

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA**

**“DEUDA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL EN
GUATEMALA, PERÍODO 1998 - 2009”**

JORGE LEONEL PÉREZ

ECONOMISTA

GUATEMALA, AGOSTO DE 2012

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA

“DEUDA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL EN GUATEMALA,
PERÍODO 1998 - 2009”

TESIS

PRESENTADA A LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

POR

JORGE LEONEL PÉREZ

PREVIO A CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE

ECONOMISTA

EN EL GRADO ACADÉMICO DE

LICENCIADO

GUATEMALA, AGOSTO DE 2012

**MIEMBROS DE LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

Lic. José Rolando Secaida Morales	Decano
Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales	Secretario
Lic. Álvaro Joel Girón Barahona	Vocal 1º
Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez	Vocal 2º
Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso	Vocal 3º
P. C. Oliver Augusto Carrera Leal	Vocal 4º
P. C. Walter Obdulio Chiguichón Boror	Vocal 5º

**PROFESIONALES QUE REALIZARON LOS EXÁMENES DE ÁREAS
PRÁCTICAS BÁSICAS**

Lic. Humberto Pérez Montenegro	Área de Economía Aplicada
Lic. Manuel Augusto Alonzo Araujo	Área de Teoría Económica
Lic. Rubelio Rodríguez	Área de Matemática Estadística

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS

Lic. Alberto Eduardo Guerra Castillo	Presidente
Lic. Manuel Augusto Alonzo Araujo	Examinador
Lic. Edson Roger Ortiz Cardona	Examinador

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS

Edificio "S-8"

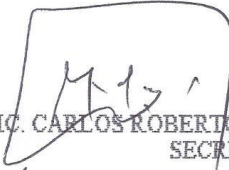
Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, CENTROAMERICA

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,
VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL DOCE.**

Con base en el Punto QUINTO, inciso 5.1 del Acta 14-2012 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 9 de agosto de 2012, se conoció el Acta ECONOMÍA 155-2012 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 30 de julio de 2012 y el trabajo de Tesis denominado: "DEUDA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL EN GUATEMALA, PERÍODO 1998 - 2009", que para su graduación profesional presentó el estudiante **JORGE LEONEL PÉREZ**, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO




LIC. JOSE ROLANDO SECAÍDA MORALES
DECANO



Smp.


Ingrid
REVISALDO

DEDICATORIA

Acto que dedico a:

DIOS

A mi madre
Amparo Pérez

A mi esposa
Ana Lissette Pérez Garavito

A mis Hijos
Lisa Mariandrea
Jorge Leonel
Andrés
Ana Lucia
Manuel José

Asesor de tesis
Licenciado Raymundo Rodas Anleu

A mis amigos y compañeros
A mis Jefes de la Dirección de Análisis Fiscal
Ministerio de Finanzas Públicas

El señor dice:
“Yo te instruiré,
Yo te mostraré el camino que debes seguir;
Yo te daré consejos y velaré por ti”
Salmo 32:8

Guatemala, 15 de mayo de 2012

Licenciado
José Rolando Secaida Morales
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

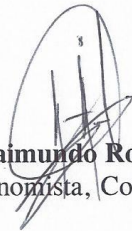
Señor Decano:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para informarle, que de acuerdo con el nombramiento que oportunamente se me hizo, he procedido a discutir y revisar el trabajo de tesis titulado **“Deuda Pública y Sostenibilidad Fiscal en Guatemala Período 1998-2009”**, presentado por el alumno **Jorge Leonel Pérez**.

Dicho trabajo, en mi opinión reúne los requisitos científicos y académicos, por lo que merece mi aprobación para ser considerado en el examen privado de tesis, previo a optar al título de Economista, en el grado académico de LICENCIADO.

Sin otro particular, sírvase el señor Decano aceptar las muestras de mi más alta consideración.

Atentamente,



Raimundo Rodas Anleu
Economista, Colegiado 8151

Indice

	Página
Introducción	1
Capítulo I	3
1.1 Marco Conceptual	3
1.1.1 Relación entre la economía y el Estado	3
1.2 Políticas Económicas	6
1.3 Instrumentos o Políticas de Acción en la Política Económica.	8
1.3.1 Política monetaria	8
1.3.2 Política Cambiaria	8
1.3.3 Medidas Microeconómicas	9
1.3.4 Política Comercial	9
1.3.5 Política de Desarrollo	10
1.3.6 La política fiscal	10
1.3.6.1 Influencia de la Política Fiscal.	11
1.3.6.2 Gasto Público	12
1.3.6.3 Gestión Tributaria o Ingresos Públicos	12
1.4 Política Fiscal en Guatemala	13
1.5 Aspectos Generales de la Situación Financiera Pública	15
1.5.1 Resultado Presupuestario y Financiamiento	15
1.6 Análisis Del Resultado Presupuestario del Gobierno Central	17
1.6.1 Resultado Presupuestario Convencional	17
1.6.2 Resultado Primario	18
1.6.3 Dimensión Inter Temporal del Financiamiento del Déficit	18
1.7 Sostenibilidad fiscal	19

	Página
1.8 Marco Jurídico que Rige la Política Fiscal en Guatemala	23
1.8.1 Constitución Política de la República de Guatemala	23
1.8.2 Ley Orgánica del Presupuesto	24
1.8.3 Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado	25
1.8.4 Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala	26
1.8.5 Legislación Tributaria	26
 Capítulo II	
2.1 Situación Financiera de la Administración Central de Guatemala, para el período de 1998 al 2009	28
2.2 Ejecución Presupuestaria Relevante	31
2.3 Años Críticos de la Situación Fiscal en Guatemala	34
2.3.1 Situación Fiscal de 1999	34
2.3.2 Situación Fiscal de 2003	36
2.3.3 Situación Fiscal 2009	38
2.3.3.1 La política fiscal anti cíclica como instrumento para enfrentar la crisis	43
2.4 Financiamiento del Déficit Fiscal	44
2.5 Flujos de la Deuda Pública	45
2.6 Costo del Endeudamiento Público para Guatemala 1998-2009	48
 Capítulo III	
3.1 Comportamiento y Análisis de los Indicadores de deuda pública relevantes, durante el período 1998-2009	50

	Página	
3.2	Indicadores de vulnerabilidad	50
3.3	Evidencia de Sostenibilidad y vulnerabilidad para contraer Deuda	53
3.3.1	Indicador de Deuda Pública Respecto al PIB	53
3.3.2	Indicador Deuda Pública sobre Ingresos Totales	54
3.3.3	Indicador de Deuda Pública sobre Exportaciones	55
3.3.4	Influencia del Tipo Cambio en el saldo de la Deuda Externa	56
3.4	Indicadores Macroeconómicos y Macro Fiscales	58
3.4.1	No se vislumbran señales de quiebres estructurales a favor de la situación financiera del gobierno central. Los gastos demuestran supremacía sobre los ingresos fiscales y el déficit fiscal no cede.	60
3.5	Calculo de la sostenibilidad fiscal en Guatemala de largo plazo	61
3.5.1	Aplicación del Modelo	62
	Conclusiones	67
	Recomendaciones	68
	Bibliografía	69
	Glosario	71
	Anexos	76

Introducción

Los eventos de volatilidades en los mercados financieros externos, las crisis económicas mundiales y los desastres naturales, a los cuales Guatemala es vulnerable, han puesto de manifiesto las severas consecuencias al retrasar los ajustes necesarios para resolver los desequilibrios fiscales que dieron origen al incremento en los niveles de deuda pública respecto al PIB, no obstante que el gobierno de Guatemala ha realizado algunos esfuerzos para reducir el desequilibrio fiscal, la posición fiscal se conserva frágil, como consecuencia de los débiles esfuerzos.

Este trabajo tiene por objetivo determinar y analizar como el nivel de endeudamiento público ha incidido en la sostenibilidad de la política fiscal en Guatemala, durante el período de 1998 a 2009. Luego de haber determinado la situación dentro del período de estudio, es importante medir a través de indicadores de sostenibilidad fiscal, la magnitud del ajuste en los ingresos tributarios y/o el gasto público necesarios para mantener constante la relación deuda pública/PIB. Otro indicador importante, es el balance primario, que para el caso guatemalteco durante el período fue negativo con excepción de 2007 que fue un año de bonanza económica. De acuerdo con análisis realizado es aconsejable que el resultado primario sea positivo en el mediano y largo plazo para que el endeudamiento no ponga en riesgo la sostenibilidad fiscal.

El trabajo consta de tres capítulos, en el primero, se hace una descripción del entorno de la política fiscal y económica del país, así como, del déficit fiscal que es la variable que determina los niveles de financiamiento, en tanto que en el segundo capítulo se hace una descripción del comportamiento de las cifras que integran la situación financiera del gobierno central, en sus diferentes componentes, es decir, los ingresos fiscales, el gasto de corriente y de capital, el déficit primario y fiscal y finalmente el financiamiento, para establecer como se generó el endeudamiento público y como éste impacto en la sostenibilidad de la política fiscal durante el período de estudio.

En el tercer capítulo se realizan mediciones de la sostenibilidad fiscal aplicando una serie de indicadores con el objeto de determinar el grado de fragilidad de la política

fiscal, el análisis se elaboró partiendo, primero de una selección de metodologías, que permitieron medir la capacidad y la estabilidad de la situación fiscal del gobierno central, combinada con otras variables económicas del país. Luego, con estos resultados se determinó si dentro del período estudio el endeudamiento fue sostenible y en la parte final de este capítulo, se procedió a estimar los indicadores de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, utilizando la información del gobierno central y la disponible en lo referente a los indicadores macroeconómicos del Banco de Guatemala. Para el efecto se utilizó un modelo de sostenibilidad que utiliza el Fondo Monetario Internacional que se basa en los estudios realizados por Blanchard, para lo cual se hicieron varios escenarios para determinar el impacto que el balance primario, como resultado de las decisiones de política, tiene sobre la sostenibilidad fiscal. Por último, se plantean las conclusiones y recomendaciones que se estima más adecuadas de acuerdo con la investigación realizada y a los resultados obtenidos en el presente trabajo.

Capítulo I

1.1 Marco Conceptual

1.1.1 El papel del Estado en el Crecimiento Económico.

El papel sustancial del Estado en la sociedad actual es el de asegurar la obtención de los beneficios de las empresas, permitiendo la acumulación de capital por parte de unas pocas personas (en comparación a la gran masa trabajadora) y el conservarlo privadamente con tranquilidad. Como estos beneficios deben ser constantemente ampliados por la repetición del circuito de producción, el Estado debe asegurar las condiciones para que exista un crecimiento económico suficiente para lograr este objetivo.

A esto se refieren los economistas actuales con la expresión “crear un ambiente de negocios”, un entorno social e institucional que favorezca la existencia de excedentes y les posibilite su retención en manos privadas. En lenguaje empresarial un sistema donde se garantice la propiedad privada de los medios de producción, reglas de juego (leyes, decretos, políticas económicas) claras y con relativa permanencia, justicia que proteja lo que entienden como sus derechos (la apropiación del excedente), donde las unidades empresariales no coordinadas no se podrían sostener sin las actividades de protección, estimulación y socialización que realiza el Estado. Basta nombrar en cada caso y a manera de ejemplo no taxativo el aseguramiento de los derechos de propiedad en sus diversas formas (para asegurar al empresario la apropiación de los excedentes creados por el trabajador), las actividades de investigación básicas y aplicadas (contribuyendo al progreso técnico tan necesario al capitalismo, realizando el Estado estas actividades no rentables en sí mismas) y la educación de la población (para reproducir la fuerza de trabajo en condiciones adecuadas al grado de progreso técnico alcanzado).

Es totalmente cierto que en la sociedad actual Estado y empresarios no son la misma cosa. El capitalismo, a diferencia de los modos de producción anteriores tales como el feudalismo y la esclavitud, es un nuevo sistema en el que la estructura económica no tiene acceso directo a los medios de violencia para imponer una coerción directa de acuerdo con sus intereses. En ese sentido en la sociedad actual existen una dimensión económica y una dimensión política que en determinados momentos de la vida de los países pueden entrar en tensión. La sociedad económica conforma un sistema en donde todos los elementos se relacionan y producen resultados que no se pueden explicar en

forma aislada, pero en la marcha normal del sistema y, más aun en los momentos de crisis, el Estado interviene en la organización social en representación de los grupos dominantes económicamente.

Desde un punto de vista histórico, el Estado desempeñó un papel esencial en la creación del mercado nacional a partir de los mercados locales existentes en los burgos de la época feudal y de los mercados internacionales de los mercaderes de esa misma época. Estos mercados nacionales de los siglos XVIII y XIX junto con la evolución técnica y social propiciaron el pasaje de la manufactura a la gran industria y del trabajo manual al mecanizado. El papel del Estado a este respecto no finalizó con la creación de mercados nacionales: en la medida que la acumulación de capital lo hizo necesario el Estado en los países desarrollados apoyó por medios diplomáticos y militares la obtención de mercados para sus productos mediante el imperialismo a finales del siglo XIX o la apertura de mercados por negociaciones bilaterales y multilaterales en siglo XX, a la vez que aseguró el acceso de las materias primas necesarias para el proceso de industrialización (de las cuales la más conocida y también la más importante pero no la única es el petróleo¹.)

La intervención del Estado ha crecido a lo largo de la historia del capitalismo por la necesidad de favorecer la reproducción de un sistema cada vez más complejo, regulando múltiples esferas de actividad en cuanto ellas fueran claves para el proceso de acumulación de capital.

La internalización del capital, la competencia creciente por los mercados internacionales debido a las necesidades de reproducción constante del capital, el creciente costo de investigación, desarrollo y adopción de nuevas tecnologías, la incrementada complejidad de preparación de la fuerza de trabajo y el imperativo de introducir elementos que legitimen el sistema explican la complejidad actual que hace necesaria un rol cada vez más activo del Estado, sea o no explicitado por aquellos que propugnan una menor intervención del Estado. Por el contrario, el mantenimiento y ampliación de un orden social que favorece a determinados grupos sociales es una cuestión de primera prioridad en sus acciones, a punto tal que luego de la Segunda Guerra Mundial, en los países europeos el capitalismo amenazado por las luchas sociales y la cercanía de la Unión Soviética, utilizó parte de los excedentes para brindar servicios sociales (mejorando el

¹La importancia actual de la geopolítica, ahora extendida desde el acceso a las materias primas estratégicas a la tecnología de la información, es analizada desde el punto de vista de los intereses norteamericanos en Bloomfield (2002).

nivel de vida de los trabajadores) en un afán (exitoso) de mantener el orden social capitalista.

Quienes propugnan la menor intervención estatal lo hacen pensando en lo que ha sido característico del Estado en el sistema capitalista: retirarse de las actividades que pueden generar beneficios², quedándose con las actividades no rentables. De esta manera, por una parte la masa de excedentes generados por los trabajadores productivos puede transformarse en beneficio para los empresarios, por otra el capital estatal permite un monto inferior de capital constante a los empresarios lo que aumenta su tasa de beneficio.

También para mejorar la rentabilidad empresarial el Estado se encarga de realizar las obras de infraestructura necesarias para la mejora de las técnicas de producción y la gestión de comercialización, abaratando los costos de suministros a las empresas permitiéndole una mayor rentabilidad al transferirles recursos desde otros sectores sociales. En muchos casos el Estado toma a su cargo la investigación científica y los conocimientos obtenidos son transferidos gratuitamente a los empresarios³.

En épocas de crisis la intervención del Estado favorecerá a los empresarios, facilitando (aunque no es la causa) la reducción de los salarios reales que elevará la decaída rentabilidad de las empresas, procediendo a la liquidación de las empresas pequeñas que eliminará capital constante a la vez que concentrará la producción en grandes empresas y, en las crisis más graves, cambiando el marco institucional para lograr que el esquema de producción ampliada se ponga nuevamente en marcha. Debe quedar en claro que el cambio de marco institucional que el Estado a través de los agentes políticos propicia no cambia los instrumentos básicos de la economía actual, la búsqueda del beneficio y la competencia, por el contrario siempre el Estado termina adaptándose a ellas.

El Estado en la sociedad capitalista no puede excederse de ciertos límites, los empresarios nacionales o transnacionales según el caso, poseen las herramientas necesarias (control de la inversión, flujo de capitales, etc.) como para bloquear cualquier intento de autonomía del gobierno con respecto al mundo empresarial. Por el contrario, en la mayor parte de la historia económica de los países el Estado se ha aliado con los

²Es también cierto que muchas de estas actividades que por ser susceptibles de generar ganancias pasan del Estado a manos privadas, cuando en épocas de crisis generan pérdidas, son retomadas por el Estado con lo que "las ganancias se capitalizan y las pérdidas se socializan".

³**De Castro, Francisco y Gonzáles Minguez José M.**, La Composición de las Finanzas Públicas y el Crecimiento a Largo Plazo: Un Enfoque Macroeconómico., Banco de España Eurosistema 2008, Págs. 14-46

grupos dominantes que buscan aumentar sus beneficios, por medio del crecimiento económico y/o asegurándose una mayor porción de la riqueza generada. Y en la actualidad, la expansión del comercio internacional, los flujos financieros y las inversiones extranjeras directas, de la mano de las estrategias empresariales de las multinacionales productivas, comerciales y financieras ha supuesto una pérdida de funcionalidad del Estado como regulador del proceso de acumulación y un desarrollo de estructuras y organismos internacionales, aún más aliadas a los intereses capitalistas dominantes a nivel global.

Establecido entonces el rol general del Estado en el proceso de acumulación, es importante analizar como las políticas específicas de los gobiernos influyen sobre el crecimiento económico⁴.

1.2 Políticas Económicas

Para esto es importante tener claro cuáles son los objetivos de la formulación de las políticas macroeconómicas. A nivel general, el objetivo de la política económica consiste en maximizar el bienestar social duradero de manera equitativa y sostenible. Las variables en las que se centra la atención de la política económica son: la estabilidad de los precios y la balanza de pagos. Estas variables intermedias, sin embargo, no son importantes por sí mismas, sino que su importancia deriva en gran parte de su papel como posibles indicadores del funcionamiento económico en términos de variables verdaderamente significativas, tales como el crecimiento, el desarrollo y la equidad. Por ejemplo, la estabilidad de los precios debería entenderse como una herramienta para lograr objetivos duraderos importantes, entre otros una mayor eficiencia y un crecimiento a largo plazo. El centro de atención en la formulación de políticas macroeconómicas debería ser la macroeconomía real y la utilización de la capacidad productiva —el empleo del capital y el trabajo a su más alto nivel potencial— y las mejoras de dicha productividad.

⁴ **Spiegel Shari**, Estrategias Nacionales de Desarrollo Guías De Orientación de Políticas Públicas Políticas Macroeconómicas y de Crecimiento, Universidad de Columbia New York, 2007, Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Págs. 8-60

Por otro lado se encuentran las empresas a quienes les preocupa la estabilidad global de la producción y la economía real, y no solamente la estabilidad de los precios, a la hora de tomar decisiones de inversión. Una alta inestabilidad genera un ambiente macroeconómico hostil a escala nacional, lo que es un factor crucial en la explicación de bajos índices de formación de capital: las empresas tienen menos incentivos para invertir y el crecimiento es más bajo. Del mismo modo, las políticas económicas que favorecen una utilización más completa de los recursos actuales pueden también llevar a más altas rentas en el futuro. Esto implica que la relación entre crecimiento y estabilidad puede ser menor de lo que la economía ortodoxa sugiere. Asuntos como la estabilización y el crecimiento no pueden separarse. Generalmente, la aplicación de una política de estabilización a corto plazo tiene también repercusiones a largo plazo.

La estabilización y el crecimiento están íntimamente vinculados y dependen de cómo se lleven a cabo. La confianza en medidas alternativas destinadas a estabilizar la economía, como por ejemplo recurrir a la expansión del gasto público en un período de crisis, puede tener menos efectos nocivos sobre el crecimiento a largo plazo que el recurso exclusivo a la modificación de los tipos de interés. Centrarse exclusiva o incluso excesivamente en la estabilidad de los precios puede tener un impacto negativo en el crecimiento.

Aunque la corriente económica dominante se haya centrado en la estabilidad de precios como uno de los objetivos principales de sus políticas, hay una considerable confusión en cuanto a su función. Se dice que una alta inflación indica que el gobierno (las autoridades fiscales y monetarias) no está haciendo bien su trabajo. La inflación sería pues una variable no preocupante por sí misma, sino más bien un indicador de un deficiente cumplimiento económico. Sin embargo, este análisis plantea dos problemas. En primer lugar, muchos han empezado a considerar el indicador como el objetivo mismo de las políticas; en segundo lugar, los vínculos entre la inflación y las variables reales pueden ser más débiles de lo que generalmente se piensa.

Es preciso contrastar los beneficios de mantener la inflación baja con los costos que esto conlleva. Los costos de la inflación dependen, por supuesto, de cómo se luche contra ella. Pero, independientemente de las herramientas específicas empleadas, la lucha contra la

inflación generalmente conduce a un más alto desempleo, por lo menos a corto plazo, y al riesgo de un crecimiento más bajo a mediano plazo⁵.

1.3 Instrumentos o Políticas de Acción en la Política Económica.

Para la consecución de los diferentes objetivos que acabamos de mencionar, la política económica cuenta con un conjunto de instrumentos de acción. Estos instrumentos o políticas provienen de la teoría económica cuyo objetivo es la consecución de los fines relacionados con los principios teóricos de los análisis macroeconómicos y son los siguientes:

1.3.1 Política Monetaria:

Es el control de la banca y del sistema monetario por parte del gobierno con el fin de conseguir la estabilidad del valor del dinero y evitar una balanza de pagos adversa, alcanzar el pleno empleo y buscar el estado de liquidez de toda economía⁶.

1.3.2 Política Cambiaria:

Cuando los otros instrumentos para estimular la economía son limitados, un tipo de cambio débil puede ser un instrumento efectivo para el crecimiento económico y la creación de empleo. Los tipos de cambio débiles aumentan el atractivo de las exportaciones al hacer que los productos del país sean más baratos en el exterior, a la vez que ayudan a las empresas nacionales que compiten con las importaciones (industrias de sustitución de importaciones) al encarecer los productos extranjeros en relación con los nacionales. Por consiguiente, la política de tipos de cambio no es simplemente una manera táctica de enderezar los precios, sino puede llegar a ser un asunto estratégico consistente en un tipo de cambio deliberadamente infravalorado,

⁵Sachs, Jeffrey D. y Larraín B. Felipe, Macroeconomía en la Economía Global, 1era edición, Prentice Hall, Hispanoamericana, S. A., Págs. 585-617

⁶Idem. Págs. 300-302.

mantenido durante un periodo con el fin de proporcionar la entrada en el mercado mundial de bienes manufacturados diferenciados⁷.

1.3.3 Medidas Microeconómicas:

Además de la gestión directa del tipo de cambio, las intervenciones microeconómicas pueden utilizarse para influenciar los precios relativos. Por ejemplo pueden utilizarse, políticas microeconómicas para cambiar la composición de la demanda hacia los bienes no comercializables y alejarla de las importaciones. Las políticas fiscales que fomenten el gasto en bienes producidos en el país y desanimen el consumo de bienes producidos en el exterior ayudarán a estimular la economía, y al mismo tiempo, consolidarán la moneda. En muchos países en desarrollo, la mayor parte de los bienes de consumo de lujo son de importación. Un impuesto alto sobre las ventas que grave dichos bienes desalentará su importación. El gasto público puede también dirigirse hacia bienes producidos en el país⁸.

1.3.4 Política Comercial:

La política comercial se define como el manejo del conjunto de instrumentos al alcance del Estado, para mantener, alterar o modificar sustantivamente las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo; comprende, entre otros, la política arancelaria, que es un mecanismo protector y de captación de recursos para el erario nacional bajo la forma de impuestos indirectos, que gravan las operaciones del comercio exterior; añadiendo un componente artificial al precio del artículo y volviéndolo, por tanto menos competitivo.⁹

⁷ Ídem. Págs. 284-291.

⁸ Ídem. Págs. 368-375.

⁹ **Cuadrado Roura, Juan R.** "Política Económica. Objetivos e Instrumentos" 2da. Edición. MacGraw Hill. España, 2001.

1.3.5 Política de Desarrollo:

La política de desarrollo consiste en la capacidad de un gobierno de facilitar el acceso de la población a niveles mínimos de bienes y servicios de calidad, lo cual es una medida homogénea que captura el bienestar de una nación al menos en relación con los aspectos materiales del Producto Interno Bruto (PIB). En términos per cápita el PIB es considerado como la medida de desarrollo económico y por tanto su nivel y tasa de crecimiento son metas por sí mismas. Sin embargo, hay que tener cuidado de no interpretarlo como una medida de desarrollo. El propósito de la política de desarrollo requiere que el progreso económico no alcance sólo una minoría. La pobreza, la desnutrición, la salud, esperanza de vida, analfabetismo y la corrupción, deben eliminarse para un adecuado desarrollo. No obstante estas características se obtienen generalmente de forma natural cuando la renta per cápita aumenta¹⁰.

1.3.6 La Política Fiscal:

La política fiscal es el conjunto de medidas que toma un gobierno referentes al gasto público y a los ingresos públicos, en cuanto al gasto público se determinan los montos máximos de los mismos, la composición de este son compras de bienes y servicios por el Estado, transferencias realizadas a las empresas y a las familias, así como el pago de intereses de la deuda pública. En cuanto a los ingresos se debe determinar cuánto se espera recaudar, a través de qué impuestos y como síntesis la relación entre ingresos y gastos.

Además es una rama de la política económica que figura principalmente en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y sus componentes son el gasto público y los impuestos, como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta. El nacimiento de la teoría macroeconómica Keynesiana puso de manifiesto que las

¹⁰ Christiaensen, Luc, Scott Christopher y Wodon Quentin, Metas y Costos del Desarrollo. Págs. 2-29.

medidas de la política fiscal influyen en las variaciones a corto plazo de la producción, el empleo y los precios¹¹.

1.3.6.1 Influencia de la Política Fiscal:

Es la actividad financiera del Estado que se desempeña en las sociedades modernas en tres funciones básicas, una función de asignación de recursos, una función redistributiva y una función estabilizadora. Mediante la función de asignación, el Estado suministra bienes que, en determinadas circunstancias, el mercado no proporciona adecuadamente debido a la existencia de los denominados fallos del mercado. La función redistributiva del Estado, trata de reconciliar las diferencias que se producen entre la distribución de la riqueza que realiza el sistema de mercado y la distribución que la sociedad considera justa, en el que intervienen fundamentos éticos, políticos y económicos. La función estabilizadora, donde se encuadra la política fiscal, trata de conseguir la estabilidad del sistema económico y evitar los desequilibrios y provocar los ajustes necesarios en la demanda agregada para superar en cada caso las situaciones de inflación o desempleo.

La manifestación principal de la política fiscal se materializa en los presupuestos del Estado, la política fiscal consiste en el conjunto de medidas que toma un gobierno referentes al gasto público y a los ingresos públicos, en los primeros se ha de determinar cuánto es el gasto total, cual es la composición del mismo, si son compras de bienes y servicios por el Estado o transferencias realizadas a las empresas y a las familias. En cuanto a los ingresos estima cuanto se espera recaudar, a través de qué impuestos y como síntesis la relación entre ingresos y gastos, es decir el resultado presupuestario, el cual determinará las necesidades de financiamiento y que debe de mantener en equilibrio a la capacidad de pago y evitar el desequilibrio de la sostenibilidad fiscal¹².

¹¹ **Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B.**, Hacienda Pública, Teoría Aplicada, quinta edición, University of California at Santa Cruz. Págs. 27-50.

¹² Ídem. Págs. 623-652.

1.3.6.2 Gasto Público:

Es la suma de las erogaciones realizadas por las instituciones y organismos integrantes del sector público de una economía nacional a lo largo de un ejercicio fiscal, que regularmente es de un año. A través del gasto público se trata de dar respuesta a las necesidades de carácter público o colectivo. Entre los fines últimos del gasto público en un Estado moderno están los de:

- a) prestación regular de servicios indivisibles (como los de seguridad, defensa, justicia, etcétera), en los que por no poder aplicarse el principio de exclusión no puede confiarse su provisión de mercado;
- b) alcanzar una distribución más equitativa de la renta y la riqueza nacionales;
- c) alcanzar un mayor grado de desarrollo o crecimiento económico;
- d) mantener el nivel general de precios estable, condición sine qua non de un crecimiento económico sostenido;
- e) conseguir el pleno empleo de los recursos productivos. En especial de la mano de obra o factor trabajo¹³.

1.3.6.3 Gestión Tributaria o Ingresos Públicos:

La Gestión Tributaria mide el conjunto de acciones en el proceso de la gestión pública vinculado a los tributos, que aplican los gobiernos, en su política económica. Los tributos, son las prestaciones en dinero que el Estado, en su ejercicio de poder, exige con el objeto de tener recursos para el cumplimiento de sus fines.

La Gestión Tributaria es un elemento importante de la política económica, porque financia el presupuesto público, el cual es la herramienta más importante de la política fiscal, en él se especifica tanto los recursos destinados a cada programa como su financiamiento. Este presupuesto es preparado por el gobierno central y aprobado por el Congreso, es un proceso en el que intervienen distintos grupos públicos y privados, que esperan ver

¹³ **Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B.**, Hacienda Pública, Teoría Aplicada, quinta edición, University of California at Santa Cruz. Págs. 137-198.

materializadas sus demandas. Es un factor clave que dichas demandas se concilien con las posibilidades reales de financiamiento, para así mantener la estabilidad macro económica. La pérdida de control sobre el presupuesto es fuente de desequilibrio e inestabilidad con efectos negativos insospechados. Es importante mencionar que los ingresos y gastos gubernamentales se ven afectados por el comportamiento de otras variables macro económicas, como el tipo de cambio, los términos de intercambio, el crecimiento del PBI, etc.

Además, la Gestión tributaria puede incentivar el crecimiento a determinados sectores, por ejemplo, otorgando exoneraciones, incentivos, etc. De este modo la gestión tributaria es un elemento importante porque va a ayudar a crecer, mantener o decrecer la economía en la medida que los indicadores de gestión se hayan llevado en forma eficiente a través de estrategias establecidas por la entidad recaudadora. La gestión tributaria optima es aquella en la que la política fiscal es estable y el Sistema Tributario eficiente (diseñado para nuestra realidad). Si la gestión tributaria es óptima atrae inversión¹⁴.

1.4 Política Fiscal en Guatemala.

Algunas investigaciones para países en desarrollo han señalado las dificultades estructurales que rondan la situación de la política tributaria. En particular el documento de Tanzi y Zee (2001) indica por lo menos cuatro aspectos relacionados: Primero, la mayoría de los trabajadores están típicamente empleados en la agricultura o en empresas pequeñas e informales; segundo, la dificultad de crear una administración eficiente de impuestos sin un equipo de trabajo bien educado y entrenado; tercero, las oficinas de estadísticas y de impuestos aun no son totalmente transparentes, es decir, aún mantienen cierto recelo en la divulgación en la apertura de la información por lo cual la generación de estadísticas no refleja la información completa; y cuarto, dada la ineficiente distribución del ingreso se dificulta la implantación de un nuevo sistema de tributación originando que los grupos de más altos ingresos se prevengan ante las reformas.

¹⁴ **International Monetary Fund**, Fiscal Adjustment for Stability and Growth Washington, D.C. 2006 James Daniel, Jeffrey Davis, Manal Fouad, and Caroline Van Rijckeghem. Págs. 8-19

En torno a este planteamiento, la política fiscal en Guatemala se ha caracterizado por mantener un nivel superior de gasto comparado con el nivel de recaudación de ingresos de la administración central, uno y otro gobierno han tratado de implementar algunas medidas tributarias para incrementar el nivel de ingresos pero no han sido suficientes para aumentar la carga tributaria con la limitante que han sido temporales, para luego regresar al escaso nivel de recaudación, en virtud que no se ha creado una cultura tributaria en los ciudadanos ni en las empresas guatemaltecas.

Se ha intentado aplicar medidas en materia fiscal, específicamente tributarias pero han perdido efecto; primero por falta de continuidad en las políticas aplicadas, es decir, muchas veces dentro de un mismo periodo gubernamental se han visto cambios en las políticas aplicadas, y apenas toman control los nuevos gobiernos inmediatamente son cambiados los planes, con esto solo se logra un sistema inestable que no es capaz de asimilar un lineamiento cuando se le impone una nueva dirección. En segundo lugar por carecer de un planteamiento que busque controlar el gasto público a través del mejoramiento y simplificación del sector público y crear un Sistema Tributario eficiente, para lograr la reactivación económica que tanto requiere Guatemala.

Durante el período de estudio Guatemala logró incrementar sus depósitos en el Banco Central en virtud de la venta de activos, así como, por el nivel de endeudamiento alcanzado en algunos años, y esto le ha servido al país para hacer frente a algunos problemas eventuales, tales como, catástrofes naturales y lo más reciente que fue la crisis económica a nivel mundial. El bajo nivel de la carga tributaria ha provocado que para cubrir con las necesidades prioritarias, éste se financie de alguna forma, en este caso ha sido a través de endeudamiento. Guatemala ha sido un país con niveles de endeudamiento conservadores, y como consecuencia de políticas deficientes que provocan mantener niveles inadecuados de recursos no se han podido generar fondos de contingencia. Entre estos podemos mencionar, fondos para desastres causados por las catástrofes naturales y fondos para afrontar crisis económicas, como la experimentada mundialmente en los últimos años y que para el caso de Guatemala provocaron que los niveles de endeudamiento hayan aumentado¹⁵.

¹⁵ Ídem. Págs. 65-128.

1.5 Aspectos Generales de la Situación Financiera Pública

1.5.1 Resultado Presupuestario y Financiamiento

Con independencia de las distintas formas de medición, de las variables o cuentas presupuestarias que se relacionen y de los resultados que se obtengan, cualquier déficit fiscal tiene necesariamente una expresión cuantitativa. Sin embargo, su magnitud constituye el reflejo de aspectos de tipo cualitativo, ligados a las distintas transacciones realizadas por el gobierno en el cumplimiento de sus fines y funciones, sea que las operaciones se efectúen con fines de política o de gestión de liquidez. En última instancia, cualquier déficit o brecha fiscal va a ser expresión del desequilibrio en las finanzas públicas y de la necesidad de disponer de recursos adicionales para el financiamiento de los gastos públicos que no pueden ser cubiertos con las fuentes de naturaleza ordinaria.

En sentido cuantitativo, lo más importante se relaciona con la magnitud del déficit fiscal, así como con su proporción respecto al tamaño de la economía; mientras en lo cualitativo, interesan más las causas que determinan dicho déficit, las implicaciones de política que conlleva, los mecanismos o instrumentos que deban ser utilizados para su financiamiento y, muy especialmente, los efectos que de ello deriven para el sistema económico en su conjunto. Tales efectos suelen considerarse usualmente en función de los ámbitos monetario y cambiario, básicamente desde una perspectiva de corto plazo ligada ante todo a la asignación de recursos y la estabilización económica; sin embargo, resulta necesario poner más énfasis en los aspectos de tipo fiscal, especialmente los ligados a la inversión pública, considerando la incidencia en la estructura productiva interna, la modernización y desarrollo económico y la distribución –sectorial, regional y social- del ingreso; ello dentro de una perspectiva más amplia que involucre el mediano y largo plazo.

Un aspecto de suma importancia está vinculado con la adopción de determinado criterio en torno a la base de registro de las transacciones realizadas por los entes públicos. Los valores del financiamiento son más apropiados para analizar el impacto puramente monetario que el presupuesto público tiene en el sistema económico; pero el hecho de incurrir en atrasos de cierta magnitud en los pagos a proveedores de bienes y servicios, puede introducir distorsiones al análisis al no revelar el nivel real del gasto en cierto período. De ahí la conveniencia de usar el método de valores devengados, el cual *permite registrar las transacciones cuando se crean, transforman, intercambian, transfieren o*

anulan el valor económico (Manual Fondo Monetario Internacional FMI); es decir, cuando se producen los flujos económicos reales de la actividad pública (y se genera la obligación de pago en el caso de los gastos), no cuando se registran los flujos de caja en la contabilidad gubernamental. Ello hace posible disponer de una visión de conjunto más adecuada sobre la saturación financiera del gobierno, a la vez que permite armonizar los registros de las finanzas públicas con el sistema de estadísticas de las cuentas nacionales.

Por otra parte, es necesario y de suma importancia considerar las fuentes de financiamiento del déficit fiscal, atendiendo a distintos criterios de clasificación y/o agrupación, según los fines analíticos que se persigan y los criterios que sean definidos en tal sentido; ello se vincula no sólo con el tipo de déficit que se desee establecer, sino especialmente con las clases de instrumentos que se utilicen, obligaciones por contraer, etc. Por ejemplo, podrán desagregarse los componentes del financiamiento agrupados en función de su origen externo e interno; distinguir en éste el financiamiento inflacionario mediante emisión monetaria, del obtenido de fuentes no inflacionarias; separar el crédito público según el tipo de instrumento de deuda o el tipo de acreedor; etc.

Las clasificaciones del financiamiento sugeridas en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI constituyen un marco general de referencia; los fines y/o criterios que se establezcan a nivel nacional, la disponibilidad de información, el grado de profundidad en el análisis y otros aspectos, constituyen elementos a tener en cuenta para la recopilación, organización y presentación de datos.

En términos generales, la forma de financiamiento del déficit en cuanto a las fuentes específicas de los recursos es la que fundamentalmente va a determinar su impacto sobre la economía y los efectos que deriven para el corto y largo plazo, especialmente en relación con el nivel y estructura de la demanda agregada. Aspectos como la incidencia del sector público en la balanza de pagos, en la monetización de la economía, en el nivel de la tasa de interés, etc., son elementos que guardan estrecha relación con determinada magnitud del déficit público y el modo en que el mismo pueda ser financiado.

Ahora bien, no obstante la importancia del financiamiento del déficit fiscal para el análisis económico y para la adopción de determinadas políticas estatales, nos limitaremos básicamente a los aspectos de tipo cuantitativo; es decir, se hace énfasis en la medición de las principales formas en que suele considerarse el déficit fiscal (convencional,

primario, corriente y operacional) y la consideración de los múltiples elementos ligados a las formas de financiamiento de la brecha fiscal. En tanto que, el análisis del impacto y los efectos de la actividad pública en la economía, suponen la necesidad de un tratamiento amplio y profundo en tal sentido, lo cual rebasa los objetivos básicos y los alcances del este trabajo de investigación¹⁶.

1.6 Análisis Del Resultado Presupuestario Del Gobierno Central

1.6.1 Resultado Presupuestario Convencional

La CEPAL¹⁷ tiene criterios que se adaptan muy bien para el caso de Guatemala, como un país con bajos ingresos y un bajo nivel de endeudamiento; del déficit convencional (necesidad de financiamiento) a un nivel superior al 3% del PIB que va a indicar un desequilibrio fiscal severo, que tendrá un fuerte impacto financiero en la economía; en cambio si el mismo se sitúa entre 1% y 3%, se trata de un desequilibrio fiscal moderado; mientras un nivel inferior al 1% supone un desequilibrio fiscal mínimo.

En la siguiente gráfica se sintetiza la evolución del déficit como porcentaje del PIB en Guatemala para el período 1998-2010. Para llegar a este resultado fiscal es importante resaltar que los ingresos y los gastos se basan en valores devengados, los ingresos incluyen las donaciones que, aunque se reciben todos los años no son recurrentes. Por el lado del gasto, éste está formado por el gasto corriente y el de capital. Dentro de la recurrencia del gasto, el de mayor impacto es el gasto de funcionamiento que tiene como principales componentes, las transferencias corrientes, las remuneraciones, los bienes y servicios y el pago de intereses de la deuda pública. Dentro del gasto público también se tiene el gasto en inversión o gasto de capital que incluye la formación bruta de capital fijo, es decir, la inversión física que contempla la ejecución de proyectos y obras específicos, que derivan del programa de inversiones públicas. El gasto de capital también incluye las transferencias de capital, dentro de las cuales se registra el pago a las municipalidades, a los consejos de desarrollo urbano y rural entre otros.

¹⁶ **Fondo Monetario Internacional**, Evaluación del Saldo Fiscal, Enzo Croce, 1999.

¹⁷ **El Pacto Fiscal**, Fortalezas, Debilidades y Desafíos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 1998, Págs. De la 136 a la 144.

Como puede observarse, el comportamiento de la situación financiera del Gobierno Central, medida a través del déficit fiscal expresado como porcentaje del PIB, marca tres años en los que se considera como de desequilibrio severo, en virtud que el déficit pasa del 3% esta situación se da en los años 1999, 2009 y 2010, en tanto que el resto de los años se encuentran en el nivel de un desequilibrio fiscal moderado, porque se encuentran entre el rango de 1% y 2.6% dentro de los cuales el año que tiene una brecha mayor es 2003. Si bien en estos años los ingresos aumentaron, el comportamiento del gasto experimentó un aumento proporcionalmente mayor y para tener más claro que fue lo que sucedió en estos años se hará a continuación una descripción especial de los desequilibrios ocurridos en cada uno.

1.6.2 Resultado Primario

Se define como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos no financieros (corrientes y de capital) o alternatively como el resultado económico antes del pago por vencimientos de intereses de la deuda pública interna y externa.

En la medida que los intereses provienen de operaciones de endeudamiento de períodos anteriores, el resultado primario es un indicador de la política fiscal del período vigente y por tanto excluye también los ingresos de privatización que en las cuentas fiscales se consideran como financiamiento¹⁸.

1.6.3 Dimensión Inter Temporal Del Financiamiento Del Déficit

Asumiendo que el resultado presupuestario obtenido durante varios años es un déficit fiscal, los niveles de financiamiento que se producen como consecuencia de estos tras la ejecución de los ingresos y gastos de los presupuestos de cada año, muchas veces no reflejan los efectos que pueden darse en un plazo más largo, en el cual factores como los problemas de deuda externa, los programas de privatización, los fuertes movimientos en el tipo de cambio y en el nivel de los precios internos, las crisis financieras internacionales y otros elementos, pueden afectar la gestión financiera del gobierno, la correspondiente

¹⁸ Fondo Monetario Internacional, Evaluación del Saldo Fiscal, Enzo Croce, 1999. Pág. 16.

capacidad de pago y el consecuente efecto en la sostenibilidad fiscal. La medición de las transacciones gubernamentales para un plazo mayor de un año permitiría tomar en cuenta los ingresos extraordinarios que se producen como consecuencia de privatizaciones, impuestos extraordinarios temporales u otras disposiciones cuyo resultado se producen más allá del período presupuestario.

También se podría tomar en cuenta aspectos derivados de reestructuraciones y programas de modernización, que dan lugar a fuertes desembolsos por una sola vez. Adicionalmente, debe considerarse que el presupuesto anual no contempla variaciones derivadas de la revalorización de activos y pasivos fiscales, aun cuanto la capacidad de pagos del gobierno se ve afectada por la inflación, la devaluación, la variación en la relación de términos de intercambio o de los precios relativos.

Ante las limitaciones que para el análisis supone la consideración de los déficit anuales, actualmente se plantea la conveniencia de contar con un déficit cuya temporalidad sea mayor de un año y que mida las variaciones del activo neto del gobierno; *para evaluar con exactitud la sostenibilidad sería necesario reemplazar el déficit anual por una medida de las variaciones del activo neto del gobierno* (Blejer y Cheasty). Sin embargo, las dificultades de tipo metodológico, analítico y práctico siguen obstaculizando el establecimiento de una medida inter temporal del déficit, por lo que para el presente trabajo se mantendrá el análisis de las cifras de forma anual, tal y como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala (que el ejercicio fiscal es solo de un año)¹⁹.

1.7 Sostenibilidad fiscal

En los últimos cincuenta años, todos los países han hecho uso (y, a veces, un abuso) abundante de la política fiscal. A decir verdad, sin dedicar al gasto público una parte importante del PIB no es posible tener un estado de bienestar, pero ello recurre directamente al tema de su financiación y del déficit público. Las consecuencias de déficit públicos abultados y persistentes están bien documentadas en la literatura económica y tienen efectos en subidas de tipos de interés, inflación, efectos negativos sobre la tasa de

¹⁹ Ídem. Págs. 65-128. Págs. 58-76.

crecimiento y la inversión privada, acumulación de deuda pública, problemas en la balanza de pagos, etc. La literatura reciente ha dado un paso más al señalar que la independencia de los bancos centrales requiere de la imposición de medidas fiscales o que en una situación de corrección fiscal que impide el papel estabilizador de la política fiscal, la política monetaria puede estar sometida a presiones excesivas si se pretende que contribuya tanto a la estabilización de precios como a la expansión de la producción.

También está bien documentada la erosión de la disciplina fiscal que se dio en muchos países durante la década de los setenta y de los ochenta, así como los esfuerzos que realizaron muchos países para corregir esta situación durante la década de los noventa. La introducción de todo un conjunto de reglas relativas a un conjunto de indicadores fiscales ha sido un factor importante a la hora de explicar el descenso en el cociente deuda pública/PIB de muchos países en la segunda mitad de los años noventa, pero como advertía recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE en 2002), este progreso en la reducción de la ratio deuda pública/PIB se ha detenido e incluso en algunos casos ha empezado a deteriorarse de nuevo. Frente a un futuro próximo en el que el envejecimiento de las sociedades más desarrolladas va a empujar al alza al gasto público, este cambio de tendencia plantea algunas sombras sobre la sostenibilidad de la política fiscal de mediano y largo plazo.

Por tal razón es necesario ocuparse de las implicaciones de la sostenibilidad de la política fiscal. Este es un concepto con una larga tradición en macroeconomía que se inicia en Domar (1944) y que continúa hasta la actualidad. De hecho, una buena parte de los modelos sobre sostenibilidad de la política fiscal se refieren a cuestiones de solvencia relacionadas con la dinámica de la deuda pública y su relación con los superávits primarios, y si estos son lo suficientemente grandes para evitar que la carga de los intereses aumente el tamaño de la deuda pública en relación con el PIB.

No obstante, más recientemente las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad de la política fiscal se han enfocado teniendo en cuenta el plazo al que se hace referencia. Así, el procedimiento de “déficit excesivo” incluido en el Tratado de Maastricht es un enfoque a corto plazo, mientras que el enfoque de la contabilidad generacional (Auerbach, Gokhale, Kotlikoff, 1991) examina la cuestión de la sostenibilidad a largo plazo, al igual que muchos estudios que analizan la incidencia del envejecimiento de la población sobre el gasto público (UE, 2001). Entre uno y otro tipo de trabajos se sitúan los enfoques de mediano plazo (US Congressional Budget Office, 2001, OECD, 2002).

Al analizar en el tema de la sostenibilidad de la política fiscal y sus diversos enfoques, es necesario reconocer la importancia del déficit fiscal y sus relaciones con la evolución de la deuda pública. Estas relaciones se deducen de la restricción presupuestaria del gobierno en un período determinado, “la cuestión de la sostenibilidad de la política fiscal se confunde a menudo con la de la solvencia financiera del gobierno. En la práctica, sin embargo, lo que la literatura empírica intenta contrastar es si los gastos y los ingresos del sector público pueden continuar manteniendo sus pautas históricas de crecimiento”. No hay duda, de que si el déficit llega a tener un crecimiento más allá de las posibilidades de un gobierno, la política fiscal se hará insostenible y los mercados acabarán negándose a comprar deuda de este país. Por ello, cuando la política fiscal empieza a desviarse de la pauta que garantiza su sostenibilidad, la política fiscal tiene que modificarse para garantizar que en el futuro se garantizarán superávits primarios consistentes con el nivel de deuda pública sostenible en relación con el PIB.

Para presentar de forma analítica esta cuestión, la representación de la restricción presupuestaria del gobierno en términos reales, es: En un año cualquiera, la ratio deuda/PIB es igual a:

$$\frac{B_t}{P_t Y_t} = \frac{(1 + r_t) B_{t-1}}{(1 + \varphi_t) P_t Y_t} + \frac{G_t}{P_t Y_t} - \frac{T_t}{P_t Y_t}$$

donde r_t representa el tipo de interés real y φ_t la tasa de crecimiento del PIB real, B_t es el Stock de deuda. Efectuando un pequeño cambio en la notación:

$$b'_t = \frac{1 + r_t}{1 + \varphi_t} b'_{t-1} + \delta'_t$$

b' Es la deuda pública como porcentaje del PIB y δ' déficit o superávit primario como porcentaje del PIB.

En el próximo período, se tendrá:

$$b'_{t+1} = \frac{1 + r_{t+1}}{1 + \varphi_{t+1}} b'_t + \delta'_{t+1} \left(\frac{1 + r_{t+1}}{1 + \varphi_{t+1}} \right) \left(\frac{1 + r_t}{1 + \varphi_t} b'_{t-1} + \delta'_t \right) + \delta'_{t+1}$$

Suponiendo que el tipo de interés real y la tasa de crecimiento del PIB real son constantes, iterando hasta el infinito, se tiene:

$$b'_t = \frac{1 + r_t}{1 + \varphi_t} b'_{t-1} + \delta'_t$$

Cuando $r > \varphi$, la condición de eficiencia dinámica exige una condición de solvencia que limita el crecimiento de la deuda pública en relación con el PIB.

Esto implica que el crecimiento de la ratio deuda/PIB debe de ser menor que $\left(\frac{1+\varphi}{1+r}\right)^S$. Esta última condición se conoce como condición de transversalidad, y evita que los gobiernos entren en juegos piramidales. En términos matemáticos esto se expresa haciendo que el segundo término del lado derecho de la ecuación sea igual a cero. Si es así, el gobierno garantiza su solvencia al respaldar su nivel de deuda a través de variaciones en sus niveles de ingresos y gastos.

Para examinar empíricamente la sostenibilidad de la política fiscal, la literatura económica ha adoptado dos enfoques básicos. En primer lugar, está el enfoque propuesto por Trehan y Walsh (1991). Estos autores sugieren que una condición suficiente para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública consiste en que el proceso $b'_t - b'_{t-1} = (1 - L)b'_t$ sea estacionario. Esta propiedad se puede contrastar utilizando los contrastes tradicionales de Dickey y Fuller (1981). En segundo lugar, está el enfoque de Hakkio y Rush (1991) que describen alternativamente la sostenibilidad de la política fiscal a través de contrastes de cointegración, entre los gastos totales (incluidos los intereses de la deuda) y los ingresos totales. En caso de cointegración de las variables, se asume que la política fiscal es sostenible.

No obstante, a pesar del impacto que estas técnicas han tenido en la literatura académica para examinar el problema de la sostenibilidad de la política fiscal el concepto resulta demasiado abstracto y poco útil en términos prácticos, por lo que han aparecido otros enfoques y técnicas alternativas.

Blanchard y otros (1990) al hablar sobre la sostenibilidad de la política fiscal indican, "La sostenibilidad gira básicamente sobre el concepto de buena administración. Sobre la base de la política actual tal como reflejan las cuentas, la sostenibilidad esencialmente consiste en apreciar si un gobierno se encamina hacia un proceso en el que acumulará un stock de deuda excesivo.

De este modo, un buen indicador sobre la sostenibilidad de la política fiscal consiste en aquel que es capaz de enviar señales claras y fácilmente interpretables sobre lo que se va a hacer cuando la política fiscal presente parece que va a provocar un crecimiento rápido del cociente deuda/PIB.” Por consiguiente, una política fiscal sostenible es aquella que permite que el cociente deuda/PIB vuelva a su nivel original tras un período en el que ha crecido de forma importante. Obviamente esto exige, generar superávits primarios importantes tras el período de crecimiento del cociente deuda/PIB²⁰.

Para el caso de Guatemala, los últimos gobiernos han tratado de plantear estrategias para incrementar la carga tributaria pero han solucionado el problema por períodos cortos, ya sea por la aplicación de impuestos temporales o por medidas administrativas que logran incrementar la recaudación tributaria sin lograr que sea de forma sostenible, también se han planteado reformas tributarias que no logran concretarse en virtud que el obstáculo más grande son las leyes que rigen el sistema en el país que permiten que los grandes contribuyentes encuentren la forma de desarticular las propuestas y pagar impuestos bajos.

1.8 Marco Jurídico que rige la política fiscal en Guatemala

Es indispensable que el gobierno de la República de Guatemala cuente con un instrumento de Política Fiscal, para el mejoramiento de la situación social, la consolidación de la paz y principalmente la estabilidad macroeconómica, así como la creación de condiciones propicias para un crecimiento económico sostenido y el impulso de la competitividad del país, entonces, acorde a estos propósitos es necesaria la elaboración del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada ejercicio fiscal, para el efecto, a continuación se dan a conocer cuáles son las bases legales para su elaboración y aprobación que.

1.8.1 Constitución Política de la República

Dentro de las atribuciones del Congreso de la República, constitucionalmente le corresponde, la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, el cual

²⁰Eduardo Berenguer “Sostenibilidad de la Política Fiscal” Universidad de Barcelona, CAEPS, Págs. 1- 6.

recibe a través del Ejecutivo, es decir que, la misma Constitución designa al Presidente de la República a someter el presupuesto al Congreso para su aprobación.

En el capítulo IV de la Constitución se encuentra el Régimen Financiero, por medio del cual ordena la forma como se financiará y se gastará el presupuesto a través de las diferentes entidades de la administración gubernamental.

En cuanto al tema del financiamiento dicta en el capítulo II, Sección Segunda, dentro de las atribuciones del Congreso de la República, artículo 171 denominado Otras Atribuciones del Congreso, inciso i, dice: “Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del ejecutivo y de la Junta Monetaria;

Para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase”.

Dictando además que será la Ley Orgánica del Presupuesto la que regulará las normas a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago²¹.

1.8.2 Ley Orgánica del Presupuesto

Tiene por finalidad normar, los sistemas presupuestarios de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público, a efecto de velar, entre otras normas, por el uso eficaz y eficiente del crédito público, coordinando los programas de desembolso y utilización de los recursos, así como las acciones de las entidades que intervienen en la gestión de la deuda interna y externa.

En cuanto al uso de las economías, superávit e ingresos eventuales que surjan en el proceso presupuestario, podrán utilizarse para atender gastos operacionales, de inversión o del servicio de la deuda.

²¹ Constitución Política de la República de Guatemala, Págs. 46-62.

Conforme ésta ley, el sistema de crédito público lo constituyen el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que regulan la celebración, ejecución ya administración de las operaciones de endeudamiento que realice el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento.

El crédito público se rige por las disposiciones de esta Ley, por las normas reglamentarias que dicte el Ministerio de Finanzas Públicas y por las demás disposiciones legales que autoricen operaciones específicas.

Los recursos provenientes del crédito público se destinarán a financiar:

- a. Inversiones productivas;
- b. Casos de evidente necesidad nacional, aprobados por el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República;
- c. Reorganización del Estado, cuando los requerimientos del proceso de reforma y modernización de la administración pública así lo requieran; y,
- d. Pasivos, incluyendo los intereses respectivos.

No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos.

El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la unidad especializada que señale el reglamento, será el órgano rector del sistema de crédito público, con la función de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público y estará revestida de las competencias que establece ésta ley en el artículo 62, incisos a) al n)²².

1.8.3 Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado

Esta ley es el resultado de lo que establece el Art. 183, literal j), que es parte de las funciones del Presidente de la República, someter anualmente al Congreso de la República de Guatemala, el proyecto de presupuesto que contenga, en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado, así como, en ejercicio de

²² Ley Orgánica del Presupuesto, Págs. 1-12.

las atribuciones que le confiere el Art. 171 literales a), b), e i) de la Constitución Política de la República de Guatemala, se decreta esta ley para cada ejercicio fiscal²³.

1.8.4 Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala

Este manual reviste gran importancia debido a que en el mismo se sustenta parte de las operaciones que se registran en las diferentes etapas del Proceso Presupuestario, así como por las interrelaciones que se establecen con los demás clasificadores.

La aplicación de los clasificadores contenidos en este manual, son de uso obligatorio para las entidades del Sector Público, toda vez que para dar cumplimiento al precepto constitucional relativo a la unidad del presupuesto y su estructura programática, es necesario emplear en forma homogénea la metodología, conceptos y clasificaciones que permitan desarrollar las distintas etapas del proceso presupuestario.

1.8.5 Legislación Tributaria:

Guatemala cuenta con un Código Tributario, el cual incluye normas de derecho público que rigen las relaciones jurídicas que se originan de los tributos establecidos por el Estado. Existen varias leyes que regulan el sistema impositivo del país, dentro de las cuales se pueden mencionar: Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, Ley del Impuesto sobre Productos Financieros, Ley del Impuesto Específico a la Distribución del Cemento, Ley del Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas Isotónicas o Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada. Ley del Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas, Ley de Tabacos y sus Productos y dentro de estas las más importantes por el monto que generan a la carga tributaria son: la Ley del IVA y su reglamento, el cual se refiere al impuesto al valor agregado a los actos y contratos

²³ Diario de Centro América No. 78, del martes 31 de enero de 2012, Págs. 2-4

grabados por ésta ley, dentro de los cuales están, las ventas, los servicios, las importaciones, las exportaciones, las cuales incluyen las exportaciones de servicios y la Ley del Impuesto Sobre la Renta que obtenga toda persona individual o jurídica, nacional o extranjera, domiciliada o no en el país así como cualquier ente, patrimonio o bien que especifique la misma, que provenga de la inversión de capital, del trabajo o de la combinación de ambos y por lo tanto quedan afectas todas las rentas y ganancias de capital obtenidas en el territorio nacional²⁴.

²⁴ Código Tributario. Págs 1-31

Capítulo II

2.1 Situación Financiera de la Administración Central de Guatemala, para el período de 1998 a 2009.

La situación de las finanzas públicas durante el período se caracteriza por mantener una carga tributaria (Ingresos Tributarios/PIB) baja. Aun cuando la presión por aumentarla es constante para alcanzar al menos el 13.2% establecido como meta en los Acuerdos de Paz, durante el período el promedio ha sido del 11.2%, habiendo caído durante los últimos dos años como consecuencia de la crisis económica mundial, la carga tributaria es la fuente principal para el funcionamiento y la inversión de la Administración Central, pero con la caída de la misma se tiene el efecto directo en el déficit fiscal, como consecuencia que la ejecución del gasto público mantiene su tasa de crecimiento, en virtud que no se puede detener el aparato estatal y las demandas sociales son crecientes.

Para cubrir la deficiencia en la capacidad de captación de ingresos, es necesario hacer uso de recursos provenientes del endeudamiento público, que posteriormente generarán incremento en las obligaciones por concepto del servicio de la deuda, que incluye la amortización de préstamos y el pago de intereses de la deuda pública, tal como se demuestra en el cuadro siguiente, el cual tiene las cifras como porcentajes del PIB para hacerlas comparables:

Cuadro 1
Indicadores Macro Fiscales más Importantes
De las Finanzas Públicas de Guatemala
1998 – 2009
Como Porcentajes del PIB

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio
Ingresos Totales*	11.5	12.3	12.3	12.4	12.8	12.5	12.3	12.0	12.7	12.8	12.0	11.1	12.2
Ingresos Tributarios	10.3	11.0	11.2	10.8	11.9	11.7	11.5	11.2	11.9	12.1	11.3	10.3	11.3
Impuestos Directos	2.1	2.4	2.5	2.6	3.1	3.0	2.8	2.9	3.3	3.3	3.3	3.2	2.9
Sobre la Renta	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.5	1.7	2.1	2.4	2.5	2.5	2.3	1.9
Impuestos Indirectos	8.2	8.6	8.8	8.2	8.7	8.6	8.7	8.3	8.5	8.7	8.0	7.2	8.4
Impuesto al Valor Agregado	4.7	5.1	5.3	4.8	5.3	5.3	5.5	5.2	5.4	5.9	5.5	4.9	5.2
Gastos Totales	13.9	15.4	14.3	14.5	13.9	15.1	13.4	13.7	14.7	14.3	13.6	14.2	14.3
Gastos Corrientes	8.8	9.6	10.2	10.3	9.7	10.1	9.2	9.1	9.4	9.5	9.2	10.1	9.6
Intereses	1.2	1.5	1.4	1.6	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.4
Deuda interna	0.8	0.9	0.7	0.9	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7
Deuda externa	0.4	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8	0.6	0.7	0.7
Gastos de Capital	5.1	5.8	4.2	4.2	4.2	5.1	4.3	4.6	5.3	4.8	4.5	4.1	4.7
Inversión Real Directa	1.9	2.1	1.6	1.4	1.4	1.1	1.1	1.2	1.6	1.8	1.9	1.8	1.6
Resultado en Cuenta Corriente	2.6	2.7	2.2	2.0	3.1	2.4	3.2	2.9	3.3	3.4	2.8	0.9	2.6
Déficit Primario	-1.2	-1.7	-0.6	-0.6	0.3	-1.3	0.3	-0.3	-0.6	0.0	-0.3	-1.7	-0.6
Resultado Presupuestario	-2.4	-3.1	-2.0	-2.1	-1.1	-2.6	-1.1	-1.7	-1.9	-1.4	-1.6	-3.1	-2.0

*Incluye ingresos no tributarios, Transferencias e Ingresos de Capital

PIB nominal en miles de millones

Tasa de crecimiento económico

Fuente: Creación propia con las estadísticas de las finanzas públicas en www.minfin.gob.gt

Los indicadores macro fiscales de este cuadro demuestran como los gastos totales, durante el período de estudio, siempre superan el monto de los ingresos totales, estos últimos tienen su principal fuente en los ingresos tributarios, dentro de los ingresos tributarios se encuentran los impuestos directos y los indirectos, los impuestos directos en promedio representan el 25% y los indirectos el 75% restante de la recaudación tributaria total. En lo que respecta a los impuestos indirectos, el de mayor recaudación es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) el cual tiene un peso de alrededor del 60% del total de los impuestos indirectos y el 46.3% en promedio del total de ingresos tributarios, es decir que es bastante la dependencia de este impuesto y no así del ISR como sucede en países desarrollados, otro impuesto importante, es el de Derechos Arancelarios a las Importaciones el cual representa alrededor de un 15% y el tercero más importante de la recaudación de los indirectos es el de Distribución de Petróleo y sus Derivados el cual representa alrededor del 10%. Por el lado de los impuestos directos es el Impuesto Sobre la Renta (ISR) el de mayor recaudación que comparado con el IVA, demuestra la deficiencia del sistema tributario nacional, en virtud que debieran ser los impuestos directos los de mayor recaudación y asegurar la estabilidad del sistema tributario. El monto de la recaudación total, así como del resto de la situación fiscal de cada año del período de estudio se puede observar en el anexo No.1, el cual fue tomado de la publicación de las estadísticas que publica el Ministerio de Finanzas Públicas en su página de Internet (www.minfin.gob.gt), que cuenta con la apertura de la cuenta económica que establece el Fondo Monetario Internacional, en el Manual de Estadísticas de finanzas públicas 2001 (MEFP 2001).

La carga tributaria, en Guatemala es la más baja de América Latina, tal como se muestra en el anexo No. 2, que es una creación propia con información del informe del Panorama Económico Mundial del Fondo Monetario Internacional (WEO por sus siglas en inglés, actualizado a septiembre de 2010), en ese documento los datos son uniformes, lo cual facilita que las cifras sean comparables, este cuadro incluye los ingresos totales de la Situación Fiscal de cada país y se puede observar como Guatemala tiene la carga tributaria más baja del área, seguido de la República Dominicana y El Salvador, esta deficiencia provoca que la brecha fiscal del país sea constantemente deficitaria, en virtud que el gasto público no depende del nivel de los ingresos sino de los compromisos de atención a las necesidades que por mandato constitucional le competen al Estado de Guatemala a través del gasto público.

El gasto público en Guatemala se clasifica según la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones generadas por las acciones fiscales, es por esta razón que se conceptualiza bajo las categorías de gasto corriente y de capital, el gasto corriente comprende las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público, el pago de intereses de la deuda pública, las prestaciones a la Seguridad Social, las transferencias corrientes que por ley les corresponde a diferentes entidades, dentro de estas transferencias las más importantes son las constitucionales, que están determinadas por el nivel de ingresos, es decir que les corresponde un porcentaje del total de ingresos ordinarios según lo establece la Constitución Política de la República, tales como, Organismo Judicial, Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público, Universidad de San Carlos de Guatemala, las municipalidades, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, deporte y para alfabetización, cabe mencionar que estas instituciones reciben estos aportes por el lado de las transferencias corrientes y las de capital.

El gasto de capital es la otra categoría del gasto total que se refiere a los gastos destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales (edificaciones, instalaciones, construcciones y equipos que sirven para producir otros bienes y servicios que no se agotan en el primer año y que en su mayoría están sujetos a depreciación), que incrementan el activo del Estado y sirven de base para la producción de bienes y servicios. La inversión financiera que son gastos que efectúa el Sector Público no empresarial en aportes de capital, incluye la concesión de préstamos a corto y largo plazo, de carácter reintegrable otorgados en forma directa o mediante instrumentos de deuda que se acuerdan con instituciones del sector público, del sector externo y otras entidades.

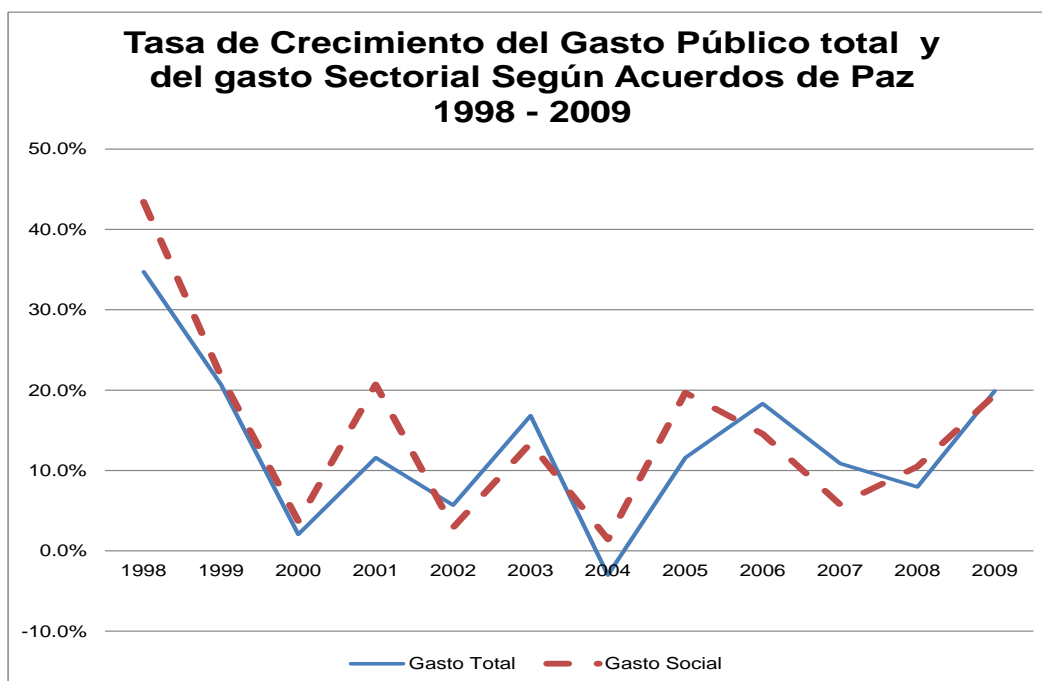
Bajo esta clasificación también se registran las transferencias de capital, las cuales incluyen los aportes que por mandato constitucional les corresponde a las entidades mencionadas anteriormente, dentro de estas, las que reciben los aportes más importantes están las municipalidades y los Consejos departamentales de Desarrollo, otros menos importantes como el caso del subsidio para la vivienda popular a través del Fondo Guatemalteco de Vivienda²⁵. Dentro de esta categoría vale resaltar que hasta 2007 se registraron los aportes que se le daba a organismos internacionales (Centro Agrícola

²⁵ Tomado del Manual de Clasificación Presupuestaria y del Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN-

Tropical de Investigación y Enseñanza -CATIE-, Centro de Cooperación Internacional para la Pre inversión Agrícola –CIPREDA-, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, Organización de Aviación Civil Internacional -OACI-, Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, Banco Interamericano de Desarrollo -BID-) para que ejecutaran inversión por parte del gobierno sin contraprestación ni revisión de obras ejecutadas, como el caso de la Organización de Aviación Civil Internacional -OACI- que se encargó de la construcción del Aeropuerto Nacional la Aurora a la cual se le transfirieron fuertes montos considerables de transferencias. Pero a partir de 2008 se cambió la modalidad a ejecución presupuestaria mediante convenios donde se estipula que el manejo de fondos públicos estará sujeto a la fiscalización directa de la Contraloría General de Cuentas, lo que facilitó el control y la transparencia del gasto (Artículo 12 Decreto número 70-2007).

2.2 Ejecución Presupuestaria Relevante

Gráfica 1



Fuente: Creación propia con datos de las estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas, publicadas en su página web

Durante el período de estudio, el gasto público no tiene una tasa de crecimiento constante, varía de acuerdo con las políticas fiscales que se pretende alcanzar en cada

año en particular. En la presente gráfica se puede observar cómo al inicio del período de estudio, el año 1998 tiene una tasa de crecimiento elevada que está determinada por el gasto social establecido con metas en los Acuerdos de Paz firmados a finales de 1996 y que todavía hasta 2001 recibe bastante atención para luego ir de acuerdo con el crecimiento del gasto a excepción de 2006 y 2007, en estos años el gasto estuvo determinado por las transferencias que hizo el gobierno de la GANA a los organismos internacionales para ejecución de obra física en inversión. Para 1999 el gasto fue atípico en virtud que estuvo determinado por el impacto de la crisis asiática, por la reconstrucción de los daños provocados por el Huracán Mitch, el cual golpeó al país a finales de 1998 y por el aporte extraordinario al Tribunal Supremo Electoral (TSE) por ser un año electoral. Este aporte extraordinario impacta el último año de cada gobierno para apoyar al sistema electoral, tal es el caso de los años 2003 y 2007, en los cuales la ejecución del gasto fue más eficiente. Cosa distinta sucede al inicio de cada período presidencial en virtud que en esos años la ejecución es baja porque las administraciones de cada entidad de gobierno tienen que adaptarse al funcionamiento de su cartera y desconocen las reglas de ejecución de las finanzas públicas, como se puede observar en los años 2000, 2004 y 2008.

Cada año de la serie tiene sus particularidades y efectos que determinan la política fiscal, el dilema son aquellos años que por sus limitaciones y presiones tienen impacto sobre el déficit fiscal, que para el caso de Guatemala son aquellos que registran cifras deficitarias arriba del 2.5% del PIB, esto repercute en el financiamiento y pone en riesgo la sostenibilidad de la política fiscal al no haber recuperación económica o alguna medida fiscal que mejore la recaudación para evitar que el endeudamiento público en el corto plazo aumente. Para el presente caso se analizaran las causas que motivaron los déficits más altos del período de estudio como lo son los años 1999, 2003 y 2009.

No obstante lo anterior, vale resaltar las condiciones que propiciaron que el 2007 fuera el año con los mejores indicadores económicos dentro del período, este año fue el que mejor desempeño económico mostró, la carga tributaria fue la más alta del período alcanzando el 12.1% del PIB. La tasa de crecimiento del PIB nominal, junto a 1999 fueron los más altos alcanzando el 14.5% y el 13.9% para 2007, ambos estuvieron muy por encima del promedio que fue de 10.5% para la carga tributaria y del 10.1% en cuanto a la tasa de crecimiento del PIB nominal, esto fue el resultado de la convulsión económica

generada en Estados Unidos, efecto que duro poco, según se explica en el cuadro siguiente²⁶.

Según los informes de la Reserva Federal Americana de Estados Unidos (FED), todo empezó a finales de los 90 por el crecimiento en valores económicos de empresas vinculadas al Internet, ésta fue una corriente especulativa muy fuerte que se dio entre 1997 y 2001. Durante este período, las bolsas de valores de las naciones occidentales experimentaron un rápido aumento de su valor debido al avance de las empresas vinculadas al nuevo sector de Internet y a la llamada “Nueva Economía”. Al pasar el tiempo, muchas de estas empresas quebraron o dejaron de operar, esto provocó una masiva fuga de dinero buscando rentabilidades seguras por un lado y por otro, la sistemática bajada de los tipos de interés tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, orientado a evitar una crisis económica internacional. En ese periodo se produjo una huida de capitales de inversión tanto institucionales como familiares en dirección a los bienes inmuebles. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 supusieron un clima de inestabilidad internacional que obligó a los principales Bancos Centrales a bajar los tipos de interés a niveles sumamente bajos, la combinación de ambos factores dio lugar a la aparición de una gran burbuja inmobiliaria fundamentada en una enorme liquidez.

En 2004 la Reserva Federal de los Estados Unidos comenzó a subir los tipos de interés para controlar la inflación. Desde ese año hasta el 2006 el tipo de interés pasó del 1% al 5.25%. El crecimiento del precio de la vivienda, que había sido espectacular entre los años 2001 y 2005, se convirtió en descenso sostenido. En agosto de 2005 el precio de la vivienda y la tasa de ventas cayeron en buena parte de los Estados Unidos de manera abrupta. Las ejecuciones hipotecarias debidas al impago de la deuda crecieron de forma espectacular, y numerosas entidades comenzaron a tener problemas de liquidez para devolver el dinero a los inversionistas o recibir financiamiento de los prestamistas. El total de ejecuciones hipotecarias del año 2006 ascendió a 1.200.000, lo que llevó a la quiebra a medio centenar de entidades hipotecarias en el plazo de un año. Para el 2006, la crisis inmobiliaria ya se había trasladado a la Bolsa: el índice bursátil de la construcción estadounidense (*U.S. Home Construction Index*) cayó un 40%. Finalmente, la FED decidió, a partir de agosto de 2007, subir de nuevo los tipos, sin que ello evitara el derrumbe del mercado inmobiliario.

Por su parte, en la zona euro, el Banco Central Europeo subió los tipos de interés de manera continuada, con el mismo efecto, si bien tras el comienzo de la crisis crediticia no reaccionó bajando los tipos, sino que los subió de manera más paulatina.

En lo que respecta al gasto público de éste año, el pago de intereses de deuda pública se incrementó como consecuencia del vencimiento del Eurobono, las transferencias corrientes aumentaron en virtud de la ejecución del gasto a través de ONG y de organismos internacionales, los ministerios que hicieron uso intensivo de esta modalidad fueron el Ministerio de Educación para atender útiles escolares y alimentación, así como la atención de la cobertura en educación a través del Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE). El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para atender el programa de Extensión de Cobertura de los Servicios de Salud, el Programa Nacional de Prevención del SIDA, entre los de mayor monto, otros gastos importantes fueron la

²⁶ informe de la Reserva Federal de Estados Unidos, titulado Precios Históricos de la Vivienda y de la Revista The Economist en su reporte especial The Global Housing Boom, que se encabeza con el título Income the waves –the worldwide rise in house prices is the biggest bubble in history. Prepare forthe economic painwhenitpops

atención del subsidio para el transporte público, así como los aportes a las entidades del sector justicia, y otras transferencias de carácter constitucional, entre otros.

Por el lado de las transferencias de capital, estas estuvieron afectadas por el aporte extraordinario al Tribunal Supremo Electoral por ser un año electoral, un fuerte aporte a la OACI para concluir la modernización del Aeropuerto Internacional la Aurora, así como a otros organismos internacionales para ejecutar en inversión, tales como, al IICA, al CIPREDA, al OIM y al PNUD.

Esta bonanza fue durante 2006 - 2007, porque en 2008 se empezó a percibir los indicios de la crisis, golpeando directamente a Guatemala en 2009.

Para ilustrar de mejor manera el comportamiento de la situación fiscal dentro del período de estudio, a continuación se procederá a exponer los acontecimientos particulares en cada uno de los años que mostraron déficit fiscales importantes.

2.3 Años críticos de la Situación Fiscal de Guatemala

2.3.1 Situación Fiscal de 1999

Cabe resaltar que para 1999, el comportamiento de la actividad económica estuvo influido por acontecimientos externos e internos ocurridos durante 1998, los cuales provocaron problemas en la economía nacional que afectaron principalmente el mercado cambiario y de iliquidez en el sistema financiero, derivados principalmente de la crisis financiera internacional. Asimismo, factores internos como la venta de TELGUA y la quiebra de importantes empresas agro exportadoras contribuyeron a agravar la crisis de liquidez del sistema financiero, a esto hay que agregar que a finales de 1998 una parte importante de la región guatemalteca se vio asolada por el Huracán Mitch, lo que afectó importantes plantaciones de banano y en menor medida las plantaciones de café y, sobre todo, de infraestructura vial y social básica.

Los factores anteriormente señalados no afectaron seriamente la actividad económica de 1998 pero se manifestaron significativamente durante 1999. Las secuelas de la desaceleración económica internacional mostraron sus efectos a través de una mayor reducción de los flujos de capital y de la baja en los precios de los principales productos de exportación, lo que incidió en un deterioro de la cuenta corriente de la balanza de

pagos. Aunado a lo anterior, la expansión de la liquidez en los últimos años condujo a una expansión del crédito en 1998. Asimismo, es del caso indicar también que la carencia de una regulación apropiada del sistema financiero dio lugar a un incremento en la cartera morosa de los bancos y financieras y puso de manifiesto la fragilidad del sistema financiero nacional, lo que ha tenido un efecto importante en la dotación de recursos crediticios para la economía en 1999. También es importante señalar que el comportamiento expansivo de la política fiscal, derivado principalmente de la reconstrucción Post Mitch, fue un factor determinante en el estímulo de la demanda agregada y en las expectativas económicas.

El Banco de Guatemala realizó varias acciones de política monetaria que repercutieron en que las tasas de interés para operaciones activas se mantuvieran en un nivel alto restringiendo la liquidez, lo que ocasionó que el nivel general de precios mostrara uno de los niveles más bajos de los últimos años, sin lograr contener el deterioro del tipo de cambio.

En marzo el Congreso de la República aprobó la Ley de Protección al Ahorro (FOPA), por medio de la cual se crea un fondo de protección para los depósitos de ahorro y se establece un marco general para el tratamiento de bancos insolventes. La ejecución de la política fiscal en 1999, en relación con los ingresos, tuvo como marco principal el inicio del funcionamiento de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, la cual asumió totalmente las funciones de recaudación de impuestos, fiscalización y control de los contribuyentes que tenían a su cargo las Direcciones Generales de rentas Internas y Aduanas. Cabe indicar que la SAT cumplió con las metas revisadas de recaudación establecidas para 1999, con el apoyo de tres amnistías que se pusieron en práctica en dicho año.

Respecto a la ejecución del gasto, en este año particular, la política fiscal estuvo orientada al cumplimiento de los compromisos derivados del Programa de Gobierno y de los Acuerdos de Paz, con énfasis en el gasto social a través de los sectores de salud, educación, ciencia y cultura, vivienda, seguridad interna y organismo judicial. Asimismo, se priorizaron los gastos de reconstrucción y ampliación de la infraestructura del país, dañada en buena parte por la tormenta tropical Mitch. Otra influencia fuerte en el gasto de este año fue el aporte extraordinario al Tribunal Supremo Electoral (TSE) por ser año eleccionario.

Otro de los eventos importantes en este año fue que el déficit fiscal se financio en su mayor parte con recursos externos, lo cual evitó mayores desequilibrios macroeconómicos en el corto plazo²⁷.

2.3.2 Situación Fiscal de 2003

La actividad económica del país, medida por el Producto Interno Bruto en términos reales, tuvo un crecimiento de 2.1%, inferior en 0.1 a la tasa de crecimiento del 2002. En este resultado influyeron las señales de mejoramiento observado en las economías de los países industrializados, especialmente la economía de Estados Unidos, lo que sin embargo, no fue suficiente para contrarrestar la persistencia de la baja en los precios internacionales de los principales productos de exportación.

Un elemento fundamental en este año fue el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, aun cuando la economía se desarrolló en un ambiente electoral y en constantes diferencias entre el gobierno y el sector privado. En efecto los principales precios macroeconómicos como la inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio no manifestaron cambios abruptos ni recurrentes que pudieran traducirse en volatilidad macroeconómica.

Es importante señalar que un respaldo importante para el programa de estabilidad macroeconómica, lo constituyó el Acuerdo de Derechos Especiales de Giro suscrito con el Fondo Monetario Internacional a finales de marzo de 2002 y que concluyó el 31 de marzo de 2003, pero fue extendido por nueve meses a partir de junio de 2003.

Conforme al mencionado programa la tasa de inflación fue de 5.85%, lo que está de acuerdo con la meta establecida en el programa monetario cuyo rango se estimó entre 4% y 6%.

Es importante destacar que en el resultado de las finanzas públicas incidieron los recursos legales interpuestos ante la Corte de Constitucionalidad, que contribuyeron en buena parte a una baja en los ingresos. Sin embargo, el comportamiento de la política fiscal como apoyo a la política monetaria se constituyó en un factor propiciador de la estabilidad macroeconómica alcanzada.

²⁷ Memoria de Labores del Ministerio de Finanzas Públicas, 1999. Págs 6-9

Este resultado financiero fiscal se vio afectado negativamente por el lado de los ingresos, en virtud que estos tuvieron una tasa de crecimiento baja como consecuencia de los recursos legales interpuestos ante la Corte de Constitucionalidad, teniendo su mayor impacto en los ingresos directos, siendo estos, el impuesto sobre la renta y el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias que tuvieron un crecimiento bajo comparado con los años anteriores.

Por su lado los impuestos indirectos también se vieron afectados en su mayoría, el único que tuvo un crecimiento normal fue el impuesto de Regalías Petroleras e Hidrocarburos Compartibles, estos eventos provocaron que la carga tributaria se viera fuertemente afectada hacia la baja.

Esta baja recaudación impactó el déficit, en virtud que el nivel de gasto fue el mayor de la administración gubernamental de ese período presidencial. El gobierno durante este año atendió varios compromisos que tuvieron un efecto importante en el incremento del gasto que apoyaban el fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional, y honrar varios compromisos contenidos en la Agenda de Paz principalmente. El incremento en el gasto corriente responde en parte al aumento en el rubro de Bienes y Servicios que contrario a lo que sucedió el año anterior tuvo un crecimiento interanual del 21 por ciento, el cual se explica por una mayor ejecución realizada por los ministerios de Gobernación, Salud y Asistencia Social y Defensa principalmente.

También se explica fundamentalmente, por una mayor ejecución respecto al año anterior en los siguientes programas: Programa por Autogestión Educativa, el programa de almuerzos escolares realizado por el Ministerio de Agricultura, el Organismo Judicial, y renglón de transferencias al resto del gobierno central, entre otras.

En lo referente al incremento de las transferencias de capital se debió principalmente a una serie de erogaciones de carácter no recurrente que tuvo que atender el Gobierno durante 2003, tal es el caso de la desmovilización del Ejército y del Estado Mayor Presidencial, las capitalizaciones del Fondo de Protección al Ahorro -FOPA- y la capitalización del Crédito Hipotecario Nacional; estas últimas contribuyeron al fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional.

En el ámbito del sector externo se destaca la reducción en la cuenta corriente de la balanza de pagos, como consecuencia de un aumento en las exportaciones y aunque el

crecimiento de estas fue menor al registrado en 2002, no obstante que como ya se mencionó aún continuaron los precios bajos en los principales productos de exportación con algunos casos de leve recuperación. Entre los demás componentes de la balanza en cuenta corriente destacan la posición superavitaria de la balanza de servicios y de transferencias, entre los que se considera relevante el incremento de las remesas familiares, a pesar de que los servicios factoriales manifestaron una posición deficitaria.

Por su parte, el tipo de cambio aun cuando mostró una tendencia a la depreciación, se puede considerar que tuvo un comportamiento estable, lo que propició que las intervenciones del Banco Central en el mercado de divisas, fueran menores que las de años anteriores y se dieron principalmente a fin de año, posiblemente como consecuencia de factores extra económicos y de carácter no tendencial.

En este contexto, las reservas monetarias internacionales mostraron un crecimiento aceptable, suficiente para respaldar la política monetaria y cubrir las importaciones en un nivel internacionalmente aceptado.

En cuanto a la actividad del sector externo se destaca la reducción en la cuenta corriente de la balanza de pagos, como consecuencia de un aumento en las exportaciones pero con crecimiento leve comparado con 2002. Entre los demás componentes de la balanza en cuenta corriente, destacan la posición superavitaria de la balanza de servicios y de transferencias, entre los que se considera relevante el incremento de las remesas familiares.

El tipo de cambio mantuvo un comportamiento estable, las intervenciones del Banco Central se dieron principalmente a fin de año, posiblemente como consecuencia de factores extra económicos y de carácter no tendencial²⁸.

2.3.3 Situación Fiscal 2009 (Año que impacto la crisis en Guatemala)

Este fue un año que se desarrolló como parte un escenario internacional complejo, los signos de una eventual caída en la producción mundial debido a los problemas del mercado financiero e inmobiliario en los Estados Unidos estaban ya presentes a finales

²⁸ Memoria de Labores del Ministerio de Finanzas Públicas, 2003. Págs. 2-19

del 2007, momento en el cual la mayoría de economías del mundo experimentaban un sólido crecimiento.

Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el documento *Perspectivas de la Economía Mundial* de octubre de 2007, señalaba que en el primer semestre de ese año la economía mundial continuaba con un crecimiento vigoroso impulsado por el buen desempeño de China e India, pero a la vez planteaba que existían riesgos que vislumbraban el fin del ciclo expansivo iniciado en 2002:

“No obstante, los riesgos para las proyecciones de referencia se inclinan claramente del lado negativo (...) el personal técnico del FMI considera que existe una posibilidad en seis de que el crecimiento mundial caiga por debajo del 3 1/2% o más en 2008. Las principales fuentes de incremento del riesgo desde la actualización de julio de 2007 provienen del deterioro de las condiciones financieras y de las perspectivas inciertas con respecto a la demanda interna en Estados Unidos y Europa (...). Los riesgos relacionados con los persistentes desequilibrios mundiales siguen siendo motivo de preocupación”²⁹.

Seis meses después, ya no existían dudas acerca del problema económico que enfrentaba el mundo ya que el sistema financiero, pieza clave del capitalismo, no estaba cumpliendo con su función de brindar crédito; en ese momento, los escenarios pesimistas planteados tan solo un semestre atrás se estaban transformando en una realidad.

“Un hecho especialmente preocupante es que la economía mundial enfrenta hoy un desapalancamiento generalizado porque se han dañado los mecanismos de creación de crédito tanto en el sistema bancario como en los mercados bursátiles; en otras palabras, los dos motores del sistema financiero están fallando simultáneamente”³⁰.

La profundidad, rapidez y severidad de la restricción del crédito en los Estados Unidos cambió por completo las perspectivas económicas para finales de la primera década del siglo para la mayoría de países y regiones del mundo. Los efectos de este nuevo escenario económico fueron ampliamente analizados y estudiados por los centros de investigación y organismos internacionales.

²⁹Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial*, octubre de 2007, pág. XV.

³⁰Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2008, pág. 7

En este sentido, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) publicó un documento donde analizaba el impacto de este cambio en las economías de la región. En una de sus conclusiones puede leerse:

“En primer lugar, se espera una desaceleración de las exportaciones de manufacturas a Estados Unidos y otros países desarrollados que afectará en mayor medida a Centroamérica y México. En segundo lugar, podrían reducirse las remesas provenientes de trabajadores que emigraron al mercado estadounidense, lo que incidiría considerablemente en la disponibilidad de recursos de varios países de Centroamérica y el Caribe. Por último, aunque es difícil predecir el precio de los bienes primarios, la desaceleración de la demanda debería tender a reducirlos”³¹.

Según este estudio, de los tres impactos de la crisis en la región, dos serían especialmente críticos en los países de Centroamérica, por lo que era de esperar que en ellos los efectos de la recesión estadounidense fueran mayores. En Guatemala estas hipótesis se estaban comprobando, toda vez que la Encuesta Empresarial de ASÍES correspondiente a abril de 2008 mostraba una caída en la producción y los indicadores de empleo e inversión hacían previsible una reducción todavía mayor:

“En vista que en el presente estudio el saldo de opinión de la producción fue negativo tras dos años de permanecer en valores positivos, se estima que la actividad empresarial se encuentra en una fase de contracción económica que según la encuesta empresarial comenzó a principios de 2006 y afectó a empresas de todos los tamaños.

El empleo también fue perjudicado por la coyuntura externa. La inversión muestra un comportamiento similar con un saldo de opinión tendente a decrecer. La conjugación de estos factores podría implicar un estancamiento económico, por lo que no se vislumbra un incremento de la actividad productiva en el corto plazo”³².

En resumen, para mediados de 2008 tanto los estudios de los organismos internacionales como los internos eran claros en cuanto a la gravedad de la situación económica mundial, y los posibles efectos para la región; existía además evidencia de que la economía guatemalteca estaba ya siendo perjudicada por este choque externo tanto en términos de producción como de empleo. Sin embargo, en esa misma época, en el Informe de

³¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *América latina y el Caribe frente al nuevo escenario económico internacional*, junio 2008, pág. 37.

³² Asociación de Investigación y Estudios Sociales, *XXXVII Encuesta Empresarial. Informe de resultados*, junio 2008; pág. 26.

Política Económica a marzo de 2008 del Banco de Guatemala (BANGUAT), se proyectaba una tasa de crecimiento por encima del promedio de los últimos diez años:

“En 2008 se estima que la actividad económica nacional, medida por el Producto Interno Bruto -PIB-, en términos reales, registre un crecimiento de 4.8%, tasa inferior a la estimada para 2007 (5.7%). El comportamiento previsto en la actividad económica nacional se fundamenta, en el orden externo, por un lado, en un entorno menos favorable, derivado de la desaceleración económica mundial, en particular, la de los Estados Unidos de América y la del resto de los principales socios comerciales de Guatemala”³³.

En el documento citado no se realizó ningún análisis específico del impacto de la crisis en el país, ni se explicitaron ni cuantificaron los canales mediante los cuales el país podría contagiarse.

En el segundo semestre de 2008, el BANGUAT estimó que una disminución de un 1% en la economía estadounidense implicaría una reducción de solamente 0.35 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento guatemalteca, esto porque el país contaba con ciertas características que lo hacían menos vulnerable a la crisis: diversificación del destino de exportaciones, alto nivel de reservas, saldo favorable de la deuda externa como porcentaje del PIB, bajo nivel de dolarización, tipo de cambio estable, mejora en el clima de negocios y en la calificación riesgo país³⁴.

Tomando en cuenta este “blindaje” el monto total del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2008 se aprobó sobre una proyección de crecimiento económico del 5.1%⁷ y el del 2009 fue sustentado con una estimación de crecimiento del 4.6%³⁵; como se puede observar en la tabla No.2, estas decisiones tomadas bajo supuestos muy alejados de la realidad, impactaron las finanzas públicas mediante el deterioro de la captación de impuestos, el incremento de la deuda pública, la menor capacidad del gobierno de implementar sus políticas.

No fue sino hasta enero de 2009, dos años después de iniciada la crisis, cuando el gobierno aceptó que el contexto internacional era desfavorable y que podía afectar la

³³ Banco de Guatemala, *Informe de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia a marzo de 2008*, pág. 17.

³⁴ Conferencia de la Presidenta del Banco de Guatemala, octubre 2008. Consulta en línea: <http://www.banguat.gob.gt/publica/conferencias/cbanguat160.pdf>

³⁵ Ministerio de Finanzas públicas, *Detalle cuantitativo del Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2008, Cuadros Globales*, pág. 1. Consulta en línea: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/presua2008/inicio.htm>

economía del país, para lo cual respondió mediante el Plan Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE), que para su correcta implementación dependía de la aprobación de deuda en bonos por más de Q 3,000 millones, ya que por la crisis se produjo una brecha de gran magnitud entre los ingresos proyectados y los realmente percibidos.

El PNERE se basó en un Presupuesto de gasto público voluminoso y “anti-cíclico”, financiado con importantes recursos externos (préstamos de apoyo presupuestario) que fueron negociados antes de la crisis internacional y la contracción del crédito internacional, complementados con una emisión extraordinaria de Bonos del Tesoro para hacer frente a la caída de los ingresos fiscales.

El impacto de la crisis mundial sobre las finanzas públicas se materializó en una reducción sin precedentes en los ingresos tributarios. La caída respecto al año anterior fue significativa la cual fue de 4.7%, tal como se puede observar en el anexo No. 1. El deterioro en los ingresos fiscales se derivó especialmente de una fuerte contracción en la recaudación de impuestos asociados al comercio exterior (IVA sobre importaciones y derechos arancelarios), que representan alrededor de un tercio de la recaudación total y que se explicó por la caída drástica observada en las importaciones.

Al cierre de 2009 la carga tributaria se ubicó en 10.3% del PIB, comparado con 11.3% alcanzado en 2008. Los principales determinantes de esta caída fueron cuatro:

Primero, El menor dinamismo de la actividad económica nacional incidió en una menor recaudación del régimen optativo del ISR, IVA total, otros impuestos específicos tales como Distribución de Cemento, bebidas y tabaco, como consecuencia de la menor actividad;

Segundo, En 2009 el precio internacional del petróleo mostró una reducción significativa respecto a los picos históricos alcanzados en los mercados internacionales en agosto 2008, lo que se reflejó en menores precios de los combustibles a nivel nacional. Esta evolución incidió negativamente en la recaudación de los siguientes impuestos: impuesto a los combustibles y Regalías e hidrocarburos compartibles;

Tercero, en 2009 el tipo de cambio mostró en promedio una depreciación de alrededor del 7%, comportamiento que incidió de forma positiva en la recaudación del IVA a las importaciones, los Derechos Arancelarios a la Importación y Salidas del País. Si el tipo de

cambio no hubiera experimentado esta depreciación la caída de la recaudación de los impuestos mencionados hubiera sido mayor a la observada. Es decir, la evolución del tipo de cambio contribuyó a reducir en alguna medida el efecto negativo de la crisis sobre la recaudación de estos impuestos; y

Cuarto, la evolución del comercio internacional (valor de las importaciones y exportaciones) mostró una caída respecto a 2008, como consecuencia de este comportamiento hubo una caída drástica en la recaudación del IVA aplicado a las importaciones y a los derechos arancelarios, estos impactos pueden observarse en el anexo de la Situación Financiera de la Administración Central, anexo 1.

Estas condiciones en los ingresos generaron para este año que el déficit aumentara de forma temporal y extraordinaria en virtud que el Congreso de la República flexibilizó el presupuesto aprobado, eliminando varias de las restricciones que éste incluía al inicio del año, mediante el Decreto 7-2009, lo cual permitió maniobrar la ejecución a través del reordenamiento del presupuesto y que a pesar del impacto de la crisis sobre los ingresos fiscales, la ejecución presupuestaria del gasto público se ubicó en 91.7, con un déficit del 3.1% respecto al PIB³⁶.

2.3.3.1 La política fiscal anti cíclica como instrumento para enfrentar la crisis

En el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE) se le atribuyó a la política fiscal una doble función. Primero se le asignó el papel de instrumento de estímulo en el corto plazo, con el fin de compensar la reducción del consumo y la inversión privados. Segundo, se orientó a financiar de manera sostenible y transparente la inversión pública en infraestructura física y social, con el fin de alentar la actividad económica y proteger a los grupos más vulnerables mediante medidas focalizadas a la población de pobreza extrema. Esto, con un déficit presupuestario por encima del 3%, lo que de acuerdo con la clasificación de la CEPAL pone a la administración fiscal en una situación complicada pero en un entorno que aparentemente ameritaba el sacrificio para darle impulso a la actividad económica aunque para recuperarse tiene que tomar medidas

³⁶ Memoria de Labores del Ministerio de Finanzas Públicas 2009. Págs. 2-12.

futuras como; recorte de gasto o de una modificación tributaria para aumentar los ingresos y recuperar la caída de la misma.

2.4 Financiamiento del Déficit Fiscal

Cuando en finanzas públicas se plantea la existencia de un déficit fiscal, la implicación más inmediata e importante del mismo radica en la necesidad de financiarlo. El financiamiento del déficit incide en el equilibrio del uso de los recursos por parte de los sectores público, privado y externo; un uso inapropiado por parte del sector público de los recursos que circulan en la economía, aun cuando no exista financiamiento del Banco Central, ejerce presiones sobre la tasa de interés, la inflación y la balanza de pagos. En consecuencia, para una gestión macroeconómica adecuada, es preciso contar con mediciones apropiadas sobre la utilización de los recursos financieros por parte del sector público, lo cual puede analizarse a través del comportamiento del financiamiento del déficit fiscal.

Para tal efecto es preciso establecer lo que significa el endeudamiento público y el respectivo servicio de la deuda pública (amortización de préstamos, intereses y comisiones), su definición y sus objetivos:

El endeudamiento público es el mecanismo por medio del cual el Estado capta recursos externos e internos a través de la emisión y colocación de bonos más la contratación de préstamos con Gobiernos y agencias financieras internacionales, canalizados éstos a complementar el financiamiento necesario para la ejecución de los diferentes programas, proyectos y obras de infraestructura contenidas en el presupuesto del Estado.

En el presupuesto del servicio de la deuda pública se programan los pagos de amortización, intereses y comisiones, por las obligaciones contraídas a través de la colocación de bonos y la contratación de préstamos.

Para las estimaciones del servicio de la deuda pública, se toman en consideración los instrumentos legales emitidos para el uso del crédito, como lo son: en la deuda interna, los Decretos del Congreso de la República de Guatemala que autorizan la emisión, negociación y amortización de Bonos del Tesoro y sus respectivos Acuerdos Gubernativos que reglamentan las operaciones; y por el lado de la deuda externa, los

Decretos del Congreso de la República de Guatemala que aprueban la obtención del financiamiento externo y convenios que norman las condiciones de los préstamos.

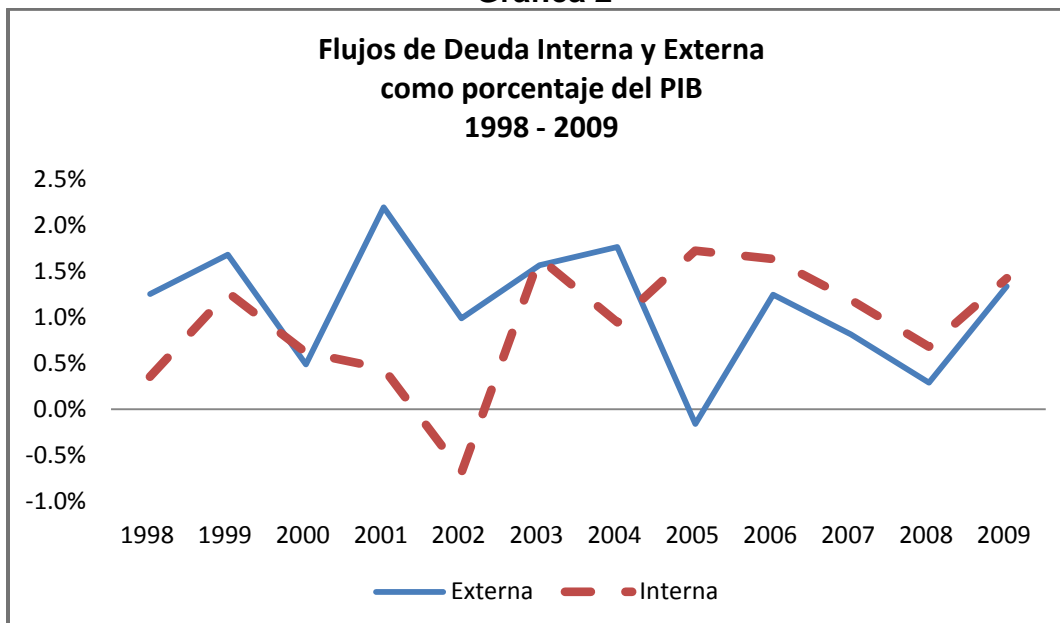
2.5 Flujos de la Deuda Pública

La deuda pública del Gobierno Central es una magnitud acumulada o la suma de pasivos con distintos vencimientos, generados por operaciones pasadas, la cual ha ido aumentando de acuerdo con los flujos que demandan las necesidades de financiación del déficit fiscal.

En la gráfica que se presenta a continuación, se puede observar como los compromisos contraídos de deuda externa al inicio del período fueron superiores, cambiando la tendencia a partir de 2005, este cambio fue consecuencia de la nueva política de colocación de bonos, la cual consistió en plazos más largos con tasas más bajas. Es importante mencionar que, en lo que respecta a la deuda interna, en algunos años se hizo el intento por disminuir el flujo de este endeudamiento como sucedió durante el período 2000 a 2002, pero a partir de 2003 las presiones deficitarias y el cambio de política de colocación, incidieron en que fuera la deuda interna la principal fuente de financiamiento.

Los flujos de endeudamiento externo fueron mayores al inicio del período, debido principalmente a las facilidades que los organismos internacionales brindan a Guatemala para financiar proyectos de inversión pública y en los años más recientes de apoyo presupuestario en donde prácticamente no hay condicionalidades para el uso de los recursos. Asimismo, el costo financiero es más bajo y los plazos de este tipo de deuda son más largos (mayores de 20 años).

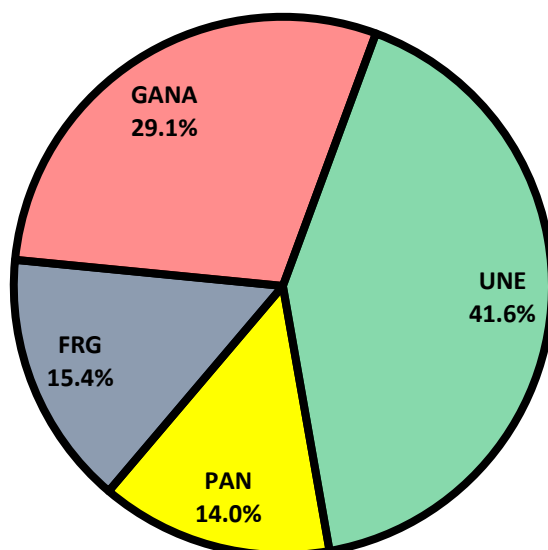
Gráfica 2



Fuente: Creación propia con datos de las estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas, publicadas en su página web.

Para una mejor comprensión del análisis de las cifras se realizará una estratificación de los flujos de deuda pública en el tiempo, para lo cual, se considera razonable hacerlo por período presidencial y como un aporte al presente trabajo, en el anexo 1 se presenta la apertura de la situación financiera de la Administración Central por cuenta económica, conforme lo establece el manual de estadísticas 2001 del FMI, para el período de 1996 a 2011. En él se incluyen los cuatro períodos presidenciales que gobernaron Guatemala durante los últimos 16 años, siendo estos: el Plan de Avanzada Nacional (PAN); el Frente Republicano Guatemalteco (FRG); la Gran Alianza Nacional (GANAN) y finalmente la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). A continuación se presenta ésta gráfica en la que se muestran los diferentes niveles de endeudamiento a que se llegó al final de cada período presidencial.

Gráfica 3
Estructura del Flujo de Endeudamiento
por Período Presidencial



Fuente: Creación propia con datos de las estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas, publicadas en su página web.

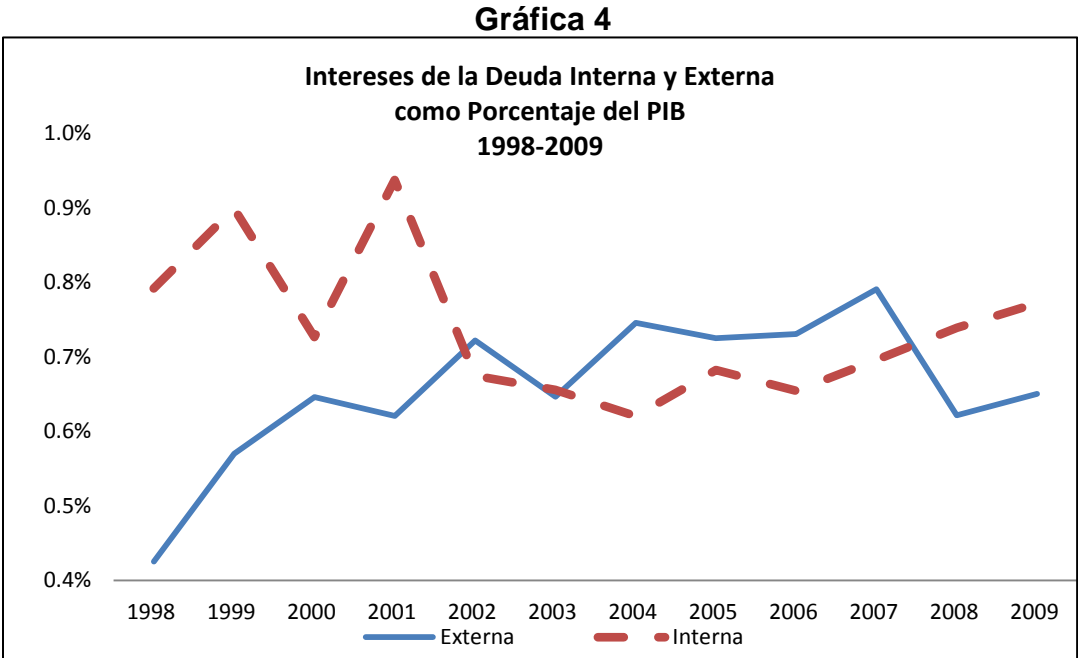
Al hacer las cifras comparables en dólares se puede medir de mejor manera el flujo de deuda por período presidencial durante los últimos 16 años. El primer período fue el PAN con un flujo de 14.0% del total, durante este período se inició la venta de activos, lo cual provisionó de recursos a esta administración para evitar un mayor nivel de deuda, le siguió el FRG el cuál contrajo una deuda del 15.4%, durante este gobierno aún se percibió una fuerte cantidad de recursos provenientes de la venta de activos, lo cual dotó de fondos para atender la necesidad de financiamiento del déficit fiscal.

Luego siguió el período de la GANA, durante este gobierno se ejecutó gasto a través de Organismos Internacionales, los cuales ejecutaron obras de infraestructura, tales como la ampliación del Aeropuerto Internacional la Aurora, entre otras, razones que motivaron que el flujo de deuda pública alcanzara el 29.1%. Finalmente la participación del gobierno de la UNE el cual tuvo el mayor flujo de deuda durante el periodo por diferentes circunstancias. Durante este gobierno se implementaron programas presidenciales para atender las necesidades prioritarias de la población a través de un fuerte apoyo al gasto social, por otro lado, durante este gobierno el país sufrió daños en su estructura física y social por el golpe de varios desastres naturales, entre los cuales se puede mencionar la erupción del Volcán Pacaya, la tormenta tropical Agatha, la depresión tropical 12-E, entre otros, otro acontecimiento que golpeó la política fiscal durante este gobierno fue la crisis

económica mundial iniciada en Estados Unidos, tal como se explicó anteriormente, fueron acontecimiento que provocaron el alto nivel de endeudamiento durante estos últimos cuatro años, durante los cuales se generó el 41.6% del total del flujo de deuda pública contraída durante los últimos 16 años.

2.6 Costo del Endeudamiento Público para Guatemala durante el período de 1998 a 2009

Los flujos de deuda pública durante el período generaron costos para el Estado de Guatemala, los cuales se registran en la Situación Financiera de la Administración Central, dentro de los gastos corrientes, estos costos se registran como intereses, los cuales están diferenciados por deuda interna y deuda externa, en lo referente a los intereses de la deuda interna que el Manual de Clasificación Presupuestaria también los clasifica como intereses de la deuda bonificada incluye el gasto en concepto de intereses y comisiones generados por la colocación de Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería, estas últimas tienen la característica que se redimen en el mismo ejercicio fiscal, de la misma manera se registran los costos de la deuda externa. En la gráfica siguiente se muestra la variación de los costos de la deuda pública por tipo de deuda:



Fuente: Creación propia con datos de las estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas, publicadas en su página web.

Como se puede observar, durante los primeros cuatro años se marca la diferencia en el costo de cada tipo de deuda, es decir que, mientras el costo de la deuda interna es más alto, el de la deuda externa es considerablemente más bajo, durante el período de 1998 a 2002 la deuda interna era más alta porque los períodos de colocación eran a corto plazo a tasas altas, aun cuando el flujo de deuda interna es mucho menor, como se puede observar en la gráfica 2. Pero a partir del 2000, los costos empiezan a ser similares como resultado del cambio en las políticas que se adoptaron y que fueron explicadas anteriormente en el tema de la contratación de deuda interna y externa. Durante el período de 2004 a 2007 la deuda externa generó más gasto como resultado del costo que implicó la colocación del Eurobono, lo cual se puede comprobar en el anexo 1.

En 2007 se canceló el Eurobono de se colocó en 1997, razón que justifica el por qué a partir de 2008 el pago de intereses se redujo, en tanto que a partir de este mismo año aumentó el pago de intereses de deuda interna, como consecuencia de la disminución en el endeudamiento externo neto respecto del año anterior como consecuencia de la reducción en el compromiso por el pago del mencionado Eurobono, el cual fue Q905.8, en tanto que el pago de intereses de deuda interna aumentó para este año en virtud de los altos niveles de colocación que se dieron durante el período de 2005 a 2007. En lo referente a 2009, tal y como se explicó anteriormente, este fue un año atípico porque fue el año en el que impactó la crisis económica mundial y tuvo altos niveles en todas las erogaciones el Estado guatemalteco.

Capítulo III

3.1 Comportamiento y Análisis de los Indicadores de deuda pública relevantes, durante el período 1998-2009

El déficit fiscal en Guatemala es un fenómeno estructural que surge de un sistema de tributación basado, en su mayor parte, en la recolección de impuestos sobre las transacciones de bienes y servicios. Además, su origen se encuentra en una estructura de gastos desbalanceada a favor de gastos corrientes. Ha habido avances aunque no los suficientes para generar una reforma estructural durante el período. Este desequilibrio en el largo plazo podría implicar inviabilidad en el sostenimiento de la deuda pública, haciendo que la política fiscal sea más vulnerable ante movimientos de capital especulativo.

Para poder medir los desequilibrios se han desarrollado algunos indicadores que ayudan a medir la estabilidad y sostenibilidad de la política fiscal y los niveles de endeudamiento. Útiles para obtener conclusiones en torno al rol protagónico del sector público para resolver problemas de insostenibilidad de su deuda pública. Según estos cálculos, se puede llegar a determinar si un país logra disciplinar la administración de sus finanzas para tener posibilidades de alcanzar una trayectoria de deuda pública sostenible, incluso si recibe un trato preferencial de la comunidad internacional y aun si no llegara a obtener financiamiento en términos concesionales, pueda hacer sostenible su política fiscal, si logra garantizar un resultado fiscal primario positivo en el largo plazo.

3.2 Indicadores de vulnerabilidad

Como resultado de los shocks externos producto de recesiones internacionales y fuertes volatilidades en los precios internacionales y en los flujos de capital, así como los impactos de los desastres naturales que golpean a Guatemala y que afectan su economía, el análisis y estudio de vulnerabilidades fiscales y su relación con el endeudamiento debe ser un tema prioritario en la agenda de política económica.

Como consecuencia de la estructura de la recaudación de ingresos tributarios, la posición fiscal se conserva frágil. por lo que resulta importante medir a través de indicadores de

sostenibilidad fiscal, la magnitud del ajuste en los ingresos tributarios y/o el gasto público necesarios para mantener constante la relación deuda pública/PIB o al menos que su crecimiento sea moderado y que no afecte la capacidad de pago del gobierno en el mediano y largo plazo. La construcción de un conjunto de indicadores de sostenibilidad fiscal surge de la necesidad identificada de utilizar metodologías homogéneas para lograr una adecuada comparación de los ajustes fiscales requeridos.

Para su consecución, es necesario evaluar las principales tendencias de las variables fiscales a fin de identificar pautas de comportamiento fiscal que sean la base para obtener derivaciones de política económica.

Así como estimar los indicadores de sostenibilidad fiscal utilizando la información del gobierno central para el presente caso, aunque sería más completo el análisis si existiera información disponible del sector público no financiero. Es importante indicar que la información contiene datos únicamente del gobierno central.

Previo a la evaluación de los aspectos teóricos relacionados con los indicadores de sostenibilidad fiscal y su posible aplicación, se presentan las principales tendencias de la deuda pública del Gobierno Central y demás variables fiscales que han marcado la pauta durante el período de estudio.

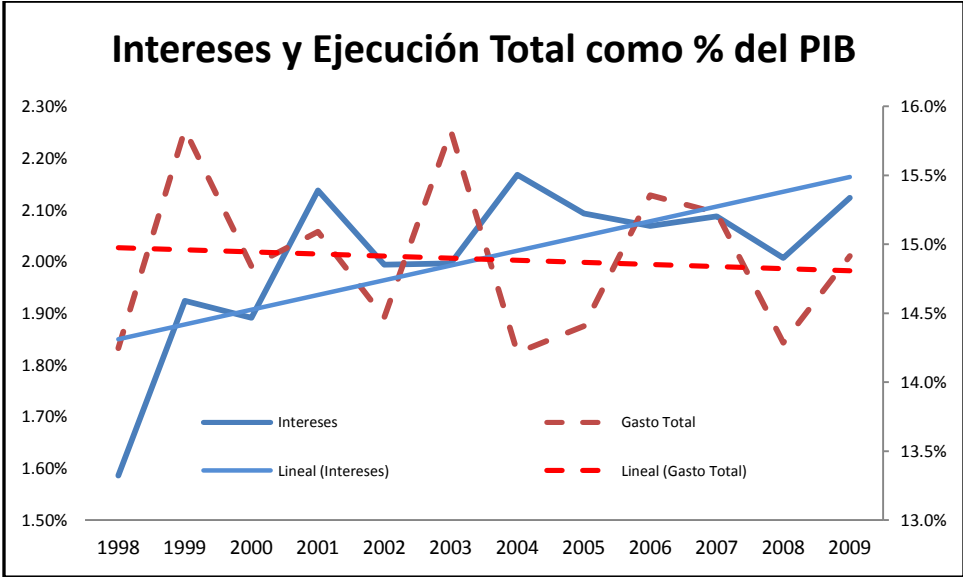
A partir de la propuesta de Blanchard (1990)³⁷ y dadas las dificultades que otros indicadores presentan, es común observar en la literatura que el indicador de uso más generalizado es la evolución del indicador de deuda respecto al PIB. Esta razón mide el nivel del endeudamiento relativo a la actividad económica del país. Asume implícitamente que todos los recursos del PIB son accesibles para financiar la carga de la deuda pública, lo que no es necesariamente cierto. Sin embargo, actualmente este indicador es considerado como el más importante para medir el grado de endeudamiento, indicando la capacidad de solvencia del gobierno. Asimismo, a partir de la interpretación de dicho indicador se han utilizado otros que pretenden medir el pago de intereses, o el monto de la deuda en relación con las distintas escalas de ingreso. Las principales razones por las que se utiliza este concepto, son para evaluar la deuda y se les conoce como indicadores de deuda total. Estos resultan ser indicadores útiles para determinar la evolución de la deuda y la capacidad de pago, y proporcionan algunas señales sobre el deterioro o mejora de la posición del gobierno.

³⁷ Blanchard, Oliver J(1990), "Suggestions for a new set of fiscal indicators", OECD Working Paper No.79

A continuación se hace una reseña de las diferentes mediciones de la situación de la deuda para Guatemala, para ir tomando una idea más clara del comportamiento de la sostenibilidad de la política fiscal durante el período de estudio, así como dar a conocer cuál sería el efecto de continuar al ritmo que se experimentó durante los últimos años del período de análisis.

Para comenzar es importante conocer cuál es el peso del servicio de la deuda en la ejecución total, en cada año del período de estudio, este servicio incluye los intereses, los costos de transacción y las amortizaciones de préstamos, a continuación se presenta la gráfica con los datos del servicio de la deuda pública total y del gasto total ejecutado en cada año, ambos como porcentaje del PIB.

Gráfica 5



Fuente: Creación propia con datos de las estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas, publicadas en su página web.

Como se puede observar, en 1998 el peso no es significativo lo cual proporciona tranquilidad en la estabilidad, pero a partir de 1999, que fue un año marcado por las fuertes volatilidades en los mercados externos que afectó el servicio de la deuda pública, el gasto electoral y el incremento del gasto generado por la reconstrucción post MITCH provocaron también el crecimiento del gasto público, del déficit fiscal y como consecuencia de los niveles de deuda. En 2000 se observa una desaceleración del gasto mucho mayor que la observada en los intereses de la deuda debido a que los factores externos que afectan el servicio de la deuda aun persistían. Lo que se puede

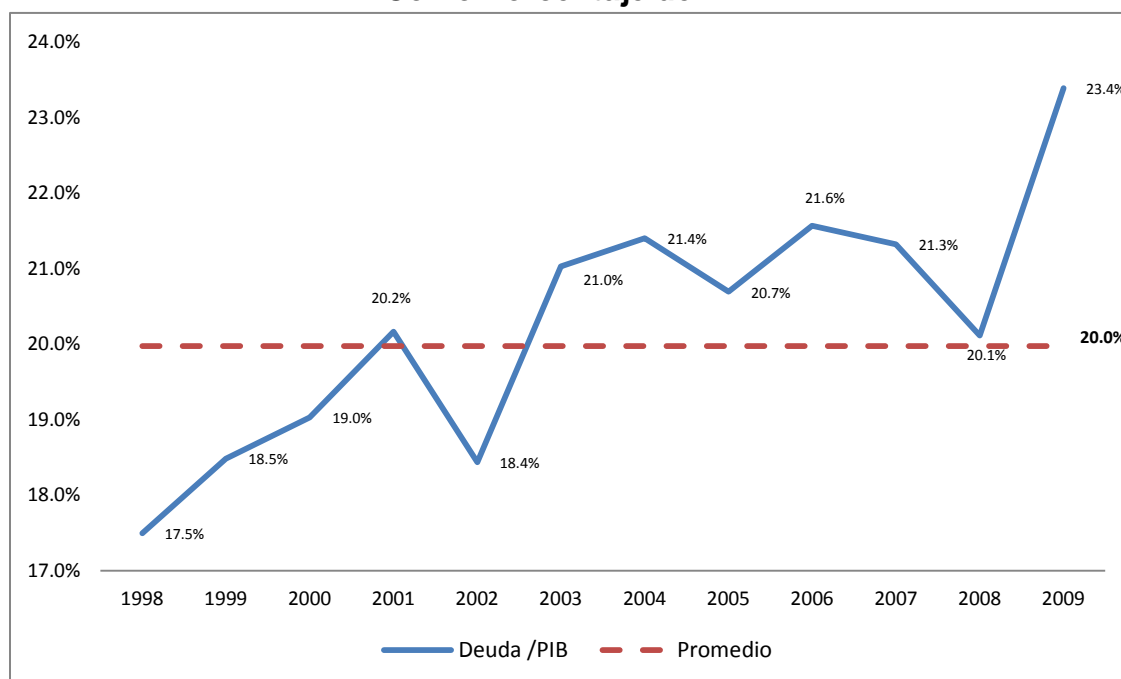
apreciar a lo largo del período de estudio es la tendencia creciente en el pago de intereses, mientras que el gasto se mantiene relativamente constante a pesar de los factores adversos ya mencionados anteriormente.

3.3 Evidencia de Sostenibilidad y vulnerabilidad para contraer Deuda

La información de base para el cálculo de los siguientes indicadores de sostenibilidad de deuda fue extraída de las publicaciones obtenidas de las páginas web del Banco de Guatemala y del Ministerio de Finanzas Públicas.

3.3.1 Indicador de Deuda Pública Respecto al PIB

Gráfica 6
Administración Central
Saldo de la Deuda Pública Total
1998-2009
Como Porcentaje del PIB



Fuente: Creación propia con datos de las estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas, publicadas en su página web.

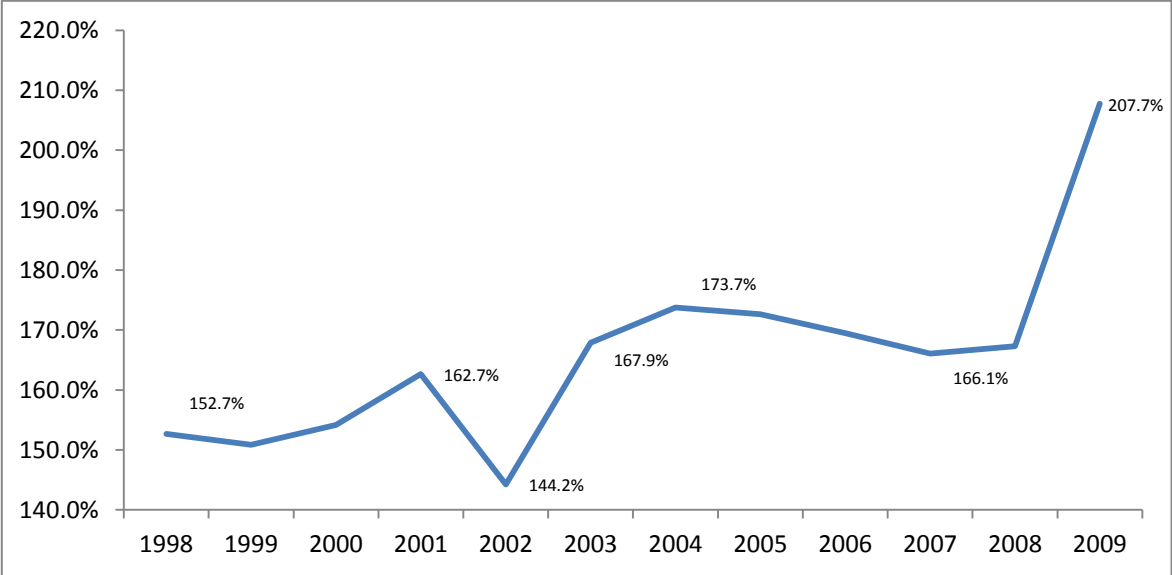
De acuerdo con los criterios del FMI y del Banco Mundial (WB por sus siglas en inglés) la relación deuda/PIB es utilizada para comparar la carga de la deuda y la habilidad de la

economía como un todo para generar ingresos y hacer frente a los compromisos adquiridos, frente al límite máximo que es del 40% para economías de ingreso medio como Guatemala, según estas instituciones, este benchmark lo establecieron para determinar si un país puede ser sujeto de crédito. De acuerdo con este indicador se puede observar que Guatemala pasó durante un período de 12 años de 17.5% en 1998 a un 23.4% en 2009, creciendo la deuda alrededor de un 6% como porcentaje del PIB durante el período, lo cual debe llamar la atención para desacelerar el ritmo de crecimiento de los niveles de endeudamiento y no posicionarse en la trayectoria de la insostenibilidad, tal como se puede observar en los puntos que están por encima de la línea del promedio de 20.1%.

3.3.2 Indicador Deuda Pública sobre Ingresos Totales

**Gráfica 7
Administración Central
Saldo de la Deuda Pública Total
1998-2009**

Ingresos Totales como Porcentaje del saldo de la Deuda



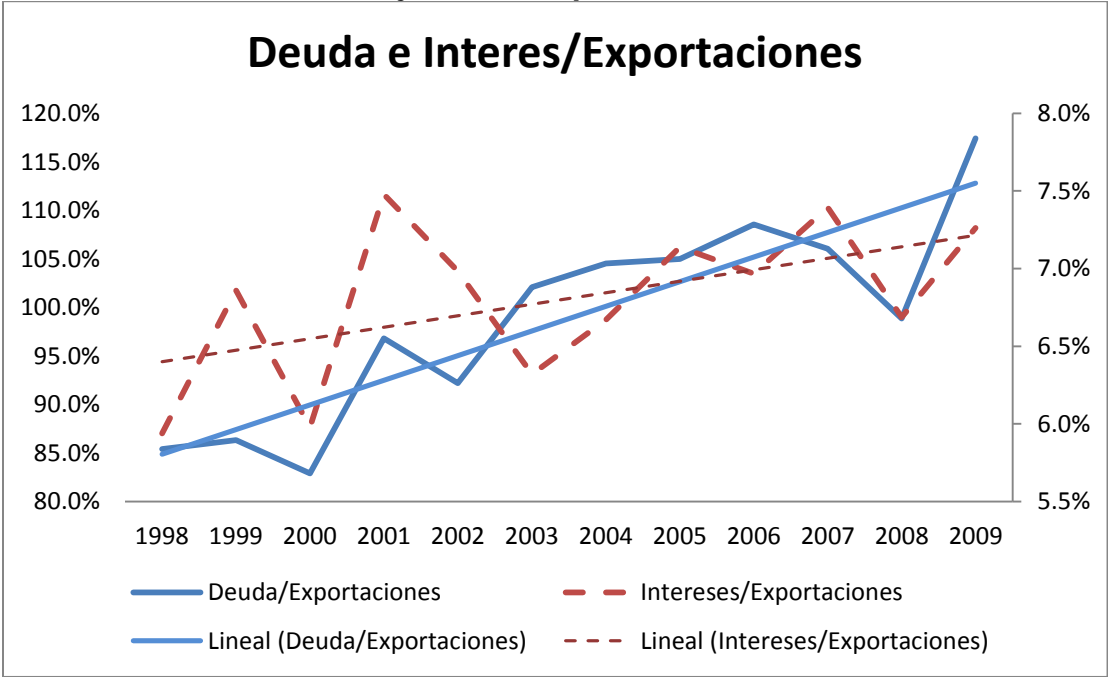
Fuente: Creación propia con datos de las estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas, publicadas en su página web.

Este indicador mide el nivel del endeudamiento relativo a la capacidad de pago del gobierno. Esta razón refleja el tamaño del país al indicar la carga sobre la capacidad del Estado para captar ingresos.

Los organismos internacionales han determinado que esta la relación Deuda/Ingresos Fiscales debe ser cómo máximo del 250%. Como se puede observar según este indicador, Guatemala aún se encuentra por debajo de los límites críticos, no obstante, pasó de 166.1% en 2008 a 207.7% en 2009, como consecuencia del impacto de la crisis económica mundial que provocó una caída sin precedentes de los ingresos tributarios, el gasto no se contuvo como una medida contra cíclica para evitar que la recesión internacional afectará aún más la economía nacional, lo cual provocó un incremento en el déficit fiscal que no se observa desde 1999 que también fue un año golpeado por una crisis financiera mundial, en el cual los efectos no fueron tan severos.

3.3.3 Indicador de Deuda Pública sobre Exportaciones

**Gráfica 8
Administración Central
Flujos de Deuda Pública Total y Pago de Intereses
1998-2009
como Porcentaje de las Exportaciones de cada año**



Fuente: Creación propia con datos de las estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas, publicadas en su página web.

La relación Deuda/Exportaciones, mide el nivel de deuda externa como proporción de las exportaciones de bienes y servicios. Muestra el nivel de carga sobre las exportaciones o

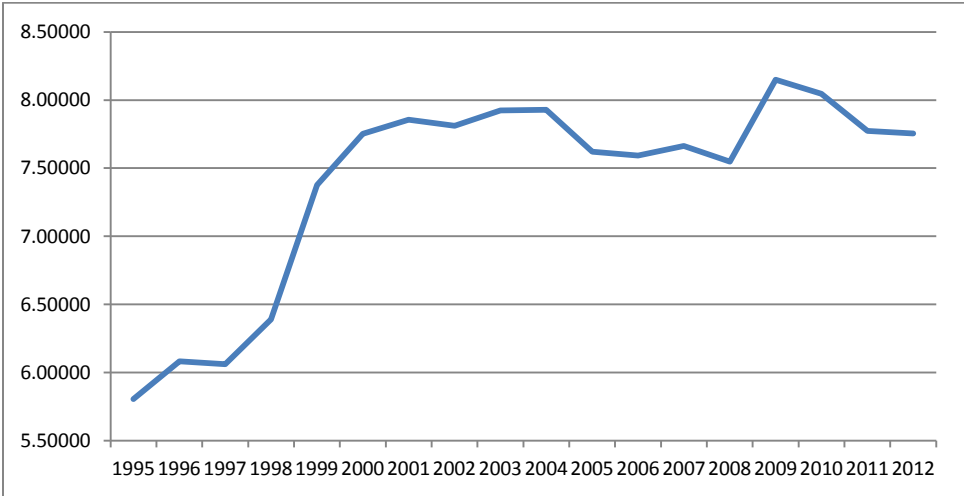
bien sobre la capacidad de generar divisas. En tanto que la razón del servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones compara las erogaciones no productivas con el nivel de captación de divisas. Ambas razones están dando el mensaje de la fragilidad de la economía guatemalteca ante la adquisición de compromisos de deuda ante el golpe de los diferentes eventos que ya se mencionaron, lo cual amerita una atención especial.

Las instituciones internacionales determinan que la solvencia de un país conforme al indicador Deuda/Exportaciones, debe estar por debajo del 150%, hasta ahora todos los indicadores han determinado que Guatemala fue un país solvente durante el período 1998-2009 y que ha ido aumentando su nivel de endeudamiento, lo cual genera la necesidad de mantener control sobre los mismos para evitar poner en riesgo la sostenibilidad de la política fiscal.

3.3.4 Influencia del Tipo Cambio en el saldo de la Deuda Externa

Esta es otra variable que impacta las condiciones de la política fiscal, principalmente en el saldo de la deuda externa. Como se puede observar en la siguiente gráfica que incluye varios años adicionales a parte del período de estudio para tener una mejor percepción del movimiento del tipo de cambio principalmente durante los últimos doce años.

Gráfica 9
Tipo de Cambio Promedio
1995-2012
Al final de cada año

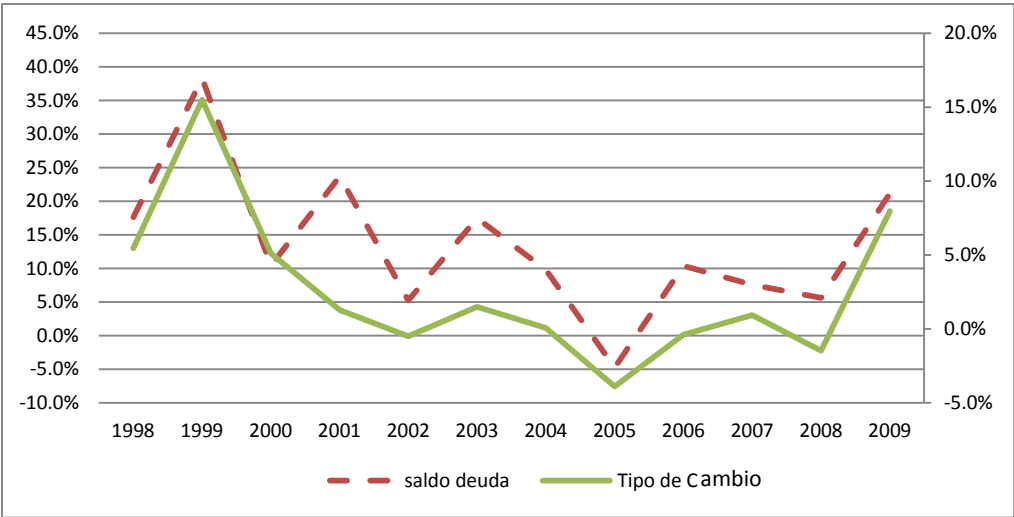


Fuente: Creación propia con datos del tipo de cambio de la página web del Banco de Guatemala

Como se puede ver, a partir del 2000 el tipo de cambio comienza a mantener la estabilidad y no es sino hasta el impacto de la crisis económico mundial de 2009 cuando las condiciones provocan que el quetzale se deprecie y pierda la estabilidad, retornando al área hasta dos años después, es decir, que a partir de 2011 vuelve a retomar el ritmo estacionario.

Por otro lado, es conveniente observar cómo la variación del tipo de cambio impacta al saldo de la deuda, por tal motivo a continuación se presente la gráfica que demuestra cómo la variación determina los cambios en el saldo de la deuda externa expresada en Quetzales.

Gráfica 10
Variación del saldo de la Deuda Externa
Ante la variación del Tipo de Cambio
1998-2009



Fuente: Creación propia con datos del tipo de cambio de la página web del Banco de Guatemala y de los datos del saldo de la deuda externa del Ministerio de Finanzas Públicas

El saldo de la deuda externa expresada en quetzales tiene una relación directa con la variación del tipo de cambio, durante la serie se puede observar que en su trayectoria ambas curvas mantiene una trayectoria similar, la fuerte depreciación del quetzal en 1999 al impacto de la crisis asiática, lo cual, impacto fuertemente el saldo de la deuda. Los cambios en ambas son similares a excepción del 2001, durante este año se experimentó un fuerte dinamismo en la economía, las exportaciones y las importaciones aumentaron, al igual que el ingreso de divisas en concepto de remesas familiares, de esa cuenta es que el quetzal se apreció, en tanto que el aumento en el saldo de la deuda fue

consecuencia de la colocación de €300 millones de Euros, pero a partir de 2002 las curvas que expresan la variación del tipo de cambio y del saldo de la deuda externa, nuevamente vuelven a ser coincidentes, hasta llegar a 2009, en este año de crisis sucedió lo contrario del 2001, es decir, que se redujeron fuertemente el ingreso de divisas provenientes de remesas y de exportaciones, en tanto que la demanda de divisas fue menor para las importaciones, dando como resultado la depreciación del quetzal frente al dólar de los Estados Unidos.

3.4 Indicadores Macroeconómicos y Macro Fiscales

Este grupo de indicadores de vulnerabilidad y de sostenibilidad permiten comprender el fenómeno de la deuda pública desde diferentes ángulos, con el objeto que sirvan de herramientas para pronosticar la viabilidad de la política fiscal de cualquier país. Uno de los principales indicadores es el resultado fiscal primario positivo, que resulta de sumar al resultado fiscal convencional (cuando es deficitario) el monto de intereses pagados y devengados, no asegura en sí mismo la sostenibilidad fiscal, pero sí contribuye a obtenerla, otro indicador importante el de deuda/PIB. Es importante indicar que si el resultado fiscal primario es negativo, no existe evidencia completa de insostenibilidad de la política fiscal, es necesario tomar en cuenta la viabilidad para mantener su deuda/PIB constante en el tiempo, no puede esperarse nada ex ante, en el cuadro siguiente se evidencia la situación guatemalteca durante el período de estudio.

Cuadro 2
Indicadores Macro Económicos y Macro Fiscales
Porcentajes del PIB y Tasas de Crecimiento
1998 - 2009

Año	Carga Tributaria	Gasto*	Balance Primario	Déficit Fiscal	Saldo de la Deuda	Tasas de Crecimiento		
						Tributarios	PIB nominal	Crecimiento
1998	10.3%	13.9%	-1.2%	-2.4%	17.5%	14.6%	14.5%	4.6%
1999	11.0%	15.4%	-1.7%	-3.1%	18.5%	15.5%	8.9%	3.7%
2000	11.2%	14.3%	-0.6%	-2.0%	19.0%	12.3%	9.5%	2.5%
2001	10.8%	14.5%	-0.6%	-2.1%	20.2%	6.2%	10.2%	2.4%
2002	11.9%	13.9%	0.3%	-1.1%	18.4%	21.1%	10.6%	3.9%
2003	11.7%	15.1%	-1.3%	-2.6%	21.0%	5.1%	7.1%	2.5%
2004	11.5%	13.4%	0.3%	-1.1%	21.4%	8.3%	9.4%	3.2%
2005	11.2%	13.7%	-0.3%	-1.7%	20.7%	6.1%	9.1%	3.3%
2006	11.9%	14.7%	-0.6%	-1.9%	21.6%	16.9%	10.6%	5.4%
2007	12.1%	14.3%	0.0%	-1.4%	21.3%	15.8%	13.9%	6.3%
2008	11.3%	13.6%	-0.3%	-1.6%	20.1%	5.8%	13.0%	3.3%
2009	10.3%	14.2%	-1.7%	-3.1%	23.4%	-4.6%	3.9%	0.5%
promedio	11.3%	14.3%	-0.6%	-2.0%	20.3%	10.2%	10.1%	3.5%

*no incluye amortizaciones de préstamos ni el costo de la política monetaria

Fuente: Creación propia con datos de las estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas, publicadas en su página web

Una breve descripción de la situación del resultado fiscal primario deja ver que Guatemala posee una estructura de ingresos y gastos (excluyendo intereses) que le impiden alcanzar resultados fiscales primarios positivos constantes.

Se aprecia que los esfuerzos para mejorar sustancialmente dichos resultados a fin de garantizar la permanencia de la sostenibilidad en sus finanzas son escasos, por otro lado la relación deuda/PIB no es constante sino muestra una tendencia creciente que se acentúa en el último año de estudio,

3.4.1 No se vislumbran señales de quiebres estructurales a favor de la situación financiera del gobierno central. Los gastos demuestran supremacía sobre los ingresos fiscales y el déficit fiscal no cede.

Una lectura rápida de la evolución de los principales indicadores macro del gobierno central, arroja evidencia de la vulnerabilidad existente en la sostenibilidad de la relación deuda/PIB y de la política fiscal. Durante el período de estudio el indicador promedio del ingresos tributarios del gobierno central como proporción del PIB fue de 11.3% y al observar esta carga tributaria al inicio y al final, no hubo ninguna modificación en virtud que el valor fue de 10.3% para ambos extremos. El año que tuvo el nivel más alto fue 2007 alcanzando 12.1%.

Por el lado de la ejecución del gasto público, se ve que pasó de 13.9% a 14.2%, equivalentes a 0.3 puntos porcentuales de aumento, con un promedio de ejecución del 14.3% (gasto total arriba de la línea, es decir, no incluye amortizaciones de préstamos). Esto dio por resultado un déficit fiscal permanente del gobierno central durante el período en torno al 2%, empeorándose en los años de crisis (1999 y 2009) que pasó de 3%.

Un instrumento estadístico empleado comúnmente para verificar la sostenibilidad de las finanzas públicas, consiste en evaluar las trayectorias conjuntas de los ingresos y gastos del gobierno a fin de verificar la existencia de relaciones de integración. Si el presupuesto del gobierno está balanceado en forma inter temporal, entonces el balance primario debería estar compensado por superávit estables futuros. Por tanto, la condición de sostenibilidad de la deuda pública se respetaría. Esto implicaría que los ingresos del gobierno y los gastos (normalizados por el PIB nominal), no podrían evolucionar por separado.

A manera de síntesis, Guatemala posee un reto importante que resolver dentro de todos los desequilibrios macroeconómicos existentes: la existencia de un déficit fiscal permanente. Su origen está suficientemente identificado: por un lado proviene de un sistema de tributación basado en su mayor parte en la recolección de impuestos sobre las transacciones de bienes y servicios; Y por otro, de una estructura de gastos desbalanceada a favor gastos corrientes en detrimento de la inversión pública. Los efectos, también son previsibles. La amenaza de convertir inviable la deuda pública en un esquema en donde los organismos internacionales son selectivos a la hora de incluir a los países en los beneficios otorgados a países pobres con altas cuotas de endeudamiento

externo. Esto hace más probable que la economía guatemalteca vea amenazada su estabilidad macroeconómica ante los pocos grados de libertad que implica el manejo de una deuda pública con tendencia hacia la insostenibilidad.

3.5 Cálculo de la sostenibilidad fiscal en Guatemala de largo plazo

La metodología propuesta en el presente trabajo para estimar un indicador de sostenibilidad de la deuda pública se presenta de forma analítica en la representación de la restricción presupuestaria del gobierno en términos reales, es decir que en un año cualquiera, la ratio deuda/PIB es igual a:

$$\frac{B_t}{P_t Y_t} = \frac{(1 + r_t) B_{t-1}}{(1 + \varphi_t) P_t Y_t} + \frac{G_t}{P_t Y_t} - \frac{T_t}{P_t Y_t}$$

Donde:

r_t Representa el tipo de interés real y

φ_t La tasa de crecimiento del PIB real,

B_t Es el Stock de deuda.

Efectuando un pequeño cambio en la notación: $b'_t = \frac{1+r_t}{1+\varphi_t} b'_{t-1} + \delta'_t$

Donde

b' Es la deuda pública como porcentaje del PIB y

δ' Déficit o superávit primario como porcentaje del PIB.

En el próximo período, tendremos:

$$b'_{t+1} = \frac{1 + r_{t+1}}{1 + \varphi_{t+1}} b'_t + \delta'_{t+1} \left(\frac{1 + r_{t+1}}{1 + \varphi_{t+1}} \right) \left(\frac{1 + r_t}{1 + \varphi_t} b'_{t-1} + \delta'_t \right) + \delta'_{t+1}$$

Suponiendo que el tipo de interés real y la tasa de crecimiento del PIB real son constantes, se aplica la misma fórmula para cada año y tenemos:

$$b'_t = \frac{1 + r_t}{1 + \varphi_t} b'_{t-1} + \delta'_t$$

Cuando $r > \varphi$, la condición de eficiencia dinámica exige una condición de solvencia que limita el crecimiento de la deuda pública en relación con el PIB.

Esto implica que el crecimiento de la ratio deuda/PIB debe de ser menor que $\left(\frac{1+\varphi}{1+r}\right)^S$. Esta última condición se conoce como condición de transversalidad, y evita que los gobiernos entren en juegos piramidales³⁸.

3.5.1 Aplicación del Modelo

Partiendo del modelo planteado, en el que se supone que la tasa de interés real y la tasa de crecimiento del PIB real son constantes, se aplica la misma fórmula en cada escenario y de acuerdo con los datos presentados en la tabla 2, se toma para la base del cálculo el promedio de crecimiento que fue de 3.5% y de acuerdo con las condiciones macroeconómicas observadas en los últimos años la tasa real se supone constante en 4.0%, a continuación se presentan 4 escenarios, los cuales permiten determinar la situación de Guatemala en el largo plazo, a través de la aplicación de diferentes políticas fiscales que dan como resultado diferentes balances primarios, en algunos casos como superávit y en otros, de acuerdo con lo observado durante el análisis de las cifras reales, en los que el promedio fue deficitario, de los mismos se puede observar cual sería la situación del país en las diferentes circunstancias de aplicación de política.

³⁸ Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva "La Sostenibilidad Fiscal en Centro América" Págs. 22-24 y 30-31, San José Junio 2002.

Escenario A

Con las condiciones promedio del período en el que se registraron 2 crisis (la Asiática en 1999 y la económico mundial de 2009)																
Deuda (fin 2009), d=	23.4%															
Crecimiento (δ)	3.5%															
Tasa Real (r)	4.0%															
Déficit Primario (sp^*)	-0.6%															
k	0	4	5	8	9	10	14	15	18	19	20	24	25	28	29	30
Año	2010	2014	2015	2018	2019	2020	2024	2025	2028	2029	2030	2034	2035	2038	2039	2040
d_{t+k}	23.4%	26.4%	27.1%	29.4%	30.2%	31.0%	34.12%	34.9%	37.3%	38.1%	38.9%	42.2%	43.1%	45.6%	46.4%	47.3%
$(1+r)/(1+\delta)$	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005
sp^*	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%	-0.6%

Este escenario es el resultado de haber observado las condiciones promedio que se dieron durante el período de estudio, en el que Guatemala experimentó varios acontecimientos que impactaron el déficit fiscal y el balance primario, tales acontecimientos fueron descritos en el capítulo anterior y el presente escenario pone de manifiesto cuales serían los efectos de continuar aplicando las actuales políticas fiscales. Estos índices están presentados en la tabla 2, dando como resultado un crecimiento económico de 3.5%, una tasa real de 4.0% y un déficit primario constante de 0.6%.

Al aplicar el modelo a las condiciones promedio, se puede observar que en el mediano plazo la sostenibilidad fiscal se pone en riesgo al posicionarse en la trayectoria de riesgo, en virtud del crecimiento acelerado del endeudamiento y de las condiciones de fragilidad de la política fiscal actual,

Continuar con la aplicación de la actual política en el largo plazo perjudica las condiciones del país ante el control constante de opinión internacional y principalmente de los organismos acreedores,

Escenario B

La deuda se mantiene estable como porcentaje del PIB, cuando el resultado primario es positivo en 1% del PIB.

Deuda (fin 2009), d =	23.4%															
Crecimiento (δ)	3.5%															
Tasa Real (r)	4.0%															
Déficit Primario (sp^*)	0.1%															
k	0	4	5	8	9	10	14	15	18	19	20	24	25	28	29	30
Año	2010	2014	2015	2018	2019	2020	2024	2025	2028	2029	2030	2034	2035	2038	2039	2040
d_{t+k}	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	23.40%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%
$(1+r)/(1+\delta)$	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005
sp^*	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%

Este escenario implica una serie de cambios estructurales, tales que, le den la oportunidad al gobierno central para generar los suficientes ingresos, aplicar un fuerte recorte en el gasto público o ambos, para alcanzar la eficiencia de política fiscal. Con este escenario se pone en evidencia, que son necesarios los cambios de política para mantener un nivel de deuda estable en el tiempo. Para el efecto, es necesario que el balance primario se mantenga en un superávit de 0.1% del PIB, lo cual permitiría tener un mejor manejo de deuda con saldos estables. La tasa de crecimiento debiera responder a la estabilidad en alrededor del 3.5%, tal y como el comportamiento en promedio del período de estudio. Estos indicadores pondrían en claro el buen manejo de la política fiscal y de deuda pública, lo cual ayudaría al progreso del país al atraer inversión extranjera.

Escenario C

Con crecimiento estable de 3.5% y Déficit Primario de 0.3% del PIB

Deuda (fin 2009), d =	23.4%															
Crecimiento (δ)	3.5%															
Tasa Real (r)	4.0%															
Déficit Primario (sp^*)	-0.3%															
k	0	4	5	8	9	10	14	15	18	19	20	24	25	28	29	30
Año	2010	2014	2015	2018	2019	2020	2024	2025	2028	2029	2030	2034	2035	2038	2039	2040
d_{t+k}	23.4%	25.1%	25.5%	26.8%	27.2%	27.6%	29.37%	29.8%	31.1%	31.6%	32.1%	33.9%	34.3%	35.8%	36.2%	36.7%
$(1+r)/(1+\delta)$	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005	1.005
sp^*	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.3%

Este es el escenario más realista, en virtud que los indicadores responden a lo que está ocurriendo actualmente, de acuerdo con el período de estudio, el crecimiento económico se mantuvo en promedio en 3% y con el presente escenario se espera que continúe al mismo ritmo. Con base en la experiencia empírica, también se espera que las

fluctuaciones puedan ser absorbidas en los períodos de recuperación. En cuanto al déficit primario, es bastante conservador al ubicarlo en 0.3% del PIB, como consecuencia que Guatemala es un país altamente vulnerable a las crisis económicas y a los desastres naturales como se pudo observar durante el período de estudio.

Para el presente escenario se estiman condiciones muy parecidas a las experimentadas durante el período de estudio y se contempla también que se tomen algunas medidas de política que ayuden a mejorar el nivel de carga tributaria para evitar que el déficit primario pierda la estabilidad de acuerdo con lo propuesto.

Aun cuando se propone que se mejore la carga tributaria y/o se reduzca el gasto público para mantener un déficit primario bajo, se ve claramente que no es suficiente y el resultado es que la situación va encaminada a la insostenibilidad en el largo plazo, no se llega al límite máximo pero los niveles de endeudamiento tienen un crecimiento constante que pone en riesgo la sostenibilidad fiscal durante los próximos 30 años.

Escenario D

Este escenario cambia totalmente el panorama, con un planteamiento de indicadores altamente ambiciosos, en el que se tomaron de base las condiciones que se dieron en 2007, este año fue el único que demostró bonanza durante el período. este año tuvo la mayor carga tributaria alcanzando el 12.1%, un crecimiento económico de 6.3% y un balance primario de casi cero.

Con condiciones como las de 2007 que fue el año de bonanza																
Crecimiento (δ)	6.3%															
Tasa Real (r)	4.0%															
Déficit Primario (sp^*)	0.0%															
k	0	4	5	8	9	10	14	15	18	19	20	24	25	28	29	30
Año	2010	2014	2015	2018	2019	2020	2024	2025	2028	2029	2030	2034	2035	2038	2039	2040
d_{t+k}	23.4%	21.3%	20.8%	19.3%	18.8%	18.4%	16.67%	16.3%	15.1%	14.7%	14.4%	13.0%	12.7%	11.7%	11.4%	11.1%
$(1+r)/(1+\delta)$	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978	0.978
sp^*	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Con estas condiciones se puede observar que los niveles de deuda a partir del primer año son decrecientes y en el largo plazo la deuda disminuye considerablemente. Otra característica importante de este escenario es que estos resultados se obtienen aplicando

las políticas actuales, lo que marca la diferencia con este escenario es el alto nivel del crecimiento económico, lo cual proporciona un alto nivel de carga tributaria.

Con este escenario queda demostrado que el crecimiento económico, impacta directamente en la carga tributaria, también tiene repercusión en la disminución del gasto corriente al tener bajos niveles en el pago de intereses, le da la oportunidad a la política fiscal de dedicar más gasto a la inversión en infraestructura y disminuir el déficit fiscal.

Conclusiones

1. De acuerdo con la hipótesis planteada, se puede afirmar que durante el período de 1998-2009, el nivel de endeudamiento no tuvo incidencia en la sostenibilidad fiscal hasta 2008. Para el caso de 2009, el saldo de la deuda aumentó considerablemente y de continuar a ese ritmo, en el corto plazo la sostenibilidad de la política fiscal se estaría poniendo en alto riesgo.
2. Con base en la evidencia encontrada en las cifras disponibles de la situación financiera del gobierno central y de deuda pública que publica el Ministerio de Finanzas Públicas, se pudo determinar que la capacidad del gobierno para generar ingresos fiscales es baja, lo cual pone en evidencia que la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazo es frágil ante el impacto de eventos de carácter externo como las crisis mundiales, de carácter interno como las decisiones de política y otros como los desastres naturales.
3. Durante el período de estudio se pudo observar que el gasto público tuvo más dinamismo, que el comportamiento que muestra la recaudación tributaria en donde la diferencia fue absorbida por recursos provenientes de deuda pública y de caja, acentuándose esta situación en 2009 y de acuerdo con lo observado, también en 2010 y 2011. De continuar con esta práctica se pone en riesgo la estabilidad de la política fiscal.
4. Los elementos que determinan la viabilidad de una política fiscal sostenible en el mediano y largo plazo, conforme los resultados obtenidos que se derivan del modelo planteado, y de acuerdo con los diferentes escenarios se muestra que esencialmente con un resultado primario positivo de alrededor 0.1% del PIB, con un crecimiento económico que en promedio se mantenga en 3.5% y asegurar en el largo plazo una tasa real de interés promedio ponderada de deuda interna y externa de no mayor del 4% garantiza una verdadera sostenibilidad de la deuda pública a lo largo del tiempo.

Recomendaciones

1. La medida más rápida para mantener la sostenibilidad de la política fiscal es que las Autoridades del Gobierno deben estar conscientes de las limitaciones que genera la baja carga tributaria y evitar los déficits fiscales abultados (mayores del 2% del PIB). A través de hacer los ajustes necesarios en los ingresos y/o gastos, para alcanzar resultados primarios balanceados que permitan mantener el manejo del nivel deuda/PIB constante y sostenible.
2. Realizar una reforma a la estructura y a la legislación tributaria a través de dialogar con el sector privado para que gradualmente se vaya incrementando la carga a los impuestos directos y se logre una mejor distribución de la riqueza del país, para alcanzar la equidad de la carga impositiva y que, no solo sea la clase media la que soporte los compromisos que tiene el Estado ante los mandatos constitucionales para atender las necesidades prioritarias de la mayor parte de la población, la cual vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema.
3. La Contraloría General de Cuentas (CGC) debe desempeñar el protagonismo que por ley le corresponde para mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público y que su desempeño sea para prevenir y no para sancionar. Es importante sancionar, pero si el papel de la CGC fuera más eficiente se mejoraría la eficiencia del gobierno central y de esa manera tener un mejor manejo del balance presupuestario en el mediano y largo plazo.
4. Es necesario que la administración de turno tenga dentro de sus planes de gobierno, dedicar más atención al gasto de inversión real directa para mejorar la infraestructura de las comunicaciones y que a través este desarrollo los préstamos se vayan pagando con el producto de la inversión realizada.

Bibliografía

1. **Blanchard, Olivier.** “Macroeconomía”. 1ra. Edición, Prentice Hall. España, 1997.
2. **Cerda Rodrigo A., González Hermann y Lagos Luis Felipe** de la Pontificia Universidad Católica de Chile ¿Es Efectiva la Política Fiscal? Evidencia para una Economía Emergente
3. **Consejo Monetario Centroamericano Secretaría Ejecutiva** La Sostenibilidad Fiscal en Centroamérica,
4. **Constitución Política de la República de Guatemala.**
5. **Cuadrado Roura, Juan R.** “Política Económica. Objetivos e Instrumentos” 2da. Edición. MacGraw Hill. España, 2001.
6. **Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial,** Directrices para la Gestión de la Deuda Pública. Marzo 2001.
7. **Fondo Monetario Internacional,** Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras. Julio de 1999.
8. **Fondo Monetario Internacional,** Evaluación del Saldo Fiscal, Enzo Croce, 1999.
9. **Fondo Monetario Internacional,** Manual de transparencia fiscal.
10. **Fondo Monetario Internacional,** Política fiscal y crecimiento a largo plazo, Vito Tanzi y Howell ZEE, octubre de 1996.
11. **International Monetary Fund,** Fiscal policy for economic development: An overview, Benedict Clemens, Sanjeev Gupta and Gabriela Inchauste, 2005.
12. **International Monetary Fund,** Fiscal Adjustment for Stability and Growth Washington, D.C. 2006 James Daniel, Jeffrey Davis, Manal Fouad, and Caroline Van Rijckeghem
13. **International Monetary Fund,** Pamphlet Series No. 49, Guide Line for Fiscal Adjusment. Fiscal Affiars Department. 1995.
14. **International Monetary Fund,** Pamphlet Series No. 54, Fiscal Dimensions of Sustainable Development, Prepared for World Summit on Sustainable Development Johannesburg, August 26–September 4, 2002
15. **Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento,** Ministerio de Finanzas Públicas, edición de agosto de 2008.
16. **Manual de Clasificaciones Presupuestarias** para el Sector Público de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas, 4ta edición, enero de 2008.

17. **Ministerio de Finanzas Públicas**, Memoria de Labores, de los años de 1998 a 2009.
18. **Ministerio de Finanzas Públicas**, liquidaciones de presupuesto de 1993 a 1997.
19. **N. Gregory Mankiw**. "Macroeconomía". 4ª. Edición. Antoni Bosch Editor. España. 2000.
20. **N. Gregory Mankiw**. "Principios de Economía". 1ª. Edición. Mc Graw Hill. España. 1998.
21. **Universidad de San Carlos de Guatemala**, Facultad de Ciencia Económicas; Apuntes de Técnicas de Investigación Documental, Guatemala 1986.

Glosario

Gasto Público

En cuanto al gasto público, este se define como el gasto que realizan los gobiernos a través de inversiones públicas. Un aumento en el gasto público producirá un aumento en el nivel de renta nacional, y una reducción tendrá el efecto contrario. Durante un periodo de inflación es necesario reducir el gasto público para manejar la curva de la demanda agregada hacia una estabilidad deseada. El manejo del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica.

El gasto público en Guatemala se establece a través del Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación, el cual se ejecuta de acuerdo con lo establecido en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público. Para el presente trabajo es importante medir el gasto con base en su clasificación económica para efectos de la determinación del déficit fiscal se excluyen las amortizaciones de la deuda las cuales están presupuestadas y son parte de la ejecución total del gobierno en un año dado. Por otro lado, para efectos de análisis se utiliza el gasto primario el cual no toma en cuenta las erogaciones realizadas para pago de intereses y comisiones de deuda pública, este importante indicador económico mide la fortaleza de las finanzas públicas para cubrir con los gastos operativos y de inversión gubernamental a través de los ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del costo financiero de la deuda.

Gasto Programable:

Es el agregado que más se relaciona con la estrategia para conservar la política fiscal requerida para contribuir al logro de los objetivos de la política económica. Por otro lado resume el uso de recursos públicos que se destinan a cumplir y atender funciones y responsabilidades gubernamentales, así como a producir bienes y prestar servicios.

La clasificación económica del gasto:

Permite conocer los capítulos, conceptos y partidas específicas que registran las adquisiciones de bienes y servicios del sector público. Con base en esta clasificación, el gasto programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. Estos componentes a su vez se desagregan en servicios personales, pensiones y otros gastos corrientes dentro del primer rubro, y en inversión física y financiera dentro del segundo.

Gasto corriente:

Dada la naturaleza de las funciones gubernamentales, el gasto corriente es el principal rubro del gasto programable. En él se incluyen todas las erogaciones que los Poderes y Órganos Autónomos, la Administración Pública, así como las empresas del Estado, requieren para la operación de sus programas. En el caso de los primeros dos, estos recursos son para llevar a cabo las tareas de legislar, impartir justicia, organizar y vigilar los procesos electorales, principalmente. Por lo que respecta a las dependencias, los montos presupuestados son para cumplir con las funciones de: administración gubernamental; política y planeación económica y social; fomento y regulación; y desarrollo social.

Por su parte, en las empresas del Estado los egresos corrientes reflejan la adquisición de insumos necesarios para la producción de bienes y servicios. La venta de éstos es lo que permite obtener los ingresos que contribuyen a su viabilidad financiera y a ampliar su infraestructura.

Gasto de Capital:

El gasto de capital comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público. Gastos tales como; gastos de Defensa Nacional, también se pueden mencionar la construcción de Hospitales, Escuelas, Universidades, Obras Civiles como carreteras, puentes, represas, tendidos eléctricos, oleoductos, plantas etc.; que contribuyan al aumento de la productividad para promover el crecimiento que requiere la economía.

Las Principales Mediciones Del Déficit Fiscal

Resultado Presupuestario Convencional

El déficit convencional se concibe como la diferencia entre ingresos totales y gastos totales. Definido en términos más amplios, *representa la parte del gasto y de la concesión de préstamos que excede a las entradas por concepto de ingreso, donaciones y recuperación de préstamos, y que el gobierno cubre mediante la emisión de obligaciones que serán amortizadas en el futuro y/o reduciendo sus tenencias de liquidez* (Manual FMI).

La magnitud del déficit convencional determina las necesidades que tiene el sector público de utilizar recursos para financiar aquella porción del gasto que está por encima de los ingresos corrientes y de capital que se colocan por *arriba de la línea*. Dicha magnitud dependerá, entre otras cosas, del ámbito del sector público que se considere; por lo regular los resultados que frecuentemente se presentan están restringidos al presupuesto del Gobierno Central.

Independientemente de la cobertura del sector público, un aspecto fundamental en la determinación de la magnitud o cuantía del déficit se relaciona con los componentes que deben ir *por debajo de la línea*. Así, por ejemplo, lo constituye el financiamiento externo neto, el cual tiene sus componentes que son los desembolsos, las amortizaciones de deuda externa y la colocación neta de bonos en el exterior, también es importante mencionar la colocación neta de bonos en el mercado local autorizada dentro del presupuesto por el Congreso de la República, para cada año, en tanto que, la venta de activos por parte del Estado pueden desempeñar un papel importante en el financiamiento de las actividades públicas en determinados años; pero no constituyen una fuente ordinaria o permanente de recursos, por lo que para efectos de analizar la capacidad financiera real podría resultar más conveniente su exclusión de los ingresos y su ubicación como partidas de financiamiento.

Déficit Primario

El déficit primario *resulta de la diferencia entre los ingresos y gastos, pero excluyendo todos los pagos por concepto de intereses* (Alvarez). En otros términos, puede definirse

como el déficit convencional menos el pago de intereses de la deuda pública, ya que la inclusión de éstos *no permite determinar directamente el efecto de las políticas estatales vigentes en la economía* (Blejer y Cheasty). Por consiguiente, con dicho déficit se pretende eliminar el efecto de la carga presupuestaria heredada de déficit fiscales obtenidos en ejercicios anteriores.

El déficit primario es un indicador valioso para evaluar la gestión de la política económica del gobierno; *mide la forma en que las medidas actuales mejoran o empeoran el endeudamiento neto del sector público, y es importante para evaluar las posibilidades de sostenimiento de los déficit públicos* (Banco Mundial) conocer si la economía se orienta hacia un crecimiento sostenido. Se considera que el déficit primario o *saldo primario debe a la larga tornarse positivo para cubrir por lo menos una parte de los intereses de la deuda corriente.*

Balance (Ahorro) En Cuenta Corriente

Esta forma de déficit se define como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes; o sea entre las transacciones que no son de capital. Desde otra perspectiva, para Blejer y Cheasty, el *“déficit corriente” es el déficit convencional menos los gastos de inversión y los ingresos de capital.* Si se considera que el resultado normalmente resulta positivo, con esta medición lo que se pretende determinar es la magnitud del ahorro público.

A través del balance corriente puede apreciarse si el gobierno está llevando una política fiscal ordenada, ya que un ahorro corriente negativo sugiere que el sector público se está endeudando para financiar gasto corriente. Mientras que niveles positivos de este indicador permiten mostrar el margen que tiene el gobierno para financiar la cuenta de capital sin necesidad de recurrir al crédito público. Un aspecto importante, que algunas veces tiende a plantear dificultades, radica en la distinción entre los gastos de naturaleza corriente y los de inversión, lo cual se manifiesta, por ejemplo y de manera especial, en el caso de la adquisición de activos con duración mayor de un año que son destinados al funcionamiento de la administración pública.

Déficit Del Sector Público

Normalmente, aunque por lo regular no se hace explícito, el concepto de déficit fiscal y el cálculo correspondiente se relacionan con las operaciones financieras del Gobierno Central. Sin embargo, en algunas oportunidades el análisis de dicho déficit puede dar una imagen parcial, e incluso distorsionada, del impacto del sector público en la economía y los efectos que tiene su actividad en el nivel de la demanda agregada.

Por tanto, resulta conveniente extender el concepto de déficit fiscal a niveles de mayor cobertura; o sea, ampliar la cobertura institucional para obtener un indicador más adecuado y de mayor alcance sobre las actividades y resultados del sector público. El mismo podría referirse a las actividades del gobierno general, lo que sería congruente con el sistema de cuentas nacionales; aunque es más apropiado considerar el sector público no financiero, agregando las operaciones y resultados de las empresas públicas (lo que normalmente tiende a reducir la magnitud del déficit). En cuanto a las empresas públicas, lo importante de su corporación se deriva no tanto de sus transacciones, que en muchos casos están motivadas por las utilidades, sino en que puedan tener incorporados implícitamente subsidios que se originan en decisiones de política estatal, los cuales constituyen flujos que van a reflejarse en su estado de pérdidas y ganancias y en los resultados presupuestarios.

Asimismo, el ámbito podría ser extendido con la inclusión del sector público financiero; pero especialmente, con la incorporación de las operaciones cuasi fiscales que realiza la banca central y otros entes públicos financieros, las que van a dar lugar al denominado *déficit cuasi fiscal*, el cual representa las pérdidas derivadas de operaciones que en muchos casos implican subsidios implícitos para determinadas actividades o sectores.

En muchos países, las entidades financieras del Estado, principalmente el banco central, realizan múltiples operaciones a las que se atribuye un carácter cuasi fiscal, debido que implican actividades que no competen estrictamente al ámbito de la política monetaria, sino que podrían ser responsabilidad de la Tesorería Nacional. *Esas actividades comprenden la gestión de los subsidios explícitos, el mantenimiento de tipos de cambio múltiples, el servicio de la deuda, las transferencias, el crédito preferencial, el rescate a las industrias en dificultades* (Blejer y Cheasty).

Anexos

Anexo 1

SITUACION FINANCIERA DEL ADMINISTRACION CENTRAL

1998 - 2011

- Millones de Quetzales

CONCEPTO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos Totales	9,031.3	10,704.7	12,815.2	14,924.0	16,469.3	18,222.1	20,771.5	21,808.7	23,462.1	24,906.7	29,250.2	33,610.5	35,578.0	34,037.2	37,425.1	43,178.1
Ingresos Corrientes	9,019.4	10,668.2	12,745.1	14,914.2	16,458.3	18,207.7	20,758.1	21,749.4	23,461.5	24,881.1	29,214.8	33,583.7	35,547.0	34,025.9	37,397.3	43,165.2
Ingresos Tributarios	8,422.7	10,102.6	11,573.4	13,362.7	15,003.0	15,928.7	19,294.7	20,280.7	21,974.0	23,310.0	27,238.1	31,543.3	33,358.1	31,811.7	34,772.0	40,292.2
Impuestos Directos	2,016.4	2,260.9	2,379.8	2,907.3	3,312.2	3,864.1	5,085.4	5,257.8	5,376.6	6,057.9	7,655.9	8,668.5	9,714.3	9,715.3	10,329.8	12,710.5
Impuesto sobre la Renta	1,491.9	1,263.3	1,610.3	1,815.7	2,001.2	2,357.6	2,556.0	2,691.5	3,286.7	4,375.1	5,433.7	6,598.1	7,352.0	7,198.8	7,743.5	10,063.3
Impuesto sobre la propiedad y otros	27.2	21.1	9.3	12.3	17.4	8.9	8.9	8.6	9.1	9.1	9.1	14.5	15.9	9.5	10.6	14.2
Impuesto Extraordinario	498.0	976.5	37.9	3.5	2.3											
Impuesto a la Empresas Mercantiles	0.0	0.0	722.3	1,075.8	1,291.3	1,497.4	2,520.5	2,557.6	854.8	26.3	14.5	8.9	10.6	1.8	2.0	8.0
IETAAP									1,226.0	1,647.3	2,198.6	2,046.9	2,335.8	676.5	43.8	53.6
ISO														1,828.6	2,530.0	2,571.5
Impuestos Indirectos	6,406.3	7,841.7	9,193.6	10,455.3	11,690.8	12,064.7	14,209.2	15,023.0	16,597.3	17,252.2	19,582.2	22,874.9	23,643.9	22,096.5	24,442.1	27,581.7
Impuesto al Valor Agregado	3,579.0	4,523.3	5,299.0	6,241.0	7,092.6	6,983.4	8,618.4	9,288.6	10,482.3	10,752.7	12,497.5	15,377.0	16,155.2	15,015.5	16,980.4	19,472.2
Doméstico	1,737.1	2,083.6	2,190.7	2,685.1	2,903.4	2,725.8	3,376.4	3,511.9	4,036.8	3,737.6	4,473.3	5,613.5	5,830.9	6,074.6	6,633.2	7,595.4
Importaciones	1,841.9	2,439.7	3,108.4	3,556.0	4,189.2	4,257.6	5,240.0	5,776.7	6,445.5	7,015.1	8,024.2	9,763.5	10,324.4	8,940.9	10,372.2	11,876.8
Derechos Arancelarios	1,475.5	1,511.5	1,682.5	1,813.9	1,806.2	1,979.0	2,262.9	2,383.9	2,427.1	3,714.5	2,603.5	2,633.9	2,427.2	2,138.8	2,367.7	2,532.6
Petróleo	604.0	933.9	1,267.2	1,403.3	1,389.4	1,620.7	1,600.0	1,496.9	1,768.7	485.3	1,942.7	2,047.3	1,938.4	2,184.2	2,178.7	2,125.4
Timbres Fiscales	196.9	168.6	226.3	251.1	182.1	158.4	184.7	176.8	288.4	313.3	391.7	391.9	376.5	594.8	571.6	637.7
Vehículos	112.3	141.2	142.4	148.1	186.2	221.2	250.6	257.0	268.3	319.1	327.3	353.1	401.6	467.5	505.1	588.3
Regalías	9.0	137.3	21.2	1.3	393.9	284.6	377.3	506.2	494.2	591.3	671.6	801.2	1,228.2	592.8	687.9	1,145.3
Salida del País	6.4	13.1	77.8	98.5	134.9	161.4	161.0	163.5	190.9	197.2	202.2	229.0	227.9	225.6	224.4	219.5
Impuestos Especificos	301.6	335.1	415.2	426.2	407.6	487.2	567.1	564.2	493.7	684.1	723.2	781.9	779.3	775.0	823.9	783.0
Bebidas	142.7	153.5	221.3	250.9	202.4	253.7	304.5	285.9	295.5	372.1	401.9	426.6	436.9	435.1	477.2	523.6
Tabaco	158.9	181.6	193.9	175.3	205.2	233.5	262.6	278.3	264.2	312.0	321.3	355.2	342.4	339.9	346.7	259.4
Distribución de Cemento						69.4	82.8	83.8	86.6	92.8	109.6	116.6	104.8	98.7	98.7	104.1
Otros	121.6	77.7	62.2	71.8	97.9	99.3	104.4	102.1	97.2	102.0	112.9	123.0	4.7	3.6	3.6	3.6
No Tributarios y Transferencias	596.7	565.6	1,171.7	1,551.5	1,455.3	2,279.0	1,463.4	1,468.7	1,487.5	1,571.0	1,976.7	2,040.3	2,188.9	2,214.2	2,625.4	2,873.0
Contribuciones a la Seguridad Social	187.5	204.5	223.9	302.6	356.7	414.2	468.6	504.6	539.7	549.8	585.1	658.6	746.5	921.9	1,069.1	1,214.4
Donaciones	53.0	55.1	93.1	188.2	348.5	565.7	414.9	377.1	312.1	359.9	370.1	425.1	362.4	489.7	471.5	571.3
Otros	356.3	305.9	854.7	1,060.7	750.0	1,299.1	579.9	587.0	635.8	661.3	1,021.5	956.6	1,080.0	802.7	1,138.8	1,087.4
Ingresos de Capital	11.9	36.5	70.1	9.8	11.0	14.3	13.4	59.4	0.6	25.6	35.3	26.8	31.0	11.3	27.8	12.9
Gastos Totales	8,997.4	11,518.0	15,517.1	18,728.2	19,109.8	21,327.0	22,541.1	26,333.4	25,542.2	28,500.5	33,721.4	37,382.1	40,355.4	43,708.8	48,385.4	53,511.0
Gastos Corrientes	6,406.3	7,261.8	9,832.9	11,684.5	13,571.9	15,196.2	15,687.7	17,529.6	17,429.5	18,927.3	21,621.9	24,780.5	27,134.4	31,160.5	34,656.6	38,774.2
Remuneraciones	2,813.4	2,878.1	3,745.8	4,311.6	5,159.6	5,979.6	6,446.3	6,799.0	6,816.0	6,828.9	7,649.9	8,225.6	9,260.0	11,154.1	12,528.8	14,155.7
Bienes y Servicios	798.6	1,016.6	1,369.2	1,554.9	2,002.5	2,534.1	2,186.4	2,645.1	2,057.1	2,266.1	2,881.0	3,533.4	5,265.7	5,710.0	6,287.6	7,218.2
Descuentos y Bonificaciones	99.6	527.3	737.3	716.7	833.8	14.1	40.0	55.0	25.6	99.4	56.5	49.0	71.1	57.8	103.5	184.9
Prestaciones a la Seguridad Social	382.7	481.3	640.4	787.2	1,005.8	1,130.8	1,262.9	1,382.0	1,515.7	1,665.4	1,828.6	2,005.1	2,346.8	2,776.1	2,979.2	3,147.1
Intereses	1,065.6	812.2	1,360.6	1,789.3	1,830.9	2,289.8	2,269.4	2,266.3	2,601.3	2,923.3	3,182.4	3,891.5	4,025.9	4,374.2	4,939.6	5,475.7
Deuda Interna	650.1	456.4	885.3	1,095.4	969.3	1,377.8	1,096.4	1,141.2	1,181.2	1,417.4	1,503.7	1,821.6	2,186.6	2,374.7	2,761.5	3,354.8
Deuda Externa	415.5	355.8	475.2	693.9	861.7	912.0	1,173.0	1,125.0	1,420.0	1,506.0	1,678.8	2,069.9	1,839.3	1,999.5	2,178.1	2,120.9
Préstamos	415.5	355.8	395.1	585.7	761.8	812.3	814.8	757.2	830.0	736.4	913.5	1,051.6	1,176.0	1,281.7	1,468.6	1,438.6
Bonos			80.1	108.2	99.8	99.7	358.1	367.8	590.1	769.6	765.2	1,018.3	663.3	717.8	709.5	682.3
Transferencias	1,246.4	1,546.2	1,979.6	2,524.8	2,739.2	3,247.9	3,482.8	4,382.3	4,419.9	5,151.7	6,023.5	7,076.0	6,164.9	7,086.2	7,818.1	8,592.6
Resto del Sector Público	869.9	1,103.8	1,443.0	1,814.9	1,594.1	2,134.6	2,133.1	2,583.5	2,620.7	3,002.5	3,311.2	4,205.2	4,827.1	4,898.5	5,398.6	6,215.5
Sector Privado	343.6	292.1	268.7	422.8	862.2	866.6	1,039.4	1,443.1	1,386.9	1,641.5	1,943.7	2,419.8	1,278.8	2,127.1	2,373.3	2,321.4
Sector Externo	32.9	150.4	267.9	287.2	283.0	246.7	310.3	355.6	412.3	507.7	768.5	450.9	59.0	60.6	46.1	55.7
Gasto de Capital	2,591.1	4,256.2	5,684.2	7,043.7	5,537.9	6,130.8	6,853.4	8,803.8	8,112.7	9,573.2	12,099.5	12,601.6	13,221.0	12,548.3	13,728.7	14,736.8
Inversión Real Directa	1,276.6	1,787.4	2,159.3	2,499.7	2,158.3	2,082.5	2,296.4	1,970.1	2,081.4	2,531.5	3,701.8	4,664.7	5,569.6	5,606.0	6,139.2	6,805.9
Inversión Financiera	241.2	543.6	1,215.8	1,607.5	54.2	280.8	230.7	67.5	134.3	72.8	57.8	60.2	151.8	0.9	0.8	6.3
Transferencias	1,073.3	1,925.2	2,309.0	2,936.5	3,325.4	3,767.5	4,326.2	6,766.2	5,897.0	6,968.8	8,339.9	7,876.7	7,499.6	6,941.4	7,588.6	7,924.7
Resto del Sector Público	827.7	1,863.9	2,253.1	2,769.7	2,857.6	3,332.0	3,725.3	4,874.4	4,862.3	5,123.3	5,980.2	5,741.5	6,864.8	6,453.0	6,838.8	6,951.5
Sector Privado y Externo	245.6	61.3	56.0	166.8	467.8	435.5	600.9	1,891.9	1,034.7	1,845.5	2,359.7	2,135.2	634.8	488.4	749.9	973.2
Resultado en Cuenta Corriente	2,613.1	3,406.4	2,912.2	3,229.7	2,886.4	3,011.5	5,070.3	4,219.7	6,032.0	5,953.8	7,593.0	8,803.1	8,412.6	2,865.4	2,740.7	4,391.0
Resultado Primario	1,099.5	-1.1	-1,341.3	-2,014.9	-809.5	-815.2	499.7	-2,258.4	521.2	-670.5	-1,288.8	119.9	-751.5	-5,297.5	-6,020.7	-4,857.2
Resultado Presupuestal	33.9	-813.3	-2,701.9	-3,804.2	-2,640.5	-3,105.0	-1,769.7	-4,524.7	-2,080.1	-3,593.8	-4,471.2	-3,771.6	-4,777.4			

Anexo 2

SITUACION FINANCIERA DEL ADMINISTRACION CENTRAL

1998 - 2011

CONCEPTO	-Porcentajes del PIB -															
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos Totales	10.4%	11.0%	11.5%	12.3%	12.3%	12.4%	12.8%	12.5%	12.3%	12.0%	12.7%	12.8%	12.0%	11.1%	11.3%	11.8%
Ingresos Corrientes	10.4%	10.9%	11.4%	12.2%	12.3%	12.4%	12.8%	12.5%	12.3%	12.0%	12.7%	12.8%	12.0%	11.1%	11.3%	11.8%
Ingresos Tributarios	9.7%	10.3%	10.3%	11.0%	11.2%	10.8%	11.9%	11.7%	11.5%	11.2%	11.9%	12.1%	11.3%	10.3%	10.5%	11.0%
Impuestos Directos	2.3%	2.3%	2.1%	2.4%	2.5%	2.6%	3.1%	3.0%	2.8%	2.9%	3.3%	3.3%	3.3%	3.2%	3.1%	3.5%
Impuesto sobre la Renta	1.7%	1.3%	1.4%	1.5%	1.5%	1.6%	1.6%	1.5%	1.7%	2.1%	2.4%	2.5%	2.5%	2.3%	2.3%	2.8%
Impuesto sobre la propiedad y otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Impuesto Extraordinario	0.6%	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%											
Impuesto a la Empresas Mercantiles	0.0%	0.0%	0.6%	0.9%	1.0%	1.0%	1.6%	1.5%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IETAAP	0.0%	0.0%							0.6%	0.8%	1.0%	0.8%	0.8%	0.2%	0.0%	0.0%
ISO	0.0%	0.0%												0.6%	0.8%	0.7%
Impuestos Indirectos	7.4%	8.0%	8.2%	8.6%	8.8%	8.2%	8.7%	8.6%	8.7%	8.3%	8.5%	8.7%	8.0%	7.2%	7.4%	7.6%
Impuesto al Valor Agregado	4.1%	4.6%	4.7%	5.1%	5.3%	4.8%	5.3%	5.3%	5.5%	5.2%	5.4%	5.9%	5.5%	4.9%	5.1%	5.3%
Doméstico	2.0%	2.1%	2.0%	2.2%	2.2%	1.9%	2.1%	2.0%	2.1%	1.8%	1.9%	2.1%	2.0%	2.0%	2.0%	2.1%
Importaciones	2.1%	2.5%	2.8%	2.9%	3.1%	2.9%	3.2%	3.3%	3.4%	3.4%	3.5%	3.7%	3.5%	2.9%	3.1%	3.3%
Derechos Arancelarios	1.7%	1.5%	1.5%	1.5%	1.4%	1.3%	1.4%	1.4%	1.3%	1.8%	1.1%	1.0%	0.8%	0.7%	0.7%	0.7%
Petróleo	0.7%	1.0%	1.1%	1.2%	1.0%	1.1%	1.0%	0.9%	0.9%	0.2%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.7%	0.6%
Timbres Fiscales	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
Vehículos	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
Regalías	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.2%	0.2%	0.3%
Salida del País	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Impuestos Específicos	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%
Bebidas	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Tabaco	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Distribución de Cemento	0.0%	0.0%				0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
No Tributarios y Transferencias	0.7%	0.6%	1.0%	1.3%	1.1%	1.6%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%	0.8%	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%
Contribuciones a la Seguridad Social	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Donaciones	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.3%	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.1%	0.2%
Otros	0.4%	0.3%	0.8%	0.9%	0.6%	0.9%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%
Ingresos de Capital	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gastos Totales	10.4%	11.8%	13.9%	15.4%	14.3%	14.5%	13.9%	15.1%	13.4%	13.7%	14.7%	14.3%	13.6%	14.2%	14.6%	14.7%
Gastos Corrientes	7.4%	7.4%	8.8%	9.6%	10.2%	10.3%	9.7%	10.1%	9.2%	9.1%	9.4%	9.5%	9.2%	10.1%	10.4%	10.6%
Remuneraciones	3.2%	2.9%	3.3%	3.5%	3.9%	4.1%	4.0%	3.9%	3.6%	3.3%	3.3%	3.1%	3.1%	3.6%	3.8%	3.9%
Bienes y Servicios ^{2/}	0.9%	1.0%	1.2%	1.3%	1.5%	1.7%	1.3%	1.5%	1.1%	1.1%	1.3%	1.3%	1.8%	1.9%	1.9%	2.0%
Descuentos y Bonificaciones	0.1%	0.5%	0.7%	0.6%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Prestaciones a la Seguridad Social	0.4%	0.5%	0.6%	0.6%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%	0.9%
Intereses	1.2%	0.8%	1.2%	1.5%	1.4%	1.6%	1.4%	1.3%	1.4%	1.4%	1.4%	1.5%	1.4%	1.4%	1.5%	1.5%
Deuda Interna	0.8%	0.5%	0.8%	0.9%	0.7%	0.9%	0.7%	0.7%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	0.9%
Deuda Externa	0.5%	0.4%	0.4%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%	0.8%	0.6%	0.7%	0.7%	0.6%
Préstamos	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.6%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Bonos	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Transferencias	1.4%	1.6%	1.8%	2.1%	2.1%	2.2%	2.1%	2.5%	2.3%	2.5%	2.6%	2.7%	2.1%	2.3%	2.4%	2.4%
Resto del Sector Público	1.0%	1.1%	1.3%	1.5%	1.2%	1.5%	1.3%	1.5%	1.4%	1.4%	1.4%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%	1.7%
Sector Privado	0.4%	0.3%	0.2%	0.3%	0.6%	0.6%	0.6%	0.8%	0.7%	0.8%	0.8%	0.9%	0.4%	0.7%	0.7%	0.6%
Sector Externo	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gasto de Capital	3.0%	4.4%	5.1%	5.8%	4.2%	4.2%	4.2%	5.1%	4.3%	4.6%	5.3%	4.8%	4.5%	4.1%	4.1%	4.0%
Inversión Real Directa	1.5%	1.8%	1.9%	2.1%	1.6%	1.4%	1.4%	1.1%	1.1%	1.2%	1.6%	1.8%	1.9%	1.8%	1.8%	1.9%
Inversión Financiera	0.3%	0.6%	1.1%	1.3%	0.0%	0.2%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Transferencias	1.2%	2.0%	2.1%	2.4%	2.5%	2.6%	2.7%	3.9%	3.1%	3.4%	3.6%	3.0%	2.5%	2.3%	2.3%	2.2%
Resto del Sector Público	1.0%	1.9%	2.0%	2.3%	2.1%	2.3%	2.3%	2.8%	2.6%	2.5%	2.6%	2.2%	2.3%	2.1%	2.1%	1.9%
Sector Privado y Externo	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.4%	0.3%	0.4%	1.1%	0.5%	0.9%	1.0%	0.8%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%
Resultado en Cuenta Corriente	3.0%	3.5%	2.6%	2.7%	2.2%	2.0%	3.1%	2.4%	3.2%	2.9%	3.3%	3.4%	2.8%	0.9%	0.8%	1.2%
Resultado Primario	1.3%	0.0%	-1.2%	-1.7%	-0.6%	-0.6%	0.3%	-1.3%	0.3%	-0.3%	-0.6%	0.0%	-0.3%	-1.7%	-1.8%	-1.3%
Resultado Presupuestal	0.0%	-0.8%	-2.4%	-3.1%	-2.0%	-2.1%	-1.1%	-2.6%	-1.1%	-1.7%	-1.9%	-1.4%	-1.6%	-3.1%	-3.3%	-2.8%
Financiamiento	0.0%	0.8%	2.4%	3.1%	2.0%	2.1%	1.1%	2.6%	1.1%	1.7%	1.9%	1.4%	1.6%	3.1%	3.3%	2.8%
Financiamiento Externo Neto	0.3%	1.8%	1.3%	1.7%	0.5%	2.2%	1.0%	1.6%	1.8%	-0.2%	1.2%	0.8%	0.3%	1.3%	1.5%	0.1%
Préstamos	0.3%	0.8%	1.3%	1.7%	0.5%	0.4%	1.0%	0.2%	0.4%	-0.2%	1.2%	1.2%	0.4%	1.3%	1.5%	0.8%
Desembolsos	0.8%	1.2%	1.6%	2.1%	1.0%	1.0%	1.6%	0.9%	1.2%	0.5%	1.9%	1.8%	0.9%	2.0%	2.2%	1.4%
Amortizaciones	0.5%	0.3%	0.4%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.7%	0.8%	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.7%	0.6%	0.6%
Negociación Neta de Eurobonos	0.0%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%	0.0%	1.4%	1.4%	0.0%	0.0%	-0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	-0.7%
Financiamiento Interno Neto	-0.4%	-0.9%	1.2%	1.4%	1.5%	-0.1%	0.1%	1.0%	-0.7%	1.9%	0.7%	0.6%	1.3%	1.8%	1.8%	2.7%
Negociación Neta Bonos	0.7%	0.8%	0.4%	1.3%	0.6%	0.4%	-0.7%	1.6%	0.9%	1.7%	1.6%	1.5%	0.7%	1.4%	1.9%	2.3%
Desincorporación de Activos	0.0%	0.0%	3.4%	0.0%	0.8%	1.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Amortización por el Costo de la Política	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	0.5%	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Variación de Caja	-0.1%	-1.0%	-2.5%	0.2%	0.1%	-2.2%	0.8%	-0.6%	-1.6%	0.6%	-0.4%	-0.7%	0.8%	0.4%	-0.1%	0.5%

Anexo 3
Ingresos Totales de la Situación Financiera Cada País
Como Porcentaje del PIB de cada país

Año	Belice	Costa Rica	Rep. Domin	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá
1998	24.6%	N/D	N/D	0.0%	13.5%	11.5%	23.2%	23.2%	17.2%	N/D	22.3%
1999	23.3%	N/D	N/D	0.0%	13.3%	12.3%	25.0%	26.2%	17.3%	N/D	23.4%
2000	22.5%	19.4%	13.3%	0.0%	15.0%	12.3%	23.9%	26.2%	18.1%	N/D	23.7%
2001	25.1%	20.8%	14.5%	24.4%	14.5%	12.4%	22.2%	24.5%	18.4%	21.2%	22.7%
2002	23.1%	21.1%	14.5%	25.6%	14.3%	12.8%	21.3%	25.0%	19.7%	22.6%	21.9%
2003	22.9%	21.3%	13.1%	24.3%	15.0%	12.5%	21.6%	27.6%	20.6%	24.4%	21.3%
2004	22.2%	21.1%	14.0%	25.0%	15.5%	12.3%	24.2%	27.7%	19.3%	25.7%	20.2%
2005	24.7%	21.4%	15.6%	24.4%	15.5%	12.0%	24.2%	26.9%	20.8%	26.6%	21.3%
2006	26.2%	22.1%	16.2%	27.2%	16.6%	12.7%	24.1%	27.0%	21.4%	28.8%	24.2%
2007	28.6%	23.3%	17.3%	29.0%	16.5%	12.8%	24.4%	28.4%	21.2%	30.0%	26.1%
2008	28.6%	23.6%	15.9%	33.7%	16.0%	12.0%	26.4%	27.4%	22.7%	28.7%	25.0%
2009	27.2%	22.5%	13.7%	29.8%	15.4%	11.1%	25.1%	27.7%	22.0%	28.5%	24.5%
2010	27.0%	22.2%	13.6%	34.9%	16.6%	11.2%	24.8%	27.2%	22.1%	30.1%	24.6%

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI) Panorama Económico Mundial (WEO, por sus siglas en inglés) actualizado a abril 2011.