

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN 2020 Y PERSPECTIVAS PARA 2021

Erick Coyoy, director del Idies

Una de las principales características de las finanzas públicas de Guatemala es el bajo nivel de los ingresos fiscales, los cuales se ubican en el último escalón en la región latinoamericana (ver figura 1). Estos ingresos provienen principalmente de la recaudación de impuestos, dado que, a diferencia de otros países, no se cuenta con empresas públicas u otras fuentes importantes de ingresos, como pueden ser las regalías por la explotación de recursos naturales. Los dos principales gravámenes vigentes son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), los cuales en conjunto aportan más del 75 % de los ingresos totales.

Figura 1. América Latina: Ingresos fiscales como porcentaje del PIB 2020

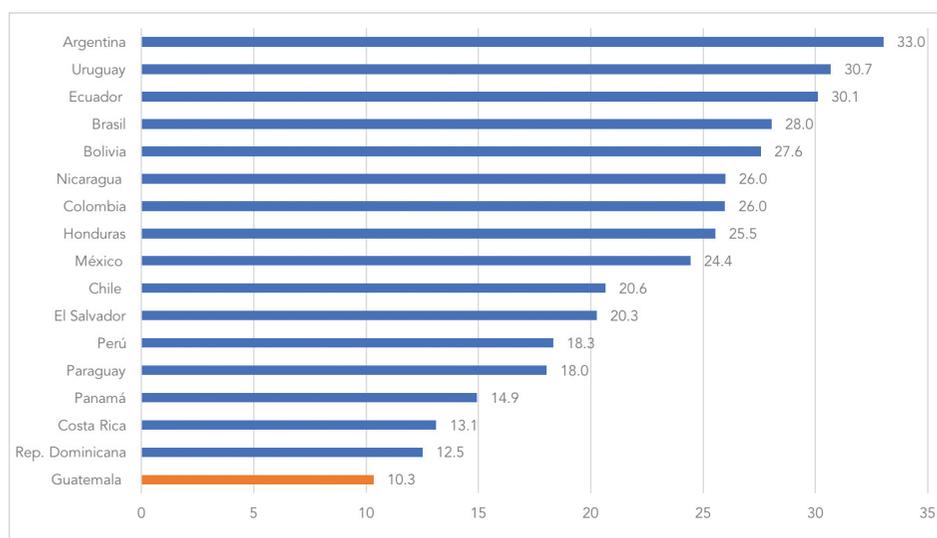


Figura 1. Guatemala ocupa el último lugar a nivel latinoamericano al comparar los ingresos fiscales como porcentaje del PIB. Fuente: elaboración propia con información del Fondo Monetario Internacional (FMI), 2020.

Debido a este bajo nivel de los ingresos, los distintos gobiernos acuden regularmente al endeudamiento público como un medio adicional para financiar los gastos, lo cual se refleja en que en casi todos los años se registra un déficit fiscal, que representa el exceso de gastos sobre ingresos (ver figura 2). El año 2020 fue excepcional, porque debido a la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia de covid-19, todos los países acudieron a programas extraordinarios en materia de salud y de protección social para enfrentar la situación, lo cual dio lugar a un aumento sustancial en el déficit fiscal. Esto provocó que el déficit fiscal aumentara del 2.1 % del PIB promedio anual en la década 2010-2019 al 4.9 % del PIB en 2020.

Figura 2. Guatemala: Ingresos tributarios, gastos del Gobierno central y déficit fiscal como porcentaje del PIB 2010-2021

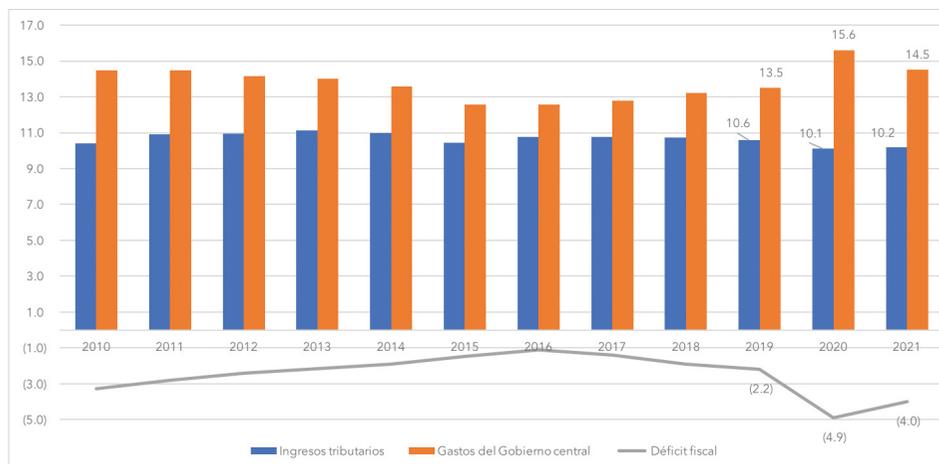


Figura 2. En el 2020 ocurrió un incremento en el gasto del Gobierno y una reducción de los ingresos tributarios que dio como resultado un incremento del déficit fiscal. Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas (Minfin). Nota: 2010-2020: datos registrados. 2021: proyecciones con base en el presupuesto vigente.

Debido a que el Congreso de la República dejó sin lugar la aprobación del presupuesto del Estado para 2021, sigue vigente el de 2020. No obstante, el Ejecutivo anunció un recorte en el mismo, desde los Q107 521 millones que alcanzó el año anterior debido a las ampliaciones presupuestarias aprobadas para los programas de emergencia, a Q94 000 millones, según declaraciones de prensa del presidente de la República.¹ De esta manera se espera una reducción en los gastos totales y en el déficit fiscal, pudiendo ubicarse este último en cerca del 4 % del PIB, porcentaje inferior al 4.9 % observado en 2020. Esto como resultado del monto del presupuesto total anunciado (Q94 000 millones) y la recaudación tributaria programada en el presupuesto vigente (Q64 000 millones). Por el lado de los ingresos no se espera una mejora significativa en 2021, por lo que la carga tributaria (que mide la relación entre los ingresos y el PIB) permanecerá casi igual.

De acuerdo con declaraciones de prensa del ministro de Finanzas Públicas, lo que se hará es una readecuación del presupuesto con la cual se trabajará

¹ Gramajo, J. (2 de enero de 2021). [presidente] *Giammattei*: «El Presupuesto de este año será de Q94 mil millones». Soy 502. <https://www.soy502.com/articulo/giammattei-nuevo-presupuesto-este-ano-sera-q94-mil-millones-100931>

bajo el techo de los Q94 000 millones,² y que no solicitarán nuevo endeudamiento adicional al que ya está aprobado en el presupuesto vigente, que alcanza los Q22 000 millones. Esto posiblemente implicará dejar sin fondos a los programas extraordinarios creados para atender la emergencia en 2020, de los cuales los más importantes fueron el denominado bono familia (que tuvo un presupuesto asignado de Q6 000 millones), el de protección del empleo (presupuesto por Q2 000 millones) y el de crédito de capital de trabajo para pequeñas y medianas empresas (Q2 730 millones asignados).

Derivado de este constante uso del endeudamiento como medio para financiar los gastos del presupuesto anual del Estado, el saldo deudor se ha incrementado continuamente en los años recientes, a tal punto que en 2018 empieza a darse un leve aumento en los indicadores que comparan la deuda con el PIB y con los ingresos tributarios. El mayor déficit fiscal en 2020 produjo un incremento mayor en ambos indicadores, y si bien es cierto para 2021 se espera un menor exceso de gastos sobre ingresos, la tendencia creciente se mantendría (ver figura 3).

² Ríos, R. (28 de enero de 2021). *Gobierno asegura que Presupuesto será de Q94.3 millardos*. elPeriódico. <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2021/01/28/gobierno-asegura-que-presupuesto-sera-de-q94-3-millardos/>

La relación deuda/PIB pasó del 24.3 % en 2010 al 26.6 % en 2019 y al 31.8 % en 2020. El aumento porcentual en el último año fue el doble del que se dio en la década entre 2010 y 2019. A pesar de este aumento se mantiene como la más baja de América Latina (ver figura 4). Para 2021 aumentaría al 34.3 % como resultado del déficit fiscal cercano al 4 % del PIB.

El otro indicador usado para medir la magnitud de la deuda es el de su relación con los ingresos fiscales. En este caso la situación no es tan favorable para Guatemala dado que, como se indicó antes, tiene los ingresos fiscales más bajos de la región (ver figura 1). En este caso el aumento porcentual en 2020 fue mayor (25 %) debido a que además del incremento en las obligaciones, se registró una reducción en la carga tributaria como consecuencia de la crisis económica generada por la pandemia.

Para 2021 la tendencia creciente en el saldo deudor se mantiene ante el déficit fiscal previsto, por lo que el indicador deuda/ingresos alcanzaría el 337 %, significativamente superior al 234 % de 2010. Estos valores indican el porcentaje de ingresos anuales necesarios para pagar la deuda, y aunque es improbable que el total de la deuda se deba pagar de una vez, refleja con mayor claridad el peso de las obligaciones en la capacidad de pago del Gobierno.

Figura 3. Guatemala: Saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB y de los ingresos tributarios 2010-2021

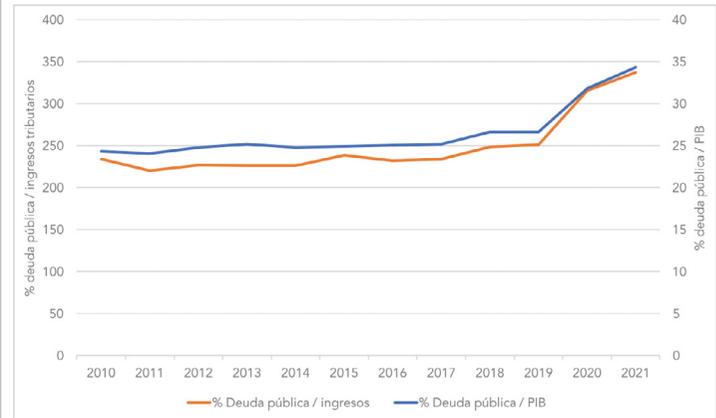


Figura 3. La trayectoria histórica de Guatemala con relación a la deuda pública como porcentaje del PIB y a la deuda pública como porcentaje de los ingresos tributarios sufrió un cambio incremental en el 2020. Fuente: elaboración propia con información del Minfin. Nota: 2010-2020: datos registrados. 2021: proyecciones con base en el presupuesto vigente.

«La relación deuda/PIB pasó del 24.3 % en 2010 al 26.6 % en 2019 y al 31.8 % en 2020. El aumento porcentual en el último año fue el doble del que se dio en la década entre 2010 y 2019. A pesar de este aumento se mantiene como la más baja de América Latina.»

Figura 4. América Latina: Deuda pública como porcentaje del PIB y de los ingresos fiscales 2020

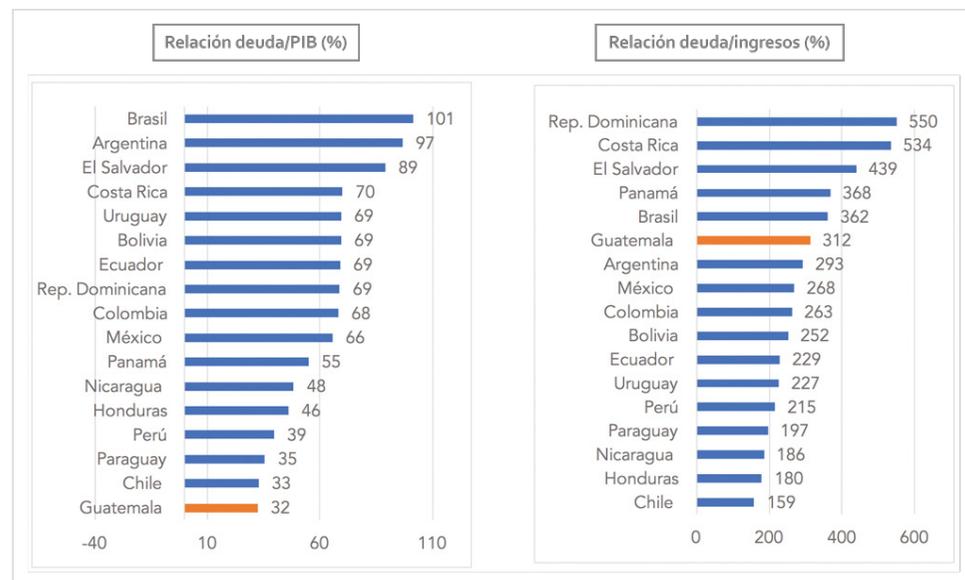


Figura 4. A pesar del incremento de la deuda pública en el 2020, Guatemala ocupa la última posición a nivel latinoamericano como porcentaje del PIB. Sin embargo, al comparar la deuda sobre los ingresos tributarios Guatemala ocupa la sexta posición. Fuente: elaboración propia con información del FMI, 2020.

Como se puede ver, al compararla con el PIB, Guatemala tiene la deuda pública más baja de América Latina, seguido por Chile y Paraguay. Pero al hacer la comparación con los ingresos fiscales, que miden la capacidad de pago del Gobierno, la situación cambia, porque Chile y Paraguay aparecen entre los más bajos, pero Guatemala ocupa la sexta posición más alta. Si bien es cierto no es una situación tan complicada como la de Costa Rica y República Dominicana, si es importante mantener la cautela en la adquisición de nuevo endeudamiento, en tanto los ingresos no alcancen un comportamiento más favorable.

Esta situación de las finanzas públicas en la que los bajos ingresos son la principal limitante al tamaño del gasto público tiene complicaciones adicionales, como el bajo nivel del gasto social y la tendencia decreciente de la inversión pública, que es la principal afectada cuando se registran recortes o readequaciones presupuestarias, dada las rigideces de otro tipo de gastos.

Figura 5. Guatemala: Impuestos directos e indirectos y gastos de funcionamiento y de capital como porcentaje del PIB 2010-2020

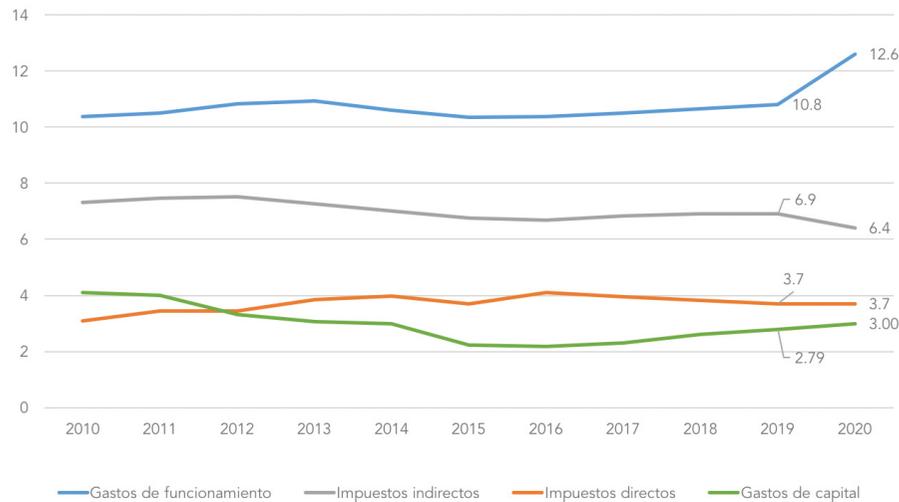


Figura 5. En el 2020, el gasto de funcionamiento reflejó un considerable incremento en cercano al 2 % del PIB, no obstante, el gasto de capital se elevó únicamente en 0.3 %. La trayectoria decreciente de los impuestos indirectos se acentuó en el 2020, mientras que los impuestos indirectos se mantuvieron en el mismo nivel. Fuente: elaboración propia con información del Minfin

En lo que respecta a los ingresos tributarios, se puede ver la tendencia decreciente de los indirectos, conformados principalmente por el IVA y otros específicos, como los que gravan la distribución de combustibles y de bebidas. Las acciones de la administración tributaria para mejorar la recaudación deben orientarse especialmente a recuperar el poder recaudatorio de estos impuestos.

Para 2021 se espera que esta tendencia en la composición y comportamiento de los ingresos y los gastos se mantenga, especialmente por el anuncio presidencial de ajustar el monto del presupuesto, lo que nuevamente afectará la disponibilidad de recursos para la inversión, dado que la mayoría del gasto de funcionamiento está asociado a compromisos legales o ineludibles que deben cumplirse. En materia de ingresos, se espera una leve recuperación de la recaudación que permita alcanzar la meta programada en el presupuesto vigente. Por lo que es de esperar que se revierta la tendencia decreciente de los impuestos indirectos en el total recaudado.

En lo relativo a la deuda pública, el ajuste anunciado por el Gobierno al gasto total que esperan ejecutar en 2021 (los Q94 000 millones), reduce un tanto la presión de las obligaciones de pago sobre los ingresos fiscales, pero aún es insuficiente para volver a los niveles previos a la crisis generada por la pandemia. Es necesario que en los próximos años se adopte una tendencia a reducir el déficit fiscal y a estabilizar los indicadores de la deuda. Para ello es fundamental que puedan adoptarse medidas para incrementar los ingresos fiscales, que permitan no solo asegurar la capacidad de pago, sino aumentar las inversiones sociales y en infraestructura para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. También es indispensable la mejora en la eficiencia y transparencia del gasto público. Los indicadores sociales no mejorarán solo con más recursos fiscales, sino debe mejorar la productividad de los gastos que se ejecuten.

Referencias

- Fondo Monetario Internacional. (octubre 2020). *Regional Economic Outlook for Western Hemisphere*. <https://www.imf.org/en/Publications/REO/WH/Issues/2020/10/13/regional-economic-outlook-western-hemisphere>
- Gramajo, J. (2 de enero de 2021). *Giammattei: «El Presupuesto de este año será de Q94 mil millones»*. Soy 502. <https://www.soy502.com/articulo/giammattei-nuevo-presupuesto-este-ano-sera-q94-mil-millones-100931>
- Ministerio de Finanzas Públicas. (febrero de 2021). *Estadísticas financieras*. <https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/estadisticas-financieras>
- Ríos, R. (28 de enero de 2021). *Gobierno asegura que Presupuesto será de Q94.3 millardos*. elPeriódico. <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2021/01/28/gobierno-asegura-que-presupuesto-sera-de-q94-3-millardos/>

«Es necesario que en los próximos años se adopte una tendencia a reducir el déficit fiscal y a estabilizar los indicadores de la deuda.»



LANDÍVAR ECONOMICS
Boletín Económico 1, enero-marzo de 2021

Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (FCEE)
Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural (Idies)
Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens

Coordinación
Astrid Belteton Mohr, investigadora del Idies

Comité Editorial
María Antonieta de Bonilla, decana de la FCEE
Erick Coyoy, director del Idies
Oscar Herrera, director del Departamento de Economía Empresarial de la FCEE
Juan Fernando Díaz Lara, docente de la FCEE
José Gerardo Castillo Bermúdez, docente de la FCEE

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, siempre que se cite la fuente.

D. R. ©
Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens
Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16, Edificio G, oficina 103
Apartado postal 39-C, ciudad de Guatemala, Guatemala 01016
PBX: (502) 2426 2626, extensiones 3158 y 3124
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt
Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Revisión, edición, diseño y diagramación por la Editorial Cara Parens.

Las opiniones expresadas e imágenes incluidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente compartidas por la Universidad Rafael Landívar.