



## Comunicado de prensa

GT-2-2018

### Guatemala: Icefi pide al Presidente Morales corregir la política fiscal de su gobierno

*En su evaluación del segundo año de gobierno del Presidente Jimmy Morales, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) analizó la gestión de las finanzas públicas guatemaltecas, concluyendo resultados magros, con una gestión presidencial contraria a la transparencia y al esfuerzo contra la corrupción. El Icefi hace un llamado al Presidente Jimmy Morales para corregir la política fiscal de su gobierno y hacer de esta un instrumento, con principios y legitimidad democrática, para la atención efectiva de las demandas y necesidades de la población.*

El Icefi explica que las **cifras preliminares publicadas por el Ministerio de Finanzas Públicas (MinFin)**<sup>1</sup> muestran que en 2017 la **carga tributaria** fue 10.2% (equivalente a una recaudación de Q 56,471.98 millones), por debajo del 10.4% logrado en 2016 y del 10.5% previsto en el presupuesto para 2017 (es decir, una deficiencia respecto a la meta de recaudación y previsión presupuestaria de alrededor de Q 1.3 millardos), un resultado que demuestra la persistencia de desafíos técnicos y políticos para lograr elevar la carga tributaria en Guatemala. Este resultado más bien deficiente para el esfuerzo tributario se produce pese a que el Ejecutivo adoptó dos medidas que elevaron artificialmente la recaudación en 2017. Primero, incrementó la moratoria en las devoluciones de crédito fiscal al sector exportador, con un aumento artificial estimado de aproximadamente Q 388.4 millones.<sup>2</sup> Segundo, concedió una amnistía fiscal mediante el Acuerdo Gubernativo No. 82-2017 —premiando a los contribuyentes morosos e incumplidos, y debilitando la moral tributaria de los responsables y cumplidos—, la cual generó, entre mayo y septiembre de 2017 un incremento de Q 1,240 millones. A lo largo del año, el Gobierno no hizo ningún intento por impulsar una reforma fiscal integral que incluyese la corrección de los problemas estructurales, principalmente en materia tributaria, frenando las posibilidades de incrementar el financiamiento del gasto social y económico indispensable.

Desde la perspectiva de la ejecución presupuestaria del **gasto público**, las cifras preliminares dadas a conocer por el MinFin<sup>3</sup> apuntan a que en 2017 el Gobierno ejecutó Q 67,274.7 millones, equivalentes al 12.1% del PIB, los cuales al adicionar los Q 3,942.9 millones correspondientes a las amortizaciones de préstamos realizadas en el año, sumarían un techo global de gasto de Q 71,217.6 millones, con lo cual el porcentaje de ejecución sería del 91.8% del presupuesto vigente al final del año (Q 77,622 millones, resultado de haber ampliado en Q 633 millones el presupuesto inicial de Q 76,989 millones). Aunque este nivel de ejecución presupuestaria global es similar al de años anteriores,<sup>4</sup> han sido motivo de crítica y preocupación los niveles bajos observados en los Ministerios de Desarrollo Social (58%), Cultura y Deportes (66%) y Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV, 71%).

<sup>1</sup> Véase <https://twitter.com/MinFinGT/status/949329338788384774>.

<sup>2</sup> La diferencia del monto que de acuerdo a la *Ley del Impuesto al Valor Agregado* el MinFin y la Superintendencia de Administración Tributaria deben provisionar como mínimo para el pago de las devoluciones de crédito fiscal para el sector exportador (el 8% de la recaudación efectiva), y el monto efectivamente devuelto. Según los datos preliminares, el monto que debió haberse provisionado de conformidad con la ley fue de Q 2,239.2 millones, mientras que las devoluciones efectivas registradas a la fecha fueron de Q 1,850.8 millones, generando la diferencia estimada de Q. 388.4 millones.

<sup>3</sup> Véase <https://twitter.com/MinFinGT/status/949329859846828037>

<sup>4</sup> 92.1% en 2016, 84.3% en 2015, 91.9% en 2014 y 89.2% en 2013.

El Ejecutivo ha argumentado que la negativa del Congreso de la República en 2017 para aprobar préstamos<sup>5</sup> afectó negativamente la ejecución de la inversión pública. En el caso de la ejecución baja del CIV, la preocupación es particular, ya que los propios datos del MinFin<sup>6</sup> muestran que de los 9 préstamos pendientes de aprobación en el Congreso, solo uno tiene como unidades ejecutoras dependencias del CIV y dos son de apoyo presupuestario general, siendo el resto destinado para otras entidades y propósitos, por lo cual la negativa parlamentaria para aprobar préstamos no justifica la deficiencia en el CIV. Como agravante, el análisis de la ejecución presupuestaria del CIV por fuente de financiamiento según la información oficial publicada en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin), revela que el gasto financiado con fuentes tributarias —sujeto al cumplimiento de los controles de la *Ley de Contrataciones del Estado*— reportó niveles altos de ejecución: 74% para el gasto financiado con IVA-Paz y 73% para el gasto financiado con impuestos con destino específico como el de combustibles. Por su parte, el gasto financiado con préstamos externos ya aprobados y vigentes mostró un nivel de ejecución de sólo el 56%.

Otro factor de preocupación y crítica identificado por el Icefi es el hecho que en diciembre se registró una aceleración inusual en el ritmo de la ejecución del presupuesto, equivalente a alrededor de Q 2,500 millones,<sup>7</sup> pese a la política de austeridad o de la incapacidad de algunas entidades ejecutoras del Estado para planificar su gasto o aplicar y cumplir con los controles establecidos en la *Ley de Contrataciones del Estado*.<sup>8</sup> La aceleración inusual en la ejecución del gasto observada en diciembre de 2017 contrasta dramáticamente con los resultados y prioridades del Gobierno, destacando de forma muy negativa hechos lamentables que guardan relación con una deficiente planificación y ejecución del presupuesto a lo largo del año y entre los que destacan fallecimiento de 111 niñas y niños por desnutrición (hasta el 23 de diciembre); la detección de 12,211 casos nuevos de desnutrición aguda en menores de 5 años, con una ejecución real de solo 57% en diagnósticos y tratamientos; las cifras preliminares muestran que la deserción del sistema educativo en 2017 pudo haber superado los 100 mil alumnos; la inserción laboral, temprana y sin respeto a sus derechos de 850,000 niñas, niños y adolescentes que no asisten a la escuela; los 290 homicidios de menores de edad reportados al 30 de septiembre; los 17,923 adolescentes deportados a octubre desde México o los Estados Unidos; los 87,529 embarazos en adolescentes reportados a noviembre, 4,108 en niñas de 10 a 14 años; y, pese a que en 2017 la meta física aprobada de vacunación se ajustó hacia la baja, no se alcanzó tras situarse en 84.7% de ejecución física.

Además, la inversión pública directa en niñez y adolescencia se vio afectada negativamente por los niveles bajos de ejecución en las entidades responsables, con una pérdida de cerca de Q 2,460 millones en actividades que nunca fueron realizadas. El Icefi critica el hecho que aún después de la grave tragedia del *Hogar Seguro Virgen de la*

<sup>5</sup> El análisis del Icefi sugiere que el impacto de escándalos de corrupción, en particular la magnitud del caso *Oderbrecht* ha generado un sentimiento de desconfianza profunda por parte de la ciudadanía, la cual se opone a la aprobación de deuda pública adicional por el temor que vuelva a caer en manos de corruptos. A juicio del Instituto, las y los diputados toman muy en cuenta este sentimiento ciudadano, por lo que evitan mayor desgaste político al oponerse a la aprobación de préstamos.

<sup>6</sup> Véase <https://twitter.com/MinFinGT/status/949331456760958976>

<sup>7</sup> Los datos preliminares del MinFin (véase <https://twitter.com/MinFinGT/status/949469020377493505>) muestran que en noviembre de 2017 se ejecutó el 8% del presupuesto, en tanto que en diciembre de 2017 el 16%, muy por encima de lo ejecutado en los meses de diciembre de los años anteriores (13% en 2016, 2014 y 2015, con el caso especial de 11% en 2015). Técnicamente el Icefi considera que es mejor considerar *el gasto ejecutado cada mes como porcentaje del gasto total ejecutado en el año*, con lo cual, incluso con esta corrección técnica, también queda evidenciada la aceleración de la ejecución en diciembre de 2017 (14% en 2017, 11% en 2016, 9% en 2015, 12% en 2014 y 11% en 2014).

<sup>8</sup> La incapacidad o dificultad para entender, menos cumplir la normativa vigente fue aceptada públicamente por los propios funcionarios públicos. Como ejemplo emblemático, las declaraciones del Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda cubiertas por la prensa. Véanse:

<http://www.soy502.com/articulo/ministro-confirma-le-agarro-onda-ley-contrataciones-31313>

<https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/12/17/ministerio-de-comunicaciones-ha-adjudicado-q2-9-millardos-en-2017/>



Asunción, acaecida en marzo y en la cual el fallecimiento de 41 niñas fue un escándalo de escala global, la respuesta del Gobierno fue reducir en Q 54.8 millones el presupuesto de la Secretaría de Bienestar Social (destinado al *hogar seguro*), prácticamente revirtiendo el incremento de Q 58 millones que se había logrado luego de la tragedia. Esta medida recortó en 92% en el programa de Atención especializada a niñez y adolescencia no institucionalizada y su familia; en 82% en el programa Educando en familia para la preservación familiar; en 76% en el programa de Atención temporal a niñez y adolescencia migrante no acompañada; en 74% en el programa de Prevención de delincuencia en niñez, adolescencia y juventud; en 64% el programa de protección y acogimiento residencial para niñez y adolescencia con discapacidad; y en 63% en el programa de Educación especial y habilitación a la niñez con discapacidad. El Icefi considera alarmante que haya sido por medio de estos recortes que la Secretaría de Bienestar Social haya logrado registrar al final del año porcentajes altos de ejecución presupuestaria.

En materia educativa el Icefi destaca que las metas aprobadas en los presupuestos de los últimos dos años revelan la intención de matricular menos niños y niñas, pese al crecimiento de la población y a que entre los resultados estratégicos se cuenta con el aumento de la cobertura educativa. Esto contradice el resultado estratégico fijado por el propio Gobierno para aumentar la cobertura en el nivel primario de 6 puntos porcentuales (de 82% en 2014 a 88% en 2019), mientras que en el nivel pre-primario el desafío es mayor (de 47.3% en 2014 a 59.3% en 2019). Tras comparar las metas aprobadas para 2017 respecto a las de 2016, el Instituto evidenció una reducción en el total de matrícula esperada equivalente a 206,671 alumnos. Por su parte, la meta para alimentación escolar en 2017 logró incrementarse en al menos 11,264 y 3,777 estudiantes en preprimaria y primaria, respectivamente, presentando en ambos casos una buena ejecución de meta física. De los 2.6 millones de niños y niñas que se esperaba alimentar, se ejecutó el 96.6%, pero se lamenta que el monto no ejecutado equivale a no haber alimentado al menos 90 mil estudiantes.

Las cifras preliminares presentadas por el MinFin muestran que el **déficit fiscal** de 2017 se situó en torno al 1.4% del PIB,<sup>9</sup> muy por debajo de las recomendaciones de política de la Junta Monetaria, en tanto que el cierre preliminar del saldo de la **deuda pública** total en 2017 de 23.8% del PIB, por debajo del 24.0% del PIB de 2016. El Icefi advierte que aunque a primera vista estos indicadores parecieran sugerir una situación macrofiscal saludable, en realidad son el resultado de los problemas ya expuestos: una carga tributaria insuficiente y en caída, incapacidad para ejecutar el gasto aprobado en el presupuesto y desconfianza en la honestidad del destino de los recursos del crédito público y rechazo a incrementar el endeudamiento público. En resumen, el Instituto revela que el análisis minucioso e integral de los indicadores macrofiscales, demuestra un desempeño fiscal pobre y aquejado por problemas coyunturales y estructurales que se han exacerbado al no ser atendidos.

Ante esta problemática, un factor que hubiese coadyuvado a solventar la profunda desconfianza ciudadana hubiese sido un esfuerzo efectivo en materia de **transparencia fiscal**. Sin embargo, el Instituto lamenta que el controversial intento del Presidente Jimmy Morales de declarar en agosto de 2017 persona *non grata* y expulsar del país al Comisionado Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, le posicionara como un actor contrario al esfuerzo nacional contra la corrupción y la impunidad. Este hecho generó una crisis política, y con ello un divorcio profundo entre las acciones de la Presidencia de la República y esfuerzos técnicos para mejorar la transparencia fiscal, que

---

<sup>9</sup> Véase <https://twitter.com/MinFinGT/status/949329338788384774>. Según estos datos preliminares, el financiamiento externo neto en 2017 fue de solamente 0.2% del PIB, correspondiente a la diferencia de préstamos externos aprobados con anterioridad a 2017 y el pago de amortizaciones de préstamos externos. Este dato contrasta con el financiamiento interno neto, cuyo cierre preliminar es de 1.3% del PIB.



incluso el Icefi reconoció en su momento.<sup>10</sup> El Instituto junto a otras organizaciones de la sociedad civil<sup>11</sup> consideraron que estas acciones del Presidente Morales despojaron de legitimidad y validez a espacios como la Mesa Técnica de Gobierno Abierto, viéndose obligados a ejercer fuera de esa mesa técnica la auditoría social de las acciones para cumplir los compromisos de transparencia fiscal y otros ámbitos, constituyéndose en un retroceso que violentó de forma muy grave los principios básicos del gobierno abierto.<sup>12</sup>

Además, en 2017 el Gobierno adoptó conductas opacas y sin fundamento, dentro de las que sobresalen el injustificado sobresueldo a favor del Presidente y de las principales autoridades del Ministerio de la Defensa Nacional (revertido ante el reclamo ciudadano enérgico), y las denuncias en contra de funcionarios cercanos al Presidente por tener de forma simultánea dos o más contratos de trabajo con el Estado. Por último, el Icefi continúa observando falta de claridad en la definición e impulso de medidas para prevenir la corrupción, por ejemplo la negativa a institucionalizar las acciones de gobierno abierto,<sup>13</sup> la ausencia de un plan de trabajo y resultados de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret), pese a que cuenta con asignación presupuestaria y sigue funcionando, así como el retraso en la publicación del instrumento jurídico que respalde la *Política Nacional de Transparencia y Prevención de la Corrupción 2017-2022*, aprobada a finales de abril por la Alianza Nacional por la Transparencia.<sup>14</sup>

**Estos elementos técnicos y analíticos obligan a concluir al Icefi que el desempeño fiscal del segundo año de gobierno de Jimmy Morales ha sido pobre, opaco y con resultados negativos.** Esta conclusión traza preocupaciones muy graves en las expectativas para 2018, un año marcado por la elección de nuevas autoridades para entidades de control, claves para esfuerzo contra la corrupción y la impunidad como el Ministerio Público o la Contraloría General de Cuentas. **El Icefi hace un llamado al Presidente Jimmy Morales para corregir la política fiscal de su gobierno y hacer de esta un instrumento, con principios y legitimidad democrática, para la atención efectiva de las demandas y necesidades de la población.** El Instituto considera que esta es la única ruta que permitirá iniciar el lento pero urgente proceso de retornar a Guatemala a la senda del desarrollo sostenible, justo e incluyente.

Guatemala, Centroamérica, 12 de enero de 2018.

Para más información, comunicarse con Juan Pablo Ozaeta al teléfono (502) 2505-6363, al celular (502) 5901-5945 o al correo electrónico [juanpablo.ozaeta@icefi.org](mailto:juanpablo.ozaeta@icefi.org)

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, véase el *Primer informe independiente sobre el cumplimiento de los siete compromisos de transparencia fiscal del Tercer plan de acción nacional de gobierno abierto, Guatemala 2016-2018*, publicado por el Icefi en julio de 2017 y disponible en <http://www.icefi.org/publicaciones/primer-informe-independiente-sobre-el-cumplimiento-de-los-siete-compromisos-de>

<sup>11</sup> Véase <http://www.icefi.org/comunicados/pronunciamento-alianza-para-el-gobierno-abierto>

<sup>12</sup> Transparencia, participación y colaboración, en los que gobierno y sociedad civil son actores que trabajan en una relación horizontal y de confianza y respeto mutuos.

<sup>13</sup> Como lo recomendó la Organización de Estados Americanos en el informe «Situación y retos del Gobierno Abierto en Guatemala», disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/acceso/docs/informe-gob-abierto-sg-oea-a-presidente-guatemala.pdf>.

<sup>14</sup> Sobre la aprobación se puede consultar en:

[http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/banner\\_inicio/alianza%20nacional%20politica%202017-2022.pdf](http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/banner_inicio/alianza%20nacional%20politica%202017-2022.pdf)

En respuesta a una solicitud presentada en el marco de la *Ley de Acceso a la Información Pública*, en agosto de 2017 la Vicepresidencia de la República informó que el documento no está disponible «por estar pendiente de la emisión del acuerdo que le de vida pública» (véase <http://ipl.vicepresidencia.gob.gt/portal/98055/solicitud>)