

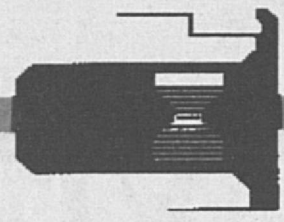
ACTIVIDAD ECONOMICA NACIONAL DURANTE 1998 (1)

*** Sector Real**
*** Sector Fiscal**

Ingresos tributarios (Porcentajes)						
Ingresos Tributarios	Estructura			Crecimiento		
	90-96	1997	1998	90-96	1997	1998
<u>Directos</u>	<u>24.1</u>	<u>22.6</u>	<u>20.7</u>	<u>16.7</u>	<u>2.7</u>	<u>-0.9</u>
ISR+ISET+IEMA	21.7	22.3	20.7	14.2	3.1	-0.3
Otros directos	2.4	0.2	0.1	76.2	-29.0	-72.0
<u>Indirectos</u>	<u>75.9</u>	<u>77.4</u>	<u>79.3</u>	<u>7.9</u>	<u>12.1</u>	<u>10.4</u>
IVA	35.7	45.1	45.9	13.5	15.7	9.6
Aranceles	20.7	15.1	14.5	6.7	-6.2	3.5
Petróleo	7.9	9.3	11.0	19.3	41.6	27.7
Otros indirectos	11.6	7.9	7.9	-6.2	6.9	7.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos MINFIN e INE.

SINTESIS. EL DOCUMENTO
COMPLETO PUEDE OBTENERLO EN
NUESTRAS OFICINAS



MOMENTO

Es una publicación periódica del Departamento de Investigaciones de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son las de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. Calle 7-48, zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centro América
Teléfonos: 3347178, 3347179
3310814 y 3310814
e-mail: asiesa@guate.net
http://www.guate.net/asies

MOMENTO

Año 14 No. 3 - 1999

DIRECCION:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

Autor:

DICE

Departamento de Investigación
y Consultoría Económica

EDICION:

PRO "MOMENTO"

en este número:

1. Un momento, por favor



2. Actividad Económica Nacional durante 1998 (1)

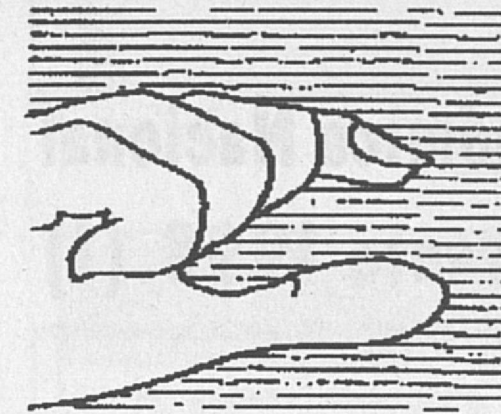
* Sector real

* Sector fiscal

Ingresos tributarios
(Porcentajes)

Ingresos Tributarios	Estructura			Crecimiento		
	90-96	1997	1998	90-96	1997	1998
Directos	24.1	22.6	20.7	16.7	2.7	-0.9
ISR+ISET+IEMA	21.7	22.3	20.7	14.2	3.1	-0.3
Otros directos	2.4	0.2	0.1	76.2	-29	-72
Indirectos	75.9	77.4	79.3	7.9	12.1	10.4
IVA	35.7	45.1	45.9	13.5	15.7	9.6
Aranceles	20.7	15.1	14.5	6.7	-6.2	3.5
Petróleo	7.9	9.3	11	19.3	41.6	27.7
Otros indirectos	11.6	7.9	7.9	-6.2	6.9	7.7

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa, formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atingente al país, inspirada en el principio de la participación ciudadana.



Un momento, por favor

Después de la aplicación de una política macroeconómica expansiva que dió inicio a finales de 1996, el año 1998 parecía prometer altas tasas de crecimiento económico.

Sin embargo, a mediados del año, el acelerado ritmo de incremento de la demanda interna alertó a la Junta Monetaria sobre un recalentamiento de la economía que a la larga podría generar presiones inflacionarias. Adicionalmente, una mayor demanda por artículos importados y bajas tasas de interés repercutieron sobre una depreciación del tipo de cambio. Ante esta situación, la autoridad monetaria decidió dar marcha atrás a la política macroeconómica con el fin de restringir la liquidez y permitir un alza moderada en las tasas de interés.

Especialmente en el segundo semestre, el país se vió afectado por una serie de shocks externos (crisis rusa y crisis en Brasil) y fenómenos climatológicos fortuitos como el huracán Mitch que determinaron la iliquidez de varios intermediarios financieros, tanto formales como informales, y como consecuencia, el cierre de las carteras crediticias bancarias. A pesar de ello, la economía alcanzó una tasa de crecimiento de 4.9% en 1998. Las crisis financieras internacionales afectaron las exportaciones guatemaltecas por dos vías, pues tanto la reducción de la demanda global de nuestros principales socios comerciales como la depreciación de varias monedas asiáticas y del Real de Brasil, mermaron la competitividad de algunos bienes de exportación como el hule y el café.

Bajo tal perspectiva, el fascículo 1 de este boletín presenta un análisis de lo ocurrido durante 1998 en los sectores fiscal y productivo, y el fascículo 2 analiza los sectores financiero y de comercio internacional; asimismo, se formulan perspectivas de las principales variables económicas para 1999.

Actividad Económica Nacional durante 1998 (1)

SECTOR REAL

Producto Interno Bruto (PIB) por el lado de la oferta

El PIB creció a una tasa de 4.7% en 1998, y su comportamiento para el siguiente año será menos dinámico, lo que significa que registró su mayor crecimiento durante el actual período de gobierno (1996-1999).

La tasa de crecimiento del PIB en 1998 ha sido superior a las registradas en 1997 y 1996 (4.3% y 3.0% respectivamente).

Los sectores que más contribuyeron al crecimiento del PIB en 1998, fueron: el sector Comercio con 1.1%; Transporte y Agricultura con 0.7% cada uno; y con un aporte menos importante pero siempre significativo se encuentran los sectores Banca y Seguros, Industria y Administración Pública y Defensa, con 0.4% cada uno. Todos estos sectores acumularon 3.7%, equivalente al 78% de la tasa de crecimiento total (4.7%). (Ver datos en negritas del Cuadro 1).

Al comparar la tasa de crecimiento de 1998 con la de 1997, se identificaron tres diferentes tipos: los *crecientes* (Comercio, Transporte y Banca y Seguros); los *estancados* (Industria, Construcción y Explotación de Minas); y los *decrecientes* (Agricultura, Electricidad y Agua, Propiedad de Vivienda y Administración Pública y Defensa) (Ver columna Sector del Cuadro 1).

Un resultado adicional que sobresale es el comportamiento decreciente del sector agrícola, que registró un porcentaje ponderado de participación dentro de la tasa de crecimiento del PIB, ligeramente inferior al de 1997.

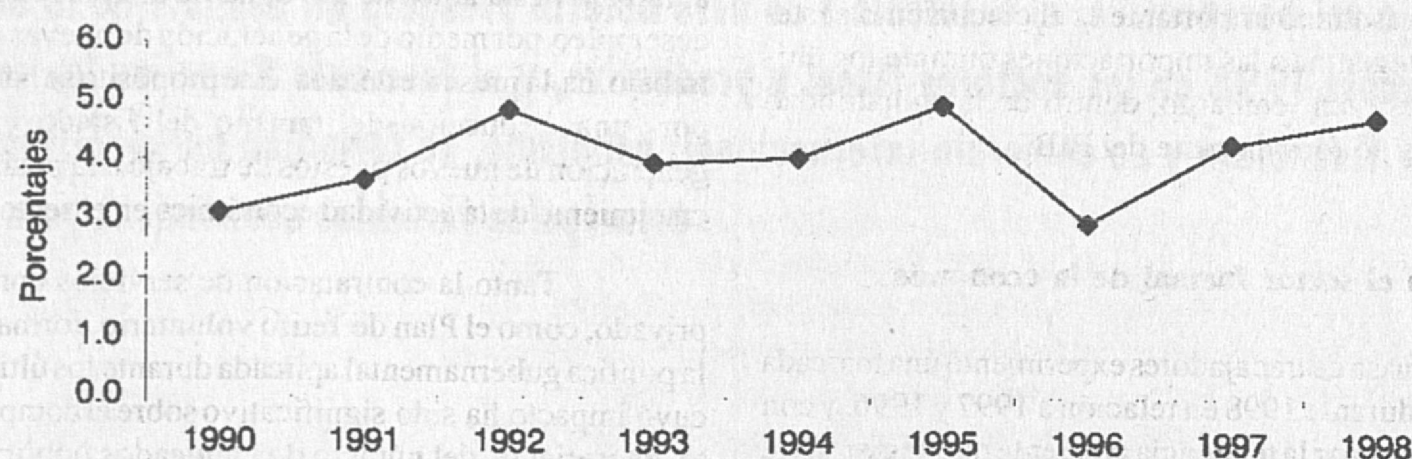
La causa principal fueron los fenómenos climáticos devastadores ocurridos durante el año, tal como el paso del huracán Mitch, que redujo la productividad del sector debido a sus actividades directamente relacionadas con las condiciones del suelo.

Según el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el fenómeno afectó a 94,635 hectáreas, un 6.8% del total del área cultivada de los principales productos agrícolas del país, y estima las pérdidas en 13.7 millones de quintales, equivalentes a 1,980.42 millones de quetzales.

La tasa de variación de 4.7% registrada en 1998 será probablemente la más alta durante el actual período de gobierno. Esto coincide en los años electorales, pues al menos en las últimas seis elecciones presidenciales que se han llevado a cabo en el país durante 1974-1995, las tasas de variación del PIB han sido siempre inferiores a las del año inmediato anterior, con excepción de 1995, cuando el grupo en el poder, en aquel entonces, no participó en la contienda electoral y por lo tanto, no existió candidato oficial.

Para 1999, se espera que la tasa de crecimiento del PIB sea menor, estimada en 4.2 %.

Gráfica 1
Tasas de variación del PIB Período 1990-1998



Fuente: Sección de Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala

Cuadro 1
Tasas de variación del PIB por sector de actividad económica (En porcentajes)

Sector	Por sector		Ponderado ¹		Tipo de sector ²
	1997	1998	1997	1998	
1 Agricultura, silvicultura, caza y pesca	0.7	0.7	15.2	14.3	decreciente
2 Explotación de minas y canteras	0.1	0.2	3.1	3.1	estancado
3 Industria manufacturera	0.4	0.4	8.5	9.2	estancado
4 Electricidad y agua	0.5	0.3	11.5	6.3	decreciente
5 Transportes, almacenamiento y comunicaciones	0.5	0.7	11.9	14.3	creciente
6 Comercio al por mayor y al por menor	0.9	1.1	21.2	23.3	creciente
7 Construcción	0.2	0.2	4.9	4.9	estancado
8 Banca, seguros y bienes inmuebles	0.3	0.4	6.6	9.2	creciente
9 Propiedad de la vivienda	0.2	0.2	3.9	3.3	decreciente
10 Administración pública y defensa	0.4	0.4	8.7	7.8	decreciente
11 Servicios privados	0.2	0.2	4.6	4.3	decreciente
PIB	4.3	4.7	100.1	100	

1) Como porcentaje de la tasa de crecimiento total del PIB ese año.

2) Clasificación según si el porcentaje de la tasa de crecimiento total del PIB en 1998 fue mayor, menor o igual a la de 1997

Producto Interno Bruto (PIB) por el lado de la demanda

En 1998, la demanda por consumo, tanto privada como de gobierno creció a tasas de 4.2% y 32.8%, respectivamente mayores a las registradas por tales variables en 1997 (4.0% y 5.5%).

En conjunto, la demanda por consumo representó el 88% de la composición total del PIB y contribuyó en un porcentaje similar a su tasa de crecimiento total de 4.7%.

Variables como la formación bruta de capital fijo y las exportaciones también registraron tasas de variación positivas; sin embargo, menores a las observadas en 1997 (Ver cuadro 2). Esto significa que han perdido impulso y que por lo tanto, el crecimiento económico aún no puede calificarse de sostenible o de largo plazo.

De lo anterior se deriva la conclusión de que para 1999 la tasa de crecimiento del PIB esperada, será ligeramente menor a la del año 1998.

Un resultado importante es el crecimiento sostenido que han registrado las importaciones durante los últimos dos años; sin embargo, dentro de la contabilidad nacional, éstas no forman parte del PIB.

El empleo en el sector formal de la economía

La masa de trabajadores experimentó una marcada recuperación durante 1998 en relación a 1997 y 1996, y con ello vuelve a retomar la tendencia creciente que registraba a principios de la década.

Como consecuencia de la desaceleración económica de 1996 y parte de 1997, las tasas de crecimiento del empleo formal fueron negativas durante ese período (-0.39% y -0.11% respectivamente), no obstante para 1998, la tasa de crecimiento vuelve a ser positiva (3.4%).

Se estima que el empleo formal, medido por el número de trabajadores afiliados al IGSS, llegó a 879,941 personas, cifra superior en 3.4% a la registrada en 1997.

Más que producto de una política gubernamental, la recuperación del empleo formal puede considerarse como un hecho natural o normal, generado por la mayor actividad económica registrada en 1998 que posibilitó ofrecer mayor cantidad de puestos de trabajo.

Reducción del tamaño del Estado. Plan de retiro voluntario

Si el objetivo fundamental del gobierno en relación al trabajo hasta antes de 1990, había sido la reducción del desempleo por medio de la generación de nuevas fuentes de trabajo, en la presente década, éste propósito se ha cambiado por una reducción del tamaño del Estado y relega la generación de nuevos puestos de trabajo a la posibilidad de crecimiento de la actividad económica en el sector privado.

Tanto la contratación de servicios con el sector privado, como el Plan de retiro voluntario, forman parte de la política gubernamental aplicada durante los últimos años, cuyo impacto ha sido significativo sobre el comportamiento decreciente del número de empleados públicos.

Cuadro 2

Tasas de variación del PIB por el lado de la demanda
(En porcentajes)

Concepto 1997	Crecimiento por rubro 1998		Tipo de rubro
Consumo Privado	4.0	4.2	mayor
Consumo Gobierno	5.5	32.8	mayor
Formación Bruta Capital Fijo	19.9	11.8	menor
Privada	19.6	13.5	menor
Pública	20.7	7.8	menor
Variación Existencias	-	-	-
Gasto Interno Bruto (1+2+3)	5.3	6.3	mayor
Exportaciones	10.2	8.5	menor
Importaciones	19.5	19.8	mayor
Producto Interno Bruto (5+6+7)	4.3	4.7	mayor

Fuente: Sección de Cuentas Nacionales del Departamento de Estadísticas Económicas del Banco de Guatemala.

En 1998 se registró un considerable número de retiros voluntarios dentro de algunos Ministerios, tales como: Educación, Salud, Agricultura y otras entidades públicas como el INSIVUMEH. Esto redujo aproximadamente a 100,000 el número de trabajadores presupuestados dentro del Estado, cifra que se espera reducir a 97,648, a finales de 1999.

Traslado de trabajadores del Estado hacia el sector privado. Contratación de servicios privados

Otra de las causas por las que el Estado ha reducido su número de trabajadores es la "contratación de servicios privados" practicada durante los últimos años.

Ejemplos de esta política lo constituyen la Dirección General de Caminos y la de Obras Públicas, en donde la ejecución de proyectos de construcción de tramos carreteros han sido realizados por el sector privado y no por el Estado.

Como resultado, en 1998 se ha reducido la cantidad de trabajadores del Estado, especialmente en lo que respecta a los trabajadores "planilleros" cuyo número bajó a 5,000 y se estima que para fines de 1999 llegue a sólo 3,186.

El Estado ya no desea tener planilleros y trabajadores presupuestados, excepto aquellos que verdaderamente no puedan ser sustituidos por los servicios privados y a quienes además ofrece la alternativa de acogerse al plan de retiro voluntario.

Estos cambios en las política del gobierno significan que la recuperación del empleo en el sector formal ha recaído sobre el sector privado (patronos particulares), pues absorben no sólo el ingreso de las nuevas fuerzas laborales

a la PEA, sino también a aquellos trabajadores provenientes de las planillas del sector público. Según los datos disponibles que se presentan en el **cuadro 3**, el número de trabajadores registrados por patronos particulares se incrementó en 42 mil de 1997 a 1998, en tanto que el número de trabajadores del Estado sólo se redujo poco más de 13 mil, lo que muestra que el número de empleos en el sector privado compensó más que proporcionalmente la pérdida observada en el sector público.

SECTOR FISCAL

Evolución de los ingresos tributarios

Los ingresos totales del Gobierno Central aumentaron en 10.7% en términos reales con respecto a 1997, favorecidos por un nuevo incremento en la carga tributaria que alcanzó un 9.5% con respecto al PIB en 1998, el nivel más alto en 20 años. Los ingresos no tributarios (sin tomar en cuenta los generados por privatización) crecieron en 57.2%, impulsados principalmente por la recuperación de las utilidades de TELGUA (antes GUATEL)¹. El **cuadro 4**, resume el comportamiento de los principales ingresos fiscales

Caen los impuestos directos

Según se observa en el cuadro anterior, los impuestos indirectos han reducido su participación en los años noventa, principalmente en 1998, cuando se reducen en términos reales. Esto se explica por el término de la vigencia del ISET, y la fallida implementación del nuevo Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) aunque la recaudación pudo haber caído más, de no contar con el Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), que redujo la participación de los impuestos directos a apenas un 20% de la recaudación tributaria total. (Ver **cuadro 5**, **pág 6**)

¹ Que en 1997 fueron sólo Q12 millones, mientras que en 1996 ascendían a Q.158.6 millones.

Cuadro 3
Trabajadores afiliados al IGSS por sector
(período 1998-1999)

	Patronos particulares	Estado Presupuesto	Estado Planilla	Total
1990	649,661	110,946	25,146	785,753
1991	654,898	111,581	23,424	786,903
1992	659,820	110,944	24,944	795,708
1993	679,830	117,779	25,630	823,239
1994	692,490	116,437	21,397	830,324
1995	718,202	113,148	24,246	855,596
1996	725,141	114,120	12,881	852,243
1997	732,955	108,868	9,469	851,292
1998	774,941	100,000	5,000	879,941
1999*	779,330	97,648	3,186	880,164

Fuente: Departamento de estadística del IGSS

* Proyecciones propias de ASIES

Cuadro 4
Ingresos del gobierno central
(Porcentajes)

Rubro	Estructura Prom.	Estructura		Crecimiento Real	
	1990-96	1997	1998	1997	1998/p
Ingresos Totales	100	100	100	8	10.7
Tributarios	88	94	91	10	7.8
Indirectos	67	72	72	12	10.4
Directos	22	21	19	3	-0.9
No Tributarios	13	6	9	-15.5	57.2
/p Preliminar					

Fuente: Elaboración propia con base en datos MINFIN

El impuesto al valor agregado (IVA) mostró una evolución muy positiva durante 1998, impulsado por el mayor dinamismo de la actividad económica y en gran medida de las importaciones. Esto provocó que el IVA por importaciones tuviera un crecimiento de 19.5% en términos reales, aunque el IVA doméstico cayó 2.0% en términos reales. Los impuestos a las importaciones (aranceles) muestran un crecimiento reducido, pero debe tomarse en cuenta que en 1998 continuó la operación de un calendario de reducción arancelaria. Por lo tanto, el crecimiento en la recaudación se debe a que las importaciones de bienes de consumo crecieron en mayor medida que las materias primas, ya que las primeras tuvieron en 1998 una tasa del 17%, y las segundas una de 0%.

El incremento en la recaudación tributaria se ha visto impulsado también por las reformas que se han aplicado en este año. Los impuestos específicos como el de

petróleo y salida del país han mostrado incrementos altamente significativos, casi un 28% y más del 400% respectivamente.

El **cuadro 6** y **gráfica 2** **pág. 6** muestran varios indicadores fiscales: la carga tributaria² y la elasticidad tributaria³. La carga tributaria sigue al alza, aunque su incremento fue de poca significancia en 1998. La elasticidad tributaria, si bien es menor que la del año pasado, arroja un resultado positivo, lo que implica un incremento en la recaudación más que proporcional que el incremento del producto.

La evasión del IVA

Es difícil conocer la magnitud de la evasión de impuestos, pero puede obtenerse una idea a través del cálculo de la productividad del IVA, que se apoya en el supuesto de que una base más amplia del IVA (o sea, un PIB

² Se define como la razón de recaudación tributaria entre Producto Interno Bruto.

³ Indica el grado de sensibilidad de la recaudación tributaria ante cambios en el PIB.

Cuadro 5
Ingresos tributarios
(Porcentajes)

Ingresos Tributarios	90-96	Estructura 1997	1998	90-96	Crecimiento 1997	1998
Directos	24.1	22.6	20.7	16.7	2.7	-0.9
ISR+ISET+IEMA	21.7	22.3	20.7	14.2	3.1	-0.3
Otros directos	2.4	0.2	0.1	76.2	-29	-72
Indirectos	75.9	77.4	79.3	7.9	12.1	10.4
IVA	35.7	45.1	45.9	13.5	15.7	9.6
Aranceles	20.7	15.1	14.5	6.7	-6.2	3.5
Petróleo	7.9	9.3	11	19.3	41.6	27.7
Otros indirectos	11.6	7.9	7.9	-6.2	6.9	7.7

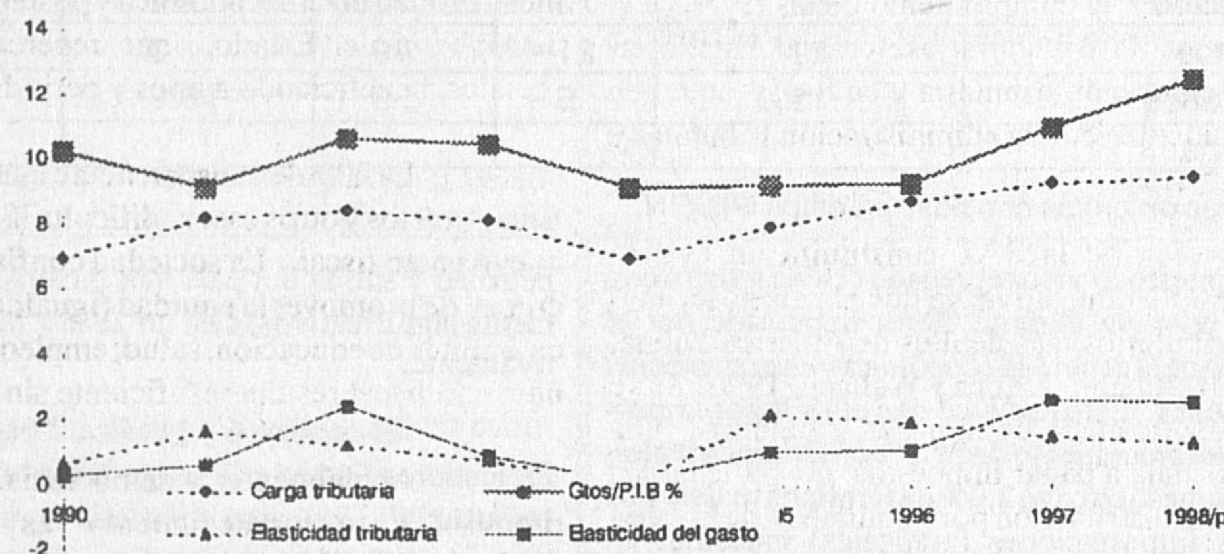
Fuente: Elaboración propia con base en datos MINFIN e INE.

Cuadro 6
Indicadores de los ingresos del gobierno central

Indicador	1990-96	1997	1998
Carga Tributaria	7.9	9.3	9.5
Elasticidad Tributaria	1.2	1.5	1.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos MINFIN

Gráfica 2
Principales indicadores de ingreso y gasto de gobierno



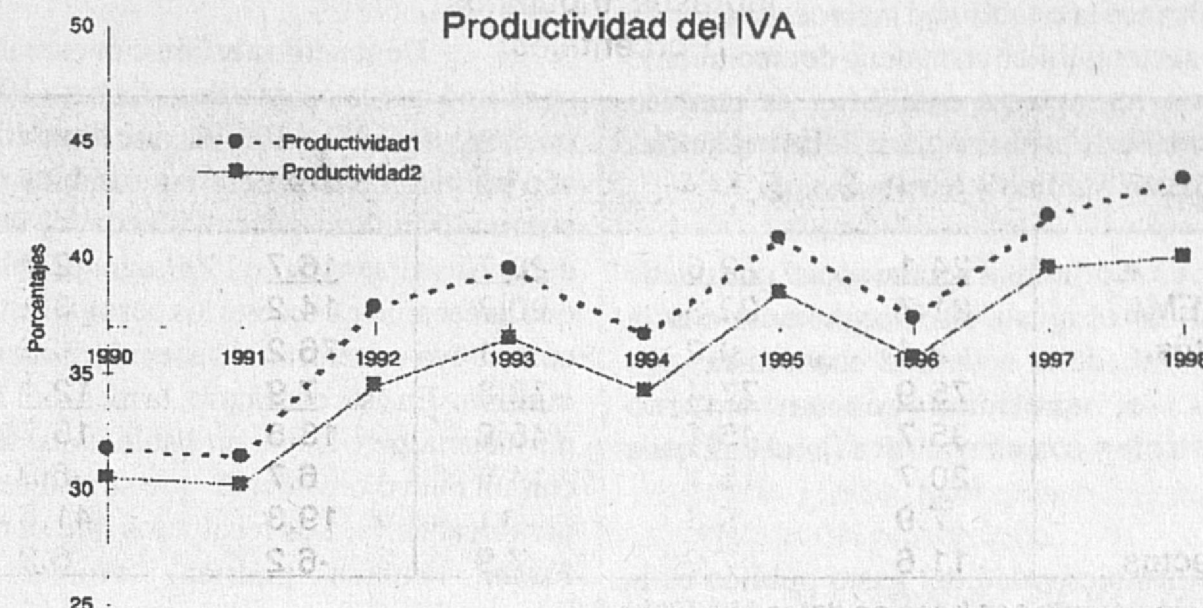
Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN

más grande) debería conducir a una mayor recaudación de este impuesto. Los resultados que se muestran en la **gráfica 3**, indican que la evasión se habría reducido, aunque de acuerdo a un estudio para 22 países realizado por Tanzi y Shome (1993), un nivel de productividad del IVA cercano al 50% indicaría un fuerte esfuerzo por incrementar la recaudación; el dato para Guatemala la sitúa por encima del promedio del estudio anteriormente mencionado (37%).

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

El directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), cuyos miembros fueron designados mediante propuesta de una comisión de postulación, quedó conformado en el primer semestre de 1998. Entre los objetivos señalados a cumplir por dicho organismo, se encuentran: Administrar el régimen tributario así como

Gráfica 3
Productividad del IVA



Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN

Productividad 1 se refiere al dato con respecto al crecimiento del PIB y Productividad 2 se refiere a la productividad con respecto al gasto interno.

aplicar la legislación tributaria, la recaudación, el control y la fiscalización de todos los tributos internos que gravan el comercio exterior, excepto los que administran y recaudan las municipalidades; organizar y administrar el sistema de recaudación, cobro, fiscalización y control de los tributos a su cargo; controlar los registros de los contribuyentes, así como sancionar a los sujetos que infrinjan el código tributario y las demás leyes tributarias y aduaneras; establecer normas internas que garanticen el cumplimiento de las leyes y los reglamentos en materia tributaria; asesorar al Estado en política fiscal y legislación tributaria y en todos aquellos aspectos que se vinculen con la administración tributaria y los ingresos tributarios.

La creación de la SAT constituirá un avance importante en materia impositiva, ya que el país posee uno de los sistemas tributarios más débiles de América Latina, que según Bahl, Martínez-Vásquez y Wallace (1996), se ve reflejado en la insuficiencia de ingresos tributarios, una disposición muy baja a pagar impuestos de parte de los contribuyentes, una distribución poco equitativa de la carga impositiva, y recaudación costosa, que afectan el buen desempeño de la economía del país. De tal forma que la instauración de un ente como la SAT era necesaria debido a estos problemas y además, porque para cumplir con compromisos mayores de gasto dirigidos a la población más necesitada, deberá también contarse con mayores ingresos.

El Pacto Fiscal

Según la CEPAL (1998), los principales elementos fundamentales que deben conformar un nuevo pacto fiscal son: consolidar el ajuste fiscal en marcha, elevar la

productividad de la gestión pública, dotar de mayor transparencia a la acción fiscal, promover la equidad y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

En ocasiones, desequilibrios fiscales ocultos en operaciones cuasifiscales conocidas parcialmente (generadoras de inflación, desequilibrios externos, aumento de déficit públicos) han sido los principales causantes de la inestabilidad macroeconómica y postergación de la función distributiva del Estado, que repercutió en los agentes sociales, beneficiando a unos y perjudicando a otros.

La falta de transparencia e ineficiencia de la acción fiscal en éstos y otros casos, dificulta la consolidación de un nuevo pacto fiscal. La sociedad confía al Estado el papel crucial de promover la equidad (igualdad de oportunidades en ámbitos de educación, salud, empleo, justicia), por lo que un pacto fiscal resulta insuficiente sin este componente.

Actualmente, la democracia política es un compromiso, y su fortalecimiento es una preocupación compartida por los diversos sectores que interactúan en la sociedad. Así, el pacto fiscal no sólo está sujeto a la institucionalidad democrática, sino es un componente clave en su fortalecimiento.

En un proceso democrático de discusión, del que emerjan compromisos consensuados sobre magnitud, composición del gasto público y su financiamiento, además de un adecuado control sobre la gestión pública, deben intervenir formalmente el poder legislativo, poder ejecutivo, autoridades correspondientes a niveles territoriales descentralizados y la sociedad civil, por los canales que corresponda.

Es necesario lograr consensos duraderos sobre un régimen fiscal que alcance la estabilidad macroeconómica y el cumplimiento del sector público en materia de crecimiento y distribución. Para lograr este equilibrio, es también necesario tener una visión de mediano plazo de las tendencias y composición del gasto público y la tributación.

El Estado es el principal agente social que puede ocuparse de consolidar el ajuste fiscal coherente con la variabilidad coyuntural de la actividad económica; los agentes privados se benefician con un entorno macroeconómico estable y con una política fiscal enfocada a este fin.

Eleva la productividad del gasto público es la exigencia que la sociedad civil plantea para que la acción pública sea eficiente y eficaz, mejore la asignación de recursos y el pacto fiscal pueda ser satisfactorio. De esa cuenta se deben reordenar funciones de instituciones públicas, introducir criterios que mejoren la calidad de su gestión e incorporar nuevos agentes que adecuadamente regulados, puedan responder a las demandas sociales. El éxito de todo ajuste macroeconómico consiste en la capacidad de revisar continuamente y en forma detallada, los ingresos y gastos que lo determinan y si cumplen con una adecuada productividad del gasto.

Un pacto fiscal que consolide un entorno macroeconómico estable que comprometa al fisco a usar eficientemente los recursos, que contemple mecanismos transparentes de acción pública, que prevea la equidad como objetivo social y afiance la institucionalidad democrática, hará progresar el proceso de transformación productiva con equidad.

Pronóstico para 1999 de la carga tributaria

De acuerdo a estimaciones realizadas por ASIES⁴, se estimó que la carga tributaria para 1999 debería estar en un rango de 9.7% y 10.0%, si se toma en cuenta que por ser año político no se esperarían cambios muy drásticos en el sistema tributario guatemalteco. El beneficio de la SAT debería hacerse notar en 1999, aunque debido a que se tendrán que hacer ajustes necesarios para que este nuevo organismo contribuya a mejorar el sistema tributario, el impacto será mínimo. En este escenario, la meta del 12% todavía parece muy lejana, pero lo más probable es que sea hasta el año 2000, con un nuevo presidente, que se realicen algunos cambios para alcanzarla. Los resultados que se obtengan del *Pacto Fiscal* también podrían favorecer un repunte en la recaudación, aunque de poca significancia en 1999.

El gasto público

El incremento de la carga tributaria es relativamente modesto si se le compara con el fuerte crecimiento del gasto público que en 1998 fue equivalente a 19.4% en términos reales, factor que lo ha llevado a crecer al nivel más elevado en los noventa (ver *cuadro 7*). Cabe destacar de la ejecución del gobierno que el rubro más importante es el de inversión, motivado por la evolución de inversiones en el sector comunicaciones y los fondos sociales. Y también debe elogiarse que el gasto en deuda se ha reducido, resultado de una mejor administración consistente en reestructurar plazos. Los rubros de gastos de funcionamiento: recurso humano y administración, han evolucionado a tasas de 24.9% y 12.0%, respectivamente. El crecimiento del rubro recurso humano se debe a la recuperación que han mostrado las remuneraciones del sector público.

Cuadro 7
Gastos del gobierno central

Rubro	Estructura (%)			Crecimiento Real (%)		
	Promedio 91-96	1997	1998	1992-96	1997	1998/p
Gastos Totales	100	100	100	0.2	23.0	19.4
Recurso Humano	26.9	24.0	26.9	0.9	20.1	24.9
Administración	27.5	27.2	27.3	4.0	12.0	12.0
Inversión	22.5	33.4	34.8	25.8	60.8	16.3
Deuda	23.1	15.4	11.1	-2.7	-18.2	-19.7

/p Preliminar

Fuente: Elaboración propia con base en datos MINFIN

⁴ Se tomó en cuenta el crecimiento esperado del PIB para 1999, y se hicieron supuestos sobre las elasticidades de los impuestos.

Los gastos de inversión han aumentado de manera importante, ya que con respecto a junio del año anterior han subido en 33.6%. De la inversión total, casi una tercera parte (31.5%) se ha destinado al Ministerio de Comunicaciones, seguido de Obligaciones a Cargo del Tesoro (Aportes Constitucionales) con 29.9%, las Secretarías y otras dependencias del ejecutivo con 26.7%; y muy lejos el Ministerio de Agricultura con 7.1% y el Ministerio de Educación con 2.9%. El resto de dependencias apenas suma en su totalidad un 1.9% del total de gastos de inversión.

Los otros dos rubros que corresponden a Gasto Corriente (administración y recursos humanos) han mostrado un comportamiento diferente, ya que mientras el gasto de administración se ha duplicado, el gasto en recursos humanos ha caído en un 12.4%.

Las instituciones con mayor crecimiento en su gasto han sido las *Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo*⁵, con una tasa real de 76.2%, seguidas por el Ministerio de *Cultura y Deportes* y el *Ministerio de Trabajo*. Las instituciones que redujeron su gasto fueron el *Organismo Legislativo*, *Ministerio de Finanzas*, *Ministerio de Economía*, *Ministerio de Energía y Minas*, y el *rubro de Deuda Pública*. Apesar de la poca capacidad de cumplir con lo programado, se observan mejoras, pues la ejecución promedio se incrementó de 77% en 1997 a 88% en 1998. (ver *cuadro 8*).

El gasto clasificado por región evidencia que a nivel individual la más importante sigue siendo la metropolitana, pero se observa también que una porción relevante del gasto (40%) se dedica a gasto multirregional, el cual está formado principalmente por inversión.

El cumplimiento de los *Acuerdos de Paz* también puede verse a través de las metas de gasto social. Según se observa en la *gráfica 4*, todos los rubros sin excepción lograron cumplir con la meta en 1998. Aunque debe destacarse que el presupuesto asignado para 1998 era mayor que la meta de los acuerdos, por lo que rubros como educación y salud, nuevamente quedaron por debajo de la meta inicial del presupuesto.

En lo referente a fondos sociales han mostrado un nivel aceptable de ejecución: a noviembre FODIGUA ya había ejecutado el 100% de la asignación anual; PRONADE 99%; FSDC 92%; y el Fondo de Tierras 91%. El resto de fondos sociales, a excepción del FIS y FOGUAVI, ya habían ejecutado alrededor del 70% de los fondos asignados por el gobierno.

Para 1999 se esperaba un fuerte incremento del gasto público debido al abultado presupuesto aprobado, combinado con la mejora que ha evidenciado el gobierno en la ejecución del presupuesto y el hecho de ser un año electoral.

Cuadro 8
Ejecución presupuestaria 1998

Institución	Crecimiento Nominal	Crecimiento Real	Ejecución
Total	25.2	19.4	88.5
I Organismo Legislativo	(56.4)	(58.4)	99.6
II Presidencia de la República	34.0	27.8	89.5
III Ministerio de Relaciones Exteriores	15.4	10.1	89.2
IV Ministerio de Gobernación	24.9	19.2	87.5
V Ministerio de la Defensa Nacional	11.6	6.4	99.2
VI Ministerio de Finanzas Públicas	(63.6)	(65.3)	71.6
VII Ministerio de Educación	31.9	25.8	91.9
VIII Ministerio de Salud Pública	17.0	11.6	88.9
IX Ministerio de Trabajo	62.0	54.5	70.8
X Ministerio de Economía	(37.4)	(40.3)	63.6
XI Ministerio de Agricultura	20.5	14.9	84.0
XII Ministerio de Comunicaciones	53.9	46.8	84.5
XIII Ministerio de Energía y Minas	(3.0)	(7.5)	59.0
XIV Ministerio de Cultura y Deportes	75.0	66.9	76.8
XV Procuraduría General de la Nación	35.2	29.0	90.5
XVI Contraloría General de Cuentas	42.1	35.6	85.4
XVII Secretarías y O. Dep. Del Ejecutivo	84.7	76.2	87.3
XVIII Obligaciones a Cargo del Tesoro	46.0	39.3	91.5
XIX Deuda Pública	(5.2)	(9.5)	87.8

Fuente: MINFIN, Cifras Preliminares.

⁵ En este rubro se incluyen los fondos sociales.

El déficit fiscal

El déficit fiscal de 1998 es el más elevado desde 1990, con un valor equivalente al 2.0% del PIB. Esto resulta de la fuerte expansión del gasto que se ha venido reportando en el año y el débil avance que se muestra en la elevación de la carga tributaria. El huracán Mitch también influyó a incrementar la magnitud del déficit.

No obstante, si se toman en cuenta los ingresos por privatizaciones en 1998, los cuadros de la situación financiera indicarían 1.1% de superávit. Pero no es correcto incluir en el cálculo del déficit estos ingresos, ya que éstos son más que una causa del mismo, una forma de financiamiento.

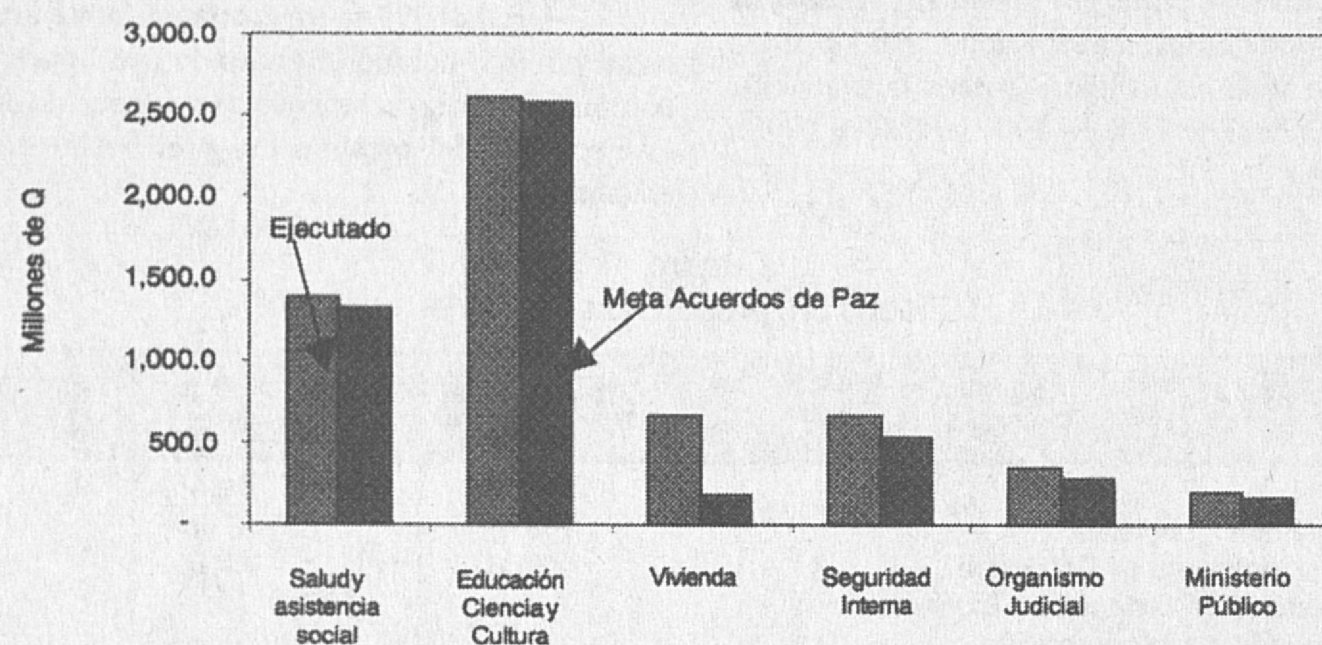
Para 1999 se prevé un incremento en el déficit del gobierno; no se avizoran alzas muy pronunciadas en la recaudación de impuestos y con el alza esperada del gasto, esto resultará en hacer crecer al déficit público por encima del 2%.

El endeudamiento

La deuda pública externa se situó en US\$2,320.6 millones, lo que significa un aumento de US\$185.5 millones respecto a diciembre 1997. La deuda del gobierno aumentó en US\$191.8 millones, situándose en US\$1,683.1 millones, mientras que la deuda del BANGUAT se redujo. La deuda pública externa se encuentra colocada en su mayoría con Organismos Multilaterales (56.1%), luego con Organismos Bilaterales (25.9%), Banca Privada (11.0%) y Bonos (6.9%).

La deuda interna del sector público no financiero se incrementó con respecto a diciembre 1997, en Q.377.5 millones. Es importante mencionar que la Deuda Interna Total (Banco de Guatemala y Gobierno Central), permanece sin cambio con respecto al período anterior, ya que sólo subió en un 0.2%, como resultado de una sustitución en el endeudamiento del Banco de Guatemala al Gobierno Central.

Gráfica 4
Ejecución Asignaciones Acuerdos de Paz



Fuente: MINFIN



Asociación de Investigación y
Estudios Sociales
Apartado Postal 1,005 A
Ciudad Guatemala
Guatemala, C.A.

**PORTE
PAGADO**

VIA AEREA

VIA AIR MAIL

IMPRESO

Publicación registrada en la Dirección General de Correos de Guatemala, como correspondencia de segunda clase, bajo el No. 2670

ACTIVIDAD ECONOMICA NACIONAL DURANTE 1998 (1)

* Sector Real
* Sector Fiscal

Ingresos tributarios (Porcentajes)						
Ingresos Tributarios	Estructura			Crecimiento		
	90-96	1997	1998	90-96	1997	1998
Directos	24.1	22.6	20.7	16.7	2.7	-0.9
ISR+ISET+IEMA	21.7	22.3	20.7	14.2	3.1	-0.3
Otros directos	2.4	0.2	0.1	76.2	-29.0	-72.0
Indirectos	75.9	77.4	79.3	7.9	12.1	10.4
IVA	35.7	45.1	45.9	13.5	15.7	9.6
Aranceles	20.7	15.1	14.5	6.7	-6.2	3.5
Petróleo	7.9	9.3	11.0	19.3	41.6	27.7
Otros indirectos	11.6	7.9	7.9	-6.2	6.9	7.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos MINFIN e INE.

SINTESIS. EL DOCUMENTO
COMPLETO PUEDE OBTENERLO EN
NUESTRAS OFICINAS