Descripción	2014	2015	Variación 15/14
<b>Ingresos totales</b>	<b>47,946.4</b>	<b>55,773.0</b>	<b>16.3%</b>
Ingresos corrientes	46,395.3	53,329.5	14.9%
Tributarios	41,903.0	49,097.0	17.2%
Donaciones	1,551.2	2,443.5	57.5%
Ingresos de capital	0.0	0.0	--
<b>Total gastos netos</b>	<b>54,012.7</b>	<b>59,346.5</b>	<b>9.9%</b>
Gasto corriente	45,220.8	48,345.6	6.9%
Sueldos y salarios	21,066.5	21,427.9	1.7%
Aportes patronales	2,189.0	2,461.3	12.4%
Bienes y servicios	4,738.5	6,241.9	31.7%
Servicio de deuda por intereses y comisiones	<b>6,674.5</b>	<b>7,572.1</b>	<b>13.4%</b>
Deuda interna	2,219.4	5,288.8	138.3%
Deuda externa	4,455.1	2,283.3	-48.7%
Transferencias corrientes	<b>10,552.2</b>	<b>10,642.3</b>	<b>0.9%</b>
<b>Gasto de capital y préstamos netos</b>	<b>8,791.9</b>	<b>11,000.9</b>	<b>25.1%</b>
<b>Resultado en cuenta corriente</b>	<b>1,174.5</b>	<b>4,984.0</b>	<b>324.3%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-6,066.2</b>	<b>-3,573.4</b>	<b>-41.1%</b>

Fuente: Icefi con base en cifras de la Seffn.

tributaria, de tal manera que proporcionalmente la mayor parte del sostenimiento del Estado deriva de impuestos cobrados a los grupos con menores recursos, pues se castiga más a los bienes y servicios de consumo popular.

## Gastos públicos

Según la información de la cuenta financiera elaborada por la UPEG acerca de los gastos netos devengados por el gobierno central, se observa que los mismos ascendieron a L59,346.5 millones, representando una ejecución del 61.6% de lo previsto en el presupuesto vigente hasta agosto de 2015, es decir, un 9.9% por encima de lo reportado en el mismo período de 2014 y equivalente a un 13.4% del PIB. Si bien es cierto que el incremento de los gastos aún parece alto, dicho porcentaje ha venido disminuyendo en los últimos años como producto de la política general de austeridad implementada por el Gobierno, especialmente en los rubros de remuneraciones a empleados públicos.

Los gastos corrientes, por su parte, reflejan un crecimiento del 6.9% en comparación con 2014. Al analizar estos gastos por sus componentes, re-

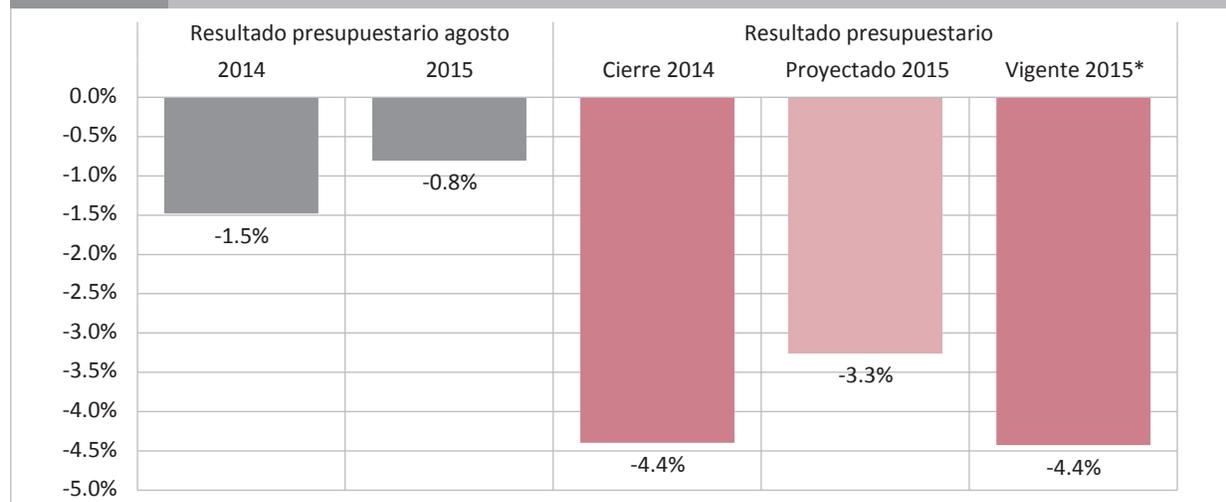
sulta que es el rubro de bienes y servicios es el que muestra el mayor dinamismo, al alcanzar un crecimiento del 31.7%. Sobre este particular es pertinente mencionar que, con relación al mismo período del año anterior, se había experimentado una contracción del 16.1%, lo que implica cierto reordenamiento en las prioridades del gasto en Honduras.

Los gastos realizados en materia de sueldos y salarios reportan un incremento del 1.7%, que evidencia las medidas de contención impulsadas desde 2014. Es importante comentar que esta política ha creado un grupo importante de desempleados procedente del sector público —especialmente de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Aeronáutica Civil y Hondutel— que no está siendo absorbido por el sector laboral privado de manera inmediata.

Por último y como dato relevante, se encuentra el aumento del 13.4% en el pago de intereses y comisiones de la deuda. En este nivel, el aumento de los pagos de la deuda interna reporta un incremento del 138.3%, en contraposición con la reducción del 48.7% en los pagos de la deuda externa. Este dato es relevante en el sentido de las

Gráfica  
HN-3

## Resultado presupuestario a agosto de 2014-2015 y presupuesto vigente de 2015



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

presiones que pudiere ocasionar la contratación de deuda con dicho sector, el cual regularmente involucra un costo más alto que el crédito con entidades externas.

Por último, los gastos corrientes representaron el 81.5% del total de erogaciones realizadas por el Estado, mientras que los gastos de capital y concesión neta de préstamos reportaron un aumento por el orden del 25.1%. Esto último, derivado del aumento en gastos de inversión que asciende al 53.2% y al 11.6% en las transferencias de capital.

La mezcla entre el aumento de los ingresos, en particular de los tributarios, y las políticas de contracción del gasto registradas denota el cumplimiento de la política general de estabilidad fiscal planteada por el Gobierno de la República, la cual se ha manifestado en la reducción de la brecha entre los ingresos y los gastos, reducción que en el período enero-agosto fue de únicamente el 0.8% del PIB, por debajo del 1.5% observado en el mismo lapso del año anterior.

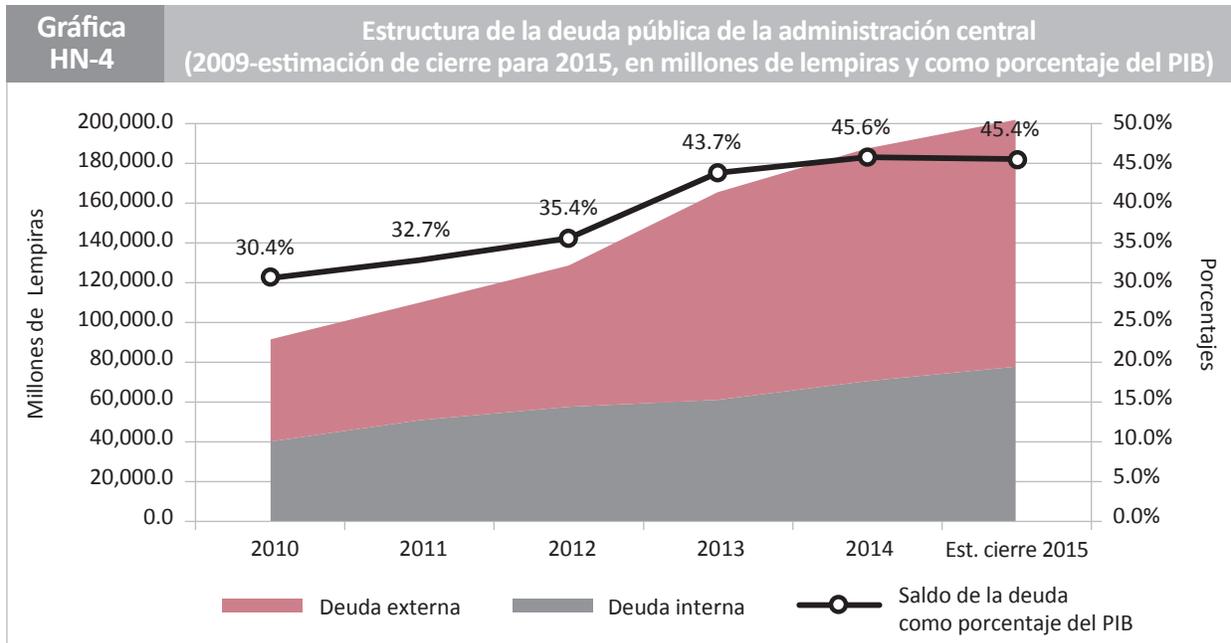
El presupuesto vigente hasta agosto de 2015 fijó como meta para el presente ejercicio un déficit del 4.4% del PIB; sin embargo, de mantener la trayectoria de ingresos y gastos observada hasta la fecha, se estima que dicho valor podría alcanzar el 3.3% del PIB, por debajo tanto de los valores presupuestarios como de los reportados en 2014. No obstante, es pertinente recordar que en muchas oportunidades los gobiernos de Hondu-

ras suelen acelerar el gasto en la parte final del año, por lo que la disciplina fiscal puede verse relajada y estar el déficit fiscal más cerca de los valores presupuestados.

## Deuda pública

De acuerdo con la información obtenida en la Dirección General de Crédito Público, el saldo de la deuda pública del gobierno central, hasta junio de 2015, había alcanzado un monto de L192,283.3 millones, es decir, un 2.95% más al observado en diciembre de 2014. Sin embargo, si bien el monto es mayor en términos nominales, si se compara como porcentaje del PIB, el saldo de la deuda resulta menor, pues alcanzaba, hacia junio de 2015, el 43.4%, mientras que, al cierre de 2014, este indicador representaba el 45.6%.

Asimismo y atendiendo la trayectoria de los ingresos y gastos mencionados con anterioridad, se estima que el saldo total de la deuda podrá alcanzar alrededor del 45.4% del PIB, ligeramente por debajo del valor reportado a diciembre de 2014. También se estima que el saldo de la deuda representará el 264.9% de la carga tributaria, monto que puede considerarse por encima de los estándares internacionales. Los valores mencionados parecen sugerir una mejor sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazos. Pese a ello, debe seguirse el monitoreo correspondiente para verificar que no se reviertan los alcances fiscales de los últimos dos años.



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

## Presupuesto 2016

El proyecto de presupuesto para 2016 sugiere ingresos totales de L88,426.6 millones (18.6% del PIB) y un nivel de gasto de L102,798.5 millones, equivalentes al 21.6% del PIB. Así, se estima que el déficit fiscal alcanzará un 3.0% del PIB, en la senda de reducción que se ha propuesto el Gobierno de la República.

Si se comparan los valores del presupuesto 2016 con las proyecciones de cierre elaboradas por el Icefi, estos montos representarían incrementos por el orden del 3.1% para los ingresos totales, aun cuando se percibe una dinámica necesaria del 5.6% en ingresos tributarios, lo cual se estima

factible de alcanzar conforme a la trayectoria de los últimos dos años. En cuanto al gasto, la estimación del presupuesto considera un incremento del 2.6%, cuyo logro no ofrece un mayor grado de dificultad; sin embargo, el hecho de que se plantee una contracción por el orden del 11.2% para gastos de capital y concesión neta de préstamos podría implicar una reducción del papel del Estado como impulsor del desarrollo.

Tomando en cuenta las trayectorias apuntadas y, aun cuando falta conocer el presupuesto real ejecutado hasta finales de 2015, pareciera factible cumplir los valores contenidos en el presupuesto 2016; sin embargo, se debe continuar con el análisis posteriormente.

Tabla HN-2	Presupuestos de la administración central: Ejecución de 2014, estimación de cierre para 2015 y proyecto de presupuesto 2016 (En millones de lempiras)			
	Ejecución 2014	Estimación de cierre 2015	Proyecto de presupuesto 2016	Variación 15/14
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>76,768.2</b>	<b>85,752.8</b>	<b>88,426.6</b>	<b>3.1%</b>
Ingresos corrientes	73,555.2	82,160.5	85,518.2	4.1%
Tributarios	66,752.5	75,956.2	80,184.1	5.6%
Donaciones	3,213.0	3,592.4	4,900.0	36.4%
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	--
<b>TOTAL GASTOS NETOS</b>	<b>94,768.5</b>	<b>100,179.0</b>	<b>102,798.5</b>	<b>2.6%</b>
Gasto corriente	73,504.0	78,476.0	83,535.5	6.4%
Sueldos y salarios	33,392.9	34,055.9	39,774.5	16.8%
Servicio de deuda por intereses y comisiones	10,204.8	12,911.2	12,659.9	-1.9%
Gasto de capital y préstamos netos	21,264.5	21,703.0	19,263.0	-11.2%
<b>Resultado primario</b>	<b>-7,795.5</b>	<b>-1,515.0</b>	<b>-1,712.0</b>	<b>13.0%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-18,000.3</b>	<b>-14,426.2</b>	<b>-14,371.9</b>	<b>-0.4%</b>

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

# NICARAGUA

Tras la crisis económica y financiera que afectó al mundo en el lustro pasado, Nicaragua fue uno de los países del istmo centroamericano con mejores indicadores económicos. Según cifras oficiales, el crecimiento económico del país repuntó hasta alcanzar un 6.2% en 2011, para luego reducir el dinamismo al alcanzar cifras cercanas al 4.0% en los años posteriores, similar al pronóstico de cierre del 4.3% para 2015. Complementariamente, Nicaragua también se colocó como uno de los pocos países de Latinoamérica que logró mostrar superávit presupuestal en años recientes, además de lograr salir de la lista de países altamente endeudados y estabilizar medianamente sus variables macroeconómicas.

A pesar del escenario anterior, el panorama que se avizora para los siguientes años no es tan optimista. Los indicios son varios: los factores económicos y fiscales se han ido deteriorando, al lado de la condición económica de sus principales socios comerciales, en especial Venezuela; persiste la vulnerabilidad ante fenómenos climáticos y existe una preocupación significativa con respecto a la sostenibilidad fiscal y macroeconómica ante el período electoral que se avecina, el cual normalmente genera cierta efervescencia social.

En forma complementaria, resulta preocupante la penetración en el sector público de una fuerte cultura de opacidad que hace prácticamente imposible conocer con un detalle más significativo

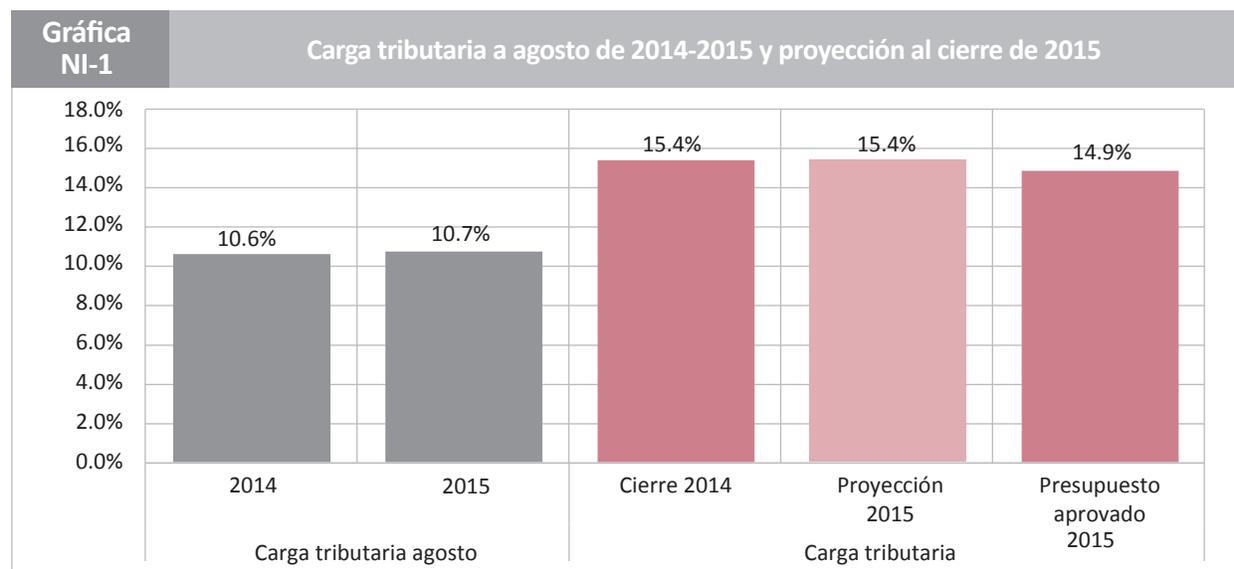
los resultados fiscales y que, incluso, hace temer sobre la sostenibilidad de dichas cifras en el mediano plazo.

## Ingresos públicos

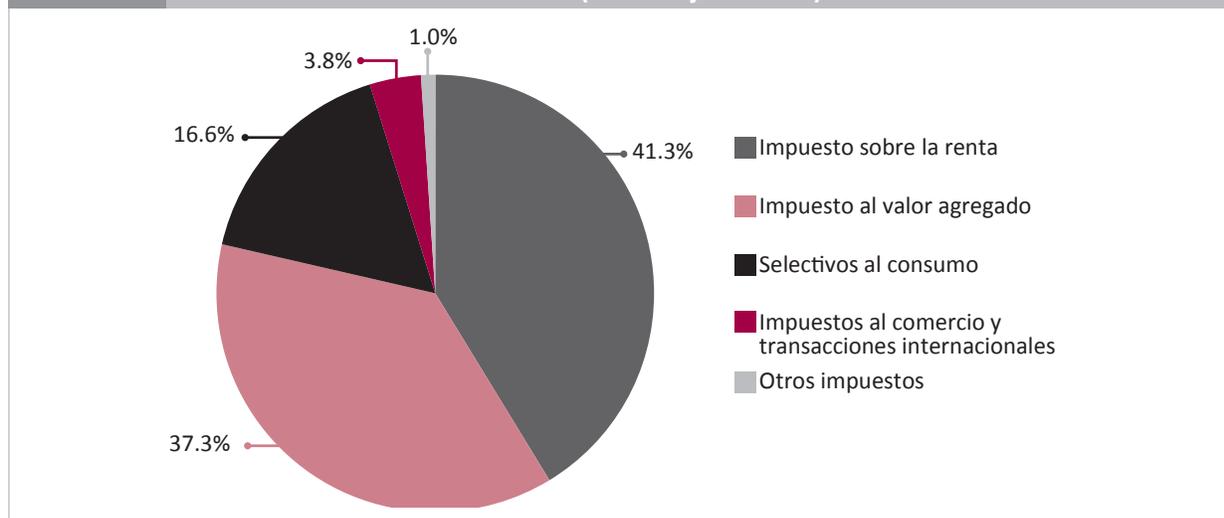
Las cifras publicadas en el portal del Banco Central de Nicaragua mostraban, hasta agosto de 2015, que los ingresos totales del Gobierno habían logrado percibir un monto de C\$39,599.7 millones, o sea un 13.7% más de lo recaudado en el ejercicio fiscal anterior; de ellos, los ingresos tributarios representaron el 93.4%. Cabe advertir que en este análisis se utilizan mayormente las cifras de la ejecución fiscal del Banco Central de Nicaragua, ya que los últimos datos publicados por el Ministerio de Hacienda, al momento del corte de este informe, cubren hasta junio de 2015.

Con base en lo anterior, debe indicarse que la recaudación tributaria acumulada al mes de agosto de 2015 ascendió a C\$37,005.2 millones. Esta cantidad representa una ejecución presupuestaria del 72.2% respecto al presupuesto aprobado, y es superior en un 13.7% al monto percibido durante el mismo período de 2014.

Si se toma en cuenta la última estimación oficial del PIB para 2015, la presión tributaria acumulada al mes de agosto era del 10.7%, porcentaje levemente superior a lo percibido en el mismo



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

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

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

período del año previo, cuando este indicador representó el 10.6%. De mantenerse las mismas condiciones y dinámicas observadas a la fecha de corte, se calcula que los ingresos tributarios podrían cerrar el año 2015 en alrededor del 15.4% como porcentaje del PIB, indicador similar a la carga tributaria observada al cierre de 2014, pero superior al presupuesto aprobado a inicios de año, cuando la presión tributaria se definió en 14.9%, generando una brecha positiva aproximada de C\$1,943.21 millones.

Los pilares en los que se sustentó la estructura tributaria en el acumulado hasta agosto de 2015 son: en primer lugar, el impuesto sobre la renta (IR), que recaudó el 41.3% de los ingresos tributarios y percibió C\$15,274.4 millones; en segundo lugar, el impuesto al valor agregado (IVA), que recaudó C\$13,813.1 millones, con un peso relativo del 37.33%. Por último, el conjunto de impuestos llamados selectivos al consumo, que representó el 16.6% de los ingresos totales y aportó C\$6,128.6 millones. Sumados los tres impuestos perciben cerca del 95.2% del total tributario.

Cuando se analiza el dinamismo que cada tipo impositivo tuvo durante el período en análisis, se observa que los impuestos selectivos al consumo reportaron un crecimiento del 22.2%, mientras que el IR lo hizo en 20% y el IVA creció solo un 4.0%, muy por debajo de lo reportado en los dos años previos (11.8% y 17.2%, respectivamente).

## Gastos públicos

Según la información financiera proporcionada por el Banco Central de Nicaragua, los gastos

totales del gobierno central acumulados al 31 de agosto de 2015 reportaron C\$39,861.0 millones, conformando un incremento del 11.6% respecto al mismo período de 2014 y un porcentaje similar respecto del PIB estimado para 2015. Aun cuando el ritmo del gasto público continuó manifestando cierta dinámica, es importante notar que la velocidad de crecimiento es menor a la registrada en 2014, cuando el aumento fue del 18.7%.

Los gastos corrientes, por su parte, reflejaron un crecimiento del 12.2% en comparación con 2014. Al analizar estos gastos por sus componentes más importantes, resulta que es el rubro de compras de bienes y servicios el más dinámico, pues aumentó un 13.1% respecto al año anterior; monto que, sin embargo, es inferior al ritmo de crecimiento del año previo (19.2%). Dicho comportamiento también se observa en remuneraciones que mostraron un crecimiento del 11.2%, en 2015, y del 19.7%, en 2014.

Por último, los gastos corrientes representaron el 70.5% del total de erogaciones realizadas por el Estado. El restante 29.5% se destina a gastos de capital, adquisición de activos netos y otros gastos que, lamentablemente, no se especifican en la estructura expuesta por el Banco Central.

Con los datos observados hasta agosto del año en curso, se presenta un superávit fiscal del 0.2% respecto al PIB estimado para ese año, con un monto de C\$1,288.4 millones. Tal resultado es similar al observado el año anterior durante la misma fecha, cuando el superávit fiscal también alcanzó 0.2% del PIB. Este dato, por supuesto, deriva del mayor dinamismo de los ingresos

Tabla NI-1	Estado financiero del gobierno central acumulado a agosto de 2014-2015 (En millones de córdobas)		
Concepto	Marzo de 2014	Marzo de 2015	Variación 14/15
<b>Total ingresos + donaciones</b>	<b>36,385.3</b>	<b>41,149.4</b>	<b>13.1%</b>
<b>Total de Ingresos</b>	<b>34,837.8</b>	<b>39,599.7</b>	<b>13.7%</b>
Ingresos tributarios	32,544.1	37,005.2	13.7%
Otros ingresos	2,293.7	2,594.5	13.1%
Donaciones externas	1,547.5	1,549.7	0.1%
<b>Total Gastos (erogaciones)</b>	<b>35,718.0</b>	<b>39,861.0</b>	<b>11.6%</b>
Gastos corrientes	25,054.1	28,115.4	12.2%
Remuneraciones a empleados	11,164.5	12,419.6	11.2%
Compra de bienes y servicios	5,020.3	5,677.2	13.1%
Intereses de la deuda pública	2,033.7	2,292.9	12.7%
Intereses Internos	1,297.5	1,351.1	4.1%
Intereses externos	736.2	941.8	27.9%
Transferencias corrientes	5,823.8	6,626.2	13.8%
Prestaciones sociales	1,011.7	1,099.7	8.7%
Gastos de capital	8,395.0	9,434.3	12.4%
Transferencias de capital	4,495.5	4,501.7	0.1%
Adquisición neta de activos no financieros	3,899.5	4,932.6	26.5%
<b>Otros gastos</b>	<b>2,268.9</b>	<b>2,311.3</b>	<b>1.9%</b>
<b>Superávit o déficit de efectivo antes /donaciones</b>	<b>-880.2</b>	<b>-261.3</b>	<b>-70.3%</b>
<b>Superávit o déficit de efectivo después /donaciones</b>	<b>667.3</b>	<b>1,288.4</b>	<b>93.1%</b>

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

totales, que reportaron crecimiento del 13.7%, superior al 11.6% de los gastos totales.

El presupuesto en vigencia para enero de 2015 se fijó como meta obtener un déficit del 0.8 % del PIB; sin embargo, los esfuerzos del gobierno central por controlar los gastos, así como la subestimación de los ingresos presupuestarios, permitirán un déficit fiscal por el orden del 0.4%, equivalente a unos C\$1,457.5 millones.

## Deuda pública

Según la información obtenida del portal de estadísticas del Banco Central de Nicaragua, el saldo de la deuda pública del gobierno central alcanzaba, hacia agosto de 2015, un monto de C\$99,530.0 millones, un 5.0% por encima de lo observado en diciembre de 2014. Si este valor se toma como una proporción del PIB a precios corrientes, la relación alcanza el 28.9%; pero, atendiendo la trayectoria de pagos y el déficit fiscal programado, se estima que dicho monto alcanzará al final del año un 28.3% del PIB. Es pertinente

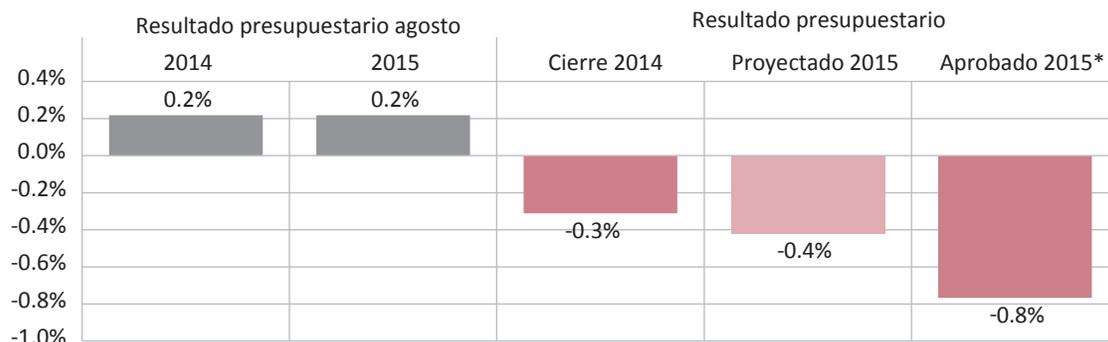
comentar que dicho monto ha venido en descenso desde 2010, cuando alcanzó el 33.4% del PIB.

El anterior comportamiento, aunque con mayor dinamismo, se ha observado en la deuda del sector público total, la cual incluye al Banco Central y a todas las demás instituciones descentralizadas, autónomas y semiautónomas, financieras o no, que complementan al gobierno central. Para agosto de 2015, el saldo de la deuda del sector público total alcanzó C\$156,954.6 millones que, si bien en términos nominales es mayor en C\$ 2,676.61 al observado al cierre de 2014, es más pequeño con relación al tamaño de la economía, al reducirse del 50.3% en diciembre de 2014 al 45.6% del PIB para agosto de 2015.

Es importante mencionar dos hechos que pueden cambiar la dinámica hasta ahora observada. El primero se refiere a la preocupación latente de la ciudadanía y de expertos fiscales con respecto a la deuda que adquiere Albanisa, pues, a pesar de que es en principio privada, al ser los dos socios principales empresas públicas de Ni-

Gráfica  
NI-3

## Resultado presupuestario a agosto de 2014-2015 y presupuesto vigente para 2015



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

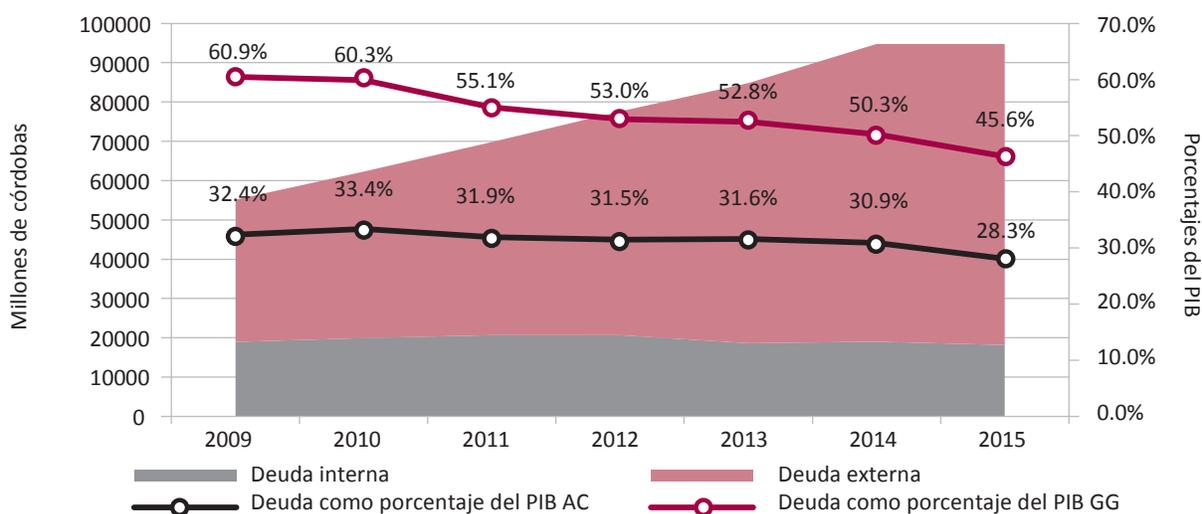
caragua y Venezuela, es el Estado nicaragüense el que podría asumirla ante una eventualidad financiera o económica internacional. La falta de transparencia en el uso de estos recursos impide hacer un análisis profundo sobre las cuentas de esta entidad; no obstante, el *Informe semestral de cooperación oficial externa* provee algunas luces sobre el monto al que asciende la deuda que anualmente adquiere esta empresa al indicar que, hasta junio de 2015, habría recibido alrededor de USD3,396.7 millones; lo que significa que, ante una eventualidad en donde el Estado deba responder solidariamente por el pago de dichos compromisos, implicaría una elevación del saldo de la deuda del sector público al 72.5% del PIB, y de la deuda del Gobierno al 55.8%.

## Presupuesto 2016

El proyecto de presupuesto para 2016 alcanza los C\$67,725.1 millones para los ingresos (incluyendo donaciones), equivalentes al 19.7% del PIB. Los gastos, por su parte, ascienden a C\$71,946.9 millones, equivalentes al 20.9% del PIB. Si se comparan con las proyecciones de cierre elaboradas por el Icefi, estos montos representarían, en términos nominales, un aumento de los ingresos por el orden del 12.8%, y de los gastos por el orden del 17.0%. El presupuesto nuevamente eleva la estimación del déficit fiscal, el cual, en esta oportunidad, alcanza un 1.2% del PIB y sería, por consiguiente, significativamente mayor al esperado en 2015.

Gráfica  
NI-4

## Estructura de la deuda pública de la administración central y del sector público total (2009-estimación de cierre para 2015, en millones de córdobas y como porcentaje del PIB)



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

Al hacer la comparación respecto a la estimación de cierre de 2015, se tiene que el proyecto de presupuesto para 2016 plantea un aumento de los ingresos totales por el orden del 0.7% del PIB. De estos ingresos se estima que el 87.0% provendrá de ingresos tributarios y el restante 13.0% de otros ingresos. Se debe destacar que, de estas cifras, el mayor crecimiento está conformado por las donaciones, que pasan de un estimado al cierre de 2015 cercano a los C\$ 2,977.2 millones, a representar C\$ 4,412.2 millones, lo cual constituye un incremento del 48.2% que no parece alcanzable.

Con respecto a los gastos, el proyecto de presupuesto revela un incremento del 17.0% con relación a la estimación de cierre para 2015, lo cual nuevamente pone énfasis en el hecho de que este crecimiento es superior en un 4.2% al observado en los ingresos, lo cual es uno de los factores del incremento en el déficit fiscal para 2016. La composición de los gastos plantea una estruc-

tura de un 73.1% destinado al mantenimiento y funcionamiento del aparato estatal a través de los gastos corrientes, mientras que el monto destinado a otros gastos y a las prestaciones sociales asciende a C\$19,332.2 millones, equivalentes al 26.9% de los gastos totales.

Sobre los gastos corrientes, el 42.3% se destina al pago de sueldos y salarios e intereses y comisiones. Se destaca que estas últimas presentan un aumento del 24.7% en comparación con las estimaciones de cierre para 2015, lo cual revela un interés por priorizar la deuda pública, aunque no a gran escala (dado que las mismas solo representan el 7.2% de los gastos corrientes).

Finalmente, el balance entre gastos totales e ingresos totales vuelve a mostrar un aumento del déficit presupuestal, el cual se espera que alcance un 1.2%, porcentaje mayor al pronóstico de cierre para 2015, que es del 0.7%. Esto implicaría un crecimiento de la economía por el orden del 157.8%.

Tabla N1-2	Presupuestos de la administración central: Ejecución de 2014, estimación de cierre para 2015 y proyecto de presupuesto 2016 (En millones de córdobas)			
	Ejecución 2014	Estimación de cierre 2015	Proyecto de presupuesto 2016	Variación 15/14
<b>Total ingresos + donaciones</b>	<b>53,731.0</b>	<b>60,047.1</b>	<b>67,725.1</b>	<b>12.8%</b>
<b>Total de ingresos</b>	<b>50,684.7</b>	<b>57,070.0</b>	<b>63,312.9</b>	<b>10.9%</b>
Ingresos tributarios	47,235.7	53,161.5	58,952.5	10.9%
Otros ingresos	3,449.0	3,908.5	4,360.4	11.6%
Donaciones externas	3,046.3	2,977.2	4,412.2	48.2%
<b>Total gastos (erogaciones)</b>	<b>54,684.1</b>	<b>61,504.6</b>	<b>71,946.9</b>	<b>17.0%</b>
Gastos corrientes	38,515.8	43,465.3	52,614.7	21.0%
Remuneraciones a empleados	18,305.2	20,305.8	22,246.5	9.6%
Compra de bienes y servicios	7,432.7	8,482.4	12,851.6	51.5%
Intereses de la deuda pública	2,639.1	3,022.7	3,769.5	24.7%
Intereses internos	1,439.3	1,556.9	ND	--
Intereses externos	1,199.8	1,548.4	ND	--
Transferencias corrientes	9,035.0	10,442.8	13,747.1	31.6%
Prestaciones sociales	1,103.8	1,211.7		-100.0%
Gastos de capital	12,356.9	13,974.7	19,332.2	38.3%
Transferencias de capital	5,252.6	5,567.5	8,965.2	61.0%
Adquisición neta de activos no financieros	7,104.3	8,407.2	10,367.0	23.3%
<b>Otros gastos</b>	<b>3,811.4</b>	<b>4,064.6</b>	<b>ND</b>	<b>--</b>
<b>Superávit o déficit de efectivo antes /donaciones</b>	<b>-3,999.4</b>	<b>-4,434.7</b>	<b>-8,634.0</b>	<b>94.7%</b>
<b>Superávit o déficit de efectivo después /donaciones</b>	<b>-953.2</b>	<b>-1,457.5</b>	<b>-4,221.8</b>	<b>189.7%</b>

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



# PANAMÁ

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

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

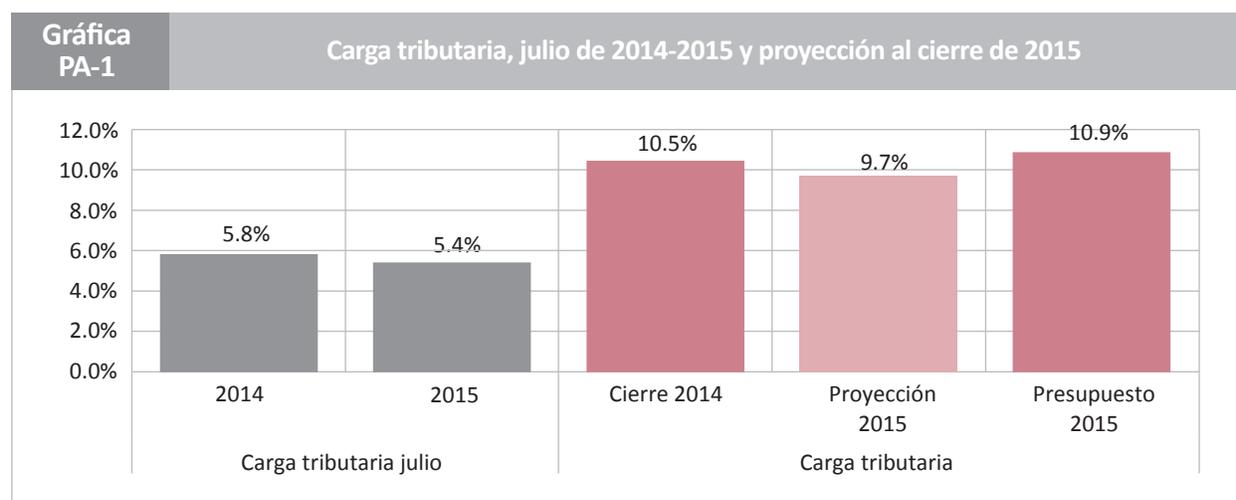
## Ingresos públicos

Al primer semestre de 2015, los resultados de los ingresos totales de la administración central reportados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) presentaban una reducción del 3.0% en comparación con el ejercicio fiscal del año anterior. Entre los ingresos, los tributarios son los más relevantes, al representar el 78.8% de lo percibido por la administración.

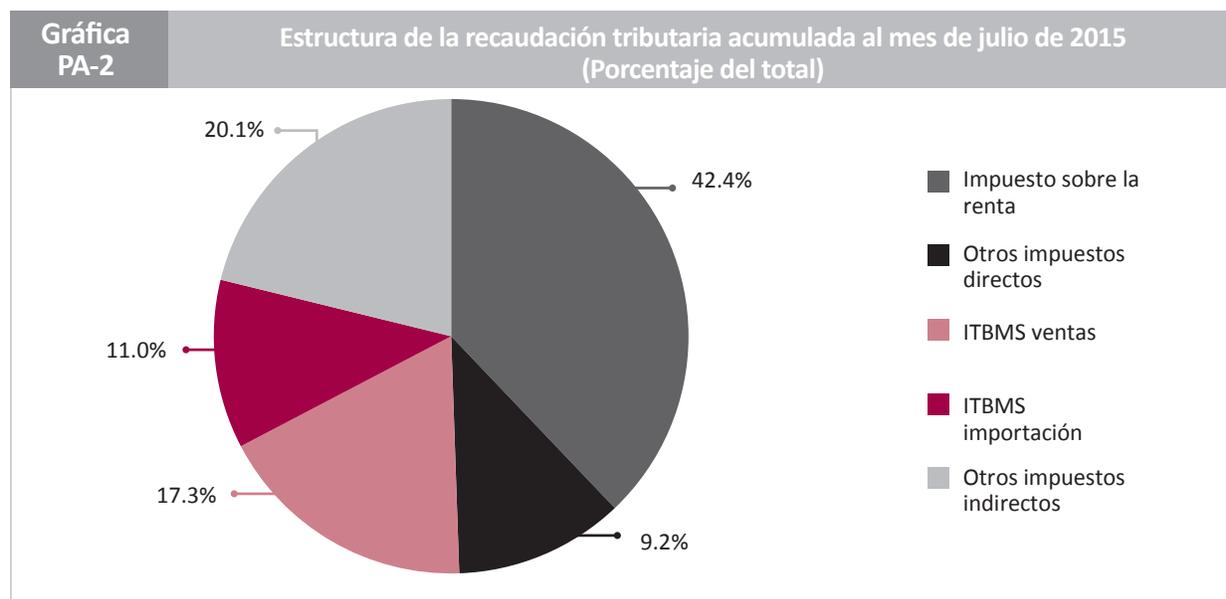
Al dar una mirada más cercana a los tributos, se encuentra que, de acuerdo con los datos preliminares presentados por la Dirección General de Ingresos (DGI), la recaudación tributaria de Panamá acumulada hasta julio de 2015 alcanzaba un monto de B/.2,703.3 millones, equivalentes a una ejecución presupuestaria del 49.8%, monto superior en 0.2% a la recaudación realizada durante el mismo período de 2014.

Si se considera la proyección estimada del PIB para 2015, se observa que la carga tributaria acumulada al mes de julio es del 5.4%, menor a lo percibido en el mismo período de 2014 (5.8%). De continuar esa trayectoria, se estima que los ingresos tributarios cerrarán el período con una carga tributaria de alrededor del 9.7%, por debajo de lo reportado el año anterior (10.5%) y un 1.2% por debajo de la meta del presupuesto vigente. El valor no recaudado sería equivalente a B/.591.22 millones, por lo que se estima una ejecución del 89.1% de lo considerado en la meta del presupuesto de ingresos de 2015.

Los magros resultados proyectados y obtenidos de la recaudación tributaria se fundamentan en varias disposiciones vinculadas con la reducción de algunas tasas tributarias aplicables, así como con una crisis significativa de la administración



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



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

tributaria que, de acuerdo con declaraciones de las autoridades oficiales, es producto de la falta de control y fiscalización heredada desde la anterior administración. Los elementos mencionados dieron como resultado la extinción de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos (ANIP), que se vio envuelta en un caso de corrupción con la empresa Cobranzas del Istmo, contratada para la recuperación de deuda morosa. La ANIP se sustituyó por la DGI para la cobranza de impuestos.

A la fecha, dentro de la estructura de los ingresos tributarios, el impuesto sobre la renta (ISR) es el gravamen con mayor aportación a las arcas del Estado al totalizar B/.1,145.8 millones, lo que representa el 42.4% de la recaudación total. Por su parte, el impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios (ITBMS), en conjunto, aporta el 28.3% de la recepción total, mientras que los impuestos selectivos al consumo y derechos de importación aportan el 15.8%.

Los principales impuestos panameños han reportado una contracción muy significativa, particularmente el aporte del ISR de las personas jurídicas, que se redujo en un 15.0% debido principalmente a la disminución de la tasa marginal aplicable al 25.0%. Por su parte, el ITBMS de importación manifestó una contracción del 5.0% con respecto a lo recaudado durante el mismo período de 2014, liderado, entre otros aspectos,

por la reducción de los precios internacionales de los combustibles y los problemas administrativos antes mencionados. En el resto de impuestos, sobresale la mejora del 8.4% en la recaudación del impuesto sobre el consumo de combustible, producto del aumento de la tasa de B/.0.06 a B/.0.20 aplicada por las autoridades al aprovechar los bajos precios de los combustibles en el mercado internacional.

## Gastos públicos

De acuerdo con el balance fiscal del primer semestre de 2015 elaborado por el MEF, la situación financiera de la administración central presentaba una reducción de sus gastos totales de aproximadamente un 16.1%, en comparación con el ejercicio fiscal del año anterior.

La reducción mencionada de los gastos se explica por la conjunción de dos factores completamente diferenciados. Por una parte, los gastos corrientes reportaron un aumento del 12.6%, entre lo cual se incluye el crecimiento de los servicios personales por el orden del 10.5%, aun cuando las adquisiciones de bienes y servicios se redujeron un 44.0%. También se registró un aumento de las transferencias corrientes del gobierno central (36.3% del gasto total corriente), producto de los ajustes al subsidio del Fondo de Compensación Energética (FACE).

Tabla PA-1	Estado financiero de la administración central a junio de 2014-2015 (En millones de balboas)		
	Junio 2014	Junio 2015	Variación
<b>Ingresos totales</b>	<b>3,078.00</b>	<b>2,987.00</b>	<b>-3.0%</b>
Ingresos corrientes	3,076.00	2,981.00	-3.1%
Ingresos de capital	0.00	0.00	0.0%
<b>Gastos totales</b>	<b>5,144.00</b>	<b>4,314.00</b>	<b>-16.1%</b>
Gastos corrientes	2,596.00	2,923.00	12.6%
Servicios personales	905.00	1,000.00	10.5%
Intereses de la deuda	407.00	461.00	13.3%
Gastos de capital	2,547.00	1,390.00	-45.4%
<b>Balance en cuenta corriente</b>	<b>480.00</b>	<b>58.00</b>	<b>-87.9%</b>
<b>Balance primario</b>	<b>-1,659.00</b>	<b>-866.00</b>	<b>-47.8%</b>
<b>Balance presupuestal</b>	<b>-2,066.00</b>	<b>-1,327.00</b>	<b>-35.8%</b>

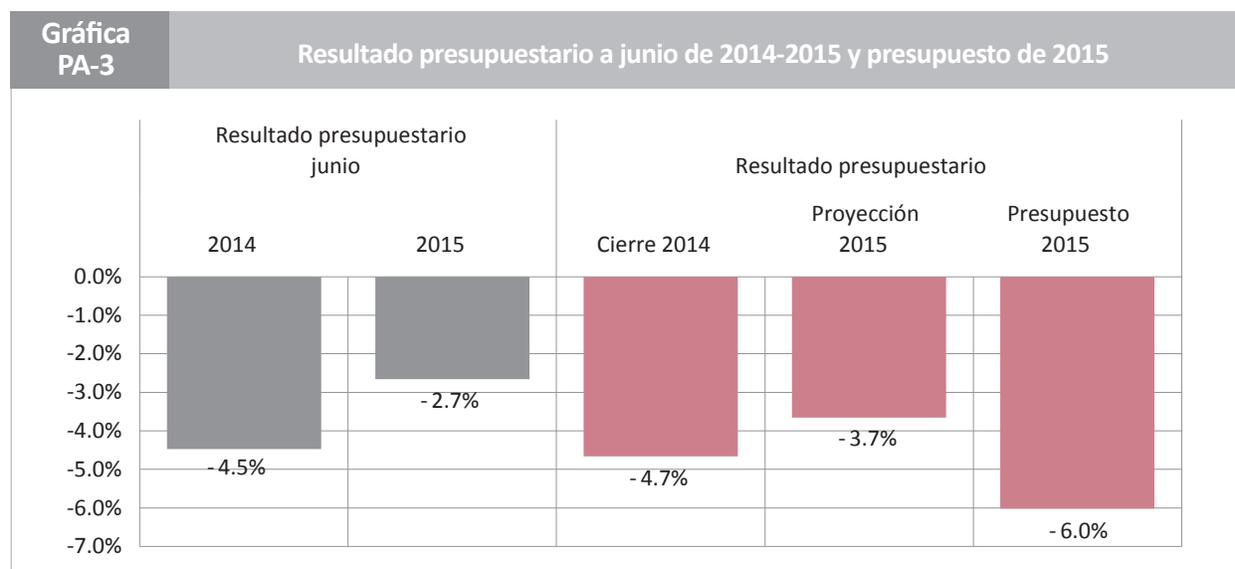
Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF.

Por otro lado, los gastos de capital registraron una reducción del 45.4% debido al reacomodo del programa de inversiones que se encuentra ejecutando la nueva administración gubernamental. A pesar de lo comentado, es probable que dicho programa recupere su dinámica a corto plazo debido a que existen grandes proyectos de inversión en fase de contratación.

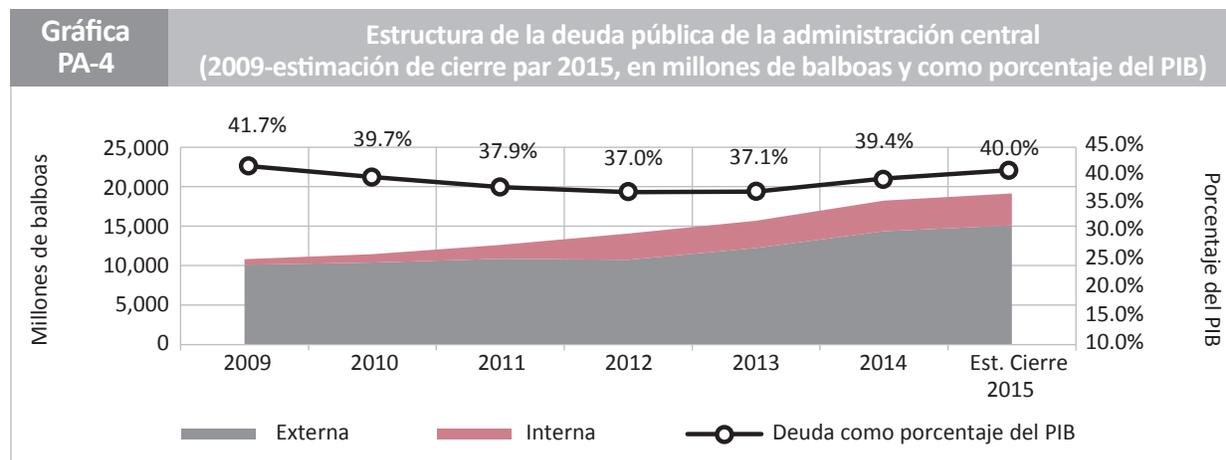
El presupuesto de gastos vigente para 2015 ascendía a B/.10,506.1 millones, de los cuales —de acuerdo con las cifras al primer semestre presentadas por el MEF— han sido ejecutados B/.4,314.0 millones; es decir, una ejecución del 41.1% del total, equivalente al 8.7% del PIB.

Las estimaciones preliminares del MEF registran que, al cierre del primer semestre, el gobierno central registraba un déficit fiscal de B/.1,327.0 millones, equivalentes a un 2.7% del PIB (porcentaje inferior al 4.5% observado en 2014).

No obstante los resultados obtenidos en el primer semestre, se espera que la redinamización de los gastos de inversión y las transferencias corrientes eleven el déficit fiscal observado a valores cercanos al 3.7% del PIB al cierre del año, porcentaje que, sin embargo, podría estar por debajo de lo observado en 2014 y del presupuesto aprobado.



Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF.



Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF.

## Deuda pública

Según el saldo estadístico de la deuda pública del gobierno central acumulado hasta septiembre de 2015, el monto que el Estado adeuda a sus acreedores asciende a B/19,798.4 millones; es decir, un 8.6% más que el saldo al cierre del año anterior y equivalente al 39.7% del PIB estimado para 2015 y al 409.7% de los ingresos tributarios estimados para el cierre del presente año, muy por encima del 250% recomendado por las instituciones financieras internacionales. Si continúa la tendencia observada, la deuda al final del ejercicio fiscal de 2015 se colocaría en un 40.0% del PIB, en el límite recomendado.

Si bien es cierto que la tendencia de la deuda en Panamá no es abrumadoramente creciente, es pertinente comentar que, si se confirma el pronóstico del Icefi acerca del nivel de deuda al final del ejercicio de 2015, sería el segundo año consecutivo con crecimiento, lo que aleja la posibilidad de la sostenibilidad fiscal a largo plazo, la cual ha sido posible en los años previos debido a las altas tasas de crecimiento del PIB experimentadas por el país. Por ello, es preciso que las autoridades centrales tomen con precaución el nivel de la deuda, especialmente si se toma en consideración que el ritmo de crecimiento económico se estima que continuará disminuyendo y que las autoridades tienen previsto un programa de inversión pública que podría desembocar en la contratación de altos niveles de empréstitos.

## Presupuesto 2016

El proyecto de presupuesto del gobierno central de Panamá para 2016 presenta un aumento del 4.8% en sus ingresos totales y del 2.5% en sus gastos totales, en comparación con el presupuesto aprobado en 2015. Dadas las particularidades de la elaboración presupuestaria, es necesario restar los recursos del crédito público de los ingresos y lo destinado a amortización de los gastos totales, para así tener una mayor homogeneidad de análisis con respecto al resto de países de Centroamérica.

Al comparar el proyecto de presupuesto con la estimación de cierre de 2015 realizada por el Icefi, se obtiene que, para que se cumpla lo previsto en el renglón de ingresos, el aumento real en dicho rubro deberá ser del 15.4%, porcentaje que parece estar fuera de las posibilidades de logro, especialmente si no hay cambios tributarios en el corto plazo. Debe recordarse que la base de cálculo de los ingresos tributarios la representa la recaudación esperada para 2015 —cerca de B/.591.2 millones por debajo del presupuesto— y que, atendiendo al hecho de que existe un proceso de reestructuración en la DGI, los valores considerados en el presupuesto parecen ser muy altos. También se debe tomar en consideración que la puesta en marcha de la ampliación del Canal de Panamá podría lograr un repunte en los ingresos no tributarios que haría factible compensar la falta de impuestos para el financiamiento del presupuesto público; sin embargo, esto último es algo de lo que no se tiene certeza.

Con relación a los gastos, el proyecto de presupuesto 2016 plantea un aumento del 24.6% con respecto a la estimación de cierre de 2015 realizada por el Icefi. En la previsión, destaca el incremento en los gastos corrientes por el orden del 21.5%, derivado de un aumento en los gastos de operación (51.1%) y un aumento en el pago de intereses de la deuda (23.6%). En dicho presupuesto, los gastos corrientes representan el 64.7% del total de gastos previstos. Por su parte, los gastos de capital consideran un aumento del 30.5% con respecto a la estimación de cierre para 2015, porcentaje que se estaría logrando con la redinamización de los proyectos de inversión, conforme el plan del actual gobierno que contempla invertir

cerca de B/.19,500 millones entre 2015 y 2019 —más de la mitad de ese monto en proyectos sociales—.

*A priori* y dado que no se estima que los ingresos crezcan en la proporción esperada por el presupuesto, pareciera que será indispensable un replanteamiento en materia de austeridad del gasto para alcanzar el nivel de déficit fiscal previsto o, en sentido contrario, que el déficit del 5.4% (calculado por el Icefi mediante la diferencia entre ingresos y gastos esperados) que considera el proyecto de presupuesto sea superado produciendo un endeudamiento mayor.

Tabla PA-2	Presupuestos de la administración central: Ejecución de 2014, estimación de cierre para 2015 y proyecto de presupuesto 2016 (En millones de balboas)			
	Ejecución 2014	Estimación de cierre 2015	Proyecto de presupuesto 2016	Variación 15/14
<b>Ingresos totales</b>	<b>6,979.50</b>	<b>6,823.21</b>	<b>7,873.62</b>	<b>15.4%</b>
Ingresos corrientes	6,923.40	6,739.06	7,780.07	15.4%
Tributarios	4,826.40	4,832.67	5,459.35	13.0%
No tributarios	2,097.10	1,906.39	2,102.61	10.3%
Ingresos de capital	54.00	84.15	93.55	11.2%
<b>Gastos totales</b>	<b>9,132.00</b>	<b>8,645.04</b>	<b>10,768.94</b>	<b>24.6%</b>
Gastos corrientes	5,508.90	5,734.75	6,969.95	21.5%
Gastos de operación	2,576.10	2,349.97	3,550.32	51.1%
Transferencias	1,892.90	2,285.80	2,329.55	1.9%
Intereses de la deuda	837.60	881.91	1,090.09	23.6%
Gastos de capital	3,623.10	2,910.29	3,798.99	30.5%
<b>Resultado en cuenta corriente</b>	<b>1,414.50</b>	<b>1,004.31</b>	<b>810.12</b>	<b>-19.3%</b>
<b>Resultado primario</b>	<b>-1,314.90</b>	<b>-939.92</b>	<b>-1,805.24</b>	<b>92.1%</b>
<b>Resultado presupuestal</b>	<b>-2,152.60</b>	<b>-1,821.83</b>	<b>-2,895.32</b>	<b>58.9%</b>

Fuente: Icefi, con base en cifras del MEF.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Central de Nicaragua (2015). *Saldos de la deuda externa e interna del gobierno central y Banco Central de Nicaragua* [en línea], agosto 2015, [consultado el 05/11/2015], formato de Excel, disponible en Internet: [http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/finanzas\\_publicas/finanzas/index.php](http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/finanzas_publicas/finanzas/index.php)

Banco Central de Reserva (2015). *Base de datos económica: sector fiscal* [en línea], El Salvador, junio 2015, [consultado el 20/10/2015], formato html, disponible en Internet: <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es#ancla1001>

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Balance fiscal del gobierno central a junio de 2015* [en línea], Panamá, Dirección de Políticas Públicas, mayo 2015, [consultado el 08/10/2015], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/Balance%20Fiscal%20I%20semestre%202015.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Informe mensual de deuda pública al 31 de agosto de 2015* [en línea], Panamá, Dirección de Crédito Público, agosto 2015, [consultado el 08/10/2015], formato pdf, disponible en Internet: <https://cpublico.mef.gob.pa>

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *Informe preliminar de recaudación* [en línea], Panamá, Dirección General de Ingresos, septiembre 2015, [consultado el 08/11/2015], formato pdf, disponible en Internet: <https://dgi.mef.gob.pa/documentos/IPR-201505.pdf>

Ministerio de Finanzas Públicas (2015). *Reporte de operaciones de crédito público* [en línea], Guatemala, Departamento de Registro de Deuda Pública, septiembre 2015, [consultado el 07/11/2015], formato pdf, disponible en Internet: [http://dcp-web.minfin.gob.gt/Documents/Estadisticas/Reporte\\_Operaciones\\_Credito\\_Publico.pdf](http://dcp-web.minfin.gob.gt/Documents/Estadisticas/Reporte_Operaciones_Credito_Publico.pdf)

Ministerio de Finanzas Públicas (2015). *Proyecto de presupuesto 2016* [en línea], Guatemala, septiembre 2015, [consultado el 02/11/2015], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre2016/inicio.htm>

Ministerio de Finanzas Públicas (2015). *Situación financiera: acumulado 2015* [en línea], Guatemala, septiembre 2015, [consultado el 02/11/2015], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/doc17.pdf>

Ministerio de Finanzas Públicas. (2015). *Situación financiera: presupuesto vigente* [en línea], Guatemala, septiembre 2015, [consultado el 02/11/2015], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/doc3.pdf>

Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2015). *Cifras mensuales de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno central, septiembre 2015* [Consultado el 06/11/2015], formato Excel, disponible en Internet: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/139-cifras-mensuales-de-ingresos-gastos-y-financiamiento-del-gobierno-central>.

Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2015). *Cifras mensuales de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno central, septiembre 2015* [Consultado el 08/11/2015], formato Excel, disponible en Internet: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/139-cifras-mensuales-de-ingresos-gastos-y-financiamiento-del-gobierno-central>.

Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2015). *Proyecto de Ley del presupuesto de la República*, [Consultado el 08/11/2015], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/13396-proyecto-de-ley-del-presupuesto-de-la-republica-2016>

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2015). *Saldo de la deuda, septiembre 2015* [Consultado el 08/11/2015], formato Excel, disponible en Internet: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/12520-gobierno-central-detalle>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua (2015). *Documentos del proyecto de presupuesto general de la República 2016*, [Consultado el 08/11/2015], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/presupuesto-gral.-de-la-republica/proyecto-de-presupuesto-2016>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua (2015). *Informe de ejecución presupuestaria agosto 2015* [Consultado el 08/11/2015], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2015/Informe%20de%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero-Marzo%202015.pdf/view>.

Ministerio de Hacienda (2014). *Presentación proyecto de presupuesto 2015* [en línea], El Salvador, Dirección General del Presupuesto, septiembre 2014, [consultado el 02/07/2015], formato pdf, disponible en Internet: [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC243\\_Present\\_Proj\\_Presup\\_2015\\_\(26-09-2014\)\\_2\).pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC243_Present_Proj_Presup_2015_(26-09-2014)_2).pdf).

Ministerio de Hacienda (2015). *Láminas de ingreso tributario 2015 al 30 de agosto* [en línea], El Salvador, Dirección General de Tesorería, mayo 2015, [consultado el 02/07/2015], formato pdf, disponible en Internet: [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC9307\\_Laminas\\_Ingreso\\_Tributario\\_2015\\_al\\_30\\_de\\_Abril.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DC9307_Laminas_Ingreso_Tributario_2015_al_30_de_Abril.pdf).

Ministerio de Hacienda (2015). *Proyecto de presupuesto 2016* [en línea], El Salvador, septiembre 2015, [consultado el 02/07/2015], formato pdf, disponible en: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/ProyectosdePresupuesto/Anio2016.html>.

Secretaría de Finanzas de Honduras (agosto, 2015). *Saldo de la Deuda, agosto 2015* [en línea], [Consultado el 06/11/2015], formato Excel, disponible en Internet: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/12520-gobierno-central-detalle>.

Secretaría de Finanzas de Honduras (2015). *Proyecto de presupuesto 2016* [en línea], [Consultado el 06/11/2015], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/Presupuesto/2016/proyecto/principal.html>.

Secretaría de Finanzas de Honduras (2015). *Unidad de Planeamiento y evaluación de gestión. 2015: cifras fiscales agosto* [en línea], [Consultado el 06/11/2015], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.sefin.gob.hn/?p=55336>.

# ANEXO ESTADÍSTICO

Expresado en	Variable	Año	Al mes de	CR	ES	GT	HO	NI	PA	Centroamérica a/
<b>Sector fiscal<sup>b/</sup></b>										
<b>Como porcentaje del PIB</b>	Gasto público (gobierno central) <sup>b/</sup>	2014	dic-14	20.0	18.8	13.5	23.1	20.4	19.8	19.3
		2015 <sup>pv/</sup>	dic-15	20.6	17.4	12.9	22.6	20.1	17.3	18.5
		2016 <sup>p/</sup>	dic-16	20.4	16.7	13.0	21.6	20.9	20.0	18.8
	Recaudación tributaria (gobierno central)	2014	dic-14	13.2	15.8	10.9	16.3	17.6	10.5	14.1
		2015 <sup>pv/</sup>	dic-15	13.5	15.7	10.2	17.1	17.3	9.7	13.9
		2016 <sup>p/</sup>	dic-16	12.8	16.9	10.4	16.9	17.1	10.1	14.0
	Déficit presupuestal <sup>c/</sup>	2014	dic-13	-5.7	-3.4	-1.9	-4.4	-0.4	-4.7	-3.4
		2015 <sup>pv/</sup>	dic-14	-6.1	-3.3	-2.1	-3.3	-0.5	-3.7	-3.2
		2016 <sup>prp/</sup>	may-15	-6.6	0.2	-1.9	-3.0	-1.2	-5.4	-3.0
	Deuda pública total (saldo de la deuda del gobierno central)	2013	dic-13	36.0	44.4	24.6	43.7	31.6	37.1	36.2
		2014	dic-14	39.3	44.6	24.6	45.6	30.9	39.1	37.4
		2015 <sup>pv/</sup>	sep-15	43.2	45.1	24.6	45.4	28.9	40.0	37.9
<b>Sector real</b>										
<b>Millones de USD</b>	Producto interno bruto (PIB) a precios corrientes	2013	dic-13	49,238.2	24,350.9	53,839.6	18,356.2	10,860.7	42,648.1	199,293.7
		2014	dic-14	49,548.8	25,163.7	58,377.0	19,412.9	11,787.0	46,213.0	210,502.4
		2015 <sup>e/</sup>	dic-15	53,848.5	26,205.3	63,820.1	20,327.3	12,813.1	49,829.0	226,843.3
<b>Porcentaje</b>	Variación del PIB real	2013	dic-13	3.4	1.7	3.7	2.6	4.5	8.4	4.1
		2014	dic-14	3.5	1.7	4.0	3.0	4.7	6.6	3.9
		2015 <sup>e/</sup>	dic-15	3.4	1.8	3.5	3.1	5.0	6.4	3.9

Moneda doméstica	Tipo de cambio por USD	2013	promedio anual	499.8	1.0	7.9	20.5	24.7	1.0	--
		2014	promedio anual	538.4	1.0	7.7	21.1	26.0	1.0	--
		2015	Promedio Ene-sept	534.3	1.0	7.7	22.0	27.2	1.0	--
Porcentaje	Variación interanual del IMAE	2013	promedio anual	2.4	1.4	2.6	5.1	2.8	9.2	--
		2014	promedio anual	3.4	-1.0	4.9	4.1	2.5	8.0	--
		2015	Promedio Ene-ago	2.7	1.9	3.7	3.7	3.8	4.0	--
Porcentaje	Inflación interanual	2013	promedio anual	3.7	0.8	4.4	4.9	5.7	3.7	--
		2014	promedio anual	5.1	0.5	3.0	5.8	6.5	2.6	--
		2015	Promedio Ene-sept	-0.9	-1.1	2.1	2.5	3.0	2.6	--

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

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

b/ El período que se informa depende de la última publicación oficial disponible; los gastos totales, la carga tributaria y el déficit se consideran de la manera siguiente: Costa Rica, El Salvador y Guatemala hasta septiembre, y Honduras, Nicaragua y Panamá al mes de agosto.

c/ El déficit de El Salvador corresponde al sector público no financiero (SPNF) y con información del mensaje de presupuesto votado en 2014. Los informes de ejecución y el presupuesto votado no tienen información suficiente para integrar el déficit del mensaje.

e/ Estimado

py: Proyección

prp/ Proyecto de presupuesto



INSTITUTO CENTROAMERICANO  
DE ESTUDIOS FISCALES

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

ISBN: 978-9929-674-18-9



9 789929 674189