

**DESFINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS
Y EGRESOS DEL ESTADO DE GUATEMALA 2011 Y LAS
CONSECUENCIAS DEL INCREMENTO DE LA DEUDA
PÚBLICA¹**

El pasado 30 de noviembre de 2010 en horas de la noche, fue aprobado por el Congreso de la República de Guatemala el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2011. Dicho presupuesto asciende a la cantidad de **CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS NOVENTA MILLONES DE QUETZALES (Q 54,390.0 millones)**, un incremento de 6.02 por ciento con respecto al presupuesto vigente en el 2010 (Q.51,303.2 millones).

El presupuesto de ingresos y egresos del Estado además de tomar en cuenta para su elaboración los objetivos de los Acuerdos de Paz, los del Pacto Fiscal, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como los planes y programas de Gobierno, así como las situaciones coyunturales que podrían

¹ Elaborado por Andrey Maelí Cisneros Flores, Auxiliar de Investigación en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-.

afectar su ejecución², se basa en las proyecciones del desempeño macroeconómico, tomando en cuenta las estimaciones elaboradas por el Banco de Guatemala, específicamente las relacionadas con el comportamiento de los principales indicadores como el Producto Interno Bruto -PIB-, la tasa de inflación y el tipo de cambio, por la incidencia que podrían tener en la dinámica de las variables fiscales. Asimismo, se toman en cuenta las proyecciones de crecimiento económico oficiales, elaboradas por organismos internacionales. Tomando en cuenta que estas proyecciones se realizan en un contexto económico diferente al momento de la ejecución presupuestaria. A modo de ejemplo, al inicio del ejercicio fiscal 2009 estimaron un crecimiento del PIB de 4.6 por ciento, superior al establecido en la última revisión que fue entre 0.4 y 1.2 y que al cierre del año se situó en 0.6 por ciento, afectando los montos programados inicialmente en este presupuesto.

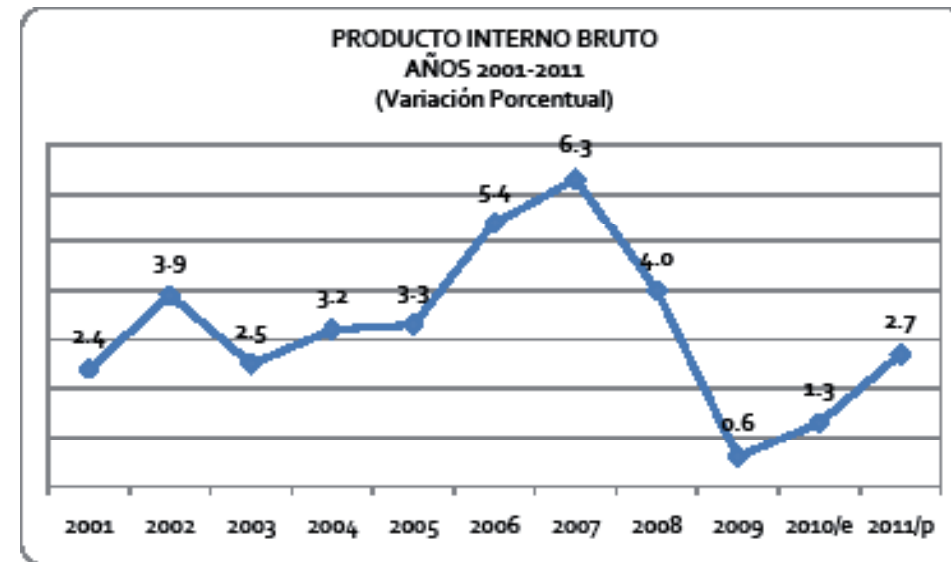
Para el 2010 se proyectó un crecimiento económico de entre 1.3 y 2.1 por ciento, cifra menor a la proyectada a inicios de 2009, no obstante el gobierno no aprobó el presupuesto programado para el 2010, que era 3.7 por ciento menor en relación al anterior, quedando el mismo presupuesto de 2009, provocando un presupuesto desfinanciado. En cuanto al año 2011 se proyectó un crecimiento del PIB de 2.7%³, pero al mismo tiempo un incremento del 6 por ciento en el proyecto de presupuesto, con respecto a 2010.

² En cuanto a los Acuerdos de Paz, en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se establece que la política fiscal es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social que es esencial en la búsqueda del bien común. Por lo tanto la política presupuestaria debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico con estabilidad. Entre los Objetivos del Milenio está el primero y más importante “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, así como el segundo objetivo “Lograr la Enseñanza Primaria Universal”. Con respecto a esto, el Gobierno de Guatemala reconoció la necesidad de comprometerse a hacer lo debido para cumplir con dichos objetivos, siendo éstos esenciales para el desarrollo social del país.

³ Banco de Guatemala -BANGUAT-.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de la economía guatemalteca.

GRÁFICA I



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala -BANGUAT-.

e/ Cifra estimada.

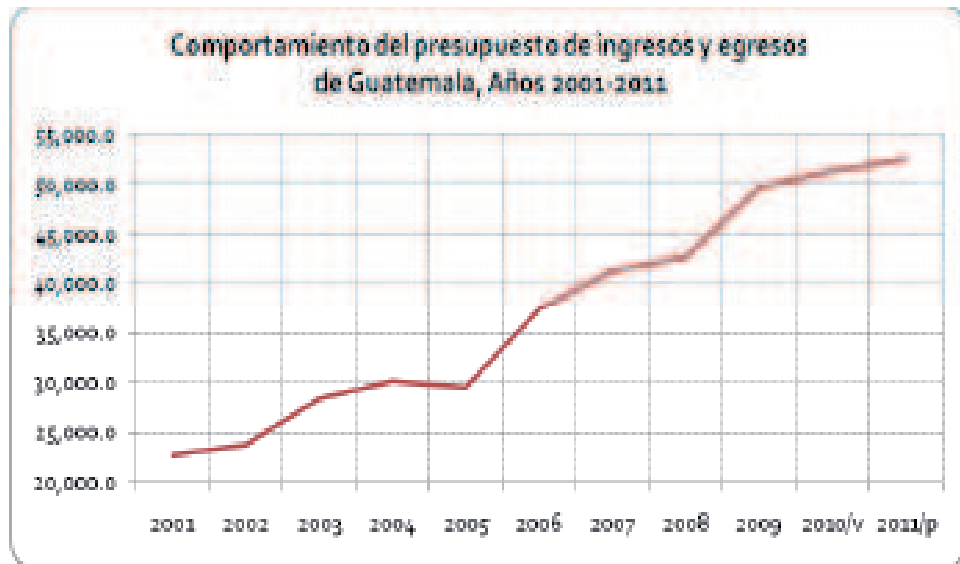
p/ Cifra proyectada.

Según la gráfica anterior, la tasa promedio de crecimiento del PIB entre los años 2001 al 2005 fue de 3.06, es en el 2006 y el 2007 donde se eleva, mostrando las tasas más significativas con 5.4 y 6.3 respectivamente. A partir del 2008 el crecimiento del PIB cae a 4.0, resultado que obedece a la disminución de la inversión y la desaceleración del consumo privado, debido a la crisis financiera

y económica iniciada en los Estados Unidos, tomando en cuenta que este país es uno de los principales socios comerciales para Guatemala, tanto en las importaciones como en las exportaciones. En el 2009 empieza a levantarse la economía aunque no lo suficiente, para mantener la estabilidad del país

A pesar que la economía del país no ha crecido lo suficiente, en la siguiente gráfica se observa cómo año con año, el gobierno ha incrementado las cifras programadas del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, esto debido a un mayor gasto público.

GRÁFICA 2



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-.
v/ vigente.
p/ proyectado.

Por lo anterior, se debe resaltar que en un país como Guatemala en donde existe un sinnúmero de necesidades insatisfechas no se puede hablar de que se gasta más de lo debido; el problema es que existe un elevado nivel de corrupción que no permite la optimización de los recursos financieros, provocando el desfinanciamiento del presupuesto de ingresos y egresos del país, manteniendo un déficit fiscal insostenible y acelerando el nivel de la deuda pública.

Destino del gasto⁴.

El Ministerio de Educación experimentará un incremento de Q.1.017 millones, con lo que su presupuesto para 2011 sería de Q.9.1 millones, que entre otras cosas, servirán para contratar más maestros e incluye el programa Mi Familia Progresiva -Mifapro-, con una asignación de Q.1.026 millones.

Otros ministerios que tendrán incremento son: Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa, Economía, Energía y Minas, Agricultura y Ambiente. El presupuesto del Ministerio de Salud será de Q.3.5 millones, lo que representa una reducción de Q.222 millones.

PRESUPUESTO DE EGRESOS POR GASTO DE FUNCIONAMIENTO, INVERSION Y DEUDA PÚBLICA (Año 2011)

CONCEPTO	PRESUPUESTO ASIGNADO
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	32,655,020,899
INVERSIÓN	11,947,245,771
DEUDA PÚBLICA	8,357,329,904
TOTAL	52,959,596,574

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-.

⁴ Ministerio de finanzas públicas -MINFIN- y El periódico.

Para gastos de funcionamiento el Gobierno destinará Q.32.6 millones y para inversión Q.11.9 millones, una reducción ante los Q.15.1 millones del año 2010. Además, se incluye Q 400 millones para el Tribunal Supremo Electoral para financiar el proceso de elecciones que se realizarán en 2011 y otros Q 200 millones para el resarcimiento de las familias afectadas por la masacre de Río Negro.

Entorno macroeconómico de Guatemala.

Para la Comisión Económica para América Latina -CEPAL- entidad de las Naciones Unidas, las perspectivas económicas y comerciales de Guatemala para el año 2011 se ven mejor, pero no serán suficientes para que el país avance en asuntos pendientes. Además de la preocupación en el manejo del déficit público del Gobierno, que en este año cerraría en 3,4 por ciento, la carga tributaria se considera que estará abajo del 10 por ciento. Esto “limita mucho la posibilidad de mejorar el gasto social y la inversión pública, y por eso es muy importante retomar las discusiones de temas principales, entre éstos el de la ley de alianzas público-privadas; si se logra que ésta pase en el Congreso, podría haber espacio para recuperar, en parte, la caída en inversión del país”.

Por otro lado, la crisis económica y financiera actual ha puesto en evidencia la debilidad fiscal de Guatemala, su estructura tributaria está basada, principalmente, en impuestos indirectos (impuestos al consumo) lo que ha dado como resultado una caída acelerada de la recaudación tributaria. Por consiguiente, esto ha obligado al gobierno a plantear una reforma fiscal, por lo que el 23 de noviembre de 2009, el Organismo Ejecutivo presentó al Congreso de la República la iniciativa de ley que dispone aprobar disposiciones de apoyo financiero a Gobiernos municipales, educación, salud, desarrollo rural y seguridad ciudadana. En dicha iniciativa de ley,

básicamente se habla de una reforma tributaria que se dirigirá al Sector Empresarial y Sector Profesional del país, con el lema de que el que tiene más, que pague más.⁵ No obstante más que ampliar la base tributaria y definir en qué se va invertir, es necesario mejorar los controles para el cobro de impuestos, ya que las mayores debilidades en el sistema están en el cobro de impuestos directos.

Ante la imposibilidad de una reforma fiscal el desfinanciamiento del Presupuesto provocará serios problemas durante los últimos meses de este año, por lo que nuevamente se plantea la necesidad de una mayor captación de recursos financieros, para evitar la agudización de problemas socioeconómicos como la amenaza del impago de salarios a trabajadores del Estado y el incumplimiento de varios compromisos del Gobierno con diferentes sectores.

Es evidente que el presupuesto del ejercicio fiscal 2011 está desfinanciado así como sucedió con el del año 2010, y, para poderlo financiar, es necesario un aumento moderado de los impuestos pero sobre todo trabajar en el combate efectivo de la evasión, elusión y el contrabando, ya que según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE-, Guatemala figura entre los países considerados como “paraísos fiscales”.⁶

La reducción de los ingresos tributarios es una manifestación de la evasión fiscal, ante lo cual los gobiernos tienden a elevar la carga tributaria o crear nuevos gravámenes como medida de

⁵ Comisión de Finanzas del Congreso de la República.

⁶ Una de las principales causas de la evasión es la ausencia de una verdadera conciencia tributaria individual y colectiva, motivada por la imagen que la población tiene del Estado y la percepción frente a la imparcialidad en sus gastos e inversiones, al no tener conocimiento de los planes y programas de gobierno, así como de las políticas de redistribución del ingreso. Por tal razón hay quienes consideran que no deben contribuir a los fondos públicos, porque sus aportes no generan obras y porque nadie les asegura que no despilfarren lo que aportan al Estado.

ajuste del déficit fiscal, siendo la reforma fiscal un ejemplo claro. No se trata de crear más impuestos porque hay suficientes o de incrementarlos, sino de mejorar la recaudación fiscal, además de combatir el contrabando.⁷

FUENTES DE DE FINANCIAMIENTO.

De acuerdo con los cuadros globales del planteamiento de presupuesto 2011, el 71.8 por ciento de este será financiado por ingresos tributarios, 5.8 por ciento, por los ingresos no tributarios y donaciones, 12.1 por ciento, por desembolsos de préstamos externos, 10.2 por ciento, por la colocación de Bonos del Tesoro y el porcentaje restante por ingresos de capital y saldos de caja.⁸

- **Ingresos Tributarios.**

Se estima que los ingresos tributarios sumarán Q.38,017.6 millones (1.1 por ciento por debajo del monto vigente del presente ejercicio fiscal), de los cuales serían recaudados Q.18,449.3 millones por concepto de Impuesto al Valor Agregado -IVA-, Q.8,195.3 millones por Impuesto sobre la Renta -ISR- y Q.2,846.4 millones por Impuesto de Solidaridad -ISO-. Otros Q.2,508.2 millones provendrán de derechos arancelarios a la importación, Q.2,290.3 millones por distribución de petróleo y derivados y Q.3,728.1 millones por otros impuestos, principalmente indirectos. Ese monto incluye un esfuerzo fiscal de Q.1,000.0 millones provenientes de la aplicación de la Ley Antievasión II por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-.⁹

⁷ De acuerdo a la información oficial de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, el Estado dejó de percibir por contrabando y defraudación aduanera durante el año 2009 más de Q.6,000 millones, superando el año 2008 con Q.2,000 millones.

⁸ Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-.

⁹ Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- y Superintendencia de Administración tributaria -SAT-.

- **Ingresos no Tributarios y Transferencias.**

Los ingresos no tributario y transferencias, por su parte, alcanzarían en 2011 un monto de Q.3,050.6 millones, entre los que sobresalen las contribuciones a la seguridad y previsión social por Q.1,046.2 millones y las donaciones corrientes por Q.1,122.1 millones. Los desembolsos de préstamos ascenderían a Q.6,383.8 millones, mientras la colocación de Bonos del Tesoro sería de Q.5,385.0 millones, y las variaciones de caja, de Q.100.9 millones, correspondientes a saldos de ingresos propios de diferentes instituciones.

- **Deuda Pública.**

Según el Ministerio de Finanzas Públicas, como fuente financiera, la deuda pública para el ejercicio fiscal 2011 podría aumentar en Q.11,769 millones, para este año, el 46 por ciento de la deuda prevista será financiada con la colocación de bonos del tesoro, otro 29 por ciento, con préstamos nuevos para apoyo presupuestario y el restante 25 por ciento son créditos anteriores, que tienen sus desembolsos en el 2011.

La necesidad de obtener más recursos financieros se debe no sólo a las inversiones para el desarrollo social, sino que existe una sobreacumulación de capital en los grandes bancos del imperio que no hallan que hacer con tanto capital-dinero que fomentan las burbujas en la economía especulativa y, a la vez, presionan a los Estados para endeudarse y hacer que circule el ciclo del capital-dinero. En el caso de Guatemala, existe un problema estructural que consiste en que el Estado tiene que endeudarse para pagar deuda, lo cual es peligroso puesto que se puede llegar a un punto crítico en el cual esto no va a poderse sostener. La siguiente gráfica presenta la evolución en la asignación presupuestaria de la deuda pública de cada año.

GRÁFICA 3

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-.

e/ Estimada.

p/ Proyectada.

Según el Banco de Guatemala, al 30 de noviembre de 2010 la deuda pública interna de Guatemala se situó en Q.35,098.2 millones, en tanto que al 31 de diciembre de 2007, se situaba en Q.24,191 millones, o sea que en casi tres años aumentó Q.10,907.2 millones, es decir, un 45.8 por ciento. Asimismo la deuda pública externa al 30 de noviembre de 2010, se situó en US\$.5,445.4 millones, en tanto que, al 31 de diciembre de 2007 se situaba en US\$.4,226.0 millones. Es decir un aumento de US\$ 1,219.4 millones, 28.9 por ciento en casi tres años. La deuda pública de Guatemala poco a poco se ha ido convirtiendo en una pesada carga para la población.

Es común que todos los países se endeuden pero en una forma prudente, razonable y justificada cuando su fin es la inversión en proyectos de desarrollo social y no para financiar amortizaciones de deuda e intereses. Tomando en cuenta que aproximadamente el 90 por ciento del presupuesto de ingresos ya está comprometido, quedando únicamente un margen del 10 por ciento para inversión social.¹⁰

EFFECTOS DE LA DEUDA PÚBLICA.

La deuda pública va aumentando a un ritmo peligroso, pudiendo llegar a niveles críticos en un periodo no muy largo. Aunque el Banco de Guatemala asegura que aún no se alcanza un nivel de deuda crítica,¹¹ la economía de Guatemala no está creciendo lo suficiente como para contratar más deuda, manteniendo un déficit a un nivel insostenible, con efectos devastadores, ya que son más notables en los países como Guatemala que viven en el tercer mundo.

Desde el punto de vista financiero, el fuerte endeudamiento implica un alto riesgo para la comunidad internacional a la hora de invertir en un país, excluyendo de la inversión privada a muchos países y millones de personas, justificando que no reúnen las condiciones aptas que demandan los inversionistas. De esta forma, los países pobres están prácticamente descartados de los mercados financieros internacionales. El PNUD estima que en la década de 1980 los tipos de interés para los países pobres fueron cuatro veces más altos que para los países ricos, debido a su menor grado de solvencia y a las previsiones de una depreciación de la moneda nacional. Los países muy endeudados sufren enormes presiones para obtener divisas destinadas a pagar el servicio de su deuda y

¹⁰ Ver pág. 4, destino del gasto.

¹¹ Según entidades internacionales, el nivel crítico es del 40 por ciento, se estima que al cierre del 2010 el saldo de la deuda represente el 24.9 por ciento.

comprar productos esenciales de importación.¹² Las Instituciones Financieras Internacionales ofrecen a menudo asistencia financiera a países que se encuentran en esta situación y utilizan su influencia para obligarlos a aceptar políticas de ajuste estructural y de estabilización. Aunque su fin es el de estabilizar las economías en crisis e impulsar su crecimiento, la auténtica realidad es que las políticas de ajuste provocan en su aplicación efectos muy negativos para la población de los países más endeudados, ya que recorta el gasto social como la salud, educación, vivienda, etc. También se ve perjudicado el medio ambiente ya que estas políticas llevan aparejada la necesidad de aumentar las exportaciones que en muchos países dependen de la explotación indiscriminada de recursos naturales.

La deuda externa es la manifestación más trágica de la situación de sometimiento en la que viven las economías de los países centroamericanos y de algunos sudamericanos dentro de la estructura económica internacional. Mientras el crecimiento macroeconómico de los países más ricos y de algunas naciones emergentes alcanza niveles muy elevados, una buena parte del mundo en vías de desarrollo pasa por una situación humana catastrófica.

Las injusticias que genera el sistema económico mundial es, que maximiza el beneficio de los países que más tienen, y los que quedan excluidos del proceso de crecimiento y desarrollo, de las mejoras en el nivel de vida y el incremento de los ingresos siguen siendo los países pobres, abriendo una gran brecha entre ambos.

Por lo tanto, las principales consecuencias del incremento de la deuda pública de Guatemala se resumen de la siguiente forma:

¹² Desarrollo Industrial Latinoamericano, Max Nolft, Fondo de Cultura Económica.

- Destrucción del medio ambiente.
- Uso irracional de los recursos.
- Aumento de impuestos.
- Encarecimiento del nivel de vida, aumento de la pobreza y por consiguiente de la violencia.
- Pérdida de empleo y mercados, por las privatizaciones de empresas del Estado.
- Aumento de la inmigración por el resultante crecimiento de la pobreza y la exclusión social.
- Dependencia comercial.
- Subordinación de la economía del país dentro de la estructura económica internacional.
- Exclusión de la inversión privada.

Por lo mencionado anteriormente, se puede concluir que, además de las condiciones históricas, dependencia tecnológica, desigualdades, corrupción política, elevado crecimiento demográfico, etc., la deuda pública también se puede considerar como un factor que condiciona el subdesarrollo, ya que el país ha recibido ayuda para mejorar su estructura productiva en forma de préstamos por parte de instituciones financieras internacionales y de los países más ricos (esto en caso de la deuda pública externa). Los intereses de esos préstamos han resultado muy elevados, por lo que la deuda se ha ido incrementando a lo largo de los años. Como se tiene que destinar una parte muy importante de los recursos económicos a la devolución de la misma, se encuentra con una fuerte dificultad a sus posibilidades de desarrollo, resaltando que si se incumple en las obligaciones de pago sería excluido de futuros préstamos. Es por ello que regresamos al modelo centro-periferia, donde Guatemala como un país periférico se especializa en la producción y exportación de materias primas o productos industriales de escaso valor. Además que se basa fundamentalmente en la explotación de la mano de

obra barata, pero que necesita importar capital y tecnología, lo que suele provocar un elevado endeudamiento y un escaso control sobre sus propios recursos.

CONCLUSIONES

- A pesar que la economía de Guatemala no ha crecido lo suficiente, el gobierno año con año incrementa el gasto público, pero en un país como Guatemala en donde existe un sinnúmero de necesidades insatisfechas no se puede hablar de que si se gasta más de lo debido, el problema es que existe un elevado nivel de corrupción que no permite la optimización de los recursos financieros, provocando el desfinanciamiento del presupuesto de ingresos y egresos del país, manteniendo un déficit fiscal insostenible y acelerando el nivel de la deuda pública.
- Es evidente que el presupuesto 2011 estará desfinanciado y para poderlo financiar, es necesario un aumento moderado de los impuestos pero sobre todo trabajar en el combate efectivo del narcotráfico, el contrabando, la corrupción y la evasión fiscal, ya que éstos contribuyen a la reducción de los ingresos tributarios, ante lo cual el gobierno tiende a elevar la carga tributaria o crear nuevos gravámenes como medida de ajuste del déficit fiscal, siendo la reforma fiscal un ejemplo claro.
- El uso de la deuda pública puede ser la consecuencia de una mala administración de las finanzas públicas, ya que si no se pueden alcanzar los objetivos de los planes y programas de gobierno con los ingresos que se cuenta, tratan de hacerlo a través de deuda, pero si el Estado no sabe administrar sus ingresos, difícilmente sabrá administrar sus deudas, ya que

de diciembre 2007 a noviembre 2010, la deuda pública interna se incrementó Q 10,907.2 millones, es decir, que en casi tres años se elevó en 45.8 por ciento. Asimismo la deuda pública externa de diciembre 2007 a noviembre 2010, aumentó US\$ 1,219.4 millones, 28.9 por ciento en casi tres años. El alto nivel de corrupción que no permite optimizar los recursos para financiar los gastos, así como la escasa planificación para la ejecución del presupuesto, obliga al gobierno a apoyarse en el crédito público. Cayendo en el círculo vicioso del automatismo de la deuda, al contratar deuda para pagar deuda.

- La deuda externa es la manifestación más trágica de la subordinación en la que viven las economías de los países centroamericanos y de algunos sudamericanos dentro de la estructura económica internacional, a esto se le suma las injusticias que genera el sistema económico mundial, maximizando el beneficio de los países que más tienen, excluyendo del proceso de crecimiento y desarrollo, de las mejoras en el nivel de vida y el incremento de los ingresos a los países pobres.
- La destrucción del medio ambiente, el uso irracional de los recursos, el aumento de impuestos, el encarecimiento del nivel de vida, aumento de la pobreza y por consiguiente de la violencia, la pérdida de empleo y mercados, por las privatizaciones de empresas del Estado, el aumento de la inmigración por el resultante crecimiento de la pobreza y la exclusión social, la dependencia comercial, la subordinación de la economía del país dentro de la estructura económica internacional y la exclusión de la inversión privada, son las principales consecuencias del incremento acelerado de la deuda pública en Guatemala.

- Además de las condiciones históricas, dependencia tecnológica, desigualdades, corrupción política, elevado crecimiento demográfico, etc., la deuda pública también se puede considerar como un factor que condiciona el subdesarrollo, ya que el país recibe ayuda para mejorar su estructura productiva en forma de préstamos, pagando intereses muy elevados, por lo que la deuda se ha ido incrementando a lo largo de los años, poniendo al país en una fuerte dificultad a sus posibilidades de desarrollo, manteniendo su condición de país periférico.

Impreso en Taller del IIES
200 Ejemplares
Guatemala, febrero 2011.