

# Estimación de la situación fiscal de Centroamérica al final de 2020



## Créditos

### Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director Ejecutivo, Icefi

### Coordinación y redacción

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior, Icefi

### Colaboración especial

Sucely Donis – Economista investigadora, Icefi

Carlos Gossmann Sarazúa– Economista investigador, Icefi

### Portada, diagramación y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel - Asistente de comunicación, Icefi

### Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo - Asistente de comunicación, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

12 avenida 14-41 zona 10, colonia «Oakland»

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Julio de 2020

Con el apoyo de:



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

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

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](mailto:comunicacion.icefi@icefi.org) o [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

## Icefi: sin renovados acuerdos fiscales, Centroamérica no podrá enfrentar exitosamente la insostenibilidad actual de su deuda pública

El Icefi determinó, a partir de la estimación de los resultados fiscales de cierre para cada uno de los países de la región, que los efectos de la pandemia del Covid-19 sobre el funcionamiento de los Estados centroamericanos, incluyen un aumento en el gasto público y una reducción en la recaudación tributaria, lo que redundará en mayor utilización de deuda y, en algunos países, problemas de sostenibilidad fiscal en el corto plazo. Esta situación obliga a los Estados de Centroamérica a avanzar hacia acuerdos fiscales integrales que transformen estructuralmente esta política y la doten tanto de sostenibilidad como de suficiencia, progresividad y legitimidad.

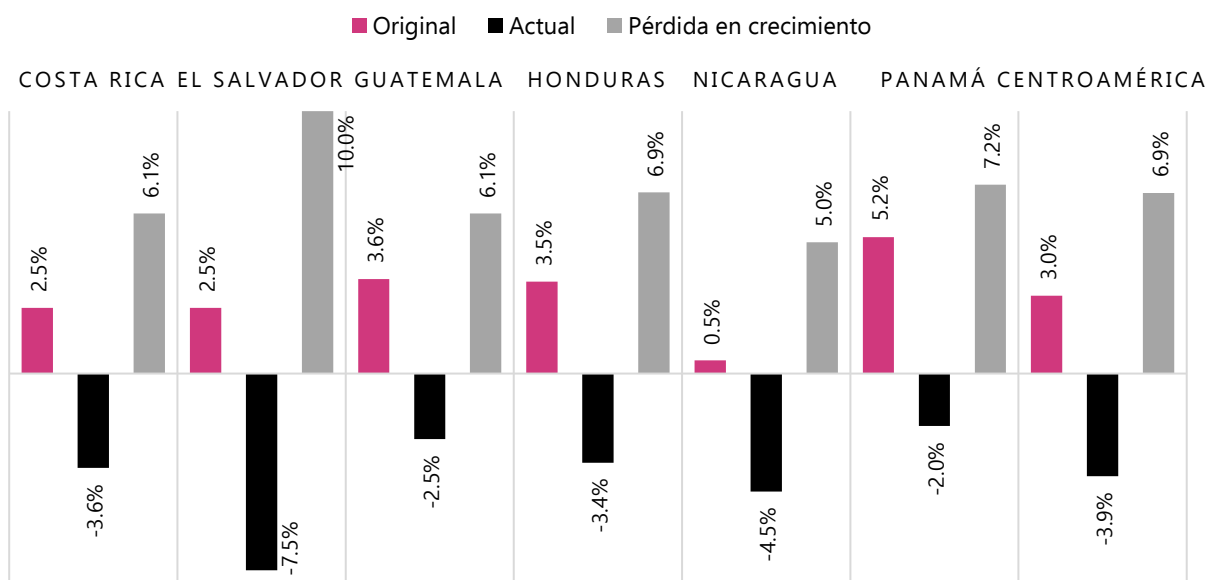
### 1. Estimaciones fiscales de cierre para 2020

A partir de la estimación de los resultados de cierre de las principales variables fiscales de los países de Centroamérica, el Icefi pudo establecer que, como consecuencia de los efectos de la pandemia del Covid-19 y de las diferentes decisiones de política fiscal implementadas, así como por la pérdida de las capacidades de las administraciones tributarias, la deuda de los Gobiernos Centrales, se incrementará del 49.2% promedio que se había estimado en los presupuestos públicos para 2020, al 57.0% del PIB. El incremento previsto de la deuda pública, responde a tres fenómenos. Primero, la contracción económica sufrida en 2020 como resultado de la crisis sanitaria, y la reducción de la actividad productiva y de los flujos procedentes del exterior (remesas familiares, turismo y exportaciones, principalmente). Segundo, la merma de los ingresos tributarios esperados; y tercero, por el aumento de los gastos totales ejecutados, particularmente con el fin de mejorar la oferta sanitaria y brindar asistencia a personas, hogares y empresas.

En cuanto al crecimiento económico, de acuerdo con la última información suministrada por las autoridades monetarias, Centroamérica experimentará una caída promedio del 6.9% del PIB, respecto a las estimaciones de crecimiento consideradas en los diferentes proyectos de presupuesto que estuvieron vigentes hasta inicios del mes de marzo de 2020. De acuerdo con las estimaciones, El Salvador es el país de la región que observará un impacto más significativo en la reducción del producto interno bruto pues, conforme los datos de sus autoridades monetarias, reportará una disminución promedio de la actividad económica del 7.5%, luego del 2.5% previsto al inicio del presente período, lo que significa una pérdida del 10.0% en la producción real del país, respecto al período anterior. Le siguen: Panamá con una caída del producto interno bruto de 7.2%, Honduras del 6.9%, Guatemala y Costa Rica con el 6.1%, y Nicaragua con el 5.0%; sin embargo, en algunos de los países, especialmente en Nicaragua,

las autoridades han sido muy conservadoras, e incluso opacas en el suministro de información y los mecanismos utilizados para la estimación del impacto económico esperado por la pandemia, por lo que los resultados reales pueden ubicarse muy por debajo de lo actualmente considerado.

Gráfica 1. Centroamérica: pérdida en el crecimiento económico en 2020. Comparación de cifras estimadas por las autoridades de cada país, al inicio de 2020 y actuales.



Fuente: Icefi a partir de datos oficiales

Asimismo, la pérdida en materia recaudatoria que experimentan los Estados centroamericanos, se debe en gran medida a la reducción de los precios internacionales del petróleo –que han disminuido los precios internos de los combustibles–; a la contracción del consumo derivada de la reducción de los flujos de remesas internacionales; por las medidas de confinamiento implementadas, y en algunos países, especialmente Guatemala y Panamá, por la debilidad estructural de las administraciones tributarias. Además de los aspectos previamente descritos, es importante comentar que el flujo de recursos tributarios ha sido irregular en la región, debido a que varios gobiernos han implementado prórrogas, amnistías fiscales y moratorias en el pago de impuestos que, en algunos casos, trascienden hasta 2021. Bajo este escenario, el Icefi estima que, en promedio, Centroamérica perderá en 2020 alrededor del 0.7% del PIB en la recaudación de impuestos, unos USD 1,850.0 millones aproximadamente, por lo que cerrará 2020 con una carga tributaria media del 13.2%, luego del 13.9% registrado en 2019.

Conforme la estimación, el país que reportará una mayor contracción en la recaudación es El Salvador, considerándose una merma de alrededor del 1.1% del PIB respecto a lo originalmente considerado en el presupuesto, seguido de Honduras, Costa Rica y Panamá que dejarían de percibir 1.0%, 0.7% y 0.7% del PIB, respectivamente. Nuevamente, el país que aparentemente tendrá menor impacto en la recaudación es Nicaragua, país que desde 2018 se encuentra en una profunda crisis económica y por los ajustes en las bases de cálculo del IVA y de otros impuestos, que han implementado las autoridades en 2020.

Finalmente, en los gastos totales de los Estados centroamericanos se estima que se experimentará un aumento medio del 3.3% del PIB –aproximadamente unos USD9,000.0 millones–, pasando de equivaler el 18.5% reportado en 2019, a un 21.7% del PIB al cierre de 2020. El país que experimentará un mayor incremento en los niveles de gasto será El Salvador, con 6.5% del PIB, seguido de Panamá con 6.4% y Honduras con 3.2% del PIB. En el caso de Guatemala el incremento equivale al 2.5% del PIB. Los países que reportarán un menor crecimiento del gasto público, de tan solo 0.5% del PIB, serán Costa Rica y Nicaragua, el primer influenciado por un esfuerzo de sostenibilidad de la deuda, que incluso ha guiado a la contraproducente contracción del gasto en salarios, mientras el segundo ni siquiera impulsó medidas adicionales para atender la pandemia.

Tabla 1. Centroamérica: variación en la situación de los principales indicadores fiscales de los países de la región en 2020, como consecuencia de la atención parcial a los problemas sociales derivados de la pandemia del Covid-19. Cifras en porcentajes del PIB.

Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Ingresos tributarios</b>						
Presupuesto	13.3%	18.2%	10.4%	16.8%	17.2%	7.7%
Estimación de cierre	12.6%	17.1%	9.8%	15.8%	17.0%	7.0%
Pérdida esperada	-0.7%	-1.1%	-0.5%	-1.0%	-0.2%	-0.7%
<b>Gastos totales</b>						
Presupuesto	22.1%	22.1%	13.8%	18.4%	18.9%	15.5%
Estimación de cierre	22.6%	28.6%	16.3%	21.6%	19.4%	22.0%
Aumento esperado	0.5%	6.5%	2.5%	3.2%	0.5%	6.4%
<b>Déficit fiscal</b>						
Presupuesto	-7.9%	-1.9%	-2.6%	-2.0%	0.0%	-3.1%
Estimación de cierre	-8.3%	-11.9%	-5.8%	-6.4%	-0.8%	-6.2%
Aumento esperado	-0.4%	-10.0%	-3.3%	-4.4%	-0.9%	-3.1%
<b>Deuda pública</b>						
Presupuesto	62.8%	71.1%	27.3%	51.2%	35.9%	46.8%

Estimación de cierre	67.2%	92.1%	31.7%	56.7%	38.0%	56.2%
Aumento esperado	4.5%	21.0%	4.4%	5.6%	2.0%	9.3%
PIB en millones de USD	61,582.1	25,841.4	76,227.2	24,979.8	11,934.2	66,132.8
PIB en moneda nacional (en millones)	36,025,500.0	25,841.4	589,236.0	619,498.5	414,713.6	66,132.8

Fuente: Icefi con base a datos oficiales

## 2. Análisis de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda

Los tres fenómenos antes descritos producirán un incremento del déficit fiscal medio de la región, en 2020, del 3.7% del PIB, pasando del 2.9% previsto en los proyectos de presupuesto al 6.6% estimado para el cierre de 2020. El país que experimentará un mayor nivel de déficit fiscal al cierre de 2020 será El Salvador con un estimado del 11.9% del PIB, seguido de Costa Rica (8.3%), Honduras (6.4%), Panamá (6.2%), Guatemala (5.8%) y Nicaragua (0.8%).

Para efectos de comprender la vulnerabilidad de los Estados centroamericanos a los niveles de la deuda actuales, inicialmente debe recordarse que los países de la región incluyen naciones de ingreso bajo, y naciones de las llamadas emergentes con acceso a los mercados financieros. De esa forma, las naciones de bajo ingreso, conforme los estándares del FMI dados a conocer en julio de 2018, sugieren que una economía es vulnerable cuando su nivel de deuda sobrepasa el 35.0% del PIB si es un Estado con políticas débiles; 55.0% del PIB cuando se trata de Estados con políticas intermedias y del 70.0% del PIB, si se refiere a Estados con políticas fuertes. De acuerdo a la clasificación del Banco Mundial y las prácticas del FMI, corresponden a este estrato: Honduras y Nicaragua.

Por su parte, el resto de naciones centroamericanas corresponden a las llamadas economías emergentes con acceso a los mercados financieros, por lo que no existen parámetros máximos establecidos, sino solo valores guía que sugieren la necesidad de una evaluación mayor. De esa forma, y conforme el FMI, los cálculos actuales sugieren que el nivel prudente de la deuda pública respecto del PIB, no debiera exceder el 50.0% del PIB, con la advertencia que resulta necesario un mayor análisis fiscal y macroeconómico, en donde se estudie además del monto, la capacidad de pago y la tendencia de la deuda.

Atendiendo a lo expuesto, se observa que Honduras, se encuentra dentro del rango estadístico del techo máximo para economías de bajos ingresos con políticas medias, mientras que Nicaragua está relativamente dentro del límite estadístico para economías con políticas débiles, por lo que el manejo de la deuda pareciera ocasionar un riesgo moderado. Por su parte,

y atendiendo a las recomendaciones del FMI, puede observarse que el resto de economías consideradas como emergentes y con acceso a los mercados financieros, con la excepción de Guatemala, han excedido el nivel de deuda respecto del PIB, considerado como prudente, haciendo necesaria una reevaluación con mayor nivel de profundidad de su situación macroeconómica y fiscal. Asimismo, a primera vista parece que El Salvador y Costa Rica, por su trayectoria, podrían presentar un riesgo alto. Sobre este particular, Icefi estima que El Salvador concluirá 2020 con una deuda cercana al 92.1% del PIB, seguido de Costa Rica, con 67.2% del PIB y Panamá, con 56.2% del PIB.

Por su parte, el indicador primario de liquidez propuesto por el FMI para los países de ingresos bajos (relación de la deuda pública con respecto a la recaudación) y que muestra en primera instancia la capacidad de pago, es sobrepasado por todos los países, con la excepción de Nicaragua, que no alcanza el 250.0% recomendado por las autoridades financieras internacionales<sup>1</sup>. En este indicador, la situación más dramática la tendría Panamá que, sin incorporar los ingresos derivados del Canal, estaría presentando una deuda equivalente al 802.4% de los ingresos tributarios; lo seguirían El Salvador y Costa Rica que mostrarían, respectivamente, 538.8% y 532.0%. En el caso de la deuda pública de Nicaragua, debido a la opacidad regular sobre las cifras fiscales de este país, esta no incorpora obligaciones al margen de los resultados fiscales normales, dentro de las que destaca la adquirida por Albanisa, y que podría con el tiempo convertirse en significativas deudas contingentes. Con relación al indicador de los intereses con respecto a los ingresos totales del presupuesto, se muestra que el mayor impacto lo tienen Costa Rica, El Salvador y Honduras, que destinan el 35.8%, 24.9% y 18.8% de su presupuesto para pagar solamente los intereses de la deuda.

Respecto a los indicadores de sostenibilidad, que plantean la existencia de condiciones en las cuales la trayectoria de la deuda es pagable, a partir del comportamiento de las finanzas públicas, además de sugerir el monto necesario del ajuste para mantener las finanzas públicas equilibradas, los cálculos de los indicadores de brecha fiscal con respecto al crecimiento económico y Talvi-Végh, demuestran con claridad la existencia de insostenibilidad de la deuda en Centroamérica con los resultados fiscales esperados de 2020.

El indicador de brecha fiscal con respecto al crecimiento económico sugiere también que, para mantener los resultados fiscales esperados en 2021, dado el nivel de deuda que será acumulada al final de 2020, deberá realizarse un ajuste fiscal a fin de evitar que la deuda continúe creciendo. Si los Gobiernos tuvieran resultados de recaudación y niveles de gasto en 2021, similares a los observados en 2020, y atendiendo a los niveles de deuda acumulada en 2020 y de crecimiento económico esperado para el siguiente año, se estima que Costa Rica tendría

---

<sup>1</sup> No existe evidencia de límites sugeridos por el FMI para economías emergentes con acceso a los mercados financieros, por lo que se utiliza el límite sugerido para los países de bajo ingreso.

que realizar un ajuste fiscal del 7.9% del PIB, seguido de Honduras con 6.8%, El Salvador con 5.9%, Guatemala con 5.8% y Panamá con 5.6% del PIB. El país que tendría que realizar menor esfuerzo fiscal es Nicaragua con 0.8% del PIB. Por supuesto que este nivel de ajuste fiscal en 2021, para que no crezca el saldo de la deuda, dependerá tanto de los presupuestos que plantearán los gobiernos próximamente, como de la actividad económica del próximo año y por supuesto del plazo en el que las autoridades fiscales planteen alcanzar la sostenibilidad fiscal.

Tabla 2. Centroamérica: indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad fiscal, estimación 2020.

Tipo de Indicador Vulnerabilidad	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Deuda / PIB	67.2%	92.1%	31.7%	56.7%	38.0%	56.2%
Deuda / Recaudación	532.0%	538.8%	322.5%	359.9%	222.9%	802.4%
Intereses / Ingresos totales	35.8%	24.9%	15.5%	18.8%	6.1%	14.5%
Intereses / PIB	5.1%	4.5%	1.6%	3.2%	1.1%	2.3%
<b>Sostenibilidad</b>						
Brecha fiscal / crecimiento económico	-7.9%	-5.9%	-5.8%	-6.8%	-0.8%	-5.6%
Talvi-Végh	3.2%	8.7%	5.9%	6.5%	0.8%	3.9%

Fuente: Icefi con datos oficiales

### 3. Icefi advierte la necesidad de un renovado Acuerdo fiscal

De acuerdo con el Icefi, los resultados fiscales esperados en 2020, influenciados por la atención que los gobiernos de la región han dado a los efectos económicos y sociales de la pandemia del Covid-19, en primer lugar evidencian la fragilidad de las finanzas públicas de la región ante eventos no planificados, la imposibilidad efectiva de los Estados para alcanzar sostenibilidad fiscal ante crecientes niveles de deuda, pero sobre todo ponen en riesgo la factibilidad de los Estados para atender las necesidades de la sociedad para continuar mitigando, en el mediano plazo, los efectos adversos de la pandemia y, sin cambios estructurales, pone en serias dificultades la atención exitosa de los compromisos derivados de la Agenda ODS 2030.

La dificultad política para llegar a un acuerdo fiscal en los Estados centroamericanos, con las finanzas públicas tan débiles con las que cerrará el 2020, podría llevar a la toma de decisiones erróneas tales como subidas rápidas de impuestos al consumidor, que afectarán a los más pobres y aumentarán la pobreza; y disminuciones de gasto e inversión pública que limitarán la cobertura y calidad de servicios públicos reduciendo las posibilidades de protección y asistencia

social de las mayorías y afectando el potencial fomento de condiciones para una mayor y más sostenida actividad económica y más empleo en todos los territorios, acentuando la pérdida de la gobernabilidad democrática.

La situación fiscal actual obliga a los Estados de Centroamérica a avanzar hacia acuerdos fiscales integrales que transformen estructuralmente esta política y la doten tanto de sostenibilidad como de suficiencia, progresividad y legitimidad. Por el lado de los ingresos públicos, se debe avanzar con planes efectivos de aumento en la recaudación tributaria, asociados a la inclusión de tramos al ISR de trabajadores en relación de dependencia con ingresos mayores de USD50,000.0 anuales y a las actividades lucrativas con ganancias superiores a los USD2,000,000.0; un plan para el combate efectivo de la evasión fiscal, la defraudación aduanera y la eliminación inmediata de gastos tributarios subjetivos y sin suficiente impacto social. Por el lado del gasto, se debe alentar la planificación basada en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, poniendo especial atención en la salud, la lucha contra la pobreza, la seguridad alimentaria, la igualdad y la atención a las niñas, niños y adolescentes. En transparencia, se debe avanzar hacia una rendición de cuentas oportuna, que cierre los caminos a la corrupción y al manejo abusivo de los fondos públicos.

Con respecto a la deuda pública contraída y esperada al cierre de 2020, el Icefí recomienda que todos los gobiernos realicen inicialmente una evaluación sobre la pertinencia de la contratación de obligaciones con los sectores bancario y privado, nacional e internacional, especialmente en los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, avanzando hacia la negociación con organismos multilaterales, para realizar una transformación de deuda, actualmente cara a una composición con intereses más bajos y a más largo plazo. Además, resulta pertinente que, a partir de la fecha, previo a la contratación de la deuda, los Estados atiendan las evaluaciones financieras, de beneficio-coste y de sostenibilidad que la teoría sugiere para que las naciones adquieran compromisos que pueden afectar la capacidad de pago de las generaciones futuras, y que resultan indispensables, para garantizar que los beneficios que se obtendrán serán mayores al coste social y económico de la deuda. Finalmente, el Icefí recomienda, además de la reingeniería planteada para los gastos y los ingresos fiscales, arriba indicados, una negociación colectiva, como región, con los organismos internacionales para obtener el apoyo financiero necesario para la transformación de la deuda en obligaciones blandas y de largo plazo, buscando de ser posible, la condonación parcial de las mismas, en el entendido que al concierto de naciones le interesa que la región refuerce y garantice sus instituciones democráticas al tiempo en que logra el cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible.

Para el Icefí, los acuerdos fiscales que todos los Estados centroamericanos deben lograr requieren de una cuota amplia de madurez entre las diferentes fuerzas políticas de la sociedad, teniendo como punto de partida el cumplimiento de lo que mandan las constituciones de Centroamérica, es decir, la búsqueda del bien común. Centroamérica tiene una oportunidad de

salir de esta crisis con más desarrollo, pero este camino pasa por alcanzar nuevos pactos fiscales que solo pueden afianzarse sobre principios democráticos compartidos y respetados por todos los miembros de la sociedad.



El Icefi determinó, a partir de la estimación de los resultados fiscales de cierre para cada uno de los países de la región, que los efectos de la pandemia del Covid-19 sobre el funcionamiento de los Estados centroamericanos, incluyen un aumento en el gasto público y una reducción en la recaudación tributaria, lo que redundará en mayor utilización de deuda y, en algunos países, problemas de sostenibilidad fiscal en el corto plazo.

Con el apoyo de

