



Guatemala, enero 2013

No. 1

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO GUATEMALTECO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2013¹

El pasado 1 de septiembre de 2012, fue presentado al Congreso de la República el proyecto de presupuesto para el año 2013, basado en un escenario macroeconómico o bien en un nivel de crecimiento del -PIB- de 3.3 por ciento, que asciende a SESENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CIENTO OCHENTA Y SIETE QUETZALES (Q.66,985,437,187), un incremento de 12.5 por ciento en relación al presupuesto del año 2012. Según el Ministerio de Finanzas Públicas, el presupuesto 2013 será financiado en un 75 por ciento por recursos provenientes de la recaudación de impuestos, que equivaldría a Q.50,375.7 millones. De este monto, el Impuesto Sobre la Renta -ISR- es uno de los impuestos clave para el incremento de los ingresos tributarios, esperándose una recaudación de Q.17,879.4 millones en el 2013.²

¹ Por Andrey Cisneros, Economista Auxiliar de Investigación Científica en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

² Para la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos del Estado se toma en cuenta los objetivos de los Acuerdos de Paz, los del Pacto Fiscal, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como los planes y programas de Gobierno, además de las situaciones coyunturales que podrían afectar su ejecución. Así mismo se toma en cuenta el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, específicamente las relacionadas con el Producto Interno Bruto -PIB-

Por otra parte, el endeudamiento público aporta aproximadamente el 20 por ciento del financiamiento para presupuesto con Q.12,734.9 millones y, en el 5 por ciento restante, se encuentran los ingresos no tributarios, los ingresos de capital y otros como donaciones y recursos de caja.³

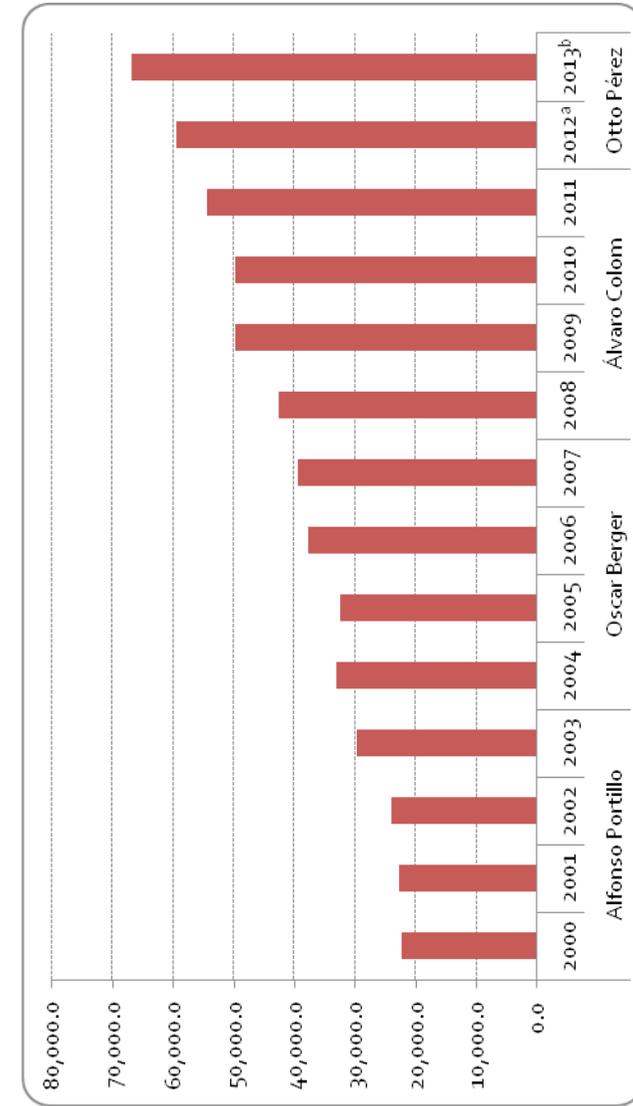
En cuanto al destino del gasto, aproximadamente el 64 por ciento del presupuesto se destinará a gastos de funcionamiento, el 15 por ciento para pago de deuda pública y el 21 por ciento a inversión.

A continuación la siguiente gráfica muestra la evolución del presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala, por período de Gobierno, del año 2000 al año 2013.

la tasa de inflación y el tipo de cambio, por la incidencia que podrían tener en la dinámica de las variables fiscales.

³ Fuente: Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2013, Ministerio de Finanzas Públicas.

Evolución del presupuesto de ingresos y egresos del Estado
Período 2001-2013
-En millones de quetzales-



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

^a Presupuesto vigente

^b Presupuesto proyectado

En los años 2000-2003 que corresponde al período de gobierno de Alfonso Portillo, el presupuesto de ingresos y egresos del Estado se incrementa en un 33.07 por ciento, en el siguiente período 2004-2007 correspondiente a Oscar Berger, hubo un incremento de 19.59 por ciento, y por último, entre los años 2008-2011 período de gobierno de Álvaro Colom, dicho presupuesto se incrementó en 27.87 por ciento. Es en el periodo de Alfonso Portillo donde el presupuesto del Estado se incrementa en mayor porcentaje.

Como nos podemos dar cuenta, el presupuesto de ingreso y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2013, ha sido proyectado bajo un panorama de la actividad económica bastante optimista y de no llegarse a las metas proyectadas en cuanto a la recaudación tributaria, basada en la reforma fiscal, nos estaríamos enfrentando nuevamente a un presupuesto desfinanciado.

Por la dimensión del problema de financiamiento para el presupuesto y el incremento de la deuda pública del país, se abre una interrogante hacia adelante en cuanto a su duración e intensidad. Estas pueden ser aun mayores que entonces si se tiene en cuenta que el elevado nivel de corrupción, elusión y evasión fiscal y por consiguiente la baja carga tributaria, son mucho mayores.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, se hacen las preguntas siguientes: **¿De qué forma el gobierno de Guatemala financiará el presupuesto de ingresos y egresos del país para el año 2013? ¿Vía incremento de ingresos tributarios a causa de la reforma fiscal o vía incremento de deuda pública?**

1. *La reforma fiscal y los ingresos tributarios*

Según el ministro de Finanzas esta Reforma Fiscal es una novedad para

el país porque no solamente busca recaudar impuestos adicionales sino también, define en qué serán invertidos. En anteriores administraciones de Gobierno se había elevado el porcentaje de captación de impuestos, pero no se definía para qué iban a ser utilizados. Por ello, esta propuesta busca concretar los esfuerzos para transparentar la utilización del Gasto Público. No obstante, además de 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, especialmente a los empresarios.

Uno de los argumentos del Gobierno para una reforma fiscal consiste en que el Pacto Fiscal y los Acuerdos de Paz señalan que el Estado debe promover, orientar y proteger la producción nacional, propiciar la equitativa distribución del ingreso y contribuir, por medio del gasto social, a aliviar la situación de los sectores más empobrecidos. Asimismo indica que la política fiscal es uno de los mecanismos redistributivos del ingreso a través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y por medio de un saneamiento sostenible de las finanzas públicas, permite un escenario macroeconómico estable, promotor del empleo y activador de la inversión.

Ingresos Tributarios

El país tiene como principal fuente de financiamiento del gasto público, la recaudación tributaria. **La Superintendencia de Administración Tributaria recaudó Q.42 mil 639.6 millones al cierre del año 2012, superando la meta de recaudación fiscal por Q.554.7 millones, ya que previeron Q.42 mil 84.8 millones. Es decir un incremento del 1.32 por ciento en relación al mismo periodo.**⁴

A pesar que la meta de recaudación ha sido superada, el Ministerio de Finanzas Públicas califica la recaudación de deficiente. Ya que la cantidad fijada en el presupuesto para el año 2012 era de Q.43.611 millones.⁵

⁴ Fuente: Prensa Libre, del 7 de enero de 2013. <http://www.prensalibre.com>

⁵ Ibidem

Por otro lado, el proyecto de presupuesto 2013, contempla la captación de ingresos tributarios por Q.50.375.7 millones, es decir, **un crecimiento del 17 por ciento en relación a la estimación de recaudación de Q.42.8 millardos para el año 2012.**⁶

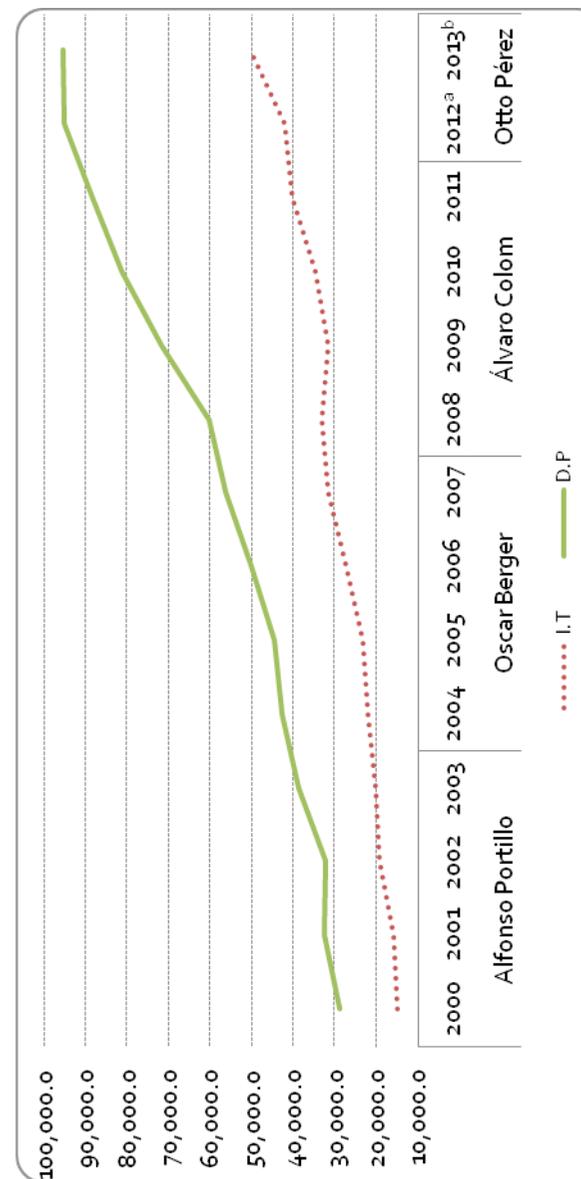
Con la proyección de ingresos estimada por el Ministerio de Finanzas Públicas, el déficit fiscal de 2013 sería de 2.2 por ciento del Producto Interno Bruto.

Con dicha reforma se pretende recaudar más ingresos, siendo el Impuesto Sobre la Renta -ISR- (Q.17,879.4 millones) y el Impuesto al Valor Agregado -IVA- (Q.22,340.6 millones) los impuestos más significativos.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de los ingresos tributarios, así como el de la deuda pública, haciendo referencia a los periodos de Gobierno, entre el año 2000 al año 2013.

6 Proyecto de Presupuesto 2012-2013, Ministerio de Finanzas Públicas

Los ingresos tributarios y la deuda pública
Periodo 2000-2013
-En millones de quetzales-



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

^a Cifras hasta el mes de julio

^b Cifras proyectadas

I.T: Ingresos tributarios

D.P: Deuda pública

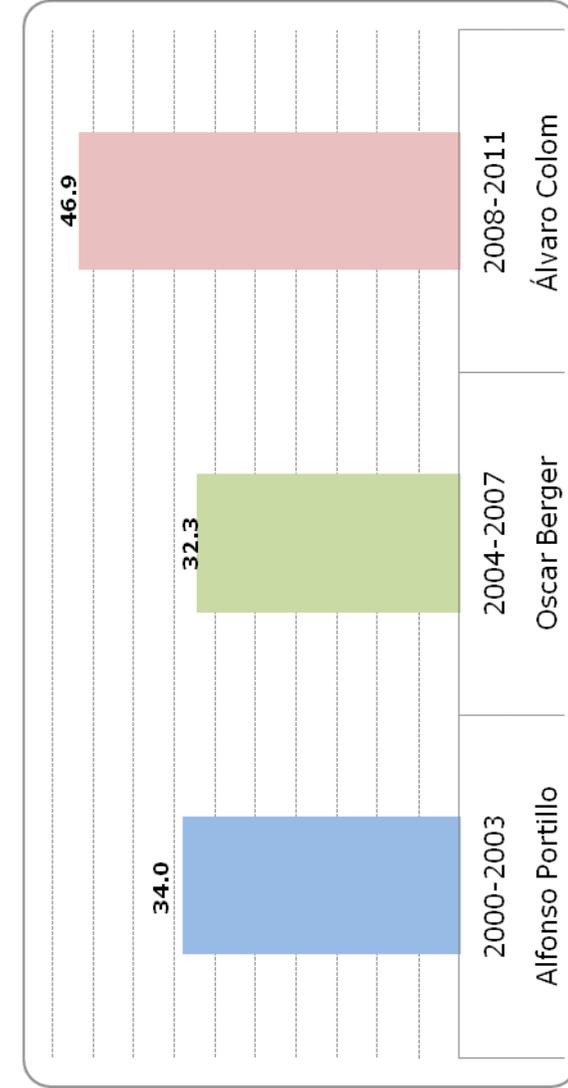
Como podemos observar la gráfica anterior, tiene un comportamiento parecido a la gráfica de los presupuestos en relación a la deuda, del mismo modo, a medida que los ingresos tributarios se incrementan, así mismo se incrementa la deuda pública, solo que de una forma más que proporcional, con una brecha mucho más amplia entre los ingresos tributarios y la deuda pública. Dejando de manifiesto que los ingresos tributarios son insuficientes para cubrir con las obligaciones del Estado, mismo que se ve obligado o en la necesidad de adquirir más deuda; uno: para cumplir con sus planes y programas de Gobierno, dos: para tratar de cumplir con las necesidades de la sociedad y tres: para pagar deuda, manteniéndose el automatismo de crecimiento de la deuda pública.

Por otro lado, si se llegara a cumplir con la meta de recaudación tributaria de Q.50,375.7 millones, el Presupuesto se cubriría con un financiamiento sano, de lo contrario quedaría un desfinanciamiento y el Gobierno se vería obligado a adquirir más deuda para cubrir ese déficit, quedando un margen muy reducido para inversión y profundizando el automatismo de crecimiento de la deuda pública.

2. *La deuda pública*

Al mismo tiempo que el presupuesto se ha incrementado, lo mismo ha sucedido con la deuda pública. La siguiente gráfica muestra el incremento porcentual, por período de Gobierno, de la deuda pública.

**Incremento de la deuda pública de Guatemala
Por Período de Gobierno
-Variación porcentual-**

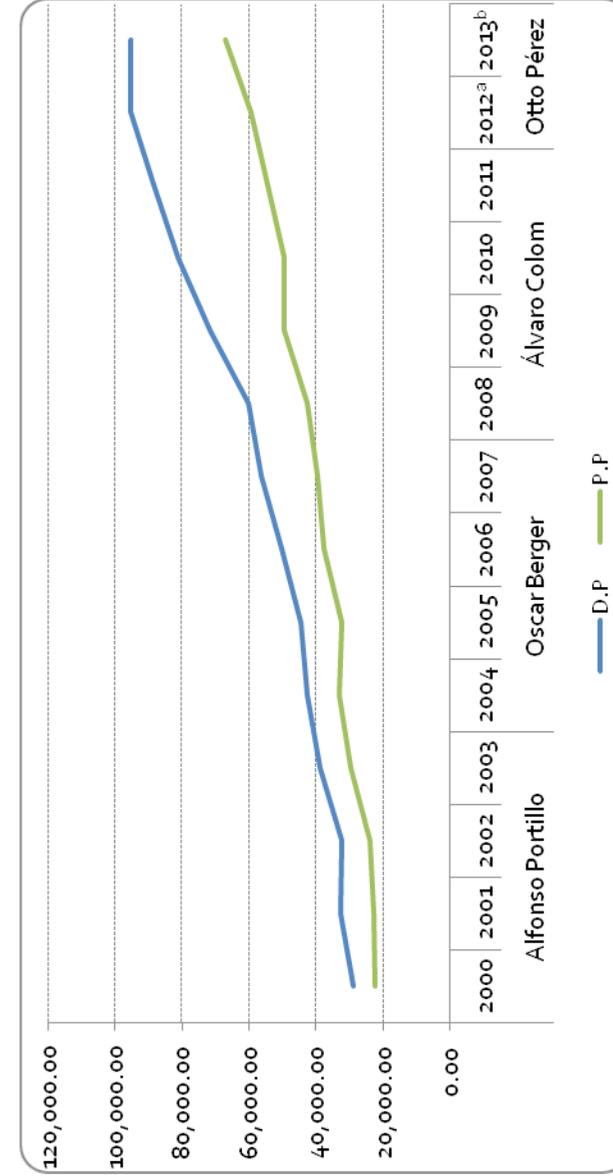


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-

La grafica anterior muestra claramente que es en el período del Presidente Álvaro Colom que la deuda pública se incrementa de forma exagerada en un 50.7 por ciento. El problema del endeudamiento público es que dicha deuda va aumentando a un ritmo peligroso, pudiendo llegar a niveles críticos en un período no muy largo.

A continuación la siguiente gráfica, muestra un comparativo entre el presupuesto y la deuda pública del país, haciendo diferencia por periodo de Gobierno.

Relación anual entre Presupuesto y Deuda Pública Total
Período 2001-2011
 -En millones de quetzales-



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT y el MINFIN

^a Deuda pública hasta el mes de julio

^b Deuda total proyectada

P.A: Proyecto de Presupuesto

D.P: Deuda pública

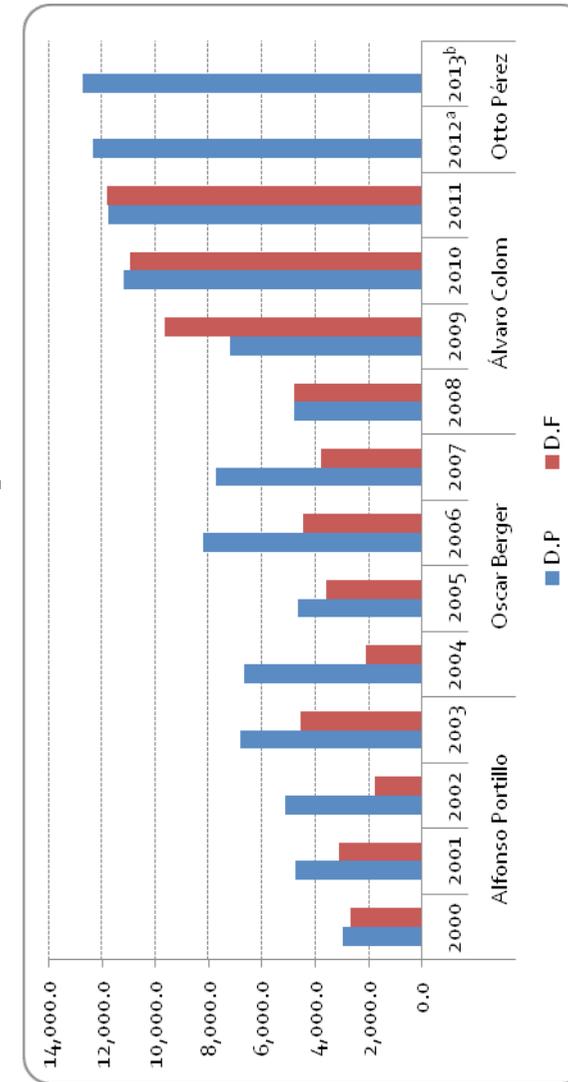
En la gráfica anterior se puede observar cómo tanto el presupuesto como la deuda pública van creciendo de forma similar, básicamente tienen el mismo comportamiento, aunque la deuda pública crece de forma más acelerada.

El propósito principal del presupuesto de ingresos y egresos del Estado según el Ministerio de Finanzas Públicas, es el de promover el bienestar de la población guatemalteca con apego a los principios de solidaridad, justicia, equidad y prosperidad de forma incluyente y participativa, priorizando la inversión social hacia las regiones menos desarrolladas.⁷ Sin embargo, en Guatemala, el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado ha sido constantemente deficitario, donde el mayor porcentaje de los ingresos son destinados para gastos de funcionamiento y deuda pública, dejando un margen muy reducido para inversión social.

Déficit fiscal

La siguiente gráfica muestra el comportamiento entre la deuda pública y el déficit fiscal, por periodo de Gobierno, del año 2000 al año 2013.

**Relación anual entre deuda pública y déficit fiscal
Por período de Gobierno
-En millones de quetzales-**



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT y el MINFIN

^a Cifras preliminares
^b Cifras proyectada
 D.P.: Deuda Pública
 D.F.: Déficit Fiscal

En cuanto al déficit fiscal, la gráfica anterior muestra que ha sido constante, es el año 2009 que presenta un incremento más notorio ya que de Q.4,777.4 millones en 2008 pasó a Q.9,671.7 millones. El año 2010 fue de Q.10,960.3 millones, así mismo el del año 2011 fue de Q.10,357.2 millones, **para el año 2012 fue de Q.9,693.6, que equivale al 2.5 por ciento, menor a la proyección del Ministerio de Finanzas del 2.6 por ciento**, y para el año 2013, se estima un déficit fiscal de 2.5 por ciento, igual al cierre del año 2012. Una vez más se puede observar que es en el periodo del Presidente Álvaro Colom donde los niveles de déficit fiscal son más elevados.

Como se puede observar, a la par del déficit fiscal, se incrementa el endeudamiento público, ya que los ingresos percibidos por recaudación tributaria, son insuficientes para financiar dicho presupuesto, además de la irracionalidad del gasto por parte de las autoridades, por lo que el Gobierno se ve obligado a adquirir deuda pública, tanto interna como externa. Sumado a esto el elevado nivel de corrupción, evasión y elusión fiscal impiden una mejor captación de impuestos.

3. *Insolvencia financiera*

La insolvencia financiera del Estado Guatemalteco no permite el cumplimiento de sus compromisos y al mismo tiempo potenciar el desarrollo humano, prevaleciendo una situación poco justa e inequitativa, una sociedad desigual, donde millones de personas se encuentran sumidas en la pobreza sin servicios básicos y sin ningún tipo de garantía que les permita una vida digna.

El problema del desfinanciamiento del presupuesto del país se agudiza año con año, ya que junto con el déficit fiscal se incrementa la deuda pública. Un desfinanciamiento que en parte es por la baja recaudación fiscal, (misma que se debe a la evasión y elusión fiscal), el elevado nivel de corrupción, etc., que por lo tanto obliga al gobierno a adquirir deuda. La necesidad de obtener más recursos financieros no sólo se debe a la necesidad de inversiones para el desarrollo social, sino también para pagar deuda y, ante todo, por las presiones de la banca

privada internacional de colocar sus inmensos recursos financieros que tienen que estar en permanente movimiento, dadas las necesidades del capital de reproducirse en escalas cada vez mayores.

Esto quiere decir que en Guatemala hay una relación directa entre recaudación fiscal y deuda pública, ya que el país tiene como principal fuente de financiamiento del gasto público la recaudación tributaria, ingresos que son insuficientes para el financiamiento de dicho presupuesto, por lo que el Estado acude a la deuda pública interna y externa para poder financiarlo, a pesar de que este endeudamiento público destruye la posibilidad de desarrollo económico y social de la sociedad, al drenarle cantidades millonarias para solventar sus compromisos en materia de servicio de la deuda, aunado a los mayores gastos militares y policiales por los altos niveles de inseguridad ciudadana que continúa azotando a la población guatemalteca, deteriorándose aún más las condiciones de vida de la mayoría de la población, expresadas en los pésimos sistemas de salud y educación, déficit habitacional, desempleo, exclusión y marginación social, pobreza dramática, explotación desmesurada de las materias primas y deterioro de las condiciones ambientales.

Hasta ahora lo que se puede observar es que 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 se podrá sostener.

Muchos son los impactos negativos que arrastra un presupuesto desfinanciado, tomando en cuenta que se relaciona con el incremento de deuda pública. Aunque funcionarios del Banco de Guatemala irresponsablemente aseguran que aún no se alcanza un nivel crítico de deuda pública, desde el momento que se contrata deuda para pagar deuda, el Estado y la sociedad se convierten en esclavos de los banqueros del imperio, generando un automatismo de la deuda pública, además 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 notables no sólo en los países en vías de desarrollo, sino también en países desarrollados, como España, Grecia, Italia y otros.

CONCLUSIONES

1. El presupuesto de ingreso y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2013, ha sido proyectado bajo un panorama de la actividad económica bastante optimista, que si se llegara a cumplir la meta de recaudación tributaria de Q.50,375.7 millones, con apoyo de la reforma fiscal, el Presupuesto se cubriría con un financiamiento sano, de lo contrario quedaría un desfinanciamiento y el Gobierno se vería obligado a adquirir más deuda para cubrir ese déficit, quedando un margen muy reducido para inversión y cayendo en un automatismo de la deuda pública.
2. En Guatemala hay una relación directa entre la recaudación fiscal y la deuda pública. Ya que el país tiene como principal fuente de financiamiento del gasto público; la recaudación tributaria, ingresos que son insuficientes para el financiamiento de dicho presupuesto, por lo que el Estado acude a la deuda pública para poder financiarlo, endeudamiento público que destruye la posibilidad de desarrollo y el nivel de vida de la población.
3. Aunque los expertos del Banco de Guatemala aseguran que aún no se alcanza un nivel crítico de deuda pública, desde el momento que se contrata deuda para pagar deuda se cae en una irracionalidad económica, convirtiéndose el Estado y la sociedad en esclavos modernos, al tener que tributar eternamente a los grandes oligarcas financieros en proporciones cada vez mayores al fomentarse el automatismo de crecimiento de la deuda pública.