

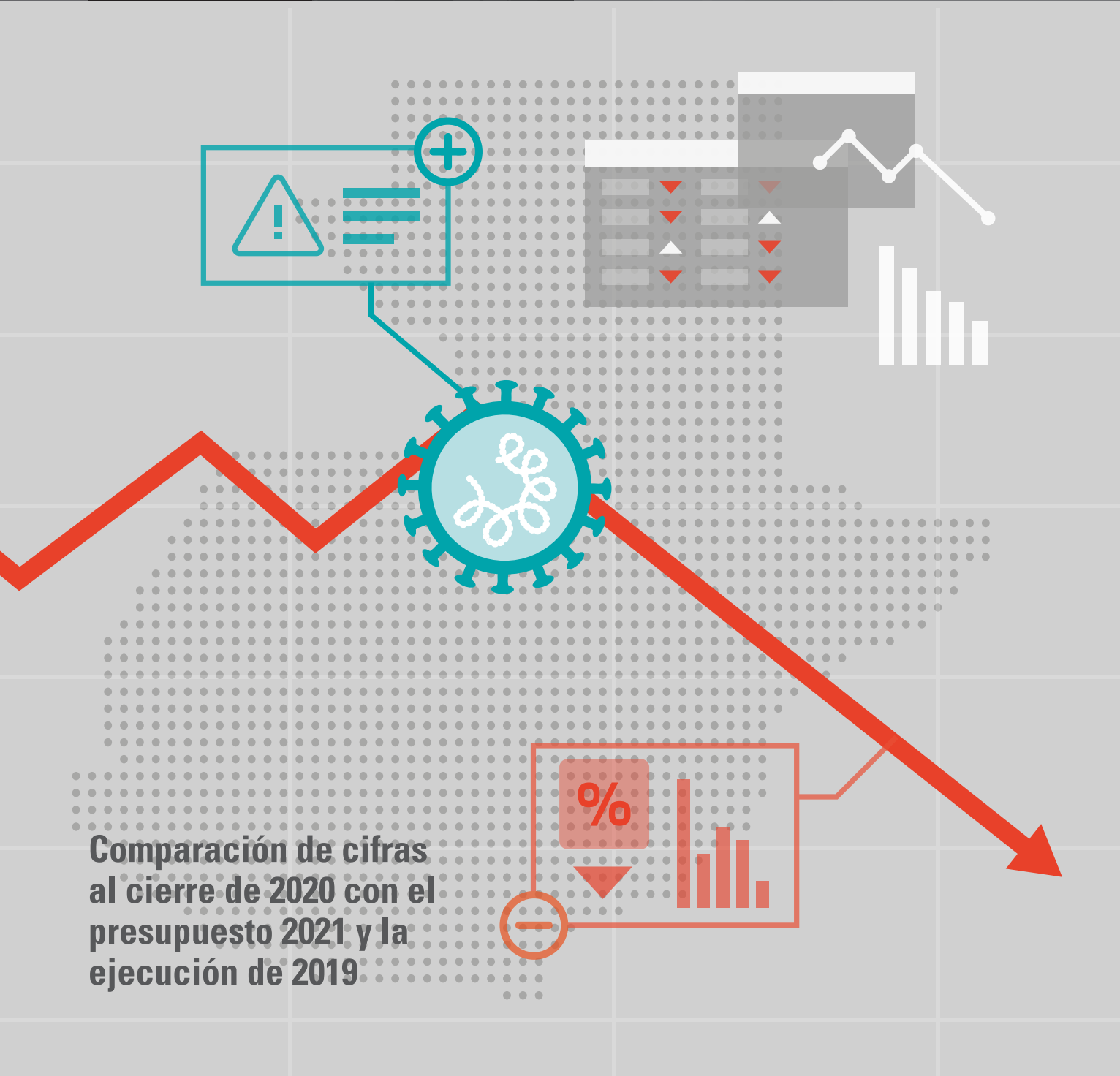
PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA GUATEMALA

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Marzo 2021

icefi.org

No. 14 Año 8



**Comparación de cifras
al cierre de 2020 con el
presupuesto 2021 y la
ejecución de 2019.**

CRÉDITOS



PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA GUATEMALA

Comparación de cifras al cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y la ejecución de 2019

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig
Director ejecutivo, Icefi

Redacción general

Sucely Marleny Donis Bran –
Economista investigadora, Icefi

Abelardo Medina Bermejo –
Economista Sénior, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco –
Coordinadora de desarrollo
institucional, Icefi

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel –
Asistente de Comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo –
Asistente de comunicación, Icefi

Diagramación

Diana De León Dardón

Guatemala, Centroamérica, marzo 2021

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales- 7a. avenida 5-45 zona 4
Edificio XPO1, oficinas 505 y 506, Guatemala, Centroamérica
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org

Con el apoyo
financiero de:



En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion@icefi.org o info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	5
II. INGRESOS PÚBLICOS	9
2.1 Estructura tributaria	10
2.2 Eficiencia y productividad tributaria	11
III. GASTO PÚBLICO	13
3.1 Destino del gasto público	15
IV. SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL	17
V. DEUDA PÚBLICA	19
6.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda	20
6.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana	21
VI. TRANSPARENCIA FISCAL	23
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25

I.

INTRODUCCIÓN

Desde inicios de 2020 se esperaba que Guatemala fuera uno de los países con mejor desempeño económico de la región. Según cifras del Banco de Guatemala (Banguat), la economía nacional había cerrado 2019 con un crecimiento del 3.8%, el más alto de los últimos cuatro años y ligeramente por encima del valor potencial de crecimiento estimado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que era del 3.5%. Este ventajoso desempeño se sustentó principalmente en el dinamismo del flujo de remesas familiares que creció un 13.1% en 2019, hasta alcanzar un monto que significó el 13.7% del Producto Interno Bruto (PIB), muy cerca del 14.6% del PIB reportado para las exportaciones del país.

Para 2020, las autoridades estimaban un crecimiento de hasta el 4.1% en un escenario alto, que colocaba a Guatemala como uno de los países de Centroamérica mejor posicionados al respecto. Este comportamiento era sustentado por los pronósticos de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el FMI, que estimaban que, en promedio, la economía nacional crecería un 3.3%.

Esas proyecciones fueron desechadas cuando el país fue alcanzado por la presencia de un nuevo coronavirus (SRAS-CoV-2), declarado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020, para luego, ante su gravedad, ser declarado pandemia el 11 de marzo del mismo año. Desde esa fecha se siguieron en el país rigurosas medidas de confinamiento y fuertes restricciones relativas a la realización de distintas actividades, especialmente de

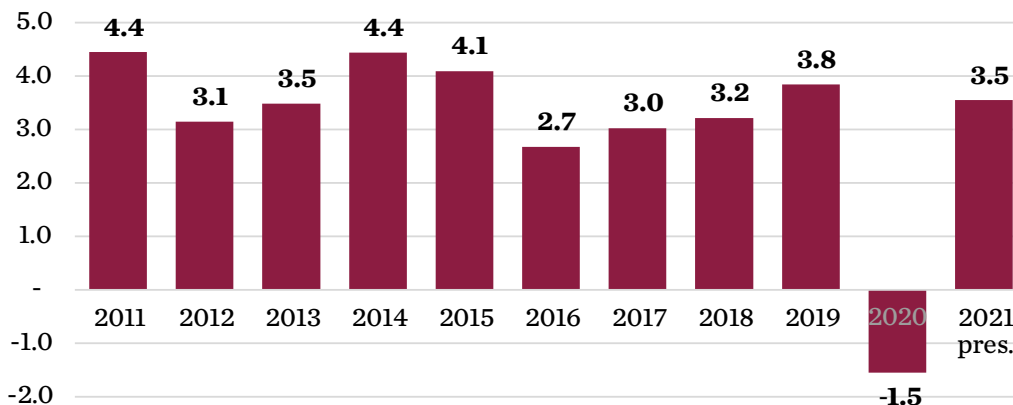
aquellas relacionadas con el resto del mundo, en un intento de aislar a la sociedad del impacto negativo que la pandemia estaba ocasionando desde el año anterior en otras latitudes.

El aislamiento del resto del mundo tiene impactos muy significativos por la importancia que las transacciones internacionales generan tanto en la balanza de pagos del país, como en el flujo de recursos destinados a financiar el consumo y la inversión interna. De esa cuenta, es importante mencionar que la suma de los ingresos por exportaciones, remesas e inversión extranjera directa (IED) alcanzó el 29.6% del PIB en 2019, en lo cual destaca la influencia de los Estados Unidos de América, destino del 32.2% de las exportaciones nacionales y origen del 24.4% del total de IED, mientras que la mayor parte de remesas familiares hacia Guatemala procede del trabajo de connacionales en aquel país.

Como respuesta a la pandemia, el Gobierno de la República de Guatemala implementó una

serie de medidas a partir del 6 de marzo de 2020, con base en el *Acuerdo Gubernativo 5-2020*, que declaró estado de calamidad pública, mientras que el 22 de marzo del mismo año se limitó la libre locomoción de los guatemaltecos, con el primer toque de queda y otras medidas de restricción a la movilidad social. Las disposiciones también incluyeron el uso obligatorio de mascarillas, el cierre de comercios y actividades económicas para evitar la aglomeración de personas y, como una forma de prevención, el cierre de fronteras, entre otros. Las medidas dispuestas fueron cediendo de forma paulatina y el país abrió sus fronteras el 18 de septiembre; prácticamente desde el 1 de octubre de 2020, con el fin del toque de queda, la mayor parte de las actividades económicas regresó a sus actividades regulares. Aun así, luego de la reapertura económica, los guatemaltecos y guatemaltecas, ante la incertidumbre relativa al nivel que las nuevas olas de contagios puedan alcanzar y la incipiente reactivación económica, continúan cumpliendo de forma razonable las restricciones

Guatemala: tasa de crecimiento del PIB real (2011-2021 est.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

que emite el gobierno central mediante un semáforo de alertas, en vigor desde julio.

La contracción del consumo, la restricción de la movilidad de los guatemaltecos y el cierre de fronteras del país como consecuencia de la pandemia de Covid-19 y de la incertidumbre generada en torno a ella, produjeron que las estimaciones de crecimiento del Banguat ubicaran al país en una caída del PIB de hasta el 3.5%, la más alta experimentada en la época democrática de Guatemala. Sin embargo, debido a la apertura de fronteras y la recuperación de la movilidad social, diversas actividades económicas incluso reportaron cifras positivas durante los últimos meses de 2020, lo que provocó que finalmente la contracción fuera menos abrupta que la esperada, ya que, según las últimas cifras oficiales del Banguat, el país cerró 2020 con una reducción de su economía del 1.5%, lo cual obedece sobre todo al débil desempeño de la demanda

interna, particularmente durante el primer semestre del año, así como a la contracción del consumo privado y de la inversión. Es importante indicar que, aunque con comportamiento negativo, la economía reflejó la menor pérdida entre los países centroamericanos y una de las menores del mundo.

La información disponible muestra que el flujo de remesas familiares del resto del mundo continuó siendo uno de los principales motores de la economía debido a que, aunque reportó fuertes contracciones durante los meses de marzo a mayo (14.7% menos que en 2019) como producto de la crisis económica en los Estados Unidos, a partir de junio se recuperó hasta alcanzar un total de USD 11,340.4 millones, un 7.9% por encima del año anterior y el equivalente al 14.8% del PIB. Por su parte, las exportaciones sumaron USD 11,562.8 millones, un 3.5% más que en 2019 y el equivalente al 15.1% del PIB, mientras que la IED,

con cifras a septiembre de 2020, alcanzó los USD 728.3 millones, un 2.4% por debajo de lo observado en septiembre de 2019. Además, las importaciones llegaron a los USD 18,205.3 millones, registrando una contracción del 8.4% debido tanto a la contracción del consumo interno como a la reducción de los precios internacionales del petróleo; esta disminución es equivalente al 23.7% del PIB. Los datos previos confirman que el saldo negativo de la balanza comercial, ubicado en un 8.6% del PIB, fue cubierto apropiadamente por las remesas familiares, lo cual ha permitido al país estabilidad cambiaria de corto plazo (que, no obstante, depende del mantenimiento de las condiciones internas de pobreza de la población).

En el nivel de la actividad económica, el Banguat, en su presentación titulada *Cierre de 2020, perspectivas para 2021 y revisión de la política monetaria, cambiaria y crediticia 2021*,¹

¹ Véase en: <http://www.banguat.gov.gt/sites/default/files/banguat/Publica/conferencias/cbanguat765.pdf>

estima que las actividades económicas que presentaron mayor contracción fueron las de alojamiento y servicios de comida, con una caída del 18.8%; el transporte y almacenamiento, con el 10.1%; la construcción, con el 7.4 %; y la enseñanza, con un crecimiento negativo del 3.0%. Por su parte, se estima que las actividades que presentarán los mayores crecimientos son: agricultura, con un 2.8%; suministro de electricidad, agua y saneamiento, con el 1.7%; información y comunicaciones, con el 2.1%; actividades financieras y de seguros, con el 4.1%; y actividades inmobiliarias, con el 3.3%.

Para 2021, el Banguat estima que el PIB crecerá entre el 2.5% y el 4.5%, reportando un comportamiento positivo para todas las principales actividades económicas, lo cual es congruente con la recuperación mostrada a partir de los últimos meses de 2020; el crecimiento en las economías de los principales socios comerciales; la recuperación del consumo privado; el aumento previsto en la inversión real directa, y la reconstrucción de la infraestructura dañada por las tormentas tropicales Eta e Iota. Organismos internacionales como el BM, en su *Global Economic Prospects* (enero de 2021), estiman que el país presentará un crecimiento del 3.6% en 2021, el tercero más bajo de la región, solo superando a Costa Rica y Nicaragua; el FMI, por su parte, considera en su *World Economic Outlook* (octubre de 2020) una tasa de crecimiento esperado del 4.0% para 2021; mientras que la

Cepal, en su informe de país de diciembre de 2020, prevé que Guatemala alcanzará crecimiento por el orden del 3.5%.

Conforme la información del Instituto Nacional de Estadística (INE)² y teóricamente como consecuencia de la pandemia de Covid-19, cabe indicar, en materia inflacionaria, que en diciembre de 2020 no fue posible coleccionar la información del 14.0% de las fuentes, por lo que solo puede estimarse una inflación acumulada del 4.8%, lo cual constituye una cifra superior a la observada en el mismo período del año anterior, cuando llegó al 3.4%. El valor de la inflación acumulada, aunque parcial, se encuentra por encima de la meta propuesta por el Banguat y de los valores observados en los últimos años, a pesar de la contracción del consumo y la reducción de los precios internacionales de los combustibles, por lo que habrá que evaluar apropiadamente las causas, que podrían incluso estar relacionadas con el incremento de la cantidad de dinero en circulación producida por el préstamo extraordinario que el Banguat otorgó al Gobierno de la República para cubrir los gastos adicionales que produjo la pandemia de Covid-19.

Previo a la pandemia de Covid-19, como se sabe, ya existía una gran cantidad de guatemaltecos y guatemaltecas viviendo en condiciones de precariedad y necesidad debido, entre otros, a los altos niveles de informalidad económica que, de conformidad con los resultados de la *Encuesta*

Nacional de Empleo e Ingresos 2-2019 (ENEI 2-2019), alcanzaron al 65.3% de los trabajadores, aunque el problema ha sido más agudo en el área rural, en donde dicha condición representó al 75.3% de la población económicamente activa (PEA), mientras que el área urbana este indicador alcanzó al 40.1%. De manera complementaria, la referida encuesta menciona que la informalidad laboral de las mujeres alcanza al 68.0%, mientras que en hombres el porcentaje de informalidad fue del 63.8%. Lamentablemente y a diferencia del resto de países de la región, con base en el argumento de la pandemia de Covid-19, el INE no generó ninguna de sus encuestas de empleo en 2020, por lo que no hay un dato oficial sobre el comportamiento de la ocupación en el país para el presente, de manera que habrá que esperar los resultados de este ejercicio de análisis en 2021, el que, sin embargo, no será de utilidad para observar los efectos de la pandemia, sino la situación al momento de la encuesta, que ya incluirá varios meses de recuperación económica. Pese a ello, el Ministerio de Economía (Mineco), haciendo referencia a datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), estimó que durante 2020 se perdió el equivalente al 3.0% del empleo formal, unos 41,863 afiliados, con respecto a lo reportado al cierre de 2019.

En materia de pobreza, de acuerdo con estimaciones de la Cepal, el número de pobres en Guatemala se incrementará en un 3.0%,

² Véase en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2021/01/07/20210107180607YRSvO7OHibOrQxKDCTAl2fkXML05g9Uz.pdf>

pasando del 48.6% del total de la población en 2019, al 51.6% en 2020, lo que implicaría que, al final de 2020, cerca de 9.2 millones de guatemaltecos no disponían de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades. Asimismo, el porcentaje de guatemaltecos y guatemaltecas que viven en condiciones de pobreza extrema se incrementaría en 2.9 puntos porcentuales, pasando del 19.8% al 22.7%, unos 4.0 millones de personas. Finalmente, el informe destaca que la desigualdad en el país creció entre el 1.0% y el 1.9% en 2020. Estos resultados confirman la imposibilidad práctica de que Guatemala alcance los objetivos planteados en la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, a menos de que las autoridades abandonen su modelo de Estado de austeridad y avancen en la formulación de nuevas políticas que tiendan a preocuparse por el bienestar de los guatemaltecos.

Es importante comentar que 2020 también fue un año difícil para el país en materia climática, debido a que Guatemala fue azotada por los dos huracanes más fuertes de la temporada en el Atlántico, ambos acaecidos en el mes de noviembre, lo que agravó la ya muy

difícil situación de los habitantes asentados en las regiones afectadas. Tras su paso por el país, ya convertidos en tormentas tropicales, los ciclones dejaron inundaciones, deslizamientos de tierra, cosechas destruidas, daños en la infraestructura, muchas pérdidas humanas y miles de familias afectadas. La magnitud de la tragedia y el impacto económico del paso de estos huracanes, según lo divulgado por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), ascendió a más de Q6,000.0 millones, destacando pérdidas por destrucción de viviendas, valoradas en cerca de Q2,444.0 millones, y por daños a la agricultura, estimadas en Q1,215.0 millones.³

En el escenario económico y social planteado, y luego de una serie de manifestaciones populares de alta envergadura generadas por la incorporación en el proyecto de presupuesto para 2021 de gastos opacos y asignaciones a entes o personas de interés para las autoridades políticas y de poco interés para la población, así como por la consideración

de que la propuesta contenía un alto nivel de endeudamiento, el Congreso de la República decidió no aprobar la planificación para 2021. En consecuencia, y atendiendo a lo dispuesto en la *Constitución Política de la República de Guatemala*, entró en vigencia el presupuesto que la administración central tenía aprobado para el ejercicio de 2020, y que asciende a Q107,595.6 millones; sin embargo, dicho instrumento incluye una serie de gastos para atender la emergencia generada por la Covid-19 que ya no serán ejecutados, así como fuentes de endeudamiento para el mismo efecto. Por ello, el gobierno de Alejandro Giammattei anunció una readecuación del instrumento, tanto para dejar clara la asignación para cada uno de los entes públicos, como para excluir las fuentes de endeudamiento extraordinario incluidas. Pese a ello, hacia la fecha de elaboración del presente informe dicha reforma no existía, por lo que continuaba vigente el techo presupuestario por Q107,595.6 millones, de acuerdo con los portales web del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín) y el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

³ Véase en: <https://www.pscp.tv/GuatemalaGob/1jMKgpnXljjGL>

II.

INGRESOS PÚBLICOS

De acuerdo con los datos del Minfin, en 2020 el Gobierno de la República dispuso de Q96,625.4 millones para financiar sus egresos, un 16.6% por encima de lo observado en 2019, lo cual representa una ejecución del 89.7% del presupuesto vigente en 2020 y es equivalente al 16.2% del PIB. El comportamiento al alza de las fuentes de financiamiento se debió sobre todo al incremento de los gastos programados para atender parcialmente las necesidades de la población como producto de la pandemia de Covid-19. Lamentablemente, debido a la escasez de nuevos recursos propios, el financiamiento por medio de endeudamiento alcanzó Q32,574.1 millones en 2020, duplicando lo observado en 2019 y representando el 36.4% del total de recursos que utilizó el Gobierno para atender sus gastos. El resto de ingresos, Q64,051.3 millones (66.3% de total), devino de los ingresos normales del aparato público (ingresos corrientes y de capital), los cuales reportaron una caída del 3.8% con respecto a 2019, así como una ejecución del 93.4% del presupuesto vigente. Los ingresos totales significaron solo el 10.7% del PIB (una de las cifras más bajas observadas en las dos últimas décadas), de lo cual el 94.1% devino de ingresos tributarios.

Los ingresos tributarios alcanzaron Q60,279.4 millones en 2020, equivalentes a una carga tributaria del 10.1% del PIB, por debajo del 10.6% reportado en 2019 y lejos del 10.7% de la meta de recaudación vigente para 2020. El nivel de ejecución de solo el 94.1% de lo programado implicó la existencia de un agujero tributario por Q3,748.3 millones —equivalentes al 0.6% del PIB— que debieron financiarse con endeudamiento, o compensarse por medio de la reducción de gastos. Por su parte, los ingresos no tributarios cerraron 2020 con la suma de Q3,769.6 millones, que representan el 5.6% del total de los ingresos de Guatemala, porcentaje muy similar al 5.9% registrado en 2019.

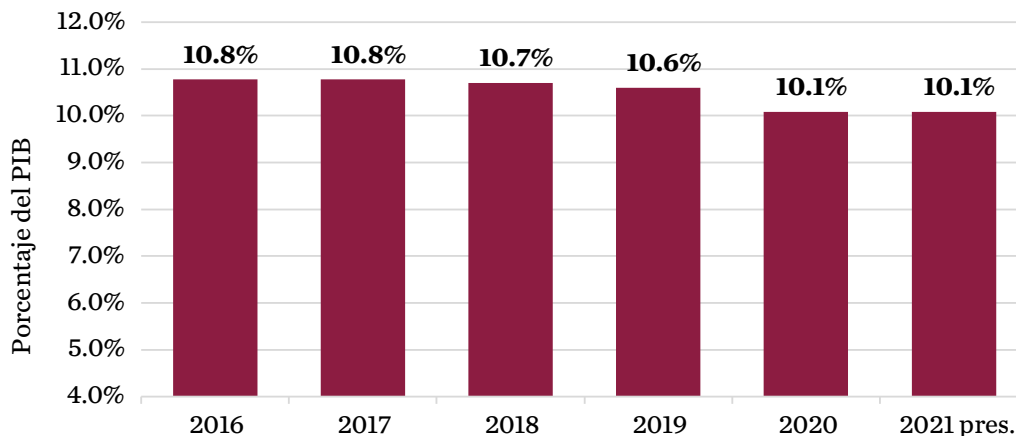
En 2020 y a diferencia de algunos de los países de la región, el Gobierno de la República no impulsó exenciones tributarias

o moratorias generales con el propósito de atender parcialmente la situación de los contribuyentes ante la pandemia de Covid-19. Las únicas iniciativas impulsadas implicaron solo un cambio de reglas o de fechas de vencimiento, sin que estas produjeran una modificación en el pago a realizar. De esa manera, se incorporaron algunas reformas al Impuesto Sobre Circulación de Vehículos (ISCV), que prorrogó su pago hasta el 31 de octubre de 2020, mientras que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) autorizó diferir el pago del Impuesto de Solidaridad (ISO) hasta el 30 de septiembre de 2020, al contado, sin que se generasen sanciones, multas o recargos. Este aspecto fue refrendado por el *Decreto 12-2020 del Congreso de la República*, que estableció que se podrá diferir el pago del ISO hasta septiembre, sin pago de multas e intereses para las empresas que no

hubiesen despedido trabajadores. En consecuencia, dado que el Gobierno no impulsó medidas que en teoría implicarían una reducción en el pago de impuestos, la caída en la carga tributaria de 2020 obedece simplemente a una disminución de la productividad tributaria y la eficiencia en el trabajo de la SAT, lo cual deberá reflejarse en un incremento de la evasión tributaria.

A pesar de que no existe un acuerdo gubernativo o un decreto del Congreso de la República que formalice el monto del presupuesto para 2021 en materia de ingresos públicos, el portal web del Sicoín contempla que de los Q107,595.6 millones incluidos en el presupuesto vigente para 2021, Q68,547.4 millones procederán de ingresos regulares (corrientes y de capital) del Estado de Guatemala, equivalentes al 10.9% del PIB y al 63.7% presupuestario. Del total de

Guatemala: carga tributaria del gobierno central (2016-2021 pres.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

ingresos previstos, la recaudación tributaria significará unos Q64,027.7 millones, es decir, el 10.1% del PIB, similar al registrado en 2020, a pesar de la mejora en la actividad económica prevista y del anuncio de la implementación de programas de combate a la evasión y mejora general del cumplimiento tributario (de los cuales no existe evidencia pública y, obviamente, tampoco resultados cuantificables).

El monto estimado para los ingresos tributarios de 2021 denota la falta de voluntad política de las autoridades en cuanto a tratar de impulsar una mejora en la recaudación, ya que la estimación no solo no considera el rebote normal de la actividad económica que debiera, sin establecer ningún plan concreto, producir una mejora en la carga tributaria, sino que además subestima la recaudación esperada de algunos impuestos. En cuanto a esto último, el caso más notorio es el del Impuesto a la Distribución de

Petróleos (IDP), que no alcanza ni siquiera el valor recaudado en 2020, a pesar de la anunciada recuperación económica y de que en 2021 ya no hay restricciones a la movilidad de los guatemaltecos.

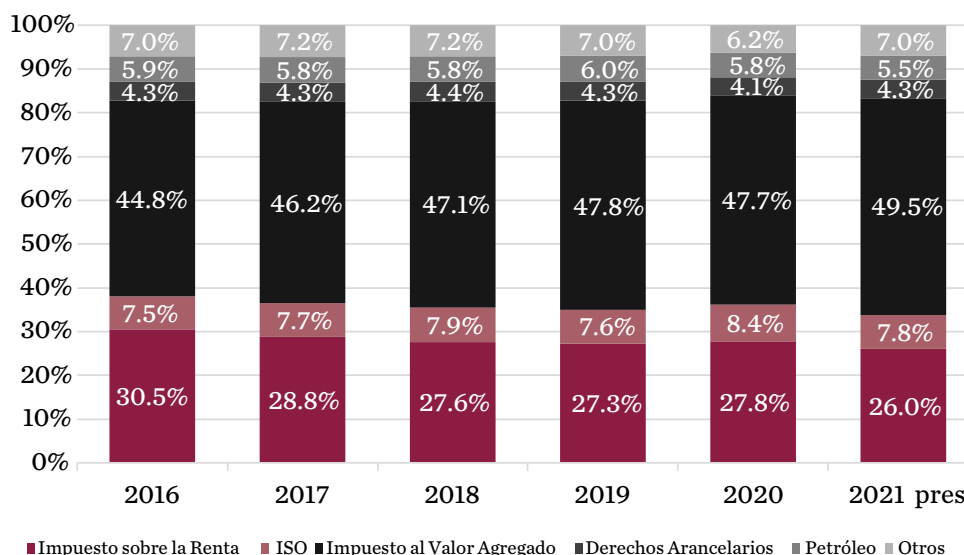
2.1 Estructura tributaria

En lo referente a la estructura tributaria, cabe indicar que Guatemala es un país en el que predomina la recaudación derivada de impuestos indirectos que, en 2020, alcanzaron la cantidad de Q38,446.0 millones, equivalentes al 63.8% del total, por debajo del 64.9% observado en 2019. Esta cifra está asociada tanto con la contracción del consumo como con la reducción de los precios internacionales de los combustibles que se reflejó en la disminución de la recaudación del IDP y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Este comportamiento se agudizará en 2021, cuando se espera que el peso relativo de

los impuestos indirectos alcance el 66.2% debido a la reducción esperada del Impuesto Sobre la Renta (ISR), que será pagado sobre las ganancias obtenidas en 2020, las que se estima tendrán una contracción en algunos sectores. En consecuencia, la recaudación en 2021 será aún más regresiva, en sentido contrario a las recomendaciones de los organismos internacionales en torno a que en estos períodos de crisis debiera implementarse mecanismos para incrementar el peso relativo de la recaudación asociada con las grandes riquezas y actividades económicas beneficiadas por la situación ocasionada por la pandemia de Covid-19.

El impuesto de mayor recaudación en 2020 fue el IVA, con el 47.7% del total, muy similar al 47.8% reportado en 2019; sin embargo, las autoridades estiman que el peso de este impuesto se elevará en 2021 hasta un 49.5%, más como consecuencia de la reducción del

Guatemala: estructura de la recaudación tributaria del gobierno central (2016-2021 pres.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

ISR que como producto de mejoras en la administración tributaria.

La estimación de la recaudación para 2021 contiene una seria subestimación en el caso del IDP, que reportó una recaudación media del 0.63% del PIB durante el período 2015-2019, monto que se redujo hasta el 0.58% en 2020 como producto de la disminución de la movilidad social y de la contracción del consumo de gasolina como consecuencia del confinamiento obligatorio que enfrentaron los guatemaltecos, y que las autoridades tributarias, sin justificación, redujeron hasta el 0.55% del PIB en 2021 (una subestimación mínima de alrededor de Q510.0 millones).

La recaudación del ISR (que incluye la del ISO, pues este se le acredita) seguirá manifestando la tendencia decreciente iniciada en

2016, cuando representó el 38.1% del total. Se estima que el ISR alcanzará solo el 33.8% del total en 2021.

2.2 Eficiencia y productividad tributaria

Uno de los temas pendientes por parte de las autoridades fiscales del país es la definición de una verdadera política tributaria que establezca con claridad no solo las características óptimas del sistema, sino que también evalúe de forma permanente la observancia de los propósitos que originaron cada impuesto y, por supuesto, la productividad de ellos.

Así, al pobre desempeño en materia de eficacia y eficiencia del gasto público —que encuentra como una de sus principales expresiones la

caída en la calificación del Índice de Percepción de la Corrupción para el país— se adiciona la carencia permanente de recursos, que se manifiesta en una carga tributaria decreciente, poca eficiencia de la administración tributaria, niveles altos de evasión tributaria (incumplimiento tributario), contrabando, flujos ilícitos de capital, y eficaz otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados. Todo esto se sintetiza en la baja productividad de los impuestos.

El impuesto más importante del país, el IVA, ha tenido una productividad aparente decreciente desde inicios de la presente década, solo detenida en 2017, más como consecuencia de la reformulación de las cuentas nacionales por parte del Banguat que como producto de mejoras administrativas internas.

Puede observarse, en la gráfica posterior, que el IVA reportó una productividad del 49.9% en 2012, reduciéndose hasta alcanzar un 45.0% en 2016, monto similar al reportado en 2020 (44.9%) y que se encuentra asociado con la pandemia de Covid-19. El valor considerado en el portal del Sicoín como estimación para 2021 genera una productividad esperada del 46.6% que, si bien implica una mejora con respecto a 2020, no recupera los valores calculados para 2018-2019, lo cual refuerza el argumento de la falta de decisión y voluntad política de las autoridades para mejorar la recaudación tributaria.

La falta de productividad del impuesto está asociada con el incumplimiento tributario y el gasto tributario vigente, el cual podría considerarse apropiado si efectivamente mejorara el bienestar de la sociedad. En materia de evasión del IVA, conforme el último informe de la SAT, el incumplimiento tributario representó el 26.3% del potencial, equivalente al

Q10,377.2 millones (1.8% del PIB) en 2019, mientras que el gasto tributario ascendió a Q9,317.3 millones (1.6% del PIB) para el mismo año. En consecuencia y solo por estos dos valores —que no incluyen las potenciales pérdidas vinculadas con el contrabando, dado que normalmente dichos valores no son considerados en las cuentas nacionales—, la administración tributaria deja de percibir el equivalente al 3.3% del PIB y al 65.8% de la recaudación efectivamente realizada en el IVA.

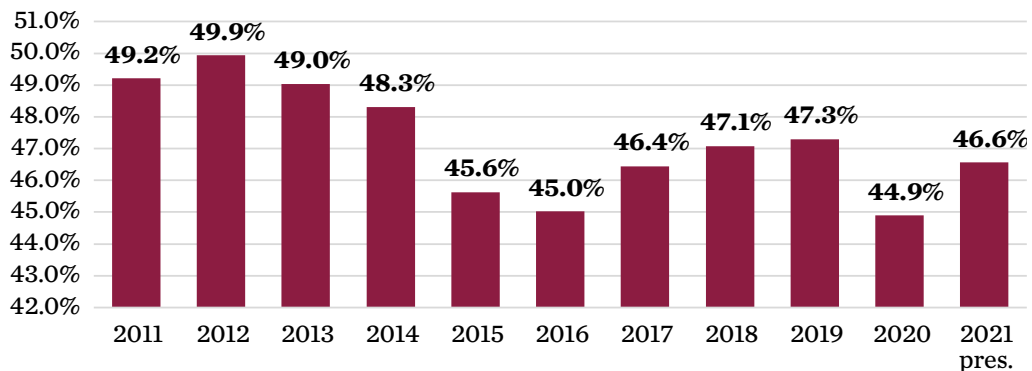
En complemento, el último informe sobre la evasión del ISR, que contiene información para 2017, establece que el país dejó de percibir el equivalente a Q24,758.5 millones —es decir, un 4.7% del PIB— por concepto de evasión de las obligaciones tributarias de las personas jurídicas; además, en este impuesto también existen tratamientos tributarios preferenciales que ascienden a Q4,926.1 millones (0.8% del PIB).

En consecuencia, solo entre la evasión y el gasto tributario de

ambos impuestos, sin incorporar las mediciones de contrabando y el efecto de los flujos ilícitos de capitales, el país deja de percibir regularmente el 8.9% del PIB, equivalente al 83.7% de la recaudación, sin que existan planes concretos de las autoridades fiscales y tributarias para contrarrestar la falta de recursos tributarios.

Lamentablemente, no solo no existen planes concretos de la SAT y el Minfin que busquen paliar la falta de recursos tributarios, sino que los esfuerzos corporativistas del Congreso de la República producen un mayor riesgo como consecuencia de los intentos de reducir el pago de impuestos en el país, entre los que destacan, en los últimos tiempos, la *Iniciativa de ley 5691*, que proponía cien años de inversión y empleo sin pago de impuestos, o la recién impulsada iniciativa 5878, que propone la creación de un régimen especial de pago para los agricultores. Por todo ello, no se vislumbra un futuro halagüeño para las finanzas públicas del país.

Guatemala: productividad aparente del IVA (2011-2021 pres.)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

III.

GASTO PÚBLICO

Para tratar de mitigar parcialmente los efectos de la pandemia de Covid-19, las autoridades gubernamentales implementaron diferentes medidas que produjeron un incremento del gasto público. Como complemento al reajuste presupuestario necesario para corregir los problemas de funcionamiento que ocasionó que el Congreso de la República no aprobara el presupuesto que correspondería al ejercicio de 2020, dicho esfuerzo de mitigación produjo el impulso de tres ampliaciones presupuestarias: la primera, el 1 de abril de 2020, por medio del Decreto 12-2020;⁴ la segunda, el 8 de abril del mismo año, vía el *Decreto 13-2020*;⁵ y la tercera, el 16 de abril, mediante *Decreto 20-2020*. Dichas ampliaciones, que mezclan aspectos administrativos y de apoyo para la atención de la Covid-19, sumaron Q19,806.0 millones, equivalentes al 3.3% del PIB de 2020. Vale indicar que este monto representa uno de los esfuerzos más pequeños en la región para tratar de paliar los efectos de la pandemia de Covid-19.

Con respecto a la atención ante los impactos nocivos de la pandemia, es importante indicar que en 2020 el Estado de Guatemala implementó diez políticas para atender la crisis económica, la falta de recursos y el empleo, entre ellas el Bono Familia; el Programa de Protección del Empleo; el Fondo de Crédito para Capital de Trabajo; el Programa de Apoyo al Comercio Popular; el Programa de Alimentación Escolar, y el aumento al subsidio a la energía eléctrica. Para cumplir estas iniciativas, se solicitaron y negociaron altas sumas de dinero en calidad de préstamo a organismos internacionales como el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o por medio de la emisión de Bonos del Tesoro adquiridos por el Banguat. En la práctica, además de lo exiguo del apoyo del Estado a los guatemaltecos en condiciones de

vulnerabilidad, existieron muchas discusiones tanto en torno a si estas medidas llegaban a la población más vulnerable, como al respecto de la lentitud con que fueron adoptadas.

De acuerdo con los datos del Minfin, los egresos fiscales ejecutados en 2020 alcanzaron Q96,625.4 millones (un 16.6% más que en 2019) y presentaron, además, una ejecución del 89.7% del presupuesto vigente. Del total de egresos, se pagaron por concepto de amortizaciones de la deuda pública Q3,096.4 millones (3.2% del total de egresos), mientras que los gastos totales del gobierno central (gastos corrientes más gastos de capital) alcanzaron la cantidad de Q93,529.0 millones, un 17.2% más que en 2019 y equivalentes a una ejecución del 89.8%. Los gastos totales representan el 15.6% del

PIB, cifra superior en 2.1 puntos porcentuales a lo erogado en 2019, mientras que los egresos totales representaron el equivalente al 16.2% del PIB, el mayor valor registrado en la última década.

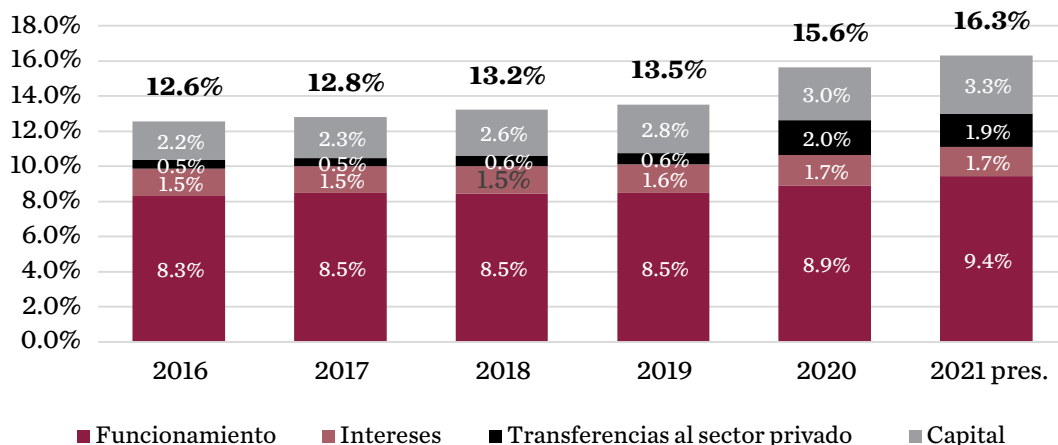
Del total de gastos, Q75,569.0 millones (80.8% del total) se destinaron a financiar gastos corrientes, superando en un 18.9% lo ejecutado en 2019, mientras que los gastos de capital alcanzaron Q17,960.1 millones (19.2% del total), superando en un 10.3% lo ejecutado el año anterior. De los gastos corrientes, los más importantes continuaron siendo, por lógica económica, los gastos de funcionamiento del gobierno central, que representaron el 56.9% del total (8.9% del PIB), ligeramente por debajo del 62.8% de 2018, mientras que los pagos por concepto de intereses alcanzaron el 11.0% de los gastos

⁴ Véase: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13517

⁵ Véase: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13518

⁶ Véase: https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13525

Guatemala: gastos totales ejecutados por el gobierno central (2016-2021 pres., en porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

públicos, cifra equivalente al 1.7% del PIB. Resulta destacable el comportamiento inusual de las transferencias al sector privado, fuertemente influenciadas por la implementación del Bono Familia, que alcanzaron el 12.8% de los gastos públicos, equivalentes al 2.0% del PIB, y muy por encima del 0.6% promedio registrado durante el período 2011-2019. Finalmente, los gastos de capital, en donde los de inversión real directa mostraron serios problemas de ejecución y se redujeron un 41.1% con respecto a 2019, incluyeron la asignación correspondiente a la inversión financiera —que contempló la asistencia a los grupos empresariales por intermedio del Crédito Hipotecario Nacional (CHN) — y reportaron un ritmo de crecimiento del 10.3% en 2020.

Por su parte, y debido a la carencia de un presupuesto aprobado por el Congreso de la República para 2021, y tomando en cuenta los

datos del presupuesto asignado en el Sicoín, se tiene que el monto total de gasto estimado alcanza los Q100,421.2 millones, un 7.4% por encima de lo ejecutado en 2020 y equivalente al 16.0% del PIB. Al respecto, es importante destacar las diferentes declaraciones del ministro de Finanzas Públicas, quien ha argumentado que el Gobierno presentará la readecuación con posterioridad; sin embargo, ha indicado que aunque esta no se realizara, no habría ningún problema debido a que numerosos gastos contenidos en el presupuesto no tendrían fuente de financiamiento, atendiendo al hecho de que el Congreso de la República no aprobará de nuevo el crédito proveniente del Banguat y otros créditos que en su momento formaron parte del presupuesto vigente para 2020. No obstante, aunque se presume que la ejecución será sustantivamente menor al monto vigente en el

presupuesto 2021, si se toma en consideración la falta de fuentes de financiamiento aprobadas hasta la fecha, el análisis debe realizarse a partir de los datos efectivamente disponibles, y que en este momento corresponden a lo publicado en los portales del Sicoín y el Minfin, respectivamente.

De esa manera, el presupuesto vigente para 2021 destina el 79.7% de los recursos a los gastos corrientes, y el restante 20.3%, a gastos de capital. Entre los primeros, los gastos por funcionamiento implican al 58.0% del total del gasto público, presentando un crecimiento del 12.7% con respecto al cierre de 2020, en donde destacan las erogaciones por adquisición de bienes y servicios, rubro que muestra un incremento del 61.8% en contraste con lo ejecutado en 2020, y las transferencias corrientes al sector público y

externo que, sumadas, crecen en un 12.1% con respecto a 2020. Por su parte, el pago por intereses sobre la deuda presenta un incremento del 1.8% en comparación con lo ejecutado en 2020, mientras que las transferencias al sector privado reflejan una disminución de solo el 0.7% al respecto de lo ejecutado en ese mismo año (en este último rubro es importante recordar que ya no está en ejecución el Bono Familia, por lo que se estima que el monto ejecutado tendrá una caída efectiva muy significativa, pero que no puede cuantificarse en este momento).

Finalmente, los gastos de capital reflejan un incremento del 16.9% con respecto a lo ejecutado en 2020; en este caso, los gastos destinados a la inversión directa presentan mayor modificación, pues se les asigna un crecimiento del 64.4% en comparación con 2020, mientras que se espera que los gastos por transferencias

de capital crezcan un 8.4% con respecto a lo ejecutado en 2020.

3.1 Destino del gasto público

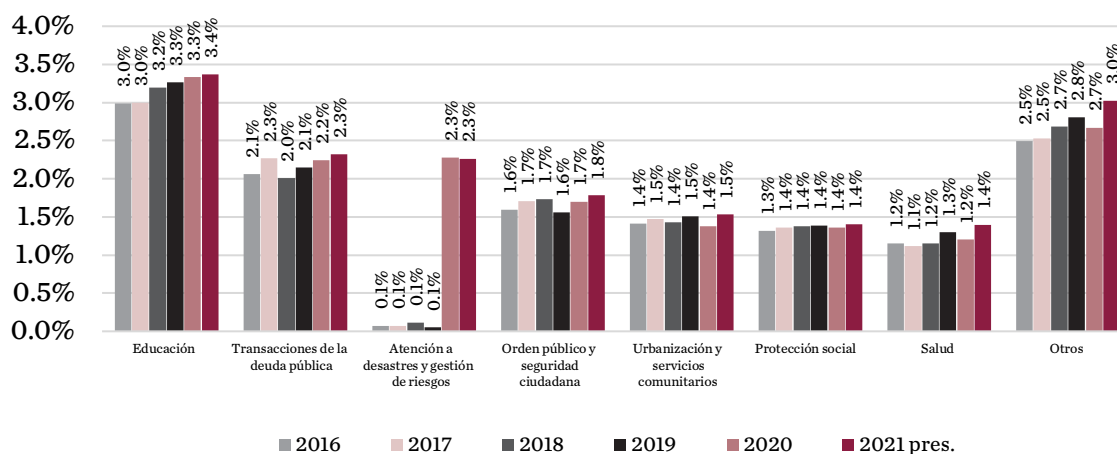
De acuerdo con la información de la clasificación funcional de los egresos del Estado para 2020, los rubros que utilizaron una mayor cantidad de recursos con respecto al PIB fueron los relacionados con educación, transacciones de la deuda pública, atención a desastres y gestión de riesgos, y orden público y seguridad ciudadana.

Así, el mayor porcentaje de recursos se destinó al rubro de educación, que alcanzó el 3.3% del PIB, similar a lo que sucedió en 2019. En cuanto a su importancia, los recursos vinculados con la educación representaron el 20.6% del total de egresos ejecutados en 2020, la participación más baja

desde 2013 (20.4% del total). Por su parte, para las transacciones de la deuda pública se asignaron recursos equivalentes al 2.2% del PIB, ligeramente por encima del 2.1% del PIB ejecutado en 2019 y equivalentes al 13.9% del total de los recursos utilizados.

El año 2020 fue muy particular para el rubro destinado a la atención a desastres naturales y gestión de riesgo, debido a que presentó considerables ampliaciones presupuestarias dadas las necesidades inmediatas ocasionadas por la pandemia de Covid-19 y el paso de los huracanes Eta e Iota. De esa cuenta, para dicho rubro se habían ejecutado Q13,611.8 millones al cierre de 2020, muy por encima de los Q307.9 millones de 2019. Los recursos utilizados para la atención a desastres fueron equivalentes al 2.3% del PIB y representaron el 14.1% del total de egresos del Estado.

Guatemala: estructura de la ejecución del presupuesto de egresos públicos (2016-2021 pres., en porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

En materia de ejecución presupuestaria, las áreas que presentaron los porcentajes más altos fueron: defensa, con el 97.4% de ejecución; educación, con el 93.8%; y protección social, con el 93.8%. Lamentablemente y a pesar de la pandemia, se observó la escasa capacidad de los entes vinculados con la salud pública, que solo ejecutaron el 87.2% de los recursos planificados.

Para 2021, se espera que el gasto destinado a educación alcance el 3.4% del PIB, ligeramente por encima de lo ejecutado el año anterior; por su parte, se estima que las transacciones de la deuda pública ocupen el 2.3% del PIB, también un poco por encima de lo ejecutado en 2020. El porcentaje para el rubro de atención a desastres y gestión de riesgo es similar (2.3%) aunque, como se

mencionó con anterioridad, la mayor parte de estos gastos carece de contraparte presupuestaria aprobada en materia de ingresos, por lo que, de entrada, se sabe que su ejecución no alcanzará las referidas dimensiones, estimándose que recuperará el ritmo normal observado previo a la pandemia.

IV.

SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL

Las cifras del gobierno central observadas al 31 de diciembre de 2020 muestran que el total de ingresos ejecutados alcanzó los Q64,051.3 millones (lo cual significa un incremento del 3.8% en contraste con el año inmediato anterior), así como una ejecución del 93.4% del total. Por su parte, los gastos totales ejecutados alcanzaron los Q93,529.0 millones, un 17.2% por encima de lo registrado en 2019 y equivalente a una ejecución del 89.8% del presupuesto vigente para 2020.

Como consecuencia de estos valores, el gobierno central de Guatemala presentó un déficit presupuestal de Q29,475.2 millones, equivalente al 4.9% del PIB, lo cual lo ubica muy por encima de la experiencia para el período 2011-2019, cuando se reportó una media del 1.9% del PIB. Sin

embargo, tanto por la emergencia relacionada con la pandemia como por si todo esto forma parte de una teórica política contracíclica del Gobierno, las erogaciones extraordinarias parecen estar claramente justificadas, quedando solo la preocupación en torno a las necesidades de recursos

extraordinarios para pagar la deuda y sus intereses, en el corto, mediano y largo plazos.

Para 2021 y conforme el presupuesto vigente publicado en los portales web del Sicoín y el Minfin, el déficit fiscal alcanzaría los Q34,879.7 millones,

Guatemala: situación financiera del gobierno central (2019-2021 pres.). Comparación de valores presupuestarios y estimados (cifras en millones de quetzales y porcentajes del PIB)

Rubro	2019	2020	2021 (pres.)	Porcentajes de variación (2021-2020)	Porcentajes de ejecución (2020)
Ingresos totales	66,554.8	64,053.9	68,547.4	7.0%	93.4%
Ingresos corrientes	66,551.2	64,051.5	68,544.0	7.0%	93.4%
Ingresos tributarios	62,593.6	60,279.4	64,027.7	6.2%	94.1%
Ingresos no tributarios y transferencias	3,957.6	3,772.1	4,516.3	19.7%	82.8%
Ingresos de capital	3.6	2.3	3.4	45.9%	68.5%
Gastos totales	79,836.2	93,529.0	103,427.1	10.6%	89.8%
Gastos corrientes	63,550.5	75,569.0	82,436.8	9.1%	91.7%
Remuneraciones	26,035.5	27,677.0	27,564.3	-0.4%	96.3%
Bienes y servicios	8,752.7	9,992.8	15,533.3	55.4%	72.4%
Intereses	9,689.7	10,331.4	10,516.7	1.8%	93.8%
Transferencias y otros gastos corrientes	19,072.7	27,567.8	28,822.6	4.6%	95.4%
Gastos de capital	16,285.7	17,960.1	20,990.3	16.9%	82.7%
Inversión	4,968.0	2,928.2	4,846.3	65.5%	58.5%
Transferencias y otros gastos de capital	11,317.7	15,031.9	16,144.0	7.4%	89.9%
Balance primario	-3,591.8	-19,143.8	-24,363.0	27.3%	77.9%
Balance presupuestal	-13,281.5	-29,475.2	-34,879.7	18.3%	82.9%
Balance presupuestal como porcentaje del PIB	-2.2%	-4.9%	-5.5%	11.4%	82.9%

Fuente: Icefí, con base en datos oficiales

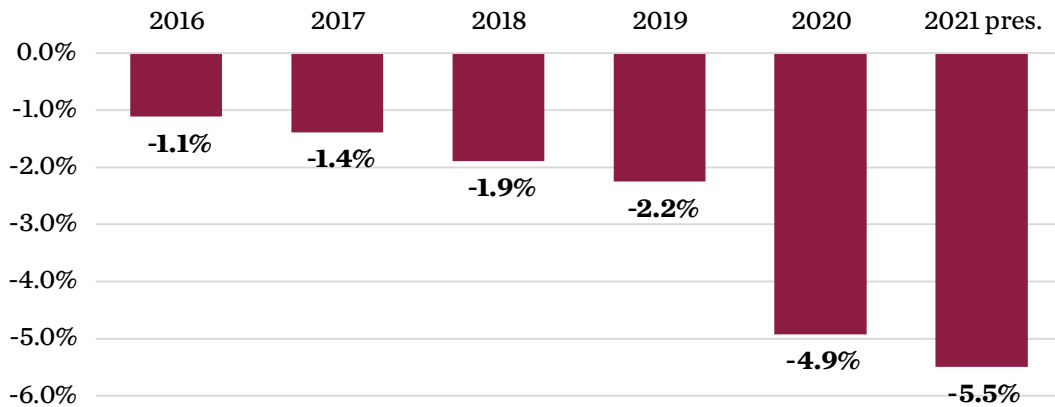
equivalentes al 5.1% del PIB; sin embargo, debe recordarse que muchos gastos considerados en este presupuesto no tienen, a la fecha, contrapartida por el lado de los ingresos; por ello, el ministro de Finanzas Públicas ha insistido en que el déficit fiscal oscilará en alrededor del 3.7% del PIB, sin tener a la fecha, lamentablemente, la presentación de datos que

permita aceptar como válido dicho valor.

De la misma manera que el déficit presupuestal total, el déficit primario —que se obtiene de restar a los ingresos totales los gastos totales, sin incluir el gasto por pago de intereses— alcanzó en 2020 un 3.2% del PIB, mientras que el considerado para 2021 alcanzaría

teóricamente un 3.8% del PIB. Al margen del monto definitivo del déficit primario, la existencia de este constituye una señal de alerta e implica que los ingresos públicos son insuficientes para cubrir los gastos normales de funcionamiento del aparato estatal, lo que constituye una muestra indiscutible de acumulación de deuda para el futuro.

Guatemala: resultado presupuestario del gobierno central (2016-2021 pres., cifras en porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

V. DEUDA PÚBLICA

Desde hace varios gobiernos, Guatemala ha establecido un modelo estricto de austeridad pública que se ha manifestado en: el abandono sistemático de la atención a las necesidades de los pobladores; en el otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión que no se encuentran justificados, y en la ausencia casi total de lucha contra la evasión y la defraudación tributarias (con lo cual se lograría que cada uno pague la justa parte que le corresponde, así como la construcción de un sistema tributario justo). De esa cuenta y ante la ausencia absoluta de una política tributaria y, en gran medida, también de una política fiscal, el principal logro de los ministros de Finanzas Públicas y de los gobiernos de turno ha sido el alcance de la «estabilidad presupuestaria» manifestada en déficits presupuestarios moderados que han impedido un acelerado crecimiento de la deuda pública (aunque de todas formas, esta es creciente como consecuencia de la escasa movilización de recursos).

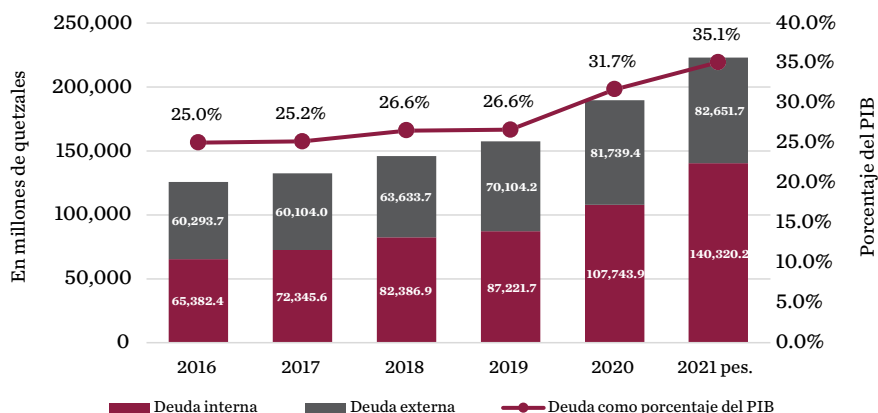
En el contexto de la pandemia de Covid-19 y la necesidad del gobierno central de implementar políticas extraordinarias de gasto que, aunque muy limitadas, exigieron un incremento del déficit fiscal, la deuda del gobierno central, conforme información del Banguat, alcanzó los Q189,483.3 millones, unos Q32,157.5 millones más que lo registrado en 2019 y equivalente

al 31.7% del PIB, muy por encima del 26.6% evidenciado al cierre de 2019 y del 25.1% promedio para el período 2011-2018.

Con respecto a la estructura de la deuda pública por acreedor, al cierre de 2020 la deuda externa acumulaba la cantidad de Q81,739.4 millones, un 16.6% más que en 2019 y equivalente al 43.1%

del total de obligaciones del Estado por concepto de deuda pública. Por su parte, el restante 56.9% de la deuda soberana corresponde a obligaciones contratadas con agentes económicos internos, especialmente con el sector bancario nacional, hasta por un monto de Q107,743.9 millones, lo cual significa un incremento del 23.5% con respecto a 2019.

Guatemala: comportamiento y estructura de la deuda del gobierno central (2016-2021 pres., en millones de quetzales y porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

La composición de la deuda pública resulta perjudicial, pues permitió que la tasa de interés implícita que pagó Guatemala en 2020 alcanzara el 6.6%, similar a la erogada en 2019. Esta tasa coloca al país como el segundo de la región centroamericana que más paga intereses por su deuda pública (solo después de Costa Rica), a pesar de disfrutar un muy bajo riesgo de impago y un monto de deuda relativamente pequeño. Se estima que por concepto de pago de la deuda interna el Estado erogó una tasa de interés del 7.7%, mientras que por intereses por deuda externa pagó, en promedio, una tasa del 5.1%.

Si la deuda que contiene el presupuesto asignado para 2021 se validara, el saldo de las obligaciones soberanas del Estado alcanzaría los Q222,971.9 millones al final de este último año, cifra que representaría el 35.1% del PIB; sin embargo, dicho valor parece ser poco probable ya que el gasto público no tiene asignación de financiamiento aprobada por el Congreso de la República. En todo caso, si se concreta el valor del déficit fiscal anunciado por el ministro de Finanzas Públicas en diferentes declaraciones, el cual ronda el 3.7% del PIB, el saldo de la deuda para 2021 sería del 33.5% del PIB, lo cual denota, de todas formas, un comportamiento creciente.

5.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda

El limitado tamaño de la deuda pública de Guatemala, además de una práctica histórica de

buen pagador, ha permitido al país un margen de maniobra relativamente amplio en cuanto a la definición de los niveles de endeudamiento, el cual no ha sido utilizado de manera recurrente debido al esquema de austeridad fiscal y a la permanente búsqueda de estabilidad. En consecuencia, Guatemala dispone del nivel de deuda pública más bajo de la región que, al alcanzar el 31.7% del PIB en 2020, todavía se ubica verdaderamente lejos del 50.0% recomendado como límite por el FMI para las economías emergentes con acceso a los mercados financieros.

De igual forma, el nivel de intereses pagados como porcentaje de los ingresos totales del Gobierno (cercano al 16.1% en 2020) también se encuentra muy por debajo del límite del 30.0% recomendado por las instituciones financieras internacionales (IFI); además, el valor de las obligaciones en materia de intereses, que alcanza alrededor del 1.7% del PIB, se ubica bastante por debajo del 3.0% definido por dichas instituciones como techo de precaución.

Lamentablemente, al analizar la capacidad de pago del país —denotada por la relación entre el saldo de la deuda pública y el nivel de ingresos tributarios— se tiene que dicha relación alcanzó un 314.3%, muy por encima del 250.0% recomendado por las IFI, condición que ya se había superado desde 2019. En consecuencia, para Guatemala el saldo de la deuda todavía no debe considerarse como un problema en cuanto a la vulnerabilidad de la economía y del sector fiscal frente a dichos saldos, aunque sí comienza a convertirse

en una preocupación como producto de la limitada capacidad recaudatoria del Gobierno, que al final es la fuente que permite hacer frente a los pagos de intereses a los acreedores. Esto refuerza el mensaje de algunas de las agencias de calificación que en el pasado han recomendado al país redoblar esfuerzos para mejorar la recaudación tributaria.

Si bien parece que el saldo de la deuda todavía no ha alcanzado un nivel significativo de preocupación, también es cierto que su trayectoria ha sido creciente en los últimos tiempos, a pesar de los esfuerzos públicos por limitar el crecimiento del déficit fiscal. Por ello, la acumulación creciente de saldos de la deuda, aunque marginalmente pequeña, es un claro indicador de insostenibilidad fiscal de corto plazo. Esta conclusión puede validarse por medio del resultado del indicador de Blanchard, que muestra que la situación fiscal está siendo afectada por el deterioro de la recaudación del país, lo que convierte al saldo de la deuda en insostenible en el corto plazo debido a que el resultado primario obtenido es menor que el resultado primario requerido.

De esa cuenta, si se concretaran los valores considerados en el presupuesto vigente para 2021 y ante el crecimiento de la deuda pública, el ajuste fiscal de corto plazo sería del 3.5% del PIB; no obstante, habrá que esperar los valores reales para estimar apropiadamente las necesidades de ajuste del país.

Guatemala: indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda del gobierno central (2016-2021 est.)

Tipo	Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021 pres.	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios	232.3%	233.7%	248.2%	251.3%	314.3%	348.2%	250.0%	Vulnerable
	Deuda total / PIB	25.0%	25.2%	26.6%	26.6%	31.7%	35.1%	50.0%	Manejable
	Intereses / ingresos totales	13.4%	13.3%	13.6%	14.6%	16.1%	15.3%	30.0%	Manejable
	Intereses / PIB	1.5%	1.5%	1.5%	1.6%	1.7%	1.7%	3.0%	Manejable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	0.26%	0.39%	0.51%	-0.20%	1.68%	-0.23%	Insostenible
		Resultado primario obtenido	0.43%	0.14%	-0.34%	-0.61%	-3.20%	-3.84%	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales

5.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana

En noviembre de 2020, la agencia calificadora de riesgo *Moody's Investors Services* emitió su segunda calificación en el año (la primera fue en mayo de 2020), en la cual mantuvo el grado de riesgo en Ba1, aunque cambió su perspectiva de estable a negativa. Según se expresó, el mantenimiento de la calificación deriva del manejo prudente de la política monetaria y fiscal, así como de la resiliencia

mostrada por la economía ante eventos extraeconómicos; no obstante, el cambio de perspectiva se asocia con la incertidumbre por la respuesta del aparato fiscal frente al déficit creciente y las condiciones durante y después de la pandemia.

Por su parte, en abril de 2020 la calificadora *Fitch Ratings* rebajó su calificación de BB a BB-, modificando la perspectiva de negativa a estable; entre sus argumentos, la principal razón para esta rebaja en el grado de riesgo es los bajos niveles de recaudación de

impuestos y las bajas perspectivas de crecimiento económico como consecuencia de la pandemia.

Luego de un período de revisión especial (*Credit Watch*) con implicaciones negativas, otorgado el 20 de noviembre de 2020 por una disputa internacional que finalizó cuando Guatemala hizo frente al pago del cupón del Eurobono 2026 antes de que finalizara el período de gracia de treinta días otorgado para las calificaciones soberanas de largo plazo en moneda extranjera, la calificadora *Standard and Poor's* mantuvo la gradación y

Guatemala: nivel de calificación de riesgo y perspectivas de corto plazo según las principales agencias calificadoras (2016-2020)

Agencia	Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	Historia
Moody's Investors Services	Calificación	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	
	Perspectiva	Estable	Estable	Estable	Estable	Negativa	
Standard and Poors	Calificación	BB	BB-	BB-	BB-	BB-	
	Perspectiva	Negativa	Estable	Estable	Estable	Estable	
Fitch Ratings	Calificación	BB	BB	BB	BB	BB-	
	Perspectiva	Estable	Estable	Estable	Negativa	Estable	

Fuente: Icefi, con base en calificadoras de riesgo

perspectiva para el país ya que, pese a los recientes desafíos legales de Guatemala, el soberano sigue comprometido con el oportuno y total pago de sus obligaciones del servicio de la deuda.

Las tres calificadoras coinciden en que esperan que la combinación entre recuperación económica a partir de 2021 y las políticas económicas cautelosas que han caracterizado a Guatemala ayuden a revertir el deterioro a corto plazo en el perfil fiscal y de deuda del soberano; sin embargo, si el deterioro de la recaudación continúa y persiste el bajo dinamismo de la actividad

económica, las calificaciones podrían seguir a la baja en los siguientes meses.

Es pertinente comentar que el grado de riesgo de las calificadoras reconoce el compromiso real del país de hacer frente a sus obligaciones, lo que lo ha convertido históricamente en un buen pagador; pese a ello, en varias oportunidades también se reitera la necesidad de mayores ingresos tributarios para mejorar la capacidad de respuesta pública al servicio de la deuda. Por ello, en esencia, el mantenimiento del grado de riesgo del país no debe ser visto como un logro, como lo

han tratado de vender desde hace algún tiempo las autoridades gubernamentales, sino como una muestra de que no se ha podido avanzar hacia la obtención de un grado de inversión en el que el país pueda acceder a los mercados internacionales a tasas mucho más competitivas y en mejores condiciones. De ahí que el mantenimiento del grado de riesgo, derivado de la aparente estabilidad del país, lo único que ocasiona es la reproducción de las condiciones que, si bien constituyen una buena muestra de que las cosas no han empeorado, también evidencian que la situación no mejora.

VI.

TRANSPARENCIA FISCAL

En enero de 2021, Transparencia Internacional presentó el informe del *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2020*, en el cual otorga a Guatemala una puntuación de 25 sobre un máximo de 100 puntos, por debajo de los 26 obtenidos en 2019 y de los 33 puntos de 2012, lo que implica un retroceso permanente desde dicho año. Estos resultados ubican a Guatemala en la posición 149 entre los 180 países de que consta la medición global, con una reducción de tres posiciones en comparación con 2019, pero de 36 posiciones con respecto a 2012. En esta ocasión (2020), al igual que en los últimos años, Guatemala obtuvo la tercera peor calificación entre los países centroamericanos y se encuentra entre las más bajas calificaciones de Latinoamérica.

Según lo presenta el informe, este mayor deterioro en la puntuación obedece a la salida de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y a la opaca gestión gubernamental durante la pandemia. Según especifica el informe, además de lo descrito, el Congreso de la República amenazó el derecho a

la información con reformas que presentan un serio revés para la supervisión ciudadana y crean un riesgo de politización. Al sumar las evaluaciones anteriores, el organismo concluye que la existencia de una fiscalía débil y una Policía Nacional Civil (PNC) desmantelada han contribuido al problema.

A la fecha en que se redactó el referido boletín, el resto de los indicadores de transparencia fiscal carecía de actualización. De esa cuenta, el Índice de Presupuesto Abierto de International Budget Partnership (IBP) reflejó en 2019 una calificación que situó al país en la escala de información sustancial (61-80), que indica

Guatemala: indicadores de transparencia fiscal (2016-2020)

Indicador	Institución / reporte	Escala	2016	2017	2018	2019	2020	Historia
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	28	28	27	26	25	
Índice de Percepción de la Corrupción	Transparencia Internacional	Posición entre los países evaluados	136	143	144	146	149	
Desviación de los Fondos Públicos	World Economic Forum	1 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	2.4	2.3				
Índice de Presupuesto Abierto	International Budget Partnership	41-60 (limitada) 61-80 (sustancial) 81-100 (extensa)		61		65		
Índice de Incidencia de la Corrupción	World Economic Forum	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)			28	27		

Fuente: Icefi, con base en datos de Transparencia Internacional, World Economic Forum e International Budget Partnership

que las autoridades realizan algunas acciones que atienden el componente de ejercicios de presupuesto abierto, además de haber avanzado en la transparencia y la participación ciudadana en el ciclo presupuestario. En esta última calificación, el IBP otorgó a Guatemala 65 puntos, por encima

de los 61 obtenidos en 2017; sin embargo y atendiendo a que la siguiente edición de este índice está prevista para 2021, habrá que esperar cómo se percibe el manejo del presupuesto durante la crisis por Covid-19 y, sobre todo, la forma como ha sido manejada la falta de presupuesto real para 2021.

Finalmente, la última publicación del Índice de Incidencia de la Corrupción del *World Economic Forum* indicaba, al cierre de 2019, que el país se encuentra en una escala de corrupción más cercana al nivel alto, lo cual significa un deterioro de un punto con respecto a la calificación de 2018.

VII.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este estudio permite concluir primariamente lo siguiente:

- a. En 2020, la evolución de la economía nacional, al igual que en el resto de las economías del mundo, fue afectada por la propagación de la pandemia de Covid-19 y la implementación de medidas sanitarias para contener su propagación. El país también se vio afectado por el paso de las tormentas tropicales Eta e Iota, que impactaron tanto la demanda como la oferta agregada. En efecto, el PIB de Guatemala registró una contracción del 1.5%, el valor más bajo observado en las últimas décadas. Conforme las estimaciones de las autoridades, se espera que la actividad económica reporte un crecimiento del 3.5% en 2021, explicado por un mejor comportamiento de las economías mundiales, el repunte de la inversión, las remesas y un mayor nivel de inversión.
- b. Lamentablemente, el INE no realizó ni una apropiada medición de la inflación en 2020, ni efectuó mediciones sobre el nivel de desempleo en el país. Sin embargo, el Mineco, con datos del IGSS, estimó que en 2020 se perdió el 3.0% de las plazas de trabajo, unos 41,863 puestos de diferencia con respecto a 2019. Conforme información de la Cepal, el nivel de pobreza también se habría incrementado al cierre de 2020 en un 2.0% de la población, el nivel de pobreza extrema, en un 1.9%, y la desigualdad, entre el 1.0 y el 1.9%.
- c. Guatemala cerró 2020 presentando una carga tributaria del 10.1% del PIB, la más baja en las últimas dos décadas y sin alcanzar la meta de recaudación establecida, dejando un agujero tributario de Q3,748.3 millones, equivalentes al 0.6% de PIB. Los impuestos que mostraron mayor contracción fueron los derechos arancelarios, con -8.3%; el IVA importaciones, con -8.0%; y el IDP con 6.9%, todos fuertemente influenciados tanto por la contracción del consumo asociado con la pandemia de Covid-19 como por la reducción internacional de los precios del petróleo. Por el lado de los impuestos directos, la recaudación del ISR se contrajo en un 2.0% con respecto a lo recaudado en 2019.
- d. El problema real para el sector fiscal de Guatemala es la carencia de una política fiscal suficiente, lo cual obedece, entre otros, al establecimiento de un estado de austeridad rígido que no atiende las necesidades de la población, pero también se relaciona con la falta de un sistema tributario eficiente como resultado de amplios niveles de incumplimiento tributario y la existencia de incentivos tributarios a la inversión que no disponen de un sistema específico de evaluación. Solo entre gasto tributario e incumplimiento tributario del IVA y el ISR Guatemala deja de percibir anualmente, conforme los datos de la SAT, el equivalente al 8.9% del PIB y el 83.7% de la recaudación tributaria. Al margen de la renuncia tributaria, la carencia absoluta de un plan efectivo para el combate a la evasión tributaria, al contrabando y al flujo ilícito de capitales, limita severamente las posibilidades del Estado de mejorar el bienestar de la población y contar con un sistema fiscal más sano.
- e. Por el lado de los gastos, el tamaño del Gobierno de Guatemala alcanzó un 15.6% del PIB en 2020, lo que representó un incremento de 2.1 puntos porcentuales del PIB con respecto a lo ejecutado en 2019. Este comportamiento fue resultado de la necesidad de incrementar el gasto público para atender la emergencia por Covid-19 y el impacto que tuvieron en el país el paso de las tormentas tropicales Eta e Iota. Los gastos que presentaron mayor incremento fueron las transferencias al sector privado, con un 219.2% de aumento; los gastos de capital, con el 10.3% (principalmente por el programa de asistencia financiera a los empresarios por intermedio del CHN); el gasto por intereses de la deuda pública, con el 6.6%; el gasto por adquisición de bienes y servicios, con el 14.2%, y las remuneraciones, con el 6.3%. Para 2021 se espera, a

partir del presupuesto vigente, que los gastos lleguen al 16.0% del PIB, mientras que los egresos alcanzarían el equivalente al 17.1% del PIB, con lo cual el Gobierno contaría con el presupuesto más alto de las últimas décadas. No obstante, el Minfin ha anunciado en varias oportunidades que procederá, en algún momento, a publicar una readecuación presupuestaria, y que si no lo hiciera de todas formas el nivel de gasto será menor al de 2020 debido a que muchos de los gastos vigentes carecen de fuente de financiamiento.

- f. Atendiendo al balance entre los ingresos y gastos que se presentó al cierre de 2020, Guatemala reportó un déficit fiscal del 4.9 % del PIB. Si las cifras del presupuesto vigente para 2021 se validaran, el déficit alcanzaría un 5.1% del PIB. Como consecuencia, el saldo de la deuda acumulado al cierre de 2020 alcanzó el 31.7% del PIB, lo cual significa un crecimiento de 5.0 puntos porcentuales con respecto a 2019. Si se validaran los resultados del presupuesto para 2021 se registraría un saldo del 35.1% del PIB.
- g. Las principales agencias de calificación de riesgo han mantenido relativamente estable su calificación como resultado tanto de la buena disposición de pago que históricamente ha mantenido el Gobierno de Guatemala, como del monto relativamente bajo de la deuda soberana del país. Sin embargo, en términos generales, alertan sobre el bajo nivel tributario del país, el cual pone en riesgo la sostenibilidad de corto y mediano plazos.
- h. Guatemala siguió retrocediendo en materia de transparencia fiscal, especialmente como consecuencia del retiro de la Cicig, del opaco manejo del presupuesto de 2020 durante la pandemia, de una fiscalía débil y de una prácticamente inexistente Policía Nacional Civil. La calificación en el Índice de Percepción de la Corrupción se redujo hasta 25 puntos, perdiendo ocho desde 2012. Además, el país descendió hasta la posición número 149, habiendo perdido 33 posiciones desde 2012.

Finalmente y a partir de lo observado, el Icefi formula las siguientes recomendaciones que estima podrán contribuir a mejorar la situación guatemalteca:

- a. El Estado de Guatemala debe asumir un mayor protagonismo para atender y proteger a los segmentos más vulnerables de la población ante los efectos económicos y sociales que ha dejado a su paso la pandemia por Covid-19. También debe fortalecer su capacidad de ejecución, ya que durante 2020 se cuestionaron significativamente tanto la transparencia, como la velocidad de gestión del Estado. Por otro lado, es indispensable que cada programa del Gobierno disponga de indicadores para medir los efectos de estas iniciativas, especialmente en lo referente a sus resultados en materia de generación de empleo, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad.
- b. Es indispensable la formulación de una verdadera política tributaria que evalúe los impuestos existentes y los tratamientos tributarios preferenciales pero, sobre todo, la productividad de los tributos. Simultáneamente, tanto el Minfin como la SAT deben impulsar un programa real para mejorar el cumplimiento tributario, de manera que el Estado disponga de mayores recursos para atender las necesidades de la población y pueda contar con un sistema fiscal más saludable.
- c. Es necesario realizar un *rollover* de la deuda debido a que los mecanismos actuales de endeudamiento producen que la deuda en Guatemala tenga una de las tasas de interés más altas en la región. Sería conveniente llevar a cabo una transformación de deuda interna a deuda externa y a mayor plazo, con el fin de reducir el costo de mantenimiento de la deuda soberana.
- d. Es indispensable que el ministro de Finanzas Públicas realice las gestiones necesarias para publicar efectivamente el monto del presupuesto para 2021, ya que la forma como esto se ha manejado hasta la fecha incrementa la opacidad presupuestaria, lo que además de reducir la confianza de los agentes económicos también tendrá un efecto negativo sobre la evaluación que ejecutará el IBP en 2021.

- e. El Estado de Guatemala debe implementar una estrategia real de combate a la corrupción y para mejorar la transparencia de la gestión pública, con el fin de revertir la caída del IPC que reduce permanentemente la competitividad de Guatemala. Para el efecto, es conveniente incorporar a la sociedad civil y a otros organismos nacionales e internacionales en la evaluación efectiva de la gestión pública, con el fin de fortalecer la auditoría social y el compromiso del Estado.
- f. Es indispensable que la política fiscal del país adopte posiciones proactivas, de manera que avance hacia el mejoramiento de la calificación otorgada por las agencias especializadas de riesgo, lo que deberá iniciar con la discusión de estrategias fiscales que permitan incrementar la disponibilidad de recursos en el mediano plazo. Este proceso debe iniciar con la convocatoria a la discusión de un pacto fiscal que no se limite a mejorar los resultados fiscales de largo plazo, sino que permita la construcción de condiciones que faciliten el financiamiento de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.



ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES

**PERFILES
MACROFISCALES
DE CENTROAMÉRICA
GUATEMALA**

Marzo 2021

Por una política fiscal para
la democracia y el desarrollo

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
7^a. avenida 5-45 zona 4. Edificio XPO1, oficina 505 y 506
PBX: (502) 2505-6363 www.icefi.org