

NOTA DE COYUNTURA 01-2021



CONTEXTO FISCAL 2021

COSTA RICA
EL SALVADOR
GUATEMALA
HONDURAS
NICARAGUA
PANAMÁ

Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig Director ejecutivo, Icefi

Investigación y redacción

Abelardo Medina Bermejo Economista sénior, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Portada, diagramación y proceso de publicación

Mónica Juárez Balcárcel Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo Asistente de comunicación, Icefi

Con el apoyo de:



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

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

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

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

Contexto fiscal:

la indispensable necesidad de un proceso de reingeniería fiscal para la región

Al analizar la situación de los países de la región centroamericana previa a la pandemia, esto es a inicios de 2020, existía una preocupación latente de como diferentes fenómenos, como el conflicto comercial internacional entre Estados Unidos y la China; la polarización política en algunos países como Costa Rica, El Salvador y Guatemala; la opacidad absoluta y carencia de libertades fundamentales en Nicaragua, y la predominancia de actos constantes de corrupción en algunos Gobiernos como los de Honduras y Guatemala, entre otros aspectos, podrían impactar la situación económica y fiscal de los países.

En términos generales, la situación previa a la pandemia mostraba una región en la que sus países reportaban problemas para alcanzar niveles de crecimiento por encima de su potencial, producto de modelos económicos obsoletos en los que los mercados tienen un funcionamiento subóptimo, y en la mayor parte de ellos, predominan altos niveles de concentración de riqueza, desempleo y pobreza. El modelo lo complementaba una participación fiscal muy restringida, debido a que los gobiernos de la región, en su mayor parte, estaban más preocupados en que la situación financiera contribuyera a estabilizar los niveles de deuda, aunque en el proceso, prácticamente todos hubiesen abandonado la búsqueda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados por la Organización de Naciones Unidas, y de la que todos, sin excepción forman parte.

En el camino, y a pesar de la implementación de reformas tributarias en Costa Rica y Nicaragua, la región esperaba previo a la pandemia, un decrecimiento en el nivel de carga tributaria del 14.1% en 2019 al 13.7% en 2020, que encontraba su explicación en la pérdida de las capacidades recaudatorias en Panamá y Guatemala y decisiones de las Cortes Constitucionales en Honduras y El Salvador. Lo anterior es particularmente importante, debido a que incluso antes de la pandemia del Covid-19 y la disminución de los precios internacionales del petróleo que afectó la situación fiscal de los países de la región, ya en promedio la región estaba esperando una pérdida de la disponibilidad efectiva de ingresos para atender las necesidades de los centroamericanos en 2020. A lo descrito, hay que agregar el constante conflicto en algunos países como Guatemala, El Salvador y Honduras, respecto de los saldos pendientes de devolver a algunos contribuyentes, particularmente por el crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado, que producen un aumento artificial en la disponibilidad de ingresos, y ciertos espacios de deuda flotante no controlada.

Complementariamente, en el entorno previo a la pandemia, el gasto medio de los países de la región se planificó que experimentaría una ligera disminución del 19.0% en 2019 al 18.6% planificado en los presupuestos para 2020, respondiendo al esquema de austeridad vinculado a la pérdida de las capacidades recaudatorias y que se manifestaba de mayor forma en Panamá, cuya administración tributaria perdió gran parte de sus capacidades en los últimos tiempos.

Como consecuencia, se esperaba que el déficit fiscal de la región se mantendría razonablemente constante, al subir ligeramente del 3.0% reportado en 2019 a un estimado del 3.2% planificado para 2020, y atendiendo al crecimiento económico, el nivel de deuda disminuiría muy ligeramente del 49.0% reportado en 2019 al 48.9% planificado para 2020.

Sin embargo, el esquema de austeridad implementado por algunos de los gobiernos de la región, que se basa en gran parte en el abandono de la atención a las necesidades de la población, pese a lo dispuesto en las diferentes Constituciones Políticas, fue dejado de lado parcialmente con el advenimiento de la pandemia del Covid-19 y la necesidad de implementar ciertas medidas de política económica y social dirigidas a tratar de paliar sus efectos negativos. Así, en general los gobiernos, con la excepción marcada de Nicaragua -que salvo algunos incrementos en los gastos de salud, no adoptó medidas extraordinarias-, implementaron diferentes estrategias para tratar de paliar los efectos, y que fueron desde: disposiciones de confinamiento obligatorio para la población, que afectó la capacidad productiva de los países y el nivel de empleo; otorgamiento de moratorias para el pago de tributos; otorgamiento de bonos especiales para tratar de compensar la falta de ingresos de los grupos sociales de menores ingresos y que se vieron afectados con el crecimiento del desempleo; hasta el diseño de sistemas de créditos blandos para las empresas que tuvieran un mayor impacto por la contracción de la demanda, especialmente para sectores como el turismo y los servicios de entretenimiento, entre otras. Colateralmente, a los efectos internos de la pandemia del Covid-19, a nivel mundial se produjo una contracción de la demanda extranjera y del comercio internacional, así como del flujo de turistas, que afectó en mayor medida a países como Panamá, Honduras y El Salvador; además, la menor dinámica en el comportamiento de las remesas internacionales produjo un efecto menos positivo del acostumbrado para los países del CA-4. Todos estos elementos produjeron una caída del PIB en todos los países de la región, prácticamente sin precedente.

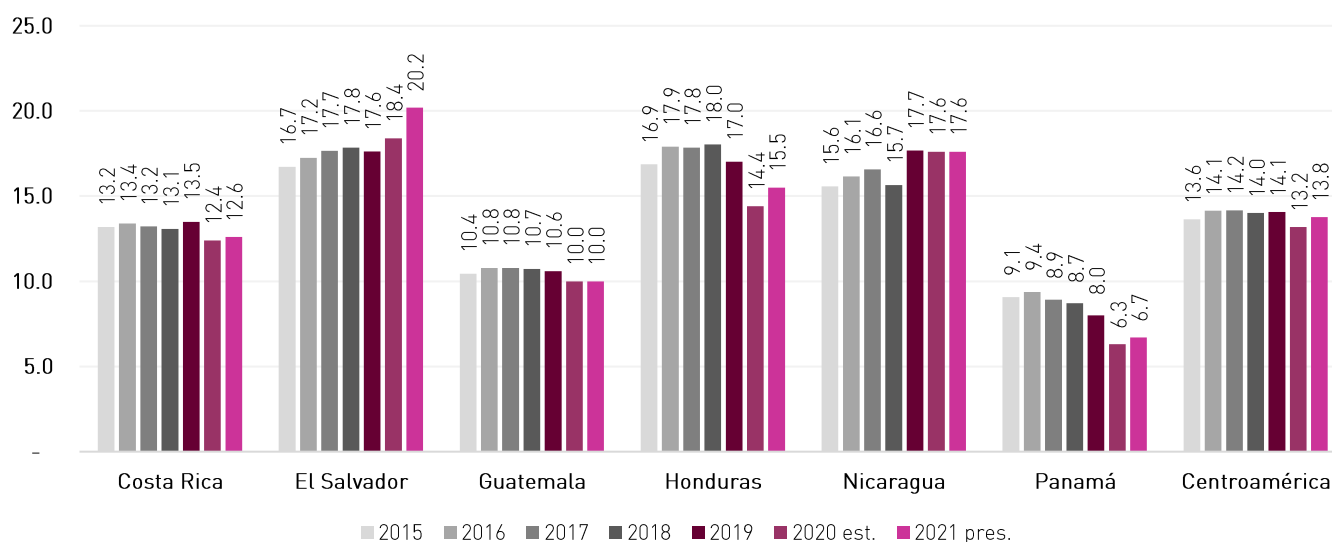
De la mano al deterioro en la actividad económica, la situación fiscal se vio comprometida tanto por la contracción de los ingresos fiscales producto de la recesión económica, como por la disminución de los precios internacionales de los combustibles; como por el incremento de los gastos dirigidos a paliar parcialmente los efectos de la pandemia del Covid-19. Así al final de 2020, con datos aún preliminares, la carga tributaria media de la región experimentó una caída del 14.1% en 2019 al 13.2% en 2020, destacando los resultados de Costa Rica con una caída del 1.1%, Honduras con 2.6% y Panamá con 1.7% del PIB

respectivamente. Sobre este particular, resulta interesante observar los resultados preliminares de El Salvador que, con los datos oficiales dados a conocer, estaría reportando un crecimiento en la carga tributaria, inusual para la trayectoria esperada.

Por supuesto que, para los países de la región, los datos disponibles hicieron que sus planes de estabilización de la deuda y particularmente sus planes para garantizar la sostenibilidad fiscal, al menos en 2020, hayan sido abandonados; sin embargo, la situación esperada para 2021 parece no mejorar del todo y por ende el horizonte parece menos claro.

Producto del llamado “rebote” que se espera en la economía de todos los países, también se estima una recuperación de la carga tributaria regional, la cual, aunque no recuperaría los niveles de 2019, se ubicaría ligeramente por encima de lo percibido en 2015, denotando la pérdida de capacidades recaudatorias de la región, por el equivalente a un quinquenio. Es menester comentar el resultado que, con cifras oficiales, es sorprendente y poco creíble, ante la ausencia de una reforma tributaria de gran envergadura y acciones administrativas de control de poca profundidad, es el esperado para El Salvador, cuya planificación para 2021 estaría suponiendo un incremento del 1.8% en la carga tributaria hasta alcanzar 20.2% del PIB, incluso por encima de lo planteado en su Ley de Responsabilidad Fiscal. Sin embargo, este valor también dependerá de las cifras finales del PIB estimadas, tanto para 2020 como para 2021, que el Banco Central de Reserva de dichos países aún no ha dado a conocer.

Centroamérica: carga tributaria del Gobierno Central, período 2015-2021 pres.



Fuente: Icefi con base a datos oficiales

Por otra parte, resultan lamentables las expectativas para Guatemala que en términos de carga tributaria no estaría observando ninguna recuperación y estaría mandando una clara señal de acomodamiento de las autoridades antes los niveles de evasión, elusión, contrabando e informalidad económica; otros países que esperan una recuperación de bajo nivel son: Costa Rica que pasaría del 12.4% estimado para 2020 al 12.6% previsto en el presupuesto para 2021, y Panamá que incrementaría su carga de un exiguo 6.3% en 2020 al 6.7% en 2021. El país que presentaría una recuperación más dinámica sería Honduras con un aumento de su carga del 14.4% al 15.5%. Finalmente, merece especial atención el caso de Nicaragua, que, conforme las cifras disponibles, prácticamente no reportó ningún impacto sobre la recaudación como consecuencia del Covid-19, y que puede estar asociado al hecho que este país se encuentra en medio de una reforma tributaria de alta envergadura, y que se estima que presentará una carga tributaria del 17.6% en 2020 y mantendrá, como mínimo, la misma para 2021.

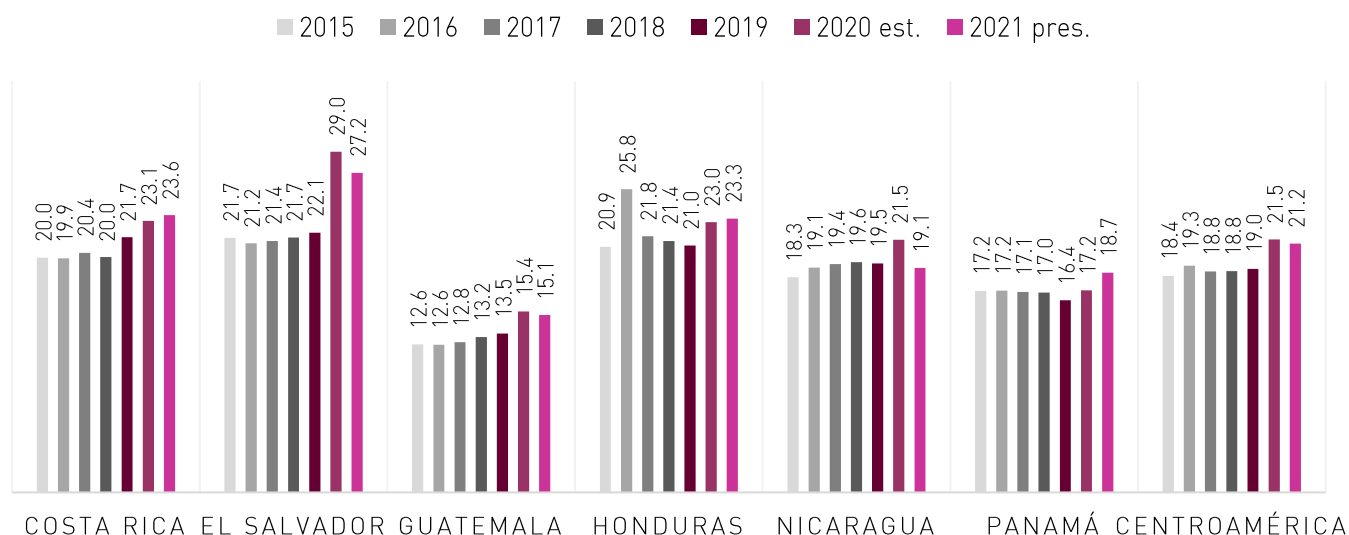
En materia de gasto, Centroamérica, al igual que el resto del mundo, reportó un crecimiento inusual de la participación pública, en donde los Estados en un esfuerzo contracíclico ante un problema exógeno, trataron de compensar parcialmente los efectos negativos de la pandemia. De esa forma, el nivel medio del gasto público del Gobierno Central, conforme los datos preliminares disponibles, se estima que pasó del 19.0% reportado en 2019 al 21.5% del PIB en 2020, destacando el esfuerzo realizado en El Salvador, posiblemente influenciado por el hecho que se encuentran al borde de un período electoral, que vio incrementar su gasto del 22.1% en 2019 al 29.0% del PIB en 2020. El resto de países, conforme los datos preliminares disponibles reportaron crecimientos más moderados del gasto para tratar de atender la pandemia, siendo de 2.0% del PIB en Honduras que pasó del 21.0% en 2019 al 23.0% en 2020; 2.0% del PIB para Nicaragua que pasó del 19.5% al 21.5%; 1.9% del PIB para Guatemala que pasó del 13.5% en 2019 al 15.4% en 2020; Panamá con 1.8% del PIB y Costa Rica con 1.4% del PIB en crecimiento del gasto público.

Ahora bien, el esfuerzo contracíclico de la política fiscal parece que aún no desaparece en su totalidad en 2021, dado a que el gasto regional se contraerá muy ligeramente del 21.5% observado en 2020 al 21.2% del PIB en 2021, todavía muy por encima de la experiencia histórica reciente para los países de la región. Así, Guatemala reporta una estimación de contracción del gasto que estaría cayendo del 15.4% de PIB en 2020 al 15.1% en 2021, Nicaragua del 21.5% al 19.1% del PIB y El Salvador que reporta una contracción en el gasto público del 29.0% del PIB en 2020 al 27.2% en 2021, todos con niveles presupuestados por encima de la historia reciente, y en algunos casos en contraposición absoluta a su Ley de Responsabilidad Fiscal.

Llaman la atención los casos de Costa Rica y Honduras que mantienen en su presupuesto para 2021, niveles de gasto respecto del PIB ligeramente crecientes respecto de lo observado en 2020, lo que, si bien estaría en concordancia con la recuperación de su nivel de ingresos, no contribuye a reducir el nivel acumulado de deuda pública durante el año anterior. En forma complementaria, pero convergente a las necesidades de

Panamá por recuperar su dinámica económica, el Gobierno plantea un crecimiento del nivel del 17.2% esperado para 2020 al 18.7% para 2021, lo que indiscutiblemente será financiado con un mayor nivel de endeudamiento.

Centroamérica: tamaño del Gobierno Central en porcentajes del PIB, período 2015-2021 pres.



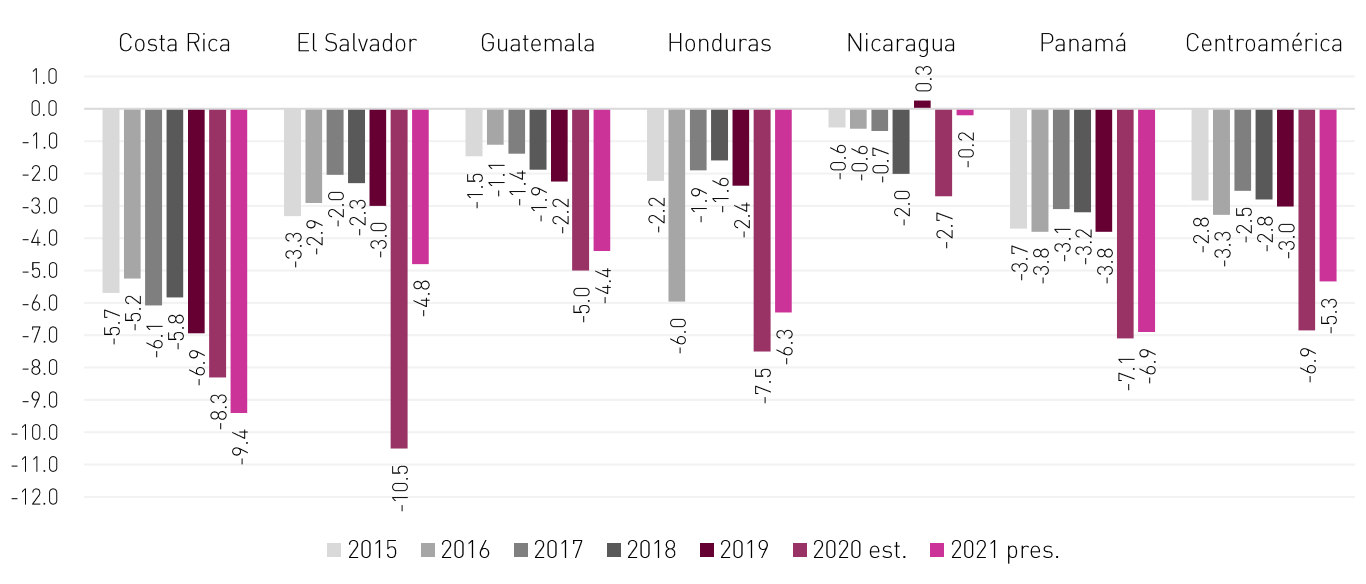
Fuente: Icefi a partir de datos oficiales

El nivel de déficit fiscal medio de la región que alcanzó el 6.9% del PIB en 2020, luego de reportar el 3.0% en 2019, se reducirá ligeramente hasta el 5.3% del PIB en 2021, todavía muy por encima de lo esperado para producir, en la mayor parte de los Gobiernos de la región, el efecto de sostenibilidad de la deuda.

Hay dos países de la región que reportan una preocupación fiscal latente. El primero de ellos es Costa Rica, que luego de reportar un déficit, ya elevado del 6.9% del PIB en 2019, se estima que alcanzará 8.3% en 2020, pero su proyecto de presupuesto 2021 contempla un aumento del mismo hasta el 9.4% del PIB, lo que indiscutiblemente es insostenible en el corto y en el mediano plazo. El segundo es El Salvador, no tanto por el crecimiento marginal del déficit fiscal, sino por el efecto sobre el saldo acumulado de la deuda; conforme las cifras disponibles, el déficit fiscal de este país pasó del 3.0% del PIB en 2019 hasta 10.5% en 2020, aunque su presupuesto para 2021 ya presenta una reducción hasta el 4.8% del PIB, sin embargo, este todavía luce poco probable de alcanzar ante el crecimiento inusual planteado para la recaudación del país.

Guatemala y Honduras, como producto del “rebote” se estima que tendrán menores niveles de déficit fiscal en 2021, del 4.4% y 6.3% del PIB respectivamente, sin embargo, los mismos, aún están por encima de los valores necesarios para alcanzar sostenibilidad fiscal. Por su parte, el mantenimiento del déficit fiscal en Panamá que seguiría siendo muy alto al ubicarse en 6.9% del PIB en 2021, apenas por debajo del 7.1% en 2020, es producto de la decisión del Gobierno de incrementar el gasto para impulsar el crecimiento de la actividad económica, con la esperanza que un apropiado impulso fiscal produzca un rápido crecimiento que “licúe” el saldo de la deuda. El único país de la región que espera recuperar su comportamiento normal del déficit fiscal es Nicaragua, que presenta en su presupuesto 2021 un déficit mínimo del 0.2% del PIB, por debajo del 2.7% que se estima alcanzó para 2020.

Centroamérica: déficit del Gobierno Central en porcentajes del PIB, período 2015-2021 pres.



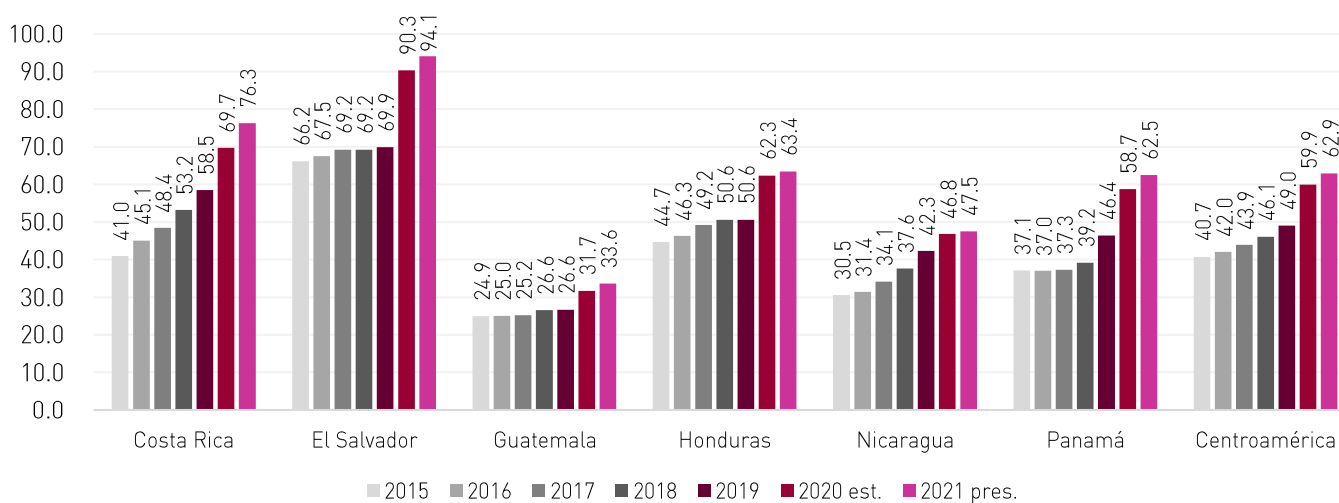
Fuente: Icefi a partir de datos oficiales

Como producto de los aumentos del déficit fiscal registrados en 2020 y también por la caída de los niveles de la actividad económica en toda la región, los saldos de la deuda como relación al PIB se incrementaron en forma significativa, lo que plantea de entrada un problema de corto plazo, por el incremento del servicio de la deuda para considerar en los presupuestos, como de mediano y largo plazo por la dificultad concreta de reducir los pasivos respecto del resto del mundo y la calidad crediticia de los países.

Conforme los datos estimados, el nivel de la deuda promedio de la región, pasó del 49.0% del PIB en 2019 a un estimado del 59.9% del PIB en 2020, especialmente como consecuencia de los saltos observados en El Salvador, que reportó un aumento de más de 20.0% del PIB, al pasar del 69.9% en 2019 al estimado del 90.3% del PIB en 2020, Honduras que pasó del 50.6% en 2019 a un estimado del 62.3% del PIB en 2020, Panamá del 46.4% al 58.7% del PIB y Costa Rica del 58.5% al 69.7% del PIB, respectivamente. Los países que reportaron un menor crecimiento, fueron Nicaragua del 42.3% en 2019 al 46.8% en 2020, para la deuda del Gobierno Central y Guatemala, con un crecimiento del 26.6% al 31.7% del PIB en el período.

Lamentablemente, atendiendo los déficits fiscales estimados para 2021, el crecimiento de la deuda no se detendrá, y se estima que al final del presente año, la deuda regional alcanzará 62.9% del PIB, por encima de los niveles recomendados por las autoridades financieras internacionales, destacando el caso de El Salvador que se estima reportará 94.1% de deuda respecto del PIB, Costa Rica con 76.3%, Honduras con 63.4% y Panamá con 62.5% del PIB. El país que continuará teniendo niveles manejables de deuda, en su relación respecto del PIB, aunque no necesariamente respecto de los ingresos tributarios, es Guatemala que alcanzará 33.6% del PIB en su deuda para 2021.

Centroamérica: deuda del Gobierno Central en porcentajes del PIB, período 2015-2021 pres.



Fuente: Icefi con base a datos oficiales. Nota: Deuda de El Salvador corresponde al Sector Público no Financiero

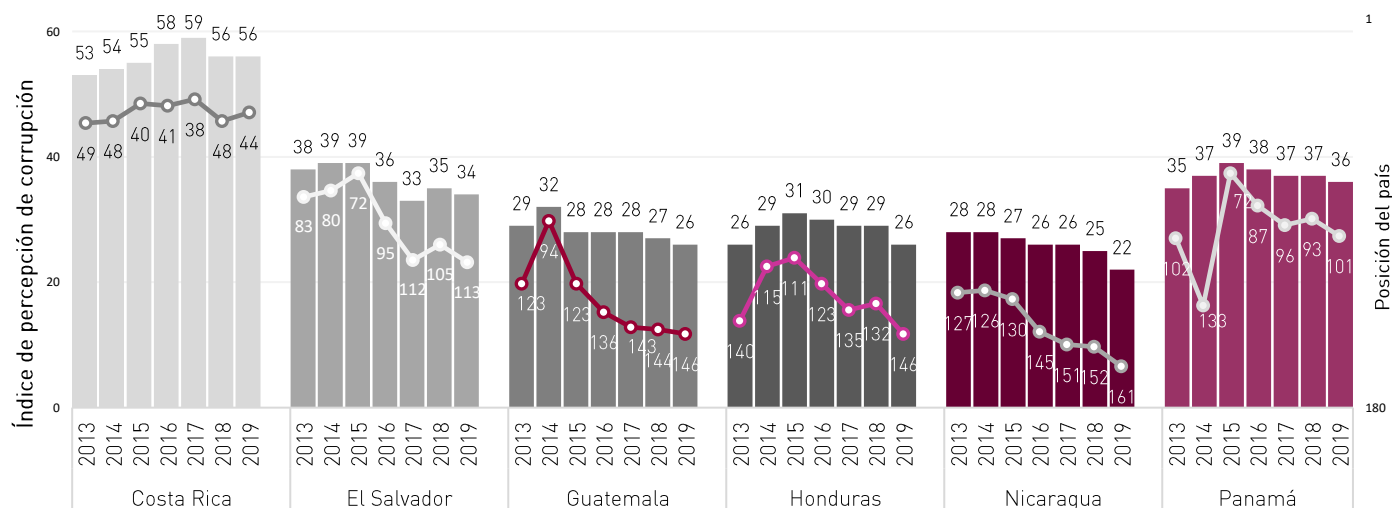
Los resultados muestran indiscutiblemente una situación fiscal muy delicada para la región y que no es solo producto de la pandemia del Covid-19, sino que se remonta a los períodos previos a la misma, en donde las condiciones fiscales ya eran insuficientes para atender las necesidades la población y por supuesto para cumplir la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por ello, ante la coyuntura actual y la práctica imposibilidad de visibilizar un mejor futuro inmediato, salvo el improbable rápido crecimiento del PIB por encima de los niveles de crecimiento potencial, la deuda de los Gobiernos Centrales seguirá creciendo, haciendo indispensable una reingeniería del aparato fiscal regional, que involucre entre otros aspectos, un tratamiento regional para los problemas fiscales.

El proceso de reestructuración fiscal de los países de la región, debiera involucrar un replanteamiento de los propósitos de los Estados, una revisión de la estructura tributaria, y planes concretos y específicos para el combate a la evasión y elusión tributaria, el contrabando y los flujos ilícitos de capital, estableciendo un sistema sancionatorio más rígido y eficaz. También, se debieran considerar la mejora en el tratamiento a la informalidad en los países de la región y el fortalecimiento de las administraciones tributarias y de la moral tributaria de los contribuyentes.

Finalmente, un aspecto que no debe descuidarse y que ha tenido mucho impacto sobre la moral tributaria y la eficacia y eficiencia del gasto público en la región, es la carencia de apropiados mecanismos de rendición de cuentas y la existencia de altos niveles de corrupción en el sector público. Los más recientes datos del Índice de percepción de corrupción (IPC) de Transparencia Internacional muestran una mayor percepción de la corrupción en toda la región. Con excepción de Costa Rica, que mejoró cuatro puestos, todos los demás países de la región perdieron puestos en el ranking global al retroceder: El Salvador ocho puestos; Guatemala dos; Honduras 14; Nicaragua nueve y Panamá ocho. Además, todos los últimos países mencionados tienen una tendencia decreciente, lo que no permite augurar buenos resultados en el corto plazo.

Centroamérica: Índice de percepción de corrupción, período 2013-2019



Fuente: Icefi con datos de Transparencia Internacional

