

Desafíos fiscales para el nuevo Gobierno de Guatemala

Una mirada a los problemas fiscales estructurales

Abelardo Medina Bermejo
Guatemala, Marzo de 2019



Contenido

1. En la búsqueda del bien común
2. Los desafíos fiscales para el nuevo Gobierno de Guatemala
3. Algunas reflexiones finales

1. En la búsqueda del bien común

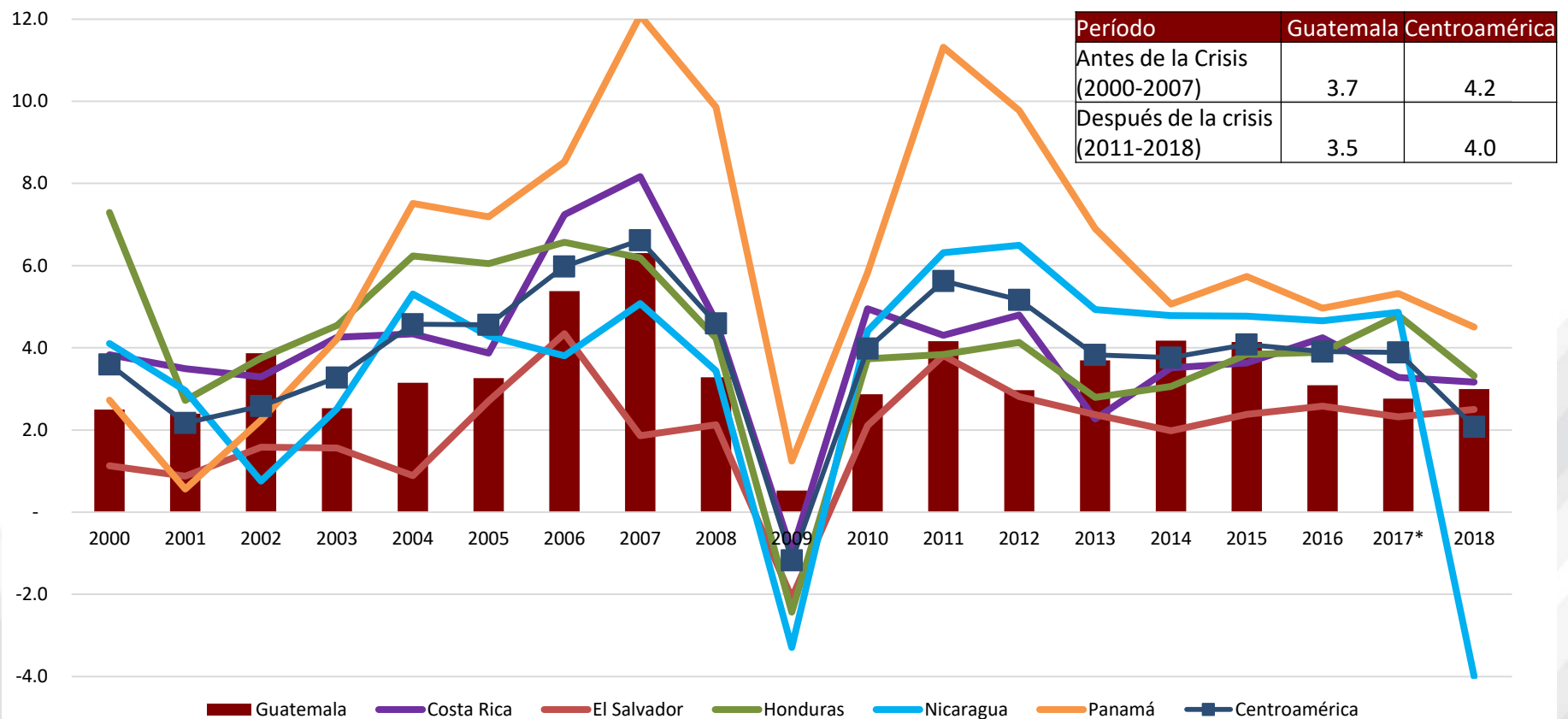
¿Qué dice la Constitución Política de la República?

El fin supremo del Estado es la realización del bien común (Arto. 1)

Derecho / función	Artículo
Vida, protección a la persona y a la familia	1,2,3, 47
Justicia y defensa	2, 12
Libertad e igualdad (incluye combate a los monopolios)	2,3,4,33,34,35,3 6,43,130
Desarrollo integral de la persona	2
Cultura	57,58,61, 62, 66
Educación (incluye educación universitaria)	71, 73, 74, 75, 76, 84
Deporte	91
Salud y seguridad social	94,95, 100
Medio ambiente	97, 127, 128
Trabajo	101
Vivienda	105
Protección social	103
Y... otras obligaciones del Estado	119

La CPR no habla de que el crecimiento sea el objetivo... ni la inflación... ni el tipo de cambio... pero todos son muy importantes

Centroamérica: tasas de crecimiento del PIB, 2000-2018



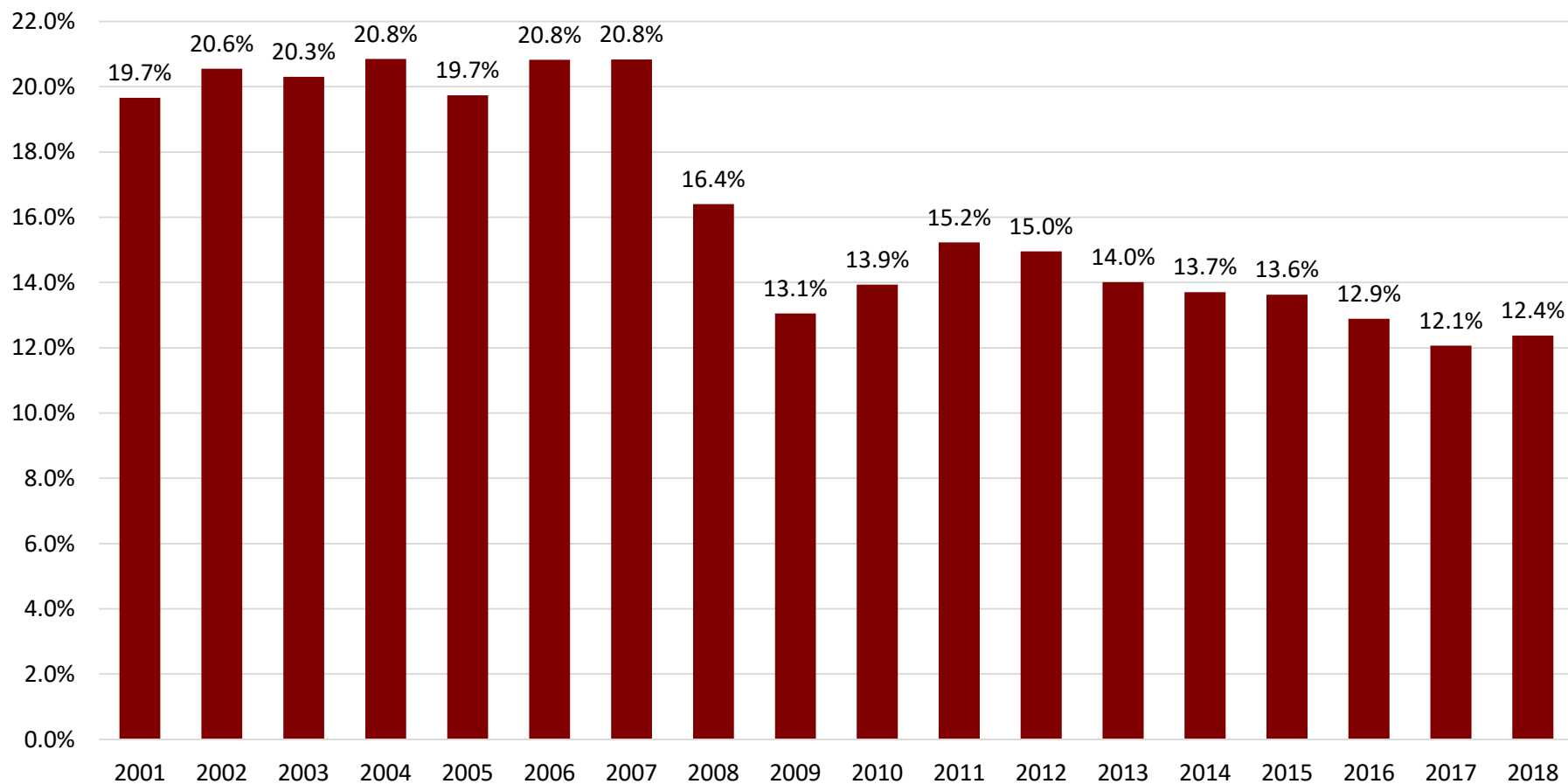
Fuente: Banco Mundial y World Economic Outlook (FMI). 2017 cifras preliminares.

2018 datos proyectados * ESA datos del Banco Central de Reserva



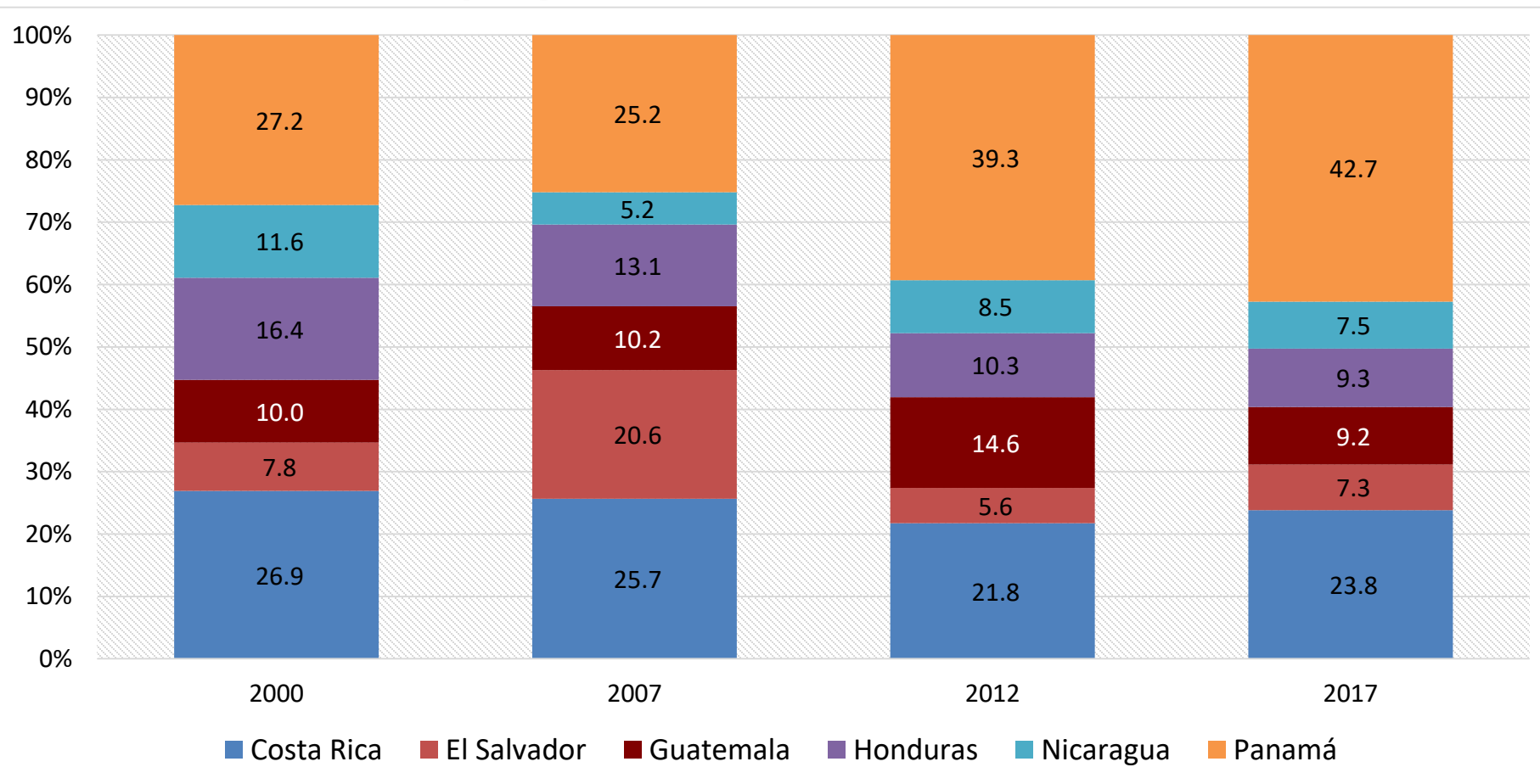
Guatemala no es atractiva para invertir...

Guatemala: Inversión nacional como % del PIB (2001-2018)

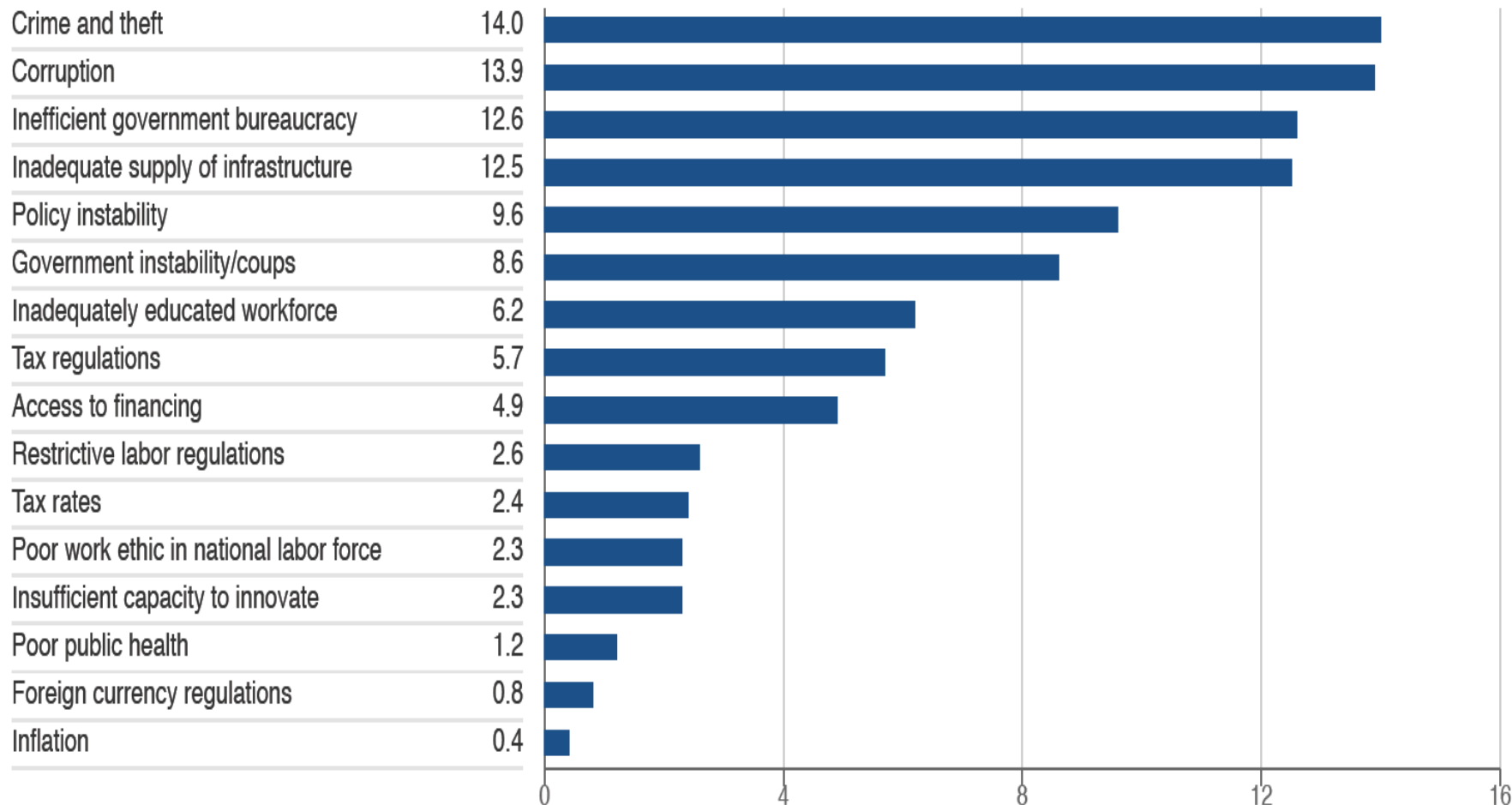


Y tampoco es un destino deseado para la inversión extranjera...

Centroamérica: inversión extranjera directa neta por país de destino. Años seleccionados



¿Qué factores detienen la inversión?



La infraestructura vial es inferior en calidad al resto de Centroamérica...

Centroamérica: medidas de densidad vial y calidad de infraestructura vial

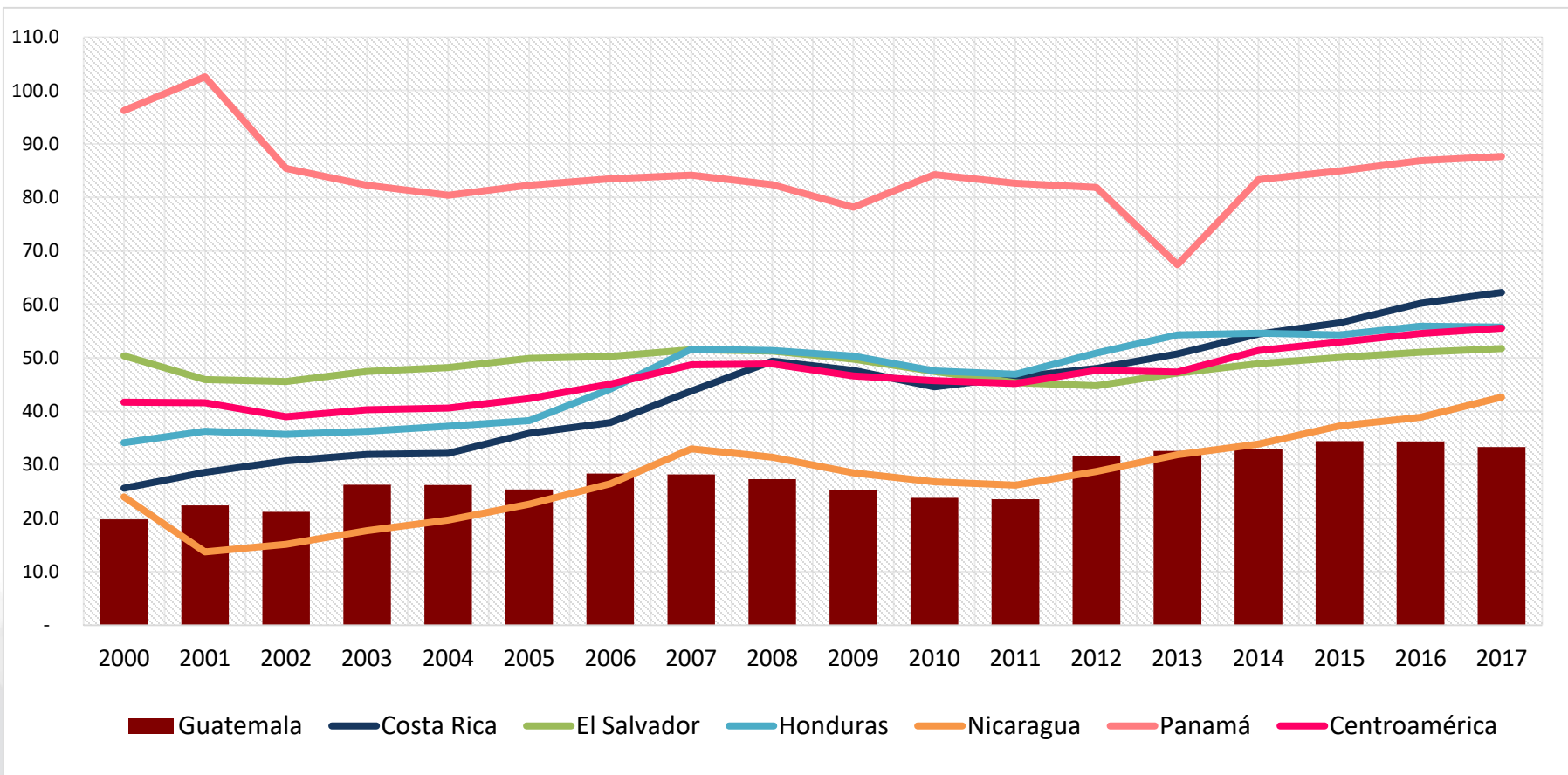
Concepto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Km por cada 100,000 habitantes (2016)	224	70	46	40	54	176
Km por cada 1,000 Km de superficie (2016)	213	210	69	32	26	93
Índice de calidad (2018)	2.7	4.0	2.6	4.1	4.2	4.3

Fuente: Icefi, con información de Cepal y del Foro Económico Mundial.



Aunque el sistema financiero luce sólido... no parece apoyar al crecimiento económico

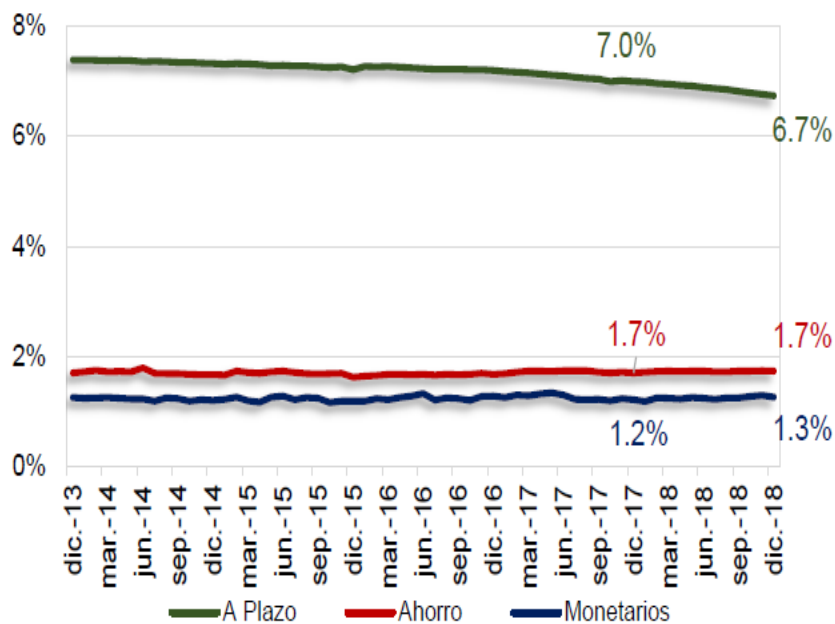
Centroamérica: crédito interno al sector privado, como porcentaje del PIB



Otros elementos a considerar en el ámbito financiero...

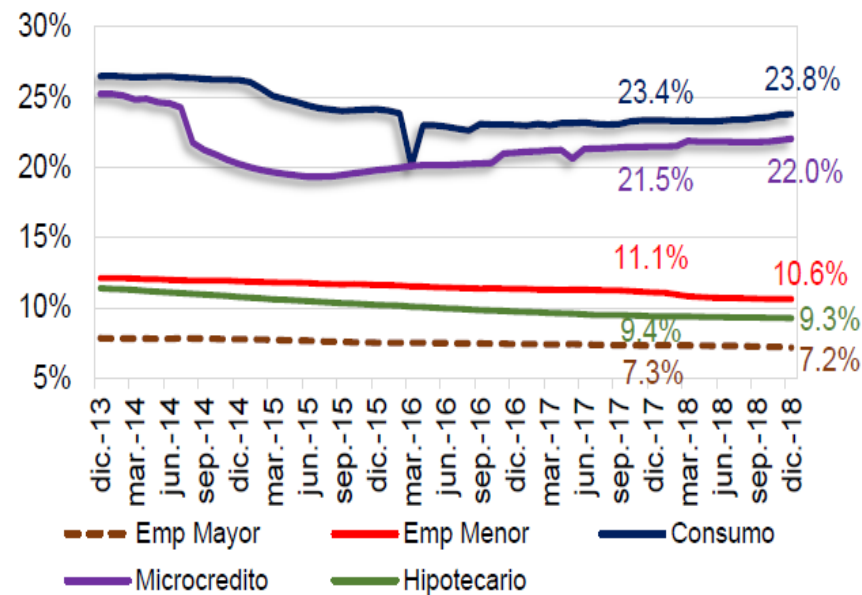
¿Fomento al ahorro?

Guatemala: tasa de interés pasiva promedio en Q., por tipo de depósito



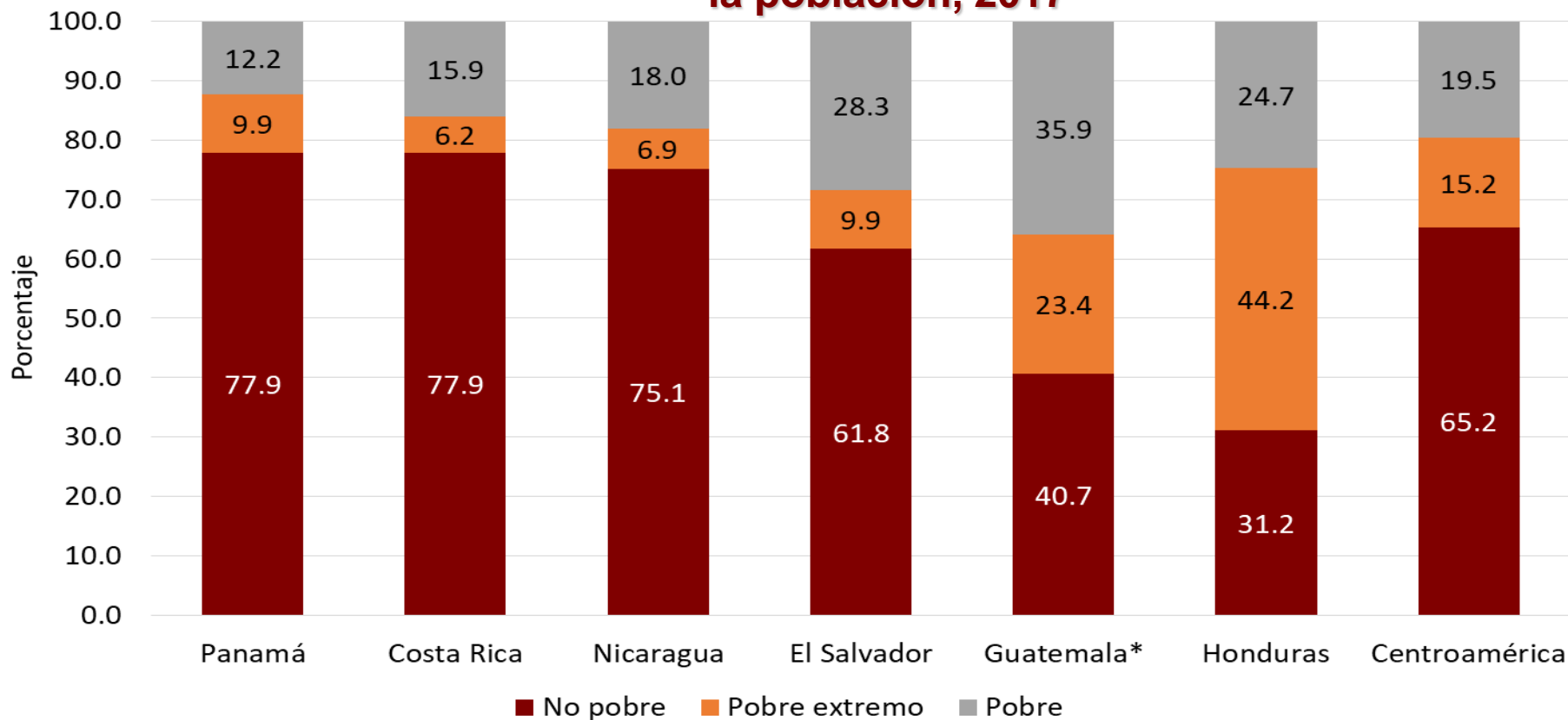
¿Apoyo a la producción y al empleo?

Guatemala: tasa de interés en Q., para préstamos.



Seis de cada 10 guatemaltecos continúan viviendo en condiciones de pobreza

Centroamérica: condiciones de vida de la población, 2017

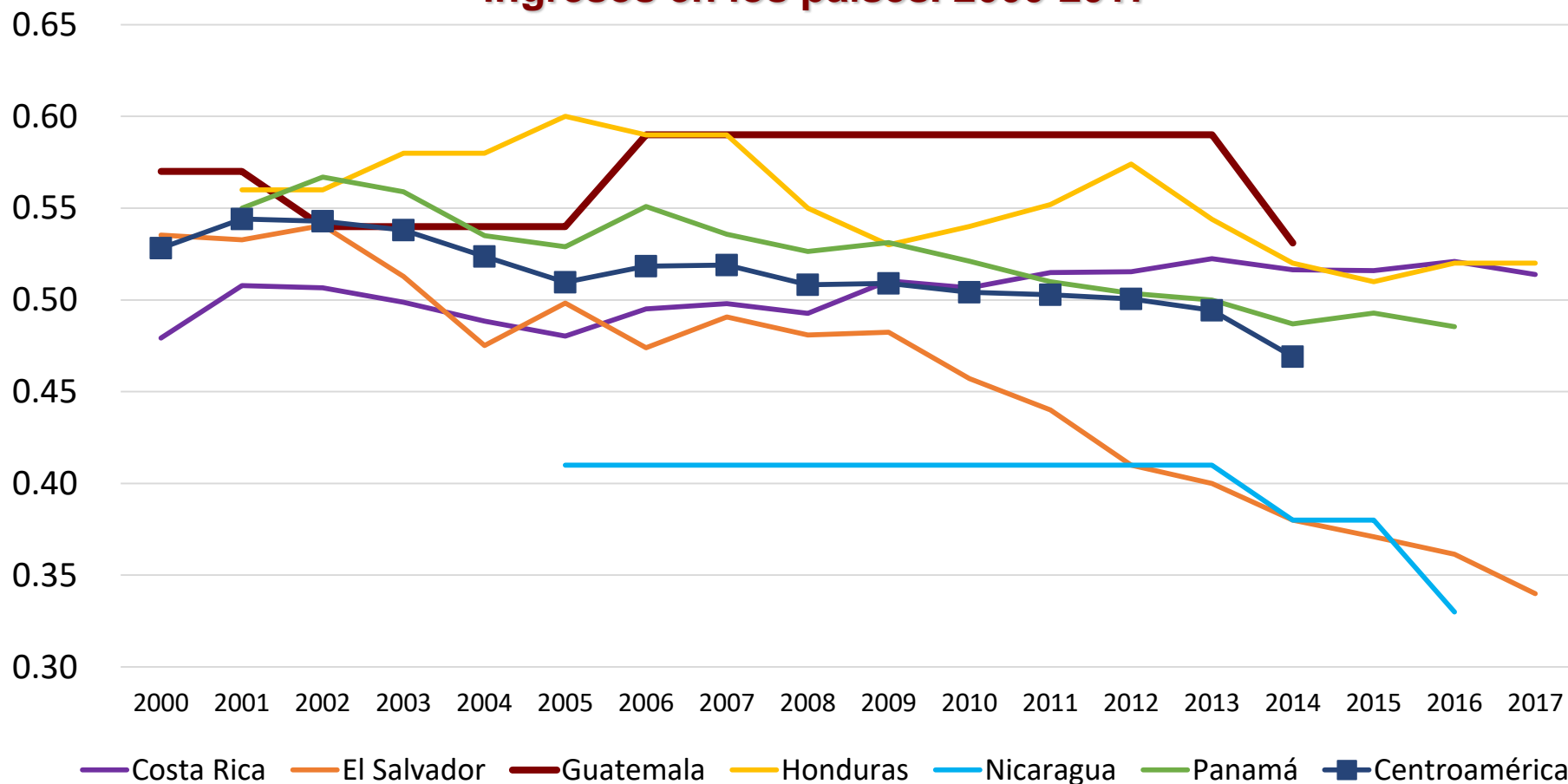


Fuente: Elaboración propia con datos de Estado de la Región (2017)

* Los datos de todos los países corresponden al año 2017, excepto Guatemala, cuya última información disponible es del año 2014.

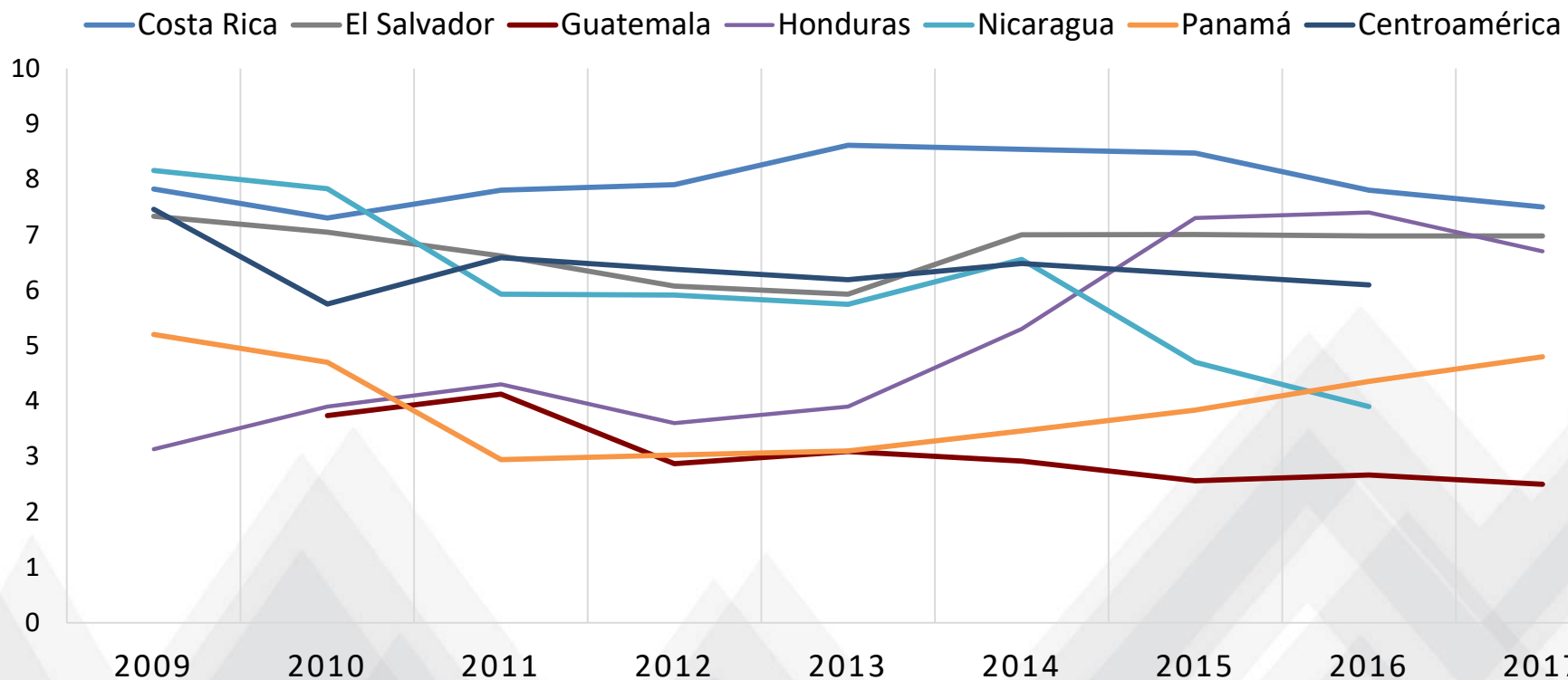
La desigualdad es reacia a disminuir...

Centroamérica: desigualdad de ingresos en los países. 2000-2017



El desempleo afecta la economía y el bienestar, pero el desempleo abierto no es muy importante...

Centroamérica: comportamiento de la tasa de desempleo, 2009-2017



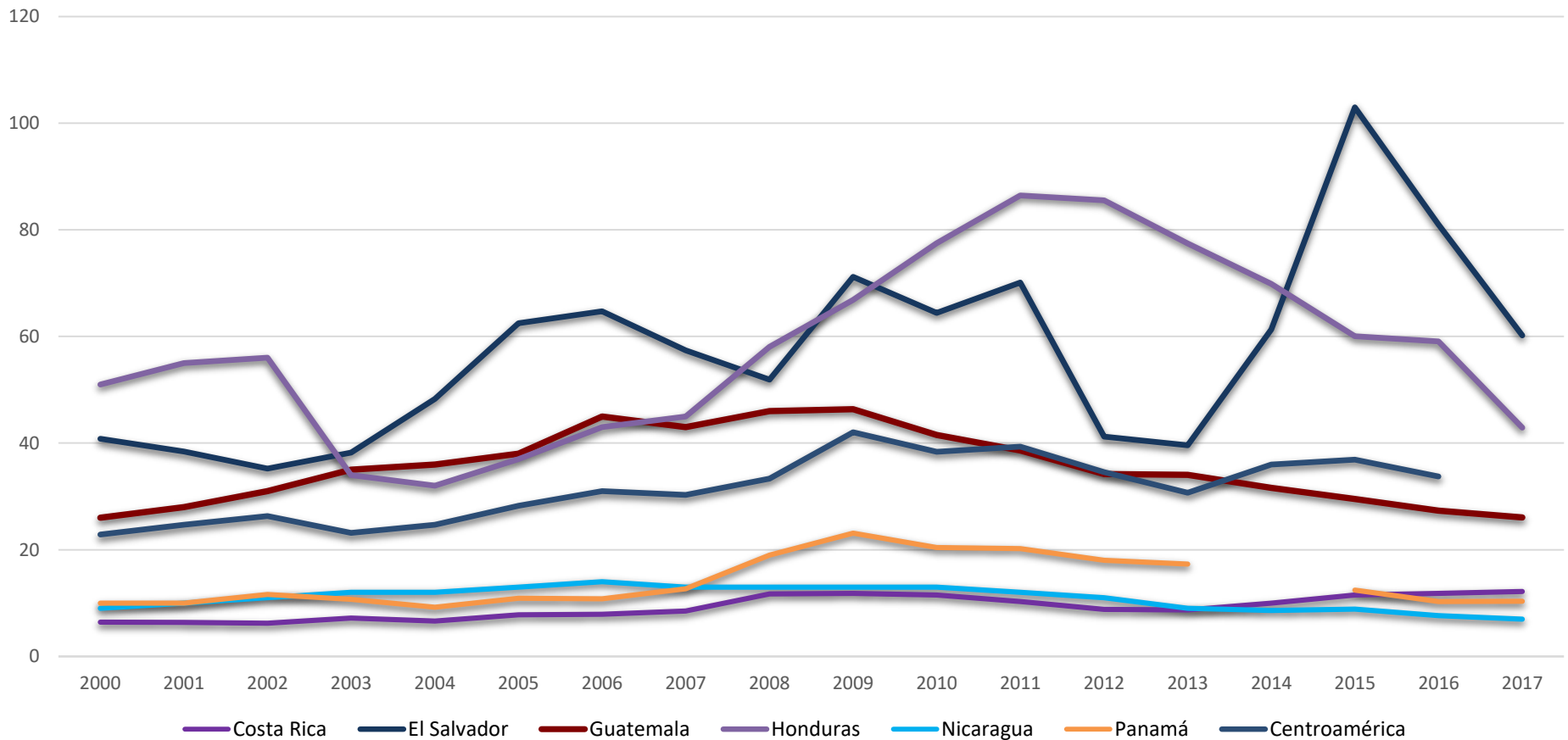
Tasa de informalidad en Guatemala

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	74.5	69.2	65.8	68.8	67.8	69.7	70.6



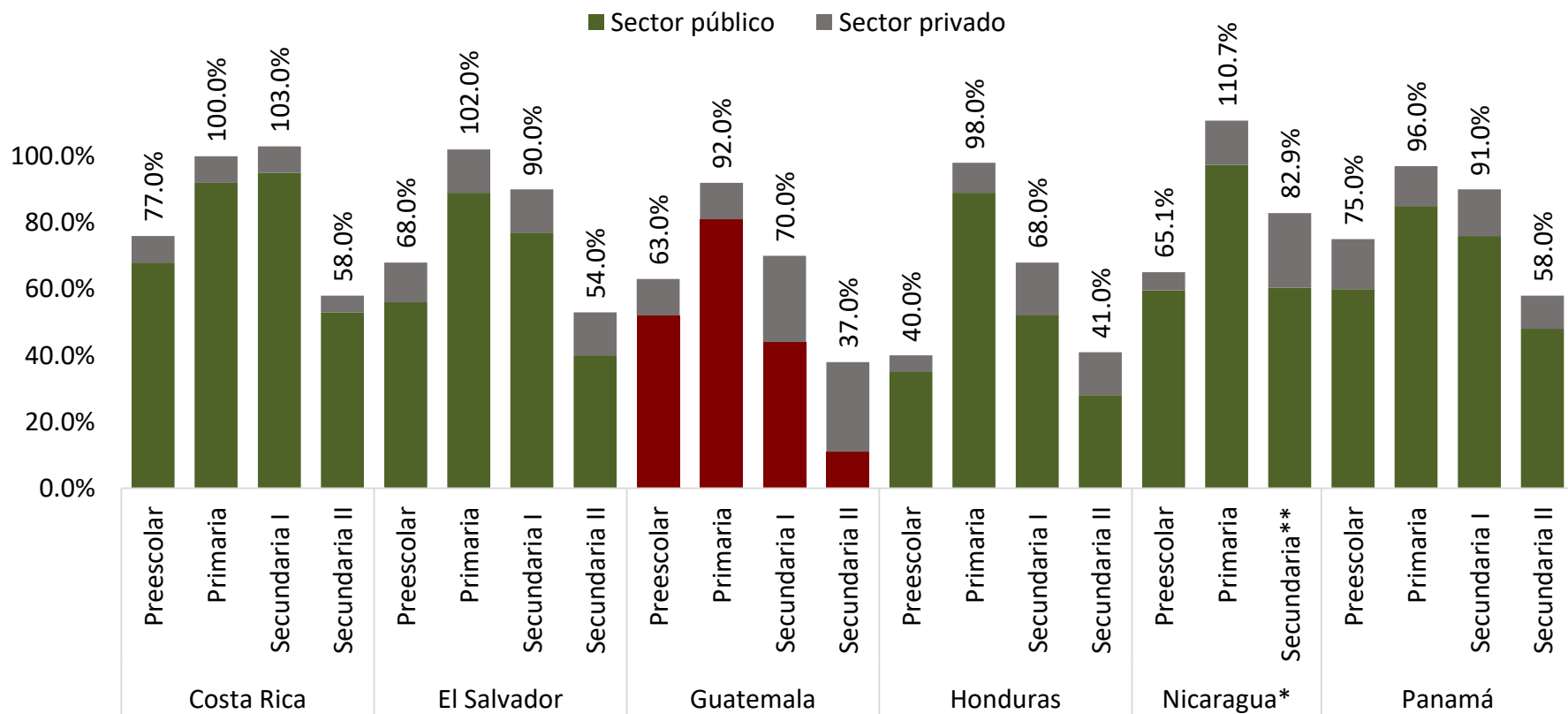
Afortunadamente, los niveles de criminalidad han disminuido en los últimos años...

Centroamérica: tasas de homicidio por cada cien mil habitantes. 2000-2017



Persisten enormes desafíos en la cobertura de la educación...

Centroamérica: cobertura educativa bruta, según nivel educativo y sector.



Fuente: Icefi con base en anuarios estadísticos y sistemas informáticos de ministerios de educación e institutos de estadística según país.

Nota: En relación a la clasificación internacional normalizada de la educación (CINE 97), los niveles arriba descritos se refieren a: preescolar = nivel 0; primaria = nivel 1; secundaria I = nivel 2; secundaria II = nivel 3. Año de medición: Costa Rica: 2014; El Salvador: 2016; Guatemala: 2016; Honduras: 2016; Nicaragua: 2016; Panamá: 2015. *Estimación ponderada con base en la cantidad de centros educativos públicos y privados por nivel (anuario estadístico 2016) ** La falta de estadísticas detalladas imposibilita la separación entre secundaria I y secundaria II, por lo tanto, el dato comprende ambos niveles educativos.



Y muchos, muchos, muchos otros problemas...

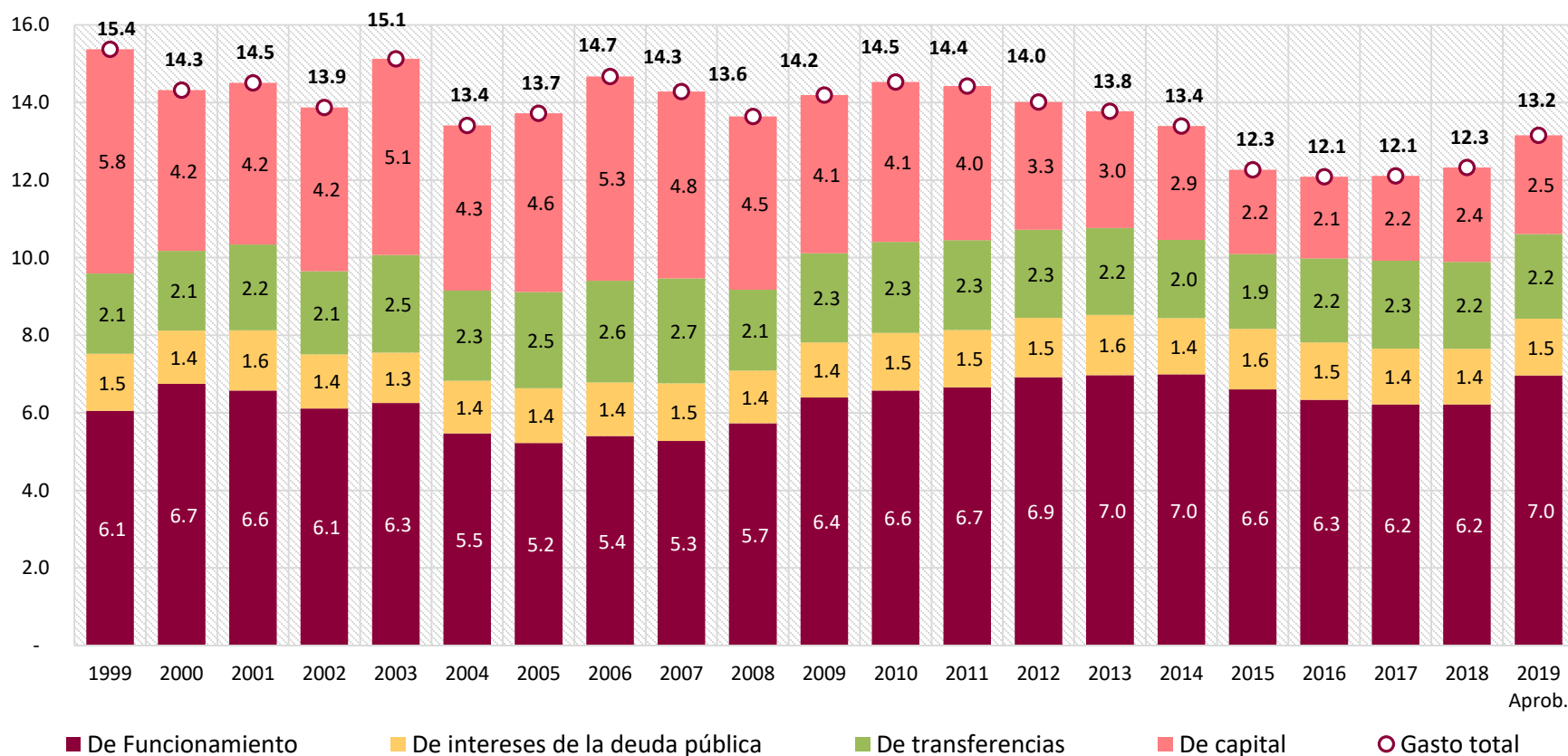
- Creciente desnutrición infantil.
- Falta de cobertura médica universal.
- Migración masiva de ciudadanos guatemaltecos al resto del mundo para tratar de obtener mejores niveles de vida.
- Extorsiones que no permiten progresar a las Mipymes.
- Falta de competencia interna.
- Mal uso de los recursos naturales, especialmente del agua.
- Altos costos de la electricidad.
- Etc.

¿Y entonces, qué pasó con la búsqueda del bien común?

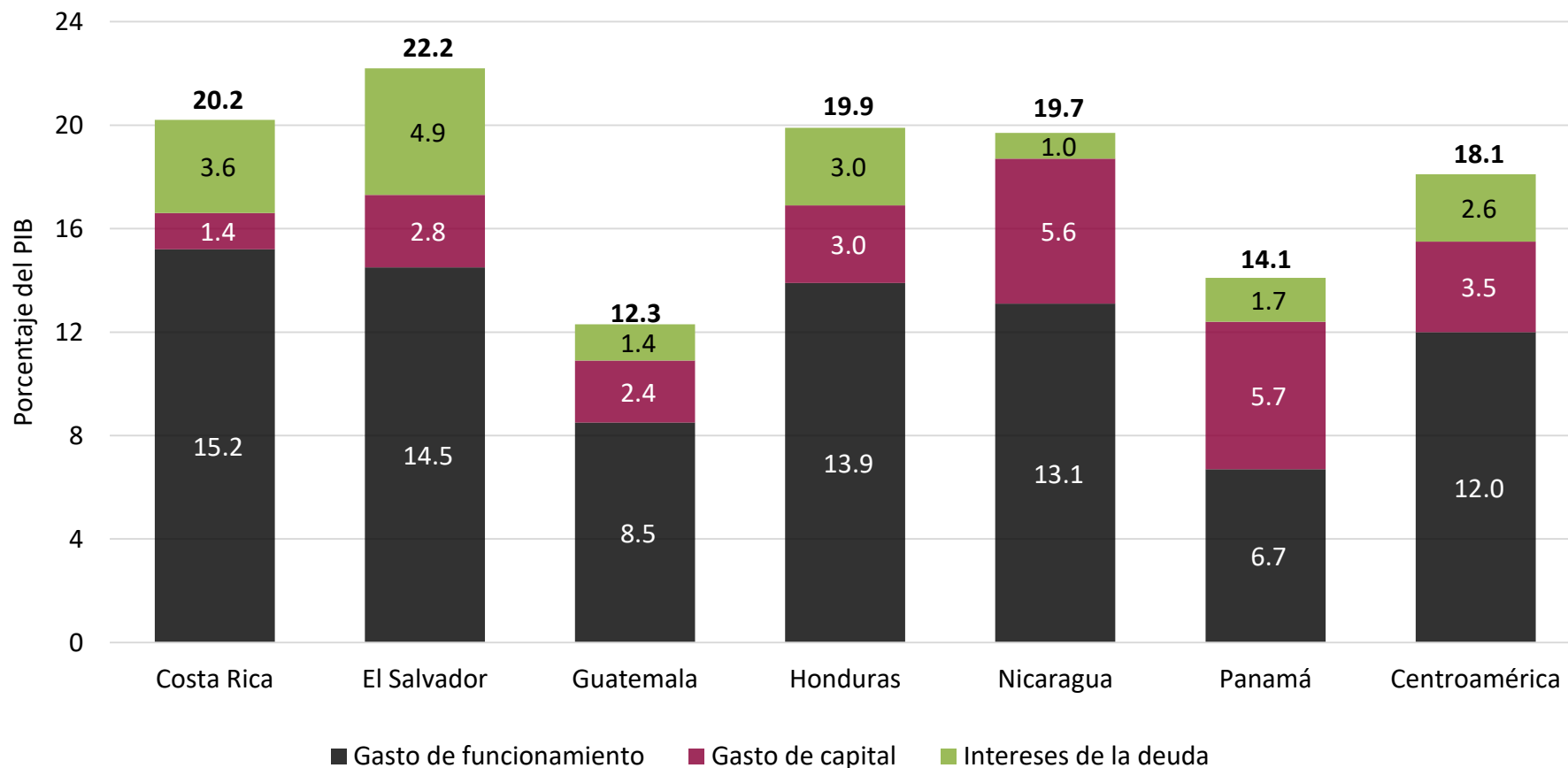
2. Los desafíos fiscales para el nuevo Gobierno de Guatemala

2.1 El gasto público es insuficiente para atender las demandas de la población, y decreciente...

Guatemala: tamaño y composición del gasto del Gobierno Central, 1999-2019 (Como % del PIB)

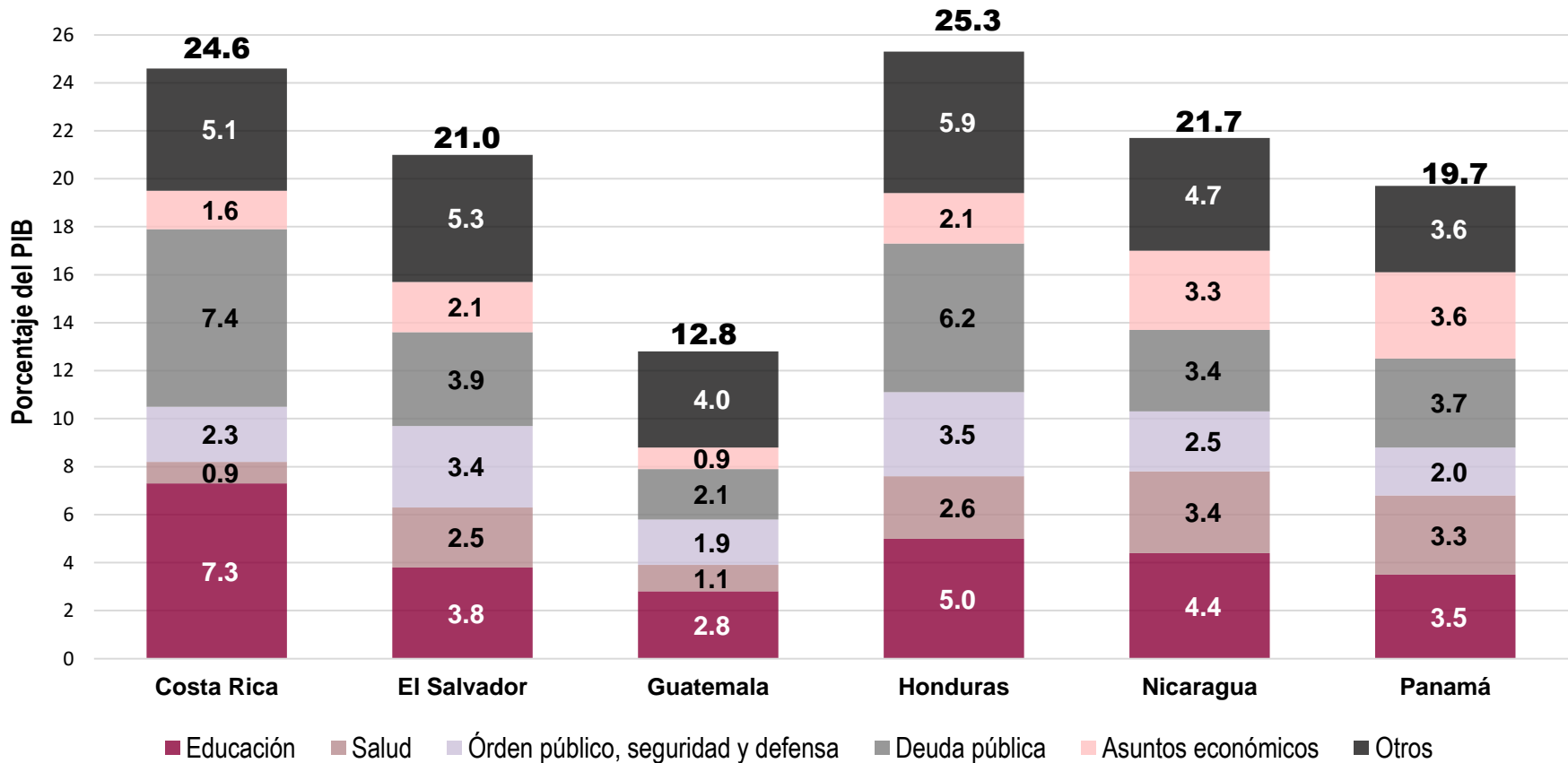


Centroamérica: Composición del gasto público del Gobierno Central, 2018



Centroamérica: Composición funcional de los egresos del Gobierno Central,

2017, como % del PIB



Fuente: Icefi con datos oficiales. Nota: No se incluyen los datos de los sistemas de seguridad social.

Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, conforme a la clasificación funcional de egresos para 2018.

Panamá: Se utiliza la información del Decreto Ley 72 que dicta el presupuesto general del estado para la vigencia fiscal 2018, conforme a la clasificación de egresos.

El Salvador: Conforme a la clasificación de clases de gastos (egresos) por institución del gobierno central para 2017.

Asunto económicos: se integró para El Salvador y Panamá con la información de los ministerios correspondientes.

2.2 El gasto público es muy rígido, y no deja margen para promover políticas fiscales

	Millones de quetzales	Porcentaje de ingresos corrientes	Porcentaje del PIB
(+) Ingresos corrientes	68,544.0	100.0	10.8
(-) Compromisos de gasto	66,701.9	97.3	10.5
Asignaciones de gasto financiadas con IVA-Paz (5% puntos porcentuales de la tarifa del 12% del IVA)	12,402.4	18.1	1.9
Aportes constitucionales	6,936.4	10.1	1.1
Asignaciones de gasto financiadas con impuestos que tienen destino específico	2,873.4	4.2	0.5
Ministerio de la Defensa Nacional	2,089.1	3.0	0.3
Servicios de la Deuda Pública	9,446.7	13.8	1.5
Remuneraciones	20,353.0	29.7	3.2
Clases pasivas	5,195.7	7.6	0.8
Aportes institucionales con ingresos corrientes	7,405.2	10.8	1.2
Saldo (ingresos-egresos)	1,842.2	2.7	0.3
Relación compromiso de gasto/ingresos corrientes		97.3%	

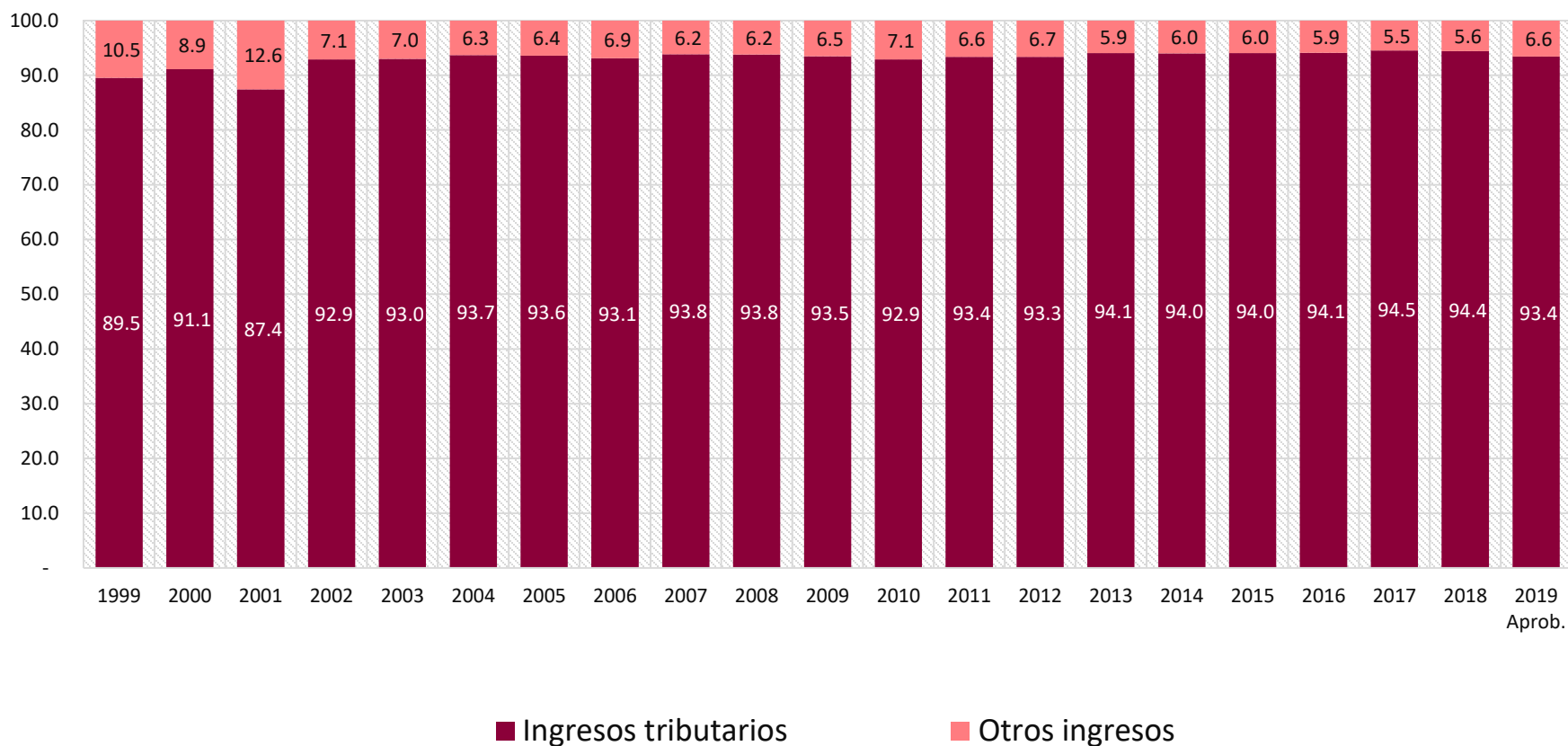
2.3 La transparencia no ha sido un fuerte de los últimos gobiernos...

Guatemala: Indicadores de transparencia fiscal, 2012-2018

Institución/reporte	Indicador	Escala	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Historia
Transparencia Internacional	Índice de Percepción de la Corrupción	1 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	33	29	32	28	28	28	27	
World Economic Forum	Índice de Desviación de los Fondos Públicos	1 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	2.2	2.3	2.2	2.2	2.4	2.3	n.d.	
International Budget Partnership	Índice de Presupuesto Abierto	41-60 (alguna) 61-80 (media) 81-100 (extensa)	51			46		61	n.d.	

2.4 Los impuestos: única fuente real de ingresos

Guatemala: estructura de los ingresos corrientes del Gobierno Central, 1999-2019

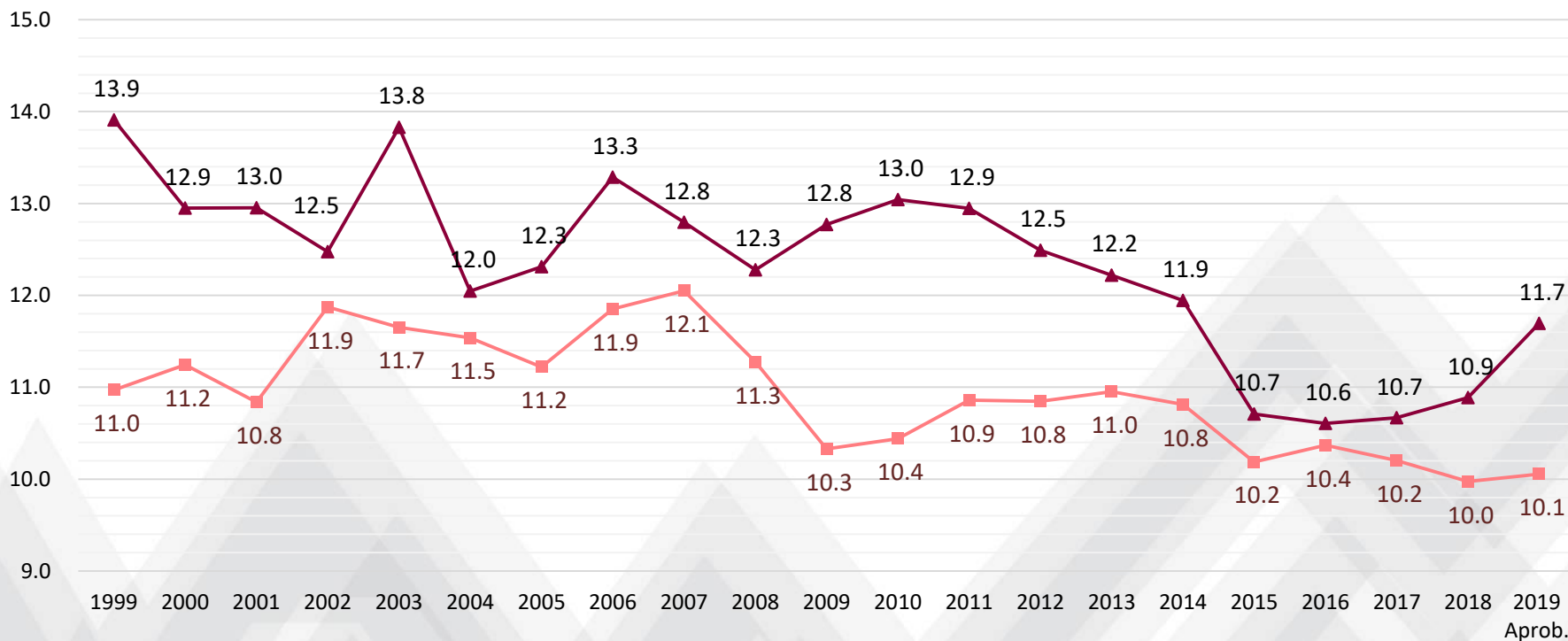


Nota. 2018 cifras preliminares y 2019 datos del Presupuesto de Ingresos 2018

2.5 Los ingresos públicos son insuficientes para cubrir los gastos...

Guatemala: trayectoria de los ingresos tributarios y de los gastos públicos (excluyendo intereses). Período 1999-2019

—■— Carga tributaria —▲— Gastos sin intereses de la deuda pública



Nota: 2018 datos preliminares, 2019 cifras del Presupuesto de Ingresos 2019



2.6 La carga tributaria es rígida y en caída...

Guatemala: carga tributaria del Gobierno Central 1999-2019

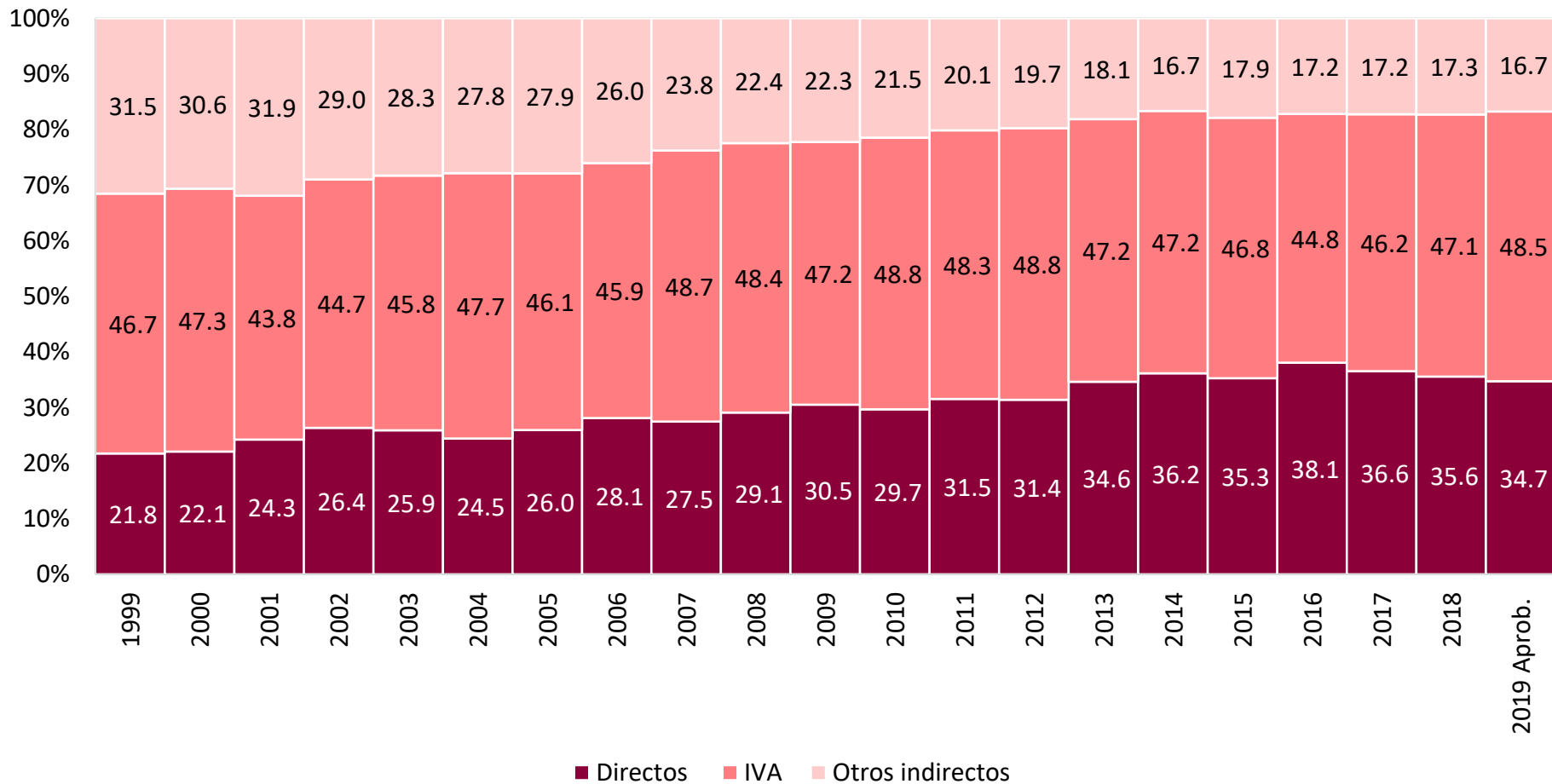


Nota: 2018 datos preliminares, 2019 cifras del Presupuesto de Ingresos 2019

Fuente: Icefi con datos del Minfin

2.7 estructura tributaria regresiva y dependiente...

Guatemala: estructura tributaria del Gobierno Central 1999-2019



■ Directos ■ IVA ■ Otros indirectos

Nota: 2018 datos preliminares, 2019 cifras del Presupuesto de Ingresos 2019

2.8 el problema de la devolución del crédito fiscal del IVA

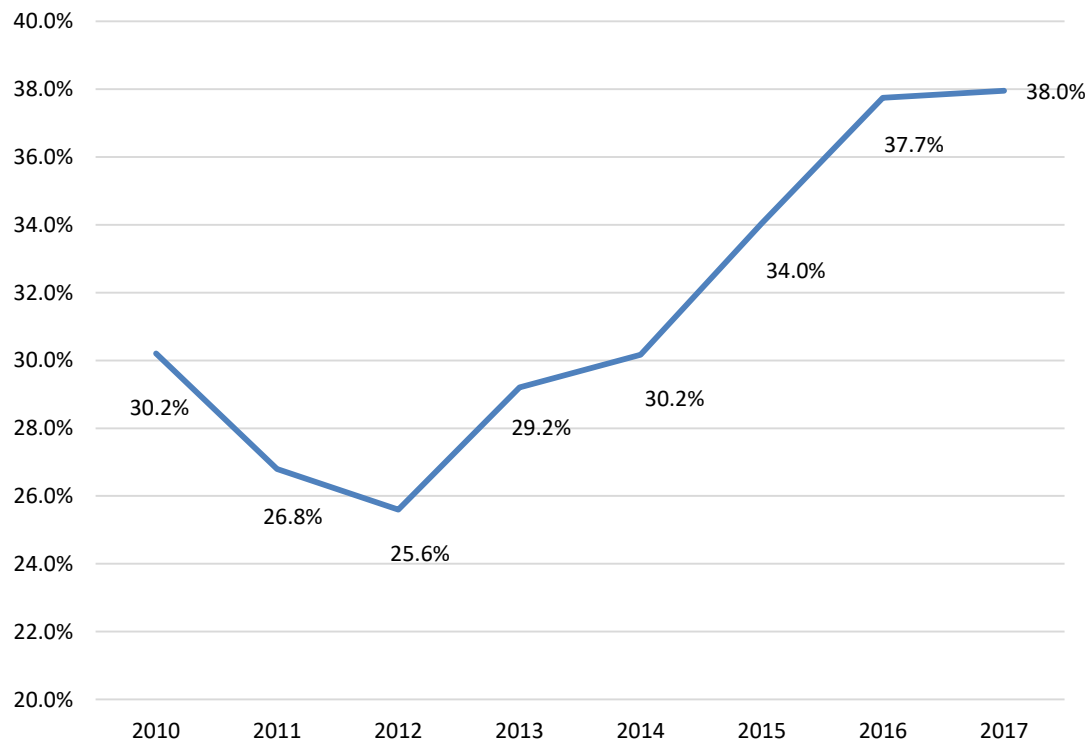
Guatemala: integración saldo del crédito fiscal del IVA pendiente de devolver, 1997-2017

Año	Provisión efectuada	Provisión mínima legal (15% y 8%)	Diferencia anual	Diferencia acumulada	Saldo pendiente de devolver	% del PIB
1997	527.3	678.5	-151.2	-151.2	n.d.	n.d.
1998	737.3	794.9	-57.6	-208.8	n.d.	n.d.
1999	716.7	936.2	-219.5	-428.3	n.d.	n.d.
2000	833.8	1,063.9	-230.1	-658.3	n.d.	n.d.
2001	1,000.1	1,197.5	-197.4	-855.8	n.d.	n.d.
2002	776.9	1,409.3	-632.4	-1,488.2	n.d.	n.d.
2003	666.4	1,493.3	-826.8	-2,315.0	n.d.	n.d.
2004	1,048.5	1,729.6	-681.1	-2,996.1	n.d.	n.d.
2005	1,449.6	1,830.3	-380.7	-3,376.9	2,097.4	1.01%
2006	1,373.4	1,650.6	-277.2	-3,654.0	1,894.8	0.82%
2007	1,200.0	1,326.2	-126.6	-3,780.6	1,709.3	0.65%
2008	1,225.0	1,390.4	-165.4	-3,946.0	2,057.3	0.70%
2009	1,258.5	1,301.9	-43.4	-3,989.4	2,062.1	0.67%
2010	1,300.0	1,462.4	-162.4	-4,151.8	1,992.3	0.60%
2011	1,685.8	1,692.6	-6.8	-4,158.7	2,113.8	0.57%
2012	1,698.9	1,809.0	-110.0	-4,268.7	1,732.3	0.44%
2013	1,722.3	1,887.7	-165.4	-4,434.1	2,577.3	0.61%
2014	1,800.8	1,996.3	-195.5	-4,629.6	3,257.0	0.72%
2015	1,893.4	2,013.2	-119.8	-4,749.3	3,409.3	0.70%
2016	1,991.8	2,096.6	-104.8	-4,854.1	4,095.2	0.78%
2017	1,850.9	2,243.0	-392.1	-5,246.2	3,880.1	0.70%



2.9 Las estrategias para combatir la evasión fiscal han sido insuficientes

Guatemala: % de incumplimiento en el IVA

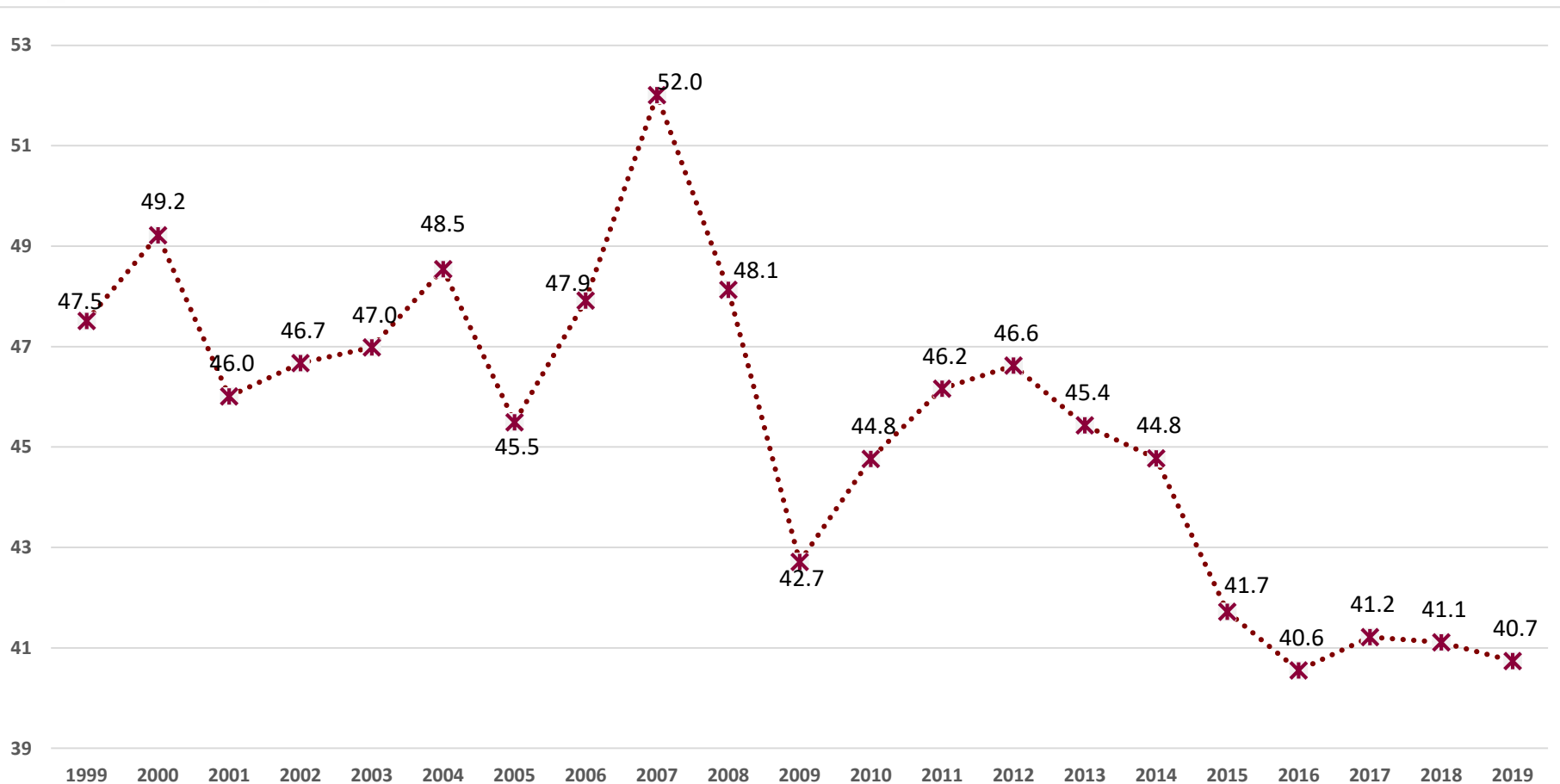


¿Y en el ISR?
¿Y en los otros impuestos?



La tendencia de pérdida de productividad del IVA (1999-2019) debe ser revertida

Como porcentaje del potencial recaudatorio

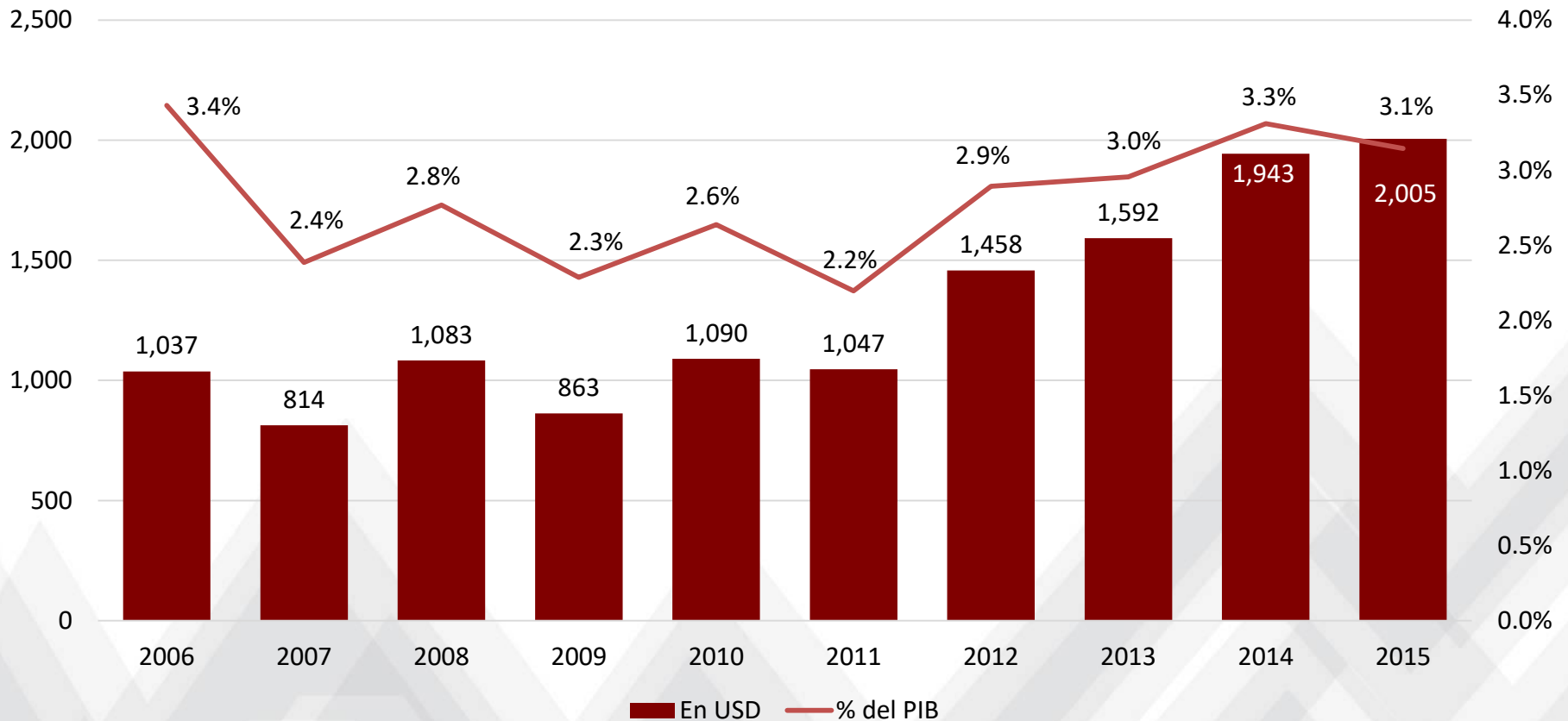


Nota: 2018 datos preliminares, 2019 cifras del Presupuesto de Ingresos 2019

Fuente: Icefi con datos del Minfin y de la SAT

2.10 El sistema tributario dificulta el combate a los flujos ilícitos de capitales

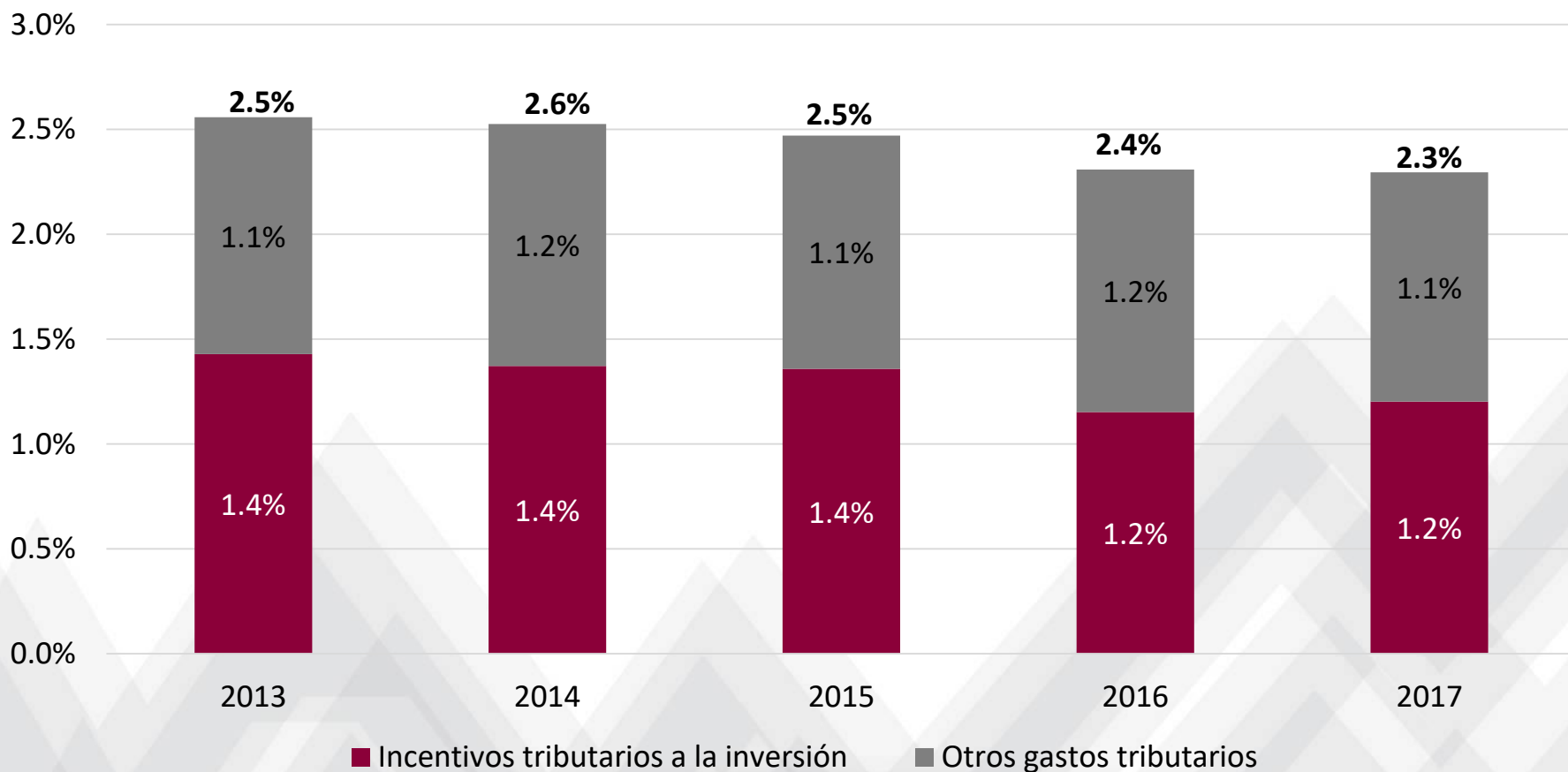
Guatemala: Flujos ilícitos de capitales 2006-2015, en USD y % del PIB



La renta mundial y el secreto bancario

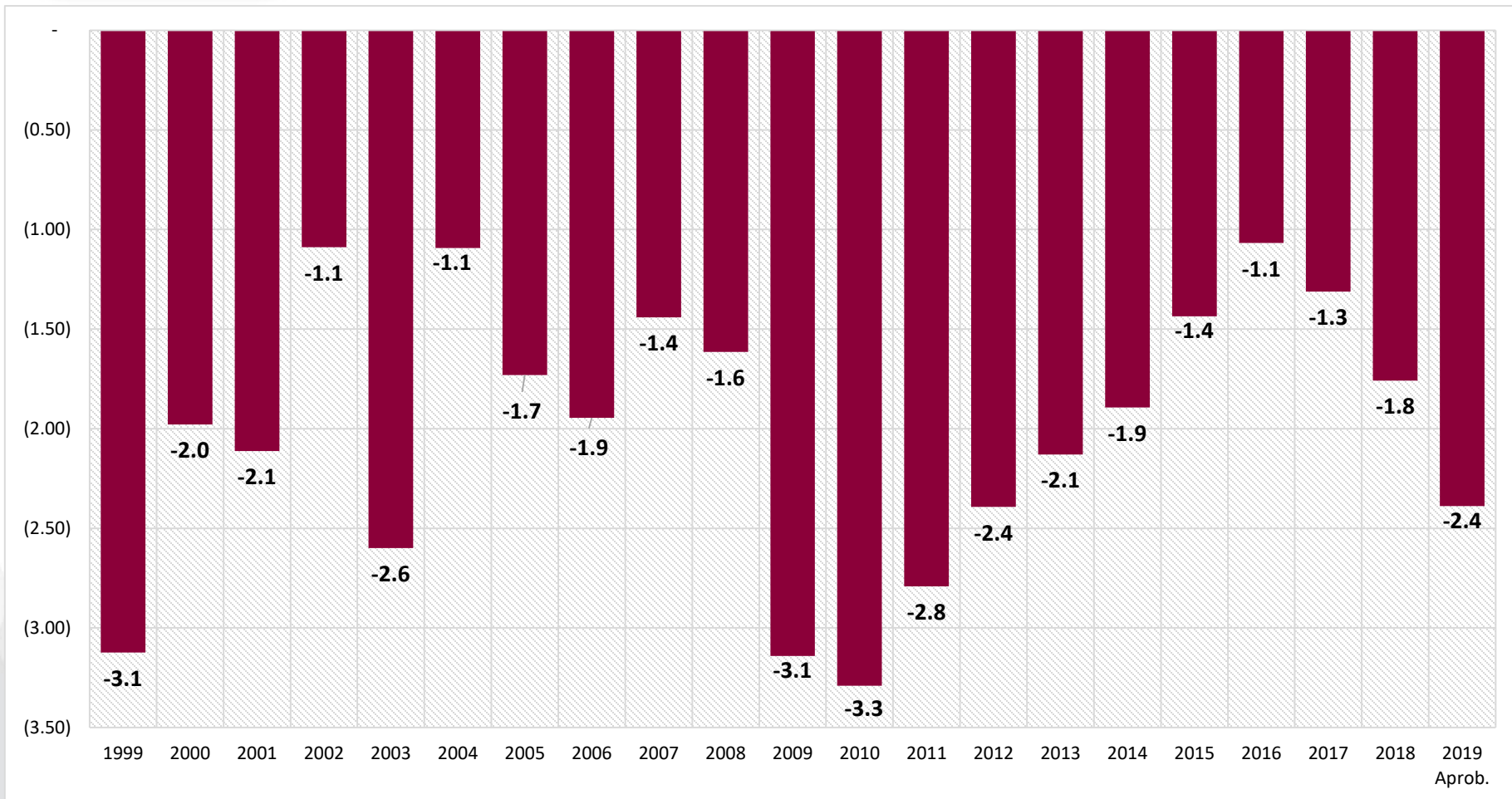
2.11 El gasto tributario debe evaluarse en función de los resultados que ha tenido...

Guatemala: Gasto tributario, como porcentaje del PIB, 2013-2017



2.12 El déficit fiscal no ha sido un problema, pero existe...

Guatemala: déficit del Gobierno Central, 1999-2019
Como porcentaje del PIB



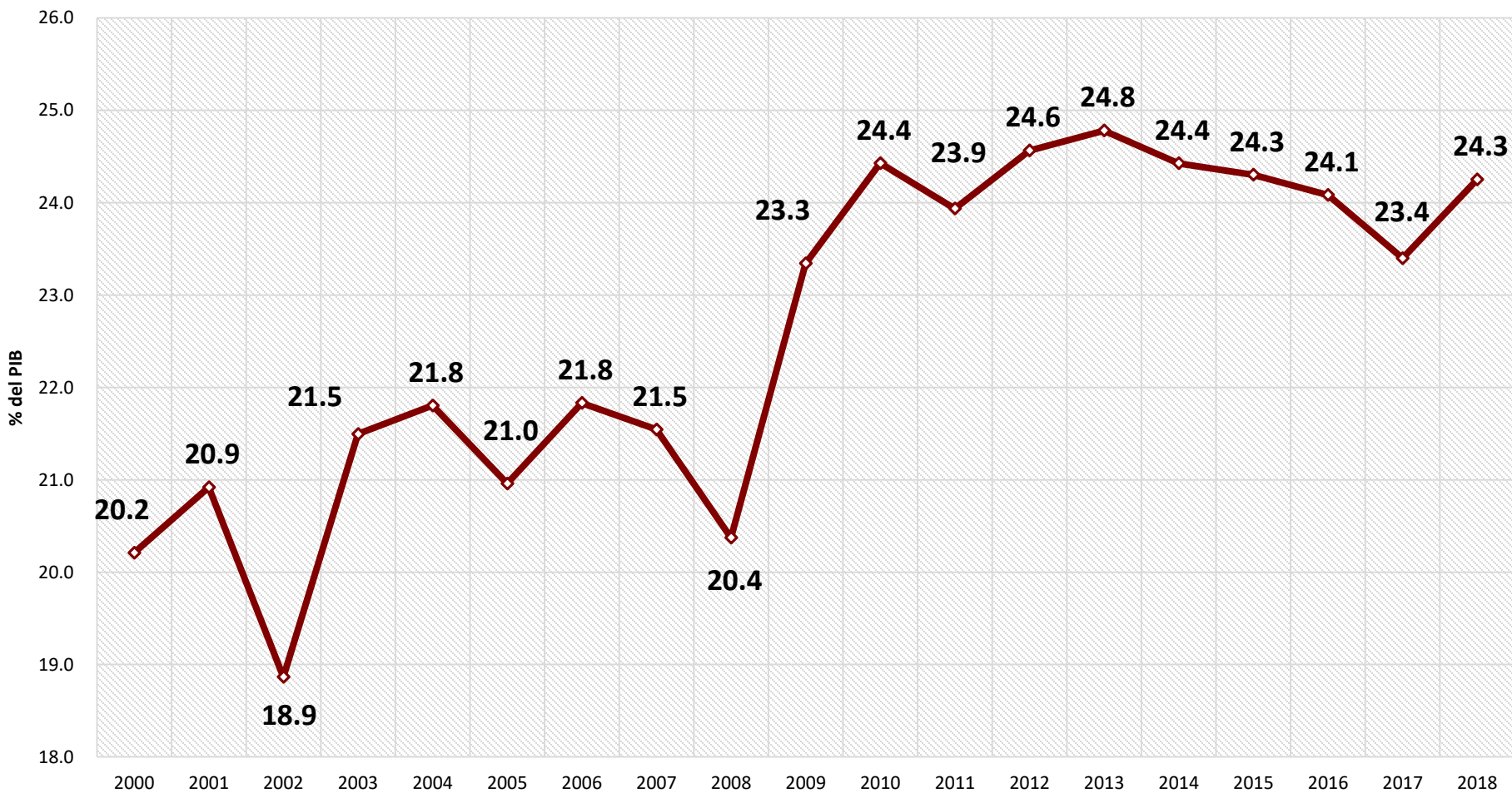
2.13 El Análisis cuantitativo sobre la deuda pública revela rasgos de insostenibilidad

Tipo	Indicador		2014	2015	2016	2017	2018	Valor crítico	Situación
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios		225.9	238.5	232.3	229.4	247.0	250%	No vulnerable
	Deuda total / PIB		24.4	24.3	24.1	23.4	24.6	40%	No vulnerable
	Intereses / ingresos totales		12.6	14.4	13.4	13.3	13.6	25%	No vulnerable
	Intereses / PIB		1.4	1.6	1.5	1.4	1.4	3%	No vulnerable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	-0.25%	-0.15%	-0.09%	-0.03%	0.09%	Insostenible	
		Resultado primario obtenido	-0.4%	0.1%	0.4%	0.1%	-0.3%		

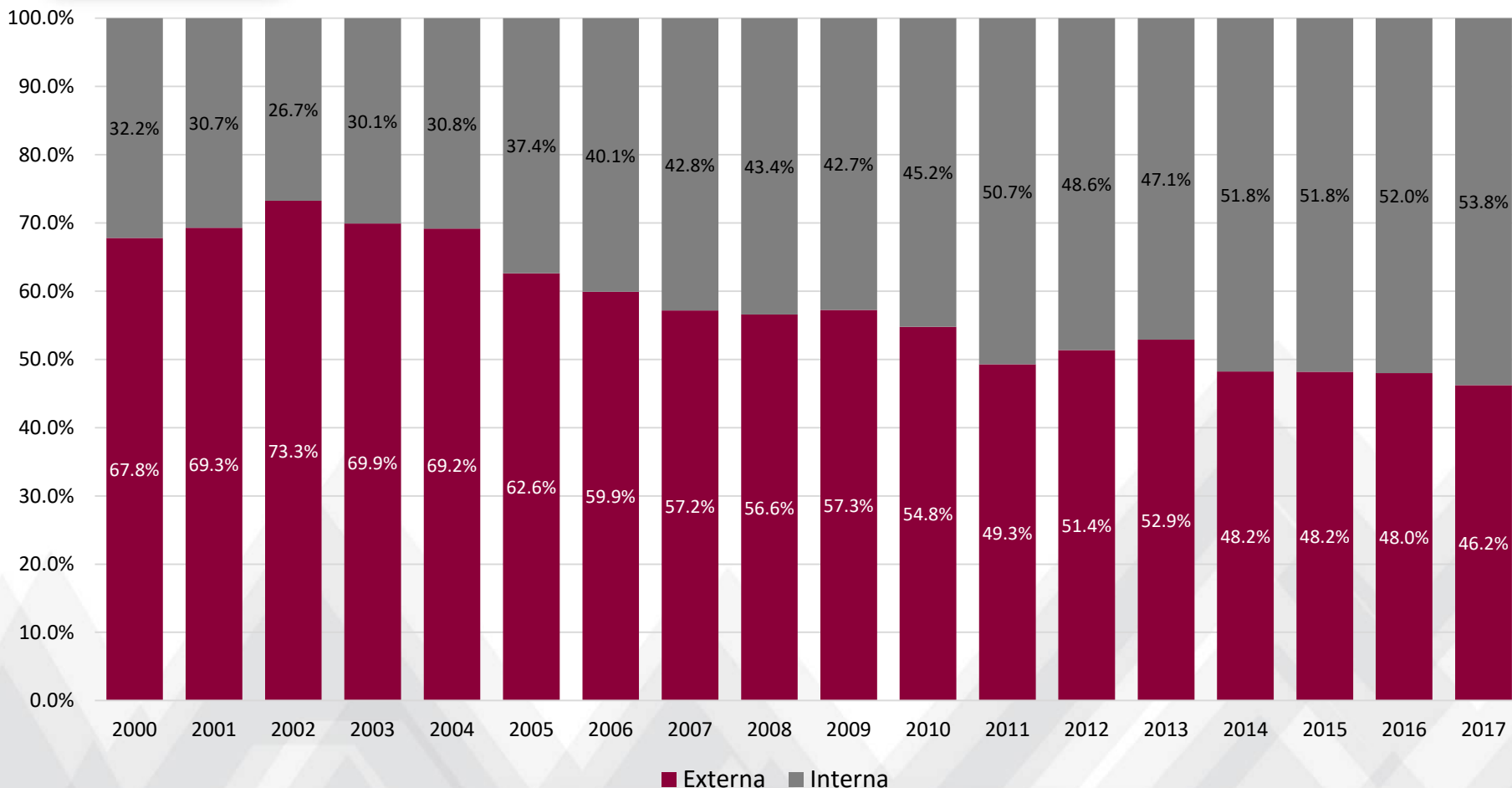


Deuda pública del Gobierno Central de Guatemala, 2000-2018

Como porcentaje del PIB

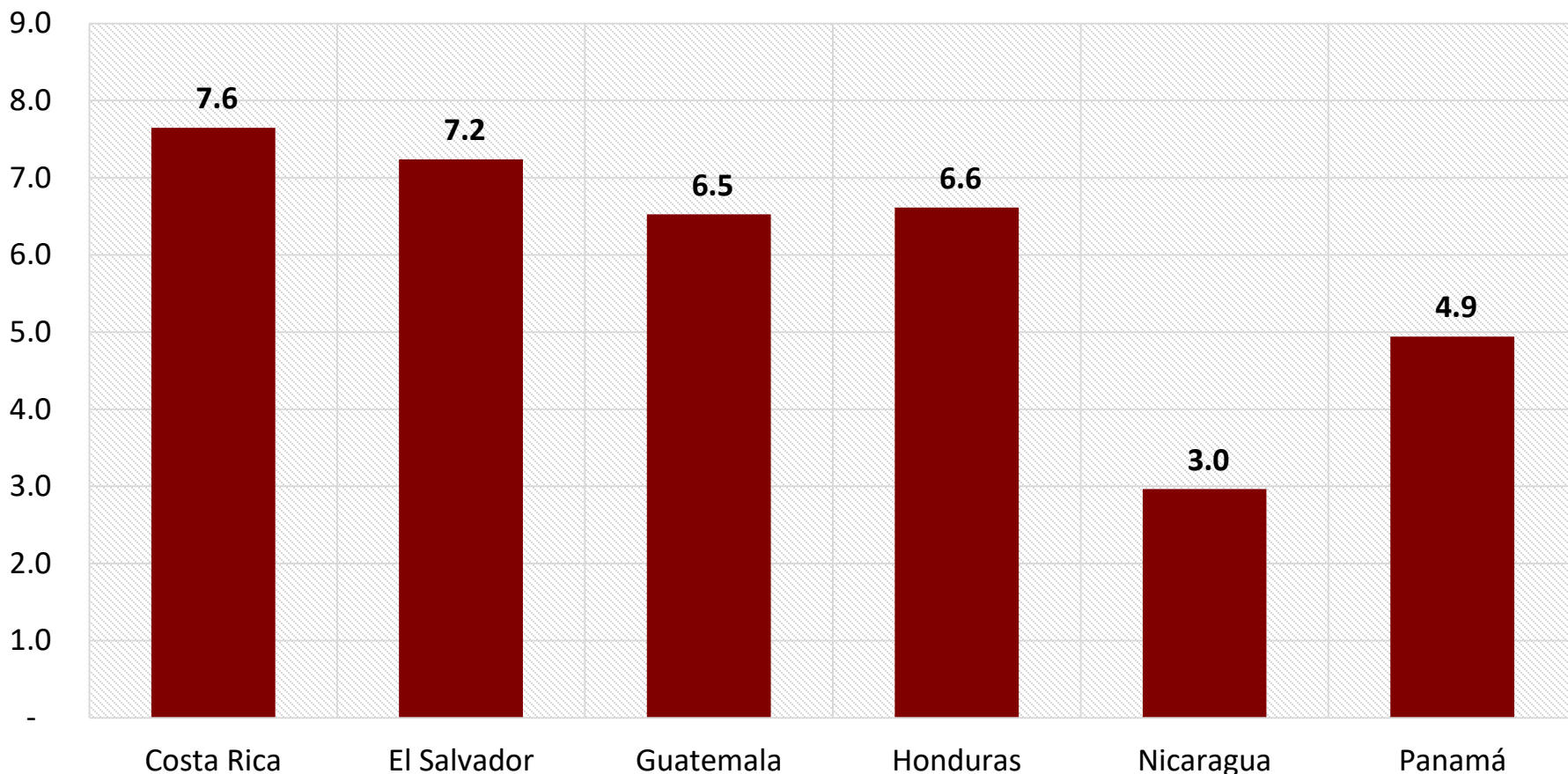


Guatemala: estructura de la deuda pública, 2000-2018






La tasa de interés pagada en la deuda es una de las más altas en la región...

Centroamérica: tasa de interés implícita sobre la deuda, 2018



Aunque en general estamos bien calificados, tampoco mejoramos...

Guatemala: Calificación de la deuda, 2011-2018

Agencia	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Historia
Moody's Investor Services	Ba1 Estable	Ba1 Estable	Ba1 Estable	Ba1 Estable	Ba1 Negativa	Ba1 Estable	Ba1 Estable	Ba1 Estable	
Standard & Poor's	BB Negativa	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB Negativa	BB- Estable	BB- Estable	
Fitch Ratings	BB+ Estable	BB+ Estable	BB+ Negativa	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB Estable	BB Estable	



3. Algunas reflexiones finales



Algunas preguntas sin responder, apropiadas para el inicio del proceso electoral, y para evaluar los planes de Gobierno...

- ¿Qué acciones implementará para alcanzar el bien común?
- ¿En cuanto tiempo estima que su Gobierno atenderá los compromisos establecidos en la CPR?
- ¿Cuáles son los ámbitos de acción que seguirá para promover el bienestar común? ¿Cómo lo mediremos...?
- En el ámbito fiscal ¿Cuánto gastará para atender los derechos de la población, contenidos en la Constitución Política de la República?
- ¿Es suficiente con el monto actual de recursos?
- ¿Incrementará los impuestos? ¿Y la deuda?

Algunas reflexiones finales

- Alcanzar el objetivo del bien común, debe ser resultado de la combinación integral de todas las políticas de Estado.
- No será posible para ningún partido político mejorar las condiciones de vida de los guatemaltecos, si no logra cambios trascendentales en el ámbito fiscal.
- Todas las decisiones públicas deben ser resultado de una cuidadosa evaluación de beneficio/costo.
- Modernizar el país, no implica solo preocuparse porque el sistema financiero sea sólido, o porque haya crecimiento económico, o porque la inflación sea baja... pasa por lograr mejorar la productividad de todos los factores, y allí el guatemalteco, debe ocupar el papel central.



• ¡Muchas gracias!

Icefi es miembros de:

Síguenos en:



www.icefi.org