

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

TESIS

“GUATEMALA: COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA, PERÍODO
2002-2011 Y PERTINENCIA DE ESTABLECER LÍMITE DE ENDEUDAMIENTO”

PRESENTADA A LA ESCUELA DE ECONOMÍA POR:
LUIS FERNANDO ARÉVALO ARGUETA

PREVIO A CONFERIRSELE EL TÍTULO DE
ECONOMISTA

EN EL GRADO ACADÉMICO DE
LICENCIADO

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2013

**MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

Lic. José Rolando Secaida Morales	Decano
Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales	Secretario
Lic. Albaro 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 Chigüichón Boror	Vocal 5º

PROFESIONALES QUE REALIZARON EXÁMENES DE ÁREAS PRÁCTICAS

Dr. Antonio Muñoz Saravia (†)	Área de Teoría Económica
Lic. Humberto Pérez Montenegro	Área de Economía Aplicada
Lic. Alberto Eduardo Guerra Castillo	Área de Matemática Estadística

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EXAMEN PRIVADO DE TESIS

Lic. Héctor Salvador Rossi Cruz	Presidente
Lic. Adolfo Enrique de León Leal	Examinador
Lic. Werner Santos Salguero García	Examinador

Humberto Pérez Montenegro
Economista Colegiado 515

Guatemala, 11 de septiembre de 2012

Licenciado
José Rolando Secaida Morales
Decano de la facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad universitaria, Zona 12

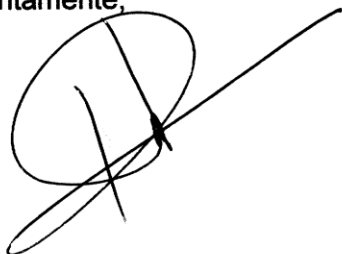
Señor Decano:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a la designación de esa decanatura, Dictamen Esc. Economía 01-2012 de fecha 10 de febrero de 2012, para asesorar al estudiante, **Luis Fernando Arévalo Argueta carné 200513383-2** en el trabajo de investigación para su tesis de graduación profesional denominada **“Guatemala: Comportamiento de Deuda Pública, Periodo 2002 – 2011 y pertinencia de establecer limite de endeudamiento”**

Hago de su conocimiento que he seguido el proceso del trabajo y metodología utilizada para realizar el trabajo, lo cual permitió la presentación de informe final, que contiene resultados de cada objetivo propuesto y constituye valioso apoyo de conocimiento sobre deuda pública, que es básico en la formación de estudiantes y profesionales de economía.

En ese sentido, me permito informar que el trabajo del estudiante Arévalo reúne los requisitos establecidos por normas facultativas para que sea discutido en defensa de tesis, previo a optar el título de Economista en grado académico de Licenciado.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a long, sweeping horizontal stroke that extends to the right.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

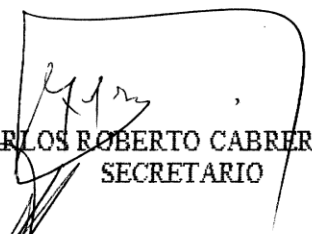
Edificio "S-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,
CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL TRECE.**

Con base en el Punto QUINTO, inciso 5.1 del Acta 13-2013 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 20 de septiembre de 2013, se conoció el Acta ECONOMIA 184-2013 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 14 de agosto de 2013 y el trabajo de Tesis denominado: "GUATEMALA: COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA, PERÍODO 2002 - 2011 Y PERTINENCIA DE ESTABLECER LÍMITE DE ENDEUDAMIENTO", que para su graduación profesional presentó el estudiante **LUIS FERNANDO ARÉVALO ARGUETA**, autorizándose su impresión.


Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO


LIC. JOSE ROLANDO SECAIDA MORALES
DECANO

Smp.





DEDICATORIA

A mi madre Gloria Jannette, por su inquebrantable espíritu

A mi abuela Dora Criselda, por su gran esfuerzo

A mi tía Marta, por su valioso empuje y coraje

A mi tía Gladys Patricia, por su esperanza infinita

A mis hermanos Pablo Alejandro y Karen Julissa, con mucho cariño

A mis primos Julio Estuardo, Yasmin del Rosario y Sheily Dorita, con el más grande afecto

A mi padrino David Boanerges (†), con gratitud

A mi Alma Máter la Universidad de San Carlos

A La Hora por permitirme conocer en mayor profundidad Guatemala y personas muy especiales

Y a Dios, por estar presente a través de cada una de estas personas

AGRADECIMIENTO ESPECIAL

Al Lic. Humberto Pérez Montenegro, ejemplo de integridad, por su invaluable e incondicional apoyo en la elaboración de esta tesis.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I ASPECTOS TEÓRICOS	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Déficit fiscal	5
1.3 Formas de financiar el déficit fiscal	6
1.3.1 Aumento de impuestos	7
1.3.2 Emisión monetaria	7
1.3.3 Endeudamiento interno y/o externo	8
1.3.4 Actividad económica del Estado	9
1.4 Ventajas y efectos del déficit fiscal	9
1.5 Formas de reducir el déficit fiscal	10
1.6 Perspectiva teórica de la deuda pública	11
1.6.1 Opiniones técnicas sobre limitación de deuda pública	11
1.7 Ventajas y efectos de la deuda pública	12
1.7.1 Cuando la deuda provoca problemas al crecimiento	13
CAPÍTULO II LA DEUDA PÚBLICA DE GUATEMALA	15
2.1 Antecedentes de la deuda pública guatemalteca	15
2.2 Evolución de la deuda pública, período 2002-2011	16
2.2.1 La primera reducción	21
2.2.2 Efecto antievasión, pero la deuda creció	21
2.2.3 El año del crecimiento	22
2.2.4 Segunda reducción, pero comienza la desaceleración	23
2.2.5 Sucumbieron los ingresos; más deuda	24
2.3 Estructura de deuda pública	27
2.3.1 Años previos a 2002	27
2.3.2 Período 2002-2011	27
2.4 Composición de deuda pública por vencimientos	29
CAPÍTULO III RESULTADOS	31
3.1 Consideraciones a la deuda pública guatemalteca	31
3.1.1 Indicadores de sostenibilidad de la deuda	31

3.1.1.1 Deuda pública/PIB	31
3.1.1.2 Deuda pública externa/Exportaciones	33
3.1.1.3 Deuda pública/Ingresos totales	34
3.1.1.4 Servicio de la deuda/Ingresos totales	35
3.1.1.5 Servicio de la deuda/Ingresos corrientes	35
3.1.1.6 Servicio de la deuda/Exportaciones	38
3.1.1.7 Intereses/Ingresos de gobierno	38
3.2 Análisis de deuda pública en el período 2002-2011	40
3.3 Vencimientos de la deuda pública y gasto corriente	42
3.4 Ingresos, colocaciones, amortización y gasto corriente	44
3.5 Límite de endeudamiento público para Guatemala	47
3.5.1 ¿Quién debería establecer límite al endeudamiento?	50
3.5.2 Efectos de los límites críticos	52
CONCLUSIONES	55
RECOMENDACIÓN	57
BIBLIOGRAFÍA	59
ANEXO	

ÍNDICE DE GRÁFICAS

No.		Página
1	Gobierno Central: Déficit fiscal/PIB, periodo 2002-2011	17
2	Guatemala: Deuda pública/PIB, periodo 2002-2011	26
3	Guatemala: Deuda pública externa/Exportaciones, periodo 2002-2011	33
4	Guatemala: Deuda pública/Ingresos totales, periodo 2002-2011	34
5	Guatemala: Gobierno Central: Servicio de la deuda pública/Ingresos corrientes y tributarios - ingresos con destino espec., periodo 2002-2011	36
6	Guatemala: Gobierno Central: Intereses/Ingresos totales, periodo 2002-2011	39
7	Gobierno Central: Ingresos y gastos; ritmo de crecimiento, periodo 2002-2011	41

ÍNDICE DE CUADROS

No.		Página
1	Guatemala: Gobierno Central, resultado presupuestal, periodo 2002-2011	16
2	Guatemala: Gobierno Central, ingresos totales, tributarios y gastos, periodo 2002-2011	18
3	Guatemala: Gobierno Central, deuda pública interna, externa y total, periodo 2002-2011	19
4	Guatemala: Gobierno Central, estructura de la deuda pública, periodo 2002-2011	28
5	Guatemala: Gobierno Central, deuda pública interna, plazo de vencimiento, al 31 de diciembre de 2011	30
6	Países de Centroamérica: Deuda pública como porcentaje del Producto Interno Bruto, año 2011	31
7	Guatemala: Gobierno Central, programa de pago de la deuda pública interna, al año 2011	46

INTRODUCCIÓN

El tema de las finanzas públicas, siempre ha generado debates teóricos respecto de la forma en que deben ser administradas por el gobierno. El centro de las discusiones ha girado en torno a si el Estado debe presentar o no déficit fiscal, porque para ello se tienen que considerar algunas variables como el crecimiento económico, el empleo, la inflación, la balanza comercial, el tipo de cambio, entre otras, que se ven afectadas por el déficit.

La academia ha discutido por varias generaciones sobre el rol que debe desempeñar el Estado, si este, a través del gasto, debe influir o abstenerse de participar en la economía. En el inicio del siglo XXI, gran parte de ese debate se volcó no tanto hacia la participación adecuada del Estado en la actividad económica, sino a cómo lograr el manejo prudente y transparente de la deuda que surge de las actividades gubernamentales que provocan el déficit fiscal.

Por esa razón, las motivaciones para la elaboración del presente documento, se debieron a que durante los años que transcurrieron en el período de estudio, el déficit fiscal de Guatemala fue persistente y se cubrió con endeudamiento. Ello derivó en que la deuda pública, que en un momento parecía no tener gran importancia de acuerdo con su nivel respecto del Producto Interno Bruto (PIB), fue cobrando relevancia a medida que fue creciendo año tras año. Las observaciones realizadas de los datos oficiales, daban cuenta de que era necesario estudiar el grado de sostenibilidad que la deuda de Guatemala tendría a través del tiempo; porque en su momento, sobre todo entre 2008 y 2010, el ritmo de crecimiento que exhibió fue mayor al de años precedentes, lo cual causó preocupación de parte de algunos sectores sociales, sobre todo académicos y empresariales.

Luego del análisis realizado en este documento, cuyo objetivo principal fue explicar la evolución de la deuda pública de Guatemala durante el período 2002-2011, escrutando posibles efectos de su acelerado crecimiento durante ese

tiempo, se observó una brecha entre ingresos y egresos permanente en las finanzas públicas de Guatemala, que se califica como déficit estructural, porque aún en períodos de bonanza económica como en el año 2007, se incurrió en déficit fiscal.

Para el país el déficit fiscal es recurrente y las autoridades de gobierno tienden a aumentarlo por encima del promedio cuando las condiciones económicas que prevalecen lo hacen necesario y eso causa que la deuda aumente permanentemente sin que se le ponga la atención que requiere.

Una de las maneras de brindar la atención necesaria a este tema, es estudiando los diferentes indicadores para las variables que intervienen en el análisis de las condiciones fiscales del país, que permiten conocer el panorama de la deuda pública desde una perspectiva de manejo prudente de esas variables.

La idea de sugerir una limitación específica para la deuda pública guatemalteca, se analizó desde la perspectiva nacional, considerando el panorama concreto del país. También se estudió otro tipo de indicadores como el nivel de deuda comparado con los ingresos tributarios y el servicio de la deuda pública respecto de los ingresos corrientes, que permiten obtener conclusiones más adecuadas a la realidad nacional.

En el primer capítulo, se estudian los elementos teóricos y conceptuales que permiten iniciar el abordaje del tema que ocupa este trabajo; el rol del Estado en los primeros períodos de convivencia de la sociedad, hasta llegar al papel contemporáneo, con todo y la complejidad económica que esto conlleva.

La deuda pública de Guatemala se estudia en el segundo capítulo; el estado en que se encontraba al inicio de la década de estudio; cómo se comportaron variables tales como los ingresos del gobierno, el déficit fiscal y cómo fue

creciendo la deuda; el impacto de las crisis económicas a nivel internacional, sobre todo entre 2008 y 2010.

En el tercer capítulo, se analizan varios indicadores de la deuda pública, que permiten abrir un abanico de perspectivas sobre el comportamiento de la deuda, además del impacto potencial que tendría en el gasto de gobierno de los próximos años, donde se considera el peso relativo que tendrá el servicio de la deuda pública, que ya está contemplado para los próximas dos décadas.

Al final del documento, se presentan las conclusiones del estudio y una recomendación para sugerir solución al problema analizado.

CAPÍTULO I

ASPECTOS TEÓRICOS

1.1 Antecedentes

Desde el surgimiento del Estado se hizo indispensable la utilización de distintos mecanismos que le canalizaran ingresos, que permitieran pagar las actividades que demandaba la ejecución de las obligaciones que le confirió el régimen socioeconómico en el que se asentó.

Según las funciones que el Estado ha cumplido, en distintos estadios de desarrollo de la sociedad, así también surgieron formas de financiar sus actividades y, posteriormente, en la medida en que la sociedad avanzó hasta nuestros días, el rol del Estado se ha ampliado hasta incluso influir directamente en la actividad económica.

En la transición del mercantilismo hacia el sistema económico capitalista surgió la doctrina liberal, el pensamiento económico clásico, que postula que la función del Estado debe limitarse a garantizar seguridad y justicia para sus ciudadanos, y que éste debería abstenerse de intervenir en el sistema económico, pues de hacerlo introduciría desequilibrios indeseables. En la expresión “Laissez Faire-Laissez Passer”, se encuentra la síntesis de los fundamentos clásicos de la economía, que perduran hasta nuestros días.

La doctrina clásica postula que la situación económica normal es el empleo pleno de factores o se tiende hacia él, y que de suceder lo contrario sería una situación transitoria de un punto de equilibrio a otro. También describe que la persistencia de desequilibrios económicos es consecuencia de la excesiva intervención estatal en el sistema económico, por lo que debe mantenerse al margen de esa actividad y, por lo tanto, debe funcionar con presupuesto equilibrado. Sin embargo, en el

primer tercio del siglo pasado, a finales de los años veinte, la doctrina liberal se vio rebasada por los acontecimientos económicos de la época, con la Gran Depresión, cuando los niveles de desempleo se ubicaron en la cota de un cuarto de la población económicamente activa (PEA) de la economía de Estados Unidos y, en promedio, durante diez años, el nivel fue de 18.8%.¹

Es en el desarrollo del fenómeno económico de los años treinta cuando surge la más innovadora teoría económica hasta entonces. La teoría económica de John Maynard Keynes. Es con el keynesianismo que se inicia el análisis macroeconómico en el cuerpo teórico de la economía. La teoría keynesiana, propone que debe ser el Estado, a través del aumento en su gasto, el que promueva la creación de empleo cuando esa variable se vea afectada por un desequilibrio económico, debido a que con la aplicación de la teoría clásica se desconoce el tiempo que transcurre desde un desequilibrio a un nuevo equilibrio y, por tanto, para cuando se alcance el nuevo equilibrio o producción natural en el largo plazo, el costo social puede ser alto.

Con la teoría keynesiana surge el rol protagónico del Estado en la actividad económica, fundamentándose en una intervención activa, para garantizar la generación de empleo a través de inversión pública, cuando la inversión privada no encuentra incentivos para aumentar o mantenerse, aún cuando la tasa de interés presente un nivel muy bajo y por tanto sea incapaz de influir en la preferencia por liquidez de la economía (Trampa de Liquidez) para realizar transacciones e inversión.

En síntesis, el modelo keynesiano propone “el uso vigoroso de una política fiscal anticíclica (...) para reducir las fluctuaciones cíclicas (de la economía)”.² Keynes piensa que es probable que “la propensión marginal al consumo -de cuyo comportamiento depende el incentivo de inversión- comienza a disminuir, crece la

¹Dornbusch, R; Fischer y Startz. Macroeconomía. 11a edición, México, 2009. Pág. 468.

²Loc. Cit.

dilatación y se acerca el final del ciclo, y es en ese momento que debe intervenir el Estado.³ Cuando la economía transcurra por la parte descendente del ciclo económico,* el Estado debe aumentar su gasto de inversión, aún cuando eso implique incurrir en déficit fiscal, para amortiguar los efectos de la fase recesiva del ciclo.

Posteriormente, se tomaron sustentos teóricos keynesianos para explicar formas de financiar el gasto público, que “se puede hacer mediante emisión monetaria, endeudamiento público y superávit acumulados en el pasado”.⁴ Por eso la trascendencia de la existencia del banco central en la teoría económica keynesiana, pues cuando éste tenía en su acervo funcional la capacidad de ser el agente financiero y banquero del Estado, recurría a emisión monetaria para financiar el déficit fiscal (préstamos netos al gobierno central). Sin embargo, hubo efectos adversos en algunas economías -altos niveles de inflación, por ejemplo- derivados de financiar el déficit fiscal por esa vía, que obligaron a la mayor parte de Estados a buscar otras fuentes de financiamiento.

A partir de la década de los años setenta del siglo pasado, los postulados clásicos retornaron al debate teórico y práctico de la economía, logrando con eso la reducción del tamaño del Estado en varias de las economías avanzadas y, sobre todo, en economías del tercer mundo. En consecuencia, los renovados postulados se basaron, de nuevo, en que la intervención estatal -a través del banco central y del gasto de gobierno-, introducía distorsiones en la actividad económica, por lo que era necesario limitar el rol del Estado a sus actividades iniciales.

Con ello se sentaron las bases para que las empresas estatales fueran transferidas al sector privado, a través de procesos de privatización, que la política

³Estey, J.A. Tratado sobre los ciclos económicos, Editorial Diana, Decima edición, Mexico, pagina 291.

*Según Enrique Padilla Aragón, el ciclo económico consiste en expansiones que ocurren al mismo tiempo en varias actividades económicas, seguidas por recesos generales, contracciones y recuperaciones que se convierten en la fase de expansión del ciclo siguiente. Pág. 18.

⁴Zacaría, Héctor. La intervención del Estado con el fin de estabilización económica. La óptica de la teoría keynesiana. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Presidencia de la Nación. Pág. 23. Disponible en: www.mininterior.gov.ar

fiscal se tornara hacia un rol restrictivo, mediante reducción del gasto, lo que también significó disminución de ingresos, en algunos casos.

El impulso del renovado pensamiento clásico se preocupó por que la política económica tuviera fuerte componente de política monetaria, para luego enfocar ésta en otros objetivos, como metas de inflación, sin dejar lugar para metas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y, por consiguiente, también marcó límites al financiamiento de déficit fiscal a través de emisión monetaria.

Mientras, los acontecimientos económicos de países desarrollados lo fueron requiriendo, durante los últimos años se ha reavivado el debate de participación del Estado en la economía y, desde 2008, la mayoría de países ha implementado política fiscal activa para minimizar efectos económicos derivados de la crisis financiera más reciente, cuyo origen se encuentra en el sistema financiero de Estados Unidos de América, y que desencadenó una recesión económica de alcance global, que en su desarrollo ha elevado el desempleo de ese país a casi 10%.

Es, recientemente, que han vuelto a la palestra de la política económica parte de los fundamentos de la teoría keynesiana: aplicación de políticas de déficit fiscal en períodos recesivos, además de políticas monetarias flexibles para incentivar inversión privada, ambas con objetivos de generación de empleo. Varios países aumentaron su déficit fiscal y con ello su relación deuda pública/PIB, lo que por supuesto también trajo de vuelta el debate sobre los niveles adecuados de deuda pública para cada economía y dejado de lado, en buena medida, parte de los fundamentos clásicos, excepto el que versa sobre el presupuesto equilibrado, que continúa generando cierto nivel de discusión.

En ese orden de ideas, se ha abierto -por enésima vez- el debate sobre los niveles de deuda pública que son permisibles para la sostenibilidad de la misma. Para el efecto, no debe perderse de vista que la política fiscal permite manejar un

componente de la demanda agregada muy importante (el gasto de gobierno), que incide sobre la inversión y el consumo privado, a través del cual, según sean los objetivos de política económica previstos en la política pública, puede aumentarse o reducirse la demanda agregada y, de esa cuenta, alcanzar metas de crecimiento económico establecidas.

Para comenzar a adentrarse en el trabajo, se considera parte de la teoría que sustentará más adelante el estudio de deuda pública de Guatemala. Conviene señalar, primero, que el gasto de gobierno, como instrumento de política fiscal, tiene la virtud de mitigar fluctuaciones económicas de corto plazo, aumentándolo de forma significativa cuando las condiciones económicas así lo requieren, sin que su contraparte, los ingresos tributarios, también deban hacerlo, lo que da lugar al déficit fiscal, que se empieza a estudiar en seguida.

1.2 Déficit fiscal

Las actividades del gobierno requieren de distintos medios para agenciarse de fondos suficientes para la ejecución de sus funciones. A través de esos medios, que son los ingresos por aplicación de impuestos, se obtienen los ingresos tributarios, pero además están los no tributarios y transferencias, que sumados a los de capital y donaciones dan como resultado los ingresos totales con que cuenta la administración gubernamental para hacer frente a los gastos que requiere en el desarrollo de su actividad.

En ocasiones resulta que los ingresos del gobierno corresponden con los gastos presupuestados, pero también existen otras situaciones en que los gastos no corresponden al nivel de ingresos calculados. Esto es que, o que son mayores o que son menores. Por lo tanto, se tiene que la operación de las actividades financieras del Estado arroja distintas posiciones fiscales: superavitaria, equilibrada o deficitaria.

La superavitaria se presenta cuando los ingresos del gobierno son mayores que los gastos; la segunda, la equilibrada, cuando los gastos son de la misma cuantía que los ingresos. En ambos casos no habría problemas desde el punto de vista financiero para la gestión gubernamental. Lo contrario ocurre con el déficit fiscal, porque es la diferencia entre ingresos y gastos del gobierno, cuando los últimos son superiores. En síntesis, el déficit fiscal, según uno de los autores, “es la diferencia entre el total de ingresos y gastos públicos que debe ser financiado mediante endeudamiento”.⁵

La diferencia negativa que se tiene con el déficit puede cubrirse con recursos de préstamos internos o externos, que provocan el nacimiento de la deuda pública, en ausencia de voluntad política de parte del gobierno para crear o incrementar tasas de impuestos, o bien reducir el gasto. Si existiera superávit fiscal, éste podría constituirse en una fuente de recursos financieros futuros para cubrir el déficit que pueda presentarse, dependiendo de las condiciones económicas prevalecientes en determinado momento. Adicionalmente, se puede diferenciar entre déficit fiscal cíclico y déficit fiscal estructural; el primero puede presentarse ocasionalmente y el segundo se observa de forma continua, sin que la fase del ciclo económico por la que se atraviesa sea de suma importancia.

1.3 Formas de financiar el déficit fiscal

La diferencia surgida entre ingresos y egresos de gobierno, en la posición fiscal de déficit, debe ser cubierta de tal forma que pueda ejecutarse el programa presupuestario establecido. Esto significa emisión de deuda, cuya definición se abordará más adelante.

Rodríguez⁶ afirma que para cubrir el déficit, el gobierno puede recurrir “ya sea a la autoridad monetaria, al público en general o a endeudamiento externo”. A partir de

⁵Rodríguez, Flavia. Viabilidad de la deuda pública de corto plazo. Documentos de Trabajo del Banco de Guatemala, número 41, 1997. Pág. 3.

⁶ Ibíd. Pág. 6.

la reforma constitucional de 1993, en Guatemala, en condiciones normales, ya no se puede recurrir a la autoridad monetaria, aunque es de resaltar que existen varias vías para financiar el déficit e incluso reducirlo. Algunas formas de hacerlo se detallan a continuación:

1.3.1 Aumento de impuestos

Una de las medidas menos populares de reducir el déficit fiscal, para que el gobierno cuente con posibilidades reales de cumplir con la ejecución de sus funciones es el aumento de los ingresos tributarios, a través del incremento de los tipos impositivos o creación de nuevos impuestos. Para que esto sea realizable, es necesario, además de un mayor esfuerzo de parte de los contribuyentes, voluntad política de las autoridades gubernamentales para abordar los problemas financieros del Estado con una visión de largo plazo, tomando en consideración la carga que representaría el servicio de la deuda pública en el futuro. Para aumentar los tipos o implementar nuevos impuestos, es indispensable contar, de parte de la ciudadanía, con la contraparte de transparencia en la administración de los recursos del Estado de parte de los funcionarios, puesto que, quienes financian su actividad, esperan de éstos las garantías de que los recursos se utilizarán en la atención de necesidades prioritarias y actividades estratégicas.

Es necesario destacar que en Guatemala, el tema de transparencia, es uno de los principales obstáculos para financiar el exceso de gasto sobre los ingresos con nuevos recursos, cuyo origen sea el aumento o creación de impuestos.

1.3.2 Emisión monetaria

Financiar el déficit fiscal mediante emisión monetaria, fue de las formas más comunes de hacerlo; se recurría a la creación de dinero de parte de la autoridad monetaria o banco central, que luego se entregaba al gobierno -mediante

adquisición de bonos- para que este realizara las actividades que le corresponden. Por este medio, la tasa de interés es cero.

Desde la reforma constitucional de 1993, financiar el déficit por esa vía ha dejado de ser una opción para el Gobierno de Guatemala y, derivado de ello, la participación del Banco de Guatemala en la estructura de la deuda pública interna, de representar un poco más del 80 por ciento, ha pasado a ser inexistente en la actualidad.⁷ La reforma aludida, “constituye el mecanismo institucional propiciador de una política acelerada de endeudamiento público interno”.⁸

1.3.3 Endeudamiento interno y/o externo

En los últimos años, en Guatemala, después de que la función de agente financiero del Estado le fuera vedada al banco central, al gobierno le ha quedado como formas de financiar el déficit fiscal, otras opciones de endeudamiento interno y externo. Deuda interna, que es la contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en Guatemala, independientemente de la denominación de la moneda en que se contrae la obligación. El pago de este tipo de deuda es exigible en el territorio nacional.

La deuda externa, es el monto de obligaciones contractuales desembolsadas y pendientes de pago, contraídas por residentes de un país con residentes de otro, para reponer el principal; incluye atrasos de pago de capital, intereses y comisiones. Sumando ambas deudas se tiene la deuda pública total, con su respectiva estructura de vencimientos de corto, mediano y largo plazos, por la cual se incurre en gastos por tasa de interés que se pacte, comisiones, etc.

⁷Balsells Conde, Edgar Alfredo. Endeudamiento Público Interno. Universidad de San Carlos de Guatemala. Sistema Universitario de Investigación, Dirección General de Investigación, 2000. Pág. 6.

⁸Ibíd. Pág. 2.

1.3.4 Actividad económica del Estado

La actividad económica del Estado, tiene potencial de generar recursos que pueden ser destinados para financiar el déficit fiscal, por medio de empresas públicas que produzcan bienes y servicios vendidos a precios de mercado.

En Guatemala, la mayoría de empresas públicas fue objeto de privatización en los años noventa del siglo pasado, debido a reformas estructurales realizadas por presión de organismos financieros internacionales, como parte de la aplicación del “Consenso de Washington”, que entre otras cosas, buscaban reducir el déficit fiscal y hacerse de recursos para financiar la actividad del gobierno, lo que evidentemente fracasó, porque el déficit fiscal se ha presentado en los últimos veinte años, incluso en los años noventa.

1.4 Ventajas y efectos del déficit fiscal

Por la continua presentación de resultados financieros de déficit fiscal del Estado de Guatemala, es necesario conocer los beneficios e inconvenientes de esa situación: El economista Paul Samuelson, dice que uno de los efectos negativos del déficit fiscal es la hipótesis del efecto expulsión, que explica que el gasto público reduce la inversión privada.⁹ Hay dos tipos de efecto expulsión, uno “real” y otro “financiero”. En el primero, el efecto estaría dado porque el Estado competiría con el sector privado por recursos económicos escasos. Y en el segundo, porque la competencia del Estado “hace que la tasa de interés se eleve”,¹⁰ lo que provoca que varios agentes productivos se retiren.

Bajo la óptica de la teoría keynesiana, Amézquita concluye que los recursos no son una suma fija, sino que el nuevo gasto hace crecer la producción y el ahorro,

⁹Amézquita Zárate, Pascual. ¿Para quién es malo el déficit fiscal? Universidad Sergio Arboleda, Escuela de Negocios y Ciencias Empresariales. Diálogos de Saberes. Revista número 24. Colombia. Enero-junio de 2006. Pág. 159.

¹⁰Ibíd. Pág. 160.

lo que contrarresta el efecto expulsión. En seguida agrega que, “el gasto puede emplearse como motor en la creación de empleo sin que por ello se afecten otras variables como el nivel de precios”.¹¹

Por otro lado, también se tiene la Equivalencia Ricardiana, que postula que el déficit fiscal implica reducción del consumo en previsión del futuro, además de que deberá presentarse superávit en próximos ejercicios. Para este aspecto, Amézquita nuevamente señala que los hechos comprobados por Milton Friedman muestran que no es certero.

Amézquita agrega que la emisión monetaria para financiar el déficit si tiene efectos en el nivel de precios, con lo cual el banco central, posteriormente, deberá emplear operaciones de mercado abierto (OMAS), que implican costos para el propio banco que luego se trasladan al presupuesto estatal (costos cuasi fiscales). Entre otros efectos negativos, un inconveniente del déficit fiscal surge cuando se presenta de manera estructural.

1.5 Formas de reducir el déficit fiscal

El déficit fiscal, cuando presenta niveles importantes respecto de la economía, además de generar problemas inflacionarios, puede causar preocupación sobre los niveles de deuda que se agregan período tras período. Por esas razones, es imprescindible reducir el déficit y evitar problemas derivados por el desmedido crecimiento de la deuda pública.

La disminución del déficit fiscal es posible por dos vías: incremento de ingresos tributarios (corrientes o extraordinarios) o reducción del gasto. Incluso ambas medidas de forma simultánea. Es preciso agregar que, al reducir el déficit fiscal por cualquiera de las vías expuestas, la demanda agregada también se contrae,

¹¹ Loc. Cit

porque el gasto del gobierno representa una parte muy importante en la demanda, por lo que ésta puede llegar a deprimirse, por efecto derivado del recorte.

1.6 Perspectiva teórica de la deuda pública

Blanchard,¹² anotó que la deuda pública se conforma por el conjunto de obligaciones que tiene el Estado con los individuos del país y del extranjero. El mismo autor afirma que la deuda surge cuando un agente económico o el Estado necesitan hacer un gasto y no cuentan con los recursos para sufragarlo: hay déficit. En ese caso, se decide pedir prestada esa suma, endeudarse.

Para el académico citado, la deuda significa que “un mayor gasto hoy financiado con endeudamiento, provoca que en el futuro se paguen más impuestos o se recorten gastos en otras áreas”, de manera que concluye que cuando el Estado suscribe deuda compromete su gasto futuro, debido a que “es necesario asignar recursos para pagar la deuda y sus intereses”.

En algunos casos, la parte proporcional que ocupa el pago de los intereses de la deuda, en el gasto corriente del gobierno, puede significar un peso relativo alto, a lo cual también hay que agregar que en ocasiones, los vencimientos de capital pueden ser remplazados por nueva deuda, que implica que la carga de los intereses puede incrementarse aun más en el gasto mencionado, según el mismo autor.

1.6.1 Opiniones técnicas sobre limitación de deuda pública

A medida que la deuda aumenta, sobre todo si el fenómeno se extiende período tras período, se suele hacer la pregunta -desde diferentes posiciones-, de hasta qué nivel debería llegar para considerarse sostenible.

¹² Olivier Blanchard. Pérez Enri Daniel. Teoría y Política Económica con aplicaciones a América Latina. Prentice Hall, Buenos Aires, 2000. Pág. 637.

Un ex presidente del Banco de Guatemala, expone que si una familia tiene límite a su endeudamiento el gobierno, también, debería tenerlo. Musgrave,¹³ afirma que la limitación de la deuda pública es un “anacronismo”, porque por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, es el Congreso quien coloca techo al nivel de la deuda federal. “El crecimiento de la deuda es determinado por la legislación existente sobre impuestos y gastos y por los niveles de superávit o déficit resultantes”, y continúa con que, “habiendo determinado el déficit o superávit y por tanto los cambios en el nivel de deuda en este sentido, el Congreso también establece un límite explícito a la deuda que el Tesoro no puede sobrepasar”.

Adicionalmente, están los efectos de deuda elevada que Blanchard explica, que orientan hacia una reducción de la deuda y no tanto a su limitación específica.

1.7 Ventajas y efectos de la deuda pública

El Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, según estudios publicados,¹⁴ estima que para países emergentes,* un perfil de deuda que sería adecuado, es aquel que permite un buen desempeño económico. La deuda, conducida de esa manera, permitiría alcanzar objetivos sociales que derivan del incremento en el crecimiento económico.

Según los estudios del FMI, para el tipo de países mencionado, la deuda pública contribuye al crecimiento del PIB de manera adecuada mientras la evolución del indicador Deuda/PIB se mantenga por debajo del 25%. Hasta ese techo, la deuda pública sería sostenible, porque su impacto sobre el crecimiento económico sería positivo. Los pagos que corresponden al servicio de la deuda hasta ese nivel no

¹³ Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. 5ta. Edición. España, McGraw Hill, 1992. Pág. 684.

¹⁴External Debt and Growth, IMF Working Paper 02/69. Washington, 2002.

* Se entiende por país de economía emergente: a una economía emergente cuando ésta presenta una economía subdesarrollada, y a la vez cuenta con un aumento de producción y en las exportaciones, con las que logra salir a competir con las economías desarrolladas. También puede darse el caso de un país que hace un camino de una economía nacional de subsistencia a lograr un desarrollo industrial sostenible. Disponible en: <http://www.finanzas.com/%C2%BFque-es-un-pais-emergente>.

perjudicarían la asignación de recursos de funcionamiento y sobre todo de inversión de parte del gobierno. Por encima de ese indicador, la contribución global de la deuda continuaría siendo positiva pero en menor medida. El impacto se desaceleraría.

1.7.1 Cuando la deuda provoca problemas al crecimiento

La deuda pública de un país con economía emergente, comienza a comportarse con tendencia hacia la insostenibilidad a partir del 25% del indicador Deuda/PIB, pero empezaría a dar señales críticas a partir del 40%, según estudios citados del FMI. Para este caso, la tendencia sería preocupante para los agentes económicos porque existiría incertidumbre sobre la capacidad que tendría el gobierno de honrar los compromisos adquiridos, pero sobre todo porque la deuda se convertiría en un pesado lastre difícil de manejar. Según el organismo internacional, “la contribución global de la deuda al crecimiento parece volverse negativa al llegar a 160%–170% de las exportaciones y 35%–40% del PIB (en valor neto actualizado)”.¹⁵

“¿Por qué se reduce el crecimiento cuando la deuda se acumula hasta un nivel elevado?”, sería uno de los cuestionamientos. La respuesta o explicación conocida es que “si hay alguna probabilidad de que la deuda llegue a superar la capacidad de reembolso del país, el costo previsto del servicio de la deuda desalentará la inversión nacional y extranjera, perjudicando al crecimiento. Los posibles inversionistas tendrán temor de que cuanto más se produzca, más ‘gravarán’ los acreedores para que la deuda externa se salde, y por ende estarán menos dispuestos a afrontar un costo hoy para obtener más en el futuro”.¹⁶

Según algunos autores como Blanchard, una deuda pública muy elevada, significa también menos acumulación de capital, así como impuestos más altos y, por lo

¹⁵ La deuda externa y el crecimiento. Artículo basado en el Working Paper 02/69, del Fondo Monetario Internacional. Washington, 2002. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/patillo.htm>

¹⁶ Musgrave, R. A., Peggy B. Musgrave. Op. Cit 684.

tanto, distorsiones mayores.¹⁷ Señala que además de estos costos, la experiencia reciente de los países europeos y algunos latinoamericanos, que tienen tasas de endeudamiento de más del 50% de su PIB, muestra que para los que tienen deudas muy elevadas, otro costo podría ser provocar círculos viciosos y dificultar extraordinariamente la gestión de la política fiscal. Por tanto, el autor afirma que apenas hay dudas de que los países con deuda elevada deben aspirar a reducir su tasa de endeudamiento, por medio de superávit durante muchos años, incluso durante varias décadas.

Este autor pone de ejemplo a Inglaterra, que derivado de su guerra contra Napoleón, a principios de 1800, su tasa de endeudamiento era superior a 200% de su PIB. Logró reducir esa variable a 30% en 100 años, a inicios de 1900. Otra solución que plantea, que se cataloga como de “última instancia”, si un país llegara a acumular una deuda pública grande, es que puede recurrirse a la suspensión del pago de la deuda, lo que en primer lugar permitiría bajar los impuestos y reducir las distorsiones; sin embargo, la parte perjudicial vendría cuando el gobierno volviera a necesitar préstamos, pues los mercados se portarían reacios a prestarle de nuevo.

¹⁷ Blanchard, O. Op. Cit Pág. 657.

CAPÍTULO II

LA DEUDA PÚBLICA DE GUATEMALA

2.1 Antecedentes de la deuda pública guatemalteca

Desde la época colonial, Guatemala se vio desbordada en el tema de las finanzas públicas. Los ingresos tributarios, la mayoría de las veces, fueron insuficientes para cubrir los gastos que se requerían para financiar las actividades del Estado. Desde el año 1810, según el estudio Política Tributaria en América Central, del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), se tenían problemas de deuda, además de inconvenientes financieros que se heredaban período tras período.

En la época independiente del país, se tienen varios episodios en los que la deuda pública creció y que requirieron, en su momento, análisis sobre la situación. En años más recientes, por ejemplo, en 1981, el gasto de inversión pública creció 41%, a pesar que los ingresos del gobierno se redujeron en 1%. Esto llevó a que el déficit fiscal alcanzara “el nivel sin precedentes de 8.6%”, y para financiarlo, se recurrió a endeudamiento interno “en proporción muy elevada”.¹⁸

Esta información evidencia inconvenientes presupuestarios que originaron el crecimiento histórico de la deuda pública del país y, para aproximarse al tema central de este trabajo, a continuación se estudia el comportamiento de la deuda durante el período 2002-2011.

¹⁸ Guerra-Borges, Alfredo. Guatemala: 60 años de Historia Económica (1944-2004). Universidad de San Carlos de Guatemala y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala, ediciones Armar, 2006. Pág. 178.

2.2 Evolución de la deuda pública, período 2002 - 2011

Guatemala se ha caracterizado históricamente por mantener una política fiscal con un importante componente de déficit fiscal, debido a que no importando la etapa del ciclo económico por la que atraviere, los gastos son mayores que los ingresos (déficit estructural), y por ello tiende a aumentarlo cuando la fase del ciclo es recesiva o se registra reducción de la tasa de inflación. La economía guatemalteca tiene la particularidad de que aún en plena vigencia de los postulados económicos neoclásicos, hacia finales del siglo pasado, en el auge de la privatización de empresas públicas, prohibición constitucional del crédito de parte del banco central al gobierno, reducción del tamaño del Estado, etc., incurrió en déficit fiscal.

En cuadro 1, se puede apreciar, cómo los gastos crecieron en mayor proporción que los ingresos y, por tanto, es en esa dirección que la deuda pública alcanzó niveles históricos en la última década. Los datos que se muestran, corresponden al resultado presupuestario de 2002 a 2011:

Cuadro 1
Guatemala:
Gobierno Central
Resultado presupuestal
Periodo 2002 - 2011
(Millones de quetzales)

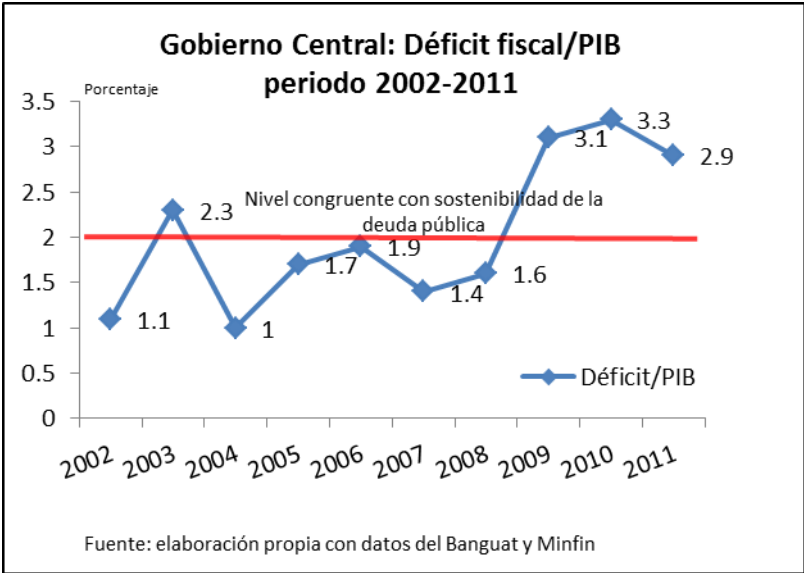
Año	Ingresos	Gastos	Superávit o déficit fiscal
2002	20,771.5	22,541.1	-1,769.6
2003	21,767.5	26,333.4	-4,565.9
2004	23,462.1	25,542.2	-2,080.1
2005	24,906.7	28,500.5	-3,593.8
2006	29,250.2	33,721.4	-4,471.2
2007	33,610.5	37,382.1	-3,771.6
2008	35,578.0	40,355.4	-4,777.4
2009	34,037.1	43,708.8	-9,671.7
2010	37,425.1	48,385.4	-10,960.3
2011*	43,154.0	53,511.0	-10,357.0

Fuente: Banco de Guatemala

*/ preliminar

En el cuadro anterior, puede apreciarse cómo ha crecido el déficit fiscal. En 2009, el déficit pasó de Q4 mil 777.4 millones a Q9 mil 671.7 millones, un incremento del 102.5%, debido a la ejecución de una política fiscal con objetivos contracíclicos -aumentando aún más el déficit que siempre se tiene-. Es importante considerar que el incremento del déficit, en el trienio 2008-2010, se debió principalmente al efecto de la crisis económica internacional originada en Estados Unidos, sobre todo en 2009 y 2010, que provocó que las autoridades gubernamentales del país, al prever los efectos en la actividad económica y en la recaudación, mantuvieran el mismo nivel de gasto sin que los ingresos del gobierno también lo hicieran. En esos años, el incremento del déficit fiscal fue superior al promedio del período, como se aprecia en la gráfica 1:

Gráfica 1



Tomando el déficit fiscal como porcentaje del PIB, el valor mínimo de la década fue de 1.1%, que se presentó en dos ocasiones: 2002 y 2004. El límite superior fue 3.3% del PIB, en 2010. Es importante tomar en cuenta, que a pesar del aumento del déficit fiscal por las razones indicadas, el promedio (2.03%) se mantuvo levemente por encima de los márgenes de sostenibilidad de la deuda pública, que es de 2%, de acuerdo a estimaciones del FMI. (Para PIB, ver anexo)

Sin restar importancia a la recurrencia del déficit fiscal, en seis de los años de la década de estudio que abarca este trabajo, el ritmo de crecimiento de los gastos fue superior al de los ingresos del gobierno. El promedio de crecimiento de los ingresos durante este subperíodo fue de 6.6%, versus el de los egresos, de 12.3%. Esta información se detalla en el cuadro 2:

Cuadro 2
Guatemala:
Gobierno Central
Ingresos totales, tributarios y gastos
Periodo 2002-2011

(Millones de quetzales y tasas de crecimiento)

Año	Ingresos				Gastos	
	Totales	Crecimiento	Tributarios	Crecimiento	Gastos totales	Crecimiento
2002	20,771.5	14.0	19,294.7	21.1	22,541.1	5.8
2003	21,767.5	4.8	20,280.7	5.1	26,333.4	16.8
2004	23,462.1	7.8	21,974.0	8.3	25,542.2	-3.0
2005	24,906.7	6.2	23,310.1	6.1	28,500.5	11.6
2006	29,250.2	17.4	27,238.1	16.9	33,721.4	18.3
2007	33,610.5	14.9	31,543.4	15.8	37,382.1	10.9
2008	35,578.0	5.9	33,358.1	5.8	40,355.4	8.0
2009	34,037.1	-4.3	31,811.7	-4.6	43,708.8	8.3
2010	37,425.1	10.0	34,772.0	9.3	48,385.4	10.7
2011*	43,154.0	15.3	40,292.2	15.9	53,511.0	10.6
Promedio		9.2	28,387.5	10.0	35,998.1	9.8

Fuente: elaboración propia con datos del Banguat y Minfin

*Preliminar

Como se observa en el cuadro anterior, en los años a propósito resaltados, el ritmo de crecimiento de los gastos fue mayor al de los ingresos. El promedio de los indicadores que están consignados, permiten tener como resultado que los ingresos tributarios crecieron más que el resto de indicadores; pero eso no fue suficiente para cerrar la brecha entre ingresos y gastos del gobierno central, porque el déficit fiscal nunca se cerró con ingresos cuyo origen fueran los impuestos sino con endeudamiento.

La constante presentación de déficit fiscal, sobre todo con aumentos sustanciales en los últimos años del período, dio como resultado que la deuda pública del país incrementara de manera considerable durante el período aludido, como se observa en el cuadro 3:

Cuadro 3

Guatemala:

Gobierno Central

Deuda pública interna, externa y total

Periodo 2002-2011

(Millones de quetzales y tasas de crecimiento)

Año	Deuda interna	Deuda externa	Deuda pública total	Ritmo de crecimiento deuda pública total
2002	8,168.5	23,735.4	31,903.9	1.2
2003	11,036.7	26,917.6	37,954.3	19.0
2004	12,840.8	30,455.6	43,296.4	14.1
2005	16,425.7	28,375.2	44,800.9	3.5
2006	20,188.6	30,058.0	50,246.6	12.2
2007	24,191.0	32,386.8	56,577.8	12.6
2008	26,209.9	33,078.7	59,288.6	4.8
2009	30,598.2	40,155.6	70,753.8	19.3
2010	36,769.2	44,748.4	81,517.6	15.2
2011*	45,074.6	43,562.9	88,637.5	8.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Banguat y Minfin

*Preliminar

El monto de la deuda pública de Guatemala, para el año previo al período de estudio (2001) era de Q31 mil 538.63 millones, que representaba 21.5% del PIB. En 2002, esa relación bajó a 19.5% (Q31 mil 903.9 millones -Cuadro 3-), debido a que ese año se incrementó el porcentaje del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 10 a 12%, entre otros cambios. Según un estudio del Banco de Guatemala y uno de Guerra-Borges, el déficit fiscal fue de 1% del PIB a finales de año.

Para 2003, el nivel de deuda total aumentó 2.4 puntos porcentuales en relación con el año anterior y se situó en 21.9% del PIB. La brecha entre ingresos y gastos

se amplió en ese año, cuando también se registró una menor recaudación tributaria, que el banco central, asoció a la desaceleración de la actividad económica y, a la suspensión, de parte de la Corte de Constitucionalidad (CC), del pago de varios impuestos. Respecto de 2004, el Congreso de la República no aprobó el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos del Estado presentado por el Organismo Ejecutivo, por lo cual rigió el mismo de 2003. Adicionalmente hubo una ampliación y luego una reducción por “severas limitaciones en los recursos del gobierno y como parte de la suspensión del IEMA -Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias- por parte de la Corte de Constitucionalidad”.¹⁹ Según Asies, aunque hubo reducción de gasto corriente y de capital, ésta fue pequeña por efecto del incremento en pagos de intereses de la deuda. A pesar de la austeridad, “las notas negativas de la política fiscal”, se dieron en el sentido de que se contrató deuda “por encima de las necesidades de financiamiento”, derivadas del déficit fiscal menor al del año anterior. El endeudamiento creció 2.4% del PIB, cuyo destino fue el financiamiento del déficit fiscal y lo restante “aumentó los depósitos del gobierno en el Banguat”.²⁰

El total del presupuesto, según el banco central, representó 14.2% del PIB y la carga tributaria fue de 10.1%. La carga pudo ser más baja pero se vio compensada por la reforma fiscal de junio, según el estudio económico del Banco de Guatemala para 2004. La deuda pública interna se situó en Q12 mil 840.8 millones, que representó el 5.9% del PIB. La deuda externa exhibió un valor nominal de Q30 mil 455.6 millones (Cuadro 3),* cuyo porcentaje comparado con el PIB fue de 14.1. En esta deuda, se registraron Q280.6 millones más a cargo del gobierno central por fluctuaciones cambiarias. Para finales de 2004, la razón deuda pública/PIB se mantuvo similar al nivel de 2003, situándose en 21.8%.

¹⁹ Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies). Evaluación Anual de la Actividad Económica 2004. Pág. 11. Disponible en: www.asies.org.gt.

²⁰ *Ibíd.* Pág. 12.

* Puede haber variación en los datos de la deuda externa, por redondeo y tipo de cambio. Para los cálculos, se tomó el tipo de cambio promedio del año en referencia.

2.2.1 La primera reducción

En 2005, tanto el Estudio de la Economía Nacional del banco central como Asies, destacan que el Ministerio de Finanzas Públicas trasladó al Banco de Guatemala Certificados Representativos de Bonos del Tesoro por Q963.7 millones, para cubrir, por primera vez, las pérdidas netas del banco central, correspondientes a 2003, por el costo de la política monetaria de ese año.

La deuda interna creció hasta Q16 mil 425.7 millones (Cuadro 3), casi 28% respecto del año anterior; según Asies, esto se explica por la negociación de Bonos del Tesoro con los sectores privado, bancario y público. La relación deuda interna respecto del PIB pasó a representar 6.8%. La deuda externa se situó en Q28 mil 375.2 millones, Q904.7 millones menos que el año anterior. La deuda externa respecto del PIB se situó en 11.8 %. La disminución de esta deuda se debió a que las amortizaciones fueron por Q1 mil 503.8 millones y los desembolsos por Q1 mil 088.4 millones, además de reducción en el saldo de la deuda por Q489.3 millones, debido al registro a favor del gobierno central, por apreciación del dólar de los Estados Unidos de América. El total de la deuda, según el Ministerio de Finanzas Públicas, se redujo hasta 21% del PIB, la primera reducción del período.

2.2.2 Efecto antievasión, pero la deuda creció

Respecto del año 2006, según el Banco de Guatemala, el crecimiento de los ingresos tributarios se debió, entre otras cosas, a la implementación de un plan estratégico de parte de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), a la consolidación del efecto de las medidas legislativas que se implementaron en 2004 y a la vigencia a partir del segundo semestre de 2006 del Decreto No. 20-2006 del Congreso de la República, “Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria”, conocido como Ley Antievasión.

Para finales del año, según el banco central, el saldo de la deuda pública interna se situó en Q20 mil 188.6 millones, monto superior en Q3 mil 762.9 millones al de 2005, lo que dio como resultado que la relación deuda interna respecto al PIB se situara en 8.8%. El saldo de la deuda pública externa ascendió a Q30 mil 058.0 millones, equivalente a 13.0% del PIB, cuyo monto superior en relación a 2005 fue de Q1 mil 787.5 millones. La deuda pública volvió a crecer, para establecerse en el mismo nivel del año 2004, es decir, 21.8% del PIB.

2.2.3 El año del crecimiento

En cuanto al año 2007, el crecimiento económico fue el más alto de la década, con 6.3%, aun cuando a nivel internacional se estimaba que Estados Unidos - principal socio comercial de Guatemala-, entraría en recesión en 2008, cuyos indicios ya aparecían en el año de referencia.

El saldo de la deuda interna del sector público no financiero, a finales de 2007, se situó en Q24 mil 191.0 millones (Cuadro 3), monto superior en Q4 mil 2.4 millones al registrado en 2006. Esto significa que la relación deuda interna respecto al PIB fue de 9.3 %. Por aparte, la deuda pública externa registró un saldo de Q32 mil 386.9 millones, lo que equivale al 12.4 % del PIB de ese año, cuyo monto fue superior en Q2 mil 051.6 millones al registrado en 2006. Este resultado se explicó, fundamentalmente, por desembolsos de préstamos por Q4 mil 586.7 millones y por amortizaciones de préstamos externos por Q2 mil 773.5 millones, según el banco central. La deuda pública para este año fue de 21.5 % del PIB, según el Ministerio de Finanzas Públicas. A criterio de Asies, a través de su estudio de evaluación económica para 2007, “se manejó un nivel de deuda aceptable dentro del equilibrio y estabilidad macroeconómica registrado en el transcurso del año”.

2.2.4 Segunda reducción, pero comienza la desaceleración

Durante 2008, la desaceleración de los ingresos tributarios “se explicó por los efectos de la crisis económica mundial, la cual impactó a nivel interno”. La recaudación del Impuesto a las Importaciones, “se vio afectada por una reducción en el valor de las importaciones y por la desgravación arancelaria contenida en los tratados de libre comercio vigentes”, según el estudio del banco central para ese año. El déficit fiscal fue de Q4 mil 777.4 millones, mayor en Q1 mil 005.8 millones, es decir, 26.7% al de 2007, representando 1.6% del PIB. La carga tributaria marcó un retroceso, al registrar 11.3%, menor en 0.8 puntos porcentuales al año previo.

En ese año, el Ministerio de Finanzas Públicas emitió a favor del Banco de Guatemala Certificados Representativos de Bonos del Tesoro por Q393.3 millones, para cubrir deficiencias netas correspondientes a 2006, monto que se incluyó en el referido financiamiento. El saldo de la deuda interna del sector público no financiero se situó en Q26 mil 209.9 millones (Cuadro 3) superior en Q2 mil 018.9 millones al del año anterior. La relación deuda pública interna respecto al PIB pasó de 9.2% en 2007 a 8.9% en 2008. La deuda externa tuvo un aumento de Q1 mil 180.5 millones y se situó en Q33 mil 078.5 millones, equivalente a 11.2% del PIB. La deuda pública se mantuvo entorno al 20.4% del PIB, según datos del Ministerio de Finanzas Públicas para ese período. Un 1.1% menos que el año precedente. El documento de estudio de la economía de Asies para ese año considera que es un monto moderado comparado con los países de la región.

Asies consideró que: “Es oportuno acotar además, que tanto el perfil moderado de la deuda pública, así como el cumplimiento puntual del servicio de la misma, el bajo nivel de déficit fiscal y el manejo prudente de la política fiscal en coordinación con la política monetaria, le han permitido a Guatemala obtener y mantener una buena calificación de riesgo país”.²¹

²¹ Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies). Evaluación Anual de la Actividad Económica 2008 y Perspectivas para 2009. Pág. 17. Disponible en: www.asies.org.gt.

2.2.5 Sucumbieron los ingresos; más deuda

Durante el año 2009, el gobierno central recurrió a endeudamiento como forma de financiarse, derivado de ingresos insuficientes e incremento del gasto, según Asies, porque la coyuntura de crisis económica internacional que afectó a Guatemala, exigió que la política fiscal incurriera en déficit financiado con deuda. El estudio de Asies cita un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que especificaba que para ese entonces era temprano hablar de crisis de deuda, porque no había indicador específico para hablar de ese tema.

Inicialmente, el Congreso aprobó Bonos del Tesoro por Q1 mil 800 millones; pero posteriormente, amplió esa cantidad a Q3 mil millones, derivado de la caída en los ingresos, que según el estudio permitió que el gobierno cumpliera con sus obligaciones y no caer en impagos de distinta categoría: entre ellos, el de deuda pública. En ese año, se firmó un acuerdo Stand-by con el FMI, por Q7 mil 741.6 millones, que permitía tomar parte de esos recursos, en caso que el gobierno los urgiera. También, derivado de la crisis económica internacional, el gobierno ideó e implementó un programa de recuperación, denominado Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE), que contenía un conjunto de políticas y acciones, entre las que según el Banco de Guatemala, sobresalen la política fiscal anticíclica.

Los ingresos tributarios fueron de Q31 mil 811.7 millones, 4.6% menos que en 2008. Según el Banco de Guatemala, esa situación –contracción de ingresos tributarios- no se daba desde inicios de la década de los ochenta. Los ingresos totales alcanzaron Q34 mil 037.1 millones, inferiores en 4.3% a los del año anterior, mientras los gastos totales fueron de Q43 mil 708.8 millones, superiores en 8.3% a los registrados en 2008.

Debido al mayor crecimiento de los gastos y la contracción de los ingresos fiscales, el déficit alcanzó la cifra de Q9 mil 671.7 millones (3.1% del PIB), monto

que superó al de 2008 en Q4 mil 894.3 millones (102.4%). El déficit estuvo por debajo del 3.4% suscrito en el Acuerdo *Stand-By* con el FMI en abril de ese año. Según el banco central, en su estudio de la economía para 2009, para el caso de las finanzas públicas, “la crisis mundial se materializó en una drástica caída de los ingresos”. Sin embargo, la política fiscal se caracterizó por ser “moderadamente anticíclica”, orientada, sobre todo, en mantener un crecimiento en el gasto público. La carga tributaria se contrajo “fuertemente” al ubicarse en 10.3%, 1.0 punto porcentual por debajo a la del año previo y fue el menor nivel desde una década previa. La elasticidad tributaria, que para 2009 fue de -1.2, mostró que la caída en los ingresos tributarios fue más que proporcional a la contracción de la economía.

El saldo de la deuda interna del sector público no financiero se situó en Q30 mil 598.2 millones, superior en Q4 mil 388.3 millones a la del año anterior, siendo el 10.0% del PIB. La deuda externa ascendió a Q40 mil 155.4 millones, superior en Q4 mil 442.9 millones a 2008 y fue equivalente a 13.1% del PIB. Al finalizar 2009, la deuda pública comparada con el PIB fue de 23.4 %. Tres puntos porcentuales más que en 2008.

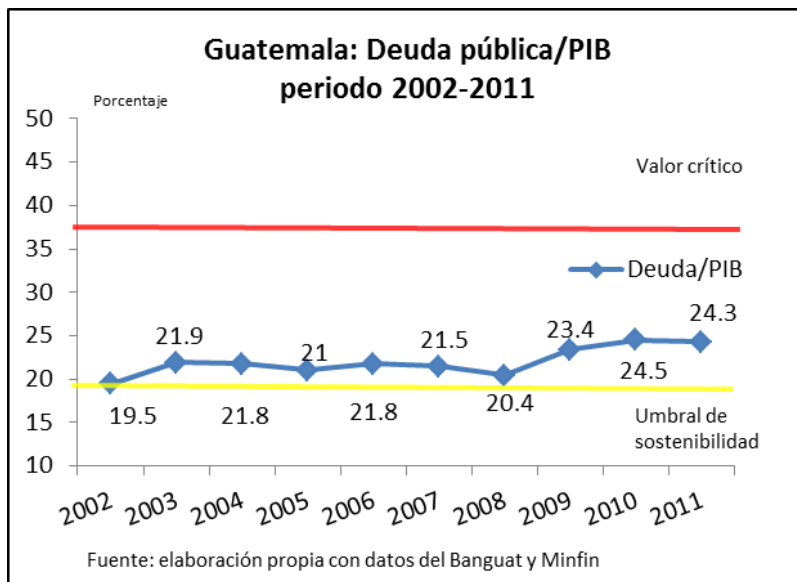
Para el 2010, el estudio Asies dice que la política fiscal de los años previos fue “moderadamente anticíclica”. El saldo de la deuda interna del sector público no financiero, al finalizar el año, alcanzó la cifra de Q36 mil 769.2 millones, superior en Q6 mil 171.0 millones a 2009. La deuda interna pasó a representar 11.1% del PIB. La deuda externa se situó en Q44 mil 748.4 millones, equivalente a 13.7% del PIB, monto superior en Q5 mil 104.0 millones al registrado en 2009. La deuda pública total ascendió a 24.5% del PIB, 1.1% más que el año previo, según reflejan datos del Ministerio de Finanzas Públicas. En ese año, el incremento del déficit fiscal sobre PIB registró aumento debido a que nuevamente, el gobierno recurrió a endeudamiento para paliar la crisis de ingresos tributarios, que se debía al impacto de la crisis económica internacional, como afirma Asies. Según el estudio, las colocaciones de Bonos del Tesoro se hicieron en su mayoría a plazos

de 10 años, que estaría reflejando la tendencia del Ministerio de Finanzas a contratar deuda de largo plazo para no cargar la de corto plazo.

Para el último año de la década de estudio (2011), la deuda pública interna ascendió a Q45 mil 074.6 millones, Q8 mil 305.4 millones más que en 2010, que representa 22.6% adicionales. La deuda pública externa se situó en Q43 mil 562.7 millones, 0.1% más que el año previo (Q333.4 millones). Al cierre de 2011, la deuda total fue de 24.3% del PIB. Durante todo el período la deuda pública aumentó 177.8% y era el equivalente a aproximadamente una cuarta parte de la producción interna.

En síntesis, la relación deuda pública/PIB registró un nivel de casi 21% en los años previos a la crisis económica de 2008, para luego situarse en aproximadamente un cuarto del PIB a finales de 2010 –el más alto de la década–, y terminar en 24.3% en 2011. Es necesario resaltar, que el nivel de deuda se mantuvo por debajo del 25% del PIB, como se observa en la gráfica 2:

Gráfica 2



2.3 Estructura de deuda pública

A continuación, se presenta la estructura de la deuda pública de Guatemala, su clasificación como multilateral, bilateral y bonificada; además de los tipos de tasas de interés y monedas en las que fue pactada.

2.3.1 Años previos a 2002

Para el año 2000, el 45.4% de la deuda pública de Guatemala consistía en deuda multilateral, mientras que el 36.5% era deuda interna o bonificada. El restante 18.1% era deuda con entidades bilaterales. Para entonces, 87.9% estaba denominada en moneda extranjera y solo el 12.1% en moneda nacional. El 67.4% fue pactada a tasa de interés fija. Respecto de 2001, la deuda interna o bonificada pasó a representar el 42.9% del total de la deuda pública. La deuda multilateral se redujo a 42.7% y la bilateral a 14.4%. El 85.7% permanecía contratada en moneda extranjera y el resto en quetzales. La deuda con tasa de interés fija representaba el 68.3% y la que tenía tasa de interés variable 31.7%.

2.3.2 Período 2002 - 2011

Según datos oficiales del Ministerio de Finanzas Públicas, para el año 2002, del total de la deuda pública de Guatemala, por el lado de los acreedores, el 47.7% estaba en manos de entidades multilaterales, mientras la bonificada o interna representaba 38.8% del total. La deuda contraída de forma bilateral era la minoritaria, con 13.5% para ese año y, como se verá más adelante, disminuyó de manera considerable para el período de estudio. (Ver cuadro 4).

Cuadro 4
 Guatemala:
 Gobierno Central
 Estructura de la deuda pública
 Periodo 2002-2011
 Porcentajes

Concepto/año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deuda bonificada	38.8	46.7	51.4	56.6	56.8	55.7	55.8	53.8	54.6	56.2
Entidades bilaterales	13.5	11.4	9.6	7.7	5.8	4.9	4.6	4.0	3.5	3.0
Entidades multilaterales	47.7	42.0	39.0	35.7	37.4	39.3	39.6	42.1	41.9	40.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

La composición de la deuda pública por el tipo de moneda contratada, da cuenta que en 2002, el 88.2% del total se hizo en moneda extranjera; mientras el resto, en quetzales. La tasa de interés pactada, el 62.8% era tasa fija y el 37.2% tasas de interés variable. Para el trienio siguiente (2003-2005), la proporción de la deuda en manos de los acreedores multilaterales comenzó a contraerse para luego volver a crecer, aunque no para ocupar la misma proporción de 2002, pues en el año 2003 representó el 42.0% del total; en 2004, el 39.0%; y en 2005, 35.7%. En este último año, se presentó la menor proporción de deuda multilateral en la década de estudio. Desde entonces ese dato se incrementó nuevamente, tocando su pico más alto en el resto del período en 2009, con 42.1%, para luego descender a 41.9% en 2010 y situarse en 40.8% en 2011.

A partir de esto, la bonificada fue ganando espacio, pues pasó de representar 38.8% en 2002, para que, con pequeños altibajos en el período de estudio, se ubicara en 56.2% en 2011. En esa línea, omitiendo la deuda bilateral –que es una porción pequeña en relación a la multilateral y bonificada-, la deuda bonificada pasó a representar la mayor parte de la deuda pública en Guatemala desde 2003. La deuda bilateral, que en el inicio representaba el 13.5% de la deuda pública, bajó de una forma drástica hasta ocupar, en pocos años, menos de la mitad de lo que inicialmente se observaba; en 2006, era el 5.8% del total de la deuda y en

2011, la relación pasó a ocupar solamente el 3% de las obligaciones de la deuda pública de Guatemala.

Desde el punto de vista de la moneda pactada para la contratación de la deuda, los datos del Ministerio de Finanzas Públicas reflejan que, luego de que en 2002 la proporción de moneda extranjera ocupara el 88.2% del total, en 2003 se llegó al punto más alto de la década, con 91.3%, pero fue a partir de 2004 cuando se comenzó a contratar deuda en moneda nacional en mayor proporción, que entonces llevó a la deuda en moneda extranjera a iniciar una disminución, empezando a representar proporciones siempre mayoritarias en relación a la deuda en moneda local, pero cada año decreciendo en relación al previo. Para 2011, según la información oficial, la deuda pública contraída en moneda extranjera era el 55.1%, mientras el restante 44.9% estaba en la moneda local.

2.4 Composición de deuda pública por vencimientos

La deuda pública interna de corto plazo, según refieren las aclaraciones técnicas del Ministerio de Finanzas Públicas, no modifican el saldo total de la deuda, pues las colocaciones por este concepto se hacen a través de Letras del Tesoro, que se saldan dentro del mismo ejercicio fiscal en que se contrae la obligación, de acuerdo a la Ley Orgánica del Presupuesto, decreto 101-97, del Congreso de la República.

Del total de la deuda pública interna, el 97.4% de la denominada en moneda nacional, a finales de 2011, era de largo plazo, mientras que el restante 2.6% era de corto plazo. Para las colocaciones en dólares, el 83.7% era de largo plazo y el 16.3% restantes de mediano plazo. Según el programa de pagos de la deuda interna de largo plazo del Ministerio de Finanzas Públicas, existen proyecciones desde 2012 hasta 2038 para honrar compromisos de devolución del capital prestado en años previos, como se observa en el cuadro 5:

Cuadro 5

Guatemala:

Gobierno Central

Deuda pública interna, plazo de vencimiento*

al 31 de diciembre de 2011

Descripción	Saldo en millones de Q
Largo plazo	43,113.1
Mediano plazo	1,889.3
Total	45,002.4

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

*Saldo corresponde a capital

En cuanto a la deuda interna de mediano plazo, existen programas de cancelar el capital por Q 1 mil 054.2 millones en 2012 y 2014. Además de Q834.7 millones en 2014. Para el caso de la deuda externa, el Ministerio de Finanzas Públicas no publica información al respecto en su portal Web y la solicitada a la oficina de información no se atendió de manera oportuna.

CAPÍTULO III

RESULTADOS

3.1 Consideraciones a la deuda pública guatemalteca

Guatemala tiene un gobierno que funciona con déficit fiscal estructural, que aumenta cuando la fase del ciclo económico es recesiva y que incide en el incremento de la deuda pública, debido a que el déficit se financia con nuevas emisiones y no se procura su reducción a través de reformas fiscales que incentiven el pago de impuestos de parte de la población y que en el futuro generen nuevos ingresos para pagar la deuda y al mismo tiempo reducirla.

Para contar con un amplio panorama de la situación de la deuda pública del país durante el período de estudio, a continuación se analizan indicadores de endeudamiento que permiten dilucidar el tema.

3.1.1 Indicadores de sostenibilidad de la deuda

3.1.1.1 Deuda pública/PIB

La deuda pública total de Guatemala comparada con el Producto Interno Bruto es la más pequeña de la región centroamericana, pero desde esa óptica debe tenerse en cuenta que puede tomarse una perspectiva demasiado optimista para el estudio de la deuda del país. Los niveles de deuda respecto de la economía de los países de la región, se observan en el cuadro 6:

Cuadro 6

Países de Centroamérica: Deuda pública como porcentaje del Producto Interno Bruto

Año 2011

País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Deuda pública/PIB	30.8	45.6	24.3	25	73.2	41.8	40.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Icefi

En el primer capítulo se abordó la forma de medir la sostenibilidad de la deuda comparando su nivel total respecto del PIB. Según se consideró en el capítulo anterior, ese indicador refleja, para 2011, 24.3%, que sería un dato que permite prever que el endeudamiento continúa aportando incentivos al crecimiento de la economía. Para que la deuda pública del país siga contribuyendo adecuadamente al crecimiento, según los estudios del FMI, no debería superar el 25% del PIB, porque aunque por encima de ese nivel seguiría aportando incentivos para el aumento del producto, su contribución sería menor. Por esa razón, las autoridades de gobierno deberían empezar a considerar el umbral del 25% como un límite indicativo que arroje señales de precaución en la contratación de nuevos compromisos de endeudamiento.

Es a partir del 25% mencionado que se deben tomar medidas para comenzar con la reducción del ritmo de crecimiento del endeudamiento, porque aunque se tiene un espacio considerable entre el 24.3% que se registró en 2011 y el margen crítico de 40% de 15.7 puntos porcentuales, de continuar con la tendencia de crecimiento observada en la década de estudio, el límite crítico de la deuda podría alcanzarse en 30 años, en 2041, si y solo sí, se mantiene el mismo ritmo.

Si el gobierno no toma medidas a este respecto, Guatemala corre el riesgo de alcanzar un nivel de deuda pública que, en lugar de que se tome como un instrumento que tiene el potencial de aumentar el PIB según objetivos previos y de mejorar el nivel de vida de las personas, se convierta en una carga para los contribuyentes y en un lastre para el crecimiento de la economía, con el incremento de la probabilidad de ocurrencia de crisis desde menos del 5% hasta un rango de entre 15% y 20%, según un estudio del Ministerio de Finanzas Públicas.²² Si las autoridades estiman pertinente incrementar la deuda, ésta debería destinarse únicamente a gasto de inversión, que impacte al crecimiento

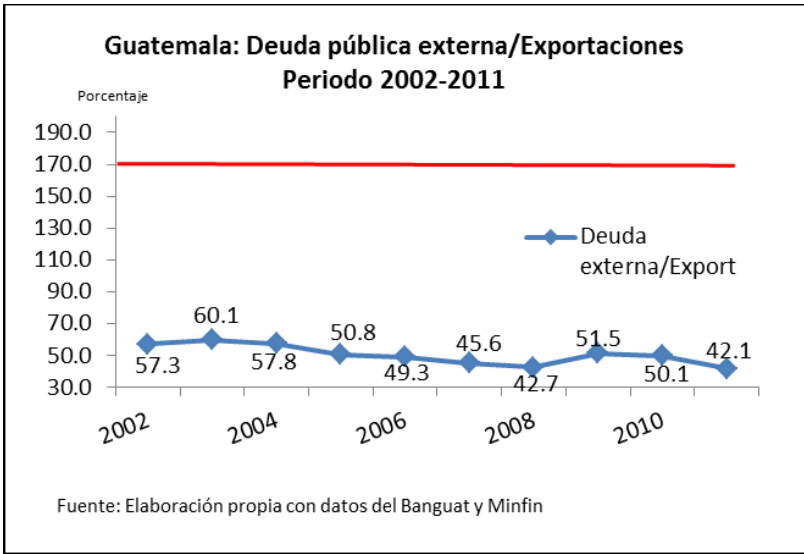
²² Ministerio de Finanzas Públicas. Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda Pública. Disponible en: http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/analisis_sostenib_junio12.pdf

económico de manera positiva y que en esa línea permita generar recursos tributarios para los gastos del gobierno, incluido el servicio de la deuda.

3.1.1.2 Deuda pública externa/Exportaciones

Una de las formas de medir la capacidad de pago de la deuda del país, es relacionar su generación de divisas por concepto de exportaciones. En este caso, es la deuda externa la que se debe comparar como porcentaje de las exportaciones. Para este indicador, el FMI observa que para países como Guatemala, la contribución de la deuda al crecimiento es positiva siempre y cuando se mantenga por debajo de entre 160%-170%. Guatemala goza de un espacio sumamente amplio para el indicador citado, porque dentro del período de estudio, según los datos analizados, fue en el año 2003 cuando se registró el dato más alto, con 60.1% y el tiempo considerado cerró en el último año 2011, con la cifra más baja, 42.2%. Además, si se quisiera comparar la deuda total respecto de las exportaciones de bienes y servicios de un año, los datos favorecen al país, porque aunque se tuvieron incrementos considerables, como en los años 2003 y 2009, con subidas de 9 y 19 puntos porcentuales, respectivamente, al cierre del período el indicador estaba en 109%, como se observa en la gráfica 3:

Gráfica 3

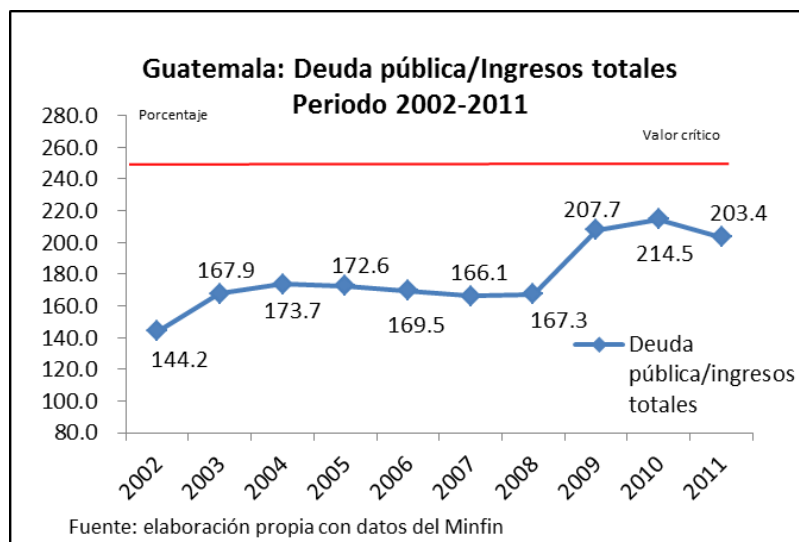


3.1.1.3 Deuda pública/Ingresos totales

El indicador en mención, permite conocer la capacidad de pago que tiene el gobierno para hacer frente a las obligaciones contraídas. Según el Ministerio de Finanzas Públicas, el número de años de ingresos que se requerirían para pagar el saldo total de la deuda pública. El indicador arrojaría señales críticas al alcanzar 250%, según los estudios del FMI y del Ministerio de Finanzas,²³ porcentaje que también avala el banco central, en diferentes presentaciones y documentos.

Los resultados exhibidos por las finanzas públicas permiten conocer que, aunque el indicador Deuda pública/Ingresos totales se comportó relativamente estable e incluso mejoró durante 2002-2008, el incremento sufrido en 2009 y 2010 fue considerable, al pasar de 167.3% en 2008 a 207.7% en 2009 y 214.5% en 2010. No obstante, el indicador mejoró en 2011, al situarse en 203.4%. La deuda pública de Guatemala, desde la perspectiva que permite considerar este indicador, muestra un espacio entre el nivel crítico y el nivel efectivamente presentado al final del período de estudio de aproximadamente 47 puntos porcentuales, como se observa en la gráfica 4:

Gráfica 4



²³ Ibíd.

A pesar de que los datos del indicador analizado se estiman favorables para el perfil de la deuda pública del país, para cumplir con los objetivos del presente estudio se hace necesario tomar en cuenta los resultados de otros indicadores como el que a continuación se presenta:

3.1.1.4 Servicio de la deuda/Ingresos totales

Entre otros, si se considera solamente la deuda respecto del PIB, se infiere que se carece de problemas de sostenibilidad de la deuda pública, porque es un indicador de holgura (o garantía). Por ello, los indicadores que se deben analizar para conocer la sostenibilidad del endeudamiento, es el servicio de la deuda comparado con los ingresos totales e ingresos corrientes, porque es así como se obtiene de manera muy concreta la capacidad de pago del país. Según los datos del Ministerio de Finanzas, el nivel crítico para estos indicadores oscila entre 25% y 35%.

Los datos oficiales reflejan para el indicador del Servicio de la deuda/Ingresos totales, que se registró una disminución importante desde 22.8% en 2002 hasta 17.6% en 2011. Esto es importante, debido a que la capacidad de pago del país respecto de la deuda pública mejoró durante el período de estudio, lo que permite pronosticar un buen espacio para dedicar menos recursos para el pago del servicio y más para gastos prioritarios del gobierno. Pero, para establecer una mejor fuente de información sobre la capacidad de pago del país respecto de su deuda, deberán tomarse en cuenta solamente los ingresos corrientes, que son los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios.

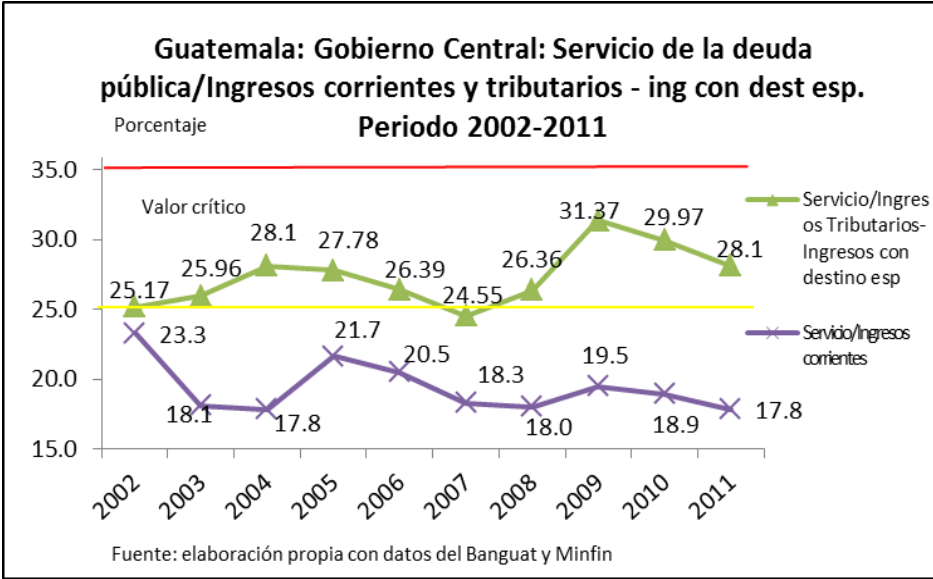
3.1.1.5 Servicio de la deuda/Ingresos corrientes

Comparando el servicio de la deuda con los ingresos corrientes, se observó que en 2002, del total de esos ingresos, el gobierno destinaba 23.3% al pago de ese servicio. El indicador disminuyó en los años 2003 y 2004, volvió a aumentar en

2005 para situarse en 21.7% y al final de 2011 bajó hasta 17.8%. Por aparte, si se compara el servicio de la deuda con los ingresos tributarios y se les sustrae los ingresos tributarios con destino específico, el indicador se incrementa por encima del 25% que se estima adecuado pero no pasa del 35% que se considera crítico.

En síntesis, estos indicadores: Servicio de la deuda/Ingresos totales y Servicio de la deuda/Ingresos corrientes mostraron una evolución positiva que permitió evidenciar su fortalecimiento; y, considerando que se estima que representan la capacidad de pago de la deuda pública, se puede deducir que hubo una mejora en el perfil de la deuda desde esta perspectiva, porque a medida que la relación porcentual disminuyó, significa que se debieron destinar menores recursos de los ingresos del gobierno para el pago del servicio, que implica que parte de los recursos recaudados quedaron para su uso en servicios públicos. El comportamiento de estos indicadores se muestra en la gráfica 5:

Gráfica 5



La explicación previa y la gráfica permiten considerar que por cada quetzal que el gobierno recibió de ingresos por concepto de tributos, aproximadamente la quinta parte tuvo que destinarse necesariamente al pago del servicio de la deuda, que

implica que el gasto de gobierno se vio afectado en su monto total en cada período, debido a que una parte ya estaba comprometida y por ello no pudo destinarse a cubrir otro tipo de prioridades, de acuerdo a las necesidades de la población.

Para tener en cuenta las complicaciones que el indicador Servicio de la deuda/Ingresos corrientes presenta a futuro, uno de los inconvenientes que se debe considerar, es que los ingresos tributarios -que son el principal componente de los ingresos corrientes- del Gobierno de Guatemala, como en la mayoría de países centroamericanos, provienen de impuestos sobre ventas, derechos arancelarios de importación e impuestos selectivos al consumo; donde, la relación de esos impuestos respecto de los ingresos tributarios del país, según el Icefi es de 65%,²⁴ que en el mediano y largo plazo podría incidir también en el deterioro de ese indicador en específico, porque los ingresos de Guatemala por ese rubro se verían disminuidos por efecto de tratados de libre comercio que gradualmente eliminan parte de ese tipo de impuestos. La evidencia de que los ingresos tributarios descienden por ese tipo de tratados comerciales comienza a hacerse visible. Según el Banco de Guatemala, una de las causas por las que en 2008 se desacelerara la recaudación tributaria, fue que estuvo incidida por la caída en la recaudación del Impuesto a las Importaciones –derivado de la reducción de los flujos comerciales internacionales-, que se vio afectada por una reducción en el valor de las compras al exterior “y por la desgravación arancelaria contenida en los tratados de libre comercio vigentes”.²⁵ Estas desgravaciones provocarán que el indicador de capacidad de pago de la deuda se deteriore –al reducirse parte importante de los ingresos-, con implicaciones negativas de trascendencia para la contratación de nueva deuda, además de que cada vez haya menos recursos financieros disponibles para que el Estado haga frente a las obligaciones que le corresponden, como la prestación de servicios públicos en cantidad y calidad.

²⁴ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Lente fiscal centroamericano. Publicación semestral. Número 4. Año 2, 2012. Pág. 21.

²⁵ Estudio de la Economía Nacional 2008, Banco de Guatemala. Pág. 112. Disponible en: www.banguat.gob.gt.

Desde otra perspectiva, la disminución de ingresos por la eliminación de las barreras comerciales, afectará el gasto total del gobierno en mayor medida, porque además de tener comprometida una proporción creciente de los ingresos ordinarios –por aportes constitucionales-, estos se reducirán todavía más por los efectos indicados, sin que exista otra fuente para financiar el gasto que el endeudamiento público. Y si afecta el gasto incide en calidad y cantidad de servicios que también constitucionalmente el gobierno está obligado a prestar a la población.

En la reducción de los ingresos tributarios también debe considerarse el efecto en la exoneración de tasas de impuestos a cierto tipo de actividades, como las industrias textiles que contempla el Decreto Legislativo 29-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, que según el Centro Internacional de Investigación en Derechos Humanos, a 2004 había provocado pérdidas de ingresos tributarios por Q3 mil millones. En síntesis: los ingresos tributarios se verán gradualmente reducidos y, debido a que el gasto es rígido, el déficit se incrementará, lo cual llevará a la deuda a aumentar indefinidamente.

3.1.1.6 Servicio de la deuda/Exportaciones

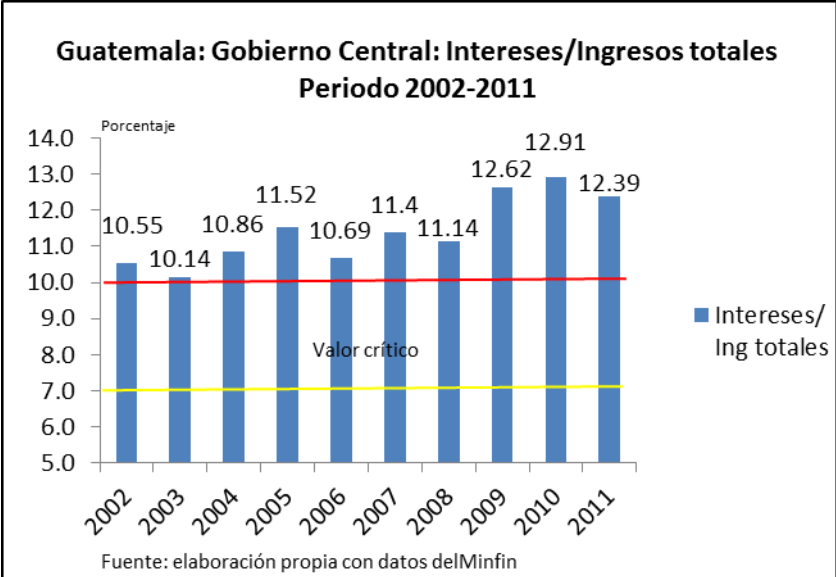
Similar al indicador anterior, el servicio de la deuda comparado con las exportaciones de bienes y servicios, permite conocer la proporción de ingresos por exportaciones que son necesarios para el pago del servicio de la deuda. Según el Ministerio de Finanzas, el indicador no debería de ser mayor al 20% y para Guatemala, fue en 2004 cuando se presentó el valor más alto al estar levemente por encima del 7%, pero para 2011 se redujo hasta 4.1%.

3.1.1.7 Intereses/Ingresos de gobierno

Cuando se comparan los intereses que se pagan por la adquisición de préstamos con los ingresos presupuestales, se evidencian inconvenientes para el país. Este

indicador, mide el costo financiero como proporción de los ingresos del gobierno y sirve para denotar la capacidad de pago que se tiene frente a los gastos no productivos, según el Ministerio de Finanzas. Aunque el límite para Guatemala estaría enmarcado en un rango de entre 7% y 10%, durante el período de estudio se tienen cifras de entre 10.55% y 12.91%. Este indicador muestra datos preocupantes para el país, porque se están pagando intereses por encima de una cifra congruente con la recaudación fiscal, o los ingresos son insuficientes y deberían incrementarse para reducir el indicador a niveles aceptables y menores a niveles críticos o de preocupación. Los datos se muestran en la gráfica 6:

Gráfica 6



A la gráfica anterior, se puede agregar que el indicador comenzaría a presentar mayor deterioro si se usan solo los ingresos tributarios (a los que se sustraen las donaciones y los ingresos de capital), pero aun más cuando se restan también los ingresos con destino específico, que en Guatemala son muy comunes, como el IVA-PAZ.

Los indicadores, además de dar señales a los agentes económicos y a las mismas autoridades sobre la perspectiva de la deuda pública del país, también son

estudiados por calificadoras de riesgo que hacen públicas sus opiniones. En 2011, la calificadora Standard & Poor's, bajó la nota de deuda soberana para Guatemala, al posicionarla de BB+ a BB-, enfocándose principalmente en el bajo crecimiento del PIB que se proyectaba para ese año.

Debido el aumento de la deuda pública en los últimos diez años y la evolución de los indicadores analizados, se hace necesario conocer si se debe establecer límite al endeudamiento público de Guatemala desde una perspectiva interna; porque tomando en cuenta los parámetros de los organismos internacionales, de continuar con el ritmo de crecimiento de la deuda -promedio anual de 11.1%-, podrían alcanzarse niveles críticos dentro de poco tiempo.

3.2 Análisis de deuda pública en el período 2002–2011

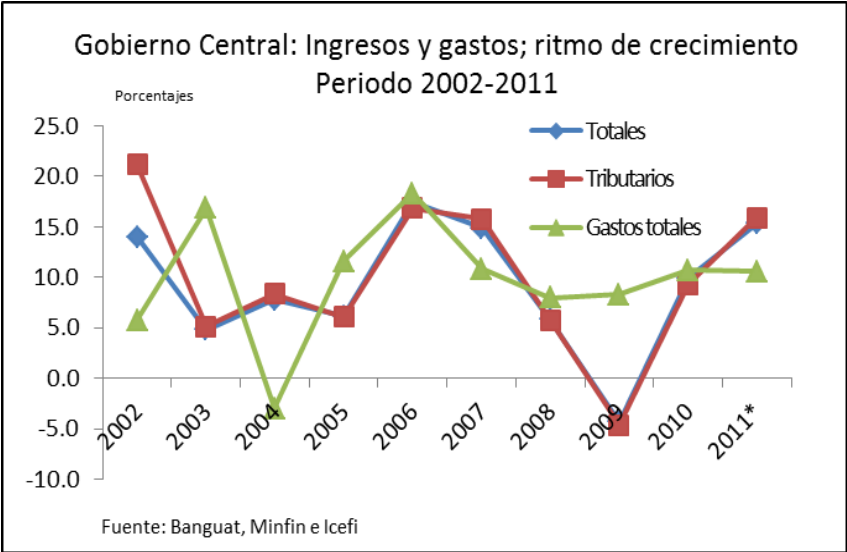
Aunque debido a su déficit estructural, Guatemala siempre presenta resultados negativos en las finanzas públicas, también se debe tener en cuenta que el ciclo económico del país está íntimamente ligado al de Estados Unidos. Esto se hizo evidente en 2003 y 2009, cuando en el primer caso hubo desaceleración económica y en el segundo una crisis que afectó la economía a nivel global.

Guatemala inició la década de estudio con una reducción de la deuda pública, gracias a un incremento de impuestos que permitió que el déficit fiscal de 2002 se redujera. A pesar de eso, la mayor parte del período estuvo marcada por un incremento del déficit fiscal, sin que necesariamente se le diera importancia a la parte de los ingresos tributarios para aumentarlos. La falta de planificación también se hizo evidente en las finanzas públicas cuando, en 2004, a pesar de una reforma fiscal, se contrató deuda por encima de las necesidades de financiamiento. Debido al sostenimiento del gasto a pesar de la desaceleración y contracción de los ingresos en 2008 y 2009, respectivamente, a causa de la crisis económica de la economía más grande el mundo durante esos años, tanto el Banco de Guatemala como el Icefi calificaron esas medidas de política fiscal del

gobierno nacional como “moderadamente anticíclicas”. En ese momento, los ingresos se contrajeron por la crisis económica pero el gasto corriente se mantuvo igual, por la incapacidad del gobierno de reducir el gasto total, debido a que maneja un presupuesto rígido o comprometido constitucionalmente, pero además porque en ese momento era impropcedente debido a que pudo agravar la situación económica de buena parte de los ciudadanos guatemaltecos; por tanto, se produjo un déficit fiscal mayor que se financió con deuda pública.

El ritmo de crecimiento de los gastos ha sido superior al de los ingresos en la mayor parte del período de estudio y la diferencia más grande entre esos rubros se observa en los años de la crisis económica internacional. La evolución de los gastos e ingresos puede constatarse en la gráfica 7:

Gráfica 7



Como se observa en la gráfica, el ritmo de crecimiento de los gastos fue superior al de los ingresos en 2003, 2005 y 2009, lo que hizo que la deuda pública, que ya venía creciendo se acumulara todavía más en esos años.

3.3 Vencimientos de la deuda pública y gasto corriente

En la amortización de deuda interna durante los últimos 10 años, se ha utilizado la operación conocida como Roll Over, que consiste en amortizar con nuevos Bonos del Tesoro que afectan el nivel de endeudamiento público del país, pues se sustituyen documentos de deuda vencida por nuevos. Este alargamiento del plazo para nueva amortización, puede afectar con aglomeración de pagos de capital para otros períodos y la permanencia de pagos del servicio por esos montos.

El gobierno financia pagos de deuda adquiriendo deuda nueva y afecta el nivel global del endeudamiento, porque los nuevos bonos, a nuevos plazos, en ocasiones se emiten por el monto original más intereses, por lo cual se caería en un círculo vicioso, que implicaría que el gobierno debe financiar más gastos para el mantenimiento de la deuda. La renovación del plazo de la deuda solo sirve para no acumular pagos de capital en exceso y, con ello, dar oxígeno a las finanzas gubernamentales y aplazar el pago de los compromisos adquiridos anteriormente. No obstante, esta estrategia podría tener también un límite. A este respecto, se tiene que el monto al que se llegó desde 2002 a 2010* por el concepto de Roll Over fue de Q15 mil 509.8 millones, que representó el 19% de la deuda pública de Guatemala hasta ese año, lo cual evidencia que se aplazó el pago de deuda por casi una quinta parte de la deuda hasta 2010, pero que se cargó para otros años, con la aglomeración para otras fechas de pago.

Uno de los principales efectos del endeudamiento público que se debe considerar, aparte de su contribución al incremento de la inflación, del deterioro de la balanza comercial y su efecto negativo sobre el crecimiento económico a partir de cierto nivel del PIB, según Dornbusch, es su impacto en el gasto de gobierno, mas concretamente la fracción de los ingresos que necesariamente se deben destinar

* Se tomó en cuenta datos hasta 2010, debido a que el Ministerio de Finanzas proporcionó información de 2011 no concluyente para este trabajo.

a la atención de la deuda año con año y que por ese motivo se reducen de actividades prioritarias para el gobierno como educación, salud y/o infraestructura.

Durante el período 2002-2011, el promedio de los intereses y comisiones de la deuda pública en el gasto de funcionamiento fue de 14.53%. Cuando se incrementa el servicio de la deuda, la asignación para las obligaciones constitucionales del gobierno se reducen, si no crecen los ingresos corrientes, que induce a obtener menor ahorro en cuenta corriente, y desde luego menor aporte al gasto de inversión, que incrementa el déficit.

Se debe tener en cuenta que parte de las rigideces de gasto del presupuesto vienen dadas por las obligaciones constitucionales, que asignan una cantidad en porcentaje específico para varias entidades,* que asciende al 20% en total, que al final de cuentas, viene a limitar el margen para actuar de parte del gobierno al mismo tiempo que su espacio de decisión para echar andar sus proyectos o hacer política fiscal. Por lo tanto, una de las limitantes financieras de que los intereses y comisiones de la deuda consuman una proporción del gasto de funcionamiento que podría catalogarse como recurrente y creciente, es que además de las rigideces del presupuesto se complica la asignación de recursos para actividades prioritarias del gobierno.

* La Constitución Política de la República de Guatemala, asigna a la Universidad de San Carlos, al Organismo Judicial, al deporte federado, a las municipalidades, entre otras entidades, un porcentaje mínimo de los ingresos ordinarios del Estado en cada ejercicio fiscal, que no puede ser modificado a menos que se reforme la Carta Magna. En ese sentido, a medida que crecen los ingresos ordinarios, también crece la parte constitucional que le corresponde a esas instituciones, lo que reduce los recursos ordinarios para otro tipo de actividades incluida la inversión pública. Adicionalmente, existen más leyes que consignan aportes específicos a otras entidades o dirigen el gasto, como la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto No. 27-92, del Congreso de la República de Guatemala. A esto se llama rigidez del presupuesto público.

3.4 Ingresos, colocaciones, amortización y gasto corriente

La amortización de la deuda se presupuesta en la cuenta de capital -Deuda Neta-, y es la que ocupa la menor proporción en el monto total anual del servicio,** porque la mayor parte se asigna para intereses y comisiones, -mantenimiento de la deuda- como se indicó en el capítulo anterior. Esto es importante, porque de continuar con incremento de la deuda, se corre el riesgo de quedarse sin recursos financieros suficientes para el pago de empleados públicos –que se hace con los ingresos corrientes- y eso implica cierto nivel de desocupación, falta de servicios públicos para la población y se favorece la privatización de servicios públicos con consecuencias funestas para la población de escasos recursos.

Esto permite agregar que a diferencia de 2002, cuando la amortización ocupó la mayor parte de los pagos del servicio, actualmente la fracción mayoritaria es la que corresponde a intereses y comisiones; esto invita a interpretar que la estructura del pago de la deuda es dañina para las finanzas públicas, porque para pagos que permitan que la deuda disminuya -pagos de capital-, se destina una reducida fracción de recursos.

Durante los años 2005-2008, el gobierno amortizó el costo de la política monetaria al Banco de Guatemala, según manda la Ley Orgánica de esa entidad. Se emitieron Bonos del Tesoro por un monto global de Q3 mil 110.3 millones, que representó un promedio para esos años del 13.4% de la deuda. En este caso, el incremento de la deuda en 2005 fue de 28.6%, Para estos años, además de que el gobierno central debió cargar con los costos de las operaciones del banco central, que aunque coordina objetivos armónicos con la política fiscal, fue una cantidad de recursos importante que solo incrementó el nivel de la deuda pública del país.

** Para fines teóricos, intereses, comisiones y amortización se cuantifican en conjunto; pero para fines prácticos, los intereses y comisiones se integran al gasto de funcionamiento y la amortización se asigna en la deuda neta. En la deuda interna existen renegociaciones, en la deuda externa, no.

Durante el período de estudio, las colocaciones de deuda interna crecieron en mayor proporción que las amortizaciones al capital y lo mismo ocurrió con la deuda externa. Esto se puede interpretar de tal manera, que las necesidades financieras del gobierno solo pudieron satisfacerse con endeudamiento durante la etapa de análisis, porque se hicieron, en todo el tiempo, más préstamos que amortizaciones y con esto se confirma que el Gobierno de Guatemala, durante los últimos años, ha podido funcionar según los ingresos que se logren por recaudación, más una cantidad importante vía endeudamiento público.

La deuda que ha permitido al gobierno guatemalteco hacer frente a sus obligaciones, además de consumir recursos para mantener el servicio, también tiene otro tipo de efectos sobre el gasto. Sobre este particular, existe programación de pagos para el capital de la deuda bonificada, que según información del Ministerio de Finanzas Públicas, a finales de 2011 se tenían proyectadas amortizaciones por un monto total de Q36 mil 782.7 millones, que iniciaron en 2012 y culminarían en 2026. Además de un monto en moneda extranjera por Q4 mil 975.8 millones, que inician en 2012 y concluyen en 2026, que se observan en el cuadro 7:

Cuadro 7

Guatemala:
Gobierno Central
Programa de pago de la Deuda Pública Interna
Al año 2011
(Cifras en millones)

Año	Saldo en Q	Saldo en US\$
2012	2,282.1	30.5
2013	2.0	48.0
2014	2,075.8	107.4
2015	4,159.5	0.0
2016	5,534.4	0.0
2017	968.3	39.5
2018	2,742.2	17.1
2019	4,198.7	0.0
2020	4,278.3	171.5
2021	1,858.0	40.2
2023	1,864.7	64.9
2024	154.7	0.0
2025	3,054.6	0.0
2026	3,609.5	121.2
Total	36,782.7	640.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Para este caso, es importante mencionar que este monto afectaría al gasto de gobierno de los próximos 14 años, debido a que esos recursos tendrán que devolverse, por lo que no se dispondrá de una parte de los ingresos tributarios para hacer frente a los gastos del Estado. El futuro gasto de mantenimiento y amortización de la deuda pública también estaría afectado, tal como lo estuvo en la década de estudio, porque si continúa con la tendencia que presentó en el período analizado, cuando las amortizaciones representaron la menor proporción del servicio, se colige que ocurriría la misma situación en los próximos años, pues los intereses y comisiones -mantenimiento de la deuda- que ocupan actualmente poco más del 70% del total del servicio, continuarían constituyendo la mayor parte.

Lo anterior, permite considerar que parte importante del gasto total del gobierno, sobre todo el de funcionamiento, en las próximas tres décadas, será destinado a la atención del mantenimiento de la deuda pública. Considerando cada aspecto detallado anteriormente, se pasa a estudiar si se hace necesario establecer un límite a la contratación de deuda pública para el caso guatemalteco.

3.5 Límite de endeudamiento público para Guatemala

Luego de haber analizado el comportamiento de la deuda pública de Guatemala y parte de sus efectos actuales y futuros en el gasto del gobierno, y los posibles efectos en el crecimiento económico, es conveniente considerar que, así como se titula este trabajo, se hace pertinente sugerir un límite al endeudamiento público del país para evitar presión sobre los indicadores fiscales.

Según algunas opiniones,^{*} cuando una persona o familia adquiere una deuda para sufragar cierto tipo de gasto, más temprano que tarde deberá devolver los recursos que pidió prestados, pero además no debería endeudarse más allá de su capacidad de pago, la cual estaría restringida a cierta proporción de su ingreso. También se suele comparar al gobierno de un país con la estructura de una familia, por lo cual también debería tener un límite de endeudamiento. Al principio de este trabajo se supuso que para el gobierno debería existir un límite al endeudamiento para así tener sostenibilidad en la deuda pública, obteniendo con ello la eliminación de riesgos fiscales y macroeconómicos, tales como evitar acumulación de una proporción grande de deuda en el tiempo y que el mantenimiento del servicio no absorba recursos cuyo destino podría tener otra prioridad o, por el lado de las variables macroeconómicas, se conserven estables el tipo de cambio (evitando riesgo cambiario) y la tasa de interés, pero sobre todo que no se afecte la tasa de crecimiento del producto.

^{*} De expertos económicos en artículos de prensa, ex funcionarios del banco central y miembros de cámaras empresariales de Guatemala.

Una de las definiciones de sostenibilidad de la deuda pública más utilizadas es la que establece que un gobierno debe ser capaz de enfrentar sus obligaciones en la forma pactada con sus acreedores. De manera general, se toma el indicador deuda pública/PIB para considerar la sostenibilidad de la que se habla y en ocasiones esa variable puede ser sinónimo de preocupación debido a los niveles que alcanza. Pero es importante hacer saber que “la sostenibilidad de la deuda pública de un determinado país debe ser realizada -analizada- sobre la base de ‘caso por caso’ y que, en general, los niveles máximos de endeudamiento público que sean aplicables a un determinado grupo de países, puede no ser lo más sano desde el punto de vista normativo (prescripción política)”,²⁶ porque “puede darse el caso de países que poseen tasas de endeudamiento público relativamente moderadas y, sin embargo, la fragilidad de sus finanzas públicas indicaría que dicha carga financiera es insostenible”.²⁷

La fragilidad a la que se alude es la que se denotaría por el hecho de destinar cada vez más recursos para el pago del servicio de la deuda pública y la poca voluntad política de varios sectores de incrementar los ingresos tributarios -por medio de reformas fiscales y mejoras administrativas a la Superintendencia de Administración Tributaria-, lo que haría difícil el pago del servicio y a la vez sostener el gasto público de manera que el Estado cumpla con las obligaciones que le corresponden de acuerdo a lo convenido por la sociedad. En esta última situación se encuentra Guatemala, debido a la baja carga tributaria que presenta -no solo insuficiente para cubrir el total de los gastos-, sino también comparada con sus vecinos más cercanos. A esto se suma que, cuando en el pasado se han aprobado reformas tributarias con el objetivo de incrementar la recaudación, se han dado casos en los que rápidamente son neutralizadas porque se recurre, de parte de algunos ciudadanos, a interponer recursos legales en la Corte de Constitucionalidad -como se dijo en el capítulo anterior- que dejan en suspenso o

²⁶ Asociación de Investigación y Estudios y Sociales (Asies). Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI. Pablo Rodas Martini, editor y compilador. F&G Editores, Guatemala, 2006. Tomo IV. Pág. 278.

²⁷ Loc. Cit.

sin efecto las nuevas medidas, lo que impide el incremento de los ingresos tributarios y motiva la reincidencia en la contratación de la deuda pública.

En contraste, también puede ocurrir que existan “países considerados como que poseen altas tasas de endeudamiento (comparados con otros países) y que sean, a su vez, consideradas como sostenibles, dadas las condiciones de sus finanzas públicas en particular”,²⁸ que sería el caso de Estados Unidos, que a finales de 2012 alcanzó la relación deuda pública/PIB de 100% y Japón, con 240% de deuda respecto del PIB, pero carga tributaria de 29% y de 27%, respectivamente,²⁹ países que poseen carga tributaria superior comparada con otros, además de controles que limitan la evasión y elusión fiscal, que permiten cumplir con sus compromisos de pago sin afectar su calidad crediticia ni su nivel de gasto público.

Luego haber analizado los datos disponibles para Guatemala y considerando el panorama de la deuda observado, la evidencia apunta a que el país encaja en el grupo de economías cuya deuda pública es relativamente moderada -y hasta es la más baja de la región centroamericana respecto del PIB-, pero la debilidad de las finanzas públicas la perfila hacia problemas de sostenibilidad en el corto plazo. Esta aseveración se basa en que por un lado, el indicador deuda pública/PIB se mantuvo por debajo del 25% durante el período de estudio, así también parecen saludables otros indicadores como el de la deuda comparada con las exportaciones, razones estas que permiten que el endeudamiento contribuya de manera adecuada al crecimiento del producto; pero otros indicadores, tales como la deuda respecto de los ingresos totales y tributarios (203.4% y 220%, respectivamente en 2011), el servicio de la deuda versus ingresos tributarios (17.8%) y los intereses respecto de los ingresos tributarios (12.39%), muestran que la situación de las finanzas públicas guatemaltecas requiere de un fortalecimiento importante para atajar los problemas de deuda que puedan derivarse en el futuro, debido a que están cerca o por encima de niveles críticos o representan una fracción considerable de la variable que se trate.

²⁸ Loc. Cit.

²⁹ <http://www.auditran.com.br/cargatributariamudial.html>

Por esas razones, se estima que el Estado de Guatemala debe considerar como un límite indicativo de cautela para la deuda pública el 25% del PIB, porque es a partir de ese umbral cuando el nuevo endeudamiento comienza a reducir su impacto sobre el crecimiento. Tomar como indicativo el umbral del 25% permitiría contar con las medidas precautorias necesarias para que no se llegue al 40% de esa variable, dato a partir del cual sí podrían tenerse problemas difíciles de manejar, como servicio de la deuda creciente que se tiene que cubrir con ingresos corrientes, limitado acceso a nuevos créditos, tasas de interés altas y peso relativo importante sobre el presupuesto, que reduciría el presupuesto disponible para las entidades gubernamentales.

Por otro lado, el Estado de Guatemala debe, sin lugar a dudas, incrementar la carga tributaria por lo menos a 16%, reduciendo exenciones de tributos e incrementar las tasas de impuestos vigentes (15% para el Impuesto al Valor Agregado, 30% para el Impuesto Sobre la Renta y 30% regalías mineras), para que de esa manera, los indicadores que involucran el monto total de la deuda y la compara con los ingresos tributarios y totales; el servicio de la deuda y las tasas de interés sobre préstamos, tiendan a reducirse y con ello minimizar los riesgos que hasta el final del período de estudio acompañaron a los datos disponibles. El incremento de la carga tributaria debe darse en el marco de la ampliación de la base tributaria, el incremento de la recaudación de impuestos a las personas sin perjuicio de otros ingresos como los impuestos indirectos y la reducción de la evasión fiscal.

3.5.1 ¿Quién debería establecer límite al endeudamiento?

Para analizar la deuda pública de Guatemala desde la perspectiva económica, se tienen los distintos indicadores que se han utilizado a lo largo de este trabajo, pero cuando se trata de estudiar quién es el responsable de delimitar un margen para que la deuda no se incremente a partir de cierto nivel, se debe recurrir a la normativa legal existente y vigente cuando se realizó este trabajo. Para ese caso,

la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde 1986, en el artículo 171, inciso i), delega en el Congreso de la República la facultad que consiste en “contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa”, pero es importante tomar en cuenta que también afirma que: “En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria”.

Asimismo, el artículo constitucional 132, explica que “las actividades monetarias, cambiarias y financieras, estarán organizadas bajo el sistema de banca central, el cual ejerce vigilancia sobre todo lo relativo a la circulación del dinero y a la deuda pública”.

Adicionalmente, el artículo 57 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Decreto 16-2012, expresa que “siempre que el Organismo Ejecutivo o cualquier ente público tengan el propósito de realizar operaciones crediticias en el extranjero, o cuando gestionen la contratación de empréstitos en el interior del país, deberán solicitar opinión a la Junta Monetaria”, a quien corresponderá dictaminar sobre el tema sin menoscabar el objetivo fundamental del Banco Central.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, en el artículo 67, establece lineamientos sobre opiniones técnicas respecto de la deuda, donde “en los casos de operaciones de crédito público, antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera que sea el ente del sector público emisor o contratante, deberá emitir opinión la Junta Monetaria y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, en sus respectivas áreas de competencia”.

Es sobre esta base que se establece, en el marco de esta investigación, que es el Congreso de la República quien debe emitir una normativa relacionada con los límites que debería tener el nivel de deuda pública respecto de otras variables,

sobre cómo regular la deuda pública en el mediano y largo plazos. Para lograr establecer un límite al endeudamiento público, el Congreso debería contar con la opinión tanto del Ministerio de Finanzas Públicas como de la Junta Monetaria, cuyos dictámenes deberían estar basados en estudios técnicos de sus respectivas Direcciones y Departamentos. Se sugiere, según lo establecido en esta investigación, que se estime en 25% del PIB el monto de deuda que se califique como sostenible, dejando un espacio de 10 puntos porcentuales, hasta el 35% de ese indicador, a partir del cual no se debería contraer más deuda pública y que, como lo marcan los principios del Pacto Fiscal, firmado en el año 2000, se debe tener como un imperativo que “la deuda no es sustituta de los ingresos corrientes del Estado”, por lo cual solo debe servir para “financiar desequilibrios transitorios entre el total de ingresos y gastos y constituir un instrumento de desarrollo debidamente supervisado, controlado y regulado por el Estado”, por lo cual, “la deuda debe ser complementaria y no sustitutiva del esfuerzo interno”.

Es importante mencionar, que las autoridades deberían aprovechar las oportunidades que se presenten en el futuro para reducir la deuda pública de Guatemala, sin necesidad de que su nivel llegue a límites críticos.

3.5.2 Efectos de los límites críticos

Considerando que en diez años (2002 a 2011) la deuda pública creció en 177% y que aumentó en 4.8 puntos del PIB, se puede establecer, según la información disponible, que en 2012 el endeudamiento alcanzó 24.9% del PIB y que en 2013 podría situarse en 25.8%, superando con ello el umbral que permite que el endeudamiento público contribuya adecuadamente al crecimiento de la economía nacional (25%). Ese escenario permite prever que es a partir de 2013 cuando la contratación de nueva deuda comenzaría a marcar un menor impacto en el ritmo del incremento de la producción si no se revierten los efectos comenzando con la disminución del ritmo de crecimiento del endeudamiento. A ese ritmo, el 40% del

límite crítico es un peligro, que deben prever las autoridades del Banco de Guatemala y el Congreso de la República.

Asimismo, de continuar la tendencia de endeudamiento observada en 2002-2011, es en aproximadamente 30 años que Guatemala podría alcanzar el valor crítico del 40% sobre el Producto Interno Bruto. Los efectos de este crecimiento de la deuda, provocarían que las calificadoras de riesgo, que por ahora mantienen la nota para Guatemala en grado especulativo –que quiere decir que existe probabilidad de caer en impagos-, podrían alertar a los inversores privados sobre el eventual riesgo que podría presentarse sobre el incumplimiento en el pago de las obligaciones de parte de Guatemala.

Entre las variables fiscales, el servicio de la deuda podría crecer por encima del 14.5% de los gastos de funcionamiento en que normalmente se ha mantenido, lo que enlazaría con la reducción en otras asignaciones prioritarias para el gobierno y menores recursos disponibles para gasto de inversión. Habría un efecto directo en el gasto destinado a servicios públicos, una inminente reducción que facilitaría la privatización de ese tipo de servicios.

También se verían afectados los indicadores macroeconómicos, derivado del incremento del endeudamiento y cercanía al valor crítico de 40% del PIB, con la eventual especulación de parte de inversionistas que podrían presionar el tipo de cambio por las intenciones potenciales de sacar sus recursos del país, que podrían generar depreciación desmedida y debido a que Guatemala utiliza el sistema de tipo de cambio flexible con flotación administrada, las reservas monetarias internacionales podrían reducirse, por las medidas que adoptaría el Banco Central para mitigar la caída inusual del tipo de cambio, poniendo a disposición del mercado cambiario la cantidad de divisas necesarias para contener los cambios bruscos, según lo establezca la regla cambiaria que para el efecto emita la autoridad monetaria.

La inflación, que según Dornbusch puede verse influenciada por el gasto de gobierno (incrementada por el endeudamiento previo), aumentaría así, si a nivel interno la oferta de mercado de bienes y servicios no se amplía a medida que aumenta la demanda, ya que proporcionaría mayores salarios para determinados sectores de la población o la entrada al mercado laboral de más trabajadores, que presionarían los precios de los bienes y servicios que demanden. En ese caso, el Banco Central haría uso de sus instrumentos para frenar el incremento de precios, principalmente el aumento de la tasa de interés para tratar de cumplir con su objetivo fundamental.

Otra de las variables afectadas sería la balanza comercial, pues a medida que una economía pequeña y abierta como Guatemala, que muestra un importante componente de importaciones, incrementa su demanda de bienes del exterior, las importaciones crecerían inusualmente más que las exportaciones, lo que daría como resultado un déficit comercial más grande de lo que se ha tenido en años recientes. En síntesis, las variables fiscales y macroeconómicas se verían afectadas si el gobierno se endeudara hasta alcanzar el valor crítico del 40% del PIB.

En consecuencia, los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, puede preverse -como sucede cuando cualquier país presenta crisis de deuda o problemas fiscales-, que proporcionen asistencia técnica y financiera, pero ésta será acompañada de programas de ajuste orientados a equilibrar las finanzas públicas por medio de recortes de gastos e incremento en cierto tipo de impuestos.

CONCLUSIONES

1. Para Guatemala, la baja recaudación tributaria, causada por evasión y exoneración de impuestos otorgada por el gobierno, derivado de tratados de libre comercio y leyes de fomento, mantienen déficit fiscal crónico y repercuten en el endeudamiento acelerado del gobierno central, hecho especialmente evidente durante los años 2002-2011, que obligan a imponer un límite a la contratación de deuda pública del país para evitar un colapso de crédito casi inmediato. La carga tributaria de Guatemala debería estar orientada a 16% del PIB, manteniendo el nivel de gasto, incluyendo las transferencias constitucionales, para que el déficit anual sea aproximadamente el uno por ciento del PIB y así no incrementar el nivel de deuda pública actual.
2. El impacto que generó el incremento acelerado de la deuda pública de Guatemala en el gasto del gobierno, en la década de estudio, se evidenció en el aumento del gasto por el pago del servicio de la deuda, que en el período analizado sufrió un incremento sustancial. El gasto corriente tendió más a cubrir el servicio de la deuda que a cubrir gasto por servicios públicos que manda la Constitución, y esto se refleja en los movimientos sociales que exigen mayores recursos para educación, salud y justicia.
3. La verificación del calendario de vencimientos de la deuda pública, permite determinar que la programación del pago de la deuda interna de Guatemala, al finalizar el estudio, abarca 14 años a partir de 2012; tiempo durante el cual, el gasto corriente estará orientado, cada vez más y en mayor proporción, al pago del servicio de la deuda.
4. Durante el período de estudio, se comparó el crecimiento de los ingresos totales respecto de los recursos provenientes de endeudamiento externo y los vencimientos de esa misma deuda, y se comprobó que la contratación

de deuda externa creció en mayor proporción que los ingresos totales y los vencimientos respectivos, lo que demuestra que en el periodo analizado, se contrató mas deuda de la que se pagó, situación que repercutió en el crecimiento del endeudamiento.

5. Las colocaciones de deuda pública interna crecieron en mayor proporción que las amortizaciones para ese mismo tipo de deuda y, aunque el promedio de crecimiento del servicio fue menor al del crecimiento de los ingresos fiscales, se contrató más deuda de la que se amortizó, situación que, de permanecer sin cambios, llevará a un crecimiento perenne del endeudamiento, hasta provocar problemas para el pago de la deuda.
6. Los instrumentos que el gobierno utiliza para obtener liquidez durante los períodos de bajos ingresos fiscales son las Letras de Tesorería, que se liquidan en el mismo ejercicio fiscal en el cual se contrataron. Los ingresos fiscales no son mensuales pero los gastos, si; en ese vacío de liquidez el gobierno recurre a la colocación de Letras de Tesorería, que vienen a proporcionarle recursos para operación, pero que deben ser pagadas en el mismo año en que se emiten.
7. Se determinó, que los límites vigentes para los indicadores de deuda pública recomendados por organismos financieros internacionales y que se consideran determinantes para este trabajo, son: Deuda pública/PIB, 25%; Deuda pública/Ingresos totales, 250%; Deuda pública/exportaciones, 170%; Servicio de la deuda/Ingresos totales y corrientes, 35%; Intereses/Ingresos totales, 10%; y que estos no afectan, todavía, de forma negativa, a la actividad económica. No obstante, las autoridades financieras del país deberían estudiar el impacto que estos indicadores podrían tener en la actividad económica de Guatemala en el mediano y largo plazos.

RECOMENDACIÓN

Cómo hacer sostenible la deuda pública de Guatemala

Para hacer sostenible la deuda pública de Guatemala, se debe comenzar con el fortalecimiento de las finanzas del Estado vía ingresos y vía gasto, principalmente haciendo vigorosos los ingresos derivados de los impuestos que pagan los ciudadanos del país (vía ingresos) y con ello reducir o eliminar la tendencia de financiar una parte importante del presupuesto con fuentes de ingresos que cubren el déficit con la emisión de deuda, que en la actualidad es aproximadamente el 20% del presupuesto que el Congreso aprueba cada año. También, el Estado debe hacer una revisión constante de los gastos que realiza, para depurar todas aquellas erogaciones que consienten la duplicidad de funciones, la contratación de personal innecesario, además de salarios que no están acordes a la realidad nacional, pero además, debe transparentar las compras y contrataciones del Estado (vía gasto).

De acuerdo con las conclusiones anteriores, el problema del endeudamiento sigue vigente y las perspectivas apuntan a que no será un problema temporal. Para superarlo, en este trabajo se propone: 1) en el corto plazo, elevar las penas de prisión para el delito de evasión de impuestos y defraudación fiscal, buscando además el pago de los impuestos eludidos, las multas y cargos por mora, para que el Estado ejerza su poder de hacer cumplir la ley y con ello procurarse parte de los ingresos que necesita para la consecución de sus funciones; 2) para el mediano plazo, el gobierno debe incrementar la carga tributaria a 16% del PIB, y suponiendo que el gasto corriente sea 10% de esa variable (PIB), de los cuales se destina un punto porcentual para el mantenimiento de la deuda pública, el resto sería para pago de servicios, pero si además se busca ahorro en cuenta corriente de 6% y la inversión es de 7, el déficit sería de 1%, que podría reducirse con ingresos de capital y donaciones. Eso daría como resultado un déficit fiscal menor al 1% del PIB, que estaría por debajo del déficit que provoca presión a la deuda,

del 2%; y 3) el Congreso de la República, según las funciones que le asigna la Constitución, debe revisar las exoneraciones de impuestos que ha otorgado con anterioridad y eliminar las que considere pertinentes. Entre otros, debe examinar los tratados de libre comercio, para que por cada impuesto eliminado en aras del comercio libre, se busque una compensación interna, para los productos liberalizados, con el objetivo primordial de que el Estado no se quede sin ingresos fiscales que afectan su desempeño para el cumplimiento de sus funciones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alfaro Migoya, Edgar Ranfery. Moneda, Banca y Sistemas Financieros. Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 1999.
2. Asociación de Investigación y Estudios y Sociales. Evaluación Anual de la Actividad Económica. Años 2001- 2011. Disponibles en www.asies.org.gt.
3. Asociación de Investigación y Estudios y Sociales. Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI. Pablo Rodas Martini, editor y compilador. F&G Editores, Guatemala, 2006. Tomo IV.
4. Asociación Guatemalteca de Investigadores del Presupuesto. El Pacto Fiscal y su Incidencia en el Sector Público. Guatemala, 1999.
5. Amézquita Zárate, Pascual. ¿Para quién es malo el déficit fiscal? Universidad Sergio Arboleda, Escuela de Negocios y Ciencias Empresariales. Diálogos de Saberes. Revista número 24. Enero-junio de 2006.
6. Balsells Conde, Edgar Alfredo. Endeudamiento Público Interno. Universidad de San Carlos de Guatemala. Sistema Universitario de Investigación, Dirección General de Investigación, 2000.
7. Banco de Guatemala. Estudios de la Economía Nacional. Años 2003- 2010.
8. Banco de Guatemala. Evaluación de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia a noviembre de 2011. Disponible en: www.banguat.gob.gt.

9. Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos. Reforma Tributaria Integral para un Futuro con Paz y Desarrollo. Guatemala, 2007.
10. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Estudios y Perspectivas. No. 64. México, 2006.
11. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. 2009.
12. Constitución Política de la República de Guatemala, reformada en 1993.
13. Diario La Hora, Época IV, número 30,811, del 10 de enero de 2012.
14. Dillard, Dudley. La Teoría Económica de John Maynard Keynes. Aguilar ediciones, España, novena edición, 1981.
15. Dornbusch, Rudiger; Stanley Fischer; Richard Startz. Macroeconomía. 11a edición, México, 2009.
16. Guerra-Borges, Alfredo. Guatemala: 60 años de Historia Económica (1944-2004). Universidad de San Carlos de Guatemala y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala, ediciones Armar, 2006.
17. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Lente fiscal centroamericano. Publicación semestral. Número 4. Año 2, 2012.
18. International Monetary Fund. External Debt and Growth, Working Paper 02/69. Washington, 2002. Y, La deuda externa y el crecimiento. Artículo basado en el Working Paper 02/69, del Fondo Monetario Internacional.

Washington, 2002. Disponible en:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/pattillo.htm>

19. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Gasto y Deuda Pública en América Latina: Indicadores del Sector Público. Santiago de Chile, enero 2012
20. Ley Orgánica del Presupuesto, decreto No. 101-97, del Congreso de la República de Guatemala.
21. Ley Orgánica del Banco de Guatemala, decreto No. 16-2002, del Congreso de la República de Guatemala.
22. Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. 5ta. Edición. España, McGraw Hill, 1992.
23. Olivier Blanchard y Daniel Pérez Enrí. Macroeconomía: Teoría y política económica con aplicaciones a América Latina. Prentice Hall. Buenos Aires, 2000.
24. Periódico elperiodico. Edición digital, sección de opinión, fecha 28 de agosto de 2012.
25. Periódico Siglo Veintiuno. 26 de abril de 2010.
26. Peterson, Willis L. Principios de Economía Macro. Compañía Editorial Continental, S. A. de C. V. México, 1988.
27. Padilla Aragón, Enrique. Ciclos Económicos y Políticas de Estabilización. México, Siglo Veintiuno Editores, 1967.

28. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica). Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible: Resumen. San José Costa Rica, 2011.
29. Rodríguez, Flavia. Viabilidad de la deuda pública de corto plazo. Documentos de Trabajo del Banco de Guatemala, número 41, 1997.
30. Zacaía, Héctor. La intervención del Estado con el fin de estabilización económica. La óptica de la teoría keynesiana. Instituto Nacional de Capacitación Política. Ministerio del Interior. Presidencia de la Nación. Disponible en: www.mininterior.gov.ar
31. Para carga tributaria de Estados Unidos y Japón, ver: <http://www.auditran.com.br/cargatributariamundial.html>
32. Para ranking de deuda pública mundial, ver: <http://sp.rian.ru/infografia/20120531/153899870.html>

ANEXO

Guatemala:
Producto Interno Bruto
Periodo 2002-2011

(Millones de quetzales y tasas de crecimiento)

Año	A precios de 2001		A precios de cada año	
	Valores	Var. %	Valores	Var. %
2002	152,660.9	3.9	162,506.8	10.6
2003	156,524.5	2.5	174,044.1	7.1
2004	161,458.2	3.2	190,440.1	9.4
2005	166,722.0	3.3	207,728.9	9.1
2006	175,691.2	5.4	229,836.1	10.6
2007	186,766.9	6.3	261,760.1	13.9
2008	192,894.9	3.3	295,871.5	13.0
2009	193,909.6	0.5	307,966.6	4.1
2010	199,473.8	2.9	333,093.4	8.2
2011 p/	207,930.8	4.2	371,278.0	11.5

p/ Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banguat

