
Guatemala: los desafíos fiscales del nuevo gobierno

Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas a marzo de 2012

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Mayo de 2012



Contenido

Presentación.....	6
Siglas y Acrónimos.....	1
I. Introducción.....	3
II. Desenredando los mensajes equívocos de 2011	5
2.1. La carga tributaria mejoró en 2011, pero con problemas de sostenibilidad.....	5
2.2. Como porcentaje del PIB, el gasto en 2011 sostuvo el nivel de 2010.....	7
2.3. Más ingresos y gasto invariante como porcentaje del PIB permitieron reducir el déficit fiscal en 2011.....	9
III. Reforma Tributaria: para 2013 en adelante, y muy poco para 2012.....	12
3.1. Resumen del contenido de la reforma	12
3.2. El impacto general de las leyes antievasión II y de Actualización Tributaria.....	14
3.3. Estimaciones de ingresos tributarios para 2012: influencia de aspectos favorables y desfavorables	16
3.4. El peligro: impugnación de la reforma y más privilegios fiscales	22
IV. Gasto público en 2012: desplome alarmante de la inversión pública.....	24
4.1. Corrección en 2012 del registro contable del gasto público: los gastos de mantenimiento pasan del gasto de capital al gasto corriente.....	25
4.2. Análisis del gasto en 2012: aún después de corregir las cifras, la caída en la inversión real directa es alarmante	27
V. Déficit fiscal y endeudamiento público en 2012.....	37
5.1. La corrección en el registro contable del gasto implica deterioro en el balance en cuenta corriente.....	37
5.2. La deuda bonificada como principal fuente de financiamiento para cubrir el déficit fiscal en 2012.....	39
VI. Transparencia fiscal: una agenda sin ímpetu político	42
6.1. El “acuerdo voluntario” con las empresas mineras: opacidad flagrante	42
6.2. Retrocesos en el esfuerzo por transparentar el gasto ejecutado por los fideicomisos	44
6.3. Más opacidad en las compras y contrataciones estatales: la crisis en los ministerios de salud y agricultura.....	45
6.4. La propuesta legislativa del gobierno: poco entusiasmo oficial o agotamiento del “combustible” parlamentario.....	47
VII. Conclusiones.....	49
Anexo	55

Presentación

Con motivo de su programa de sensibilización sobre temas fiscales durante el proceso electoral de 2011, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) elaboró el documento “Guatemala: condicionantes financieros para la transición política 2011 - 2012, diagnóstico de la situación de las finanzas públicas a junio de 2011”. En este documento el Icefi informó con respaldo técnico y documental el desplome de la carga tributaria producto de la Gran Recesión de 2009, el endeudamiento público como recurso de emergencia durante la crisis y las perspectivas fiscales para el nuevo gobierno.

Este documento despertó el interés de numerosos y diversos sectores en Guatemala, los cuales manifestaron haber encontrado de gran utilidad una lectura independiente de las cifras del sector fiscal. Con la intención de atender este interés, el Icefi decidió repetir el ejercicio de diagnosticar la situación de las finanzas públicas, produciendo y publicando un informe semestral.

El presente es el segundo diagnóstico sobre la situación de las finanzas públicas, el cual el Icefi tenía originalmente previsto publicar al inicio de 2012. Sin embargo, luego del cambio de las autoridades de gobierno, el Ejecutivo presentó varias iniciativas de ley al Congreso de la República, relevantes para la política fiscal. En enero el Ejecutivo impulsó la aprobación de la ley antievasión II y la aprobación de la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social. En febrero, presentó la Ley de Actualización Tributaria, la cual luego de una rápida operación política, fue aprobada por el Congreso de la República ese mismo mes. Finalmente, al inicio de marzo el Ejecutivo presentó dos iniciativas de ley conteniendo 11 propuestas legislativas orientadas a mejorar la transparencia fiscal y la calidad del gasto público, así como el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado responsable de estos esfuerzos.

Ante la magnitud y envergadura de la agenda legislativa de interés fiscal impulsada en el primer trimestre de 2012, el Icefi decidió postergar la elaboración de su diagnóstico de la situación de las finanzas públicas hasta abril, con la intención de publicarlo en mayo. En esta decisión, el Icefi esperó la evolución de los acontecimientos y de esta forma incorporar a su análisis los datos y toda la información disponible a marzo de 2012.

De esta forma, el presente diagnóstico de la situación de las finanzas públicas, presenta el análisis de los resultados de las principales variables fiscales en 2011, y de las perspectivas para 2012, incluyendo lo acontecido en el primer trimestre. Este análisis revela que pasada la etapa inicial de la administración de Pérez Molina, existen grandes desafíos de política fiscal, por lo que el gobierno debe enfocarse en resolverlos como la única forma de enfrentar con responsabilidad las complejidades y dificultades de la grave problemática socioeconómica de Guatemala.

Siglas y Acrónimos

Banco de Guatemala	BANGUAT
Cámara de Industria de Guatemala	CIG
Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras	CACIF
Corte de Constitucionalidad	CC
Derechos Arancelarios a la Importación	DAI
Dirección General de Caminos	DGC
Gran Alianza Nacional	GANA
Gremial de Industrias Extractivas	GREMIEXT
Grupo Promotor del Diálogo Fiscal	GPDF
Impuesto al Valor Agregado	IVA
Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres	IPRIMA
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos	ISCV
Impuesto Sobre la Renta	ISR
Impuesto Sobre la Renta	ISR
Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales	Icefi
Libertad Democrática Renovada	LIDER
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	MAGA
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	MICIVI
Ministerio de Energía y Minas	MEM
Ministerio de Finanzas Públicas	MinFin
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	MSPAS
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Partido Patriota	PP
Producto Interno Bruto	PIB
Sistema de Contabilidad Integrada	SICOIN
Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala	GUATECOMPRAS
Superintendencia de Administración Tributaria	SAT
Unidad Nacional de la Esperanza	UNE
Unidad/Fondo de Conservación Vial	COVIAL

I. Introducción

La contienda política previa a las elecciones generales de 2011 influyó prácticamente todos los ámbitos sociales y económicos en Guatemala. La confrontación política electoral se reflejó en la actividad parlamentaria, principalmente porque desde 2010 la agenda legislativa sufrió un boicot de la oposición mediante el abuso del carácter prioritario de las interpelaciones a los ministros de Estado.

En 2010 y 2011 esta táctica tuvo entre sus objetivos impedir la aprobación de varias iniciativas de ley, incluyendo la denominada “ley antievasión II”¹ y 10 préstamos externos, estos últimos incluidos en el presupuesto de 2011 pero pendientes de aprobación. Sin embargo, luego de conocer el fallo de la Corte de Constitucionalidad (CC) que dejó fuera de la contienda electoral a la ex primera dama de la nación², la oposición cesó el boicot.

Luego de la segunda vuelta electoral realizada el 6 de noviembre de 2011, el Congreso registró una actividad parlamentaria intensa. Si el boicot a la agenda legislativa fue la constante durante la contienda electoral de 2011, su desbloqueo es uno de los factores que caracterizó la coyuntura del cambio de autoridades en las primeras semanas de 2012.

Casi inmediatamente después de conocer la victoria en segunda vuelta, el Partido Patriota (PP) operó políticamente con éxito en el Congreso logrando la aprobación del presupuesto para 2012, asegurando las asignaciones de gasto para el primer año de su gestión. Con este resultado, aún antes de asumir el poder, el PP demostraba de manera temprana que uno de sus primeros objetivos estratégicos era lograr el control del Organismo Legislativo.

Por otro lado, al final de 2011 la ex oficialista Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) se desmoronó de una manera inusualmente rápida, incluso más aceleradamente de lo usual en el agudo y crónicamente débil sistema de partidos políticos de Guatemala. Este desmoronamiento de la UNE alcanzó su punto crítico en enero de 2012 con una fuga masiva de diputados, pasando de 31 electos a solamente 11, alimentando las bancadas parlamentarias tanto de oposición como las que integraron una plataforma temporalmente afín al oficialismo.

¹ Una versión reducida y mutilada de la propuesta de reforma fiscal integral presentada en 2008 por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF, la última comisión del pacto fiscal que funcionó en Guatemala), la cual gozó del reconocimiento de varios y diversos sectores por su calidad técnica y enfoque integral. La ley antievasión II suprimía de la propuesta original todas las medidas de política tributaria como incremento de tasas, dejando solamente las propuestas de fortalecimiento de la administración tributaria, combate a la evasión y el contrabando.

² Cuya candidatura impulsaba la coalición oficialista integrada por los partidos políticos Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), y Gran Alianza Nacional (GANAN).

Con esto, el PP alcanzó su objetivo de lograr control del Legislativo. Paralelamente, a pocos días de ganar la presidencia de la República, el PP inició también acercamientos con el sector privado empresarial³ para preparar el camino hacia la aprobación de una reforma tributaria. Para este propósito, el PP tomó la decisión política de retomar la Propuesta de Modernización Fiscal del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), presentada al inicio de 2008. En este escenario es que el nuevo gobierno tuvo éxito en la aprobación de varias leyes de interés en su agenda, destacando en el ámbito fiscal la ley anti-evasión II, la creación del Ministerio de Desarrollo Social⁴, y la Ley de Actualización Tributaria.

Con la intención de frenar el control del PP sobre el Congreso, el opositor partido Libertad Democrática Renovada (LIDER)⁵ ahora recurre a las interpelaciones como herramienta para boicotear la agenda legislativa. En este escenario, el PP ahora en el gobierno sufre el mismo bloqueo parlamentario que aplicó desde la oposición, surgiendo la incertidumbre sobre la posibilidad de continuar avanzando en su agenda legislativa. En particular, este boicot pone en peligro los paquetes legislativos que el Ejecutivo presentó al Congreso en materia de transparencia fiscal y calidad del gasto público, o el que ha anunciado que presentará en materia de competitividad y crecimiento económico.

La reforma tributaria aprobada logró cambios profundos en el impuesto sobre la renta (ISR), y fortaleció significativamente las facultades de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Sin embargo, el financiamiento del gasto presupuestado para 2012 ya incluye el efecto de la reforma (de hecho, sobreestimado), por lo que no se justifica ampliación alguna como resultado de la aprobación de la reforma. Adicionalmente, al igual que en el último año del gobierno anterior, el presupuesto de 2012 incluyó préstamos externos, cuya aprobación aún pendiente en el Congreso, es incierta ante el bloqueo parlamentario que ejerce el partido LIDER.

El presupuesto de 2012, además de sobreestimar el efecto de la reforma tributaria y otros ingresos (principalmente donaciones), contiene asignaciones de gasto para la inversión real directa significativamente menores a las de los años anteriores. Esta severa reducción merece un análisis detenido, especialmente porque es el resultado de una combinación de factores, incluyendo una corrección importante en el registro contable del gasto de capital. En cualquier caso, estos aspectos técnicos y el bajo nivel de ejecución durante el primer trimestre de 2012 hacen prever que el PP tiene espacio suficiente para reordenar su presupuesto, y con ello posiblemente eludir el boicot a la agenda legislativa que mantiene la oposición política representada en el Congreso.

³ Aglutinado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF).

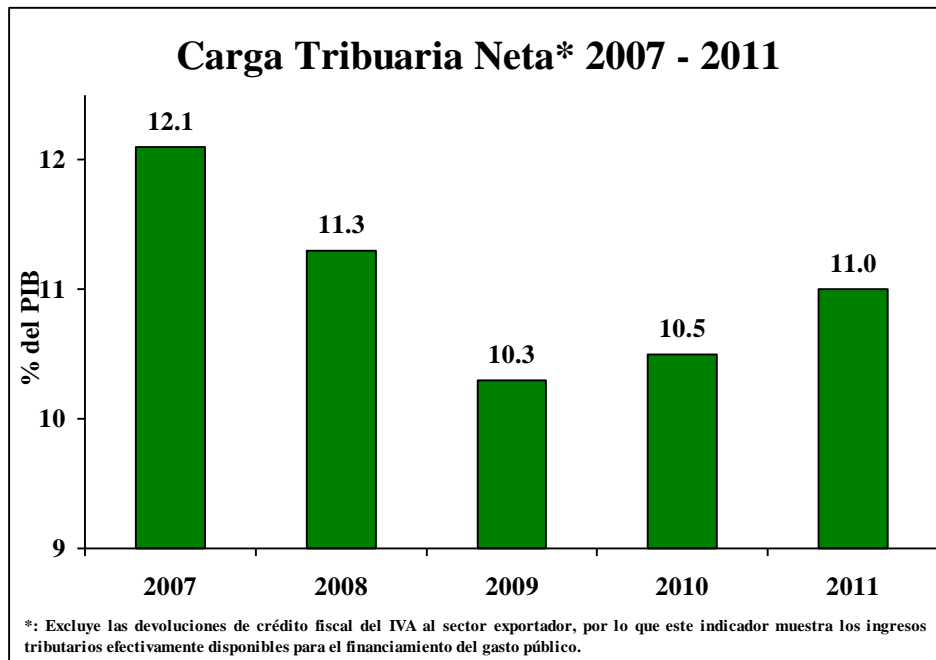
⁴ Institución estatal mediante la cual se institucionalizan los programas de protección social. En particular, será el responsable del programa de transferencias monetarias en efectivo “Mi Familia Progresá”, el logro insignia de la administración Colom.

⁵ Fuerza política disidente de la oficialista UNE, formada al inicio de 2009 y que impulsó la candidatura de Manuel Baldizón, quien ocupó el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2011.

II. Desenredando los mensajes equívocos de 2011

2.1. La carga tributaria mejoró en 2011, pero con problemas de sostenibilidad

En 2011 los ingresos totales de la Administración Central ascendieron a 11.8% del producto interno bruto (PIB), 0.5% sobre lo percibido en 2010⁶. Puesto que en 2011 los ingresos no tributarios permanecieron invariantes como porcentaje del PIB (0.8%), la totalidad de la mejora en los ingresos está determinada por un incremento en la carga tributaria, la cual pasó del 10.3% en 2009, al 10.5% en 2010 y finalmente al 11.0% en 2011.



Las mejoras consecutivas en la carga tributaria desde 2009 no han sido resultado de una reforma tributaria u otra medida de política orientadas al fortalecimiento de los ingresos del Estado. Los siguientes son los principales factores que explican cómo en ausencia de una reforma tributaria, en 2011 la carga tributaria experimentó un incremento de 0.5 puntos porcentuales (al pasar del 10.5% en 2010 al 11.0% en 2011):

⁶ Todas las cifras mencionadas en este documento pueden encontrarse en el detalle de los cuadros de la situación financiera de la administración central contenidos en el anexo.

- Moderada recuperación económica. En 2011 las principales variables macroeconómicas mostraron mejoría, estimulando el consumo e incrementando las utilidades de las empresas, entre otros elementos de la actividad económica, explicando un incremento en la carga tributaria de alrededor de 0.1 puntos porcentuales reflejados principalmente en el impuesto sobre la renta (ISR).
- La recuperación del comercio exterior, especialmente considerando la alta dependencia que la carga tributaria guatemalteca tiene de los impuestos que se calculan con base a las importaciones⁷. En 2011 el valor FOB de las importaciones (*free on board*, valor excluyendo los costos de seguro y flete), creció 22.5%, muy por arriba del 10.0% al que creció el PIB nominal, lo cual explica un incremento en la carga tributaria de alrededor de 0.15 puntos porcentuales⁸.
- Ingresos adicionales derivados de la amnistía fiscal aprobada por el Organismo Ejecutivo en febrero de 2011⁹. Aunque no es posible establecer con precisión los ingresos adicionales que esta amnistía fiscal pudo haber generado durante su vigencia en 2011, se estima que puede explicar un incremento en la carga tributaria en torno a 0.16 puntos porcentuales, concentrado principalmente en el ISR y el impuesto al valor agregado (IVA) doméstico.
- Incremento de 0.1% del PIB respecto a lo recaudado en 2010 por regalías petroleras y la producción compartida de hidrocarburos. Los ingresos por estos rubros registrados en 2011 por el Ministerio de Energía y Minas (MEM)¹⁰ son comparables a los de 2008,

⁷ Véase la discusión y las cifras para cada uno de los países de Centroamérica que se incluyó en las páginas 11, 12 y 13 del diagnóstico de las finanzas públicas a junio de 2011, “Guatemala: condicionantes financieros para la transición política 2011 y 2012”, disponible en línea en: <http://www.icefi.org/categories/16?clas=5&detail=240>. También puede consultarse el Segundo Informe de Política Fiscal en América Central, recientemente publicado por el Icefi (en línea en <http://www.icefi.org/categories/publicaciones?clas=1&detail=256>), en el cual se reporta que la suma de la recaudación del impuesto al valor agregado o de transacciones de bienes muebles sobre importaciones, derechos arancelarios a la importación e impuestos sobre combustibles, representaron durante el periodo 2007-2010 los siguientes porcentajes de la recaudación tributaria total: 46% en Nicaragua, 43% en Guatemala, 38% en El Salvador, 30% en Costa Rica y Panamá, y 28% en Honduras (para Honduras el Icefi reporta la recaudación de los impuestos cobrados en las aduanas).

⁸ Considerando el significativo peso de la recaudación aduanera en la carga tributaria, si el valor de las importaciones crece más dinámica o aceleradamente que el PIB, la recaudación aduanera genera un crecimiento en la carga tributaria. Si por el contrario, el valor de las importaciones crece menos aceleradamente o cae más drásticamente que el PIB (como ocurrió durante la Gran Recesión de 2009), la recaudación aduanera genera una caída en la carga tributaria.

⁹ Mediante el Acuerdo Gubernativo No. 46-2011, exoneró parcial y temporalmente multas y recargos tributarios por actos u omisiones de carácter administrativo incurridos hasta el 31 de diciembre de 2010. La amnistía permaneció vigente durante el periodo comprendido entre el 23 de febrero de 2011 y el 31 de agosto de 2011.

¹⁰ El MEM es la entidad que realiza la estimación presupuestaria y el registro contable de los ingresos por regalías petroleras e hidrocarburos compartibles. Las bases técnicas para esta estimación son proyecciones para los precios internacionales y el volumen de producción, las cuales usualmente tienen un alto grado de

ambos años en los que se registraron incrementos en los precios internacionales del petróleo.

Al analizar estos factores, es claro que todos tuvieron un carácter coyuntural, con lo cual la recaudación adicional que generaron en 2011 no se replicará en 2012 o años posteriores. En particular, si bien es cierto que la amnistía fiscal funcionó como una medida pragmática que generó algunos recursos adicionales en 2011, fue a un costo elevadísimo en términos de equidad y justicia tributaria. Esta amnistía constituyó un desestímulo indeseable para los contribuyentes que cumplen correcta y puntualmente sus obligaciones tributarias, y por otro lado estimuló el incumplimiento ante el convencimiento que es sólo cuestión de tiempo para que el gobierno decida volver a aprobar una nueva amnistía fiscal.¹¹

El incremento en la carga tributaria registrado en 2011 fue un elemento crítico para lograr sostener en ese año el gasto público como porcentaje del PIB, y con ello se logró reducir el déficit fiscal justamente en el mismo monto que creció la carga tributaria (0.5% del PIB). Sin embargo, por la naturaleza no recurrente de los factores que explican el incremento en la carga tributaria, el escenario fiscal de 2011 sin ajuste alguno no puede usarse como base para proyectar el de 2012.

2.2. Como porcentaje del PIB, el gasto en 2011 sostuvo el nivel de 2010

Los gastos totales ejecutados por la Administración Central en 2011 fueron de 14.7% del PIB, ligeramente sobre el 14.6% del PIB registrado en 2010. Esta casi invariabilidad como porcentaje del PIB se observa también en el detalle por rubros. El gasto corriente en 2011 fue 10.6% del PIB, ligeramente superior al 10.4% del PIB de 2010, mientras que el gasto de capital en 2011 fue 4.0% del PIB, ligeramente inferior al 4.1% del PIB de 2010.

Dentro de los rubros de gasto corriente, el total de los intereses de la deuda pública también permaneció constante como porcentaje del PIB (1.5% del PIB en 2010 y 2011). Sin embargo, hubo cambio en términos del origen de la deuda, con crecimiento en los intereses de la deuda interna y reducción en los intereses de la deuda externa. Los intereses pagados por el endeudamiento interno pasaron de 0.8% del PIB en 2010 a 0.9% del PIB en 2011 (un incremento nominal de Q 593 millones). Por su parte, los intereses por el endeudamiento externo pasaron de 0.7% del PIB en 2010 a 0.6% del PIB en 2011 (una reducción nominal de Q 57.3 millones, de los cuales Q 30.0 millones en pagos de intereses de préstamos externos y Q 27.3 millones en pagos de eurobonos).

incertidumbre ya que el mercado internacional de petróleo es volátil, mientras que el nivel de producción también depende de una diversidad de factores que hacen las estimaciones difíciles y complejas.

¹¹ Que, como se verá más adelante, es justamente lo que ocurrió en 2012, aunque en circunstancias muy distintas.

Las diferencias por origen de la deuda en las variaciones interanuales de los pagos de intereses de la deuda pública reflejan en alguna medida el entorno y circunstancias políticas del Congreso de la República para la agenda legislativa de interés fiscal. Por un lado, el bloqueo político a la aprobación de préstamos externos, particularmente agudo en 2011 y al parecer reincidente en 2012, pareciera estar reflejando ya en los indicadores de la deuda. Pero en contraste, el “castigo” político que reciben los préstamos del exterior no lo recibe la deuda bonificada, creciendo aceleradamente.

Y es que en el ideario popular, los préstamos sí “suenan” a deuda pública, y como tal se les percibe perniciosos y como una irresponsabilidad gubernamental que atenta contra la economía.¹² La oposición parlamentaria a la aprobación de préstamos externos reditúa esta percepción bien arraigada en Guatemala, por lo que es parte del “espectáculo” político con acalorados debates y gran cobertura de los medios de comunicación. Pero por otro lado, ese mismo ideario popular no conoce o entiende que los bonos del tesoro son también una fuente de endeudamiento, y ciertamente cuando son negociados y colocados en el mercado doméstico de capitales, tienen mayor potencial de efectos negativos en la economía nacional. Incluso, la banca local guarda silencio ante las jugosas ganancias que para el sector financiero está significando el incremento en la deuda bonificada interna.

En cuanto al gasto de capital, las cifras oficiales muestran que inversión real directa permaneció invariante como porcentaje del PIB en 1.8% (con un incremento en términos nominales de Q 666.6 millones). Sin embargo, es importante advertir que estas cifras pueden reflejar una visión distorsionada de la situación real de la inversión pública en infraestructura. A partir de 2011 el Ministerio de Finanzas Públicas (MinFin) empezó a aplicar correcciones al registro del gasto público, especialmente en el registro de la inversión real directa. Estas correcciones se concentran en registrar como gasto corriente (especialmente en rubros de adquisición de bienes o contratación de servicios), gasto relacionado con el mantenimiento de obras de infraestructura, que hasta 2011 se ha venido registrando en rubros de inversión real directa.

En secciones posteriores de este documento no sólo se analizan con más detalles estas correcciones en el registro de la inversión pública, sino que además se ofrecen cifras ajustadas para el periodo 2010 – 2012, las cuales permiten comparaciones técnicamente consistentes y mejor sustentadas. Se adelanta acá que esta presentación ajustada de las cifras no altera el análisis presentado (no cambia el total del gasto, ni el monto de los intereses), pero sí evidencia que la inversión real directa en 2011 fue 0.1% del PIB mayor que la de 2010 (un incremento nominal de Q 966.6 millones).

¹² La aversión de los guatemaltecos a la deuda pública se refleja en varias encuestas o sondeos de opinión. Incluso, muchos guatemaltecos creen que el financiamiento del gasto público con deuda pública es muchas veces mayor que el financiamiento con impuestos. Las personas encuestadas o cuestionadas al respecto luego muestran gran sorpresa o desconfianza de la autenticidad de las cifras cuando ven que los datos muestran todo lo contrario: el gasto público en Guatemala se financia mayoritariamente con impuestos (69%), y no con deuda pública (23%, siendo las fuentes de financiamiento restantes los ingresos no tributarios y de capital -5%- y los recursos de caja -3%-).

Este incremento en la inversión real directa en 2011 se explica principalmente por la ejecución de obras asociadas al esfuerzo de reconstrucción luego del paso en mayo de 2010 de la tormenta tropical “Agatha”. Parte del gasto por reconstrucción fue financiado con préstamos externos¹³ y colocaciones de bonos del tesoro preautorizadas en 2010¹⁴. Otro factor que incidió en el incremento en la inversión real directa fue el evento electoral de 2011, en el cual se ejecutaron obras de infraestructura que de alguna forma apoyaron las campañas electorales de políticos compitiendo por cargos de elección popular a nivel local, principalmente diputados distritales y alcaldes municipales. Estas obras de “impacto electoral” fueron financiadas principalmente con bonos del tesoro, tanto con las colocaciones preautorizadas en 2010 como las aprobadas en el presupuesto de 2011.

2.3. Más ingresos y gasto invariante como porcentaje del PIB permitieron reducir el déficit fiscal en 2011

Como se vio en la sección anterior, en 2011 el gasto total permaneció prácticamente invariante como porcentaje del PIB respecto a 2010, lo cual sumado al incremento de 0.5% del PIB en los ingresos (véase la sección anterior), explican una reducción en el déficit fiscal, precisamente en ese 0.5% del PIB. Un resultado que a primera vista luce positivo, como una contribución a la estabilidad macroeconómica, pero que requiere un examen más cuidadoso. En particular, es necesario analizar el origen del financiamiento (interno o externo), así como los flujos entre la creación de endeudamiento nuevo y el pago de amortizaciones.

Aunque menor que el de 2010 (en 0.5% del PIB), el déficit fiscal de 2011 fue financiado de manera muy distinta que el año anterior. En 2010 el financiamiento del déficit fiscal logró cierto balance entre el origen externo e interno de los recursos, con desembolsos de préstamos externos por 2.2% del PIB¹⁵ y colocaciones netas de bonos por 1.9% del PIB (en 2010 las cuentas fiscales no reflejaron uso de recursos de caja, sino al contrario un incremento de 0.1%). En contraste, en 2011 los desembolsos de préstamos externos cayeron a 1.4% del PIB, las colocaciones netas de bonos ascendieron a 2.3% del PIB y se usaron recursos de caja por 0.5% del PIB.

¹³ Para la atención de las emergencias causadas en 2010 por la tormenta tropical “Agatha” y la erupción del Volcán Pacaya, Guatemala utilizó la facilidad de crédito *Catastrophe Risk Deferred Drawdown Option* (Cat-DDO), el instrumento del Banco Mundial específicamente destinado a apoyar a los países que sufren este tipo de eventualidades.

¹⁴ Mediante el artículo 67 del Decreto del Congreso de la República No. 54-2010, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011, el Legislativo autorizó al Ejecutivo para que mediante acuerdo gubernativo ampliara el techo del Presupuesto hasta por Q 500 millones financiados con recursos provenientes de donaciones externas, y con el saldo de los Q 1,680.0 millones de bonos de reconstrucción emitidos y colocados en 2010, pero no ejecutados en ese año. El congreso especificó además que las asignaciones de gasto de la ampliación preautorizada financiada con el saldo de los bonos de reconstrucción no ejecutados en 2010 debían destinarse a las mismas instituciones y proyectos especificados en el Decreto que autorizó la emisión y colocación de los bonos de reconstrucción.

¹⁵ Para las referencias a estas cifras, véanse los cuadros en el anexo.

Déficit fiscal y su financiamiento en 2010 y 2011

- Porcentajes del PIB -

	2010	2011
Ingresos totales	11.3	11.8
Carga tributaria	10.5	11.0
Otros ingresos	0.8	0.8
Gastos totales	14.6	14.7
Déficit fiscal	-3.3	-2.8
Financiamiento total	3.3	2.8
Externo neto	1.5	0.1
<i>Desembolsos de préstamos</i>	2.2	1.4
<i>Amortizaciones de préstamos</i>	-0.6	-0.6
<i>Amortizaciones de eurobonos</i>		-0.7
Interno neto	1.8	2.7
<i>Colocación neta de bonos</i>	1.9	2.3
<i>Caja</i>	-0.1	0.5

Fuente: Icefi, con base a datos oficiales del MinFin.

En 2011 no sólo los desembolsos de préstamos externos se redujeron (del 2.2% del PIB en 2010 a 1.4% del PIB en 2011), sino además los pagos por amortización de deuda externa fueron mucho más altos, debido principalmente a la amortización por 0.7% del PIB del Eurobono colocado en 2001¹⁶, lo cual significó un financiamiento externo neto¹⁷ de solamente 0.1% del PIB (muy por debajo del 1.5% del PIB de 2010). Por otro lado, parte de las colocaciones de bonos realizadas en 2010 (es decir, que se registraron como generación de deuda pública interna en ese año), no financiaron el gasto ejecutado en 2010 (es decir, incrementaron la caja vía un aumento de los depósitos del gobierno en el banco central), pero sí financiaron el gasto de reconstrucción ejecutado en 2011¹⁸, situación que las cuentas fiscales reflejan como un uso de caja en 2011 de 0.5% del PIB (alrededor de Q 1,650 millones).

Es decir que en 2010 el 47% del déficit fiscal se financió con recursos externos (principalmente préstamos), y el 53% con recursos internos (principalmente bonos del tesoro. En marcado contraste, en 2011 las fuentes externas sólo financiaron el 4% del déficit fiscal, mientras que casi la totalidad (96%), fue cubierto con fuentes internas (bonos del tesoro -80%-, y recursos de caja -16%-, que en realidad fueron bonos colocados en 2010).

Este análisis revela que en 2011 aunque el déficit fiscal fue menor que el de 2010, se financió principalmente con bonos del tesoro colocados en el mercado nacional de

¹⁶ US\$ 325 millones, equivalentes en 2011 a Q 2,545.2 millones.

¹⁷ Las amortizaciones de préstamos externos permanecieron invariantes (en 0.6% del PIB tanto en 2010 como en 2011).

¹⁸ Véase la nota de pie de página número 14.

capitales. Esto es un resultado desfavorable, ya que este financiamiento se negocia a tasas de interés muy superiores (es decir, es financiamiento más caro), y a plazos más cortos (es decir, a un mayor costo de oportunidad al tener que amortizar -devolver los recursos recibidos en préstamo- más pronto), que los préstamos que otorgan las instituciones financieras internacionales, especialmente la banca multilateral de desarrollo. Además, la colocación y negociación desmedida de bonos del tesoro en el mercado nacional termina desviando el crédito bancario, en el sentido que los bancos prefieren las tasas de interés altas y riesgo bajo que ofrecen los bonos del tesoro, al riesgo de financiar la inversión productiva y el consumo del sector privado¹⁹.

Este análisis también permite criticar el accionar político de la oposición²⁰ al bloquear el avance de la agenda legislativa, especialmente rechazando por un lado con alboroto y escándalo la aprobación de préstamos externos, pero por otro aprobando cada vez más gasto financiado con colocaciones domésticas de bonos del tesoro. Las cifras muestran que este accionar político tuvo éxito en 2011 al reducir los desembolsos de préstamos externos, pero en ese año se incrementó sustancialmente (55%) el financiamiento caro, al pasar el gasto financiado con bonos del tesoro de 1.8% del PIB en 2010 a 2.7% del PIB en 2011 (sumando las colocaciones netas de 2011 de 2.3% del PIB más el uso de caja de 0.5% del PIB, correspondiente a colocaciones realizadas en 2010, pero que financiaron gasto hasta 2011).

¹⁹ Fenómeno conocido en la terminología técnica como *crowding out*.

²⁰ Como se verá más adelante, en realidad cualquier oposición, ya que en 2011 el bloqueo parlamentario a la aprobación de préstamos externos lo ejerció el PP, hoy en el poder. Por su parte, el bloqueo parlamentario hoy lo ejerce el opositor partido LIDER.

III. Reforma Tributaria: para 2013 en adelante, y muy poco para 2012

Los antecedentes para una agenda de reforma tributaria en Guatemala se pueden rastrear hasta los Acuerdos de Paz de 1996²¹, el Pacto Fiscal de 2000, y el trabajo de las comisiones de seguimiento del pacto fiscal. La última de estas comisiones que funcionó fue el GPDF, cuyo mandato específico fue la preparación de una propuesta de reforma fiscal integral²². En enero de 2008, el GPDF presentó su Propuesta de Modernización Fiscal²³, la cual es integral en el sentido que planteó acciones y reformas en calidad y prioridad del gasto público, transparencia fiscal y reforma tributaria.

Pese a varios intentos durante la administración del presidente Colom (2008-2011), el Ejecutivo no logró que el Congreso de la República aprobara las iniciativas de ley que implementarían el componente de reforma tributaria de la propuesta del GPDF. En diciembre de 2011, luego que el PP alcanzara la victoria electoral en la segunda vuelta, inició con el sector privado aglutinado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras de Guatemala (CACIF), un proceso de negociación para viabilizar políticamente la aprobación de una reforma tributaria. Pese a que el nuevo gobierno cedió en debilitar la propuesta original del GPDF en algunos puntos requeridos por el CACIF, logró que a cambio que no se bloqueara la aprobación de la reforma (como sí ocurrió durante el gobierno anterior), ocurrida en febrero de 2012.

Este acuerdo político entre el nuevo gobierno y el CACIF confirmó de alguna manera el hecho que en Guatemala el desafío por aprobar este tipo de reformas es netamente político, no técnico. De hecho, en términos generales, la misma propuesta técnica de reforma tributaria que sufrió bloqueo político durante 4 años (basada en la propuesta del GPDF de 2008), vio súbitamente la luz en cuestión de pocas semanas al inicio de 2012.

3.1. Resumen del contenido de la reforma

En los intentos por aprobar la reforma tributaria durante el gobierno anterior, los proyectos de ley originalmente elaborados por el MinFin y basados en la propuesta del GPDF, fueron objeto de mutilaciones y alteraciones sustanciales durante varios intentos de aprobación. Como parte de las negociaciones entre el gobierno de Colom y el CACIF, se propuso rescatar de los proyectos originales todas las medidas para el combate a la evasión

²¹ En particular el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en marzo de 1996.

²² Todos los documentos a los que se hace referencia pueden encontrarse gratuitamente en línea en: <http://www.icefi.org/categories/16?clas=5&detail=254>

²³ En línea en http://www.icefi.org/data/content/0000/0105/Propuesta_GPDF_2008.pdf

tributaria, la defraudación aduanera y el contrabando, iniciativa de la cual surgió la denominada “ley antievasión II”²⁴. En junio de 2010 el gobierno y el CACIF consensuaron la ley antievasión II, trasladándosela al Congreso de la República para su aprobación. Sin embargo, no es hasta diciembre de 2010 en que se formaliza como iniciativa de ley²⁵, pero mutilada al no contener las propuestas en materia aduanera, uno de sus componentes principales. En esta forma la ley antievasión II fue dictaminada favorablemente hasta abril de 2011²⁶, para luego quedar prácticamente archivada en el marco de un bloqueo legislativo provocado por confrontación política electoral de 2011.

Luego de la victoria electoral en 2011, el PP incorpora en su agenda legislativa prioritaria impulsar la aprobación de la ley antievasión II, y preparar el proyecto denominado “Ley de Actualización Tributaria”, el cual buscaba rescatar los elementos de la propuesta del GPDF que no estaban incluidos en la ley antievasión II, entre ellos las disposiciones aduaneras que el Congreso removió en 2010. La iniciativa de Ley de Actualización Tributaria fue presentada el 2 de febrero de 2012²⁷, y en tiempo récord dictaminada favorablemente sólo 11 días después²⁸.

Entonces, la ley antievasión II y la Ley de Actualización Tributaria se complementan, y en términos generales conjuntamente corresponden a los proyectos de ley elaborados en 2008 por el MinFin, con base a la propuesta del GPDF. Ambas leyes fueron aprobadas de la siguiente forma:²⁹

- **Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando**, coloquialmente conocida como “Ley Antievasión II”, Decreto del Congreso de la República número 4-2012, aprobado el 26 de enero de 2012.³⁰ En resumen contiene: reformas a la Ley del ISR, reformas a la Ley del IVA, reformas a la ley antievasión I, reformas a la Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos (ISCV), reformas al Código Tributario,

²⁴ Esta iniciativa de ley recibió este nombre coloquial, porque se visualizó como una segunda fase de las Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, Decreto del Congreso de la República número 20-2006, ahora coloquialmente conocida como “ley antievasión 1”.

²⁵ Identificada con el número de registro 4317, en línea en <http://200.12.63.122/archivos/iniciativas/registro4317.pdf>

²⁶ Dictamen favorable de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República, en línea en: <http://200.12.63.122/uploadimg/archivos/dictamenes/1118.pdf>

²⁷ Identificada formalmente con el número de registro 4447, en línea en <http://200.12.63.122/archivos/iniciativas/registro4447.pdf>.

²⁸ Dictamen favorable de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, en línea en: <http://200.12.63.122/uploadimg/archivos/dictamenes/1192.pdf>

²⁹ Para un análisis más detallado, véase el documento del Icefi “Análisis Breve de la Reforma Tributaria Guatemalteca de 2012”, disponible en línea en [http://www.icefi.org/data/content/0000/0144/An lisis Breve de la Reforma Tributaria Guatemalteca de 2012.pdf](http://www.icefi.org/data/content/0000/0144/An%20lisis%20Breve%20de%20la%20Reforma%20Tributaria%20Guatemalteca%20de%202012.pdf)

³⁰ Aprobado con 107 votos a favor, 36 en contra y 15 diputados ausentes (mayoría calificada). Fue publicado en el Diario de Centro América el 17 de febrero de 2012, en línea en: <http://200.12.63.122/archivos/decretos/2012/CCXCIII0910200010004201217022012.pdf>

reformas a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos, reformas a la Ley de Tabacos y sus Productos³¹, reformas al Código Penal, y disposiciones finales y transitorias.

- **Ley de Actualización Tributaria**, Decreto del Congreso de la República número 10-2012, aprobado el 16 de febrero de 2012.³² En resumen contiene: nueva ley del ISR, creación del Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres (IPRIMA), nueva Ley Aduanera Nacional, reformas a la Ley del IVA, reformas a la Ley del ISCV, reformas a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, y disposiciones finales y transitorias.

3.2. El impacto general de las leyes antievasión II y de Actualización Tributaria

Las leyes antievasión 2 y de actualización tributaria contienen 258 artículos, y conjuntamente aspiran a lograr una reforma profunda del sistema impositivo guatemalteco. Claramente la obtención rápida y abundante de recursos adicionales no fue el único objetivo de la reforma, ya que de lo contrario, el Ejecutivo pudo haber propuesto elevar la tasa del IVA, modificando sólo un artículo de una ley, y no asumir el costo político de aprobar un cuerpo de legislación tan voluminoso como el aprobado.

Los objetivos de la reforma respondieron a los planteamientos que el GPDF formuló en 2008, en cuanto a: cumplir la meta de los Acuerdos de Paz para la carga tributaria³³ (hoy equivalente al 13.2% del PIB³⁴); asegurar más recursos para la inversión social, seguridad, justicia e infraestructura, mejorando la competitividad; fortalecer la tributación directa,

³¹ En noviembre de 2010, la Corte de Constitucionalidad (CC), sentenció la inconstitucionalidad de la norma que equiparaba el impuesto al consumo de cigarrillos importados a los de producción nacional. Por ello, estas reformas establecieron una nueva base imponible del impuesto, superando la causal de la inconstitucionalidad. Esta reforma, si bien es cierto recupera la aplicación del impuesto aplicable a los cigarrillos importados, es menor a la versión anterior. Tanto el fallo de la Corte como esta reforma reiteran las severas restricciones jurídicas vigentes en Guatemala a la aplicación de impuestos específicos. En particular, confirman el impedimento legal a usar el impuesto específico al consumo de cigarrillos como una herramienta efectiva que desincentive el tabaquismo.

³² Aprobado con 119 votos a favor, 30 en contra y 9 diputados ausentes (mayoría calificada). Fue publicado en el Diario de Centro América el 5 de marzo de 2012, en línea en: <http://200.12.63.122/archivos/decretos/2012/CCXCIV0020200010010201205032012.pdf>

³³ En Guatemala, las cifras oficiales para la carga tributaria son los ingresos tributarios netos (descontando las devoluciones al sector exportador de crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado), sin incluir las contribuciones a la seguridad social, a precios corrientes de cada año, como porcentaje del Producto Interno Bruto en términos nominales.

³⁴ El numeral 49 del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (suscrito en la ciudad de México, Distrito Federal, el 6 de mayo de 1996, uno de los 10 acuerdos de paz), estableció como meta mínima indicativa que para 2000 la carga tributaria debía crecer en 50% respecto al nivel registrado en 1995. Esta meta ha permanecido incumplida desde entonces, y con base a la actualización de las cuentas nacionales que adoptó como año base 2001, el incremento de 50% de la carga tributaria registrada en 1995 equivale al 13.2% del PIB.

reformando integralmente el ISR; contribuir a la estabilidad económica fortaleciendo la economía para enfrentar choques externos; mejorar la calificación de riesgo país; reducir la competencia desleal vía el combate a la evasión tributaria; perseguir penalmente el contrabando y las asociaciones ilícitas de crimen organizado, destinadas a evadir el cumplimiento de las obligaciones tributarias; y definir reglas claras y estables.

Así, la evaluación del impacto de la reforma debe trascender un esquema cuantitativo simplista. El primer desafío para esta evaluación tiene que ver con los plazos de su vigencia y su aplicación efectiva. Por un lado, la reforma contiene medidas que tienen el potencial de generar recaudación relativamente rápido, entre ellas el régimen de pequeño contribuyente del IVA, el IMPRIMA y el ISCV (este último hasta 2013, por disposición del Código Tributario³⁵). Otras medidas requieren desarrollar capacidades institucionales en la SAT como el control de precios de transferencia o la creación de tribunales especializados en materia tributaria y aduanera, cuyo potencial de recaudación, en el mejor de los casos, es al mediano plazo, es decir, no antes de un periodo de por lo menos 5 años.

Sin embargo, no por no tener un potencial recaudatorio de corto plazo, deben menospreciarse las reformas que prometen ingresos adicionales de más largo aliento. Son las reformas estructurales a las que el GPDF les apostó para empezar a lograr una mejora de fondo en el sistema impositivo guatemalteco.

Además de los plazos, otro factor crítico en la evaluación del impacto de la reforma es el papel de la administración tributaria. En varios sentidos el éxito de la mayoría de la reforma aprobada depende de la SAT. Como suele ocurrir, este es un factor difícil de cuantificar, y que depende de factores como la voluntad política para fortalecer la institucionalidad de la SAT, o de respaldar política y operativamente sus acciones. Una SAT manipulada o intervenida políticamente, o que pretenda actuar aisladamente, careciendo del respaldo de las autoridades del Ejecutivo, de las fuerzas de seguridad y del sistema de justicia, ciertamente fracasará en lograr el éxito de esta reforma. De hecho, en un esquema de manipulación o intervención política, o de aislamiento de la SAT, con o sin reforma, en vez de una mejora en los ingresos tributarios, Guatemala sufriría un incremento en la evasión tributaria y el contrabando.

Así, la evaluación del impacto en términos de recaudación adicional potencial por cada una de las medidas aprobadas en la reforma, lleva consigo una dosis considerable de incertidumbre. Finalmente, otro factor crítico para esta evaluación es que, si bien la reforma aprobada pone a disposición de la SAT abundantes herramientas nuevas y modernas para mejorar la recaudación, falta por hacer. En particular, la SAT continúa ciega parcialmente al tener vedado el acceso a la información bancaria de los contribuyentes para fines de fiscalización. Con el velo del secreto bancario, la SAT difícilmente podrá aprovechar todo el potencial de las herramientas de tributación internacional que provee el nuevo ISR. Comentario similar merece la falta de acuerdos de intercambio de información con las

³⁵ Numeral 2 del artículo 7 del Código Tributario, Decreto del Congreso de la República número 6-91.

administraciones tributarias de otros países, críticamente de los principales socios comerciales de Guatemala.

3.3. Estimaciones de ingresos tributarios para 2012: influencia de aspectos favorables y desfavorables

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para 2012 contiene una estimación de ingresos tributarios por un total de Q 43,611.3 millones que, aplicando el escenario macroeconómico estimado por el Banco de Guatemala (BANGUAT) para 2012 que se usó para estimar el presupuesto,³⁶ equivale a una carga tributaria de 11.1%³⁷. El detalle por impuesto de esta estimación presupuestaria revela que el MinFin aplicó criterios técnicos en sus cálculos, separando las proyecciones pasivas (es decir, sin considerar recaudación adicional por factores como la reforma tributaria), de las proyecciones activas (recaudación adicional por reformas o mejoras administrativas).³⁸

Una vez aprobadas las leyes antievasión II y de actualización tributaria, algunos de sus componentes ya cobraron vigencia y tienen el potencial de generar recaudación adicional en 2012, razón por la cual el Icefi considera necesario evaluar técnicamente en qué medida las estimaciones incluidas en el presupuesto resultan realistas a la luz de lo aprobado por el Congreso de la República. Sin embargo, como se discutió en la sección anterior, esta evaluación técnica no puede evitar cierto grado de incertidumbre, por ejemplo la efectividad con la que la SAT aplicará el nuevo instrumental que a su disposición puso la nueva legislación, o medidas como la nueva amnistía fiscal que exonera multas por infracciones aduaneras, aprobada por el gobierno de Pérez Molina y que permanecerá vigente del 16 de marzo al 15 de junio de 2012,³⁹ o en el peor de los casos, el éxito de impugnaciones legales que terminen suspendiendo o mutilando la reforma aprobada.

Con este objetivo, el Icefi realizó una estimación por impuesto de la recaudación tributaria esperable en 2012, incorporando el efecto de las medidas contenidas en las reformas aprobadas,⁴⁰ el cierre de 2011 y la última información disponible para 2012.⁴¹

³⁶ Véase el anexo para el detalle de las estimaciones macroeconómicas del BANGUAT.

³⁷ El escenario macroeconómico empleado para estimar el presupuesto consideraba tasas de crecimiento para 2012 más optimistas que las de las últimas estimaciones presentadas por el BANGUAT, pero un escenario de cierre para 2011 más pesimista que el de las últimas estimaciones. La combinación de estos dos factores explica por qué al recalcular la carga tributaria usando los mismos Q 43,611.3 millones y el último escenario macroeconómico estimado por el BANGUAT, se sigue obteniendo como resultado el 11.1%.

³⁸ Más adelante se ofrece un análisis detallado de estas proyecciones.

³⁹ Acuerdo gubernativo número 51-2012, del 16 de marzo de 2012, publicado en la edición del Diario de Centro América del 19 de marzo de 2012.

⁴⁰ Véase el documento del Icefi “Análisis Breve de la Reforma Tributaria Guatemalteca de 2012”, disponible en línea en:

http://www.icefi.org/data/content/0000/0144/An_lisis_Breve_de_la_Reforma_Tributaria_Guatemalteca_de_2012.pdf

⁴¹ Los detalles de estas estimaciones pueden verse en el cuadro a continuación y en el anexo.

Las bases de cálculo del componente pasivo de la estimación por impuesto realizada por el Icfef son las siguientes:

- La recaudación de 2011, según las cifras oficiales.
- El efecto temporal y no recurrente de la amnistía fiscal vigente entre febrero y agosto de 2011.⁴²
- Las últimas estimaciones disponibles del BANGUAT (febrero de 2012), para las variables macroeconómicas relevantes para la estimación y proyección de ingresos tributarios.
- Las estimaciones contenidas en el presupuesto vigente de 2012.

Ingresos tributarios netos de la Administración Central Recaudado 2011, presupuestado y cierre estimado 2012

Concepto	Recaudado 2011		2012				Variaciones relativas / 2011	
	Millones de Q	% del PIB	Presupuesto Vigente		Cierre Estimado		Presup.	Cierre estimado
			Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB		
Impuestos Directos	12,710.5	3.5	13,662.5	3.5	13,883.6	3.5	7.5	9.2
Sobre la renta	10,063.3	2.76	10,178.8	2.60	11,091.2	2.81	1.1	10.2
Único sobre inmuebles	14.2	0.00	10.9	0.00	15.3	0.00	-23.3	8.0
Sobre las empresas mercantiles y agropecuarias	8.0	0.00						
Extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz	53.6	0.01						
De solidaridad	2,571.5	0.70	2,711.9	0.69	2,777.2	0.70	5.5	8.0
Otros			761.0	0.19				
Impuestos Indirectos	27,581.7	7.6	29,948.7	7.7	29,292.7	7.4	8.6	6.2
Impuesto al valor agregado	19,472.2	5.33	21,430.5	5.48	21,097.2	5.35	10.1	8.3
Doméstico	7,595.4	2.08	8,087.2	2.07	8,228.9	2.09	6.5	8.3
Importaciones	11,876.8	3.25	13,343.3	3.41	12,868.3	3.26	12.3	8.3
Derechos arancelarios a la importación	2,532.6	0.69	2,612.5	0.67	2,744.0	0.70	3.2	8.3
Distribución de petróleo y combustibles derivados	2,125.4	0.58	2,225.3	0.57	2,186.6	0.55	4.7	2.9
Timbres fiscales	637.7	0.17	493.9	0.13	500.0	0.13	-22.5	-21.6
Sobre circulación de vehículos	558.3	0.15	536.4	0.14	602.9	0.15	-3.9	8.0
Primera matrícula vehículos terrestres					100.0	0.03		
Regalías petroleras e hidrocarburos compartibles	1,145.3	0.31	748.5	0.19	748.5	0.19	-34.6	-34.6
Sobre salidas del país	219.5	0.06	260.0	0.07	237.0	0.06	18.5	8.0
Sobre distribución de bebidas	523.6	0.14	516.3	0.13	565.5	0.14	-1.4	8.0
Consumo de tabaco y sus productos	259.4	0.07	250.4	0.06	400.0	0.10	-3.4	54.2
Distribución de cemento	104.1	0.03	109.4	0.03	107.1	0.03	5.1	2.9
Otros	3.6	0.00	765.4	0.20	3.9	0.00		
Total	40,292.2	11.0	43,611.3	11.1	43,176.3	10.9	8.2	7.2

Fuentes: recaudado 2011 y presupuestado 2012, MinFin. Cierre estimado 2012, cálculos del Icfef. Ver el anexo.

Para la estimación del componente activo, las bases de cálculo empleadas por el Icfef son las siguientes:

⁴² Véase la nota de pie de página número 9.

- La ley antievasión II y la ley de actualización tributaria
- La nueva amnistía fiscal, exonerando las multas por infracciones aduaneras.

Con estas bases de cálculo, el Icefi estima que los ingresos tributarios de 2012 serán Q 43,176.3 millones (equivalentes a una carga tributaria de 10.9%), Q 435 millones por debajo de los Q 43,611.3 millones presupuestados (equivalentes a una carga tributaria de 11.1%). De cumplirse esta estimación, la carga tributaria caería al pasar del 11.0% de 2011 al 10.9% en 2012, un resultado desalentador ya que aun con la aprobación de una reforma tributaria, en 2012 Guatemala no logrará sostener la carga tributaria alcanzada en 2011.

Tanto la caída en la carga tributaria en 0.1 puntos porcentuales del PIB respecto a 2011 y el monto menor al presupuestado en 2012 que muestran las estimaciones del Icefi, se explican por los siguientes elementos:

- En la estimación pasiva se evidencia un deterioro en las proyecciones de algunas variables macroeconómicas, especialmente en el valor de las importaciones. Esto refleja de alguna manera la cautela de las autoridades ante eventuales impactos negativos en la economía guatemalteca producto de una nueva crisis global.

Por un lado en 2011 se observó una recuperación importante de las importaciones, habiendo el valor FOB registrado un crecimiento de 22.7%, muy por arriba del crecimiento del PIB nominal de 10.0%, lo que se reflejó en una mejora en la carga tributaria en 2011.⁴³ En contraste, en los supuestos macroeconómicos elaborados por el BANGUAT en junio de 2011 y usados para estimar el presupuesto para 2012, se proyectaba para el valor FOB de las importaciones un crecimiento en 2012 en torno al 13%, por debajo del 22.7% de 2011, pero por *arriba* del crecimiento del PIB nominal proyectado entonces en 8.4%, lo cual se reflejaba en un *incremento* en la carga tributaria.⁴⁴

En diciembre de 2011, el BANGUAT ajustó a la baja sus proyecciones, considerando en su escenario base⁴⁵ para el valor FOB de las importaciones un crecimiento en 2012 en torno al 10.0%, aun por arriba del crecimiento del PIB nominal estimado entonces en 8.3%. En febrero de 2012, el BANGUAT mantuvo sus proyecciones, pero el MinFin decidió cambiar del escenario base al bajo estimado por el BANGUAT, en el cual se proyecta para el valor FOB de las importaciones un crecimiento en 2012 de 7.3%, por *debajo* del crecimiento del PIB nominal ahora proyectado en 8.0%, lo cual se refleja en una *caída* en la carga tributaria.

⁴³ Véase la discusión de la sección 2.1.

⁴⁴ Véase la nota de pié de página número 8.

⁴⁵ Para sus proyecciones macroeconómicas, el BANGUAT considera tres escenarios: bajo, base y alto

Este ajuste a la baja en los supuestos macroeconómicos para las estimaciones de ingresos tributarios incide tanto en la caída en la carga tributaria respecto a 2011, como en una estimación de cierre del Icefí menor a la presupuestaria de 2012. Como se expuso, el principal ajuste se aplica en la tasa de crecimiento del valor de las importaciones, el cual se refleja principalmente en las estimaciones de recaudación de IVA importaciones y de derechos arancelarios a la importación (DAI).

- La no recurrencia de los ingresos adicionales generados por la amnistía aprobada en 2011.⁴⁶ Para efectos de proyección de la recaudación de 2012, se sustrajeron de la base de cálculo Q 300 millones en el ISR y Q 300 millones en el IVA doméstico, lo cual explica una caída en la carga tributaria de 2012 respecto a la de 2011 de alrededor de 0.16% del PIB. Ahora bien, este ajuste no genera diferencias entre la estimación presupuestaria y el cierre estimado por el Icefí, ya que en las proyecciones presupuestarias el MinFin sí consideró el carácter no recurrente de la recaudación adicional que en 2011 se obtuvo por la amnistía.
- Incertidumbre en los ingresos por regalías petroleras e hidrocarburos compartibles. El presupuesto aprobado para 2011 incluyó una estimación de ingresos por este concepto de Q 1,391.3 millones, alta comparada con años anteriores. Este incremento presupuestado en 2011 estaba motivado por la expectativa del gobierno de incrementar la producción petrolera de Guatemala⁴⁷ vía la controversial prórroga del Contrato de Exploración Petrolera No. 2-85 entre el MEM y la transnacional Perenco Guatemala Limited, para operar el campo petrolero Xan en el departamento del Petén.⁴⁸ El nivel de producción que Xan logró realmente en 2011, se situó por debajo de lo previsto, y sumado al hecho que no se concretaron otras (controversiales) operaciones de exploración y explotación originalmente contempladas para 2011, la producción petrolera guatemalteca quedó por debajo de las expectativas oficiales.⁴⁹

Pese a la tendencia decreciente de la producción petrolera guatemalteca, los ingresos por regalías petroleras e hidrocarburos compartibles alcanzaron los Q 1,145.3 millones, equivalentes a 0.31% del PIB, y 66.5% más de lo recaudado en 2010.⁵⁰ Este incremento en la recaudación en un escenario de contracción en la producción se explica por dos razones: a) registro contable en 2011 de pagos correspondientes a

⁴⁶ Véase la nota de pie de página número 9.

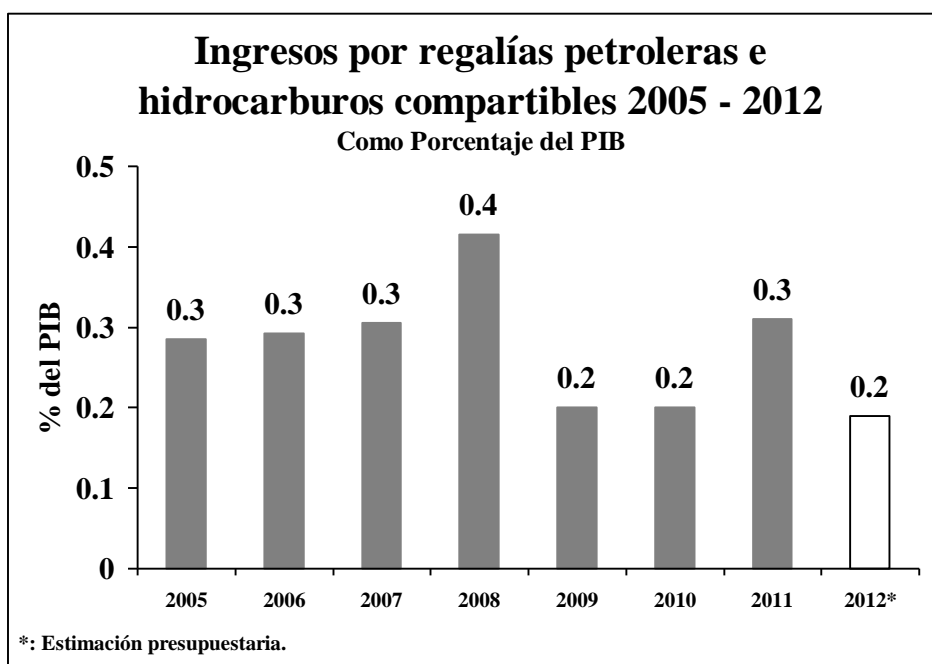
⁴⁷ Por ejemplo, véase la siguiente nota publicada en febrero de 2011 por el matutino el Periódico: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20110216/economia/190893>

⁴⁸ Prórroga por 25 años más del bloque de exploración codificado como H-2-84, haciendo referencia al contrato original suscrito en 1985. La expectativa del gobierno era lograr elevar la producción del pozo de alrededor de 10 mil barriles diarios a cerca de 17 mil.

⁴⁹ Según las estadísticas del MEM, 10, 945.49 barriles diarios. Véase el reporte del MEM en: <http://www.mem.gob.gt/Portal/Documents/Documents/2012-02/475/120/PRODUCCION%20FINAL.XLS>

⁵⁰ Aun y cuando la producción petrolera en 2010 fue de 11,953.09 barriles diarios, 1,007.61 más de los producidos en 2011.

2010; y b) el incremento acelerado de los precios internacionales del petróleo.⁵¹ En cuanto al efecto de los precios internacionales, luego de la escalada que alcanzó máximos históricos al final del primer semestre de 2008, se registró un descenso pronunciado hasta alcanzar al inicio de 2009 precios similares a los de 2004. Durante 2009 y 2010 se registró otro incremento, el cual se aceleró significativamente en 2011, retornando a los precios altos del primer semestre de 2008, y con ello generando ingresos por regalías petroleras e hidrocarburos compartibles comparables a los de ese año.



A mediados de 2011 el MEM realizó sus proyecciones para 2012, tanto para la producción petrolera en Guatemala como para la recaudación de regalías petroleras e hidrocarburos compartibles. En todas sus comunicaciones, en particular en las notas que traslada a la Dirección Técnica del Presupuesto, el MEM advierte el alto grado de incertidumbre en cuanto al comportamiento de los precios internacionales del petróleo, así como de la evolución que las controversias sociales y políticas en torno a la activación de nuevas operaciones de exploración y explotación petrolera. Con esta advertencia, la estimación presupuestaria para 2012 realizada por el MEM para la recaudación de regalías petroleras e hidrocarburos compartibles es de Q 748.5 millones, equivalentes a 0.19% del PIB, cifra similar a lo recaudado en 2009 y 2010, y por debajo de lo recaudado en 2011.

⁵¹ Véanse las estadísticas del MEM en <http://www.mem.gob.gt/Portal/Documents/Documents/2012-03/1447/770/PRECIOS%20CRUDOS%20INTERNACIONALES.pdf>

Desde el punto de vista del perfil decreciente de la producción petrolera de Guatemala, la estimación presupuestaria del MEM puede considerarse optimista, en tanto la producción estimada para 2012 es menor a la de 2009 y 2010. Pero desde el punto de vista del alza de los precios internacionales del petróleo, manteniéndose en niveles comparables a los de 2008, la estimación presupuestaria del MEM puede considerarse conservadora, ya que podría acercarse a los niveles de recaudación de 2008 y 2011, este último año en el que se registró un incremento en la recaudación, pese a una caída en la producción.

Para efectos del análisis y estimación, el Icefi optó por mantener la estimación presupuestaria del MEM, reconociendo que pretende balancear los efectos alcistas de los precios y los contractivos de la producción decreciente. Este supuesto de estimación explica una caída en la carga tributaria de 2012 respecto a la de 2011 por 0.12 puntos porcentuales del PIB, pero no genera diferencia alguna entre la estimación presupuestaria y el cierre estimado por el Icefi.

- Recaudación adicional en 2012 por la aprobación de la reforma tributaria. Gracias a que el MinFin separó las proyecciones activas y pasivas de ingresos tributarios, es posible verificar que el presupuesto aprobado para 2012 incluye una estimación activa de Q 1,526.4 millones por impacto de la aprobación de la reforma tributaria y de otras medidas con potencial de elevar la recaudación.⁵² Esta estimación se distribuye en los rubros “otros ingresos directos” con Q 760.9 millones, y en “otros impuestos indirectos” con Q 765.4 millones. Estas estimaciones tomaban en cuenta que gran parte de la reforma propuesta no cobraría vigencia en 2012, pero sí respondían a un escenario de aprobación todavía en 2011, y de la propuesta en su versión original, en la que algunos elementos de la ley antievasión II cobrarían vigencia a partir del 1 de enero de 2012.

Las estimaciones del Icefi son más conservadoras que las presupuestarias en cuanto a la recaudación adicional que por la aprobación de la reforma tributaria pueda esperarse en 2012. El Icefi estima que por aprobación de la ley antievasión II, en 2012 la SAT podría obtener alrededor de Q 380 millones adicionales (0.10% del PIB), vía el control reforzado de costos y gastos deducibles por las empresas, aplicación de retenciones en la fuente, emisión de facturas especiales, y la vigencia de las reformas al Código Tributario con marco sancionatorio reforzado. En el caso del IVA, el Icefi estima que la aplicación correcta del nuevo régimen de pequeño contribuyente podría generar alrededor de Q 350 millones adicionales (0.09% del PIB). Por el IPRIMA alrededor de Q 100 millones (0.03% del PIB), y por la restitución⁵³ del impuesto al consumo de cigarrillos alrededor de Q 150 millones (0.04% del PIB).

⁵² Entre ellas la aprobación de legislación que permitiera el acceso de la SAT a la información bancaria de los contribuyentes, con fines de fiscalización y bajo garantías de confidencialidad.

⁵³ Véase la nota de pie de página número 31.

En conjunto, las estimaciones del Icefi del impacto de la reforma en 2012 suman Q 980 millones, equivalentes a un incremento en la carga tributaria de 0.2 puntos porcentuales del PIB, Q 546.3 millones por debajo de los Q 1,526.4 millones incluidos en el presupuesto (0.4% del PIB). Esta diferencia de 0.2% del PIB es uno de los principales factores que explican la discrepancia entre la estimación presupuestaria de 2012 (carga tributaria de 11.1%), y la estimación de cierre elaborada por el Icefi (carga tributaria de 10.9%).

Las consideraciones expuestas en la sección 3.2 aplican plenamente a estos estimados. La posibilidad que esta recaudación adicional estimada se materialice, depende críticamente del desempeño de la SAT, y es sobre esta incertidumbre que se pueden evaluar como optimistas, equilibradas o conservadoras. El Icefi considera que estas estimaciones son un estimado balanceado, pero en función de la evolución del clima político y el cambio de autoridades en la SAT influirían negativamente el potencial de las reformas para generar recaudación adicional en 2012.

3.4. El peligro: impugnación de la reforma y más privilegios fiscales

Adoptando una visión general de largo plazo, con las leyes antievasión II y de actualización tributaria, Guatemala dio un gran salto adelante. Como se ha indicado, con una SAT verdaderamente independiente y sin manipulación política, técnicamente bien equipada y capacitada, puede hacer de esta reforma la tan anhelada modernización y mejora del sistema tributario guatemalteco.

Pero, al revisar la agenda legislativa del gobierno de Pérez Molina, además del presupuesto para 2012, la creación del Ministerio de Desarrollo Social, la reforma tributaria y las propuestas para mejorar la transparencia y la calidad del gasto público (véase la sección 6.4), el gobierno prepara un paquete de reformas legales para el crecimiento económico y la competitividad. Sin duda Guatemala necesita reformas de este tipo, pero orientadas a promover una competitividad efectiva y real, no reducirse a crear o ampliar privilegios fiscales, como lamentablemente ha sucedido en el pasado.

El Ejecutivo aún no ha presentado estas propuestas legislativas, pero en el caso se limiten a reformar las leyes de maquilas y zonas francas, o impulsar algunas de las iniciativas de ley presentadas con anterioridad, a la larga en vez de mejorar, Guatemala podría bien empeorar su situación fiscal. En términos de equidad y justicia tributaria, esto generaría una situación inaceptable, en la que la gran mayoría de los contribuyentes estarían sujetos a los regímenes tributarios de aplicación general, pero por otro lado un “club” de empresas y contribuyentes estarían al margen de las responsabilidades que todos cumplen, acogidos a regímenes especiales de privilegios fiscales.

Adicional al riesgo de una propuesta que se limite a proponer la ampliación de privilegios fiscales, existe el riesgo de un ataque legal a las reformas aprobadas. Como es bien sabido, muchas de las reformas tributarias aprobadas en Guatemala terminan siendo

anuladas o mutiladas resultado de impugnaciones en la forma de acciones de inconstitucionalidad. Esta experiencia fue tomada muy en cuenta por el GPDF al diseñar su Propuesta de Modernización Fiscal, en particular con el régimen de rentas de capital.

Sin embargo, ante una acción de inconstitucionalidad el destino de la reforma queda en manos de los magistrados de la poderosa CC. Este riesgo de la mayor gravedad implica trabajo adicional para la SAT y el MinFin, entidades que además de la tarea de aplicar correctamente la nueva legislación, deben preparar cuidadosa y minuciosamente la defensa legal de la reforma. Una tarea que no sólo es un desafío técnico jurídico, sino además como lo ha demostrado la experiencia en décadas pasadas, es un desafío político.

El riesgo de perder total o parcialmente la reforma tributaria no es una preocupación para el mediano y largo plazos. Miembros del sector privado empresarial han accionado ya en contra de los componentes vigentes de la reforma.⁵⁴ De hecho, la CC amparó la primera acción de inconstitucionalidad,⁵⁵ en este caso en contra del artículo 31 de la ley antievasión II, en el cual normaba lo relativo a prácticas de simulación fiscal.

En caso prospere la combinación de más privilegios fiscales y mutilaciones a la reforma tributaria, se perderá el panorama de progresos en la política fiscal de Guatemala, enfrentando un retroceso con graves consecuencias socioeconómicas. Las divisiones y fraccionamiento del gabinete de gobierno de Pérez Molina es un factor de riesgo importante, en cuanto a que por una parte una fracción de ese gabinete impulsa y ha tenido cierto éxito en aprobar reformas fiscales progresistas, pero por otro lado otra fracción del gabinete se identifica o proviene del sector privado empresarial, más inclinado a impulsar una agenda de competitividad basada en privilegios fiscales, y no en la defensa de una reforma fiscal integral.

⁵⁴ En principio, no se pueden impugnar normas que aún no están vigentes. Por esta razón, no se han presentado aún impugnaciones, en particular acciones de inconstitucionalidad, en contra del nuevo ISR y otros componentes de la reforma tributaria que cobrarán vigencia hasta 2013.

⁵⁵ <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120511/economia/212010/>

IV. Gasto público en 2012: desplome alarmante de la inversión pública

Hasta el análisis más superficial de las cifras revela con alarma que, comparado con 2011 y años anteriores, las asignaciones del presupuesto de egresos para 2012 estarían considerando una reducción brutal en la inversión real directa, al pasar de 1.85% y 1.86% del PIB ejecutado en 2010 y 2011, respectivamente, a 0.89% del PIB presupuestado para 2012 (una caída de 52% como porcentajes del PIB y de 35.8% en términos nominales).

Gasto de la Administración Central Ejecutado 2010 y 2011, presupuesto aprobado 2012

- Porcentajes del PIB -

Concepto	2010 Ejecutado	2011 Ejecutado	2012 Presupuesto
Gastos Corrientes	10.4	10.6	11.4
Remuneraciones	3.77	3.88	3.84
Bienes y servicios	1.89	1.97	2.76 ↑
Descuentos y bonificaciones	0.03	0.05	0.01
Prestaciones a la seguridad social	0.90	0.86	0.88
Intereses de la deuda pública	1.49	1.50	1.56
Transferencias	2.36	2.35	2.33
Gastos de Capital	4.1	4.0	3.2
Inversión real directa	1.85	1.86	0.89 ↓
Transferencias	2.29	2.17	2.35
Total	14.6	14.7	14.6

Fuente: Icefi, con base a datos oficiales del MinFin. Para mayor detalle, véase el anexo.

Pero por otro lado, las asignaciones para gasto corriente en rubros de bienes y servicios en el presupuesto de 2012 son mucho mayores que las de 2011 y años anteriores. En 2010, el gasto ejecutado equivalió a 1.89% del PIB, en 2011 se elevó a 1.97% del PIB, y lo presupuestado equivale al 2.76% del PIB, representando un incremento de 47% como porcentajes del PIB y de 26% en términos nominales.

Desde la presentación del proyecto de presupuesto en septiembre de 2011, el Icefi notó y advirtió esta anomalía, por lo que estimó necesario profundizar el análisis para lograr comprender los factores que explican esta situación, que al margen de otras consideraciones, constituiría una política contraria a los lineamientos del Pacto Fiscal de 2000 y la promoción de una política económica apropiada. Las secciones a continuación exponen los resultados de este análisis.

4.1. Corrección en 2012 del registro contable del gasto público: los gastos de mantenimiento pasan del gasto de capital al gasto corriente

Desde hace varios años, el MinFin ha venido implementado cambios y mejoras en el registro contable del gasto público, siendo uno de los más recientes la adopción a partir de 2008 de un nuevo Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público de Guatemala,⁵⁶ mediante el cual se inició un proceso gradual para aplicar el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional (FMI).⁵⁷ Este proceso incluye efectuar una corrección importante en el registro del gasto público, consistente en clasificar dentro del gasto corriente las actividades de mantenimiento, reparaciones, remodelaciones y similares, que no incrementan el valor de los activos fijos o no constituyen formación bruta de capital fijo, y no registrarlos como gasto de capital (como se ha hecho por muchos años).

En particular, hasta 2010 las asignaciones y ejecución de gasto para la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL), adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) y que ejecuta a través del Fideicomiso del Fondo Vial, se clasificó como inversión real directa, un rubro de gasto de capital. Sin embargo, las atribuciones y objetivos del COVIAL refieren a la ejecución de actividades, programas y proyectos de conservación y autosostenimiento de la red vial del país.⁵⁸ Por esta razón, según la nueva clasificación presupuestaria del gasto público adoptada en 2008, el gasto ejecutado por COVIAL debe registrarse como gasto corriente (específicamente dentro de los rubros de bienes y servicios adquiridos o contratados por el Estado), y no como gasto de capital (en particular, no como inversión real directa)

Partiendo de estas consideraciones, en 2011 el MinFin empezó a registrar los gastos ejecutados por COVIAL dentro de los rubros de bienes y servicios (en el gasto corriente), y no como inversión real directa (en el gasto de capital). Sin embargo, esta corrección fue formalizada oficialmente por el MinFin hasta en el proyecto de presupuesto para 2012,⁵⁹ luego aprobado por el Congreso de la República.⁶⁰

⁵⁶ Disponible en línea en:

http://www.minfin.gob.gt/manuales/files.html?folder=manuales_presupuestarios

⁵⁷ Véase <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/index.htm>

⁵⁸ Véase el perfil del Fideicomiso del Fondo Vial en

<http://www.minfin.gob.gt/frame.php?url=subsitios/fideicomisos/>

⁵⁹ Véase la exposición de motivos de la iniciativa de ley número de registro 4397, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012. La referencia específica a esta corrección en el registro contable de los gastos de mantenimiento, véase el segundo párrafo en la página 7 del archivo electrónico de la referida iniciativa de ley, disponible en línea en <http://200.12.63.122/archivos/iniciativas/registro4397.pdf>

⁶⁰ Decreto del Congreso de la República número 33-2011, disponible en línea en:

<http://200.12.63.122/archivos/decretos/2011/CCXCIII0400200010033201108122011.pdf>

De esta forma entonces, el Icefi advierte que en rigor técnico, las cifras oficiales de la contabilidad del Estado de 2011 hacia atrás no son comparables con las de 2012 en el caso del los bienes y servicios dentro del gasto corriente, y de la inversión real directa dentro del gasto de capital. Este es un factor que contribuye a que el presupuesto para la inversión real directa presupuestada para 2012 luzca mucho menor, y por el contrario, el gasto en bienes y servicios presupuestado para 2012 luzca mucho mayor comparado con el de años anteriores.

Con el propósito de lograr cifras que permitan comparaciones técnicamente consistentes, el Icefi realizó un ajuste en las cifras oficiales para el gasto en bienes y servicios y en la inversión real directa. Se analizaron los rubros de gasto en mantenimiento, reparaciones, remodelaciones y similares que durante el periodo 2008 - 2011 se registró como inversión real directa, encontrando que la mayoría, sino en su totalidad, corresponde al gasto ejecutado por COVIAL.⁶¹

Gasto ejecutado por la Unidad de Conservación Vial (COVIAL) en 2008-2011

	2008	2009	2010	2011*
Millones de quetzales	1,923.7	1,707.2	1,753.5	1,431.9
Porcentajes del PIB	0.65%	0.56%	0.53%	0.36%

*El monto ejecutado en 2011 refleja ya una reducción respecto a lo de años anteriores, debido al inicio en ese año de la corrección en el registro del gasto.

Fuente: Cálculos propios del Icefi realizados con base a los datos publicados en el portal de transparencia fiscal del MinFin, en <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>

Con base a estas cifras, el Icefi procedió entonces a ajustar a la baja los datos oficiales de inversión real directa ejecutada en 2010 y 2011, adicionando los montos restados a los datos oficiales de gasto en bienes y servicios ejecutado en esos dos años. El cuadro a continuación muestra un resumen de las cifras ajustadas como porcentajes del PIB (compáresele con el cuadro presentado al inicio de este capítulo), mientras que en el

⁶¹ Este es un supuesto técnico que no es enteramente certero. El COVIAL ha sido señalado por muchos años como un foco de opacidad y corrupción, y dentro de las anomalías que le rodean es que por razones políticas empezó a realizar obras nuevas de infraestructura vial, lo cual supuestamente debe ser una atribución solamente de la Dirección General de Caminos (DGC) del MICIVI. Una de las razones detrás de esta anomalía es que la DGC es una dependencia de un ministerio de Estado (el MICIVI), y por lo tanto sujeta a las restricciones y controles que impone la Ley de Contrataciones del Estado. Por otro lado, el COVIAL ejecuta a través de un fideicomiso, cuyo régimen de compras y contrataciones no está sujeto a la Ley de Contratación del Estado, ofreciendo por un lado agilidad en la ejecución del gasto (la motivación original del fondo), pero por otro, abriendo una ventana para la corrupción, la manipulación y malversación del gasto público con propósitos políticos. Así, en años anteriores el gasto ejecutado por COVIAL, aunque opaco y de mala calidad, sí pudo haber constituido inversión real directa, y no gasto corriente en mantenimiento. Esta posible debilidad en el supuesto técnico se ve parcialmente compensada por la intención (por lo menos), de la administración Colom de hacer que el gasto ejecutado por el COVIAL volviera a su propósito y mandato original: estrictamente labores de mantenimiento y reparación de la red vial. Por esta razón, en el supuesto técnico no se consideran años anteriores a 2008.

anexo se incluyen cuadros detallados de la situación financiera de la Administración Central, con y sin el ajuste. El Icefi considera que la aplicación de este ajuste a las cifras oficiales permite un análisis técnicamente consistente, el cual se presenta en la siguiente sección, en particular la evaluación objetiva de la alarmante caída presupuestada en la inversión real directa.

Gasto de la Administración Central **Cifras ajustadas para 2010 y 2011, y presupuesto aprobado 2012**

- Porcentajes del PIB -

Concepto	2010 Ajustado	2011 Ajustado	2012 Presupuesto
Gastos Corrientes	11.0	11.0	11.4
Remuneraciones	3.77	3.88	3.84
Bienes y servicios	2.40 ↑	2.35 ↑	2.76
Descuentos y bonificaciones	0.03	0.05	0.01
Prestaciones a la seguridad social	0.90	0.86	0.88
Intereses de la deuda pública	1.49	1.50	1.56
Transferencias	2.36	2.35	2.33
Gastos de Capital	3.6	3.7	3.2
Inversión real directa	1.34 ↓	1.48 ↓	0.89
Transferencias	2.29	2.17	2.35
Total	14.6	14.7	14.6

Fuente: Icefi, con base a datos oficiales del MinFin. Para mayor detalle, véase el anexo.

4.2. Análisis del gasto en 2012: aún después de corregir las cifras, la caída en la inversión real directa es alarmante

Con el propósito de analizar de la mejor manera posible el gasto público de 2012, el Icefi elaboró una estimación de cierre, considerando la información más reciente disponible. Los supuestos técnicos y bases consideradas para esta estimación son las siguientes:

- Las cifras ajustadas por el Icefi para el gasto en la adquisición de bienes y contratación de servicios, dentro del gasto corriente, y para rubros de inversión real directa dentro del gasto de capital, según lo expuesto en la sección anterior.
- El presupuesto de egresos aprobado y el presupuesto de egresos vigente a la última fecha disponible.⁶² La diferencia entre el presupuesto aprobado y el vigente es el resultado de las modificaciones (transferencias) presupuestarias.

⁶² La última consulta al Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN), se realizó el 8 de mayo de 2012.

- El gasto ejecutado y los porcentajes de ejecución presupuestaria a la última fecha disponible.

Presupuesto de Egresos de la Administración Central 2012
Aprobado inicial^{1/} y vigente al 8 de mayo de 2012

Concepto	Presupuesto Aprobado ^{1/}		Presupuesto Vigente ^{2/}		Modificaciones (millones Q)
	Mill. Q	% PIB ^{3/}	Mill. Q	% PIB ^{4/}	
Gastos Corrientes	44,591.5	11.4	44,228.5	11.2	-363.0
Remuneraciones	15,006.1	3.84	15,121.5	3.83	115.4
Bienes y Servicios	10,814.5	2.76	10,584.5	2.68	-230.0
Impuestos pagados por dependencias del Estado	11.5	0.00	10.8	0.00	-0.7
Descuentos y Bonificaciones	50.0	0.01	50.0	0.01	0.0
Prestaciones a la Seguridad Social	3,461.5	0.88	3,461.5	0.88	0.0
Intereses	6,097.0	1.56	5,937.0	1.51	-160.0
Deuda interna	3,584.0	0.92	3,424.0	0.87	-160.0
Deuda externa	2,513.0	0.64	2,513.0	0.64	0.0
Préstamos	1,939.1	0.50	1,935.1	0.49	-4.0
Eurobonos	573.9	0.15	577.9	0.15	4.0
Arrendamiento de Tierras y Terrenos	0.2	0.00	0.2	0.00	0.0
Derechos sobre Bienes Intangibles	25.6	0.01	29.5	0.01	3.9
Transferencias	9,125.1	2.33	9,033.6	2.29	-91.5
Resto del Sector Público	6,367.1	1.63	6,366.0	1.61	-1.1
Sector privado	2,676.4	0.68	2,604.1	0.66	-72.3
Sector externo	81.6	0.02	63.4	0.02	-18.2
Gastos de Capital	12,706.7	3.2	12,909.7	3.3	203.0
Inversión Real Directa	3,467.9	0.89	3,635.6	0.92	167.7
Inversión Financiera	32.5	0.01	31.5	0.01	-1.0
Transferencias	9,206.3	2.35	9,242.6	2.34	36.3
Resto del Sector Público	8,464.9	2.16	8,481.8	2.15	16.9
Sector privado y externo	741.4	0.19	760.7	0.19	19.3
Total	57,298.2	14.6	57,138.2	14.5	-160.0

1/ Según Decreto del Congreso de la República número 33-2011.

2/ Según lectura del SICOIN realizada el 8 de mayo de 2012.

3/ Calculado empleando el PIB nominal usado para la formulación del presupuesto (Q 391,182.0 millones).

4/ Calculado empleando la última estimación para el PIB nominal elaborada por el Banco de Guatemala (Q 394,314.7 millones).

Fuente: Icefi, usando cifras oficiales del MinFin (SICOIN) y del BANGUAT.

Gasto de la Administración Central Ejecución ajustada 2011, presupuesto vigente (al 8 de mayo) y cierre estimado 2012

Concepto	Ejecutado 2011 Ajustado		2012				Var. 2012 / 2011	
	Mill. Q	% PIB	Presup. Vigente		Cierre Estimado		Presup.	Cierre
			Mill. Q	% PIB	Mill. Q	% PIB		
Gastos Corrientes	40,174.2	11.0	44,228.5	11.0	43,184.8	11.0	10.1	7.5
Remuneraciones	14,155.7	3.88	15,121.5	3.83	15,120.0	3.83	6.8	6.8
Bienes y Servicios	8,583.5	2.35	10,814.5	2.41	9,500.0	2.41	23.3	10.7
Impuestos pagados por dependencias del Estado	16.5	0.00	10.8	0.00	18.0	0.00	-34.7	9.1
Descuentos y Bonificaciones	184.9	0.05	50.0	0.05	200.0	0.05	-73.0	8.2
Prestaciones a la Seguridad Social	3,147.1	0.86	3,461.5	0.86	3,400.0	0.86	10.0	8.0
Intereses	5,475.7	1.50	5,937.0	1.51	5,937.0	1.51	8.4	8.4
Deuda interna	3,354.8	0.92	3,424.0	0.87	3,424.0	0.87	2.1	2.1
Deuda externa	2,120.9	0.58	2,535.1	0.64	2,513.0	0.64	18.5	18.5
Préstamos	1,438.6	0.39	1,939.1	0.49	1,935.1	0.49	34.8	34.5
Eurobonos	682.3	0.19	577.3	0.15	577.9	0.15	-15.9	-15.3
Arrendamiento de Tierras y Terrenos	0.3	0.00	0.2	0.00	0.2	0.00	-26.4	-30.9
Derechos sobre Bienes Intangibles	18.0	0.00	29.5	0.01	29.6	0.01	64.4	64.9
Transferencias	8,592.6	2.35	9,033.6	2.28	8,980.0	2.28	5.1	4.5
Resto del Sector Público	6,215.5	1.70	6,366.0	1.60	6,300.0	1.60	2.4	1.4
Sector privado	2,321.4	0.64	2,604.1	0.66	2,620.0	0.66	12.2	12.9
Sector externo	55.7	0.02	63.4	0.02	60.0	0.02	13.9	7.8
Gastos de Capital	13,336.8	3.7	12,909.7	3.3	12,581.5	3.2	-4.7	-5.7
Inversión Real Directa	5,405.9	1.48	3,635.6	0.91	3,600.0	0.91	-32.7	-33.4
Inversión Financiera	6.3	0.00	31.5	0.01	31.5	0.01	403.1	403.1
Transferencias	7,924.7	2.17	9,242.6	2.27	8,950.0	2.27	16.6	12.9
Resto del Sector Público	6,951.5	1.90	8,481.8	2.08	8,200.0	2.08	22.0	18.0
Sector privado y externo	973.2	0.27	760.7	0.19	750.0	0.19	-21.8	-22.9
Total	53,511.0	14.7	57,138.2	14.5	55,766.3	14.1	6.8	4.2

Fuente: Icefi, con base a datos oficiales del MinFin. Para mayor detalle, véase el anexo.

El Icefi estima que aplicando estos supuestos el gasto público a ejecutar por la Administración Central en 2012 será de Q 55,766.3 millones (14.1% del PIB), lo que considerando el gasto total en el presupuesto vigente al 8 de mayo de 2012 (Q 57,138.2 millones), significaría un 97.6% de ejecución presupuestaria.⁶³ El gasto corriente estimado por el Icefi asciende a Q 43,184.8 millones (11.0% del PIB), que significaría una ejecución

⁶³ Este total según esta clasificación económica del gasto público no debe confundirse con el techo presupuestario (el cual es igual tanto para ingresos como para egresos). El techo presupuestario agrega al gasto total el pago por amortizaciones de la deuda externa y los pagos para cubrir el costo de la política monetaria (véase el anexo). El Icefi estima que en 2012 se ejecutará el 97.7% del techo presupuestario.

del 97.6% del presupuesto vigente para el gasto corriente (Q 44,228.5 millones). Y en el caso del gasto de capital, el Icefi estima que se ejecutarán Q 12,581.5 millones (3.2% del PIB), que significaría la ejecución del 97.5% del presupuesto vigente para el gasto de capital (Q 12,909.7 millones).

El análisis de los resultados de la estimación realizada por el Icefi, permiten las siguientes consideraciones:

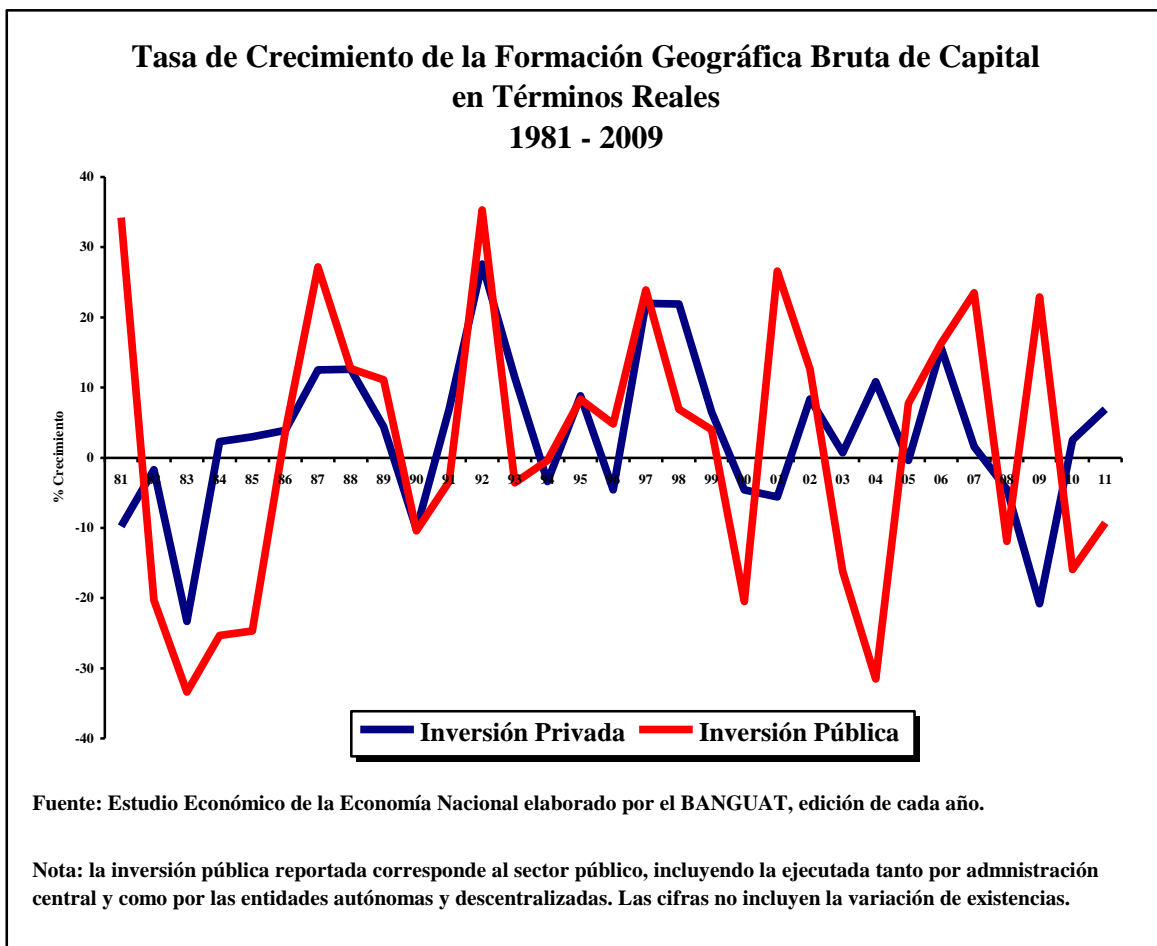
- Resultado de las modificaciones presupuestarias (transferencias) operadas hasta el 8 de mayo de 2012, el presupuesto para la inversión real directa ha recibido una ampliación neta de Q 167.7 millones, con lo cual pasa de los Q 3,467.9 millones (0.89% del PIB) incluidos en el presupuesto aprobado inicial, a Q 3,635.6 millones (0.92% del PIB) en el presupuesto vigente a la fecha. El Icefi estima que este presupuesto se ejecutaría en su gran mayoría, situándose en torno a los Q 3,600 millones (0.91% del PIB).

Tanto el presupuesto vigente como el supuesto de ejecución aplicado por el Icefi muestran que, aun considerando la ampliación al presupuesto de inversión de Q 167.7 millones aplicado a la fecha y la corrección en las cifras expuesta en la sección anterior, la inversión real directa sufrirá en 2012 una caída aguda y severa. Comparada con la ejecutada en los dos años anteriores, una ejecución de Q 3,600 millones en 2012 para la inversión real directa significaría una caída de 32.7% respecto a las cifras nominales ajustadas de 2011 (de 38.3% como porcentaje del PIB), y de 18.9% respecto a las cifras nominales ajustadas de 2010 (de 31.7% como porcentaje del PIB).

Puede considerarse que incluso las cifras ajustadas para la inversión real directa ejecutada en 2010 y 2011 no sean las apropiadas para comparar la inversión presupuestada para 2012, debido a que en esos años se ejecutaron los gastos extraordinarios de reconstrucción de los desastres sufridos con la erupción del volcán de “Pacaya” y la tormenta tropical “Agatha”, ambos fenómenos naturales ocurridos en mayo de 2010. Se estima que la inversión real directa ejecutada en 2011 para la reconstrucción por “Agatha” fue de alrededor de 0.3% del PIB, con lo cual si se aplicara un nuevo ajuste a la baja en la inversión real directa ejecutada en 2011, restando estos gastos de reconstrucción, se obtendría alrededor de 1.20% del PIB como nueva estimación ajustada de ejecución en 2011, aún 24.2% sobre el 0.91% del PIB estimado por el Icefi para 2012. Adicionalmente, las comparaciones con la inversión real directa ejecutada cada año del periodo 2007-2009 (años en los que no se consideran los gastos de reconstrucción por “Agatha” ejecutados en 2011), también resultan en caídas igualmente agudas.⁶⁴

⁶⁴ Al comparar una ejecución estimada para 2012 en términos nominales de Q 3,600 millones para la inversión real directa, con las cifras nominales corregidas para cada uno de los años del período 2007-2009, se obtienen variaciones distintas, incluyendo crecimiento: caída de 1.7% respecto a 2007, crecimiento de 2.1% respecto a 2008 y caída de 7.9% respecto a 2009. Sin embargo, esta comparación no es correcta, ya que no toma en cuenta el crecimiento económico y la inflación, entre otros factores técnicos. Al hacer las comparaciones en términos de porcentajes del PIB nominal (corrigiendo el error de las comparaciones

Los antecedentes en Guatemala para una caída tan severa en la inversión pública en infraestructura son escasos. Analizando una serie histórica de las tasas de variación de la formación bruta de capital, tanto privada como pública, se encuentra que caídas interanuales en la inversión pública que hayan superado el 20% ocurrieron en 2004 y 2000, y entre 1982 y 1985, los peores años de la guerra civil. En 2004 la inversión real directa ejecutada por la Administración Central fue 1.09% del PIB, 22.7% menor que el 1.41% del PIB registrado en 2002, mientras que en 2000 fue 1.62% del PIB, 21.2% menor que el 2.05% del PIB de 1999 (año en que se registró uno de los máximos históricos para la inversión real directa ejecutada por la Administración Central).



Estos datos revelan que las tasas de variación de la inversión real directa como porcentaje del PIB fueron bajas en 2000 y 2003, más por el efecto aritmético

anteriores), se obtienen variaciones comparables y consistentes: caídas de 34.7% respecto a 2007, 23.4% respecto a 2008 y 28.2% respecto a 2009.

resultante de un nivel extraordinariamente alto en el año inmediato anterior, que por una caída respecto al promedio de lo ejecutado en inversión real directa a lo largo del tiempo. De hecho, la inversión real directa estimada para 2012 de 0.9% del PIB sería la más baja en los últimos 15 años,⁶⁵ dejándola comparable solamente con la registrada durante el período 1982-1985. Esta es una perspectiva en extremo sombría, ya que el primer año de la gestión de la administración Pérez Molina dejaría al país una inversión pública en infraestructura sólo comparable con la de los años en los que Guatemala sufría una grave crisis económica, generada en parte por factores extraeconómicos en toda la región centroamericana (incluyendo por supuesto la guerra en Guatemala, El Salvador y Nicaragua), como externos (como la crisis económica mundial que afectaba a casi la totalidad de países alrededor del mundo), los cuales no corresponden al escenario socioeconómico de 2012.

Además de impactar negativamente en el desarrollo socioeconómico, una asignación tan baja para inversión pública en infraestructura exagera la ya aguda vulnerabilidad de Guatemala ante desastres asociados a fenómenos naturales. Guatemala es considerada el segundo país más vulnerable por el cambio climático,⁶⁶ y en el presupuesto para 2012 la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres cuenta con un presupuesto de solamente Q 53.6 millones, mientras que el Fondo de Emergencias y Calamidades Públicas solamente con Q 8 millones, y prácticamente ya agotó el préstamo Cat-DDO con el Banco Mundial.⁶⁷ Estas exiguas asignaciones de gasto y la aguda reducción en el presupuesto de inversión real directa dejan a Guatemala sin capacidad de respuesta mínima ante un nuevo desastre asociado a un fenómeno natural.

Pero, además de la posibilidad que se concrete la caída brutal en la inversión real directa que muestran las cifras disponibles a la fecha, se deben considerar otros escenarios, no exentos de riesgos en términos de transparencia fiscal y calidad del gasto público. Por un lado, la posibilidad que durante el resto del ejercicio fiscal 2012 se amplíe significativamente el presupuesto para la inversión real directa, logrando ejecutar un nivel comparable al de los años anteriores. Sin embargo, esta posibilidad puede operarse solamente en dos casos:

- i) Con fuentes de financiamiento adicionales para cubrir la ampliación presupuestaria. Como se vio en el capítulo anterior, los ingresos tributarios vía

⁶⁵ En particular, más baja que el 1.62% y el 1.13% del PIB, correspondientes a la inversión real directa ejecutada en 2000 y 2003, respectivamente. Véase la serie histórica incluida en el cuadro “Situación Financiera de la Administración Central Anual 1995 – 2011 (porcentaje del PIB)”, disponible en línea en http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=1_situacion_financiera

⁶⁶ Según el Índice de Riesgo Climático para 2010, publicado en noviembre de 2011, con motivo de la realización de la conferencia de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático “COP17/CMP7” (http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/meeting/6245.php), realizada en la ciudad de Durban, Sudáfrica. Véase la página 17 del informe disponible en línea en <http://germanwatch.org/klima/cr1.pdf>

⁶⁷ Véase la nota de pie de página número 13.

las reformas aprobadas al inicio de 2012 no podrían ser esta fuente de financiamiento, ya que el presupuesto no sólo ya contemplaba recaudación adicional por la aprobación de las reformas, sino que además, como se expuso en detalle en el capítulo anterior, esas previsiones se encuentran sobreestimadas.

En caso la fuente adicional provinieran del crédito público, el Ejecutivo debería lograr que el Congreso de la República apruebe nuevo endeudamiento público, ya que no se cuentan con recursos de caja suficientes para cubrir la inversión adicional. Sin embargo, este caso involucra un serio desafío político, a la luz del bloqueo parlamentario que la oposición política ha ejercido sobre la agenda legislativa vía el uso y abuso de la figura de la interpelación de los ministros de Estado.

- ii) Con un reordenamiento del presupuesto (transferencias presupuestarias sin modificar el techo presupuestario). Esta opción representa para el Ejecutivo la enorme ventaja política de no tener que acudir al Congreso solicitándole la aprobación de endeudamiento público nuevo. La legislación vigente autoriza al Ejecutivo a modificar el presupuesto, toda vez no transfiera asignaciones de gasto de inversión para gasto de funcionamiento o pago de deuda (de hecho, lo requerido sería a la inversa),⁶⁸ y no se modifique el techo presupuestario.⁶⁹

Sin embargo, tiene el costo político que toda ampliación del presupuesto de inversión real directa vía transferencias o reordenamiento presupuestario que no modifique el techo presupuestario, implica una reducción en el presupuesto de otra entidad o programa. En particular, el gasto social o en seguridad y justicia serían los más vulnerables a esta posibilidad.

Por otro lado, debe considerarse la posibilidad que el MICIVI decida continuar la denominada “deuda flotante”, adquiriendo ilegalmente compromisos de gasto vía la suscripción de contratos para obras de infraestructura, sin contar con el debido crédito presupuestario.⁷⁰ Además de ser una práctica ilegal, en vez de lograr una ampliación del presupuesto de inversión real directa adecuadamente financiada, con la ampliación de la “deuda flotante” se propagaría el clientelismo político y la corrupción al forzar a los contratistas a cabildear y presionar a las autoridades del MICIVI para privilegiar sus proyectos, logrando alcanzar las cada vez más exiguas asignaciones de recursos.

⁶⁸ Literal b del artículo 238 de la Constitución Política de la República.

⁶⁹ Artículo 32 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto del Congreso de la República No. 101-97.

⁷⁰ La adquisición de compromisos de gasto sin crédito presupuestario constituye una práctica ilegal porque viola:

- El segundo párrafo del artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto No. 101-97)
- El artículo 3 de la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92), en el cual se establece que la violación a esta ley hace responsables a los funcionarios o empleados correspondientes.
- Artículo 66 del Decreto del Congreso de la República No. 33-2011, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012.

Este escenario es insostenible y plantea serios retrocesos en materia de transparencia y combate a la corrupción.

- Resultado de las modificaciones presupuestarias operadas hasta el 8 de mayo de 2012, la asignación presupuestaria para el gasto en la adquisición de bienes y la contratación de servicios se redujo en Q 230 millones, con lo cual pasa de los Q 10,814.5 millones (2.76% del PIB) incluidos en el presupuesto aprobado inicial, a Q 10,584.5 millones (2.68% del PIB) en el presupuesto vigente a la fecha.

La ejecución presupuestaria reportada a la fecha en los rubros de bienes y servicios es significativamente baja en comparación a la de otros rubros de gasto corriente. Por ejemplo al 8 de mayo de 2012 el gasto en bienes y servicios había ejecutado el 17.2% del presupuesto asignado, muy por debajo, por ejemplo, del 30.7% de ejecución en remuneraciones, del 34.3% de ejecución en pagos de intereses de la deuda pública o del 28.3% de ejecución presupuestaria en las transferencias corrientes a otras entidades del sector público.

Por otro lado, el presupuesto vigente para bienes y servicios en 2012 es significativamente mayor a las cifras ajustadas de ejecución en años anteriores (aun considerando la reducción aplicada vía transferencias presupuestarias y los ajustes explicados en la sección anterior). En términos nominales, el presupuesto vigente de bienes y servicios es 23.3% mayor que la cifra ajustada para lo ejecutado en 2011 (mayor en 14.2% como porcentajes del PIB), y 33% mayor que la cifra nominal ajustada para lo ejecutado en 2010 (mayor en 11.9% como porcentajes del PIB).

Con base en estos hechos, el Icefi estima que al final de 2012 en bienes y servicios se ejecutarán solamente alrededor de Q 9,500 millones (2.41% del PIB), equivalentes a un 89.8% de ejecución presupuestaria. Comparándola con las cifras ajustadas, la estimación del Icefi aún es ligeramente optimista, en tanto es 10.7% mayor en términos nominales a la cifra ajustada de ejecución en 2011 (2.5% mayor como porcentajes del PIB), una tasa de crecimiento interanual más acelerada que el 7.8% que la cifra ajustada nominal de 2011 registró sobre la cifra nominal ajustada de 2010 (pero con caída como porcentajes del PIB, ya que la cifra ajustada de ejecución en 2011 -2.35% del PIB- fue menor a la cifra ajustada de ejecución en 2010 -2.40% del PIB-).

El ajuste aplicado a las cifras descarta a la corrección en el registro contable de los gastos de mantenimiento (COVIAL), como un factor válido para explicar este crecimiento acelerado en el gasto de bienes y servicios. Tampoco lo es la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social, ya que las cifras empleadas corresponden al presupuesto vigente al 8 de mayo de 2012, con lo cual ya reflejan las modificaciones realizadas para aprovisionar al nuevo ministerio de sus asignaciones para funcionamiento. Con base a estos elementos, el Icefi considera que el presupuesto aprobado para el gasto de bienes y servicios se encuentra sobreestimado.

Ahora bien, la sobreestimación del presupuesto para bienes y servicios en 2012 puede representar ventajas tácticas para la conducción de la hacienda pública. Considerando lo que la legislación vigente establece para las autorizaciones y prohibiciones al Ejecutivo en cuanto a modificar el presupuesto,⁷¹ la asignación para bienes y servicios que se estima no se ejecutará en 2012, constituye una suerte de “fondo de reserva” de espacio presupuestario, a ser transferido a otros rubros.

Las cifras disponibles a la fecha sugieren la aplicación de esta táctica. De las modificaciones aplicadas a la fecha, los rubros que han visto reducida su asignación presupuestaria son, principalmente: bienes y servicios con Q 230.0 millones, el mayor; pago de intereses de la deuda interna con Q 160.0 millones, otro caso de posible sobreestimación; transferencias corrientes, al sector privado con Q 72.3 millones y al sector externo por Q 18.2 millones. Estas operaciones suman débitos por un total de alrededor de Q 480.5 millones. ¿Hacia dónde fueron redirigidas estas asignaciones de gasto? Principalmente, los Q 167.7 millones para la ampliación del presupuesto de inversión real directa, cubierta con la sobreestimación en bienes y servicios. Pero también: Q 160.0 millones para ampliar el presupuesto para pagos de amortizaciones de la deuda externa, cubriendo una posible subestimación (lo cual prácticamente es un canje directo con el débito aplicado a los pagos de intereses de la deuda interna, exactamente por el mismo monto); Q 115.4 millones para ampliar el presupuesto para remuneraciones, otro caso de posible subestimación cubierta con la sobreestimación en bienes y servicios; ampliación del presupuesto para transferencias de capital, al resto del sector público en Q 16.9 millones y al sector privado y externo en Q 19.3 millones, cubierto en parte con la sobreestimación en bienes y servicios y los débitos aplicados en las transferencias corrientes.

Siguiendo esta línea de análisis, la sobreestimación de presupuesto para gastos en bienes y servicios estaría proveyéndole al Ejecutivo de un “fondo de reserva” de espacio presupuestario en gasto corriente de alrededor de Q 1 millardo para el resto de 2012. Una táctica que le permitiría al Ejecutivo eludir los costos políticos que implica desbloquear el Congreso de la República para la aprobación de más recursos, y con ello ajustar el presupuesto según las circunstancias. Circunstancia que incluye, como ya se ha empezado a hacer, ampliar el presupuesto de inversión real directa.

De encontrar base en los hechos, esta visión sin duda le adjudicaría al Ejecutivo un diseño presupuestario muy audaz en términos de haber logrado el espacio político para eludir, por lo menos en parte, el bloqueo opositor a la agenda legislativa. Sin embargo, este esquema posiblemente también agudizaría la confrontación política en el Congreso, lo cual tendría efectos nocivos en otros puntos de la agenda legislativa. En particular, la ejecución de este tipo de tácticas para eludir al Congreso condenaría la

⁷¹ Véanse las notas de pie de página 64 y 65.

posibilidad de una aprobación pronta, por ejemplo, de las propuestas de legislación para mejorar la transparencia y la calidad del gasto público.

V. Déficit fiscal y endeudamiento público en 2012

El presupuesto vigente para 2012 considera un déficit fiscal de 2.6% del PIB,⁷² por debajo del de años anteriores, continuando una tendencia hacia la baja que sugiere recuperación luego del golpe de la Gran Recesión de 2009. Un resultado a primera vista positivo, pero que requiere análisis detenido, especialmente en cuanto a cómo ha cambiado la estructura del financiamiento del déficit fiscal



5.1. La corrección en el registro contable del gasto implica deterioro en el balance en cuenta corriente

En la sección 4.1 se expuso la corrección que a partir de 2011 y 2012 se está operando en el registro contable del gasto corriente las actividades de mantenimiento, reparaciones, remodelaciones y similares, que no incrementan el valor de los activos fijos o no constituyen formación bruta de capital fijo, y no registrarlos como gasto de capital. Al aplicar esta corrección, el gasto corriente resulta ser más elevado de lo que las cifras oficiales disponibles hasta ahora venían reflejando, mientras que el gasto de capital es

⁷²

Para mayor detalle de las cifras citadas en este capítulo, véase el anexo.

menor, con lo cual es necesario corregir el balance en cuenta corriente en las estadísticas fiscales. A continuación se presenta un cuadro con la corrección necesaria.

Corrección en el Balance en Cuenta Corriente 2007 - 2012^{1/}

	- Porcentajes del PIB-					2012	
	2007	2008	2009	2010	2011	Presupuesto ^{1/}	Cierre estimado ^{2/}
Cifras oficiales							
Ingresos corrientes	12.8	12.0	11.1	11.3	11.8	11.9	
Gasto corriente	9.5	9.2	10.1	10.4	10.6	11.2	
Gasto de capital	4.8	4.5	4.1	4.1	4.0	3.2	
Balance en cuenta corriente	3.4	2.8	0.9	0.8	1.2	0.7	
Cifras corregidas							
Ingresos corrientes	12.8	12.0	11.1	11.3	11.8	11.9	11.7
Gasto corriente	9.8	9.9	10.7	11.0	11.0	11.2	11.0
Gasto de capital	4.4	3.8	3.5	3.6	3.7	3.2	3.2
Balance en cuenta corriente	3.0	2.2	0.4	0.3	0.8	0.7	0.8

1/ Presupuesto vigente.

2/ Icefi.

Fuente: cálculos propios con base a datos oficiales del MinFin.

Las cifras corregidas muestran que el balance en cuenta corriente pasó de un superávit de 3.0% del PIB en 2007, a un superávit de solamente 0.3% del PIB en 2010, como resultado del efecto combinado de los dos factores siguientes: a) incremento en el gasto corriente, al pasar del 9.8% del PIB en 2007, al 11.2% del PIB en 2012; y b) por la caída en los ingresos corrientes, principalmente los ingresos tributarios, asociada al golpe de la Gran Recesión de 2009, pasando del 12.8% del PIB en 2007 al 11.1% del PIB en 2009, para recuperarse parcialmente a 11.8% del PIB en 2010.

Según las estimaciones del Icefi, el balance en cuenta corriente será en 2012 un superávit de 0.8% del PIB, resultado combinado de la sobreestimación: a) en el impacto de la reforma fiscal considerado en el presupuesto (véase la sección 3.3); b) en los ingresos presupuestados por donaciones corrientes, por alrededor de Q 430 millones (0.11% del PIB),⁷³ y, de la asignación para gasto en bienes y servicios (véase la sección 4.2). Según

⁷³ El presupuesto aprobado para 2012 incluye una estimación de ingresos por donaciones de Q 1,032.3 millones (0.26% del PIB). Sin embargo, los ingresos por donaciones efectivamente percibidos en años anteriores se han ubicado consistentemente por debajo de este nivel (en promedio se han percibido 0.15% del PIB durante el periodo 2007-2011). Con base a este análisis es que el Icefi estima que, a lo más, los ingresos por donaciones en 2012 serán de Q 600 millones (0.15% del PIB). Para mayor detalle, véase el anexo. Por otro lado, sobreestimar los ingresos por donaciones pareciera ser una práctica consuetudinaria en la

esta estimación, el balance en cuenta corriente mantendría el superávit alcanzado como porcentaje del PIB en 2011.

5.2. La deuda bonificada como principal fuente de financiamiento para cubrir el déficit fiscal en 2012

Como se expuso en la sección 2.4, en 2011 el déficit fiscal fue financiado principalmente con endeudamiento interno neto (2.3% del PIB) y recursos de caja (0.5% del PIB), siendo mínimo el financiamiento externo neto (0.1% del PIB).⁷⁴ Aunque menor al déficit fiscal de 2010 (3.3% del PIB), la estructura del financiamiento en 2011 es causa de preocupación por sus posibles efectos macroeconómicos, al haber sido financiado mayoritariamente con bonos del Tesoro colocados en el mercado interno de capitales, a mayores tasas de interés y plazos menores que los que ofrecen los préstamos con las instituciones financieras internacionales de carácter multilateral.

En 2012, tanto el déficit fiscal presupuestado de 2.6% del PIB (Q 10,135.9 millones), como el de 2.4% del PIB (Q 9,565.4 millones) resultante en las estimaciones del Icefi, son menores que el déficit fiscal registrado en 2011 (2.8% del PIB, equivalente a Q 10,332.9 millones). El Icefi estima que el 60% de este déficit fiscal se cubrirá con recursos externos (66% en el presupuesto vigente), y el 40% restante con recursos internos (36% en el presupuesto vigente), lo cual contrasta con la estructura del financiamiento en 2011: 4% financiado con recursos externos y 96% con recursos internos.

Independientemente del origen de los recursos, la gran mayoría del financiamiento en 2012 provendrá del incremento en la deuda pública bonificada, autorizado por el Congreso de la República en Q 7,500 millones.⁷⁵ El MinFin tiene previsto distribuir este monto en colocaciones de bonos por Q 3,450 millones (0.87% del PIB) en el mercado doméstico (resultado de colocaciones totales en el mercado doméstico de Q 5,970 millones, menos amortizaciones domésticas por Q 2,520.4 millones), y los Q 4,500 millones (1.03% del PIB) restantes en colocaciones de bonos en el mercado internacional de capitales (eurobonos).

Además de las colocaciones de bonos en el mercado doméstico, el financiamiento interno incluye uso de recursos de caja, en el presupuesto por Q 320.4 millones (0.08% del PIB), y en la estimación del Icefi por Q 674.6 millones (0.17% del PIB). Adicionalmente, las colocaciones netas de bonos y los recursos de caja deben absorber un pago de Q 336.1

formulación del presupuesto, posiblemente como una forma de asegurar espacio presupuestario para gasto con el “respaldo” de una fuente de financiamiento, que al no percibirse, permite ampliar algún presupuesto de gasto, financiándolo con un cambio de fuente de financiamiento que sí se espera percibir en la realidad.

⁷⁴ En 2011 se recibió un flujo neto de préstamos externos de 0.8% del PIB (desembolsos de 1.4% del PIB y amortizaciones de 0.6% del PIB). Sin embargo fue prácticamente consumido por la amortización del Eurobono de 2011, por 0.7% del PIB.

⁷⁵ Artículo 59 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012, Decreto del Congreso de la República No. 33-2011.

millones (0.09% del PIB) en concepto de cobertura del costo de la política monetaria. Sumando entonces las colocaciones netas de bonos en el mercado doméstico (0.87% del PIB), el uso de recurso de caja (0.17% del PIB), y restando el pago por el costo de la política monetaria (0.09% del PIB), el Icefi estima que en 2012 el financiamiento interno neto será de Q 3,788.5 millones (1.0% del PIB), mayor al presupuesto vigente de Q 3,434.3 millones (0.9% del PIB).

Resultados en Cuenta Corriente, Primario y Presupuestario y Financiamiento Ejecutado Ajustado 2011, Presupuesto Vigente y Cierre Estimado 2012

- Porcentajes del PIB -

Concepto	Ejecutado 2011 Ajustado	2012	
		Presupuesto Vigente ^{1/}	Cierre Estimado ^{2/}
A. Ingresos Totales	11.8	11.9	11.7
B. Ingresos Corrientes	11.8	11.9	11.7
Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0
C. Gastos Totales	14.7	14.5	14.1
D. Gastos Corrientes	11.0	11.2	11.0
E. Intereses	1.5	1.5	1.5
Gastos de Capital	3.7	3.3	3.2
Resultado en Cuenta Corriente (B - D)	0.8	0.7	0.8
Resultado Primario (A - (C - E))	-1.3	-1.1	-0.9
Resultado Presupuestario (A - C)	-2.8	-2.6	-2.4
Financiamiento Total (a + b)	2.8	2.6	2.4
a. Financiamiento Externo Neto	0.1	1.7	1.5
Préstamos (c - d)	0.8	0.7	0.4
c. Desembolsos	1.4	1.2	1.0
d. Amortizaciones	0.6	0.5	0.5
Colocación neta de eurobonos (e - f)	-0.7	1.0	1.0
e. Negociación de eurobonos		1.0	1.0
f. Amortizaciones	0.7		
b. Financiamiento Interno Neto (g - h + i)	2.7	0.9	1.0
g. Colocación neta de bonos (j - k)	2.3	0.9	0.9
j. Negociación de bonos mercado doméstico	2.6	1.5	1.5
k. Amortizaciones	0.4	0.6	0.6
h. Costo política monetaria		0.1	0.1
i. Variación de Caja	0.5	0.1	0.2

1/ Presupuesto vigente.

2/ Icefi.

Fuente: cálculos propios con base a datos oficiales del MinFin.

Al igual que en 2011, desde febrero de 2012 la oposición política representada en el Congreso de la República bloquea el avance de la agenda legislativa vía el uso y abuso de la figura de la interpelación de los ministros de Estado. Esto impide la aprobación pronta por parte del Congreso de la República de préstamos externos incluidos como fuentes de financiamiento en el presupuesto para 2012.

Considerando la incertidumbre en torno a la aprobación de estos préstamos, el Icefi supone que, al igual que en 2011 es posible que en el Congreso se alcance un acuerdo político que viabilice su aprobación. Sin embargo, el Icefi estima poco probable que este acuerdo pueda ocurrir durante el primer semestre de 2012, con lo cual la aprobación tardía de esos préstamos necesariamente implicará una reducción en el monto estimado original de desembolsos. Con base en estos supuestos y consideraciones, el Icefi estima que los desembolsos de préstamos externos financiarán gasto público en 2012 se ubicarán en torno a los Q 3,800 millones (0.96% del PIB), por debajo de los Q 4,724.6 millones (1.20% del PIB), considerados originalmente en el presupuesto. Por otro lado, las modificaciones presupuestarias operadas hasta el 8 de mayo de 2012, revelan una ampliación por Q 160 millones en la asignación presupuestaria para el pago de amortizaciones de préstamos externos⁷⁶, pasando del presupuesto aprobado inicial de Q 1,913.1 millones (0.49% del PIB), al presupuesto vigente de Q 2,073 millones (0.53% del PIB), el cual el Icefi estima que se ejecutará en su totalidad.

Combinando la reducción estimada por el Icefi en el nivel de los desembolsos y el incremento en el pago de amortizaciones de préstamos, el Icefi estima que el financiamiento neto por préstamos externos en 2012 será Q 1,726.9 millones (0.44% del PIB), por debajo del presupuesto vigente de Q 2,651.6 millones (0.67% del PIB). Agregando al financiamiento neto por préstamos Q 4,050 millones (1.03% del PIB) correspondientes a las colocaciones de eurobonos previstas a realizarse en 2012 en el mercado internacional de capitales, el Icefi estima que el financiamiento externo neto en 2012 será Q 5,776.9 millones (1.5% del PIB), por debajo del financiamiento externo neto del presupuesto vigente de Q 6,701.6 millones (1.7% del PIB).

⁷⁶ Que, como se expuso en la sección 4.2, seguramente fueron cubiertos por el débito, también por el monto de Q 160 millones, aplicado al presupuesto para el pago de intereses de la deuda interna.

VI. Transparencia fiscal: una agenda sin ímpetu político

Una visión “tradicional” de la política fiscal es definirla como integrada por el gasto público, los ingresos fiscales y la deuda pública. Sin embargo, conforme se afianzan en las sociedades las aspiraciones democráticas, se reconoce la necesidad de facilitar y estimular la participación ciudadana mediante un marco normativo apropiado y un acceso efectivo a la información. Con ello entonces, hoy no debería hablarse de política fiscal sin incluir una agenda de transparencia fiscal como uno de sus componentes estratégicos, tan importante y relevante como los ingresos, el gasto o la deuda pública.

Una agenda de transparencia fiscal es el vínculo más directo entre las decisiones, acciones y resultados de las autoridades responsables de la política fiscal, con la ciudadanía, constituyendo un factor político cada vez más importante. Es un determinante de la confianza o rechazo de la ciudadanía hacia la administración de gobierno, con lo cual una agenda seria de transparencia fiscal no es un reto menor, requiere superar tanto desafíos políticos como técnicos.

6.1. El “acuerdo voluntario” con las empresas mineras: opacidad flagrante

Al inicio de la administración de Pérez Molina, se anunció con gran pompa que el Gobierno y las empresas mineras que operan en Guatemala suscribieron un “acuerdo voluntario” mediante el se incrementarían las regalías que esas empresas están legalmente obligadas a pagar al Estado. Según notas de prensa, este supuesto acuerdo fue suscrito por el Presidente de la República y el presidente de la Cámara de Industria de Guatemala (CIG), en representación de las 22 empresas afiliadas a la Gremial de Industrias Extractivas (GREMIEXT),⁷⁷ con la presencia de testigos de honor que incluyeron funcionarios públicos y otras personas.

Las notas de prensa publicadas en enero, informaron que con este acuerdo se aplicarían los siguientes incrementos a las regalías: para las mineras que extraen oro, el incremento supuestamente es del 1% al 5% sobre ingresos brutos; para la plata del 1% al 4% sobre ingresos brutos; en el caso de los metales básicos (níquel, plomo, cinc y otros), del 1 al 3% sobre ingresos brutos; y para las canteras de cal, cemento, mármol y piedra, las regalías no sufrirían incremento, manteniéndose en 1% sobre ingresos brutos. El Presidente Pérez Molina declaró entonces a la prensa que este acuerdo permitiría incrementar las regalías que las mineras pagan al Estado de unos Q 400 millones en 2011 a un monto entre los Q 600 y Q 700 millones en 2012, destinados a financiar el programa “Hambre Cero”,

⁷⁷ Información tomada de la nota publicada por el matutino el Periódico el 27 de enero de 2012, disponible en línea en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120127/economia/207085/>

proyectos de infraestructura vial y el presupuesto de los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales, y el de Energía y Minas.

El “acuerdo voluntario” además supuestamente establece que la regalía voluntaria se desactivaría si el precio internacional del oro bajara a menos de US\$ 975 la onza Troy (en enero en torno a US\$ 1,726). En el caso de la plata, el incremento voluntario se desactivaría si el precio internacional de ese metal bajara a menos de US\$ 16 la onza (en enero se cotizaba a US\$ 33.70).

Sin embargo, a la fecha esta “muestra de confianza y buena voluntad de parte del sector empresarial y del Gobierno”⁷⁸ no ha pasado más allá de una declaración proselitista del presidente. El texto mismo del acuerdo permaneció con un velo de secreto. El MEM lo publicó en su portal de Internet, pero luego lo retiró.⁷⁹ Luego del anuncio y la cobertura mediática que recibió en enero, las autoridades de gobierno y la GREMIEXT guardan silencio sobre el asunto.

El hecho es que las cuentas fiscales no registran el ingreso de un solo centavo producto de este “acuerdo voluntario”. De hecho, ni el MEM o el MinFin han realizado acción alguna para el registro contable de las supuestas regalías mineras adicionales, ni mucho menos facilidades o garantías para la fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas de lo actuado con base a ese “acuerdo voluntario”, menos para el acceso a la información y el seguimiento y análisis ciudadano.

Con este “acuerdo” entre el gobierno de Pérez Molina y la CIG/GREMIEXT promovieron una grave muestra de opacidad fiscal, habiendo discutido y acordado al margen de la ley el manejo y destino de recursos públicos, sin ofrecer garantía alguna sobre su registro contable, publicidad o fiscalización, tanto por el Estado como por la ciudadanía. Las características técnicas del supuesto acuerdo son excesivamente simples, y están muy lejos de una normativa apropiada que regule la siempre compleja relación entre un ente privado obligado a pagar un gravamen y el Estado, estableciendo plazos, procedimientos, responsabilidades, autoridad para la toma de decisiones y demás aspectos requeridos en un marco de transparencia fiscal.

Por otro lado, aun en el caso que las empresas mineras paguen el incremento sobre regalías, es inaceptable que esto permanezca sin ser regulado por la ley. En particular, este flujo de ingresos fiscales quedaría al margen del control y la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas, y sería en extremo vulnerable a la manipulación política, en el sentido

⁷⁸ Declaraciones del Presidente Otto Pérez Molina, reportadas en la nota periodística que publicó el Diario de Centro América el 27 de enero de 2012, disponible en línea en: <http://www.dca.gob.gt/es/20120127/Nacionales/12295/Gobierno-y-mineras-suscriben-acuerdo-voluntario-de-regal%C3%ADas.htm>

⁷⁹ Inicialmente el texto del “acuerdo voluntario” se publicó en la dirección: http://www.mem.gob.gt/portal/memdocuments/dga/incremento_regalia.pdf Sin embargo, este vínculo de Internet ya no funciona.

que si en un momento la CIG/CREMIEXT se siente inclinada a apoyar políticamente la administración de Pérez Molina, o cualquier otra, entonces paga, pero si por cualquier desacuerdo, desavenencia o capricho de un grupo de 22 empresas, o un cambio de autoridades, el Estado deje de percibir alrededor de Q 700 millones. A todas luces, es inaceptable, e incluso censurable pretender que el financiamiento del presupuesto estatal, y con ello las posibilidades de desarrollo de Guatemala, dependan o estén sujetas a semejante anomalía.

6.2. Retrocesos en el esfuerzo por transparentar el gasto ejecutado por los fideicomisos

En años anteriores Guatemala dio grandes pasos adelante en la descomunal tarea de frenar y gradualmente corregir el altísimo grado de opacidad que padece el gasto público ejecutado por fideicomisos. Sin duda sólo primeros pasos, dentro de los avances en este esfuerzo fueron, entre otros: a) haber logrado el registro contable detallado del gasto que ejecutan, y hacerlo público a través del SICOIN; b) obligarlos a reportar en el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala (GUATECOMPRAS), las compras y contrataciones que realizan (aunque no se sometan plenamente a las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado); c) incluirlos como sujetos obligados en la Ley de Acceso a la Información Pública; y, d) el módulo especial de fideicomisos públicos, dentro del portal de Internet del MinFin.⁸⁰

Con estos avances, lo pendiente por lograr para lograr transparentar esta modalidad de ejecución paralela de gasto público es aun mucho, y sin duda es una agenda cargada de desafíos tanto técnicos como políticos. Sin embargo, el curso de las acciones debería ser a consolidar los avances logrados, por pocos que sean, y lograr avances nuevos. Pero nunca permitir retroceso como el debilitamiento u omisión de lo logrado.

Lamentablemente el inicio de la administración gubernamental del presidente Pérez Molina ha descuidado estos avances, y de hecho se registran a la fecha fallas. Quizá el caso más directo y concreto es que, al 8 de mayo de 2012 varios de los fideicomisos que tienen asignación de gasto en el presupuesto de 2012 aún no han cargado en el SICOIN las estructuras programáticas del gasto que ejecutarán en este ejercicio fiscal.

Resultado de esta omisión, la ciudadanía continúa con el acceso vedado al detalle del gasto ejecutado por fideicomisos importantes como el COVIAL. Tanto el portal de fideicomisos del MinFin como el portal de transparencia fiscal⁸¹ no reportan el presupuesto aprobado inicial, las modificaciones presupuestarias (transferencias), el presupuesto vigente, el gasto comprometido, devengado y pagado, o el porcentaje de ejecución presupuestaria de varios fideicomisos, incluyendo el COVIAL.

⁸⁰ <http://www.minfin.gob.gt/frame.php?url=subsitios/fideicomisos/>

⁸¹ <http://www.minfin.gob.gt/frame.php?url=http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>

Es inaceptable que, disponiendo de las herramientas técnicas para avanzar en la transparencia fiscal, la dejadez o incapacidad administrativa en el mejor de los casos, o la abierta intención de ocultar información en el peor, se retorne a las viejas prácticas de opacidad y corrupción. Este caso concreto, debe sancionarse a los funcionarios responsables del retraso injustificado en el registro de la información contable y de ejecución financiera, por ejemplo en el COVIAL, un fideicomiso con un largo historial de opacidad fiscal, corrupción y manipulación política del gasto público.

De no proceder con las sanciones según la ley, el caso del COVIAL y otros fideicomisos públicos constituirán en un precedente en extremo nocivo. Sería como demostrar que la burla a la normativa y a los sistemas habilitados para transparentar la ejecución del gasto público puede permanecer impune, y que la irresponsabilidad o dejadez de los funcionarios públicos prevalece sobre el poder ciudadano.

6.3. Más opacidad en las compras y contrataciones estatales: la crisis en los ministerios de salud y agricultura

Prácticamente todos los diagnósticos sobre la situación de las compras y contrataciones que realizan las entidades estatales guatemaltecas revelan un alto grado de opacidad,⁸² es un problema crónico en el que poco se ha avanzado en su solución. Por otro lado, se reporta la disfuncionalidad de las principales modalidades de compra y contratación del Estado (la licitación pública, la cotización pública y el contrato abierto), dando lugar a la proliferación del uso y abuso del mecanismo de compra directa.

El inicio de la administración Pérez Molina está marcado por serios y graves retrocesos en cuanto a transparentar las compras y contrataciones estatales. Pocos días después del cambio de autoridades, se reportaron anomalías en los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), y de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). En el caso del MSPAS, se intentó fallidamente declarar el estado de calamidad en el sistema de salud, pero pese a que no se decretó formalmente ese estado de emergencia, se procedió a la adquisición masiva de medicamentos, material médico quirúrgico y otros insumos, usando casos de excepción y la modalidad de compra directa, en violación a la Ley de Contrataciones del Estado.⁸³

⁸² En particular, la evaluación que el MinFin realizó en 2009 y 2010 del sistema nacional de compras y contrataciones del Estado según la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El MinFin aún no ha publicado el informe final de esta evaluación. Véase http://www.minfin.gob.gt/archivos/prensa/comunicados/compre61_141009.pdf

⁸³ Específicamente, la literal I del artículo 46 bis de la Ley de Contrataciones de Estado, Decreto del Congreso de la República No. 57-92. Esta norma ordena que los documentos de contrato abierto incluyan la prohibición de adquirir fuera de esos contratos (incluyendo la compra directa), productos medicinales, material médico quirúrgico, dispositivos médicos, gases médicos, fórmulas infantiles, material de diagnóstico por imágenes y productos sucedáneos de la leche materna. Se considera que las compras directas que el MSPAS ha realizado desde enero violan la citada norma legal.

Sólo pocas semanas después, en abril de 2012 el ministro de salud renunció al cargo, envuelto en una fuerte controversia y señalamientos.⁸⁴ Luego de un periodo de incertidumbre y crisis administrativa en el MSPAS, al inicio de mayo de 2012 el Ejecutivo nombró un nuevo ministro de salud. Sin embargo, la controversia continúa, primero por la destitución de un viceministro, y luego porque se ha solicitado la renuncia del nuevo ministro, por carecer de finiquito de la Contraloría General de Cuentas, debido a pesan sobre su persona serias acusaciones y señalamientos, aún pendientes de resolver.⁸⁵ En tanto transcurre la crisis política en torno al nombramiento de las autoridades ministeriales, el MSPAS continúa inmerso en una crisis institucional, que afecta seriamente su desempeño, y naturalmente impide avance alguno en uno de los sectores sociales más importantes.

En el caso del MAGA, los intentos reiterados por lograr la compra ágil de fertilizantes evadiendo la Ley de Contrataciones del Estado han desatado una crisis política e institucional también en ese ministerio. Sobre el proceso y el propio ministro del MAGA, pesan serios señalamientos de dirigir las bases de por lo menos tres eventos públicos para la compra de fertilizantes. Los señalamientos también denuncian la sobrevaloración de precios,⁸⁶ razón por la cual se produjo el retiro del proceso de uno de los principales proveedores de estos productos,⁸⁷ repitiendo la ya añeja controversia en torno al cuestionado programa de fertilizantes.

La crisis desatada en el MSPAS y en el MAGA, evidencian los graves problemas que la administración Pérez Molina enfrenta para lograr mantener las compras y contrataciones estatales de la opacidad, la corrupción y la manipulación política de las instituciones del Estado. Las compras de medicamentos y de fertilizantes han sido por años focos de corrupción y opacidad bien conocidos y analizados, razón por la cual la crisis desatada sólo en los primeros meses de gobierno justifican las muestras de la más profunda preocupación ciudadana.

La solución a esta crisis requiere la despolitización de las entidades del Estado, en particular de las instancias del Ejecutivo responsables de la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción. Paralelamente, este esfuerzo requiere un accionar serio y responsable por parte del Congreso de la República, organismo del Estado que tiene la responsabilidad de supervisar lo actuado por el Ejecutivo. Finalmente, la Contraloría General de Cuentas debe actuar de manera efectiva y sin otorgar privilegios a nadie, sentando precedentes. La crisis actual por la que atraviesan el MAGA y el MSPAS requiere acciones urgentes y decididas por parte el ente Contralor, sancionando conforme a la ley lo actuado y apoyando a estos dos ministerios a evitar anomalías adicionales.

⁸⁴ http://www.prensalibre.com/noticias/Ministro-Salud-deja-Gobierno_0_680331991.html

⁸⁵ http://www.prensalibre.com/noticias/politica/duda-continuidad-Jorge-Villavicencio_0_698930118.html

⁸⁶ <http://www.s21.com.gt/compra/2012/04/27/denuncian-medina-supuesta-sobrevaloracion-fertilizantes>

⁸⁷ http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Disagro-retira-oferta-vender-abono_0_688131195.html

6.4. La propuesta legislativa del gobierno: poco entusiasmo oficial o agotamiento del “combustible” parlamentario

El 12 de marzo, el presidente en persona entregó al Congreso de la República dos iniciativas de ley, conteniendo un paquete de 11 propuestas legislativas con la intención de mejorar la calidad y transparencia del gasto pública, fortaleciendo la institucionalidad relacionada. La primera iniciativa (número de registro 4461),⁸⁸ incluye cuatro propuestas legislativas: reformas a tres leyes existentes, la Orgánica del Presupuesto, Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Orgánica de la SAT; y, la creación de una ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. La aprobación de estas propuestas requiere mayoría calificada, es decir, los votos de por lo menos 105 diputados.

La segunda iniciativa de ley (número de registro 4462),⁸⁹ incluye siete propuestas legislativas: reformas a cuatro leyes existentes, la de Contrataciones del Estado, de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, del Organismo Ejecutivo, y de Servicio Civil; y, tres leyes nuevas, la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito, de Fideicomisos Públicos, y de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública). La aprobación de estas propuestas requiere mayoría simple, es decir, los votos de por lo menos 80 diputados.

Las iniciativas de ley de este “paquete” legislativo contienen propuestas para varios de los puntos deseables en cualquier agenda legislativa. Sin embargo, hasta el mismo Ejecutivo reconoce que no atiende todo lo necesario, y que las propuestas deben mejorarse y complementarse. Por ejemplo, un gran vacío es una propuesta de reforma legal que le otorgue a la SAT acceso irrestricto a la información bancaria de los contribuyentes, para fines de fiscalización y con las debidas garantías de confidencialidad, y de esa forma cumplir plenamente con el Estándar de Transparencia Tributaria del Foro Global de la OCDE.

Puntos fuertes en las iniciativas pueden encontrarse en la propuesta de ley de fideicomisos públicos o en las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto. Sin embargo, se han identificado puntos muy cuestionables en las propuestas de reformas a la Ley de Contrataciones del Estado⁹⁰ o el poder excesivo que tendría el Presidente de la República para nombrar o remover al Superintendente de la SAT, según las reformas propuestas a la Ley Orgánica de la SAT.

⁸⁸ http://200.12.63.122/Legislacion/ver_iniciativa.asp?id=4688

⁸⁹ <http://200.12.63.122/archivos/iniciativas/registro4462.pdf>

⁹⁰ Por ejemplo la propuesta de elevar a de Q 90 mil a Q 200 mil el techo para realizar compras directas. Esta reforma se considera injustificada, debido a que ese techo se elevó recientemente, triplicándolo de Q 30 mil a Q 90 mil (artículo 8 del Decreto del Congreso de la República número 27-2009, Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado). De ser aprobada esta propuesta, el Icefi considera que se estarían facilitando excesivamente las compras directas, en detrimento de modalidades más transparentes y controladas como la cotización pública y el contrato abierto.

En cuanto a su estado actual de avance, la iniciativa de ley 4461 se encuentra bajo estudio y dictamen en las siguientes tres comisiones de trabajo del Congreso de la República: Legislación y Puntos Constitucionales, de Probidad, y Extraordinaria Nacional de Transparencia. Por su parte, la iniciativa de ley 4462 se encuentra bajo estudio y dictamen en las siguientes dos comisiones de trabajo: Legislación y Puntos Constitucionales, y Extraordinaria de Apoyo a la Recaudación Tributaria.

Independientemente de los aspectos positivos y negativos que esta propuesta tiene, ciertamente el oficialismo no le está dedicando a su aprobación el mismo dinamismo dispensado a la aprobación de las leyes antievasión II y de actualización tributaria. Por otro lado, el balance de fuerzas dentro del Congreso es muy distinto hoy que al inicio del año, con lo cual los partidos y bancadas que actuaron como aliados para la reforma tributaria, hoy actúan como opositores o aliados muy condicionados.

Las dificultades o la falta de ímpetu político para la aprobación de las reformas para la transparencia, la calidad del gasto público y el fortalecimiento de la institucionalidad parecen comprobar cuán políticamente importantes son los negocios con el Estado. El hecho que la aprobación en Guatemala de leyes de transparencia fiscal pueda resultar aún más difícil que la aprobación de una reforma tributaria, verifica la existencia de fuertes motivaciones políticas y financieras detrás del interés de mantener la opacidad en el gasto público. Sin duda, la mejora y aprobación ulterior de estas propuestas legislativas constituyen un desafío muy grande para el gobierno del presidente Pérez Molina.

VII. Conclusiones

Las finanzas públicas en 2011

- En 2011 la carga tributaria continuó recuperándose, pasando del 10.5% en 2010 al 11.0% en 2011.
- La mejora en la carga tributaria registrada en 2011 no se debió a una reforma tributaria u otra medida de política, sino por:
 - Moderada recuperación económica (0.1% del PIB)
 - Recuperación del valor y el volumen de las importaciones (0.15% del PIB)
 - Ingresos por la amnistía fiscal aprobada y aplicada en 2011 (0.16% del PIB)
 - Aumento en la recaudación de regalías petroleras e hidrocarburos compartibles (0.1% del PIB)
- Debido a los factores que explican el incremento en la carga tributaria registrado en 2011, ese incremento no es sostenible en el tiempo.
- Como porcentaje del PIB, el gasto público ejecutado en 2011 (14.7% del PIB), fue prácticamente igual al de 2012 (14.6% del PIB).
- Aunque como porcentaje del PIB, el total del pago de intereses de la deuda pública en 2011 fue igual que al de 2010, se pagaron más intereses por la deuda interna que los pagados por la deuda externa.
- Las cifras oficiales muestran que como porcentaje del PIB la inversión real directa de 2011 fue igual a la de 2010. Al aplicar la corrección al registro contable de las cifras, en el que los gastos de mantenimiento dejan de registrarse como gasto de capital, para registrarse como gasto corriente, la inversión real directa de 2011 como porcentaje del PIB fue ligeramente mayor al de 2010, debido a los gastos de reconstrucción por los daños causados por la tormenta tropical “Agatha”.
- En 2011 el déficit fiscal como porcentaje del PIB fue menor que el de 2010, debido a gastos sin cambio y un crecimiento en la carga tributaria.
- El 96% del déficit fiscal de 2011 se financió con recursos internos (deuda pública interna y recursos de caja), y sólo el 4% con recursos externos.
- Los recursos de caja empleados para financiar el déficit fiscal de 2011 corresponden a los bonos del Tesoro colocados pero no ejecutados en 2010, por lo que prácticamente la totalidad del déficit fiscal de 2011 se financió con deuda interna bonificada.

- En 2011 el financiamiento externo neto en 2011 fue tan bajo debido a que el monto de desembolsos de préstamos externos fue prácticamente consumido en su totalidad por la amortización del Eurobono colocado en 2001.

Reforma tributaria

- En términos generales, conjuntamente las leyes antievasión II y de actualización tributaria corresponden en gran medida a la Propuesta de Modernización Fiscal que en enero de 2008 presentó el GPDF.
- El potencial de generar recursos adicionales de la reforma no es de corto plazo, y depende críticamente de su aplicación por parte de la SAT.
- La reforma no permitirá ampliaciones presupuestarias en 2012, ya que el presupuesto aprobado no sólo ya incluye el impacto de la reforma, sino además este impacto se encuentra sobreestimado.
- El Icefi realizó una estimación de ingresos tributarios para 2012. Las bases de cálculo para el componente pasivo de la estimación del Icefi son: la recaudación de 2011, el efecto de la amnistía de 2011, las últimas estimaciones macroeconómicas del BANGUAT y las estimaciones presupuestarias de 2012. Las bases de cálculo para el componente activo son: la ley antievasión II, la ley de actualización tributaria y la amnistía aduanera de 2012. El resultado de esta estimación es una carga tributaria de 10.9%, por debajo de la estimación presupuestaria de 11.1%. Las razones que explican esta diferencia son:
 - Deterioro del escenario macroeconómico. Las proyecciones del BANGUAT para cuando se realizaron las estimaciones del presupuesto (junio de 2011), son más optimistas que las últimas disponibles (febrero de 2012).
 - La no recurrencia de los ingresos adicionales que se obtuvieron producto de la amnistía fiscal de 2011.
 - Incertidumbre en los ingresos por regalías petroleras e hidrocarburos compartibles. En 2012 actúan dos efectos en sentido contrario: declive en la producción petrolera e incremento en los precios internacionales del petróleo. La estimación del Icefi coincide con la estimación presupuestaria, en la cual la combinación de estos dos factores se estima resultará en una recaudación por debajo de la registrada en 2011.
 - El Icefi estima que la recaudación adicional en 2012 por aprobación de la reforma tributaria será 0.2% del PIB, por debajo de la estimación presupuestaria de 0.4% del PIB.
- Aunque la aprobación de la reforma tributaria fue un gran salto adelante en materia fiscal para Guatemala, su éxito pelagra ante la posibilidad de la aprobación de más privilegios fiscales, o por acciones de inconstitucionalidad.

Gasto público en 2012

- En 2012 se está aplicando plenamente una corrección en el registro contable de los gastos de mantenimiento, reparaciones, remodelaciones y similares, que no incrementan el valor de los activos fijos o no constituyen formación bruta de capital fijo. Antes de 2012 estos gastos se registraban como inversión real directa, dentro del gasto de capital. De 2012 en adelante se registran como adquisición de bienes y contratación de servicios, dentro del gasto corriente. El Icefi elaboró cifras ajustadas para los años anteriores, y con ello lograr cifras que permitan comparaciones consistentes.
- Aún después de aplicar la corrección en las cifras, el gasto presupuestado para 2012 muestra una caída alarmante en la inversión real directa (gasto de capital).
- Paralelamente, aún después de aplicar la corrección en las cifras, el gasto presupuestado muestra una sobreestimación en los rubros de bienes y servicios (gasto corriente).
- En 2012 la sobreestimación del presupuesto para bienes y servicios le provee al gobierno una “reserva” de espacio presupuestario, el cual puede transferirlo a otros rubros. Las transferencias presupuestarias operadas al 8 de mayo de 2012 muestran que, efectivamente, se ha reducido el presupuesto de bienes y servicios (en Q 230 millones), transfiriéndolo para ampliar el presupuesto de otros rubros, principalmente en remuneraciones (Q 115 millones), e inversión real directa (Q 167.7 millones).
- Aún aplicando el ajuste por la corrección en el registro contable de los gastos de mantenimiento, la ampliación presupuestaria aplicada y descontando los gastos extraordinarios ejecutados en 2011 para la reconstrucción de los daños causados por “Agatha”, el presupuesto 2012 aplica una reducción significativa a la inversión real directa. De ejecutarse este monto, la inversión pública en infraestructura sería la más baja de los últimos 15 años, una reducción comparable solamente con la sufrida durante el periodo 1982-1985, los peores años de la guerra civil.
- Una reducción tan severa en el presupuesto de inversión real directa, abre la posibilidad que en 2012 no se pueda frenar o reducir la denominada “deuda flotante” (compromisos de gasto público sin crédito presupuestario), sino que se incrementará, continuando una práctica, además de opaca e insostenible, es sobre todo ilegal.
- La “reserva” de espacio presupuestario generada por la sobreestimación en la asignación presupuestaria para bienes y servicios, podría darle al Ejecutivo en 2012 una ruta para eludir el bloqueo que la oposición política ejerce sobre la agenda legislativa.

Déficit fiscal y endeudamiento público en 2012

- El Icefi estima que en 2012 el déficit fiscal será 2.4% del PIB, por debajo del 2.6% del PIB estimado en el presupuesto, y del 2.8% del PIB registrado en 2011.

- La corrección en el registro contable de los gastos de mantenimiento, obliga a una corrección en las cifras oficiales para el balance en cuenta corriente. Las cifras corregidas aún muestran superávit, pero en montos menores a los de las cifras oficiales en años anteriores.
- La principal fuente de financiamiento del déficit fiscal en 2012 será la colocación de Bonos del Tesoro, la mitad de la cual se hará en el mercado doméstico de capitales, y la mitad restante colocando un Eurobono en el mercado internacional de capitales.
- La distribución de las colocaciones de bonos retoman el balance entre financiamiento interno (60%) y externo (40%).
- En 2012 las fuente de financiamiento interno (colocaciones domésticas de bonos del Tesoro y uso de recursos de caja), deberán absorber un pago por el costo de la política monetaria de Q 336.1 millones (0.09% del PIB).
- Al igual que el gobierno anterior, el gobierno actual enfrenta dificultades para aprobar préstamos externos incluidos en el presupuesto aprobado como fuentes de financiamiento del gasto público.

Transparencia fiscal

- El “acuerdo voluntario” suscrito entre el gobierno y la Gremial de Industrias Extractivas es un caso flagrante de opacidad fiscal. A la fecha la contabilidad estatal no reporta ni un solo centavo de ingresos producto de este “acuerdo”, lo que hace cada vez menos creíble el ofrecimiento del presidente de alrededor de Q 700 millones adicionales en los ingresos fiscales de 2012.
- En lo que va del 2012 se han registrado retrocesos en el esfuerzo por transparentar la ejecución de gasto en fideicomiso. En particular, algunos fideicomisos, incluyendo el COVIAL, no han incorporado al SICOIN la estructura programática del gasto a ejecutar en 2012, y con ello, a la fecha los sistemas de contabilidad estatal y de transparencia fiscal no reportan ejecución de gasto alguna.
- La crisis institucional que atraviesan los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, y de Agricultura, Ganadería y Alimentación, agudizan el ya deteriorado sistema nacional de compras y contrataciones del Estado. La proliferación del uso y abuso del mecanismo de compra directa, incluso violando la Ley de Contrataciones del Estado (en el caso particular de la compra directa de medicamentos, fuera de los contratos abiertos vigentes), es ya una de las características del inicio de la administración del Presidente Pérez Molina, la cual en aras de cumplir su compromiso con la transparencia, debe revertirse de inmediato.

- La solución a esta crisis requiere la despolitización de las entidades del Estado, en particular de las instancias del Ejecutivo responsables de la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción. Paralelamente, este esfuerzo requiere un accionar serio y responsable por parte del Congreso de la República, organismo del Estado que tiene la responsabilidad de supervisar lo actuado por el Ejecutivo.
- Independientemente de los aspectos positivos y negativos en las iniciativas de ley números de registro 4461 y 4462, el oficialismo no le está dedicando a su aprobación el mismo dinamismo que el aplicado a la aprobación de la reforma tributaria.
- Las dificultades o la falta de ímpetu político para la aprobación de las reformas para la transparencia, la calidad del gasto público y el fortalecimiento de la institucionalidad parecen comprobar cuán políticamente importantes son los negocios con el Estado. El hecho que la aprobación en Guatemala de leyes de transparencia fiscal pueda resultar aún más difícil que la aprobación de una reforma tributaria, verifica la existencia de fuertes motivaciones políticas y financieras detrás del interés de mantener la opacidad en el gasto público.

Anexo

Situación Financiera de la Administración Central Cifras oficiales de ejecución 2010 y 2011, Presupuesto Aprobado Inicial 2012

Concepto	Ejecutado 2010		Ejecutado 2011			2012 Presupuesto Aprobado		Var. Rel. 2011 Presupuesto
	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB	Var. Rel. / 2010	Millones de Q	% del PIB	
A. Ingresos Totales (B + E)	37,425.1	11.3	43,178.1	11.8	15.4	47,002.4	12.0	8.9
B. Ingresos Corrientes (C + D)	37,397.3	11.3	43,165.2	11.8	15.4	46,971.3	12.0	8.8
C. Ingresos Tributarios	34,772.0	10.5	40,292.2	11.0	15.9	43,611.3	11.1	8.2
Impuestos Directos	10,329.8	3.1	12,710.5	3.5	23.0	13,662.5	3.5	7.5
Sobre la renta	7,743.5	2.33	10,063.3	2.76	30.0	10,178.8	2.60	1.1
Único sobre inmuebles	10.6	0.00	14.2	0.00	33.5	10.9	0.00	-23.3
Sobre las empresas mercantiles y agropecuarias	2.0	0.00	8.0	0.00	301.5			
Extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz	43.8	0.01	53.6	0.01	22.4			
De solidaridad	2,530.0	0.76	2,571.5	0.70	1.6	2,711.9	0.69	5.5
Otros						761.0	0.19	
Impuestos Indirectos	24,442.1	7.4	27,581.7	7.6	12.8	29,948.7	7.7	8.6
Impuesto al valor agregado	16,980.4	5.12	19,472.2	5.33	14.7	21,430.5	5.48	10.1
Doméstico	6,653.2	2.00	7,595.4	2.08	14.2	8,087.2	2.07	6.5
Importaciones	10,327.2	3.11	11,876.8	3.25	15.0	13,343.3	3.41	12.3
Derechos arancelarios a la importación	2,367.7	0.71	2,532.6	0.69	7.0	2,612.5	0.67	3.2
Distribución de petróleo y combustibles derivados del petróleo	2,178.7	0.66	2,125.4	0.58	-2.4	2,225.3	0.57	4.7
Timbres fiscales	571.6	0.17	637.7	0.17	11.5	493.9	0.13	-22.5
Sobre circulación de vehículos	505.1	0.15	558.3	0.15	10.5	536.4	0.14	-3.9
Primera matrícula vehículos terrestres								
Regalías petroleras e hidrocarburos compartibles	687.9	0.21	1,145.3	0.31	66.5	748.5	0.19	-34.6
Sobre salidas del país	224.4	0.07	219.5	0.06	-2.2	260.0	0.07	18.5
Sobre distribución de bebidas	477.2	0.14	523.6	0.14	9.7	516.3	0.13	-1.4
Consumo de tabaco y sus productos	346.7	0.10	259.4	0.07	-25.2	250.4	0.06	-3.4
Distribución de cemento	98.7	0.03	104.1	0.03	5.5	109.4	0.03	5.1
Otros	3.6	0.00	3.6	0.00	-1.3	765.4	0.20	21,224.3
D. No Tributarios y Transferencias	2,625.4	0.8	2,873.0	0.8	9.4	3,360.0	0.9	16.9
Contribuciones a la Seguridad Social	1,069.1	0.32	1,214.4	0.33	13.6	1,134.2	0.29	-6.6
Donaciones	417.5	0.13	571.3	0.16	36.9	1,032.3	0.26	80.7
Otros	1,138.8	0.34	1,087.4	0.30	-4.5	1,193.5	0.31	9.8
E. Ingresos de Capital	27.8	0.0	12.9	0.0	-53.7	31.1	0.0	141.6
F. Gastos Totales (G + I)	48,385.4	14.6	53,511.0	14.7	10.6	57,298.2	14.6	7.1
G. Gastos Corrientes	34,656.6	10.4	38,774.2	10.6	11.9	44,591.5	11.4	15.0
Remuneraciones	12,528.8	3.77	14,155.7	3.88	13.0	15,006.1	3.84	6.0
Bienes y Servicios	6,261.2	1.89	7,183.5	1.97	14.7	10,814.5	2.76	50.5
Impuestos pagados por dependencias del Estado	11.7	0.00	16.5	0.00	41.1	11.5	0.00	-30.3
Descuentos y Bonificaciones	103.5	0.03	184.9	0.05	78.7	50.0	0.01	-73.0
Prestaciones a la Seguridad Social	2,979.2	0.90	3,147.1	0.86	5.6	3,461.5	0.88	10.0
H. Intereses	4,939.6	1.49	5,475.7	1.50	10.9	6,097.0	1.56	11.3
Deuda interna	2,761.5	0.83	3,354.8	0.92	21.5	3,584.0	0.92	6.8
Deuda externa	2,178.1	0.66	2,120.9	0.58	-2.6	2,513.0	0.64	18.5
Préstamos	1,468.6	0.44	1,438.6	0.39	-2.0	1,939.1	0.50	34.8
Eurobonos	709.5	0.21	682.3	0.19	-3.8	573.9	0.15	-15.9
Arrendamiento de Tierras y Terrenos	0.3	0.00	0.3	0.00	-11.5	0.2	0.00	-30.9
Derechos sobre Bienes Intangibles	14.3	0.00	18.0	0.00	25.4	25.6	0.01	42.6
Transferencias	7,818.1	2.36	8,592.6	2.35	9.9	9,125.1	2.33	6.2
Resto del Sector Público	5,398.6	1.63	6,215.5	1.70	15.1	6,367.1	1.63	2.4
Sector privado	2,373.3	0.72	2,321.4	0.64	-2.2	2,676.4	0.68	15.3
Sector externo	46.1	0.01	55.7	0.02	20.7	81.6	0.02	46.6
I. Gastos de Capital	13,728.7	4.1	14,736.8	4.0	7.3	12,706.7	3.2	-13.8
Inversión Real Directa	6,139.2	1.85	6,805.9	1.86	10.9	3,467.9	0.89	-49.0
Inversión Financiera	0.8	0.00	6.3	0.00	640.9	32.5	0.01	419.0
Transferencias	7,588.6	2.29	7,924.7	2.17	4.4	9,206.3	2.35	16.2
Resto del Sector Público	6,838.8	2.06	6,951.5	1.90	1.6	8,464.9	2.16	21.8
Sector privado y externo	749.9	0.23	973.2	0.27	29.8	741.4	0.19	-23.8
Resultado en Cuenta Corriente (B - G)	2,740.7	0.8	4,391.0	1.2	60.2	2,379.8	0.6	-45.8
Resultado Primario (A - (F - H))	-6,020.7	-1.8	-4,857.2	-1.3	-19.3	-4,198.8	-1.1	-13.6
Resultado Presupuestario (A - F)	-10,960.3	-3.3	-10,332.9	-2.8	-5.7	-10,295.8	-2.6	-0.4
Financiamiento Total (a + b)	10,960.3	3.3	10,332.9	2.8	-5.7	10,295.8	2.6	-0.4
a. Financiamiento Externo Neto	5,109.7	1.5	378.2	0.1	-92.6	6,861.5	1.8	1,714.4
Préstamos (c - d)	5,109.7	1.5	2,923.4	0.8	-42.8	2,811.5	0.7	-3.8
c. Desembolsos	7,160.5	2.2	5,029.6	1.4	-29.8	4,724.6	1.2	-6.1
d. Amortizaciones	2,050.8	0.6	2,106.2	0.6	2.7	1,913.1	0.5	-9.2
Colocación neta de eurobonos (e - f)			-2,545.2	-0.7		4,050.0	1.1	-259.1
e. Negociación de eurobonos						4,050.0	1.1	
f. Amortizaciones			2,545.2	0.7				
b. Financiamiento Interno Neto (g - h + i)	5,850.6	1.8	9,954.7	2.7	70.2	3,434.3	0.9	-65.5
g. Colocación neta de bonos (j - k)	6,170.9	1.9	8,305.4	2.3	34.6	3,450.0	0.9	-58.5
j. Negociación de bonos mercado doméstico	7,889.9	2.4	9,609.1	2.6	21.8	5,970.4	1.5	-37.9
k. Amortizaciones	1,718.9	0.5	1,303.7	0.4	-24.2	2,520.4	0.6	93.3
h. Costo política monetaria						336.1	0.1	
i. Variación de Caja ⁹	-320.4	-0.1	1,649.4	0.5	-614.8	320.4	0.1	-80.6
Techo presupuestario (A + c + e + g + i = F + d + f + h)	50,436.2	15.2	58,162.4	15.9	15.3	59,547.4	15.2	-0.7

Situación Financiera de la Administración Central
Ejecución Ajustada 2010 y 2011, Presupuesto Aprobado^{1/}, Vigente^{2/} y Cierre Estimado^{3/} 2012

Concepto	Ejecutado 2010 Ajustado		Ejecutado 2011 Ajustado		Presupuesto Aprobado ^{1/}		Presupuesto Vigente ^{2/}		Cierre Estimado ^{3/}		Variaciones relativas / 2011		
	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB	Var. Rel. / 2010	Millones de Q	% del PIB ^{1/}	Millones de Q	% del PIB ^{2/}	Millones de Q	% del PIB ^{3/}	Presup. Vigente	Cierre estimado
A. Ingresos Totales (B + E)	37,425.1	11.3	43,176.1	11.8	15.4	47,002.4	12.0	47,002.4	11.9	46,200.9	11.7	8.9	7.0
B. Ingresos Corrientes (C + D)	37,397.3	11.3	43,165.2	11.8	15.4	46,971.3	12.0	46,971.3	11.9	46,169.8	11.7	8.2	7.0
C. Impuestos Tributarios	34,772.0	10.5	40,292.2	11.0	15.9	43,611.3	11.1	43,611.3	11.1	43,176.3	11.1	8.2	7.2
D. Impuestos Directos	10,329.8	3.1	12,710.5	3.5	23.0	13,662.5	3.5	13,662.5	3.5	13,883.6	3.5	7.5	9.2
Sobre la renta	7,245.5	2.3	10,063.3	2.7	37.9	10,178.8	2.6	10,178.8	2.5	10,178.8	2.5	1.1	1.1
Único sobre inmuebles	10.6	0.00	14.2	0.00	33.5	10.9	0.00	10.9	0.00	15.3	0.00	-23.3	8.0
Sobre las empresas mercantiles y agropecuarias	2.0	0.00	8.0	0.00	301.5								
Extraterritorio y temporal de apoyo a los acuerdos de paz	45.8	0.01	55.6	0.01	22.4								
De solidaridad	2,530.0	0.76	2,571.5	0.70	1.6								
Otros													
Impuestos Indirectos	24,442.1	7.4	27,581.7	7.6	12.8	29,948.7	7.7	29,948.7	7.6	29,292.7	7.4	8.6	6.2
Impuesto al valor agregado	16,980.4	5.12	19,477.2	5.33	14.7	21,430.5	5.48	21,430.5	5.43	21,097.2	5.35	10.1	8.3
Domicilio	6,653.2	2.00	7,295.4	2.08	10.8	8,087.2	2.07	8,087.2	2.05	8,228.9	2.09	6.5	8.3
Impórtaiones	10,327.2	3.11	11,876.8	3.28	15.0	13,343.3	3.38	13,343.3	3.38	12,868.3	3.26	12.3	8.3
Derechos arancelarios a la importación	2,367.7	0.71	2,832.6	0.69	20.4	2,612.5	0.67	2,612.5	0.66	2,744.0	0.70	3.2	8.3
Distribución de petróleo y combustibles derivados del petróleo	2,178.7	0.66	2,125.4	0.58	-2.4	2,225.3	0.56	2,225.3	0.56	2,186.6	0.55	4.7	2.9
Timbres fiscales	571.6	0.17	637.7	0.17	11.5	493.9	0.13	493.9	0.13	500.0	0.13	-22.5	-21.6
Sobre circulación de vehículos			558.3	0.15	10.5	536.4	0.14	536.4	0.14	602.9	0.15	-3.9	8.0
Primer matrícula vehículos terrestres													
Regalías petroleras e hidrocarburos comparables	687.9	0.21	1,145.3	0.31	66.5	748.5	0.19	748.5	0.19	748.5	0.19	-34.6	-34.6
Sobre salidas del país	224.4	0.07	219.5	0.06	-2.2	260.0	0.07	260.0	0.07	237.0	0.06	18.5	8.0
Sobre distribución de bebidas	477.2	0.14	523.6	0.14	9.7	516.3	0.13	516.3	0.13	565.5	0.14	-1.4	8.0
Consumo de tabaco y sus productos	346.7	0.10	259.4	0.07	-25.2	250.4	0.06	250.4	0.06	400.0	0.10	-3.4	54.2
Distribución de cemento	98.7	0.03	104.1	0.03	5.5	109.4	0.03	109.4	0.03	107.1	0.03	5.1	2.9
Otros	3.6	0.00	3.6	0.00	-1.3	765.4	0.20	765.4	0.19	602.9	0.16	21.224.3	8.0
D. No Tributarios y Transferencias	2,625.4	0.8	2,673.0	0.8	9.4	3,360.0	0.9	3,360.0	0.9	2,993.5	0.8	16.9	4.2
Contribuciones a la Seguridad Social	1,069.1	0.32	1,134.4	0.33	13.6	1,134.2	0.29	1,134.2	0.29	1,200.0	0.30	-6.6	-1.2
Donaciones	417.5	0.13	571.3	0.16	36.9	1,023.3	0.26	1,023.3	0.26	600.0	0.15	80.7	5.0
Otros	1,138.8	0.34	1,087.4	0.30	-4.5	1,193.5	0.31	1,193.5	0.30	31.1	0.00	141.6	141.6
E. Ingreso de Capital	27.8	0.00	12.9	0.00	-55.7	31.1	0.00	31.1	0.00	31.1	0.00	0.0	0.0
F. Gastos Totales (G + I)	48,385.4	14.6	53,511.0	14.7	10.6	57,298.2	14.6	57,138.2	14.5	55,766.3	14.1	6.8	4.2
G. Gastos Corrientes	36,358.6	11.0	40,174.2	11.0	10.5	44,591.5	11.4	44,591.5	11.2	43,128.5	11.0	10.1	7.5
Remuneraciones	12,528.8	3.77	14,155.7	3.88	13.0	15,006.1	3.84	15,121.5	3.83	15,120.0	3.83	6.8	6.8
Bienes y Servicios	7,961.2	2.40	8,883.5	2.35	11.1	10,184.5	2.76	10,584.5	2.68	9,800.0	2.41	23.3	10.7
Impuestos pagados por dependencias del Estado	11.7	0.00	16.5	0.00	41.1	11.5	0.00	10.8	0.00	18.0	0.00	-34.7	9.1
Descuentos y Bonificaciones	103.5	0.03	184.9	0.05	81.7	50.0	0.01	50.0	0.01	200.0	0.05	-73.0	8.2
Prestaciones a la Seguridad Social	2,979.2	0.90	3,147.1	0.86	5.6	3,461.5	0.88	3,461.5	0.88	3,400.0	0.86	10.0	8.0
H. Intereses	4,939.6	1.49	5,475.7	1.50	10.9	5,937.0	1.51	5,937.0	1.51	5,937.0	1.51	8.4	8.4
Deuda interna	2,761.5	0.83	3,384.4	0.92	21.5	3,884.0	0.92	3,424.0	0.87	3,424.0	0.87	2.1	2.1
Deuda externa	2,178.1	0.66	2,120.9	0.58	-2.6	2,513.0	0.64	2,513.0	0.64	2,513.0	0.64	18.5	18.5
Prestamos	1,468.6	0.44	1,438.6	0.39	-2.0	1,939.1	0.50	1,939.1	0.49	1,935.1	0.49	34.5	34.5
Otros	709.5	0.21	682.3	0.19	-3.8	573.9	0.15	577.9	0.15	577.9	0.15	-15.3	-15.3
Arrendamiento de Tierras y Terrenos	0.3	0.00	0.3	0.00	-11.5	0.2	0.00	0.2	0.00	0.2	0.00	-26.4	-30.9
Derechos sobre Bienes Intangibles	14.3	0.00	18.0	0.00	25.4	25.6	0.01	29.5	0.01	29.6	0.01	64.4	64.4
Transferencias	7,818.1	2.36	8,922.6	2.35	9.9	9,125.1	2.33	9,033.6	2.29	8,880.0	2.28	5.1	4.5
Resto del Sector Público	5,398.6	1.63	6,215.5	1.70	15.1	6,367.1	1.63	6,366.0	1.61	6,300.0	1.60	2.4	1.4
Sector privado	2,373.3	0.72	2,321.4	0.64	-2.2	2,694.1	0.68	2,694.1	0.66	2,620.0	0.66	12.2	12.9
Sector externo	14.1	0.01	16.1	0.02	14.1	81.6	0.02	63.4	0.02	63.4	0.02	13.9	7.8
I. Gastos de Capital	12,026.7	3.6	13,336.8	3.7	10.9	12,706.7	3.2	12,909.7	3.3	12,580.5	3.2	-3.2	-5.7
Inversión Real/Directa	4,439.2	1.34	5,465.9	1.48	21.8	3,467.9	0.89	3,635.6	0.92	3,600.0	0.91	-32.7	-33.4
Inversión Financiera	7,587.5	2.29	7,870.9	2.17	4.4	9,238.8	2.35	9,272.6	2.34	8,980.0	2.27	16.6	12.9
Transferencias	6,838.8	2.06	6,951.5	1.90	1.6	8,464.9	2.16	8,481.8	2.15	8,300.0	2.08	22.0	18.0
Resto del Sector Público	7,499.9	2.23	7,973.2	2.27	29.8	7,414	0.19	7,607	0.19	7,500.0	0.19	-21.8	-22.9
Sector privado y externo	1,040.7	0.3	2,991.0	0.8	187.4	2,379.8	0.6	2,742.8	0.7	2,085.0	0.8	-8.3	-0.2
Resultado en Cuenta Corriente (B - G)	6,020.7	1.8	4,857.2	1.3	-19.3	4,198.8	1.1	4,198.8	1.1	3,628.4	0.9	-13.6	-25.3
Resultado Primario (A - (F + H))	-10,960.3	-3.3	-10,332.9	-2.8	-5.7	-10,135.9	-2.6	-10,135.9	-2.6	-9,565.4	-2.4	-1.9	-7.4
Resultado Presupuestario (A - F)	10,960.3	3.3	10,332.9	2.8	-5.7	10,295.8	2.6	10,135.9	2.6	9,565.4	2.4	-1.9	-7.4
Financiamiento Total (a + b)	5,109.7	1.5	378.2	0.1	-92.6	6,861.5	1.8	6,701.6	1.7	5,776.9	1.5	1,672.1	1,427.6
a. Financiamiento Externo Neto	5,109.7	1.54	2,621.4	0.80	-42.8	2,811.5	0.72	2,651.6	0.67	1,726.9	0.44	-9.3	-40.9
Prestamos (e - d)	7,160.5	2.16	5,029.6	1.38	-29.8	4,724.6	1.21	4,724.6	1.20	3,800.0	0.96	-6.1	-24.4
c. Desembolsos	2,050.8	0.62	2,106.2	0.58	2.7	1,913.1	0.49	2,073.1	0.53	2,073.1	0.53	0.0	-1.6
d. Amortizaciones			-2,545.2	-0.70		4,050.0	1.04	4,050.0	1.03	4,050.0	1.03		-259.1
e. Negociación de eurobonos						4,050.0	1.04	4,050.0	1.03	4,050.0	1.03		
f. Amortizaciones						4,050.0	1.04	4,050.0	1.03	4,050.0	1.03		
b. Financiamiento Interno Neto (e - h + i)	5,850.6	1.8	9,984.7	2.7	70.2	3,434.3	0.9	3,434.3	0.9	3,788.5	1.0	65.5	61.9
g. Colocación neto de bonos (j - k)	6,170.9	1.86	8,905.4	2.27	31.6	3,450.0	0.88	3,450.0	0.87	3,450.0	0.87	58.5	58.5
h. Negociación de bonos mercado doméstico	7,889.9	2.38	9,609.1	2.63	21.8	5,970.4	1.53	5,970.4	1.51	5,970.4	1.51	37.9	37.9
i. Amortizaciones	1,718.9	0.52	1,363.7	0.36	-24.2	2,530.4	0.64	2,530.4	0.64	2,530.4	0.64	93.3	93.3
j. Censo política monetaria						356.1	0.09	356.1	0.09	356.1	0.09		
k. Variación de Caja	-230.4	-0.10	1,699.4	0.45	-614.8	320.4	0.08	320.4	0.08	674.6	0.17	80.6	59.1
Resultado presupuestario (A - e + f + i - h + j - k)	50,462.2	15.2	58,162.4	15.9	15.3	59,474.4	15.2	59,474.4	15.1	58,175.5	14.8	2.4	-1.2

1/ Decreto del Congreso de la República número 35-2011.
2/ Presupuesto vigente al 8 de mayo de 2012.
3/ Estimaciones del Icefi, con base a datos oficiales.

Memorando: supuestos macroeconómicos

	2010	2011	2012		
			Presupuesto Vigente ^{1/}	Actualización Diciembre 2011 ^{2/}	Base cierre estimado Actualización Feb. 2012 ^{2/}
PIB a precios Corrientes	331,900.00	365,112.10	391,182.00	395,424.10	394,314.70
Tasa crecimiento PIB real		3.8%	3.7%	3.1%	2.9%
Tasa crecimiento PIB nominal		10.0%	8.4%	8.3%	8.0%
Crecimiento importaciones		22.7%	13.2%	10.0%	7.3%
Depreciación nominal del tipo de cambio					1.0%

1/ Datos presentados en la sección de "cuadros globales" del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012, presentado en 2011 por el Ejecutivo al Congreso de la República, indicando como fuente el escenario macroeconómico elaborado por el BANGUAT en junio de 2011.

2/ Datos extraídos de las presentaciones del BANGUAT, en línea en <http://www.banguat.gob.gt/Publica/conferencias/cbanguat349.pdf>
<http://www.banguat.gob.gt/Publica/conferencias/cbanguat346.pdf>
<http://www.banguat.gob.gt/Publica/doctos/Propuesta de Politica Monetaria para 2011.pdf>

Fuente: ICEFI, cálculos propios con base a datos oficiales.