



# **Guatemala: condicionantes financieros para la transición política 2011 - 2012**

**Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas a  
junio de 2011**

## Contenido

Presentación.....	3
I. Introducción.....	5
II. El desplome de la carga tributaria y su recuperación, lenta e insuficiente .....	7
2.1. La importancia de los ingresos tributarios como fuente de financiamiento del gasto público .....	7
2.2. Caída de la carga tributaria: un fenómeno que afectó a toda América Central .....	9
2.3. Estimación presupuestaria de ingresos tributarios para 2011 .....	13
2.4. Perspectivas para 2012: los ingresos tributarios sin reforma fiscal que recibirá el nuevo gobierno .....	18
III. Endeudamiento público como apoyo de emergencia.....	20
3.1. El financiamiento del déficit fiscal en el presupuesto de 2011 .....	22
3.2. Financiamiento del déficit fiscal en 2012: desafíos para el nuevo gobierno.....	25
IV. La no aprobación de los préstamos externos compromete seriamente el gasto público en 2011 y 2012.....	28
4.1. Los riesgos de recortes en 2011 al gasto corriente .....	28
4.2. Recortes al gasto de capital en 2011: duro golpe a la inversión pública con graves consecuencias en términos de opacidad y corrupción .....	30
4.3. Una nueva ampliación presupuestaria en 2011: una propuesta inconsistente y promotora de la opacidad fiscal.....	32
4.4. Perspectivas para el nuevo gobierno .....	35
V. Conclusiones y recomendaciones a considerar en el año electoral 2011.....	37
Anexo .....	41

## Presentación

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) considera que la situación de las finanzas públicas es una de las condiciones necesarias para lograr una transición política 2011 - 2012 pacífica y democrática. La situación financiera del gobierno está determinando muchas de las condiciones en las que cerrará la administración del Presidente Colom, y a la vez será un factor decisivo para las sentar las bases económica-financieras para el arranque el nuevo gobierno en enero de 2012.

A pesar que se están observando signos alentadores de recuperación económica, el análisis técnico y detallado de las cifras dan lugar a estimaciones y proyecciones preocupantes para 2011 y 2012. El golpe a los ingresos fiscales de todos los países de América Central producto del efecto de la crisis económica mundial en la región está planteando serios desafíos para recuperar el desplome de la carga tributaria registrado desde el último cuatrimestre de 2008.

Como parte de sus programas de emergencia y recuperación económica, los gobiernos de los países centroamericanos adoptaron medidas para focalizar su gasto público, acudir a endeudamiento público de emergencia e impulsar reformas tributarias que permitan una recuperación gradual en la carga tributaria. Sin embargo, pese a que se han presentado propuestas, Guatemala se mantiene a la zaga al no aprobar una reforma fiscal coherente con los esfuerzos de recuperación.

El rezago en la aprobación de las medidas fiscales requeridas en Guatemala, especialmente la denominada “Ley antievasión II”, ha generado brechas en el financiamiento del gasto público presupuestado para 2011. Afortunadamente, se estima la mejora en el crecimiento económico y la dinamización del comercio internacional logrará cerrar esta brecha, logrando que en 2011 la carga tributaria alcance la estimación presupuestaria. Sin embargo, las expectativas para 2012 son poco alentadoras, ya que sin la aprobación de la reforma fiscal, la carga tributaria se mantendrá estancada, limitando severamente el margen de maniobra del nuevo gobierno.

Adicional al estancamiento de la carga tributaria, la no aprobación, por parte del Congreso de la República, de diez préstamos incluidos en el presupuesto de 2011 ha abierto otra brecha en el financiamiento del gasto público, tanto en 2011 como en 2012. El atraso en la aprobación de estos empréstitos está generando altos costos financieros, y en un caso ha obligado a un organismo internacional a cancelar el préstamo pendiente de aprobación en el Congreso, por haberse vencido la fecha límite para la suscripción del contrato respectivo.

El Icefi ve con preocupación extrema las implicaciones financieras, sociales y políticas de estas brechas de financiamiento. Por esta razón, presenta este diagnóstico de las finanzas públicas, con la intención de analizarlas con detalle y rigor técnico.

Se espera que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de este diagnóstico constituyan una referencia e insumo útil y oportuno, en la coyuntura electoral de 2011 y las perspectivas del cambio de gobierno en 2012. Se presenta con la convicción que una referencia técnicamente confiable e independiente de los condicionantes financieros para la transición política 2011 – 2012 es un aporte necesario y oportuno para el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio político responsable en Guatemala.

## I. Introducción

Guatemala transita por el séptimo proceso electoral desde el retorno a la democracia en 1986. Durante estos últimos 25 años, el proselitismo político ha desarrollado una suerte de axioma o postulado de la política partidista: durante la campaña electoral debe evitarse todo tema de política fiscal. En particular, incorporar al discurso proselitista temas como la necesidad de una reforma tributaria, se ha considerado un error político, penalizado con pérdida de popularidad y votos.

Sin embargo, el presente evento electoral de 2011 incluye un elemento nuevo que lo distingue de los anteriores: una crisis en las finanzas públicas, derivada de los efectos de la crisis económica mundial en Guatemala. En América Central, los canales de transmisión de esta crisis global, quizá la más grave desde la Gran Depresión de la década de 1930, han sido principalmente el desplome del comercio internacional, una desaceleración o caída en el flujo de las remesas familiares del exterior, y notoriamente, una caída drástica y sin precedentes en los ingresos tributarios.

El desplome de la carga tributaria, altamente dependiente del comercio exterior, se empezó a registrar durante el último cuatrimestre de 2008, alcanzando en 2009 su peor momento. Durante 2010 y el primer semestre de 2011, los ingresos fiscales definitivamente dejaron de caer, han dado muestras de recuperación y conforme las condiciones económicas locales y globales mejoran lentamente. Sin embargo, esta mejoría es aún muy leve, con lo cual los ingresos fiscales efectivamente disponibles para el financiamiento del gasto público se continúan situando muy por debajo del nivel previo a la crisis.

La grave situación de los ingresos fiscales ha profundizado y ampliado las ya existentes brechas de financiamiento del gasto público. Durante el periodo 2009 – 2011, el gobierno ha recurrido a los recursos de caja (hasta prácticamente agotarlos en 2010), y a un incremento de emergencia del endeudamiento público, tanto de fuente interna como externa. Este financiamiento de emergencia ha permitido al gobierno no sólo funcionar, sino además implementar programas de protección social que, susceptibles de mejoras y en proceso de superar desafíos inherentes a todo programa nuevo, sin duda están teniendo impactos beneficiosos, especialmente en grupos en condiciones de pobreza extrema.

Adicionalmente y al igual que otros países de la región, el gobierno guatemalteco decidió ampliar las nóminas de servidores públicos en sectores clave como educación y seguridad ciudadana, en un esfuerzo por atender algunas de las demandas ciudadanas más apremiantes. Por otro lado, con la contratación de más docentes, el gobierno también atenuó la tensión social generada por la presión del magisterio nacional, gremio que se ha consolidado como un grupo de presión efectivo en lograr la atención a sus demandas laborales.

Sin embargo, los costos financieros de estos esfuerzos por avanzar en una política social se han cubierto con endeudamiento público de emergencia, lo cual ha levantado serias preocupaciones por su sostenibilidad en el tiempo. Pero de manera aún más preocupante, aun y cuando el gobierno lograra el esfuerzo fiscal adicional para sostener el gasto público alcanzado en 2010, la política fiscal resultante carece de espacio para acciones estatales adicionales, y prácticamente la deja confinada a lograr sostener la situación de 2010.

Un esquema en el que el Estado guatemalteco quede estancado en la situación de 2010 es inaceptable, a la luz de las enormes brechas socioeconómicas que está llamado a cerrar. Desde el punto de vista del desarrollo, Guatemala permanecería incapacitada para cumplir plenamente agendas mínimas como las que plantearon los Acuerdos de Paz de 1996 o los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas en 2000.

Pero en la coyuntura actual, el estancamiento fiscal del Estado guatemalteco prácticamente obligaría también a que la oferta programática de las fuerzas políticas participando en la contienda electoral de 2011, si ha de ser seria y alejada de la demagogia, debe apegarse a la realidad actual de las finanzas públicas. Esta situación plantea un verdadero reto político que debe partir de un diagnóstico serio y técnicamente sustentado que muestre cuál es el espacio fiscal real del que disponen los partidos políticos para formular sus ofertas programáticas para el nuevo gobierno.

Este diagnóstico busca comunicar a la ciudadanía guatemalteca la gravedad de la situación actual de las finanzas públicas, y con ello, la comprensión de la magnitud de los desafíos financieros asociados al cumplimiento de ofertas electorales que impliquen gasto público adicional. Sin embargo, debe superarse el “axioma” de la política partidista tradicional y abordar con la mayor prioridad e importancia la discusión y debate de la política fiscal, incluyendo el “tabú” que recae sobre la discusión de la reforma tributaria en el año electoral.

Afortunadamente, 2011 pareciera ser un año electoral atípico en Guatemala. Los candidatos y sus partidos han tocado ya algunos temas fiscales, tímida y demasiado cautelosamente quizá. Este esfuerzo debe ser alentado y fortalecido con la mayor cantidad de insumos y herramientas promotores de una discusión seria. Como se indicó, el diagnóstico técnico de la situación financiera del gobierno es un insumo indispensable para este propósito.

## II. El desplome de la carga tributaria y su recuperación, lenta e insuficiente

### 2.1. La importancia de los ingresos tributarios como fuente de financiamiento del gasto público

Aunque los países de América Central tienen cargas tributarias menores a las de otras regiones, los impuestos continúan siendo la principal fuente de financiamiento del gasto público de los gobiernos centrales. En promedio, en América Central los ingresos tributarios financian el 65.3% del gasto público total, mientras que la segunda fuente financiera en importancia es la deuda pública, la cual cubre el 19.4% del gasto. Por su parte, los ingresos no tributarios financian el 11.4%, las donaciones el 3.6% y el restante 0.2% es cubierto por los ingresos de capital.

#### Estructura de las fuentes de financiamiento del gasto público\* del Gobierno Central en América Central 2009

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Promedio
<b>Porcentajes del PIB</b>							
Ingresos tributarios	13.5	12.4	10.4	14.5	17.7	10.7	13.2
Ingresos no tributarios	0.6	3.2	0.4	1.1	1.3	7.0	2.3
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
Donaciones	0.0	0.5	0.2	1.9	2.5	0.0	0.8
Financiamiento del déficit fiscal**	4.1	5.6	3.4	6.2	2.8	1.4	3.9
<b>Estructura</b>							
Ingresos tributarios	74.0%	57.1%	72.5%	61.1%	73.0%	55.4%	65.5%
Ingresos no tributarios	3.3%	14.8%	2.8%	4.6%	5.4%	36.3%	11.2%
Ingresos de capital	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	1.0%	0.2%
Donaciones	0.0%	2.3%	1.1%	8.0%	10.1%	0.0%	3.6%
Financiamiento del déficit fiscal	22.5%	25.8%	23.6%	26.2%	11.5%	7.3%	19.5%

Notas:

- Las cifras son preliminares.
- Para El Salvador y Panamá las cifras corresponden al sector público no financiero y se presentan con el objeto de ilustrar la estructura.

\*: No incluye las amortizaciones de la deuda externa. Los rubros listados son las fuentes de financiamiento del gasto público, en el sentido que la suma de estos montos coincide con el gasto total ejecutado en el año.

\*\* : Principalmente endeudamiento público, tanto de fuente externa como interna. En algunos países como Guatemala, fue relevante también el uso de saldos de caja.

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica; Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda de El Salvador; Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala; Secretaría de Finanzas Públicas de Honduras; Ministerio de Hacienda de Nicaragua; Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, y reportes del Fondo Monetario Internacional.

Tomando en cuenta que estos datos corresponden al año en el que los efectos de la crisis económica mundial fueron más severos sobre las finanzas públicas de la región, éstos reflejan una disminución del peso de los ingresos tributarios y un incremento en el endeudamiento público (financiamiento del déficit fiscal). No obstante, los datos revelan que en todos los países, aún en plena crisis, los ingresos tributarios continúan siendo la principal fuente de financiamiento del gasto público.

En los casos de Costa Rica, Guatemala<sup>1</sup> y Nicaragua, los ingresos tributarios financian casi las tres cuartas partes del gasto público total<sup>2</sup>. No es el caso de Honduras, país en el que el peso de las donaciones es grande (incluyendo donaciones por 0.6% del PIB de la *Millennium Challenge Corporation*<sup>3</sup>), aunado al hecho que en 2009 registró el déficit fiscal del Gobierno Central más alto de la región, reduciendo así el peso de la tributación en el financiamiento del gasto (61.1%). En el caso de Panamá, el peso de los ingresos tributarios en el financiamiento del gasto es el más bajo de la región (55.4%), debido en primera instancia a una carga tributaria baja (sólo la de Guatemala es menor), y a altos ingresos no tributarios asociados a las cuotas y dividendos originados por la Zona del Canal<sup>4</sup> (3.2% del PIB en 2009).

Entonces, ya sea en un escenario conservador en el que los ingresos tributarios por lo menos no caerán más en los años post crisis (lo que alentadoramente al parecer ocurrió en 2010 y se espera para 2011 y años subsiguientes), o en un escenario optimista en el que pueda verse una recuperación gradual de la carga tributaria en la región, América Central deberá continuar sus esfuerzos por la reforma tributaria. Esta agenda deviene prácticamente obligatoria e ineludible, ya que no sólo los ingresos tributarios son la fuente más sana de financiamiento del gasto público, sino que además es la fuente financiera que contribuye a evitar desequilibrios macroeconómicos<sup>5</sup>, sino también porque simplemente sigue siendo la fuente con más peso en el financiamiento del gasto.

---

<sup>1</sup> Debe advertirse que Guatemala registra los ingresos por regalías petroleras y por la coparticipación en la producción de hidrocarburos (0.2% del PIB en 2009), como parte de los ingresos tributarios. Si estos ingresos se registraran como ingresos no tributarios, la carga tributaria de Guatemala en 2009 sería de 10.2% y los ingresos no tributarios de ese año serían 10.2% del PIB. Esta corrección no cambiaría sustancialmente la estructura del financiamiento del gasto público.

<sup>2</sup> Debido a que las cifras disponibles para El Salvador corresponden al sector público no financiero, los ingresos no tributarios muestran un peso demasiado grande, debido a que incluye los ingresos del seguro social. Por esta razón, no se discute el caso de El Salvador en este análisis más detallado.

<sup>3</sup> El peso de las donaciones en Nicaragua también es significativo, y se espera que se incremente aún más, ya que a partir de 2010 se empezarán a incluir los ingresos extra presupuestarios asociados a los bonos especiales por la membresía a la iniciativa Petrocaribe.

<sup>4</sup> Adicionalmente, cabe un comentario similar al realizado en el caso de El Salvador, en cuanto a que las cifras disponibles corresponden al sector público no financiero. Los ingresos no tributarios presentados por el monto de 7% del PIB en 2009, incluyen 3% del PIB correspondientes a los ingresos asociados a la operación del Canal, pero además a otros rubros como el seguro social, no incluidos en los países para los cuales las cifras corresponden al Gobierno Central.

<sup>5</sup> Especialmente los asociados a incrementos adicionales en el endeudamiento público. Los posibles riesgos asociados a deuda pública adicional pueden visualizarse tanto desde la perspectiva del espacio fiscal necesario para su repago, sino también por un contexto de “competencia feroz” por el financiamiento externo,

## 2.2. Caída de la carga tributaria: un fenómeno que afectó a toda América Central

Uno de los efectos más sensibles de la crisis económica mundial en América Central fue el golpe a las finanzas públicas de los países vía una caída drástica en los ingresos tributarios. Como se vio en la sección anterior, debido a que esta es la principal fuente de financiamiento del gasto público, esto obligó a recurrir a un incremento de emergencia en el déficit fiscal, financiado principalmente con endeudamiento público adicional.

El examen de los datos revela que el golpe de la crisis no fue homogéneo en la región, con diferencias de país a país, y por tipo de impuesto. Sin embargo, sobre estas diferencias es posible identificar elementos comunes que sin duda caracterizan la evolución de la carga tributaria en los años recientes.

En términos generales, el período anterior a 2008 puede verse como los años de bonanza fiscal previos a la crisis. En promedio, la carga tributaria de América Central registró un crecimiento interanual de 4.1% en 2007, con los impuestos directos más dinámicos (5.9%) que los impuestos indirectos (3.2%). Guatemala y Panamá no siguieron este esquema, ya que en ambos países, aún en este período de bonanza, el aporte de los impuestos directos a la carga tributaria fue decreciente.

Es en el último trimestre de 2008 cuando los ingresos tributarios de la región empiezan a dar muestras claras de deterioro. En promedio, en 2008 la carga tributaria de América Central cayó 2.8% respecto a la de 2007, debido principalmente a una desaceleración del comercio exterior. En efecto, el aporte de los impuestos indirectos a la carga tributaria cayó 5.1% respecto a 2007, generado principalmente por una caída en la recaudación de Impuesto al Valor Agregado (IVA) o similares sobre las importaciones, y de los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI). Además, se sumó una caída en los impuestos selectivos al consumo o a la distribución de combustibles derivados del petróleo, a raíz de la contracción en el consumo asociada a la escalada en los precios internacionales de esos productos.

En 2008, el aporte a la carga tributaria de los impuestos directos también cayó en la mayoría de los países, con la notable excepción de Costa Rica (cuya recaudación de impuestos directos como porcentaje del PIB creció 10.9% respecto a la de 2007), y de Nicaragua (3.9%). Los crecimientos positivos de Costa Rica en especial, pero también de Nicaragua sesgan el promedio regional de la variación del aporte de los impuestos directos a la carga tributaria (el promedio general fue de crecimiento de 1.5%). Omitiendo a Costa Rica y Nicaragua en el cálculo de este promedio, se corrige a una caída en 2008 respecto a la de 2007 de 1.4%, aún muy por debajo de la caída de 5.1% en los impuestos indirectos.

---

sea bilateral o multilateral, o por el riesgo de crear restricciones de liquidez por incrementos desmedidos en la deuda bonificada en los mercados domésticos de capitales (efecto denominado *crowding out*).

## Evolución de la Carga Tributaria en América Central 2009

	2006	2007	2008	2009	Tasas de Variación Interanual			Crisis
					2007/2006	2008/2007	2009/2008	2009/2007
<b>Costa Rica</b>								
Carga Tributaria Total	13.7	14.9	15.3	13.5	8.9%	2.8%	-12.2%	-9.7%
Directos	4.0	4.5	5.0	4.7	14.0%	10.7%	-6.3%	3.8%
Indirectos	9.7	10.4	10.3	8.8	6.9%	-0.7%	-15.0%	-15.6%
<b>El Salvador</b>								
Carga Tributaria Total	13.3	13.4	13.1	12.4	0.8%	-2.4%	-5.3%	-7.5%
Directos	4.3	4.7	4.6	4.6	8.9%	-1.3%	-1.3%	-2.6%
Indirectos	9.0	8.7	8.4	7.8	-3.1%	-3.0%	-7.4%	-10.2%
<b>Guatemala</b>								
Carga Tributaria Total	11.9	12.1	11.3	10.4	1.7%	-6.4%	-7.4%	-13.3%
Directos	3.3	3.3	3.3	3.2	-0.6%	-0.9%	-2.8%	-3.7%
Indirectos	8.5	8.7	8.0	7.3	2.6%	-8.6%	-9.2%	-17.0%
<b>Honduras</b>								
Carga Tributaria Total	15.3	16.2	15.1	14.5	6.2%	-7.1%	-4.2%	-11.0%
Directos	4.7	5.3	5.2	4.8	12.0%	-1.3%	-8.1%	-9.4%
Indirectos	10.6	11.0	9.9	9.7	3.7%	-9.9%	-2.1%	-11.8%
<b>Nicaragua</b>								
Carga Tributaria Total	17.6	18.3	17.9	17.6	3.9%	-2.3%	-1.6%	-3.9%
Directos	5.2	5.6	5.8	6.3	7.1%	3.9%	8.3%	12.5%
Indirectos	12.4	12.8	12.1	11.3	2.6%	-5.0%	-6.4%	-11.0%
<b>Panamá</b>								
Carga Tributaria Total	10.6	10.8	10.6	11.3	1.8%	-1.7%	6.2%	4.4%
Directos	6.0	5.7	5.6	6.2	-3.7%	-1.9%	10.5%	8.4%
Indirectos	4.6	5.0	5.0	5.0	9.0%	-1.3%	1.3%	-0.1%
<b>Promedio regional</b>								
Carga Tributaria Total	13.7	14.3	13.9	13.3	4.1%	-2.8%	-4.4%	-7.1%
Directos	4.6	4.8	4.9	4.9	5.9%	1.5%	0.6%	2.1%
Indirectos	9.1	9.4	9.0	8.3	3.2%	-5.1%	-7.1%	-11.8%

Notas:

- Las cifras son preliminares.

- Para El Salvador y Panamá las cifras corresponden al sector público no financiero.

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica; Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda de El Salvador; Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala; Secretaría de Finanzas Públicas de Honduras; Ministerio de Hacienda de Nicaragua; e Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá.

En 2009 los efectos negativos de la crisis mundial se manifiestan con aguda claridad en una caída en la carga tributaria de todos los países de América Central, con excepción de Panamá (cuya carga tributaria en 2009 creció 6.2% respecto a la de 2008). En promedio, en 2009 la carga tributaria de la región cayó 4.4% (6.1% sin Panamá), concentrándose el golpe en el aporte de los impuestos indirectos, con una caída de 7.1% (8.0% sin Panamá).

El aporte a la carga tributaria de los impuestos directos también cayó en 2008 en la mayoría de los países, con excepción de Panamá (con crecimiento de 10.5%), y Nicaragua (crecimiento de 8.3%). Omitiendo a Panamá y Nicaragua, la caída del aporte de los impuestos directos promedio en 2009 fue de 4.6% (crecimiento de 0.6% si se les incluye en el cálculo), una vez muy por debajo de la caída en los impuestos indirectos.

Al medir el efecto de la crisis como la variación relativa de la carga tributaria de 2009 respecto a la de 2007, acumulando los efectos en un periodo de dos años, se obtiene que en promedio la carga tributaria de la región cayó 7.1% (caída de 9.1% sin Panamá). La caída del aporte de los impuestos indirectos a la carga tributaria fue en promedio 11.8% (13.1% sin Panamá), en contraste con un crecimiento promedio de 2.1% en el aporte de los impuestos directos (caída de 3% sin Panamá y Nicaragua).

El examen país por país de las variaciones de la carga tributaria en los últimos dos años muestran que la de Guatemala fue la más severamente golpeada, cayendo 13.3% en 2009 respecto a la de 2007, mientras que la de Panamá fue la única que creció (4.4%). También severamente golpeadas fueron las de Honduras (caída de 11.0%), Costa Rica (caída de 9.7%), y El Salvador (caída de 7.5%). Aunque la carga tributaria de Nicaragua también cayó, fue en magnitud mucho menor que la del resto de países (caída 3.9%), debido principalmente a un crecimiento sustancial en el aporte de los impuestos directos a la carga tributaria (crecimiento de 12.5%).

Sobre estas diferencias de país a país, las variaciones entre 2009 y 2007 muestran que el impacto de la crisis se concentró en los impuestos indirectos, cuyo aporte a la carga tributaria cayó en todos los países: 17.0% en Guatemala (la caída más severa en la región), 15.6% en Costa Rica, 11.8% en Honduras, 11.0% en Nicaragua, 10.2% en El Salvador y 0.1% en Panamá. En contraste, el aporte a la carga tributaria de los impuestos directos en esos dos años creció en Costa Rica (3.8%), Nicaragua (12.5%), y Panamá (8.4%), mientras que cayó en El Salvador (2.6%), Guatemala (3.7%), y Honduras (9.4%, la caída más severa en la región).

La severidad del impacto de la crisis sobre los impuestos indirectos obedece a un aspecto estructural de los sistemas tributarios en América Central (y en alguna medida, también de Latinoamérica). Aunque el avance en los procesos de apertura comercial y la desgravación arancelaria correspondiente ha reducido significativamente el peso en la recaudación de los DAI, estos continúan siendo una fuente de ingresos fiscales nada despreciable para los países (en promedio 7% de la recaudación total en 2009). Por otro lado, una porción importante de la recaudación del IVA corresponde al aplicado sobre las importaciones, el cual luego constituye crédito fiscal a cuenta del impuesto doméstico.

## Peso de la recaudación aduanera\* en la recaudación tributaria total de América Central en 2005 y 2009

		% de los ingresos tributarios totales	
		2005	2009
<b>Costa Rica</b>	Impuesto de Ventas - Aduanas	20%	16%
	DAI	5%	4%
	Otros	0%	0%
	<b>Total</b>	<b>26%</b>	<b>20%</b>
<b>El Salvador</b>	IVA sobre importaciones	30%	28%
	DAI	8%	5%
	<b>Total</b>	<b>39%</b>	<b>33%</b>
<b>Guatemala**</b>	IVA sobre importaciones (2004, 2009)	29%	28%
	DAI (2004, 2009)	11%	7%
	<b>Total</b>	<b>46%</b>	<b>35%</b>
<b>Honduras</b>	Impuesto Sobre Ventas vía Importaciones	21%	17%
	DAI	8%	8%
	<b>Total</b>	<b>29%</b>	<b>25%</b>
<b>Nicaragua</b>	IVA sobre importaciones	23%	28%
	DAI	5%	5%
	Otros	5%	0%
	<b>Total</b>	<b>32%</b>	<b>33%</b>
<b>Panamá</b>	ITBMS – Importación	9%	9%
	DAI	18%	14%
	<b>Total</b>	<b>26%</b>	<b>23%</b>
<b>Promedio Regional</b>	IVA o similar sobre importaciones	22%	21%
	DAI	9%	7%
	<b>Total</b>	<b>32%</b>	<b>28%</b>

Nota: datos de recaudación, a excepción de Nicaragua, en cuyo caso se consignan datos de los presupuestos. Las cifras de recaudación de 2009 son preliminares.

\*: Por recaudación aduanera se entiende la recaudación de los impuestos cuya determinación está vinculada al comercio exterior y que son cobrados en aduana. Los principales rubros son los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), el IVA o impuestos similares sobre importaciones, impuestos sobre exportaciones (sólo en Costa Rica), y algunos impuestos selectivos al consumo.

\*\* : En el caso de Guatemala se consigna la recaudación de DAI e IVA importaciones correspondiente a 2004, ya que en 2005 se aplicaron aranceles extraordinariamente altos a la importación de Diesel y gasolinas, para compensar pérdidas de recaudación derivadas de fallos de la Corte de Constitucionalidad en contra del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo.

Fuente: Ministerio de finanzas o hacienda de los países.

En promedio, en América Central los impuestos cuya determinación depende del comercio exterior, principalmente los DAI y el IVA o similares sobre importaciones, representaron en 2005 la tercera parte de los ingresos tributarios, mientras que en 2009 la caída severa en las importaciones redujo este peso a 28%. Los DAI representaron el 9% de

la recaudación total en 2005, mientras que en 2009 pesaron el 7%. Por su parte, el IVA sobre importaciones representó poco más de la quinta parte de la recaudación total.

Acá una vez más las diferencias entre países merecen análisis. Guatemala es el país que depende más fuertemente de su recaudación aduanera, la cual en 2004<sup>6</sup> representó dos quintas partes de la recaudación total (del cual 29% fue IVA importaciones y 11% DAI), mientras que en 2009 representó el 35% de la recaudación total (28% de IVA importaciones y 7% de DAI). Este aspecto estructural explica en gran parte porqué la carga tributaria de Guatemala fue la que más cayó con la crisis económica: la caída de alrededor de 25% en el valor de las importaciones en 2009 golpeó directa y severamente dos quintas partes de la recaudación tributaria del país. Aunque en menor magnitud, situación similar registraron El Salvador, Honduras y Costa Rica.

En contraste, el peso de la recaudación aduanera de Nicaragua incluso creció, al pasar del 32% al 33% de la recaudación total. En el caso de Panamá, el peso del Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS), es mucho menor que el IVA sobre importaciones o similares en los demás países.

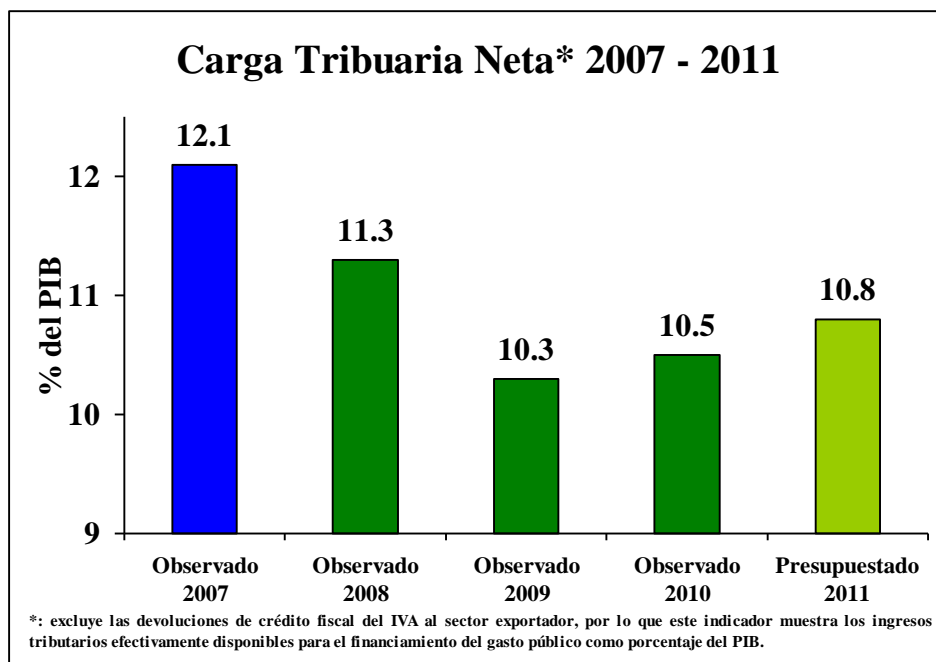
### **2.3. Estimación presupuestaria de ingresos tributarios para 2011**

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011 de Guatemala contiene una estimación de ingresos tributarios por Q 38,789.9 millones, equivalentes a una carga tributaria de 10.8%. Esta estimación es ligeramente superior a la registrada en 2010 (10.5%), y a la de 2009 (10.3%), lo cual pronostica para 2011 la continuación de una tendencia a la recuperación luego del desplome sufrido en 2009, aunque moderada y lenta.

En efecto, aunque superior a la de los dos años anteriores, la estimación presupuestaria para la carga tributaria en 2011 continúa siendo inferior a la registrada en 2008 (11.3%, el inicio de la crisis económica mundial), y aún muy por debajo de la de 2007 (12.1%, en nivel más alto en la historia reciente). Esto quiere decir que, aunque la recuperación de la carga tributaria puede considerarse un hecho, la brecha a cerrar por lo menos para recuperar el nivel alcanzado en 2007 ( $12.1\% - 10.8\% = 1.3\%$  del PIB, alrededor de Q 4,500 millones en 2011), es mucho mayor que la recuperación respecto a 2009 registrada a la fecha ( $10.8\% - 10.3\% = 0.5\%$  del PIB, alrededor de Q 1,800 millones en 2011).

---

<sup>6</sup> Se hace referencia a datos de 2005, ya que la recaudación de DAI de 2005 en Guatemala fue extraordinariamente alta. La razón fue que la Corte de Constitucionalidad suspendió elementos básicos de la estructura técnica del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo (incluyendo el hecho generador del impuesto y algunas tasas y destinos específicos), el Gobierno decidió aplicar aranceles extraordinariamente altos a la importación de Diesel y gasolinas, con el objeto de compensar la pérdida de recaudación del Impuesto a la Distribución. Una vez el Congreso de la República aprobó la legislación que eliminó inconstitucionalidades impugnadas, los DAI retornaron a su nivel usual. Con esta situación extraordinaria, la recaudación aduanera de Guatemala llegó en 2005 a representar casi la mitad de los ingresos tributarios del país (46%), 30% el IVA sobre importaciones y 16% los DAI.



Sin embargo, la estimación presupuestaria de 2011 para la carga tributaria (10.8%), incluye ingresos que no se obtendrán en este ejercicio fiscal. Principalmente los Q 1,000 millones correspondientes<sup>7</sup> a la estimación de recaudación adicional en un año completo de vigencia de la denominada “ley antievasión II”.<sup>8</sup> Sin embargo, aunque la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República dictaminó favorablemente esta iniciativa, sigue sin ser aprobada.

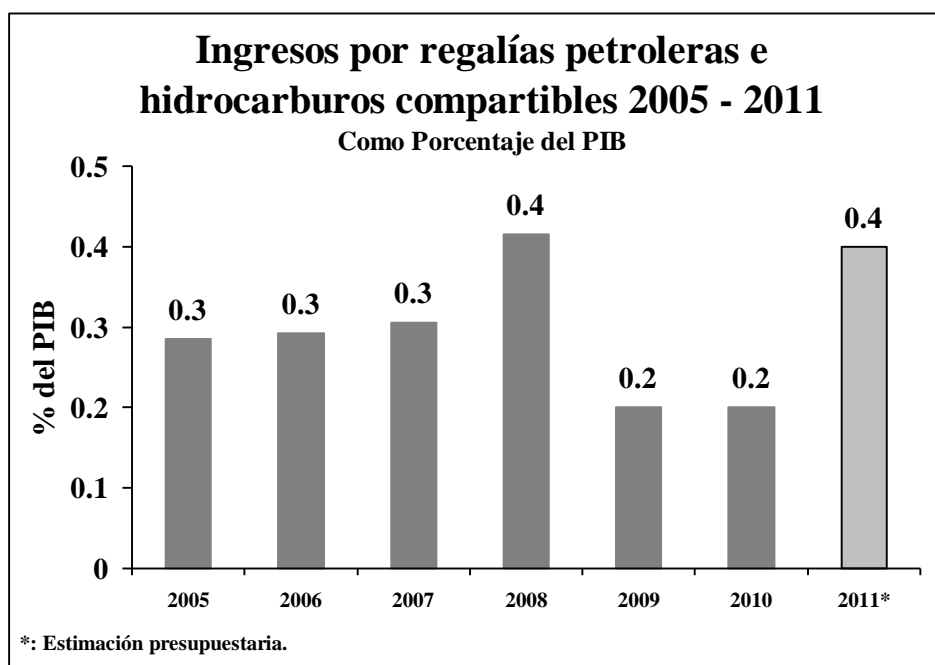
Por otro lado, el Presupuesto vigente en 2011 incluye una estimación de ingresos por Regalías Petroleras por Q 171.0 millones e Hidrocarburos Compartibles por Q 1,220.2 millones, totalizando ambos rubros Q 1,391.3 millones, equivalentes a 0.4% del PIB. Esta estimación se ubica al nivel de 2008, año en el que se registró la recaudación por estos conceptos más alta alcanzada en años recientes, lo cual podría encontrar base en el hecho que en 2011 se está registrando un alza significativa en los precios internacionales del petróleo, al igual que ocurrió en 2008.

Sin embargo, los datos disponibles muestran que el volumen de producción efectivamente esperable para 2011 podría ser mucho menor que lo originalmente estimado

<sup>7</sup> Según consta en la exposición de motivos de la iniciativa de ley número de registro 4263, presentada por el Organismo Ejecutivo, aprobada como el Decreto del Congreso de la República No. 54-2010, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011.

<sup>8</sup> Actualmente esta propuesta está formalmente identificada como la iniciativa de ley número de registro 4317, que propone aprobar Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando.

por el Ministerio de Energía y Minas (MEM)<sup>9</sup>. En particular, las estimaciones del MEM reflejan las expectativas que se tenían por la prórroga de varios contratos de operaciones petroleras en el país. Estas incluyen la controvertida 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<sup>10</sup>. El nivel de producción por debajo de lo previsto en el pozo Xan y el hecho que no se hayan concretado otras (controversiales) operaciones de exploración y explotación originalmente contempladas para 2011, hacen prever que el presupuesto de ingresos por regalías petroleras e hidrocarburos compartibles pueda estar sobreestimado en alrededor de Q 800 millones.



Adicionalmente, en septiembre de 2010 la Corte de Constitucionalidad emitió un fallo suspendiendo la vigencia de la disposición legal que equiparaba el tratamiento tributario a los cigarrillos importados con el aplicable a los de producción nacional.<sup>11</sup> La

<sup>9</sup> El Ministerio de Energía y Minas es la entidad que realiza la estimación presupuestaria de ingresos por regalías petroleras e Hidrocarburos Compartibles. Las bases técnicas para esta estimación son proyecciones para los precios internacionales y para el volumen de producción. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que las estimaciones para estas variables usualmente tienen un alto grado de 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.

<sup>10</sup> Prórroga por 25 años más del bloque de exploración codificado como H-2-84, haciendo referencia al contrato original suscrito en 1985.

<sup>11</sup> Fallo de la Corte de Constitucionalidad para el expediente número 1183-2009, publicado en el Diario de Centro América en su edición del 14 de septiembre de 2010. Este expediente corresponde a la acción de inconstitucionalidad promovida por la transnacional British American Tobacco Central America, Sociedad Anónima, en contra del segundo párrafo del artículo 27 del Decreto del Congreso de la República No. 61-77, Ley del Tabaco y sus Productos, y sus reformas. En este fallo, la Corte de Constitucionalidad consideró que la

Superintendencia de Administración Tributaria estimó que este fallo significará una pérdida de Q 134 millones en la recaudación del impuesto al consumo de tabaco y sus productos.<sup>12</sup>

En conjunto, la brecha estimada en los ingresos tributarios presupuestados para 2011 asciende a Q 1,934 millones, generada por:

- Q 1,000 millones por la no aprobación de la “Ley antievasión II”
- Q 800 millones por la sobrestimación de los ingresos por regalías petroleras e hidrocarburos compartibles
- Q 134 millones por la sentencia de la Corte de Constitucionalidad que mutiló la ley que regula el impuesto al consumo de tabaco y sus productos

Para intentar cerrar esta brecha en los ingresos tributarios presupuestados, el gobierno está adoptando medidas de emergencia. En febrero de 2011, el Ejecutivo emitió el Acuerdo Gubernativo No. 46-2011, mediante el cual aprobó una amnistía fiscal consistente en exonerar parcialmente multas y recargos tributarios. Las autoridades esperan que esta medida pueda generar entre Q 400 y Q 500 millones durante su vigencia en 2011.

Aunque la amnistía fiscal pueda ser una medida pragmática que logre generar algunos recursos adicionales y cerrar la brecha presupuestaria en los ingresos, es importante señalar que conlleva consecuencias graves en términos de equidad y justicia tributaria. Esta medida constituye un desestímulo indeseable para los contribuyentes que cumplen sus obligaciones tributarias de manera correcta y puntual, y por otro lado estimula el incumplimiento ante el convencimiento que es sólo cuestión de tiempo para que el gobierno decida volver a aplicarla.<sup>13</sup>

Adicionalmente y de manera menos dañina, las importaciones están registrando en 2011 un dinamismo superior al que suponían las estimaciones del Banco de Guatemala<sup>14</sup>. Este incremento en el valor de las importaciones de bienes y servicios en 2011 supondrá a

---

equiparación del tratamiento impositivo al cigarrillo importado con el aplicable al de producción nacional viola los principios de justicia y equidad tributarias, contenidos en el artículo 243 constitucional.

<sup>12</sup> El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011 incluye una estimación de ingresos por recaudación del impuesto al consumo de tabaco y sus productos de Q 356.4 millones, por lo que la estimación ajustada tomando en consideración el fallo de la Corte de Constitucionalidad se reduce a Q 222.4 millones.

<sup>13</sup> Una medida similar fue aplicada durante la administración gubernamental anterior.

<sup>14</sup> Las estimaciones del Banco de Guatemala que se consignaron como base de cálculo para el Presupuesto Multianual 2011-2014 (anexo al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011), consignaban para 2011 un PIB nominal de Q 353,178.5 millones (con una tasa de crecimiento interanual de 7.8%), una tasa de crecimiento del PIB en términos reales de 2.7% y un crecimiento interanual de 10.7% para el valor FOB de las importaciones (*Free On Board*, excluyendo los costos de seguro y flete), expresado en dólares estadounidenses. En marzo de 2011 el Banco de Guatemala revisó al alza estas estimaciones, adoptando los siguientes rangos: PIB nominal entre Q 356,914.6 millones y Q 359,002.5 millones (con una tasa de crecimiento interanual entre 7.5% y 8.2%), una tasa de crecimiento del PIB en términos reales entre 2.6% y 3.2%, y un crecimiento interanual entre 13.6% y 17.2% para el valor FOB de las importaciones expresado en dólares estadounidenses.

su vez un incremento en la recaudación de DAI e IVA sobre importaciones. Sin embargo, este incremento puede resultar siendo menos boyante, a la luz de la apreciación nominal que continúa mostrando el quetzal frente al dólar estadounidense. No obstante este factor compensador, las estimaciones sugieren que el efecto neto será un incremento en la recaudación aduanera.

### **Guatemala: Ingresos Tributarios Netos<sup>1/</sup> de la Administración Central Ejecutado 2010, presupuesto vigente y cierre estimado para 2011**

Concepto	2010		2011			
	Ejecutado <sup>2/</sup>		Presupuesto Vigente <sup>3/</sup>		Cierre Estimado <sup>4/</sup>	
	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB
Impuestos directos	10,329.8	3.1	11,551.6	3.2	11,477.5	3.2
ISR	7,743.5	2.3	8,695.3	2.4	8,739.0	2.4
Impuesto Solidaridad	2,530.0	0.8	2,846.4	0.8	2,728.6	0.8
Otros	56.3	0.1	9.9	0.0	9.9	0.0
Impuestos indirectos	24,442.1	7.4	27,238.3	7.6	27,317.4	7.6
IVA Doméstico	6,653.2	2.0	7,512.9	2.1	7,425.6	2.1
IVA Importaciones	10,327.2	3.1	11,436.4	3.2	12,103.5	3.4
DAI	2,367.7	0.7	2,508.2	0.7	2,774.9	0.8
Regalías	687.9	0.2	1,391.3	0.4	600.0	0.2
Tabaco	346.7	0.1	356.4	0.1	222.4	0.1
Otros	4,059.4	1.3	4,033.1	1.1	4,191.0	1.1
<b>Total</b>	<b>34,772.0</b>	<b>10.5<sup>5/</sup></b>	<b>38,789.9</b>	<b>10.8<sup>5/</sup></b>	<b>38,794.9</b>	<b>10.8<sup>5/</sup></b>
<b>PIB Nominal</b>	<b>Q 331,900.0 millones</b>		<b>Q 357,958.5 millones</b>			

1/ Netos de devoluciones de crédito fiscal del IVA a favor de los exportadores. Estas cifras expresan los ingresos tributarios efectivamente disponibles para el financiamiento del gasto público de la Administración Central.

2/ Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

3/ Según Decreto del Congreso de la República No. 54-2010. Supuestos:

- Tasa de crecimiento interanual de 7.9% para el PIB nominal, tasa de crecimiento del PIB en términos reales de 2.9% y un crecimiento interanual de 10.7% para el valor FOB de las importaciones expresado en dólares estadounidenses.
- Incluye Q 1,000 millones por vigencia en todo 2011 de la denominada "ley antievasión II"
- Regalías petroleras e hidrocarburos compartibles por Q 1,391.3 millones
- Impuesto al consumo de tabaco y sus productos por Q 356.4 millones

4/ Fuente: ICEFI. Supuestos:

- Tasa de crecimiento interanual de 7.9% para el PIB nominal, tasa de crecimiento del PIB en términos reales de 2.9% y un crecimiento interanual de 17.2% para el valor FOB de las importaciones expresado en dólares estadounidenses.
- No incluye los Q 1,000 millones por vigencia de la denominada "ley antievasión II"
- Las regalías y la producción compartida de hidrocarburos permanece estancada por los retrasos en la habilitación de contratos nuevos o prórrogas de contratos anteriores de exploración y explotación petrolera
- El Congreso no aprobará la restitución de la equiparación del Impuesto al consumo de tabaco al cigarrillo importado con el de producción nacional
- Q 500 millones adicionales por impacto amnistía fiscal (Acuerdo Gubernativo No. 46-2011: Q 250 millones adicionales de recaudación de Impuesto Sobre la Renta y Q 250 millones adicionales de recaudación de Impuesto al Valor Agregado doméstico).

5/ Carga tributaria neta.

Nota: para mayor detalle, véase el anexo.

Las estimaciones sugieren entonces que es razonable esperar que la brecha en los ingresos tributarios presupuestados de alrededor de Q 1,934 millones sea compensada con

los ingresos adicionales de la amnistía fiscal (con graves consecuencias en términos de equidad y justicia), y el repunte de la recaudación aduanera producto del dinamismo de las importaciones (parcialmente compensado por la apreciación en el tipo de cambio nominal). Cabe indicar que la cuantificación de estos efectos no puede ser precisa, debido a la multiplicidad y diversidad de factores de incertidumbre.

En resumen, las estimaciones disponibles permiten prever que la carga tributaria esperable al final de 2011 se ubique entorno a la estimación presupuestaria de 10.8%, producto de la compensación de factores favorables y desfavorables. Esta conclusión abre dos cursos de acción en términos de política fiscal:

- El relajamiento del esfuerzo por la aprobación de medidas de política tributaria y combate a la evasión fiscal y el contrabando, manteniendo los altísimos riesgos de inexistencia de capacidad de respuesta ante imprevistos; o,
- Aprovechar el impulso de una incipiente y lenta recuperación económica, abriendo espacios fiscales para la urgente e impostergable atención a las necesidades de gasto público.

#### **2.4. Perspectivas para 2012: los ingresos tributarios sin reforma fiscal que recibirá el nuevo gobierno**

La posibilidad que en 2011 pueda alcanzarse la carga tributaria presupuestada no resuelve las dificultades financieras del Gobierno. Como se verá las secciones que siguen, existen brechas de financiamiento también en rubros de ingresos no tributarios y en los desembolsos de préstamos externos.

Ahora bien, además de no cerrar todas las brechas de financiamiento en 2011, el escenario de inacción en la política tributaria complica también el escenario fiscal para 2012. Aunque el Banco de Guatemala proyecta un escenario macroeconómico de continuación de la recuperación moderada<sup>15</sup> estimado para 2011, un escenario pasivo sin medidas tributarias a lo más logrará en 2012 sostener la carga tributaria en 10.8%. En particular, medidas de emergencia como la amnistía fiscal adoptada en 2011 tienen efecto de una sola vez, por lo que no debe esperarse replicar la recaudación adicional en 2012.

---

<sup>15</sup> Las estimaciones del Banco de Guatemala que se consignaron como base de cálculo para el Presupuesto Multianual 2011-2014 (anexo al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011), consignaban para 2012 un PIB nominal de Q 380,373.5 millones (con una tasa de crecimiento interanual de 7.7%), una tasa de crecimiento del PIB en términos reales de 3.1% y un crecimiento interanual de 11.2% para el valor FOB de las importaciones expresado en dólares estadounidenses. En marzo de 2011 el Banco de Guatemala revisó al alza estas estimaciones, adoptando los siguientes rangos: PIB nominal entre Q 386,410.9 millones y Q 387,907.1 millones (con una tasa de crecimiento interanual entre 7.9% y 8.4%), una tasa de crecimiento del PIB en términos reales entre 3.3% y 3.7%, y un crecimiento interanual entre 8.9% y 14.3% para el valor FOB de las importaciones expresado en dólares estadounidenses.

## Guatemala: Ingresos Tributarios Netos<sup>1/</sup> de la Administración Central Cierre estimado para 2011 y proyección para 2012

Concepto	2011 Cierre Estimado <sup>2/</sup>		2012 Proyección <sup>3/</sup>	
	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB
Impuestos directos	11,477.5	3.2	12,148.8	3.1
ISR	8,739.0	2.4	9,187.6	2.4
Impuesto de Solidaridad	2,728.6	0.8	2,951.2	0.8
Otros	9.9	0.0	9.9	0.0
Impuestos indirectos	27,317.4	7.6	29,819.7	7.7
IVA Doméstico	7,425.6	2.1	7,760.9	2.0
IVA Importaciones	12,103.5	3.4	13,682.9	3.5
DAI	2,774.9	0.8	3,137.1	0.8
Regalías	600.0	0.2	600.0	0.2
Tabaco	222.4	0.1	248.2	0.1
Otros	4,191.0	1.1	4,390.6	1.1
<b>Total</b>	<b>38,794.9</b>	<b>10.8<sup>4/</sup></b>	<b>41,968.5</b>	<b>10.8<sup>4/</sup></b>
<b>PIB Nominal</b>	<b>Q 357,958.5 millones</b>		<b>Q 387,159.0 millones</b>	

1/ Netos de devoluciones de crédito fiscal del IVA a favor de los exportadores. Estas cifras expresan los ingresos tributarios efectivamente disponibles para el financiamiento del gasto público de la Administración Central.

2/ Fuente: ICEFI. Supuestos:

- Tasa de crecimiento interanual de 7.9% para el PIB nominal, tasa de crecimiento del PIB en términos reales de 2.9% y un crecimiento interanual de 17.2% para el valor FOB de las importaciones expresado en dólares estadounidenses.
- No se aprueba la "ley antievasión II"
- Las regalías y la producción compartida de hidrocarburos permanece estancada por los retrasos en la habilitación de contratos nuevos o prórrogas de contratos anteriores de exploración y explotación petrolera
- El Congreso no aprobará la restitución de la equiparación del Impuesto al consumo de tabaco al cigarrillo importado con el de producción nacional
- Q 500 millones adicionales por impacto amnistía fiscal (Acuerdo Gubernativo No. 46-2011: Q 250 millones adicionales de recaudación de Impuesto Sobre la Renta y Q 250 millones adicionales de recaudación de Impuesto al Valor Agregado doméstico).

3/ Fuente: ICEFI. Supuestos:

- Tasa de crecimiento interanual de 8.2% para el PIB nominal, tasa de crecimiento del PIB en términos reales de 3.5% y un crecimiento interanual de 11.6% para el valor FOB de las importaciones expresado en dólares estadounidenses.
- Supone que no se aprobará la "ley antievasión II"
- Las regalías petroleras e hidrocarburos compartibles continúan estancadas en el mismo nivel de 2011.
- El Congreso siguen sin aprobar en 2012 la restitución de la equiparación del Impuesto al consumo de tabaco al cigarrillo importado con el de producción nacional
- La amnistía fiscal de 2011 incrementa la recaudación una sola vez, por lo que el incremento no se replica en 2012.

4/ Carga tributaria neta.

Nota: para mayor detalle, véase el anexo.

Es decir, aun y cuando se cumplan las estimaciones del Banco de Guatemala de una recuperación económica moderada, el nuevo gobierno enfrentará un estancamiento en la carga tributaria en torno al 10.8%. Este estancamiento podría atenuarse toda vez el Congreso de la República apruebe medidas como la "Ley antievasión II" o la restitución del tratamiento impositivo a los cigarrillos importados. Pero, sin una reforma fiscal integral, el nuevo gobierno tendrá también que recurrir al crédito público para intentar cerrar las brechas de financiamiento del gasto público, con altos costos socioeconómicos y políticos.

### III. Endeudamiento público como apoyo de emergencia

El endeudamiento público constituye un recurso financiero legítimo para el Estado, toda vez esté dirigido a actividades justificadas y de carácter no recurrente. Dentro las actividades que usualmente se estima justificado financiar con endeudamiento público se tienen los programas y proyectos de inversión pública<sup>16</sup> o los gastos asociados a la atención de emergencias, tal el caso de los desastres causados por fenómenos naturales.<sup>17</sup>

Ante la crisis económica mundial, los países de América Central adoptaron programas de emergencia, orientados a implementar políticas fiscales contracíclicas<sup>18</sup>. Conforme los gobiernos de la región empezaron a sufrir caídas en su carga tributaria, redoblaron sus esfuerzos para focalizar el gasto público, revisando sus prioridades de política y concentrando sus esfuerzos para sostener, o incluso cuando la disponibilidad limitada de recursos lo permitió, elevar el gasto público destinado a sectores sociales prioritarios.

Este esfuerzo contracíclico implicó un incremento en el déficit fiscal<sup>19</sup>, brecha que los gobiernos buscaron cubrir temporalmente con recursos del crédito público, en tanto se concretara la aprobación de recursos corrientes adicionales que lograran recuperar el desplome en la carga tributaria. Durante estos años de influencia de la crisis económica mundial, el déficit fiscal adicional se financió con un incremento en el endeudamiento público, tanto de fuente externa (principalmente desembolsos de préstamos del exterior), como de fuente interna (principalmente colocación de bonos del Tesoro). Guatemala agregó el uso de sus saldos de caja (los depósitos del Gobierno en el Banco Central), como recurso de emergencia para el financiamiento del incremento en el déficit fiscal.

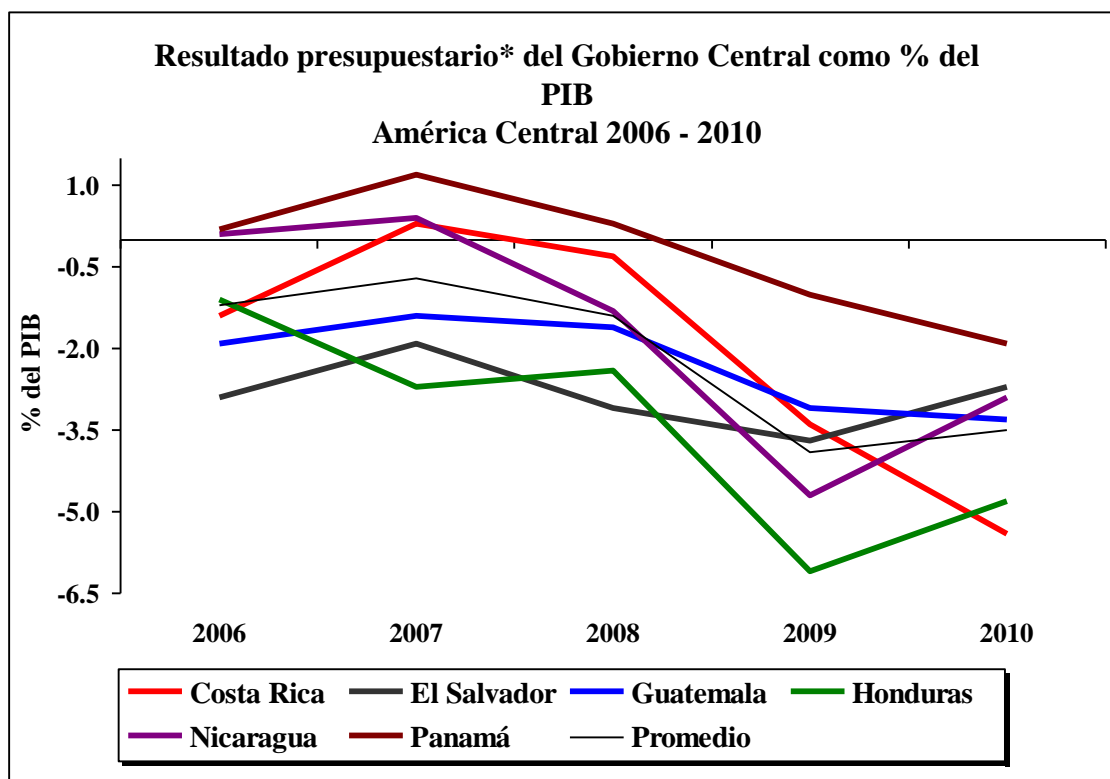
---

<sup>16</sup> De la misma manera que en la economía familiar se justifica recurrir al endeudamiento para financiar inversiones como la adquisición de una vivienda o un vehículo, las cuales, sí sólo se contarán con recursos corrientes, no podrían lograrse oportunamente.

<sup>17</sup> Al igual que en la economía familiar, la atención de una emergencia como un accidente de tránsito, generalmente justifica recurrir al crédito o al endeudamiento.

<sup>18</sup> En términos generales, una política fiscal se define como *contracíclica* si las tasas impositivas disminuyen/aumentan y el gasto de gobierno aumenta/disminuye en malos/buenos tiempos económicos. Se denominan contracíclicas las variables que tienden a disminuir durante la fase de expansión y a aumentar durante la contracción. Así, una política de gasto público es contracíclica cuando el gobierno aumenta el gasto con el fin de estimular el dinamismo del mercado interno, contrarrestando una fase de contracción económica, ya sea una desaceleración o recesión. De esta forma, la política fiscal modera los efectos del ciclo económico. Por el contrario, una política fiscal *procíclica* puede amplificar los efectos del ciclo económico. La política fiscal es procíclica si las tasas impositivas aumentan (disminuyen) y el gasto del gobierno disminuye en malos (buenos) tiempos. Finalmente, una política fiscal puede ser neutral o acíclica cuando las tasas de los impuestos y el gasto de gobierno permanece constante a lo largo del tiempo. En cierta forma, este tipo de política no amplificaría ni moderaría los efectos del ciclo económico.

<sup>19</sup> La diferencia entre los ingresos y los gastos del gobierno.



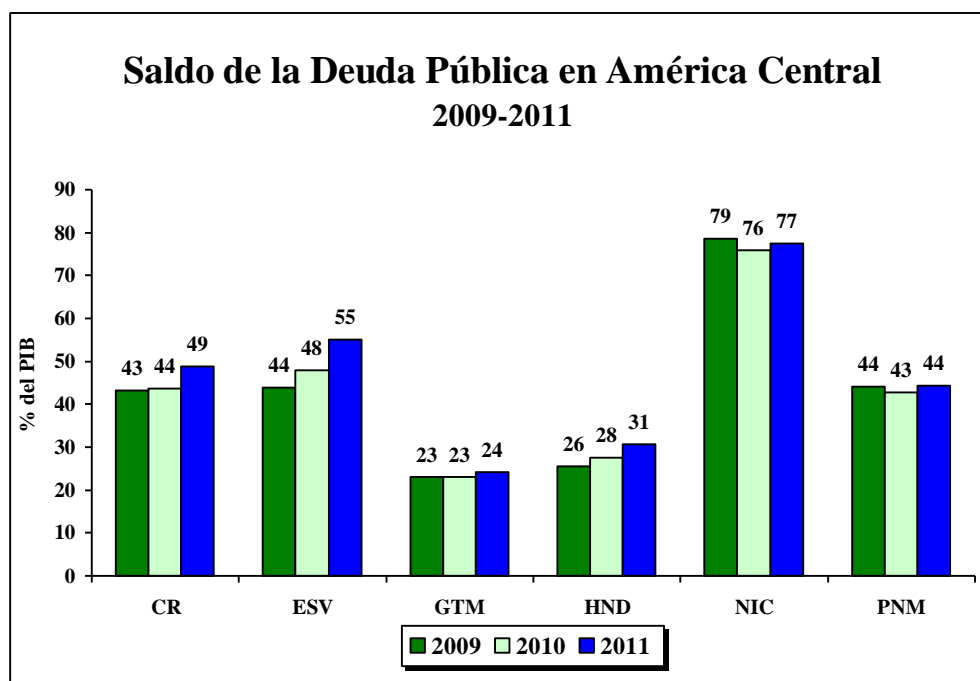
\*: Negativo = déficit fiscal; positivo = superávit fiscal.

Como resultado del endeudamiento público de emergencia, todos los países registraron un incremento en el saldo de su deuda pública, en correspondencia al incremento en el déficit fiscal adoptado como parte de sus políticas contracíclicas. El saldo de la deuda pública de Guatemala en 2009 y 2010 se mantuvo en torno al 23% del PIB y en 2011, el saldo se situará entre el 24 y 25% del PIB, dependiendo del nivel efectivo de endeudamiento que se logre aprobar en 2011.

En general, endeudamiento público adicional permitió a los países de la región sostener áreas prioritarias del gasto público en los años más severos de la crisis. Se espera que el ritmo de endeudamiento adicional retorne al nivel previo a la crisis conforme los países logren recuperar los ingresos corrientes perdidos, especialmente conforme logren que su carga tributaria retorne al nivel previo a la crisis.

En la medida en que se dificulte recuperar la caída en la carga tributaria, surge la necesidad de prolongar el ritmo acelerado del endeudamiento público, lo cual genera preocupación en términos de sostenibilidad en el tiempo de la política fiscal. En el caso particular de Guatemala, que a diferencia del resto de países de la región que sí han logrado la aprobación de algunas medidas tributarias, esta preocupación se ha manifestado en mayor resistencia en la aprobación del endeudamiento previsto en el presupuesto vigente de 2011, con lo cual se abre una brecha de financiamiento, tanto en los ingresos corrientes como en las fuentes del crédito público.

**Guatemala: condicionamientos financieros para la transición política 2011-2012**



### 3.1. El financiamiento del déficit fiscal en el presupuesto de 2011

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado originalmente aprobado para el ejercicio fiscal de 2011 contemplaba un déficit fiscal de Q 10,095.5 millones, equivalentes al 3.1% del PIB. El presupuesto originalmente aprobado incluyó las siguientes fuentes de financiamiento del déficit fiscal:

- Financiamiento externo neto por Q 4,313.7 millones, resultado de desembolsos de préstamos externos por Q 6,526.8 millones, menos amortizaciones de préstamos externos por Q 2,213.1 millones.
- Financiamiento interno neto por Q 5,781.8 millones, integrado por:
  - Colocaciones netas de bonos del Tesoro por Q 5,681.0 millones, resultado de colocaciones de bonos por Q 6,984.7 millones, menos recolocaciones de bonos (revolvencia), por Q 1,303.7 millones
  - Uso de saldos de caja por Q 100.9 millones.

Sin embargo, al aprobar el presupuesto para 2011 el Congreso autorizó al Organismo Ejecutivo para que mediante acuerdo gubernativo ampliara el techo del Presupuesto hasta

por Q 500 millones financiados con recursos provenientes de donaciones externas<sup>20</sup>, 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.<sup>21</sup> 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.

El Organismo Ejecutivo operó estas ampliaciones presupuestarias preautorizadas mediante el Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 1-2011 (ampliación financiada con el saldo de bonos de reconstrucción), y el Acuerdo Gubernativo No. 113-2011 (ampliación financiada con donaciones externas). Al aplicar estas ampliaciones presupuestarias preautorizadas se obtiene el financiamiento del déficit fiscal del presupuesto vigente para 2011, según el cuadro siguiente:

**Presupuesto Vigente a Junio de 2011**  
**Efecto en las fuentes de financiamiento de las ampliaciones presupuestarias preaprobadas por el Congreso de la República**

- Millones de Quetzales -

Concepto	Presupuesto Aprobado	AGP 1-2011 <sup>1/</sup>	AG 113-2011 <sup>2/</sup>	Presupuesto Vigente
Donaciones	1,095.5		346.1 <sup>3/</sup>	1,441.6
<b>Déficit Fiscal</b>	<b>10,095.5</b>			<b>11,539.4</b>
<b>Financiamiento Externo</b>	<b>4,313.7</b>			<b>4,145.6</b>
Desembolsos préstamos	6,526.8			6,526.8
Amortizaciones préstamos	2,213.1			2,381.2 <sup>4/</sup>
<b>Financiamiento Interno</b>	<b>5,781.8</b>			<b>7,393.8</b>
Colocación neta de bonos	5,681.0			5,681.0
Colocación total	6,984.7			6,984.7
Amortizaciones	1,303.7			1,303.7
Uso de recursos de caja	100.9	1,612.0 <sup>5/</sup>		1,712.9

1/ Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 1-2011, del 1 de febrero de 2011, publicado en el Diario de Centro América el 3 de febrero de 2011.

2/ Acuerdo Gubernativo No. 113-2011, del 18 de abril de 2011, publicado en el Diario de Centro América el 2 de mayo de 2011.

3/ El artículo 67 del Decreto del Congreso de la República No. 54-2010 preautorizó una ampliación hasta por Q 500 millones. El Ejecutivo amplió el presupuesto solamente por Q 346.1 millones.

4/ Sustitución de fuentes de financiamiento operada mediante el Acuerdo Ministerial de Presupuesto No. 8-2011, en el cual se debitaron Q 168.1 millones del pago de intereses de la deuda pública, para acreditarlos a favor de las amortizaciones de préstamos externos.

5/ En 2010 se colocaron Q 1,680 millones de bonos de reconstrucción, de los cuales se ejecutaron en 2010 Q 68 millones. La diferencia es el saldo no ejecutado de Q 1,612 millones.

Fuente: ICEFI con base a los documentos referidos.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Artículos 68 y 69 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.

Tal como lo establece el artículo 65 de la Ley Orgánica del Presupuesto<sup>22</sup>, el Congreso de la República puede aprobar como parte del financiamiento del déficit fiscal las operaciones de crédito público aprobadas por el Congreso de la República, así como aquellas que presenten una situación de negociación avanzada y que permita prever su desembolso en el ejercicio fiscal que se está aprobando. Basado en este marco legal, dentro de los Q 6,526.8 millones presupuestados en 2011 como desembolsos de préstamos externos, alrededor de Q 3,315 millones (US\$ 430.5 millones, el 50.8% de los desembolsos presupuestados para 2011) corresponden a préstamos aún no aprobados por el Congreso de la República, pero que al momento de la aprobación del Presupuesto para 2011 se encontraban en una situación de negociación avanzada.

### Préstamos externos incluidos en el Presupuesto 2011 y pendientes de aprobación por el Congreso de la República

Código	Nombre	Monto total (Millones US\$)	Monto a financiar del Presupuesto 2011 (Millones US\$)	Organismo de crédito	Unidad ejecutora prevista	Fecha de vencimiento
	Programa de desarrollo rural sustentable región norte	18.0	1.7	FIDA	FONAPAZ	18/12/2011
2149/BL-GU	Establecimiento catastral y consolidación certeza jurídica en áreas protegidas	22.0	3.0	BID	RIC	17/12/2011
1905/OC-GU	Apoyo a la justicia penal	30.0	1.5	BID	ICMSJ	24/10/2011
2242/BL-GU	Programa agua fuente de desarrollo humano	50.0	6.0	BID	FONAPAZ	24/11/2011
2049	Programa apoyo presupuestario para educación y salud	265.0	115.0	BCIE	Apoyo presupuestario MINEDUC/ MSPAS	25/08/2011
7783-GT	Programa expandiendo oportunidades para grupos vulnerables	114.5	6.1	BIRF (Banco Mundial)	MINEDUC- MIFAPRO/ FONADES /MSPAS / MFP	Vencido el 19/05/2011 y cancelado por el Banco Mundial 08/06/2011
2338/BL-GU	Programa mejoramiento de acceso y calidad de los servicios salud fase I	35.0	3.5	BID	MSPAS	08/06/2011
2434/OC-GU y 2435/OC-GU	Programa apoyo a la agenda de cambio climático en Guatemala	250.0	200.0	BID	Apoyo presupuestario	27/10/2011
7988-GT	Apoyo de emergencia para proyecto de servicios sociales	100.0	83.7	BIRF	Apoyo presupuestario MINEDUC/ MSPAS	30/06/2011
GT-P6	Programa de mejoramiento vial de la ZONAPAZ II	110.00	10.0	Japón / JICA	MCIV/DGC	-
<b>Totales</b>		<b>994.5</b>	<b>430.5</b>			

Fuente: Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas.

Los organismos internacionales de crédito fijan fechas límite para la suscripción de los contratos de cada operación de crédito, acto que exige como paso previo la aprobación

<sup>22</sup> Decreto del Congreso de la República No. 101-97.

del Congreso de la República. El atraso en la aprobación por parte del Congreso ya excedió el plazo para el préstamo 7783-GT, Programa expandiendo oportunidades para grupos vulnerables, por un monto total de US\$ 114.5 millones (de los cuales el Presupuesto 2011 incluyó desembolsos únicamente por US\$ 6.1 millones), razón por la cual el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, miembro del Grupo del Banco Mundial), procedió a desobligarlo (cancelarlo), situación que lamentablemente supone una pérdida para Guatemala, además de significar costos y recargos con el organismo multilateral de crédito.

La tabla anterior muestra que otros préstamos están también próximos a su fecha de vencimiento o ya vencieron, con lo cual es esperable que los organismos procedan a su cancelación. Esta lamentable situación se origina de una decisión inconsistente por parte del Organismo Legislativo, en tanto que en noviembre de 2010 dispuso aprobar el presupuesto para 2011, incluyendo estos préstamos, razón por la que se considera injustificable que más de seis meses después continúe renuente a la aprobación final de los empréstitos.

En la sección siguiente se analizarán las graves consecuencias que sobre el gasto público está teniendo la no aprobación de estos préstamos. Su cancelación o no aprobación en todo 2011 obligaría al gobierno a aplicar una reducción en el gasto público en alrededor de Q 3,300 millones, con lo cual el déficit fiscal se ajustaría del 3.2% al 2.3% del PIB. Esta reducción sería perniciosa, ya que es el resultado de una contracción severa de gasto necesario, en vez de un incremento en los ingresos.

### **3.2. Financiamiento del déficit fiscal en 2012: desafíos para el nuevo gobierno**

El atraso injustificado por parte del Congreso de la República en aprobar varios préstamos externos está generando en una brecha significativa en el financiamiento del gasto presupuestado en el ejercicio fiscal 2011 (atraso en más del 50% de los desembolsos de préstamos externos presupuestados para este año). Sin embargo, las consecuencias de esta posición del Legislativo trascienden el último año de la administración del Presidente Colom, porque también comprometen severamente las posibilidades que tendrá el nuevo gobierno para iniciar su gestión en 2012 en condiciones de estabilidad y suficiencia financiera.

Los datos de la sección anterior muestran que del monto total de US\$ 994.5 millones de esos 10 préstamos, sólo US\$ 430.5 millones (el 43%) se tenía previsto como financiamiento para el presupuesto 2011, lo cual significa que la mayoría de estos empréstitos está previsto como financiamiento de ejercicios fiscales posteriores, principalmente 2012. Estas cifras no toman en cuenta dos préstamos más, pendientes de

aprobación del Congreso de la República por un monto de US\$ 44 millones, cuya ejecución está prevista a partir de 2012.<sup>23</sup>

Es decir, el monto de financiamiento externo para 2012 en adelante que se encuentra en gestión avanzada (ya aprobados por los organismos multilaterales de crédito), y pendiente de la aprobación del Congreso de la República asciende ya a US\$ 608.0 millones. Sin embargo, con la pérdida del préstamo 7783-GT, Programa expandiendo oportunidades para grupos vulnerables con el BIRF, este monto se reduce a US\$ 499.6 millones (alrededor de Q 3,846.9 millones).

Adicionalmente, el Ministerio de Finanzas Públicas reporta que por lo menos ocho préstamos más se encuentran en fases intermedias de gestión, por un monto de US\$ 376.9 millones. Estos montos constituirían fuente de financiamiento externo para el ejercicio fiscal 2012. Sin embargo, dada la dinámica política del Congreso de la República de atrasar excesivamente los préstamos incluidos en el presupuesto de 2011, surge la preocupación que el Congreso pudiera disponer aprobar el proyecto de presupuesto para 2012, pero no estos préstamos ahora en gestión media y avanzada. En caso de repetirse este escenario, el nuevo gobierno estaría expuesto exactamente a las mismas dificultades financieras por las que la administración saliente está atravesando en 2011.

Ahora bien, las dificultades que el nuevo gobierno tendrá para asegurar el flujo de financiamiento externo se suman a la posibilidad de que, si el Congreso de la República dispusiera no aprobar ninguna medida tributaria con efecto en 2012<sup>24</sup>, el nuevo Gobierno deberá también enfrentar un estancamiento de la carga tributaria en torno al 10.8%. La combinación de estos factores ejercerá presión sobre las dos fuentes de financiamiento restantes: el uso de los recursos de caja y la colocación de bonos del Tesoro.

Sin embargo, luego de la grave estrechez financiera por la que el gobierno saliente está atravesando, en medio de las presiones de gasto asociadas al año electoral, es de esperar que los recursos en caja al inicio de 2012 sean escasos (véase el anexo). Con ello, el nuevo gobierno no contará con recursos de caja suficientes para cubrir los compromisos de gasto que por ley el Estado debe asumir durante el primer trimestre de cada ejercicio fiscal.<sup>25</sup>

La suma de estos factores eleva la presión sobre el monto de bonos del Tesoro requeridos para por lo menos sostener el gasto de 2011, severamente restringido por la no aprobación de los préstamos (en torno al 14% del PIB). En términos cuantitativos, con una

---

<sup>23</sup> El préstamo para el Programa de desarrollo rural sustentable región norte por US\$ 15 millones con OPEP y el préstamo 1734/OC-GU Apoyo a inversiones estratégicas y transformación productiva por US\$ 29 millones con el BID.

<sup>24</sup> Primordialmente la “ley antievasión II”, la restitución de la homogenización del impuesto al consumo de tabaco y sus productos al cigarrillo importado, pero sobre todo, la reforma tributaria integral.

<sup>25</sup> Destaca el pago de la segunda mitad del aguinaldo, que debe hacerse efectivo a los trabajadores en relación de dependencia durante enero de cada año.

carga tributaria estancada, y con la aprobación limitada o excesivamente atrasada de préstamos externos, el nuevo gobierno será incapaz de reducir el ritmo del endeudamiento público.

En el escenario en el que el Congreso no aprueba en 2011 medida tributaria alguna El Icefi estima:

- El nuevo gobierno se verá obligado a restringir severamente el gasto público a un nivel similar al de 2011 (alrededor del 14% del PIB), especialmente en la adquisición de bienes y la contratación de servicios, y en la inversión pública en infraestructura (ver la sección siguiente).
- Necesaria la coalición de fuerzas sociales y políticas a fin de asegurar que el Congreso de la República apruebe en 2011 préstamos externos que garanticen por lo menos desembolsos por Q 5,000 millones (que al descontar las amortizaciones producen un financiamiento externo neto de alrededor de Q 2,500 millones, 0.6% del PIB). Este elemento es particularmente complejo desde la perspectiva política, ya que esto requeriría una gestión intensiva por parte del gobierno saliente y que la aprobación provenga de la legislatura saliente.
- Asegurar que el Congreso de la República apruebe como parte del presupuesto para 2012, la emisión y colocación de bonos del Tesoro por un monto neto de por lo menos Q 6,500 millones (1.7% del PIB).
- Disponer de por lo menos 0.1% del PIB de recursos de caja al inicio de 2012.

Con ingresos corrientes de 11.6% (una carga tributaria estancada en 10.8% e ingresos no tributarios por 0.7% del PIB), estas fuentes de financiamiento (0.6% de financiamiento externo neto, 1.7% del PIB de financiamiento interno neto y 0.1% de recursos de caja), podrían financiar un déficit fiscal de hasta 2.4% del PIB. Es con este esfuerzo que el gobierno podría cubrir el nivel mínimo y severamente restringido de gasto público en 14% del PIB.

Finalmente, la aplicación en 2012 de estos niveles de endeudamiento significaría un incremento en el saldo de la deuda pública de Guatemala. Se estima que un déficit fiscal de 2.4% del PIB en 2012 podría elevar el saldo de la deuda pública en torno al 25% del PIB. Sin una reforma fiscal integral que permita la recuperación de la carga tributaria por lo menos al nivel previo a la crisis, el gobierno se verá obligado a asumir déficit fiscales en torno al 3% del PIB cada año, incrementando el saldo de la deuda pública en torno a 1% del PIB anual.

## **IV. La no aprobación de los préstamos externos compromete seriamente el gasto público en 2011 y 2012**

El gasto público es uno de los principales canales mediante los cuales Guatemala puede cerrar sus brechas y deficiencias en términos de equidad, pobreza y desarrollo. El Icefi ha estimado que cerrar las brechas que Guatemala enfrenta en términos de educación, salud y nutrición infantil requieren un incremento del gasto público del orden de 5% del PIB en un periodo de 10 años (alrededor de Q 20,000 millones en 2012). Al agregar los costos en términos de incrementos del gasto público para atender las necesidades de seguridad ciudadana e infraestructura, se estima que a ese monto es necesario agregar alrededor de 2% del PIB (para una brecha en ocho años de alrededor de alrededor de Q 27,000 millones).

Cerrar estas brechas en el desarrollo y la equidad plantea un desafío enorme para Guatemala. La lógica indicaría que los esfuerzos en la dirección correcta tienen un carácter urgente e impostergable. Sin embargo, como se ha visto en las secciones anteriores, el impacto de la crisis económica mundial en los países de América Central ha generado una reducción severa de los ya escasos ingresos fiscales. Como respuesta de emergencia, los gobiernos de la región decidieron recurrir a un incremento de emergencia en el endeudamiento público que ha ayudado a implementar políticas fiscales moderadamente contracíclicas.

Sin embargo, sin la aprobación de una reforma fiscal integral que logre recuperar el desplome sufrido en la carga tributaria, está resultando muy difícil desacelerar el ritmo del endeudamiento público, llevándolo a las condiciones previas a la crisis. Esta situación genera preocupación en términos de la sostenibilidad en el tiempo de la política fiscal, pues un incremento prolongado de una política relajada de endeudamiento público acelerado puede generar desequilibrios macroeconómicos.

Pero para un país como Guatemala, más allá de los desequilibrios macroeconómicos, una política fiscal que enfrenta severas dificultades para sostener el nivel del gasto público durante el periodo de la crisis, significa además la incapacidad financiera para tomar las medidas necesarias para cerrar sus brechas socioeconómicas. Mantener estancada la carga tributaria y tener un acceso cada vez más restringido y difícil al crédito público, obligando a mantener también estancado el gasto público, o peor aún, reducirlo, es una política fiscal que conlleva graves costos sociales y humanos.

### **4.1. Los riesgos de recortes en 2011 al gasto corriente**

El presupuesto vigente a junio de 2011 considera asignaciones para rubros de gasto corriente por un total de Q 39,408.5 millones (11.0% del PIB). Aún aplicando el grado de

subejecución históricamente observado, este nivel de gasto corriente supera al de los años anteriores, principalmente por las razones siguientes:

- Cambio en el clasificador de cuentas de la contabilidad estatal: antes de 2011, los gastos de mantenimiento (principalmente el ejecutado por el Fondo de Conservación Vial – COVIAL-), se registraban como gasto de capital. A partir de 2011, la ubicación de estos gastos se corrige y los registra como gasto corriente. Esta medida supone un incremento en el registro del gasto corriente del orden de Q 1,000 millones (0.3% del PIB).
- Incremento en los rubros de remuneraciones, derivado de los compromisos asumidos con sectores como el magisterio nacional.

Sin embargo, en el escenario en el que el Congreso de la República no apruebe los préstamos externos que fueron incluidos en el presupuesto 2011, el gobierno debe seguir enfrentando una brecha en el financiamiento externo de alrededor de Q 3,300 millones, la cual obligará a aplicar ajustes severos en algunos rubros de gasto corriente. Por la rigidez en gran cantidad de rubros de gasto corriente, el ajuste al que se vería obligado el gobierno a aplicar no respondería a criterios de optimización, sino a los escasos espacios de maniobra que la legislación vigente concede al Ministerio de Finanzas Públicas.

Bajo estas premisas, el Icefi estima que el Gobierno podría ajustar el gasto público en respuesta a la brecha de financiamiento externo derivada de la no aprobación de los préstamos externos, posiblemente siguiendo el esquema siguiente (para mayor detalle, véase el anexo):

- Reducción en rubros de remuneraciones, rescindiendo contratos por servicios técnicos y profesionales en los renglones 029 y 181. Esto constituiría una medida muy severa, con posibles consecuencias en términos de inestabilidad social e ingobernabilidad. Se estima que el gobierno podría lograr un ajuste hasta por un monto de Q 500 millones.

Los riesgos de conflicto social por una reducción en rubros de remuneraciones de multiplica al tomar en cuenta que el presupuesto vigente de Q 12,920.3 millones para estos rubros no incluye los compromisos adquiridos en las negociaciones recientes con el magisterio nacional u otras demandas laborales planteadas en otras entidades del Estado.

Como se verá más adelante, en la propuesta de ampliación presupuestaria originalmente planteada por el Ejecutivo, se incluyeron Q 500 millones para el Ministerio de Educación, destinados a cubrir el déficit en la nómina magisterial. Sin embargo, en el dictamen que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República este monto se reduce a Q 258.4 millones. Esta modificación, aunada a que esa propuesta no especifica con claridad la fuente financiamiento para cubrir las ampliaciones, complica aún más la situación del Gobierno en cuanto a los compromisos de carácter laboral que ha asumido.

- Reducción en rubros de adquisición de bienes y contratación de servicios, como una de las principales variables de ajuste por la no aprobación de los préstamos externos. Se estima que el Gobierno podría recurrir a subejecutar en un 25% la asignación vigente de Q 8,069.2 millones (quedando en alrededor de Q 6,000 millones), con graves consecuencias en el suministro de insumos como medicamentos, combustibles, útiles escolares, entre otros.
- Subejecución en alrededor de Q 200 millones en el pago de prestaciones a la seguridad social.

Con la aplicación de estos ajustes, el Gobierno lograría reducir el gasto corriente en alrededor de Q 2,760 millones, con graves consecuencias en áreas prioritarias de gasto. La aplicación de recortes de personal y al incumplimiento de algunos de los compromisos asumidos con el magisterio nacional, genera el riesgo grave de inestabilidad social e ingobernabilidad.

#### **4.2. Recortes al gasto de capital en 2011: duro golpe a la inversión pública con graves consecuencias en términos de opacidad y corrupción**

La otra principal variable de ajuste ante la brecha en el financiamiento externo es la inversión pública en infraestructura. De la asignación presupuestaria vigente de Q 6,117.8 millones, el Gobierno podría optar a ejecutar solamente Q 5,517.8 millones (ejecución del 90.2%), con graves consecuencias al paralizar muchas de las obras en ejecución. Quizá aún más grave, este ajuste producto de la no aprobación de los préstamos externos prácticamente dejaría a Guatemala vulnerable a desastres causados por fenómenos naturales, sin capacidad de respuesta para la atención de emergencias.<sup>26</sup>

Los problemas para financiar la inversión pública con financiamiento externo empezaron a sugerirse cuando el Ministerio de Finanzas Públicas fijó cuotas financieras de gasto público para el segundo cuatrimestre de 2011.<sup>27</sup> En esta disposición, el gobierno estableció una cuota de gasto financiada con ingresos tributarios inusualmente alta para el

---

<sup>26</sup> Las posibilidades de gestión y obtención de financiamiento externa para la atención de emergencias o desastres causados por fenómenos naturales se vería severamente restringidas. Esto se debe a que para la atención de las emergencias causadas en 2010 por la tormenta tropical “Agatha” y la erupción del Volcán Pacaya, Guatemala ya 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.

<sup>27</sup> Mediante el Acuerdo Gubernativo 136-2011, Normas de Control y Contención del Gasto Público para el Segundo Cuatrimestre del Ejercicio Fiscal 2011.

Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda.<sup>28</sup> Las motivaciones o razones que puedan respaldar esta medida pueden ser las dos siguientes:

- Asegurar el espacio presupuestario y la asignación de recursos para reactivar la inversión pública en infraestructura, seriamente deprimida durante el primer cuatrimestre de 2011.
- Asignando una cuota de gasto inusualmente alta financiada con ingresos tributarios, como compás de espera de los préstamos externos pendientes de aprobación por el Congreso de la República. Con esta esperanza, una vez aprobados los préstamos, el Ministerio de Finanzas Públicas operaría una transferencia presupuestaria con la cual se aplicaría un cambio de fuente de financiamiento para las obras de inversión pública en infraestructura.

También con la lógica de apuntalar el desfinanciamiento de la inversión pública, el Gobierno aseguró que el saldo de los bonos de reconstrucción emitidos y colocados, pero no ejecutados en 2010 por Q 1,612 millones se destinen a proyectos de inversión pública en infraestructura. Con estas medidas, prácticamente Q 2,612 millones de la asignación para la inversión real directa (el 42.7%) estarían siendo financiadas con fuentes originalmente no previstas en el presupuesto de 2011 (impuestos y los bonos de reconstrucción de 2010). Sin embargo, estos esfuerzos no resultarán suficientes para evitar una subejecución de por lo menos 10% del presupuesto para la inversión real directa.

Adicionalmente, la brecha en el financiamiento externo también afectaría los presupuestos de inversión de las entidades autónomas y descentralizadas. Para cubrir esta brecha, el Gobierno podría optar por recortar las transferencias de capital al resto del sector público en alrededor de Q 200 millones, generando conflicto por las expectativas de gasto que suponen las asignaciones vigentes. Particularmente compleja en el año electoral 2011 devendría la situación si el Gobierno decide recortar las transferencias de capital a los gobiernos locales y a los consejos departamentales de desarrollo.

Otra de las consecuencias indeseables de la no aprobación de los préstamos externos es un incremento adicional en compromisos de gasto ilegales, como la suscripción de contratos para obras de infraestructura que no cuenten con crédito presupuestario (la denominada “deuda flotante”).<sup>29</sup> Contrario a lograr una ampliación del presupuesto de inversión pública en infraestructura adecuadamente financiada, con la ampliación de la

---

<sup>28</sup> Q 1,000 millones, prácticamente duplicando la cuota financiada con ingresos tributarios asignada a este Ministerio para el segundo cuatrimestre de 2010.

<sup>29</sup> 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 63 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.

“deuda flotante” se propaga el clientelismo político y la corrupción a forzar a los contratistas a cabildear y presionar a las autoridades del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y a los Diputados al Congreso de la República para privilegiar sus proyectos logrando alcanzar las cada vez más exiguas asignaciones de recursos. Esta situación es insostenible y plantea serios retrocesos en materia de transparencia y combate a la corrupción.

### **4.3. Una nueva ampliación presupuestaria en 2011: una propuesta inconsistente y promotora de la opacidad fiscal**

Pese a la grave situación que para el financiamiento del gasto público significa la no aprobación de los préstamos externos, en mayo de 2011 el Organismo Ejecutivo solicitó al Congreso de la República una ampliación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2011, por un monto de Q 2,167.2 millones<sup>30</sup>. Las fuentes de financiamiento para esta solicitud fueron Q 2,002.6 millones con ingresos tributarios (92.4%), y Q 164.6 millones de recursos de caja.

Según la exposición de motivos que acompaña esta iniciativa de ley, la mayoría del financiamiento esperado para cubrir esta ampliación provendría de ingresos tributarios adicionales a los Q 38,789.9 millones incluidos en el presupuesto vigente, supuestamente producto de la aplicación y vigencia de la amnistía fiscal. Esta no es una estimación realista, por lo que el financiamiento efectivamente disponible para esta ampliación presupuestaria es cuestionable, comprometiendo seriamente su ejecución.

En resumen, el destino propuesto de esta ampliación fue:

- Cubrir brechas de gasto de funcionamiento en algunas entidades (Q 600 millones, 28%), en los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, Ganadería y Alimentación (Fondo de Tierras), y Energía y Minas, del Organismo Judicial, el Instituto de la Defensa Pública Penal y la Procuraduría General de la Nación.
- Completar el espacio presupuestario para el programa del adulto mayor (Q 94.6 millones, 4%)
- Acuerdo con el magisterio nacional y otros gastos del Ministerio de Educación (Q 500 millones, 23%).
- Pago de “deuda flotante” con contratistas (Q 672.6 millones, 31%)
- Incremento de las transferencias a los consejos de desarrollo (Q 300 millones, 14%)

---

<sup>30</sup> Iniciativa de ley número de registro 4372.

Además, se propusieron modificaciones a las normas complementarias de ejecución presupuestaria contenidas en el Decreto del Congreso de la República No. 54-2010, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2011.

Sin embargo, al inicio de junio de 2011, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República emitió dictamen favorable, pero modificó sustancialmente la solicitud original presentada por el Ejecutivo. En la versión modificada por el Congreso, la ampliación es por un monto total de Q 2,666.7 millones, financiados con Q 2,502.1 millones de ingresos tributarios adicionales producto de la amnistía fiscal (93.7%), y recursos de caja por Q 164.6 millones.

En resumen, el destino la ampliación con dictamen favorable de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda es:

- Cubrir brechas de gasto de funcionamiento e inversión de las siguientes entidades del Estado (Q 639.5 millones, 23.9%): Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, Ganadería y Alimentación (Fondo de Tierras), Cultura y Deportes, y de Energía y Minas, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), el Organismo Judicial, el Ministerio Público, el Instituto de la Defensa Pública Penal y la Procuraduría General de la Nación.
- Completar el espacio presupuestario para el programa del adulto mayor (Q 94.6 millones, 3.5%)
- Acuerdo con el magisterio nacional y otros gastos del Ministerio de Educación (Q 258.4 millones, 9.7%).
- Pago de “deuda flotante” con contratistas (Q 739.2 millones, 27.7%)
- Incremento del subsidio al transporte urbano de pasajeros de la ciudad capital (Q 260 millones 9.7%)
- Ajuste a los jubilados de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (Guatel), por Q 15 millones (0.6%)
- Ajuste a las jubilaciones de las Clases Pasivas del Estado (Q 160 millones, 6.0%)
- Incremento de las transferencias a los consejos de desarrollo (Q 500 millones, 18.7%)

En este dictamen también se propone modificar algunas normas complementarias de ejecución presupuestaria contenidas en el Decreto del Congreso de la República No. 54-2010, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2011. En particular, destacan las siguientes propuestas:

- Modificar del denominado listado geográfico de obras.
- Suprimir las restricciones para transferir espacio presupuestario (conocidas como “candados presupuestarios”), al programa "Mi Familia Progresista".
- Suprimir las restricciones para disminuir o transferir las asignaciones y aportes especiales a ONG, contenidas en el artículo 29 del Decreto del Congreso de la República No. 54-2010.
- Suprimir el requerimiento legal que para trasladar el último pago por una obra a cargo de un consejo de desarrollo, debe documentarse la finalización e informe favorable de la supervisión de la obra.
- Suprimir la base legal para el Certificado de Disponibilidad Presupuestaria (mecanismo para controlar y evitar la generación de la denominada “deuda flotante”), actualmente vigente en el artículo 66 del Decreto del Congreso de la República No. 54-2010.

Aunque el propósito de cerrar brechas existentes en los presupuestos de funcionamiento e inversión de algunas entidades del Estado es atendible, esta propuesta de ampliación carece de base técnica al financiar las ampliaciones con ingresos tributarios adicionales que técnicamente no es esperable recaudar. La expectativa de obtener Q 2,502.1 millones de ingresos tributarios adicionales producto de la amnistía fiscal es inconsistente con los estimados de la Superintendencia de Administración Tributaria que apuntan a un máximo de Q 500 millones, lo que, en todo caso, están contribuyendo a cerrar una brecha ya existente en los ingresos tributarios.

De mayor preocupación que las fuentes de financiamiento en esta propuesta de ampliación presupuestaria son los destinos definidos por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República. Si se reconoce que una de las contingencias de gasto corriente más severas que está enfrentando el gobierno es el cumplimiento de los compromisos laborales con el magisterio nacional, no tiene sentido que el congreso haya reducido la ampliación para el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Educación de Q 500 a Q 258.4 millones.

Por otro lado, las propuestas de ampliaciones para cubrir los pagos a contratistas y a incrementar las transferencias a los consejos de desarrollo levantan serias preocupaciones en términos de transparencia fiscal. En un año electoral, estos rubros de gasto son blanco de la intervención y el clientelismo político, especialmente porque muchas de las empresas y organizaciones no gubernamentales contratistas son propiedad o están directamente vinculadas a diputados, más empeñados en el financiamiento de sus campañas de reelección que en las prioridades legítimas del gasto público.

Finalmente, no es justificable ni recomendable la supresión de normas legales actualmente vigentes que constituyen avances en el esfuerzo por transparentar la ejecución

presupuestaria. Estas propuestas deben analizarse con sentido muy crítico, y en particular, deben verse como una evidencia de la poca efectividad de los denominados “candados presupuestarios”, ya que esta propuesta de ampliación presupuestaria demuestra que su existencia únicamente genera incentivos para negociaciones parlamentarias para su remoción.

#### **4.4. Perspectivas para el nuevo gobierno**

Una brecha significativa de financiamiento externo y el estancamiento de la carga tributaria derivado de la no aprobación de medidas tributarias en 2011 plantean que el nuevo gobierno encontrará un escenario fiscal complejo. En principio, deberá superar serias limitaciones financieras para cubrir los compromisos de gasto propios del inicio de cada ejercicio fiscal, posiblemente obligándose a recurrir a financiamiento coyuntural como las Letras de Tesorería.

Aun superando la estrechez financiera del inicio de 2012, sin ingresos tributarios adicionales y con dificultades para la gestión de financiamiento externo adicional, la expectativa del nuevo gobierno no podrá ser otra que intentar sostener un gasto público inercial<sup>31</sup>, en torno al 14% del PIB. En el caso indeseable que en 2011 llegara a ocurrir un desastre asociado a un fenómeno natural, las condiciones financieras de arranque del nuevo gobierno se verían aun más seriamente comprometidas, con graves riesgos de inestabilidad social e ingobernabilidad.

Las estimaciones del Icefi muestran que con una carga tributaria estancada en 10.8%, desembolsos de préstamos externos de por lo menos Q 5,000 millones y colocación neta de bonos del Tesoro de por lo menos Q 6,500 millones, el nuevo gobierno estaría en capacidad solamente de sostener, en 2012, un gasto corriente del orden del 10.2% del PIB y un gasto de capital de 3.8% del PIB, para un gasto total de 14% el PIB y un déficit fiscal de 2.4% del PIB (para mayor detalle, véase el anexo). Este escenario prácticamente replicaría el escenario fiscal de 2011 sin los préstamos externos pendientes de aprobación en el Congreso de la República.

Sin embargo, este escenario es prácticamente inviable desde el punto de vista político. Supondría que el nuevo gobierno dedicaría su primer año de gestión a prácticamente la supervivencia financiera, restringiendo los programas sociales, de seguridad y de inversión pública existentes, e incapacitado para impulsar su propuesta programática de plan de gobierno. En este sentido, si las fuerzas políticas participantes en los comicios de 2011 tienen expectativas de alcanzar la victoria electoral y asumir el poder en 2012, deben tomar en consideración la gravedad de la situación de las finanzas públicas.

Con base al análisis cuantitativo y financiero de la situación de las finanzas públicas, las fuerzas políticas deberían comprender que solventar la situación de los ingresos fiscales

---

<sup>31</sup> Es decir, sin cambios sustantivos tanto para mejorar como para empeorar.

y el endeudamiento público, vía una reforma fiscal integral, es una premisa ineludible para la transición democrática pacífica y estable. Esta reforma debería agotar etapas urgentes, como la aprobación de los préstamos externos incluidos en el presupuesto de 2011, ya que, además de poder cerrar una brecha de financiamiento en el presente ejercicio fiscal, estos empréstitos constituyen una fuente de financiamiento externo para el gasto a ejecutar por el nuevo gobierno en 2012.

Adicionalmente, con la finalidad de lograr un espacio mínimo de maniobra en la política fiscal del nuevo gobierno, la carga tributaria debería superar el estancamiento que las estimaciones y proyecciones pronostican para el cierre de 2011 y 2012. Este estancamiento puede empezar a superarse con la aprobación por parte del Congreso de la República de la “Ley antievasión 2” y de otras medidas tributarias como la restitución de la legislación completa para el impuesto al consumo de tabaco y sus productos.

Finalmente, el Congreso de la República debe contribuir al proceso de transición política aprobando el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo proponga para 2012. En caso el congreso disponga lo contrario, se agravarían las perspectivas negativas para el nuevo gobierno, ya que si bien permanecerían las asignaciones de gasto vigentes en 2011, quedaría sin aprobar el financiamiento del déficit fiscal con bonos del Tesoro. Este escenario extremo podría significar prácticamente la paralización de la inversión pública en el primer trimestre de 2012 y el atraso en la adquisición de bienes y servicios, o peor aún, en el atraso en pagos en la nómina salarial del Estado.

## **V. Conclusiones y recomendaciones a considerar en el año electoral 2011**

### **Ingresos tributarios**

- La crisis económica mundial golpeó las finanzas públicas de todos los países de América Central. El desplome de la carga tributaria registrado a partir del último cuatrimestre de 2008 no es un fenómeno interno o aislado en Guatemala, sino un fenómeno de escala global.

Por lo tanto, sin la adopción de reformas la recuperación de la carga tributaria de Guatemala depende de la evolución de la economía internacional especialmente del comercio internacional. Esto se debe a que la carga tributaria de los países centroamericanos es altamente dependiente de las importaciones.

- La estimación presupuestaria de ingresos tributarios para 2011 equivale a una carga tributaria de 10.8%. Esta estimación tiene las siguientes brechas:
  - Q 1,000 millones por la aprobación de la “Ley antievasión II”
  - Q 800 millones por sobreestimación de los ingresos por regalías petroleras e hidrocarburos compartibles
  - Q 134 millones por el fallo de la Corte de Constitucionalidad en contra de la ley del impuesto al consumo de tabaco y sus productos.
- Se estima que la brecha de Q 1,934 millones en la estimación presupuestaria de ingresos tributarios podrá cubrirse con los ingresos adicionales que está generando la amnistía fiscal (Q 500 millones adicionales, con graves consecuencias en términos de equidad y justicia tributaria), y con la aceleración moderada en el crecimiento económico y en el valor de las importaciones.
- Sin reformas fiscales aprobadas en 2011, la proyección de ingresos tributarios para 2012 muestra un estancamiento de la carga tributaria en torno al 10.8%, pese a la mejora moderada en la evolución del crecimiento económico y en las importaciones.

### **Endeudamiento público**

- De los Q 6,526.8 millones presupuestados en 2011 por concepto de préstamos externos, están pendientes de aprobación por parte del Congreso de la República 10 préstamos por un monto de alrededor de Q 3,300 millones (el 50.6%).

- En caso que el Congreso de la República disponga no aprobar estos préstamos (de los cuales el Banco Mundial ya desobligó uno, perdiéndose definitivamente), el Gobierno se verá obligado a aplicar un ajuste severo en el gasto de 2011.
- Las consecuencias de la no aprobación de la reforma tributaria y de los préstamos externos trasciende el 2011. Se tiene previsto que la mayoría de los recursos de los préstamos pendientes de ejecución financien el gasto principalmente de 2012 en adelante, por lo que su no aprobación afecta también al nuevo gobierno.
- Para que el nuevo gobierno pueda por lo menos sostener un gasto público a un nivel similar al de 2011 en 14% del PIB (severamente contraído), correspondiente al escenario en el que el Congreso de la República no apruebe los 9 préstamos aún en espera y no se apruebe reforma tributaria alguna, el nuevo gobierno dependerá fuertemente de la gestión y aprobación de endeudamiento público nuevo. Este nuevo endeudamiento debería incluir, por lo menos préstamos nuevos por Q 5,000 millones y colocación de un monto elevado de bonos del tesoro (por lo menos Q 6,500 millones).
- En este escenario, el nuevo gobierno estará incapacitado para reducir el ritmo de endeudamiento público, y el saldo de la deuda pública podría alcanzar en 2012 el 25% del PIB.
- Por lo tanto, la aprobación de los préstamos externos incluidos en el presupuesto de 2011 y que se tiene previsto que financien los presupuestos de los ejercicios fiscales siguientes, constituyen una premisa ineludible para la transición política.

### **Gasto Público**

- La no aprobación de los préstamos externos obligará al Gobierno a aplicar recortes severos en 2011 hasta cubrir la brecha de financiamiento externo de Q 3,300 millones. Estos recortes podrían obligar a recortes en los rubros siguientes:
  - Reducción en rubros de remuneraciones, rescindiendo contratos por servicios técnicos y profesionales en los renglones 029 y 181. Esto constituiría una medida muy severa, con posibles consecuencias en términos de inestabilidad social e ingobernabilidad. Se estima que el gobierno podría lograr un ajuste hasta por un monto de Q 500 millones.
  - Reducción en rubros de adquisición de bienes y contratación de servicios, como una de las principales variables de ajuste por la no aprobación de los préstamos externos. Se estima que el Gobierno podría recurrir a subejecutar en un 25% la asignación vigente de Q 8,069.2 millones (quedando en alrededor de Q 6,000 millones), con graves consecuencias en el suministro de insumos como medicamentos, combustibles, útiles escolares, entre otros.

- Subejecución en alrededor de Q 200 millones en el pago de prestaciones a la seguridad social.
  - Subejecución de alrededor de 10% en el presupuesto vigente para la inversión real directa, con graves consecuencias en términos de vulnerabilidad ante desastres causados por fenómenos naturales y mayores rezagos en términos de desarrollo.
  - Recorte en los presupuestos de inversión de las entidades autónomas y descentralizadas. El Gobierno podría optar por recortar las transferencias de capital al resto del sector público en alrededor de Q 200 millones, generando conflicto por las expectativas de gasto que suponen las asignaciones vigentes. Particularmente compleja en el año electoral 2011 devendría la situación si el Gobierno decide recortar las transferencias de capital a los gobiernos locales y a los consejos departamentales de desarrollo, generando inestabilidad y riesgos de gobernabilidad en áreas geográficas de alta conflictividad y antecedentes de violencia electoral.
- La propuesta de ampliación presupuestaria que el Ejecutivo planteó mediante la iniciativa de ley número de registro 4372 fue sustancialmente modificada por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República. No se recomienda la aprobación de esta ampliación presupuestaria debido a que:
- Propone un ordenamiento de prioridades cuestionable en los destinos de la ampliación. Privilegia un incremento a las asignaciones de gasto para el pago de la denominada “deuda flotante” y un incremento a las transferencias a favor de los consejos de desarrollo, ambos rubros blanco de la intervención y el clientelismo político en un año electoral.
  - Adicionalmente, la evaluación del Dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda se torna más negativa porque propone la supresión de normas vigentes de transparencia de la ejecución presupuestaria. En particular, no debiera aceptarse la supresión de la inspección física de las obras ejecutadas por los consejos de desarrollo como condición para el último desembolso de recursos, ni tampoco la supresión de la base legal del certificado de disponibilidad presupuestaria (mecanismo para el control y freno a la denominada “deuda flotante”).
- La brecha significativa de financiamiento externo y el estancamiento de la carga tributaria derivado de la no aprobación de medidas tributarias en 2011, plantean que el nuevo gobierno únicamente podrá seguir una política de gasto público inercial.
- Las estimaciones del Icefi muestran que con una carga tributaria estancada en 10.8%, desembolsos de préstamos externos de por lo menos Q 5,000 millones y colocación neta de bonos del Tesoro de por lo menos Q 6,500 millones, el nuevo gobierno estaría en capacidad solamente de sostener en 2012 un gasto corriente del orden del 10.2% del PIB y un gasto de capital de 3.8% del PIB, para un gasto total

de 14% el PIB y un déficit fiscal de 2.4% del PIB. Este escenario prácticamente replicaría el escenario fiscal de 2011 sin los préstamos externos pendientes de aprobación en el Congreso de la República.

- En el caso indeseable que en 2011 llegara a ocurrir un desastre asociado a un fenómeno natural, las condiciones financieras de arranque en 2012 para el nuevo gobierno se verían aun más seriamente comprometidas, con graves riesgos de inestabilidad social e ingobernabilidad.
- Con base al análisis cuantitativo y financiero de la situación de las finanzas públicas, las fuerzas políticas deberían comprender que solventar la situación de los ingresos fiscales y el endeudamiento público, vía una reforma fiscal integral, es una premisa ineludible para la transición democrática pacífica y estable. Esta reforma debería agotar las siguientes etapas urgentes
  - La aprobación de los préstamos externos incluidos en el presupuesto de 2011, ya que, además de poder cerrar una brecha de financiamiento en el presente ejercicio fiscal, estos empréstitos constituyen una fuente de financiamiento externo para el gasto a ejecutar por el nuevo gobierno en 2012.
  - Aprobación por parte del Congreso de la República de la “Ley antievasión II” y de otras medidas tributarias como la restitución de la legislación completa para el impuesto al consumo de tabaco y sus productos.

## Anexo

### Situación Financiera de la Administración Central Ejecutado 2009 y 2010, Presupuesto Vigente y Cierre Estimado<sup>1/</sup> 2011, Proyección 2012<sup>2/</sup>

Concepto	Ejecutado 2009		Ejecutado 2010		Presupuesto Vigente		2011 Cierre Estimado <sup>1/</sup>		Variaciones relativas / 2010		2012 Proyección <sup>2/</sup>	
	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB	Presupuesto	Cierre estimado	Millones de Q	% del PIB
<b>A. Ingresos Totales (B + E)</b>	34,037.2	11.1	37,425.1	11.3	42,082.3	11.8	41,837.8	11.7	12.4%	4.3%	44,844.5	11.6
<b>B. Ingresos Corrientes (C + D)</b>	34,025.9	11.1	37,397.3	11.3	42,055.4	11.7	41,810.9	11.7	12.5%	4.3%	44,815.4	11.6
<b>C. Ingresos Tributarios</b>	31,811.7	10.3	34,772.0	10.5	38,789.9	10.8	38,794.9	10.8	11.6%	3.4%	41,968.5	10.8
<b>Impuestos Directos</b>	9,715.3	3.2	10,329.8	3.1	11,551.6	3.2	11,477.5	3.2	11.8%	3.7%	12,148.8	3.1
Sobre la renta	7,198.8	2.3	7,743.5	2.3	8,695.3	2.4	8,739.0	2.4	12.3%	4.1%	9,187.6	2.4
Único sobre inmuebles	9.5	0.0	10.6	0.0	9.9	0.0	9.9	0.0	-6.4%	-13.2%	9.9	0.0
Sobre las empresas mercantiles y agropecuarias	1.8	0.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			0.0	0.0
Extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz	676.5	0.2	43.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			0.0	0.0
De solidaridad	1,828.6		2,530.0	0.8	2,846.4	0.8	2,728.6	0.8	12.5%	4.3%	2,951.2	0.8
<b>Impuestos Indirectos</b>	22,096.5	7.2	24,442.1	7.4	27,238.3	7.6	27,317.4	7.6	11.4%	3.3%	29,819.7	7.7
Impuesto al valor agregado	15,015.5	4.9	16,980.4	5.1	18,949.3	5.3	19,529.1	5.5	11.6%	3.5%	21,443.9	5.5
Doméstico	6,074.6	2.0	6,653.2	2.0	7,512.9	2.1	7,425.6	2.1	12.9%	4.7%	7,760.9	2.0
Importaciones	8,940.9	2.9	10,327.2	3.1	11,436.4	3.2	12,103.5	3.4	10.7%	2.7%	13,682.9	3.5
Derechos arancelarios a la importación	2,138.8	0.7	2,367.7	0.7	2,508.2	0.7	2,774.9	0.8	5.9%	-1.8%	3,137.1	0.8
Distribución de petróleo y combustibles derivados del petróleo	2,184.2	0.7	2,178.7	0.7	2,290.3	0.6	2,178.7	0.6	5.1%	-2.5%	2,255.0	0.6
Timbres fiscales	594.8	0.2	571.6	0.2	397.0	0.1	616.5	0.2	-30.5%	-35.6%	666.8	0.2
Sobre circulación de vehículos	467.5	0.2	505.1	0.2	516.6	0.1	544.8	0.2	2.3%	-5.2%	563.9	0.1
Regalías petroleras e hidrocarburos compartibles	592.8	0.2	687.9	0.2	1,391.3	0.4	600.0	0.2	102.2%	87.5%	600.0	0.2
Sobre salidas del país	225.6	0.1	224.4	0.1	243.4	0.1	230.9	0.1	8.5%	0.6%	239.0	0.1
Sobre distribución de bebidas	435.1	0.1	477.2	0.1	478.2	0.1	514.6	0.1	0.2%	-7.1%	556.6	0.1
Consumo de tabaco y sus productos	339.9	0.1	346.7	0.1	356.4	0.1	222.4	0.1	2.8%	-4.7%	248.2	0.1
Distribución de cemento	98.7	0.0	98.7	0.0	103.5	0.0	101.5	0.0	4.9%	-2.8%	105.1	0.0
Otros	3.6	0.0	3.6	0.0	4.1	0.0	3.9	0.0	13.2%	5.0%	4.2	0.0
<b>D. No Tributarios y Transferencias</b>	2,214.2	0.7	2,625.4	0.8	3,265.4	0.9	3,016.0	0.8	24.4%	15.3%	2,846.9	0.7
Contribuciones a la Seguridad Social	921.9	0.3	1,069.1	0.3	1,046.2	0.3	1,046.2	0.3	-2.1%	-9.3%	1,131.5	0.3
Donaciones	489.7	0.2	417.5	0.1	1,095.5	0.3	846.1	0.2	162.4%	143.3%	500.0	0.1
Otros	802.7	0.3	1,138.8	0.3	1,123.7	0.3	1,123.7	0.3	-1.3%	-8.5%	1,215.4	0.3
<b>E. Ingresos de Capital</b>	11.3	0.0	27.8	0.0	26.9	0.0	26.9	0.0	-3.3%	-10.3%	29.1	0.0

**Situación Financiera de la Administración Central**  
**Ejecutado 2009 y 2010, Presupuesto Vigente y Cierre Estimado<sup>1/</sup> 2011, Proyección 2012<sup>2/</sup>**

Concepto	Ejecutado 2009		Ejecutado 2010		Presupuesto Vigente		2011		2012	
	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB
<b>F. Gastos Totales (G + I)</b>	<b>43,708.8</b>	<b>14.2</b>	<b>48,385.4</b>	<b>14.6</b>	<b>53,621.7</b>	<b>15.0</b>	<b>50,062.3</b>	<b>14.0</b>	<b>54,058.4</b>	<b>14.0</b>
<b>G. Gastos Corrientes</b>	<b>31,160.5</b>	<b>10.1</b>	<b>34,656.6</b>	<b>10.4</b>	<b>39,408.5</b>	<b>11.0</b>	<b>36,649.1</b>	<b>10.2</b>	<b>39,334.7</b>	<b>10.2</b>
Remuneraciones	11,154.1	3.6	12,528.8	3.8	12,920.3	3.6	12,420.3	3.5	13,733.4	3.5
Bienes y Servicios	5,685.9	1.8	6,261.2	1.9	8,069.2	2.3	6,009.8	1.7	6,500.1	1.7
Impuestos pagados por dependencias del Estado	11.3	0.0	11.7	0.0	41.9	0.0	41.9	0.0	45.3	0.0
Descuentos y Bonificaciones	57.8	0.0	103.5	0.0	75.7	0.0	75.7	0.0	81.9	0.0
Prestaciones a la Seguridad Social	2,776.1	0.9	2,979.2	0.9	3,716.6	1.0	3,516.6	1.0	3,803.5	1.0
H. Intereses	4,374.2	1.4	4,939.6	1.5	6,372.5	1.8	6,372.5	1.8	6,892.3	1.8
Deuda interna	2,374.7	0.8	2,761.5	0.8	3,285.3	0.9	3,285.3	0.9	3,553.3	0.9
Deuda externa	1,999.5	0.7	2,178.1	0.7	3,087.2	0.9	3,087.2	0.9	3,339.0	0.9
Préstamos	1,281.7	0.4	1,468.6	0.4	2,081.5	0.6	2,081.5	0.6	2,251.3	0.6
Eurobonos	717.8	0.2	709.5	0.2	1,005.7	0.3	1,005.7	0.3	700.0	0.2
Arrendamiento de Tierras y Terrenos	0.2	0.0	0.3	0.0	0.5	0.0	0.5	0.0	0.5	0.0
Derechos sobre Bienes Intangibles	14.5	0.0	14.3	0.0	27.1	0.0	27.1	0.0	29.3	0.0
Transferencias	7,086.2	2.3	7,818.1	2.4	8,184.8	2.3	8,184.8	2.3	8,636.2	2.2
Resto del Sector Público	4,898.5	1.6	5,398.6	1.6	6,159.3	1.7	6,159.3	1.7	6,661.8	1.7
Sector privado	2,127.1	0.7	2,373.3	0.7	1,978.0	0.6	1,978.0	0.6	1,923.0	0.5
Sector externo	60.6	0.0	46.1	0.0	47.5	0.0	47.5	0.0	51.4	0.0
<b>I. Gastos de Capital</b>	<b>12,548.3</b>	<b>4.1</b>	<b>13,728.7</b>	<b>4.1</b>	<b>14,213.2</b>	<b>4.0</b>	<b>13,413.2</b>	<b>3.7</b>	<b>14,723.7</b>	<b>3.8</b>
Inversión Real Directa	5,606.0	1.8	6,139.2	1.8	6,117.8	1.7	5,517.8	1.5	5,968.0	1.5
Inversión Financiera	0.9	0.0	0.8	0.0	36.0	0.0	36.0	0.0	38.9	0.0
Transferencias	6,941.4	2.3	7,588.6	2.3	8,059.3	2.3	7,859.3	2.2	8,716.8	2.3
Resto del Sector Público	6,453.0	2.1	6,838.8	2.1	7,498.4	2.1	7,298.4	2.0	8,110.1	2.1
Sector privado y externo	488.4	0.2	749.9	0.2	560.9	0.2	560.9	0.2	606.7	0.2
<b>Resultado en Cuenta Corriente (B - G)<sup>3/</sup></b>	<b>2,865.4</b>	<b>0.9</b>	<b>2,740.7</b>	<b>0.8</b>	<b>2,646.9</b>	<b>0.7</b>	<b>5,161.8</b>	<b>1.4</b>	<b>5,480.6</b>	<b>1.4</b>
<b>Resultado Primario (A - (F - H))<sup>3/</sup></b>	<b>-5,297.5</b>	<b>-1.7</b>	<b>-6,020.7</b>	<b>-1.8</b>	<b>-5,166.9</b>	<b>-1.4</b>	<b>-1,851.9</b>	<b>-0.5</b>	<b>-2,321.6</b>	<b>-0.6</b>
<b>Resultado Presupuestario (A - F)<sup>3/</sup></b>	<b>-9,671.7</b>	<b>-3.1</b>	<b>-10,960.3</b>	<b>-3.3</b>	<b>-11,539.4</b>	<b>-3.2</b>	<b>-8,224.4</b>	<b>-2.3</b>	<b>-9,214.0</b>	<b>-2.4</b>
<b>Financiamiento Total (a + b)</b>	<b>9,671.7</b>	<b>3.1</b>	<b>10,960.3</b>	<b>3.3</b>	<b>11,539.4</b>	<b>3.2</b>	<b>8,224.4</b>	<b>2.3</b>	<b>9,214.0</b>	<b>2.4</b>
<b>a. Financiamiento Externo Neto</b>	<b>4,117.3</b>	<b>1.3</b>	<b>5,109.7</b>	<b>1.5</b>	<b>4,145.6</b>	<b>1.2</b>	<b>830.6</b>	<b>0.2</b>	<b>2,500.0</b>	<b>0.6</b>
Préstamos (c - d)	4,117.3	1.3	5,109.7	1.5	4,145.6	1.2	830.6	0.2	2,500.0	0.6
c. Desembolsos	6,272.8	2.0	7,160.5	2.2	6,526.8	1.8	3,211.8	0.9	5,000.0	1.3
d. Amortizaciones	2,155.4	0.7	2,050.8	0.6	2,381.2	0.7	2,381.2	0.7	2,500.0	0.6
<b>b. Financiamiento Interno Neto (e + h)</b>	<b>5,554.4</b>	<b>1.8</b>	<b>5,850.6</b>	<b>1.8</b>	<b>7,393.8</b>	<b>2.1</b>	<b>7,393.8</b>	<b>2.1</b>	<b>6,714.0</b>	<b>1.7</b>
e. Colocación neta de bonos (f - g)	4,388.4	1.4	6,170.9	1.9	5,681.0	1.6	5,681.0	1.6	6,500.0	1.7
f. Negociación total de bonos	5,171.8	1.7	7,889.9	2.4	6,984.7	2.0	6,984.7	2.0	8,000.0	2.1
g. Recolocaciones (revolvenencia) de bonos	783.5	0.3	1,718.9	0.5	1,303.7	0.4	1,303.7	0.4	1,500.0	0.4
h. Variación de Cajas <sup>4/</sup>	1,166.0	0.4	-320.4	-0.1	1,712.9	0.5	1,712.9	0.5	214.0	0.1
<b>Techo presupuestario (A + e + b = F + d)</b>	<b>45,864.3</b>	<b>14.9</b>	<b>50,436.2</b>	<b>15.2</b>	<b>56,002.9</b>	<b>15.6</b>	<b>52,443.5</b>	<b>14.7</b>	<b>56,558.4</b>	<b>14.6</b>
<b>Variaciones relativas / 2010</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Cierre estimado</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Cierre estimado</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Cierre estimado</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Cierre estimado</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Cierre estimado</b>
	10.8%	2.8%	13.7%	5.4%	10.8%	2.8%	10.8%	2.8%	10.8%	2.8%

## Notas

### 1/ Supuestos sobre las fuentes de financiamiento:

- Ingresos tributarios: carga tributaria de 10.8%, según lo presupuestado:
  - El Congreso de la República no aprueba la Ley Antievasión II, la restitución de la equiparación del impuesto al consumo de tabaco y sus productos entre el cigarrillo importado y de producción nacional.
  - Recaudación de regalías e hidrocarburos compartibles por debajo de lo esperado.
  - Amnistía fiscal produce recaudación adicional por Q 250 millones en el impuesto sobre la renta y Q250 millones en el impuesto al valor agregado.
  - Aceleración en el crecimiento interanual del valor de las importaciones y el crecimiento económico.
- Donaciones corrientes por debajo de lo presupuestado. Se supone que se ejecutarán Q 500 millones de los Q 1,123.7 millones. Se considera la ampliación presupuestaria preaprobada por el Congreso y aplicada mediante el Acuerdo Gubernativo No. 113-2011.
- El Congreso de la República decide no aprobar o aprueba demasiado tarde 10 préstamos externos. Los desembolsos de préstamos caen del Q 6,526.8 millones presupuestado, a Q 3,211.8 millones.
- El saldo de caja refleja la ampliación presupuestaria financiada con el saldo de bonos de reconstrucción colocados y no ejecutados e 2010, preaprobada por el Acuerdo Gubernativo de Presupuesto 1-2011.
- Ingresos tributarios: carga tributaria de 10.8%, según lo presupuestado.

### Supuestos sobre el gasto:

- Aunque los ingresos totales registrarán un nivel similar al presupuestado, el financiamiento del déficit sufre una contracción severa de Q 3,315 millones (0.9% del PIB), debido a la no aprobación o aprobación tardía por parte del Congreso de la República de 10 préstamos externos.
- Debido a la contracción severa en el financiamiento externo, el Gobierno aplica ajustes severos en los siguientes rubros de gasto:
  - Remuneraciones, especialmente rescinde contratos por servicios técnicos o profesionales en los renglones presupuestarios 029 o 181.
  - Bienes y servicios, como una de las principales variables de ajuste, restringiendo o subejecutando adquisición de insumos.
  - Subejecución en las prestaciones a la seguridad social
  - Transferencias de capital al resto del sector público, recorte en los aportes a otras entidades.
  - Contracción severa en la inversión real directa, la segunda principal variable de ajuste.
  - Disponibilidad de recursos de caja extremadamente reducida (alrededor de Q 200 millones)

### 2/ Supuestos sobre las fuentes de financiamiento:

- Ingresos tributarios: sin aprobación de medidas tributarias la carga tributaria se estanca en 10.8%.
  - El Congreso de la República no aprueba la Ley Antievasión II, la restitución de la equiparación del impuesto al consumo de tabaco y sus productos entre el cigarrillo importado y de producción nacional.
  - La recaudación adicional que la amnistía fiscal produjo en 2011 no se replica en 2012.
  - Aceleración en el crecimiento interanual del valor de las importaciones y el crecimiento económico.

Objetivo de política en el gasto: por lo menos sostener el nivel severamente restringido de 2011 logrado ante la no aprobación de 10 préstamos externos.

### Requerimientos de financiamiento del déficit fiscal

- Gestión urgente de préstamos externos que garanticen desembolsos en 2012 de por lo menos Q 5,000 millones
- Emisión y colocación de bonos del tesoro en 2012 de por lo menos Q 8,000 millones
- Ingresos tributarios: sin aprobación de medidas tributarias la carga tributaria se estanca en 10.8%.

### 3/ Positivo: superávit; negativo: déficit.

4/ Positivo: uso de recursos de caja, es decir, reducción de los depósitos del Gobierno en el Banco de Guatemala; negativo: incremento de recursos de caja, es decir, incremento en los depósitos del Gobierno en el Banco de Guatemala.

**Memorando: supuestos macroeconómicos**

	2009	2010	2011		2012
			Presupuesto Vigente	Cierre Estimado	Proyectado
PIB a precios Corrientes	307,526.0	331,900.0	357,958.5	357,958.5	387,159.0
Tasa crecimiento PIB real			2.9%	2.9%	3.5%
Tasa crecimiento PIB nominal			7.9%	7.9%	8.2%
Crecimiento importaciones			10.7%	17.2%	11.6%
Depreciación nominal del tipo de cambio			0.0%	0.0%	1.3%

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