

Guatemala, noviembre 2021

-Edición Especial-

**La Deuda Pública como un placebo de los déficits fiscales
(A propósito del proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del
Estado 2022*)**

Edgar A. Marroquín López**

El gobierno, las autoridades fiscales del país y el Congreso de la República han convertido en una constante el hecho de presentar y aprobar presupuestos con fuertes gastos, insuficientes ingresos y constantes y crecientes déficits fiscales. Es evidente que en este proceso los intereses económicos y componendas políticas están atrás de esta vorágine.

Con pocas excepciones los gastos se presentan con características de ser en muchos casos superfluos, clientelares e insuficientes para satisfacer

* Este análisis se hace con la estructura presupuestaria original presentada el pasado 2 de septiembre 2021 por el Ministerio de Finanzas, por un total de Q103 mil 992 millones.

** Director e Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES-, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

las crecientes demandas sociales en salud, educación, seguridad, justicia, combate a la hambruna y desnutrición infantil, reducción de la pobreza y pobreza extrema, entre otros. A esto debe agregarse la permanente opacidad y falta de transparencia del gasto, alimentadas fuertemente por la corrupción. Si bien la inversión pública es parte de los gastos, esta permanece estática en términos relativos, constituyéndose, a través del Listado Geográfico de Obras, en el principal botín para la mayoría de los diferentes actores políticos que participan en la negociación y aprobación presupuestaria, así como de los financistas de las campañas políticas. Con este actuar, el efecto multiplicador económico y social de la inversión pública se ve reducido a su mínima expresión.

Por el lado de los ingresos estos se presentan siempre insuficientes, justificando tal situación por diversas causas entre las que destacan la insuficiente recaudación tributaria, escasa o nula capacidad de generación de ingresos públicos por realización de actividades propias, así como por la misma y relativa elevada proporción del gasto público respectivo.

La situación señalada, tanto en los gastos como en los ingresos, se ha convertido en una constante que se resiste al cambio y al desarrollo, configurada por un sistema político-económico con profundos rezagos económicos, sociales, productivos y tecnológicos.

El Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022, no es la excepción a lo expuesto anteriormente, aunque como tal presenta sus particularidades, dentro de las cuales, a nuestro juicio, exponemos las siguientes.

Para el año 2022 se presenta un presupuesto de Q103,992.5 millones, con gastos que ascienden a Q99,247.0 millones, ingresos totales de Q79,632.5 millones y con un resultado presupuestario (déficit fiscal) de Q19,614.5 millones el cual prácticamente se financiará en un 100% de deuda pública, ya que el saldo de caja servirá para el pago de amortización de préstamos externos.

Los impuestos seguirán siendo la fuente principal de los ingresos, representando el 93.4% del total, con una carga tributaria estimada de 10.7% que se mantiene dentro de los niveles más bajos de América Latina y el Caribe, e incluso del mundo. Dentro de los ingresos tributarios siguen teniendo mayor peso los impuestos indirectos, lo que configura una estructuración presupuestaria permanentemente regresiva. En términos generales, se presenta más de lo mismo... Se propone nuevamente un presupuesto desfinanciado o deficitario con déficit fiscal esperado de 2.5% con relación al PIB, el cual, a nuestro juicio, debería estar en el orden del 2%, en consonancia con recomendaciones de organismos financieros internacionales.

Sigue utilizándose el mecanismo de contratación de deuda pública como "única solución" para financiar el déficit presupuestario, no obstante, los niveles de deuda desde hace muchos años realmente se encuentran en zona crítica o de riesgo, incrementando cada vez más la vulnerabilidad tanto de la deuda misma como de los presupuestos públicos.

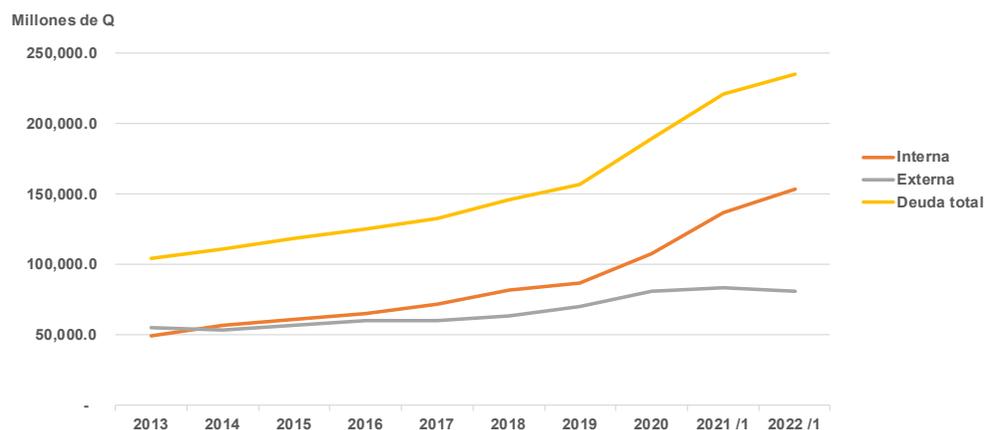
Por otro lado, las autoridades monetarias y fiscales se han decantado por la contratación de deuda interna, lo cual se convierte en una aberración económica ya que este tipo de deuda, por su servicio y monto de tasas de interés, es más cara que la deuda externa identificada con los préstamos de organismos internacionales que son más rigurosos en sus mecanismos de

supervisión y exigencia en el cumplimiento de los objetivos y compromisos contraídos. Si bien la deuda interna es relativamente más ágil y fácil para su contratación, también es una verdad que en su configuración y escogencia se identifican intereses que benefician y privilegian a buena parte del sector financiero y bancario del país.

A manera de ejemplo se presenta la siguiente gráfica que contiene la dinámica de la deuda total, externa e interna del país en los últimos 12 años, observándose fácilmente lo expresado en el párrafo anterior. Vale mencionar que los montos de la deuda interna utilizados en el presente artículo no contienen los montos de la deuda del Estado al IGSS ni lo correspondiente a las pérdidas operativas acumuladas del Banguat, que juntas y por separado suman varios miles de millones de quetzales.

Gráfica 1.

Guatemala: Evolución saldo de la deuda pública



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banguat y el Minfin.

/1 Estimación propia.

Con relación a los indicadores de riesgo y vulnerabilidad de la deuda pública, a continuación, se presenta el gráfico con los indicadores de Relación Deuda/PIB y relación Deuda/impuestos, durante el periodo 2011-2022.

Cuadro 1.

Guatemala: Dos principales indicadores de riesgo de la Deuda Pública
Deuda/PIB y Deuda/Impuestos

| AÑOS | Deuda total (Millones Q) | PIB (Millones Q) | Deuda/PIB | Impuestos (Millones Q) | Deuda/impuestos |
|---------|-----------------------------|---------------------|-----------|---------------------------|-----------------|
| 2010 | 81,366.9 | 334,434.3 | 24.3% | 34,772.0 | 234.0% |
| 2011 | 88,806.8 | 369,350.1 | 24.0% | 40,262.2 | 220.6% |
| 2012 | 96,960.2 | 390,926.0 | 24.8% | 42,819.8 | 226.4% |
| 2013 | 104,843.9 | 416,383.2 | 25.2% | 46,335.5 | 226.3% |
| 2014 | 110,904.5 | 447,326.3 | 24.8% | 49,096.9 | 225.9% |
| 2015 | 118,625.4 | 476,022.8 | 24.9% | 49,730.7 | 238.5% |
| 2016 | 125,676.1 | 502,001.7 | 25.0% | 54,109.5 | 232.3% |
| 2017 | 132,449.6 | 526,507.4 | 25.2% | 56,684.1 | 233.7% |
| 2018 | 146,020.6 | 550,470.0 | 26.5% | 58,835.6 | 248.2% |
| 2019 | 157,325.8 | 592,800.0 | 26.5% | 62,593.6 | 251.3% |
| 2020 | 189,187.5 | 599,235.8 | 31.6% | 60,279.4 | 313.9% |
| 2021 /1 | 220,699.8 | 645,421.8 | 34.2% | 64,027.7 | 344.7% |
| 2022 /1 | 235,368.9 | 695,829.2 | 33.8% | 74,368.0 | 316.5% |

Fuente: Elaboración propia con cifras oficiales.

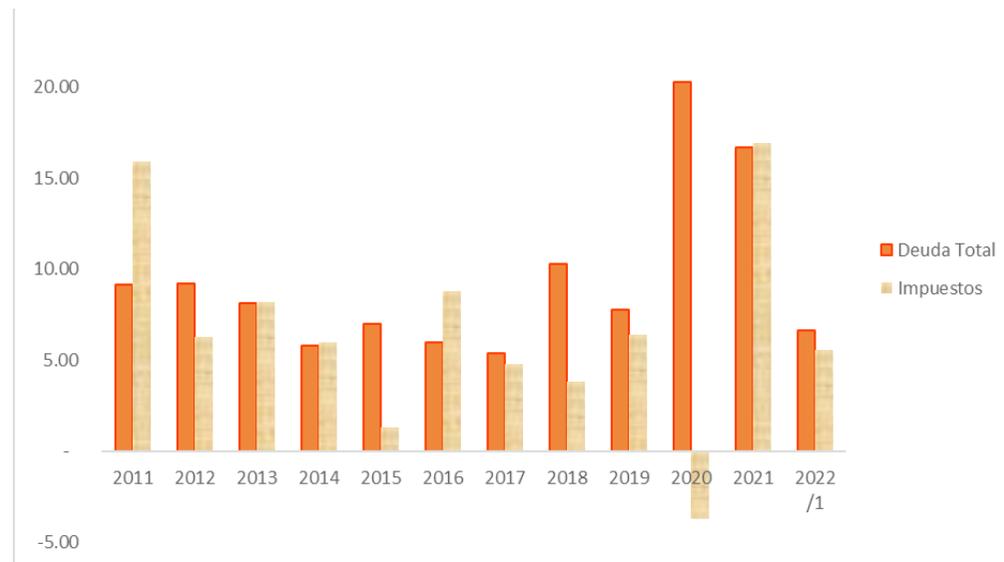
/1 Estimación propia.

Si bien los presupuestos públicos se sustentan y se fortalecen en el comportamiento de los ingresos tributarios, lo cual es prudente y necesario, esta relación simbiótica no siempre está presente en la elaboración de dichos presupuestos. Este divorcio permanece en el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2022, lo cual se evidencia en la gráfica siguiente, donde se aprecia que la dinámica de la deuda superará el comportamiento de los impuestos.

Gráfica 2.

Variación porcentual de la deuda total y los impuestos

Período 2011-2022



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banguat y del Minfin.

¹ Año 2022, estimado.

Dentro de otros aspectos, dadas las condiciones económicas y sociales de la población, se necesita de un presupuesto fortalecido en el Gasto Social, inversión en infraestructura productiva, de salud, educación y vivienda, así como la eliminación o reducción drástica de gastos superfluos o clientelares. Consecuentemente, el Gasto Social debería estar en el orden de 8 -10% con relación al PIB.

Si bien las previsiones de los organismos internacionales y del mismo Banco de Guatemala son favorables para una considerable recuperación económica a nivel mundial y local para el año 2022, las condiciones nacionales de vulnerabilidad, problemas en la solidez de su sistema productivo y alta dependencia de factores externos (remesas familiares, exportaciones-importaciones, precios del petróleo, otros), en cualquier momento se podría ver reducida la expansión económica esperada, lo que afectaría negativamente los ingresos tributarios y, por lo tanto, el equilibrio presupuestario esperado para 2022.

La aparente reducción observada en el presupuesto recomendado para el 2022, con relación al del año 2021, no debe ser a costa de la eliminación o reducción de asignaciones a programas, proyectos de carácter o contenido social.

El presupuesto para el año 2022 debe estar en armonía con el cumplimiento de los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en los aspectos de reducción de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación, trabajo decente y crecimiento económico, protección y conservación del medio ambiente, entre otros.

A nuestro criterio debe racionalizarse el gasto, tomando en consideración las siguientes medidas que, a la vez, repercutirían en la reducción del déficit fiscal:

- Revisar y racionalizar, con tendencia a su reducción, el Gasto Tributario (privilegios fiscales), eliminando aquellas actividades superfluas y de poca generación de valor agregado para el país, dejando aquellas actividades con fuerte contenido productivo y competitivo, generadoras de empleo y multiplicadoras del efecto de la inversión.
- Reducir o eliminar los gastos superfluos y clientelares, los cuales solo han servido para el pago de facturas políticas, compras y contrataciones improductivas y que son causantes del engrosamiento grasoso del gasto y del aumento de la burocratización en los servicios de las oficinas públicas.
- Aumentar la transparencia y combate a la corrupción, ya que el costo económico equivalente de la opacidad y la corrupción se traduce en miles de millones de quetzales.

Con miras a obtener ingresos tributarios más sólidos y coherentes con la realidad, en el mediano plazo es necesario promover y llevar a cabo una verdadera Reforma Fiscal Integral, donde, entre otros, prevalezca el principio de justicia tributaria referente a “que pague más el que más tiene”.

Los ingresos fiscales también se verán fortalecidos con el desarrollo de acciones sostenidas de combate a la evasión y el contrabando, facilitación para el pago de impuestos y una continua modernización de la SAT. Es sabido que los mecanismos de evasión se “modernizan” y diversifican continuamente,

lo cual también aumenta proporcionalmente los montos evadidos de ingresos fiscales al Estado.¹

Un presupuesto fortalecido adecuadamente en sus ingresos, en la racionalidad y transparencia del gasto, permitirá que la política fiscal se convierta en la herramienta que facilite el crecimiento y desarrollo económico y social, que la población demanda desde hace más de dos siglos.

Por último, no podemos dejar pasar por alto nuestra exigencia del debido cumplimiento de la obligación constitucional sobre la asignación presupuestaria para la Universidad de San Carlos de Guatemala, establecida en el Artículo 84 de nuestra Constitución Política, el cual taxativamente y sin regateos, establece que corresponde a la Usac “una asignación privada no menor al cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, debiéndose procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico.”

¹ Según lo publicado en Prensa Libre, “El cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes se diversifica y solo en 2020, representó la pérdida de más de Q50 mil millones por la evasión al Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y las exenciones tributarias legalmente establecidas.” Publicado en Prensa Libre, versión electrónica, del 19 de octubre de 2021.



Ciudad Universitaria, Zona 12
Edificio S-6, Tercer Nivel
Facebook: @IIES.USAC
Email: iies@usac.edu.gt
Guatemala, América Central

Libre de Porte,
Arto. 50, Dto. 325

Impresos en el Taller de IIES
195 ejemplares
Guatemala, noviembre 2021

Diagramado por:
Ana Corina Janet Canel Ich



En el sitio web identificado en la parte superior, anverso de este boletín, encontrará más detalles sobre las actividades del IIES, así como referencias de los investigadores.