

SEXTA PARTE

Presupuesto Multianual 2005 - 2007

Presupuesto Multianual 2005-2007

1. Introducción

Un marco presupuestario de mediano plazo, o presupuesto multianual, se define como una estimación del comportamiento de las variables fiscales a tres o más años plazo, con base en una proyección de las principales variables macroeconómicas, que son anualmente elaboradas y revisadas por la autoridad monetaria.

A instancias de los compromisos del Pacto Fiscal, el presupuesto multianual se incluye como un anexo del documento que contiene el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y tiene el carácter de ejercicio exploratorio que recoge las principales tendencias de la recaudación de ingresos y del gasto público, definiendo, en la práctica, el terreno en donde deberá desempeñarse la política fiscal en los años subsiguientes.

Está claro que, para que rinda los beneficios esperados, la definición de un presupuesto multianual no puede ser un esfuerzo aislado del Ministerio de Finanzas Públicas. Su implementación implica todo un cambio en la cultura organizacional del sector público, y su éxito depende del involucramiento y apropiación que sobre el proceso y sus resultados hagan las entidades y/o instituciones que conforman el poder Ejecutivo.

La presupuestación multianual puede rendir a la administración pública ciertos beneficios inmediatos, entre los que se cuentan:

- Proporcionar a las autoridades nacionales información sobre la sostenibilidad en el mediano plazo de la política fiscal;
- Identificar anticipadamente posibles riesgos y situaciones que comprometan la estabilidad de las finanzas públicas, más allá del horizonte anual;
- A consecuencia de lo anterior, el presupuesto multianual puede sugerir a las autoridades las medidas correctivas que, oportunamente implementadas, eviten tales riesgos;
- Al proporcionar señales claras y coherentes acerca de los principales riesgos fiscales, se puede convencer a la sociedad civil en cuanto a la necesidad de priorizar y racionalizar sus demandas frente al Estado; y,
- Finalmente, la existencia de un presupuesto multianual es muestra de la voluntad política y del convencimiento técnico, de que es necesario superar el horizonte cortoplacista en que se han venido desarrollando las políticas públicas.

Un último elemento a destacar, es el hecho de que un presupuesto multianual no consiste en una planificación exhaustiva y en detalle, sino en dar señales claras respecto de los principios que guiarán la acción estatal en los próximos años, a fin de que los agentes económicos puedan incorporar dicha información en sus expectativas.

Con todo, no debe perderse su vinculación con los planes de desarrollo nacional y los esfuerzos realizados a la fecha para desarrollar un sistema plurianual de inversiones públicas, cuyo financiamiento depende en última instancia de la disponibilidad de recursos y de la sostenibilidad de la política fiscal.

2. Consideraciones generales

La formulación del presupuesto multianual debe tomar en cuenta, como mínimo: (i) los instrumentos de definición de las políticas públicas, que orientan el accionar de las instituciones del Estado, y (ii) la definición de un modelo econométrico que incorpore toda la información posible acerca del comportamiento de las variables macroeconómicas; la tendencia histórica de la recaudación de ingresos; la estimación de los gastos rígidos y flexibles; la influencia de posibles reformas tributarias y/o estructurales, y en general, todo elemento que tenga influencia sobre los resultados fiscales y resulte previsible en el mediano plazo.

En torno al primer punto, para la definición del presupuesto multianual 2005-2007 se han incorporado las consideraciones que emanan de los siguientes instrumentos:

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Acuerdos de Paz
- Pacto Fiscal
- Lineamientos de Gobierno 2004-2008
- Programa de Reactivación Económica y Social 2004-2005

Adicionalmente se han considerado los compromisos financieros que obligan al Estado como consecuencia de algunas disposiciones jurídicas, y que establecen gastos rígidos o no discrecionales, cuyos principales componentes son:

- Aportes de origen constitucional a las municipalidades, Organismo Judicial, Universidad de San Carlos de Guatemala y otras instituciones
- Aportes del IVA-Paz a las municipalidades, fondos sociales, consejos de desarrollo y gasto social
- Pensiones a las clases pasivas del Estado
- Aportes institucionales para el sostenimiento de entidades descentralizadas del Estado
- Servicios de la deuda pública
- Costo de la política monetaria, el cual debe trasladarse al Banco de Guatemala a partir del ejercicio fiscal 2004

Con relación al componente flexible del presupuesto, se ha tomado en cuenta el gasto en inversión nueva y las obras de arrastre, así como a los gastos recurrentes que las obras generan durante su operación y mantenimiento, en coordinación con el Sistema Nacional de Inversión Pública.

3. Variables macroeconómicas

La estimación de los ingresos, gastos y fuentes financieras contenidos en el presente Presupuesto Multianual se fundamentan en las variables macroeconómicas que se presenta a continuación. Las cifras contenidas en dicho cuadro fueron proyectadas por el Banco de Guatemala.

Dicha institución realiza revisiones y actualizaciones periódicas de sus cifras, incorporando la información disponible recientemente. Por lo tanto, para mantener consistencia con las proyecciones macroeconómicas vigentes, el Presupuesto Multianual se constituye en un instrumento de carácter flexible que debe revisarse y reformularse periódicamente.

Cuadro 3.1
Principales Variables Macroeconómicas
Período 2005-2007
(en millones de Quetzales y en porcentajes)

Variable	2005	2006	2007
Exportaciones FOB (eua) (%)	7.3	7.4	7.3
Importaciones CIF (eua) (%)	6.6	6.5	6.4
Tipo de Cambio Nominal			
Variación (%) ^{1/}	3.3	2.1	1.9
Producto Interno Bruto			
PIB Nominal (millones de Q.)	232,742.7	253,224.1	273,988.5
Variación (%)	8.9	8.8	8.2
PIB real (millones de Q.)	5,737.7	5,915.6	6,099.0
Variación (%)	3.2	3.1	3.1
Inflación (promedio anual)			
Meta (%)	4.0-6.0	4.0-6.0	4.0 - 6.0

1/ Variación anual del tipo de cambio promedio del año.

Signo (+) indica depreciación nominal.

Fuente: Estimación pasiva del Banco de Guatemala.

4. Metodología de estimación de los ingresos tributarios

Supuestos

La proyección de los ingresos tributarios del período 2005-2007 se basó en los supuestos siguientes:

- Se utilizaron las variables macroeconómicas indicadas en el cuadro 3.1, las cuales sustentan el comportamiento económico del país.
- Se tomó de base el cierre estimado de 2004 de Q.20.663.0 millones. Dicho monto es el resultado de la recaudación a junio de 2004 más lo que se espera recaudar en los siguientes meses del año, derivado en primer lugar, a las mejoras administrativas de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, y en segundo lugar, a las reformas tributarias contenidas en las Leyes del Impuesto sobre la Renta, Decreto 18-2004,

Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz -IETAAP-, Decreto 19-2004 e Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas, Decreto 21-2004, todos del Congreso de la República de Guatemala.

- En la estimación de los ingresos que responden al comercio exterior, se incluyen los efectos esperados de los convenios internacionales en materia de impuesto a la importación de vehículos y las posibles repercusiones fiscales del tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América.
- Durante el período se contemplan ingresos adicionales por “Mejoras Administrativas de la SAT”, los cuales responden a la implementación del Plan Estratégico de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Método de cálculo

La estimación de los ingresos tributarios se fundamenta en el comportamiento proyectado de las variables macroeconómicas, ya que se espera que los ingresos tributarios crecerán en la misma proporción al comportamiento estimado de dichas variables, además de los volúmenes de producción, parque vehicular y flujo de turismo, entre otros, en casos específicos.

De acuerdo a lo anterior, los ingresos que se estiman recaudar por derechos arancelarios e impuesto al valor agregado de importaciones, que corresponden al comercio exterior, el cálculo esta basado en el crecimiento de las importaciones CIF y el tipo de cambio, además de los tratados que el Gobierno de Guatemala ha suscrito en materia de comercio internacional.

La proyección de ingresos correspondientes al impuesto sobre la renta, impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz, impuesto al valor agregado de bienes y servicios, impuesto sobre tabaco y cigarrillos, impuesto sobre bebidas, impuesto sobre timbres y papel sellado e impuesto a la distribución de cemento, se sustenta en el crecimiento del PIB nominal o real, según su tendencia a la cual responda la recaudación.

En el impuesto por salidas del país, debido a que toda persona que sale del territorio nacional, sea esta nacional o extranjera, debe pagar un impuesto de US\$.30.0, la proyección del período 2005-2007 estará en función del flujo esperado de turismo, crecimiento del PIB y del tipo de cambio. Al igual que el impuesto a la distribución del petróleo que la base gravable es el volumen en galones consumidos y el impuesto se cobra en Dólares de Estados Unidos de América; por lo cual, se estima que la misma crecerá al ritmo de la actividad económica real y estará influenciado por el comportamiento del tipo de cambio promedio nominal sugerido por el Banco de Guatemala.

El cálculo de las regalías e hidrocarburos compartibles se fundamenta en la producción nacional, precios internacional y tipo de cambio. Para el 2005 se estima que la producción de petróleo disminuye con relación al nivel estimado de 2004, pero la misma se sostiene durante el período 2005-2007.

La estimación del impuesto de circulación de vehículos esta determinado por dos factores, que son: a) por el valor de los vehículos, el cual se deprecia al ritmo del 10.0% anual por la estructura del impuesto y b) por el incremento de nuevos vehículos en circulación.

El impuesto único sobre inmuebles ha venido disminuyendo progresivamente, por el traslado de su administración a las municipalidades del país, y se espera que siga de esa forma hasta lograr la completa descentralización del impuesto. Sin embargo en forma general se observa

un ligero incremento para el período 2005-2007, y esto es debido a que los ingresos por herencias, legados y donaciones se ha incrementado a un ritmo similar al crecimiento del PIB real.

Cuadro No. 4.1
Ingresos Tributarios Netos de la Administración Central
Período 2005-2007
(en Millones de Quetzales)

Concepto	Proyecto 2005	2006	2007
Ingresos Tributarios	23,257.4	25,861.1	28,502.1
Impuestos Directos	5,724.3	6,367.5	7,083.0
Sobre la Renta	3,526.0	3,977.8	4,871.3
Sobre Patrimonio y otros	7.9	8.2	8.4
Extraordinario y Temporal de Apoyo A. P	1,642.5	1,209.8	744.6
Otros	547.9	1,171.7	1,458.7
Impuestos Indirectos	17,533.1	19,493.6	21,419.1
Impuesto al Valor Agregado	9,966.0	10,855.6	11,875.0
Doméstico	3,747.0	4,076.7	4,411.0
Importaciones	6,219.0	6,778.9	7,464.0
Derechos Arancelarios	2,511.9	2,214.6	2,823.1
Petróleo	1,877.8	1,936.0	1,996.0
Timbres Fiscales	325.3	353.9	383.0
Vehículos	268.9	277.2	285.8
Regalías	374.7	374.7	374.7
Salida del País	200.9	225.6	251.2
Impuestos Específicos	679.1	727.7	776.8
Alcoholes y bebidas	376.1	398.0	420.1
Tabaco	303.0	329.7	356.7
Distribución de Cemento	89.0	91.7	94.6
Otros	1,239.6	2,436.6	2,558.9

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-

5. Metodología de estimación de los ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios incluyen derechos, tasas, montepío, venta de bienes y servicios, intereses, dividendos o utilidades, subastas de frecuencias, arrendamientos, multas y donaciones.

Estos ingresos se proyectan de acuerdo al comportamiento histórico y a variables directamente relacionadas con cada uno de los rubros de ingresos.

Para el caso de los ingresos por montepío, la estimación del período se realizó sin contemplar una política salarial, contemplando únicamente un incremento interanual por ascensos y reclasificaciones de puestos.

La determinación de las donaciones para el año 2005, que asciende a Q. 327.3 millones, fue el resultado de reuniones de trabajo entre diversas entidades del sector público, entre las que se encuentran las unidades ejecutoras y Ministerio de Finanzas Públicas. Para el período 2005-2007 se utilizó una estimación preliminar, elaborada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

Cuadro 5.1
Estimación de Ingresos No Tributarios *
Período 2005-2007
(en millones de Quetzales)

Descripción	Proyecto 2005	2006	2007
TOTAL	1,195.0	1,251.2	1,310.6
1 Ingresos no tributarios	393.8	413.4	433.4
Derechos	129.5	140.9	152.5
Tasas	178.8	184.3	190.0
Arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones	21.6	22.3	23.0
Multas	33.6	34.7	35.7
Otros ingresos no tributarios	30.3	31.2	32.2
2 Contribuciones a la seguridad social	539.0	565.9	594.2
3 Venta de bienes y servicios	177.5	183.0	188.7
Venta de bienes	63.6	65.6	67.6
Venta de Servicios	113.9	117.4	121.0
4 Rentas de la propiedad	84.8	88.9	94.3
Intereses	24.1	24.4	25.2
Dividendos	47.4	48.9	50.4
Arrendamiento de tierras y terrenos	13.2	15.6	18.7

* No incluye donaciones

6. Estimación de los Egresos

Estimar los egresos de la Administración Central es de trascendental importancia para conformar el marco presupuestario de mediano plazo, el cual tiene como una de sus finalidades, prever el rumbo de los principales componentes del gasto público para enmarcarlos dentro de las prioridades de las políticas públicas y los compromisos adquiridos por el Gobierno de la República, de forma que la política fiscal responda a las necesidades sociales y económicas de la población y se mantenga en los márgenes de la sostenibilidad, propiciando de esta forma el mantenimiento de un ambiente de gobernabilidad macroeconómica, social y política.

Toda estimación basada en variables de predicción que se generan a partir de la interacción de factores económicos, sociales y políticos, contienen factores imprevisibles, por lo que para pronosticar las variables fiscales es necesario plantear un conjunto de supuestos bajo los cuales los hallazgos sean comprensibles. A continuación se presentan los principios y supuestos en los que se fundamenta la estimación de los egresos para la formulación del Presupuesto Multianual 2005-2007.

6.1. Principios y supuestos

Estructura administrativa del Gobierno

La estimación asume que la estructura de la administración del Estado aún no es objeto de modificaciones sustanciales (creación, fusión o disolución de instituciones y/o entidades), por lo que no existen variaciones en el gasto público que no se deban a las asignaciones presupuestarias por transferencias corrientes y de capital, y por el proceso de modernización de las fuerzas armadas.

Ciclos Políticos

Los ciclos políticos, asociados principalmente a los cambios de gobierno, no son motivo de incrementos insostenibles e imprudentes del gasto público; en cambio, se mantiene una constante revisión del financiamiento a los programas y proyectos que dan vida a las principales políticas sectoriales de las entidades públicas, los Acuerdos de Paz, y en general, a las expectativas de desarrollo económico y social del país.

Recapitalizaciones

Durante el período en estudio no se llevarán a cabo recapitalizaciones de entidades del Sector Público a no ser por razones suficientemente justificadas y en los casos en los que el bienestar de la población esté en riesgo. Por lo tanto no se hace previsión para recapitalizaciones.

Deuda Contingente

La deuda contratada por el sector público y los pasivos contingentes, como el sistema de pensiones del Estado y el costo de la política monetaria, no muestran cambios significativos que los lleven a situaciones de insostenibilidad.

Ajuste a la capacidad financiera del Gobierno

La estimación del gasto público toma en cuenta el comportamiento proyectado de las principales fuentes de recursos públicos, especialmente de los ingresos tributarios, ingresos no tributarios, donaciones y préstamos externos. Los niveles de gasto se proyectan en función de la capacidad financiera estimada del Estado, procurando su sostenibilidad y tratando de que el gasto público no constituya una fuente de desequilibrios macroeconómicos, sino más bien, un motor del desarrollo.

Sostenibilidad del Gasto Tributario

El sacrificio fiscal por parte del Estado se mantiene dentro de márgenes aceptables y su naturaleza, además de las exenciones constitucionales, es solamente la promoción de las actividades productivas del país.

Proceso de Paz

El costo que representa para el Estado la implementación, monitoreo y evaluación de los diversos programas y proyectos relacionados con los Acuerdos de Paz, es constante para el período en estudio.

Gastos fijos

La estimación del gasto público 2005-2007 toma en cuenta los niveles los compromisos del Estado que revisten un carácter fijo, ya que no pueden ser ajustados discrecionalmente por autoridades gubernamentales. Tales gastos comprenden los servicios de la deuda pública, los pagos a las clases pasivas del Estado y los aportes que por ley, la Administración Central debe trasladar a diversas instituciones y/o entidades del sector público.

Gastos flexibles

Este tipo de gasto está compuesto principalmente por las compras de bienes y servicios y las transferencias corrientes, que se han ajustado a la disponibilidad de ingresos corrientes en cada período.

Gasto de capital

La base para la determinación del gasto de capital en cada período es el banco de proyectos conformado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) dentro del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). Este banco de proyectos de inversión es contrastado posteriormente con la disponibilidad financiera del Estado.

Endeudamiento público

La emisión y colocación de Bonos del Tesoro se realiza con el propósito de cubrir las insuficiencias de los recursos corrientes del Estado durante el período 2005-2007.

6.2. Metodología de la Estimación

La estimación del marco presupuestario multianual 2005-2007 se realizó utilizando un conjunto de herramientas estadísticas y matemáticas que reproducen con cierto grado de confiabilidad, el comportamiento de los principales componentes del gasto público. La metodología utilizada comprende una serie de elasticidades de los componentes de gasto respecto a los ingresos corrientes; el comportamiento esperado de los ingresos corrientes, IVA-Paz, aportes constitucionales, ingresos propios de las entidades y recursos externos.

En el proceso de cálculo, se consideraron las siguientes fuentes de información:

- Escenarios macroeconómicos proyectados elaborados por el Banco de Guatemala. De aquí se obtuvieron los valores estimados del crecimiento real y nominal del Producto Interno Bruto, el nivel de precios esperados (inflación), y el tipo de cambio del Quetzal respecto al Dólar de los Estados Unidos de América.
- La estimación de ingresos del Estado para el período, que recogen el efecto de las variables macroeconómicas proyectadas sobre los ingresos fiscales, así como los resultados esperados de las recientes reformas a las leyes tributarias.
- La estimación de las donaciones externas, así como la proyección de préstamos y desembolsos externos para el período.
- La estimación del pago de intereses, comisiones, y amortizaciones de la deuda pública, tanto a nivel interno como externo.

Gasto Corriente

La estimación del gasto corriente, con excepción de los intereses de la deuda pública, considera el ritmo de crecimiento de cada una de las fuentes de financiamiento que lo componen. Las *remuneraciones* se estiman como una relación lineal respecto a la disponibilidad de ingresos corrientes. Por otra parte, se considera que durante el período 2005-2007 no se aplicarán mecanismos de flexibilización del mercado laboral público.

Los *bienes y servicios* son un gasto recurrente de tipo flexible, que guarda una estrecha relación con la disponibilidad de los ingresos corrientes del Estado y el nivel general de precios. En tal sentido, este rubro de gasto presenta una respuesta media porcentual respecto a los ingresos corrientes y el ritmo inflacionario.

Los *intereses y comisiones de la deuda pública interna* se calcularon con base en la estimación de nuevas colocaciones, vencimientos y renegociaciones de bonos del tesoro, en lo cual, las variables de predicción más importantes fueron el ritmo inflacionario, la tasa de interés de las colocaciones internas, la variación del tipo de cambio del Quetzal respecto al Dólar de Estados Unidos de América y el costo que resulta de atender la deficiencia neta del Banco de Guatemala (costo de la política monetaria). La estimación de los *intereses y comisiones de la deuda externa* por su parte, se realizó tomando en cuenta, además de las variables que afectan a los intereses internos, el saldo de la deuda pública externa, la proyección de desembolsos de los préstamos externos, la tasa de inflación externa proyectada, la tasa de interés internacional sobre préstamos y la tasa de interés esperada de los Euro Bonos.

Las *prestaciones de la seguridad social* se estimaron asumiendo que el número de jubilados y pensionados crece en forma logarítmica, lo que permitió proyectar con un aceptable grado de confiabilidad, el número de miembros de las clases pasivas, que luego se relacionó con el costo

unitario que representa para el Estado atenderlos, para finalmente obtener la estimación de las prestaciones de la seguridad social para el período que se proyecta.

Las *transferencias corrientes* comprenden una proporción significativa de aportes que las diversas instituciones y/o entidades de la Administración Central efectúan a favor de otras entidades del sector público, privado, personas individuales y entidades del sector externo. Entre este tipo de transferencias figuran los aportes a la Universidad de San Carlos de Guatemala, al Organismo Judicial, al Deporte Federado y No Federado, al Deporte Escolar y Educación Física. Por consiguiente, la variable en cuestión es considerada de carácter flexible y depende directamente de la disponibilidad de ingresos por parte del Estado.

Gasto de Capital

Este tipo de gasto depende en forma significativa de la disponibilidad de ingresos corrientes, de la contratación de préstamos externos, donaciones y de la colocación interna de bonos del Tesoro. La estimación del gasto de capital recoge el efecto presupuestario de la demanda de proyectos de infraestructura relacionados con los Acuerdos de Paz y el Programa de Reactivación Económica y Social, manteniéndose dentro de los márgenes establecidos por el Pacto Fiscal.

La *inversión real* directa abarca las compras de maquinaria y equipo por parte de las instituciones y entidades de la Administración Central, y la programación de proyectos de infraestructura básica y la construcción de bienes nacionales de uso común y no común. Es un gasto de características flexibles, que depende de los desembolsos de préstamos, los ingresos de capital y las donaciones corrientes.

Las *transferencias de capital* constituyen un gasto de carácter rígido y comprende los egresos en concepto de aportes para la formación de capital (*inversión*) y asignaciones presupuestarias a determinadas instituciones bajo proporciones fijas calculadas sobre los ingresos ordinarios del Estado, las cuales se originan en mandatos de carácter legal. Los gastos por transferencias de capital más importantes son el aporte constitucional a las municipalidades del país y las transferencias a los Consejos de Desarrollo. De esa cuenta, las transferencias de capital se obtuvieron según el nivel de ingresos corrientes del período y de ajustes por crecimiento natural y efectos de política.

Finalmente, los gastos de *inversión financiera* se originan principalmente de la constitución de fideicomisos, por lo que su cálculo se basó en la disponibilidad de recursos y la expectativa de liquidación y conformación de fideicomisos.

7. Fuentes financieras

Las fuentes financieras para el período en discusión están constituidas principalmente por los recursos que se originan del endeudamiento público interno y externo y la disminución de disponibilidades de la caja. Para el caso en que el resultado financiero de la Administración Central muestre una posición deficitaria, los recursos obtenidos de esta manera, son utilizados para cubrir la brecha entre los ingresos y egresos totales del Estado, de conformidad con la política del gobierno.

La estimación de las amortizaciones se obtuvo del modelo matemático desarrollado para la determinación de los Servicios de la Deuda Pública, considerando para cada período, el costo implícito del desembolso esperado de préstamos y el costo estimado de la política monetaria en la que se espera incurrir.

El nivel de desembolsos de préstamos externos para el período fue elaborado tomando en consideración la ejecución histórica de los mismos, los requerimientos de las unidades ejecutoras, las nuevas contrataciones de préstamos realizadas a la fecha y las variaciones estimadas en el tipo de cambio del Quetzal respecto al Dólar de los Estados Unidos de América.

La estimación de colocaciones de deuda interna se realizó por diferencia para cubrir la brecha financiera resultante para cada período, producto de la insuficiencia de los ingresos corrientes, dado el nivel de gasto determinado con anterioridad. El costo de las nuevas colocaciones se consideró en la estimación de los intereses de la deuda y en las amortizaciones.

8. Situación Financiera Proyectada de la Administración Central

El resultado más relevante del proceso de presupuestación multianual lo constituye la conformación de la situación financiera proyectada de la Administración Central. Ésta tiene la propiedad de revelar la trayectoria probable del gasto público a partir de las distintas políticas y prioridades públicas del año base de la estimación, que en este ejercicio, es el proyecto de presupuesto 2005.

Como se indicó anteriormente, todos los componentes del gasto se proyectaron tomando en cuenta el ritmo al que crecen los ingresos del Estado, por lo que la mayor parte del gasto es estable en el período en referencia; sin embargo, merece especial atención el gasto en los intereses de la deuda pública, las transferencias corrientes y las transferencias de capital, las cuales introducen un ritmo de gasto significativo en las proyecciones, dadas las necesidades de financiamiento y las rigideces presupuestarias involucradas en el proceso de asignación de recursos.

Como resultado de la insuficiencia de ingresos corrientes del Estado, la colocación de bonos del Tesoro es la fuente de financiamiento del déficit que más importancia tiene en el período. Dada la necesidad de financiar el déficit con bonos, los costos de atender mayores compromisos de la deuda se reflejan directamente sobre los intereses de la deuda interna ya que se asumió que las colocaciones necesarias se realizarían en el mercado interno. El costo de la política monetaria es otro factor que influye en el crecimiento de los servicios de la deuda interna, el cual se calcula tomando en consideración el monto solicitado por el Banco de Guatemala en los años 2004 y 2005.

El costo de los servicios de la deuda interna se incrementa según el saldo estimado de préstamos de 2005 y la contratación esperada de nuevos préstamos para el período en referencia. Con ello, los intereses de la deuda interna son crecientes, pero proporcionalmente inferiores a los intereses internos. Uno de los resultados esperados debido a la recurrencia de las colocaciones es que durante 2005-2007, alrededor del 16.0 por ciento de los ingresos corrientes de la Administración Central se destinan al pago de intereses de la deuda pública, partiendo de un 13.9 por ciento en 2005. Este comportamiento del presupuesto de la deuda compromete la disponibilidad de recursos para financiar otros componentes del gasto corriente; sin embargo, la estructura y el proceso de las asignaciones presupuestarias vigente, bajo un escenario pasivo de política fiscal, conduce a situaciones como la mencionada.

Las asignaciones presupuestarias por transferencias corrientes y de capital, que son realizadas en su mayor parte de conformidad con mandatos legales, se incrementan inevitablemente en función del crecimiento de los ingresos corrientes, por lo que no es posible ajustarlas a la baja en busca de un menor déficit fiscal. En otras palabras, mientras más altos sean los ingresos corrientes, mayores serán las transferencias corrientes y de capital derivadas de leyes específicas, con lo que resulta difícil conseguir variaciones menos expansivas en los niveles de gasto. A manera de experimento, se realizaron reducciones graduales del gasto en remuneraciones hasta llevarlo a un 50.0 por ciento de su valor inicial para todos los años, situación que sería por demás insostenible si se toma en cuenta que estudios empíricos recientes establecen que las condiciones de la creciente apertura económica derivado de los procesos de globalización requieren cada vez mayor gasto corriente¹. Los resultados obtenidos fueron insuficientes para lograr una mejora sustancial de la posición deficitaria de la Administración Central.

¹ Ricardo Marter, "Política Fiscal y Entorno Macroeconómico" y "Gestión Pública y Programación Plurianual", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2000.

Por otra parte, el incremento en el gasto de capital en lo que se refiere al aumento de la formación bruta de capital fijo provoca cada vez la necesidad de mayor gasto corriente si se toma en cuenta que la construcción de carreteras, escuelas y hospitales, por ejemplo, requiere también de presupuesto para su mantenimiento. La construcción de una escuela supone el incremento de las remuneraciones por la contratación de maestros; la construcción de una carretera no termina con la finalización del proyecto, es necesario presupuestar en lo sucesivo los costos necesarios para su mantenimiento y reparación, y así sucesivamente.

Aun con las implicaciones de gasto por las razones antes indicadas, y luego de mantener un nivel de ejecución estable en los gastos susceptibles de rebaja, se obtuvo cifras de déficit fiscal alrededor del 1.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), propiciado por la contención estimada del gasto y el mejor desempeño de los ingresos corrientes. El presupuesto de deuda, por las razones indicadas con anterioridad, pasa de 2.6 por ciento del PIB en 2005 a 3.0 por ciento del PIB en 2007. Los ingresos corrientes crecen a un ritmo aceptable pero no son suficientes para alcanzar la meta de carga tributaria. Por otra parte, el gasto de capital y el endeudamiento público neto se mantienen en niveles congruentes con los compromisos del Pacto Fiscal. Por último, el déficit primario, indicador importante de la sostenibilidad de la política fiscal, muestra una mejora hacia el 2007 cuando los requerimientos de colocaciones y los intereses de la deuda pública comienzan a estabilizarse.

CUADRO 8.1
ADMINISTRACION CENTRAL
SITUACIÓN FINANCIERA E INDICADORES MACROECONÓMICOS DEL SECTOR FISCAL
COMPARATIVO 2005 Y PROYECCIONES 2006 - 2007
(Cifras en millones de Quetzales)

CONCEPTOS		2005		Proyectado	
		Proyectado *	Proyecto	2006	2007
I	INGRESOS TOTALES (1+2)	24,056.5	24,775.0	27,491.5	30,201.0
1	INGRESOS CORRIENTES	24,056.5	24,775.0	27,491.5	30,201.0
	Ingresos Tributarios	22,499.3	23,257.4	25,861.1	28,502.1
	Ingresos No Tributarios	1,238.8	1,195.0	1,251.2	1,310.6
	Transferencias Corrientes (donaciones)	318.4	322.6	379.3	388.4
2	INGRESOS DE CAPITAL				
II	GASTOS TOTALES (1+2)	30,765.6	29,070.2	31,796.4	34,310.8
1	GASTOS CORRIENTES	20,976.6	20,172.2	21,981.9	23,831.4
	Gastos de Consumo	11,112.8	10,427.3	10,642.6	11,174.0
	Remuneraciones	8,151.0	7,393.2	7,509.8	7,675.5
	Bienes y Servicios	2,930.5	2,978.9	3,074.8	3,434.0
	Impuestos Indirectos	14.6	5.2	5.2	5.7
	Descuentos y Bonificaciones	16.7	50.0	52.9	58.8
	Rentas de la Propiedad	3,062.9	3,449.9	4,384.4	5,049.2
	Intereses de la Deuda Pública	3,059.2	3,446.0	4,380.0	5,044.5
	Interna	1,232.6	1,563.1	2,315.8	2,927.5
	Externa	1,826.6	1,882.9	2,064.2	2,117.0
	Arrendamiento de Tierras y Terrenos	0.3	0.2	0.2	0.2
	Derechos sobre Bienes Intangibles	3.4	3.8	4.2	4.4
	Prestaciones de la Seguridad Social	2,150.0	1,920.6	2,031.0	2,259.8
	Transferencias Corrientes	4,650.9	4,374.4	4,923.9	5,348.4
2	GASTOS DE CAPITAL	9,789.0	8,898.0	9,814.5	10,479.4
	Inversión Real Directa	2,838.5	2,706.8	3,097.4	3,309.2
	Transferencias de Capital	6,781.0	5,791.4	6,673.8	7,123.9
	Inversión Financiera	169.5	399.8	43.3	46.3
III	RESULTADO FINANCIERO (- déficit / + superávit) (I-II)	(6,709.1)	(4,295.2)	(4,304.8)	(4,109.8)
IV	AHORRO CORRIENTE	3,079.9	4,602.8	5,509.6	6,369.7
V	FINANCIAMIENTO	6,709.2	4,295.2	4,304.8	4,109.8
1	Financiamiento Externo Neto	136.3	222.2	413.1	415.6
	Desembolsos	1,887.2	1,964.7	2,200.0	2,324.6
	Amortizaciones	1,750.9	1,742.5	1,786.9	1,909.0
	Colocaciones				
2	Financiamiento Interno Neto	6,572.9	2,251.3	3,891.7	3,694.2
	Negociación	7,672.9	3,215.0	5,004.5	4,849.2
	Amortizaciones	1,100.0	963.7	1,112.8	1,155.0
3	Otras Fuentes de Financiamiento		1,821.7		
INDICADORES MACROECONOMICOS DEL SECTOR FISCAL					
	PRODUCTO INTERNO BRUTO (nominal en millones de Q.)	227,213.3	232,742.7	253,224.1	273,988.5
	Crecimiento Real del PIB	2.7	3.2	3.1	3.1
	<i>En porcentajes del PIB</i>				
	Presupuesto Total de Gastos	14.8	13.7	13.7	13.6
	Presupuesto Total de Ingresos	14.8	13.7	13.7	13.6
	Presupuesto Total de Deuda	2.6	2.6	2.9	3.0
	Ingresos Totales	10.6	10.6	10.9	11.0
	Ingresos Corrientes	10.6	10.6	10.9	11.0
	Ingresos de Capital	-	-	-	-
	Carga Tributaria	9.9	10.0	10.2	10.4
	Ahorro Corriente	1.4	2.0	2.2	2.3
	Gasto Corriente	9.2	8.7	8.7	8.7
	Gasto de Capital	4.3	3.8	3.9	3.8
	Endeudamiento Público Neto	3.0	1.1	1.7	1.5
	Déficit	(3.0)	(1.8)	(1.7)	(1.5)
	Déficit Primario	(1.6)	(0.4)	0.0	0.3
	<i>En porcentajes de los Ingresos Totales</i>				
	Ingresos Tributarios	93.5	93.9	94.1	94.4
	Ingresos No Tributarios	5.1	4.8	4.6	4.3
	Intereses de la Deuda Pública	12.7	13.9	15.9	16.7
	<i>En millones de Quetzales</i>				
	Servicios de la Deuda Pública	5,910.1	6,152.2	7,279.6	8,108.5
	Total de Fuentes de Financiamiento	33,616.6	31,776.4	34,696.0	37,374.8
	Total de Ejecución Presupuestaria	33,616.5	31,776.4	34,696.0	37,374.8

* Corresponde a la proyección de la Situación Financiera de la Administración Central para el 2005 que se publicara en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2004.