

Guatemala: condicionantes financieros para la transición política 2011 - 2012

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



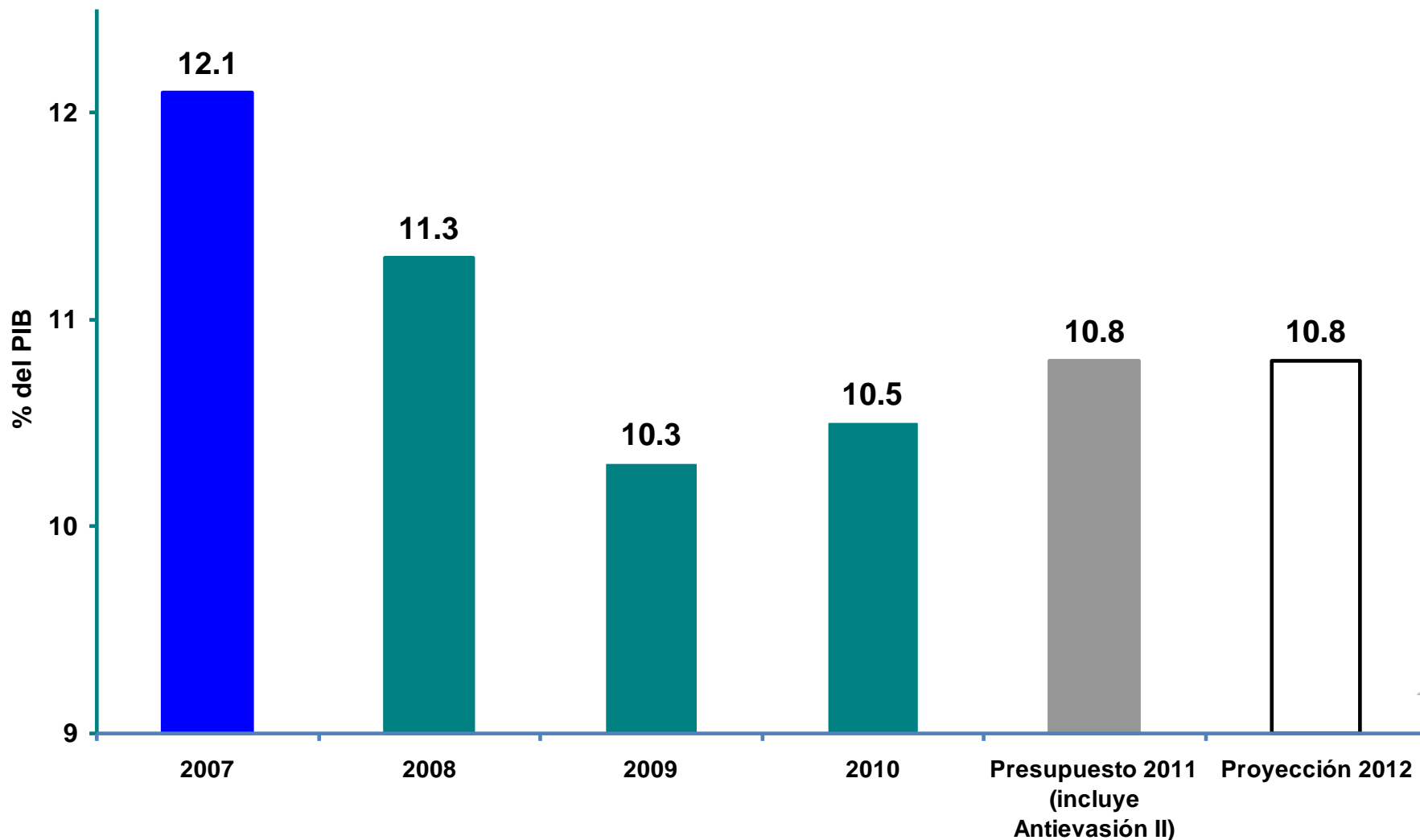
Contenido

1. El desplome de la carga tributaria y su recuperación lenta e insuficiente
2. Deuda pública: el problema de la no aprobación de los préstamos externos
3. Sin reforma ni préstamos dificultades en el gasto en 2011 y 2012
4. Conclusiones y recomendaciones

1. El desplome de la carga tributaria y su recuperación lenta e insuficiente

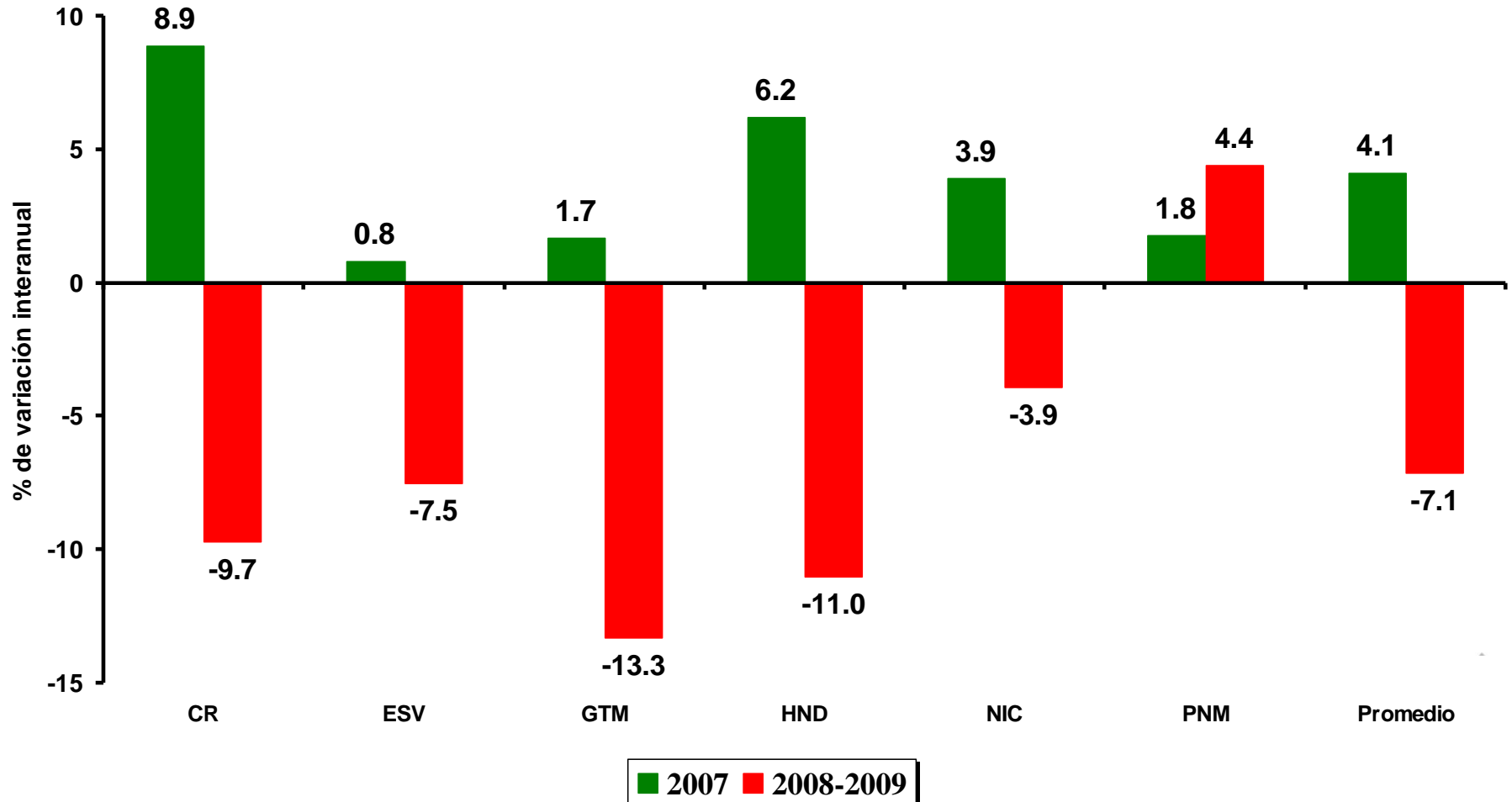
¿Qué tan fuerte fue el efecto de la crisis sobre las finanzas públicas guatemaltecas?

Carga Tributaria Neta 2007 - 2012



El desplome de la carga tributaria no ocurrió sólo en Guatemala

Tasas de crecimiento de la carga tributaria en 2007 y en el periodo de la crisis 2008-2009



Brecha en los ingresos tributarios presupuestados en 2011

- Q 1,000 millones por Ley de Antievasión II
 - Iniciativa de ley No. 4317
 - Con dictamen favorable
 - Pero excluye toda la sección de combate al contrabando
 - Sigue sin ser aprobada: mientras más se demore su aprobación, menos ingresos se percibirán.
- Q 800 millones por sobrestimación del MEM en regalías
- Q 134 millones por fallo de la CC en contra del impuesto al consumo de tabaco y sus productos
- **Brecha total: Q 1,934 millones**
 - **La carga tributaria sería 10.3%, no 10.8%**

Pero será cubierta con amnistía fiscal y recuperación económica

- La SAT estima que la amnistía fiscal producirá alrededor de Q 500 millones adicionales
 - Con graves consecuencias en términos de equidad y justicia
- La recuperación económica logrará cerrar la brecha:
 - Mayor dinamismo en el valor de las importaciones
 - Incremento importante en la recaudación aduanera: IVA Importaciones y DAI (los que causaron el desplome)
 - Pero también reflejo del problema de la inflación
 - Aceleración en el crecimiento del PIB también ayudará
- En total, se estima que la carga tributaria alcanzará la estimación presupuestaria de 10.8%

Sin embargo, sin reforma la carga tributaria no pasará de tapar “el agujero fiscal”

- 2011: la amnistía fiscal logrará cerrar la brecha tributaria
 - Alcanzando la estimación presupuestaria de 10.8%
 - Sin embargo, sin reforma ni antievasión II no habrá recaudación adicional en 2011
- 2012: sin reforma ni antievasión II la carga tributaria proyectada es igual a la de 2011 (10.8%):
 - Pese a la recuperación económica moderada
 - Estancamiento de la carga tributaria, por casi tercer año consecutivo
 - Limitando severamente el espacio de maniobra para el nuevo gobierno
 - En parte porque la recaudación adicional por la amnistía fiscal de 2011 no se replicará en 2012

2. Deuda pública: el problema de la no aprobación de los préstamos externos

Brecha significativa en el financiamiento externo incluido en el presupuesto de 2011

- El Congreso aprobó en el presupuesto de 2011 desembolsos de préstamos externos por Q 6,526.8 millones (1.8% del PIB), destinados a:
 - Apoyo presupuestario
 - Pago de deuda (o pago de nómina salarial)
 - Inversión pública
- De este total, Q 3,350 millones (0.9% del PIB, el 50.8% de los desembolsos presupuestados) corresponden a 10 préstamos aún no aprobados por el Congreso
 - Todos aprobados por los organismos de crédito (gestión avanzada)
 - Destinados a financiar:
 - Nómina salarial (10%)
 - Servicio de la deuda pública (55%)
 - Inversión (25%)
 - Otros gastos corrientes, principalmente bienes y servicios (10%)

El problema de la no aprobación se agrava conforme pasa el tiempo

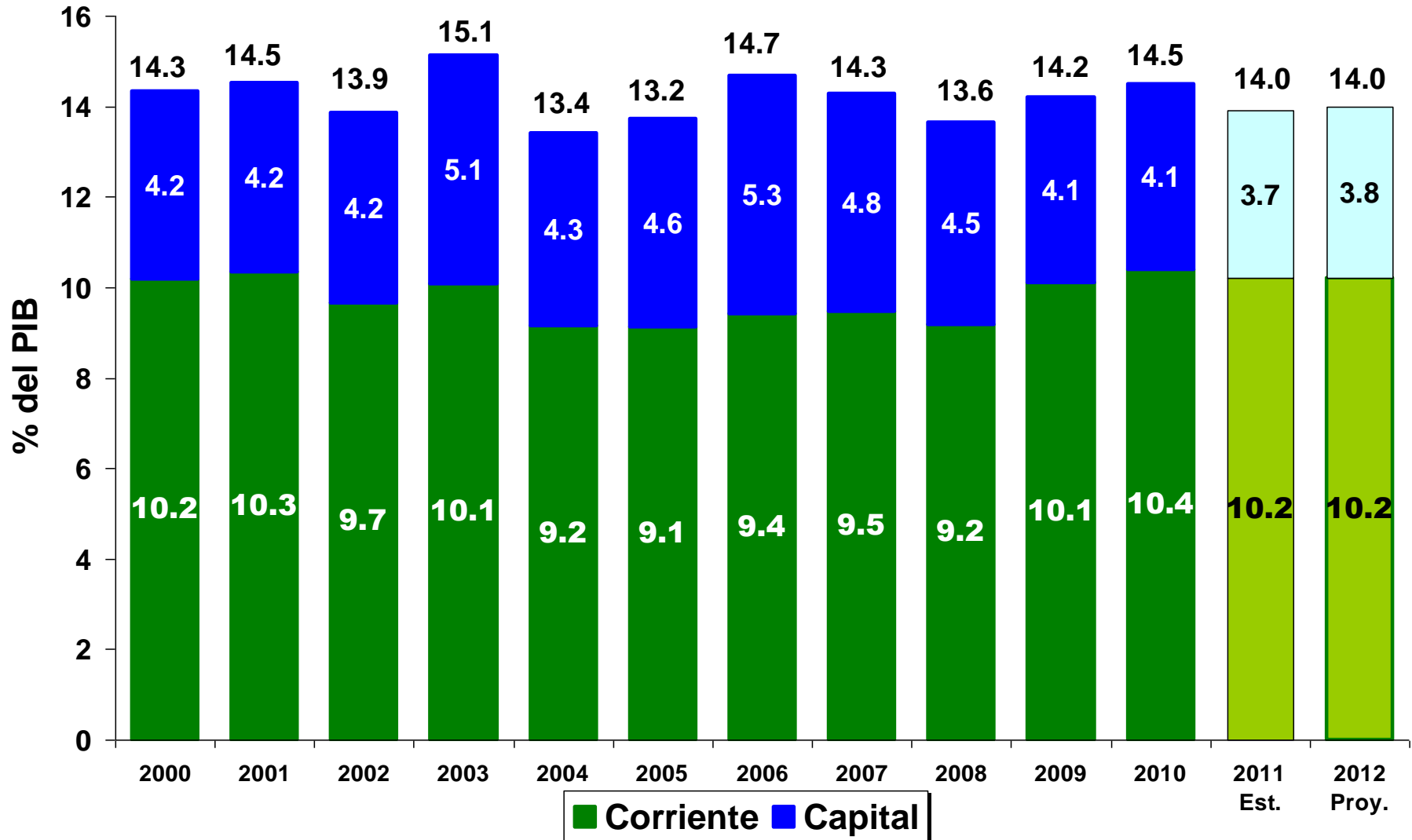
- La fecha límite para firmar contrato para 1 de esos 10 préstamos fue el 19 de mayo:
 - El préstamo 7783-GT con el Banco Mundial para el Programa Expandiendo Oportunidades para Grupos Vulnerables
 - US\$ 6.1 millones presupuestados para 2011
 - US\$ 108.4 millones para financiar gasto de 2012 en adelante (¡El nuevo gobierno!)
 - El Banco Mundial ya lo desobligó (canceló)
- Otros préstamos ya vencieron o están por vencer
 - 2338/BL-GU Programa mejoramiento de acceso y calidad de los servicios salud fase I, con el BID, venció el 8 de junio
 - US\$ 3.5 millones presupuestados para 2011
 - US\$ 31.5 millones para financiar gasto de 2012 en adelante (¡El nuevo gobierno!)
 - 2049 Programa de Apoyo Presupuestario para Educación y Salud, con BCIE, vence el 25 de agosto
 - US\$ 115 millones presupuestados para 2011
 - US\$ 265 millones para financiar gasto de 2012 en adelante (¡El nuevo gobierno!)
- El 46% del monto de los 10 préstamos pendientes de aprobación financiaba el presupuesto de 2011, el 54% restante es financiamiento para el nuevo gobierno

Sin reforma fiscal, el nuevo gobierno no podrá reducir el ritmo de endeudamiento público

- Sin reforma fiscal ni antievasión 2, y con un estancamiento de la carga tributaria, el nuevo gobierno se verá obligado a contratar altos niveles de deuda pública:
 - Aprobación del Congreso de la República de préstamos externos que aseguren desembolsos en 2012 de por lo menos Q 5,000 millones
 - Que al descontarle amortizaciones por Q 2,500 millones, se traducirían en un financiamiento externo neto de Q 2,500 millones (0.6% del PIB)
 - Aprobación del Congreso de la República para emitir y colocar en 2012 bonos del Tesoro por un monto de por lo menos Q 6,500 millones
 - Las colocaciones brutas (captura de liquidez en la economía), tendrían que ser de Q 8,000 millones, para luego descontar las recolocaciones (revolvencia) por Q 1,500 millones
- Luego del año electoral y al inicio de 2012, los recursos de caja no serán una fuente de financiamiento viable para el nuevo gobierno
- Aun con este esquema de endeudamiento alto, el estancamiento de la carga tributaria obligaría al nuevo gobierno a restringir severamente el gasto público

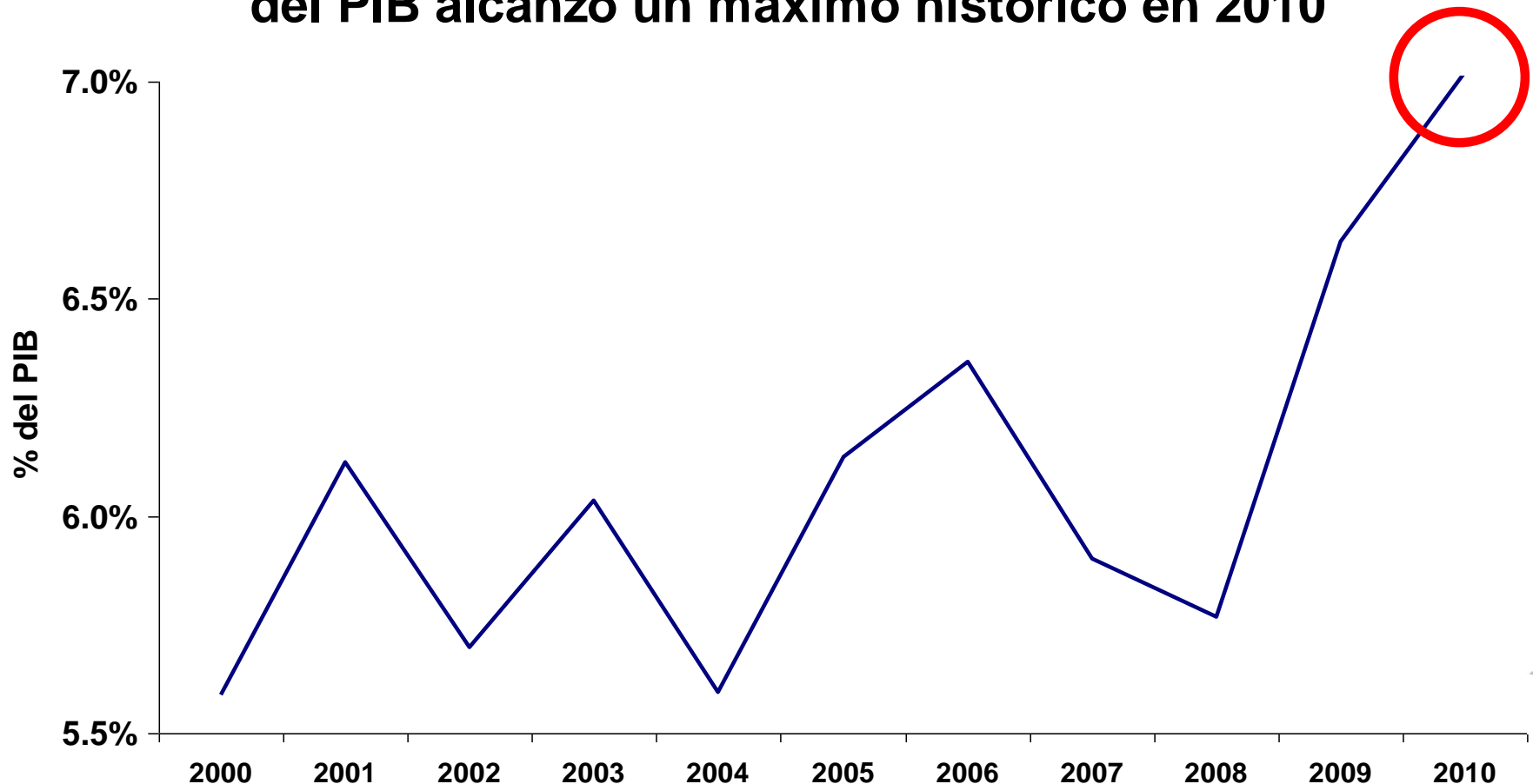
3. Sin reforma ni préstamos dificultades en el gasto en 2011 y 2012

Sin reforma ni préstamos, riesgo de contracción del gasto como % del PIB en 2011 y 2012



Política fiscal moderadamente contracíclica: prioridad sobre el gasto social ¿Sostenible?

El Gasto Social Según los Acuerdos de Paz como %
del PIB alcanzó un máximo histórico en 2010



Sin préstamos externos, riesgos de recortes de gasto en 2011

- El presupuesto vigente de 2011 para el gasto corriente equivale al 11% del PIB.
 - Crecimiento debido en parte al cambio en el clasificador:
 - Gastos de mantenimiento (especialmente vial), por alrededor de Q 1,000 millones (0.3% del PIB)
 - Antes de 2011 se registraba como gasto de capital, ahora como corriente
- Sin préstamos externos:
 - El gasto corriente podría sufrir un recorte, ejecutándose sólo el 93%
 - Recortes podrían aplicarse en bienes y servicios, prestaciones a la seguridad social y remuneraciones (!!!)
 - El gasto de capital también podría sufrir recorte, ejecutándose sólo el 90%
 - Recortes en inversión real directa y transferencias de capital
- Sin embargo, la nómina salarial persiste parcialmente desfinanciada
 - Sin incluir compromisos laborales en negociación (magisterio)

La solicitud para ampliar el presupuesto 2011: nueva versión

- Según dictamen favorable a la iniciativa 4372, por Q 2,666.7 millones
- Propósito:
 - Cubrir brechas en los presupuestos de algunas entidades del Estado (Q 639.5 millones, 23.9%):
 - MINREX, MSPAS, MAGA (Fondo de Tierras), MCD, MEM, CONRED, OJ, MP, IDPP y PGN.
 - Adulto mayor (MINTRAB) (Q 94.6 millones, 3.5%)
 - Magisterio nacional (Q 258.4 millones, 9.7%).
 - “Deuda flotante” (Q 739.2 millones, 27.7%)
 - Subsidio al transporte urbano de pasajeros de la ciudad capital (Q 260 millones 9.7%)
 - Jubilados de GUATEL por Q 15 millones (0.6%)
 - Jubilaciones de las Clases Pasivas del Estado (Q 160 millones, 6.0%)
 - Consejos de desarrollo (Q 500 millones, 18.7%)
- Pero el problema más grave es que la fuente de financiamiento es tributarios:
 - Adicionales a los Q 38,789.9 millones presupuestados
- Además preocupación por:
 - Supresión de normas de transparencia: CDP e inspección física de obras
 - Costo de los “candados presupuestarios”

Sin reforma el gasto del nuevo gobierno en 2012 será muy limitado

- Sin reforma las fuentes de financiamiento disponibles para el nuevo gobierno en 2012 serían:
 - Carga tributaria estancada en 10.8%
 - Ingresos no tributarios usuales en 0.7% del PIB
 - Endeudamiento público de 2.4% del PIB
 - 0.6% del PIB de financiamiento externo neto (desembolsos de préstamos menos amortizaciones)
 - 1.7% del PIB en bonos del Tesoro
 - 0.1% de recursos de caja
- Con estas fuentes de financiamiento (las únicas identificadas hasta ahora), el nivel máximo de gasto público para el nuevo gobierno sería igual al de 2011 (14% del PIB), incluyendo:
 - Recortes en gasto corriente: bienes y servicios, prestaciones a la seguridad social y remuneraciones
 - Recortes en gasto de capital: inversión real directa y transferencias de capital
- Este nivel de gasto no permitiría la ejecución de programas nuevos o el cumplimiento de un programa de gobierno ambicioso.

4. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- El desplome de la carga tributaria se debió a la crisis mundial y no afectó sólo a Guatemala
- El presupuesto 2011 tiene una brecha de Q 1,934 millones por la no aprobación de antievasión II, sobreestimación en regalías y el fallo de la CC contra el impuesto al tabaco
 - Pero será compensada con la amnistía fiscal (con costos en justicia), y la recuperación económica
 - La carga tributaria en 2011 alcanzará la estimación presupuestaria de 10.8%
- Sin embargo, sin reforma, la carga se estancará, proyectándose para 2012 en 10.8%
- La no aprobación de préstamos externos abrió otra brecha de financiamiento en 2011
 - Si no se aprueban, el riesgo de recortes en el gasto es real y serio
 - Algunos de los préstamos ya vencieron y han sido cancelados por los organismos de crédito
- La no aprobación de los préstamos externos afectará también el gasto en 2012
- Sin reforma fiscal, el nuevo gobierno no podrá reducir el ritmo de endeudamiento público

Recomendaciones

- Aprobación inmediata por parte del Congreso de la República de:
 - Ley antievasión II
 - Préstamos externos
 - Modificaciones a la Ley de Tabaco y sus Productos para restituir la recaudación perdida
- Reforma fiscal integral que incluye tributación, gasto y transparencia
 - Basada en la propuesta del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal
- No aprobar la ampliación presupuestaria tal como fue dictaminada por el Congreso
 - Prioridades de gasto muy cuestionables en año electoral
 - Financiamiento con ingresos tributarios que no se prevé realista poder recaudar
 - Propone suprimir normas de transparencia de la ejecución presupuestaria

¡Muchas gracias!
www.icefi.org