

La necesidad de una **reforma fiscal integral** en Guatemala.

Hallazgos y recomendaciones a partir del contexto
económico, financiero, social, y político
que afronta el nuevo gobierno



Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Barrientos Quezada — Economista sénior, Icefi

Redacción y elaboración de insumos

Carlos Alvarado Mendoza — Economista sénior, Icefi

Sucely Donis Bran — Economista investigadora, Icefi

Walter Figueroa Chávez — Economista sénior, Icefi

Abelardo Medina Bermejo — Economista sénior, Icefi

Carlos Melgar Peña — Economista investigador, Icefi

José Monzón León — Economista investigador, Icefi

Mark Peñate Castro — Economista investigador, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco — Coordinadora de Desarrollo Institucional, Icefi

Portada, diagramación y proceso de publicación

Mónica Juárez Balcárcel — Oficial de comunicación, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

12 avenida, 14-41, zona 10, Colonia Oakland

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Enero de 2020

Con el apoyo de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva del Icefi y no refleja necesariamente los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas. Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

La reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: info@icefi.org.

Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org

La necesidad de una reforma fiscal integral en Guatemala. Hallazgos y recomendaciones a partir del contexto económico, fiscal, social y político que afronta el nuevo gobierno.

A partir de su análisis sobre los contextos económico, fiscal, social y político al cierre de 2019, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) evaluó la viabilidad de que la administración del presidente Alejandro Giammattei cumpla sus promesas de campaña electoral y su plan de gobierno.¹ El Instituto concluye que el gobierno de Jimmy Morales le heredó una situación financiera muy crítica, en la que para cumplir esa oferta electoral el nuevo gobierno está obligado a realizar una reforma fiscal integral, lo cual en la coyuntura actual es políticamente muy difícil al considerar que el legado político del gobierno de Morales es de una pérdida aguda de legitimidad del Gobierno y niveles muy altos de desconfianza ciudadana.

El contexto macroeconómico

Al final de diciembre de 2019 el Banco de Guatemala oficializó las nuevas cuentas nacionales base 2013, según las cuales el producto interno bruto (PIB) es menor a las cifras oficiales previas a esta actualización, con lo cual muchos de los indicadores calculados como porcentajes del PIB ahora tienen valores mayores a los que se venían manejando. Para el Icefi este ajuste técnico crea un *espejismo* en el que muchos indicadores, incluyendo las principales variables fiscales como porcentajes del PIB, parecieran sugerir una mejora en la situación de Guatemala. Sin embargo, el Instituto advierte que el nuevo gobierno debe apegarse al hecho de que un ajuste en las cuentas nacionales no implica necesariamente una disminución real de las carencias y precariedades que cotidianamente enfrenta la población guatemalteca.

Tabla 1. Selección de indicadores macroeconómicos 2014-2019

Indicadores	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tasa de crecimiento del PIB	4.4	4.1	2.7	3.0	3.1	3.5
Remesas familiares como porcentaje del PIB	9.4	10.1	10.7	11.4	13.1	13.8
Exportaciones como porcentaje del PIB	18.3	17.1	15.7	15.3	15.5	13.4
Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB ¹	2.4	2.0	1.8	1.6	1.4	0.9

^{1/} La cifra de Inversión extranjera directa de 2019 corresponde al valor preliminar al mes de septiembre.
Fuente: Icefi con base en cifras oficiales del Banco de Guatemala.

De hecho, el escenario macroeconómico de los últimos años llama a la prudencia. Como lo muestra la tabla 1, aunque el crecimiento económico pareciera estarse recuperando luego de la desaceleración del período 2014-2016, con un crecimiento estimado por el Banco de Guatemala para 2020 entre el 3.1% y el 4.1%, la realidad es que durante ese período las exportaciones y la inversión extranjera directa muestran tendencias sostenidas a la baja, mientras que las remesas familiares provenientes del exterior muestran

¹ El análisis de los planes de gobierno de los contendientes en el balotaje de agosto de 2019 está disponible en línea en http://www.icefi.org/sites/default/files/analisis_de_planes_de_gobierno_2019.pdf

una tendencia sostenida al alza. Esto sugiere que el sector externo de la economía guatemalteca se está volviendo cada vez más dependiente de las remesas que los migrantes envían, principalmente desde Estados Unidos, pese a ser el sector social más excluido e integrado por quienes se vieron forzados a huir del país por la falta de oportunidades, la pobreza y la violencia. En contraste, el aporte de los exportadores y los inversionistas extranjeros es decreciente, pese a que son quienes han gozado por años de privilegios fiscales, apoyos gubernamentales y otros tratamientos preferenciales.

Un elemento importante para el crecimiento económico futuro de Guatemala es la recuperación de la competitividad internacional, lo que conlleva simplificar las gestiones para hacer negocios, con el objetivo de atraer inversión extranjera de calidad, pero también requiere cambios estructurales y un manejo maduro y efectivo del poder público. La posición de Guatemala en el Índice de Competitividad Global fue el puesto 78 en 2015, mientras que en 2019 cayó a la posición 98, un retroceso de 20 posiciones asociadas al deterioro de factores de atracción de inversión, entre los que destacan los índices de crimen y delincuencia organizada, la corrupción, la ineficiencia de la burocracia gubernamental, la oferta inadecuada de infraestructura y la inestabilidad política. El índice *Doing Business* reportó que en 2015 Guatemala ocupó la posición 81, mientras que en 2019 cayó a la posición 98, una pérdida de 17 posiciones explicada por las condiciones inadecuadas para resolver la insolvencia bancaria, de falta de estabilidad jurídica para garantizar los contratos, la protección limitada a los inversionistas minoritarios y las dificultades para iniciar un negocio.

Este escenario llama a transformar la estructura económica guatemalteca, cuyo sector real depende mayoritariamente del comercio, y cada vez menos de sectores tradicionales como la agricultura y de otras actividades de alta generación de valor agregado como la industria y los servicios. Esta transformación productiva requiere revisar la prioridad tradicional otorgada al sector exportador, concentrándose en inversiones muy efectivas en el capital humano y la mejora de las condiciones de vida de las grandes mayorías, mejorando el mercado interno —con procesos de formalización, generación de más empleo y una mejora de los salarios reales— para contribuir a elevar la capacidad de compra de las y los guatemaltecos, permitiendo mejorar las condiciones de vida e impulsando la actividad productiva nacional. Esta visión contrasta con el plan de gobierno y el discurso del presidente Giammattei, en los que se insiste en el apoyo al sector exportador, sin una atención prioritaria a las causas estructurales de la migración, pese a ser ya el principal sostén del sector externo de la economía.

El contexto social

Para el Icefi, la realidad que enfrenta el nuevo gobierno es una herencia del deterioro generado durante la administración del presidente Jimmy Morales. Debido a que el Congreso de la República no aprobó el proyecto de presupuesto para 2020, en este año el Gobierno ejecutará el de 2019, el cual en caso no sea ampliado el gasto público continuará la trayectoria crónica de adelgazamiento del quehacer público, un importante factor de riesgo para el desarrollo, la cohesión social y la gobernabilidad democrática de Guatemala. Durante el gobierno de Jimmy Morales el gasto público como porcentaje del PIB mostró un promedio anual del 13.6%, uno de los más exiguos del mundo, pese al incremento de necesidades y la urgencia de la garantía de derechos.

El gasto público destinado a enfrentar las principales necesidades sociales se mantuvo debajo del 8.0% del PIB (7.2% en 2015 y 7.9% en 2019), con resultados magros y desalentadores. En educación, durante el período 2016-2019 la cobertura educativa se redujo en los niveles primario y básico, pese a incrementos en el presupuesto.

Tabla 2. Cobertura educativa en términos absolutos (número de estudiantes) y por nivel, versus presupuesto público en educación como porcentaje del PIB 2015-2019

Nivel educativo	2015	2016	2017	2018	2019 ₁	Diferencia
	2019 - 2015					
Cobertura educativa por nivel						
Total	4,162,432	4,094,768	4,143,354	4,215,965	4,143,664	-18,768
Preprimaria	559,864	550,701	599,028	626,638	610,713	50,849
Primaria	2,381,916	2,323,954	2,323,999	2,362,116	2,343,100	-38,816
Básicos	819,340	812,719	806,654	805,077	777,579	-41,761
Diversificado	401,312	407,394	413,673	422,134	412,272	10,960
Presupuesto público en educación como porcentaje del PIB						
Total	3.1	3.0	3.0	3.2	3.3	0.2

1/ los datos de 2019 son preliminares a septiembre.

Fuente: Icefi con base en el Anuario Estadístico del Ministerio de Educación, Dirección de Planificación Educativa.

El gasto público en salud permaneció en torno al 1.0% del PIB (1.2% en 2015 y 1.3% en 2019), mientras que el acceso a la salud depende de los ingresos de los hogares, ya que financian con sus recursos aproximadamente el 52.2% del gasto en salud. Con índices de mortalidad y epidemiológicos en deterioro, Guatemala enfrenta desafíos importantes para asegurar la salud pública. Aunque en 2016 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) dijo haber atendido a 7.8 millones de personas, esa atención no se caracterizó por el ejercicio pleno de un derecho fundamental, toda vez esas personas atendidas por el MSPAS generalmente deben destinar recursos propios para la compra de los medicamentos recetados y el equipo médico necesario para su atención (MSPAS, 2018). La realidad es que un padecimiento continúa generando el riesgo de un gasto que empobrece a los hogares guatemaltecos.

La razón de mortalidad materna (RMM) ha disminuido a un ritmo demasiado lento y permanece elevada: pasó de 153 mujeres fallecidas durante el embarazo, parto y puerperio por cada 100,000 nacidos vivos en 2000, a 105 en 2018, una reducción de 31.4%, insuficiente para retomar incluso la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que consistía en alcanzar en 2015 una RMM de 55. Durante 2014-2015 la tasa de mortalidad infantil se situó en 28 defunciones por cada mil niños, insuficiente para alcanzar la meta de ODS de 24. Estas deficiencias graves evidencian que, aunque Guatemala se ha comprometido a cumplir los ODS, no los cumplirá sin cambios sustanciales y pronto.

A pesar de la trayectoria del crecimiento económico y la relativa estabilidad macroeconómica, las divergencias en los niveles de vida de la población son amplios, especialmente la concentración de los ingresos, con un coeficiente de Gini que, si bien se ha reducido en los últimos tres lustros, continúa siendo demasiado alto (0.53).² Pero además, la incidencia de la desigualdad trasciende al plano monetario, pues es un factor para incrementar las capacidades de las personas (desarrollo humano): En 2018 Guatemala registró una pérdida en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 27.4% (al pasar de un IDH de 0.651 a un IDH ajustado a la desigualdad de 0.472).

² Cálculo del Instituto Nacional de Estadística en 2015, con base en información de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) de 2014. El Coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 indica igualdad perfecta (todos tienen los mismos ingresos) y 1 desigualdad perfecta (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Es necesario elevar el entendimiento y la comprensión de la gravedad de las implicaciones de la desigualdad. Aunque en Guatemala existe consenso sobre la prioridad que la lucha contra la desnutrición crónica debiese tener, es poco entendido y reconocido que está vinculada a grandes brechas y divergencias en la disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, por lo que constituye uno de los grandes flagelos de la niñez y la sociedad. En la VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Ensmi) de 2014/2015, se estima que el 46.5% de niñas y niños menores de cinco años sufren desnutrición crónica, que representa una reducción de apenas 3.3% con relación a la estimación de la V Ensmi de 2008/2009, siendo más profunda en los hogares de los quintiles de ingreso más bajos (65.9% en el primer quintil), en el área rural (53.0%) y en las hijas e hijos de madres indígenas (61.2%). Si bien el plan de gobierno del presidente Giammattei y en su discurso de investidura, declara prioridad la lucha contra la desnutrición crónica, no reconoce su vinculación con la desigualdad.

Un informe reciente de Oxfam en Guatemala, intitulado «Las intermitencias del hambre. Tendencias de la desnutrición crónica y aguda en el Corredor Seco de Guatemala», revela que en este territorio la desnutrición crónica pasó de 60.9% en 2016 a 67.8% en 2019.³ La desnutrición crónica podría estar incrementándose en las regiones con mayores índices de pobreza (por ingresos y multidimensional) de Guatemala, ante la falta de solución a los problemas estructurales que la causan.

El financiamiento del gasto público destinado a la atención de la niñez y la adolescencia es insuficiente. Por ello cumplir con la protección y garantía de los derechos de la ciudadanía, en especial del grupo vulnerable correspondiente a niñas, niños y adolescentes que se encuentran en una situación de desventaja para hacer valer sus derechos y libertades, es un desafío importante para el nuevo gobierno.

Tabla 3. Gasto público, gasto público social e inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) como porcentaje del PIB 2013-2019

Año	Gasto público total	Gasto público social	Inversión Pública en Niñez y Adolescencia (IPNA)
2013	14.0	7.72	3.1
2014	13.6	7.64	3.4
2015	12.6	7.24	3.2
2016	12.6	7.21	3.1
2017	12.8	7.33	3.2
2018	13.3	7.57	3.5
2019	13.7	7.95	3.9

Fuente: Icefi con estadísticas oficiales y utilizando la información del Sistema de Cuentas Nacionales 2013.

Otro reto significativo para el nuevo gobierno es lograr colocar a Guatemala en ruta viable para cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 objetivos (ODS), toda vez que durante los últimos tres años la inversión pública para cumplirla no superó el 7.0% del PIB. Además, la debilidad de las finanzas públicas desequilibra las capacidades y posibilidades de garantizar todos los derechos de la ciudadanía, ya que los esfuerzos gubernamentales se han concentrado en solo cinco de los 17 ODS, por lo que si Guatemala continúa en esta trayectoria se afianza la imposibilidad de cumplirlos.

³ Véase el informe completo en <https://bit.ly/2JnmzLJ>.

Tabla 4. Inversión pública en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en millones de quetzales y como porcentaje del PIB, 2017-2019

ODS	2017	2018	2019
1 - Pobreza	726.7	956.7	835.5
2 - Hambre	1,663.5	2,093.7	2,732.5
3 - Salud	4,986.4	5,376.3	6,643.4
4 - Educación	11,728.2	12,458.6	13,378.1
5 - Igualdad de género	57.2	73.1	64.8
6 - Agua y saneamiento	897.1	1,101.8	1,117.6
7 - Energía	6.3	6.2	6.3
8 - Crecimiento económico	243.8	273.8	281.1
9 - Infraestructura	2,319.8	3,955.5	4,733.7
10 - Desigualdad	142.6	163.4	152.1
11 - Asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	383.1	348.7	746.3
12 - Consumo y producción sostenibles	26.7	25.3	23.9
13 - Cambio climático	53.8	64.9	103.2
14 - Océanos y recursos marinos	1.9	3.0	4.6
15 - Ecosistemas	97.1	101.5	108.2
16 - Justicia	4,345.8	4,702.6	4,652.7
17 - Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	72.7	78.7	88.7
Total	27,752.7	31,783.8	35,672.7
Como porcentaje del PIB	5.3	5.8	6.1

Fuente: Icefi con estadísticas oficiales y utilizando la información del Sistema de Cuentas Nacionales 2013.

El contexto fiscal

El carácter nocivo del descuido del gasto social durante el gobierno de Jimmy Morales, se agudiza por una situación financiera en problemas. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) continúa demostrando incapacidad para alcanzar sus metas de recaudación, mientras que durante el período 2015-2019 el Congreso de la República aprobó amnistías y privilegios fiscales.

Tabla 5. Recaudación efectiva y metas de ingresos tributarios en millones de quetzales, 2012-2019

Año	Recaudación	Meta	Diferencia
2012	42,819.8	43,611.1	-791.3
2013	46,335.5	49,107.0	-2,771.5
2014	49,096.9	51,500.7	-2,403.8
2015	49,730.7	54,701.1	-4,970.4
2016	54,109.5	54,309.7	-200.2
2017	56,684.1	57,994.8	-1,310.7
2018	58,835.6	57,994.8	840.8
2019 (preliminar)	62,593.6	64,027.7	-1,434.1

Nota: la meta de recaudación incluye los impuestos no administrados por la SAT, y corresponde a lo establecido en el presupuesto o en el que la SAT suscribe con el Organismo Ejecutivo.

Fuente: Icefi con base a fuentes oficiales.

En los últimos cinco años, entre 2013 y 2018, la sociedad ha conocido diferentes casos de corrupción cuyo foco ha sido la SAT (casos *La Línea* y *Traficantes de Influencias*). Como resultado de esto en 2016 el Congreso de la República aprobó cambios en su ley orgánica, con el fin de actualizar sus capacidades, cerrar posibles caminos a la corrupción y garantizar su autonomía. Sin embargo, estos cambios no han sido aprovechados por las autoridades.

Otro hecho que ha afectado la recaudación en este período es el creciente nivel de evasión del IVA, que en 2018 representó el 37.9% del potencial recaudatorio, habiendo aumentado 12.3 puntos desde 2012 cuando constituía el 25.6%. En términos nominales, el incumplimiento del IVA representó en 2018, Q16,566.9 millones (2.8% del PIB). Por su parte, el de incumplimiento del impuesto sobre la renta en 2017 llegó a ser del 79.9%, lo que representó cerca de Q24,758.5 millones (4.5% del PIB).

Otro significativo problema del sistema impositivo guatemalteco lo constituye el gasto tributario otorgado por el Estado en forma de tratamientos tributarios diferenciados a diferentes sectores socioeconómicos o grupos empresariales en el país. Conforme la matriz de beneficiarios publicada por la SAT, entre 2014 y 2018, el gasto tributario ha equivalido a entre 2.8 y 2.4% del PIB. En 2019, el Congreso de la República aprobó la *Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria* (Decreto 7-2019) cuya aplicación causará en 2020 cuantiosas pérdidas de ingresos tributarios, de por lo menos Q2,000.0 millones.

Ante la insuficiencia de ingresos derivada del incumplimiento de la SAT de las metas de recaudación, el gobierno de Jimmy Morales recurrió a incrementar el déficit fiscal, pasando del 1.1% del PIB en 2016 al 2.5% en 2019. En consecuencia, el saldo de la deuda pública se incrementó durante el período, aproximándose al 27.0% del PIB en 2019, el nivel más alto de la historia fiscal reciente de Guatemala.

Como agravante, este endeudamiento público se realizó principalmente mediante la emisión de bonos del Tesoro, tanto en el mercado nacional como en el internacional de valores, en condiciones financieras menos favorables (tasas de interés más altas y plazos de amortización más reducidos), de las que usualmente se obtienen por medio de la contratación de préstamos con la banca multilateral de desarrollo.

Gráfico 1. Déficit fiscal como porcentaje del PIB

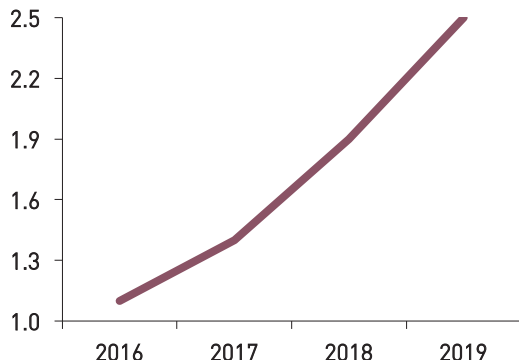
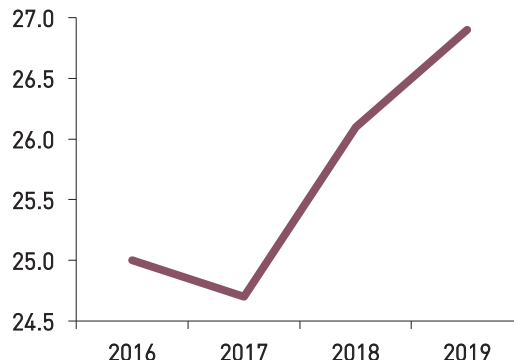


Gráfico 2. Saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB



Fuente: Icefi con estadísticas oficiales y utilizando la información del Sistema de Cuentas Nacionales 2013.

Sumado a los desajustes fiscales heredados del gobierno de Jimmy Morales, el nuevo gobierno enfrentará además presiones de gasto significativas derivadas de la sentencia que la Corte de Constitucionalidad (CC) emitió el 27 de noviembre de 2019 al expediente número 5510-2018, en la cual

ordenó al Organismo Ejecutivo a corregir el cálculo de los ingresos ordinarios. Según esa sentencia de la CC los ingresos ordinarios son los ingresos tributarios, y no el remanente de descontar los destinos específicos estipulados en la legislación ordinaria. Debido a que los ingresos ordinarios son la base de cálculo de los aportes que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Ejecutivo debe trasladarle a la Universidad de San Carlos de Guatemala, al Organismo Judicial, a las 340 municipalidades, al Comité Olímpico Guatemalteco y a la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, el cambio en la forma de cálculo contenido en la referida sentencia de la CC tendrá implicaciones financieras severas para el nuevo gobierno, las cuales en un cálculo preliminar se estiman en un gasto público adicional de Q7,277.7 millones anuales.

Tabla 6. Cambio en los aportes constitucionales que deben incluirse en el presupuesto vigente de 2020 al aplicar el criterio de la Sentencia de la Corte de Constitucionalidad para el expediente No. 5510-2018, emitida el 27 de noviembre de 2019, en millones de quetzales y como porcentaje del PIB de 2020

Destinos y artículos constitucionales	Cálculo previo a la sentencia de la CC	Cálculo basado en la sentencia de la CC	Incrementos
Municipalidades (10% de los ingresos ordinarios) (Art. 257)	3,124.5	6,402.8	3,278.3
Universidad de San Carlos de Guatemala (5% de los ingresos ordinarios) (Art. 84)	1,562.3	3,201.4	1,639.1
Organismo Judicial (4% de los ingresos ordinarios) (Art. 213)	1,249.8	2,561.1	1,311.3
Corte de Constitucionalidad (5% del presupuesto del Organismo Judicial) (Art. 268)	62.5	128.1	65.6
Deporte Federado en la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco (1.5% de los ingresos ordinarios) (Art. 91)	468.7	960.4	491.7
Deporte no Federado, con cargo al Ministerio de Cultura y Deportes (0.75% de los ingresos ordinarios) (Art. 91)	234.3	480.2	245.9
Educación Física, Recreación y Deportes, con cargo al Ministerio de Educación (0.75% de los ingresos ordinarios) (Art. 91)	234.3	480.2	245.9
Total	6,936.4	14,214.1	7,277.7
Como porcentaje del PIB	1.1	2.3	1.2

Nota: previo a esta sentencia de la CC, el Ministerio de Finanzas Públicas calculaba los ingresos ordinarios restando del total de ingresos tributarios (Q64,027.7 millones en el presupuesto vigente de 2020), los impuestos con destino específico establecido en la legislación ordinaria (Q32,782.7 millones en el presupuesto vigente de 2020), metodología que en el presupuesto vigente de 2020 daba como resultado ingresos ordinarios por Q31,245.0 millones. La sentencia de la CC ordena que los ingresos ordinarios se calculen como iguales a los ingresos tributarios, con lo cual en el presupuesto vigente de 2020 la base de cálculo los aportes constitucionales son de Q64,027.7 millones).

Fuente: Icefi con base en la Sentencia de la Corte de Constitucionalidad y los datos del Sistema de Contabilidad Integrada.

Estos incrementos en los aportes constitucionales son significativos, y su cumplimiento representará una presión importante sobre los ingresos, con complicaciones importantes dadas las rigideces actuales del presupuesto. Para el Icefi, el cumplimiento de esta sentencia, y con ello el pago efectivo de estos

incrementos en los aportes constitucionales, obliga al Gobierno a considerar una reforma fiscal integral que logre una mezcla equilibrada entre:

- Optimizar las asignaciones de gasto público, protegiendo el gasto social prioritario y recortando rubros como el gasto militar.
- Incrementar los ingresos con una mezcla equilibrada del esfuerzo por recuperar la efectividad de la SAT y otras medidas de política tributaria. El esfuerzo tributario será considerable, ya que, al incrementarse los ingresos tributarios, ahora iguales a los ordinarios, se incrementarán de manera proporcional los aportes constitucionales, mermando el incremento del financiamiento al resto del gasto fuera de estos aportes.
- Complementar de manera temporal con endeudamiento público, apuntalando el proceso de implementación de la reforma.

El contexto político

El conflicto entre el gobierno de Jimmy Morales con la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) hasta su desaparición en septiembre de 2019, su alianza y defensa de sectores y personas vinculadas o señaladas de actos de corrupción, dilapidaron la legitimidad y sembraron la desconfianza de la ciudadanía hacia el Gobierno. Este constituye un desafío político considerable para la nueva administración, ya que, para mantener la legitimidad y cuotas altas de aprobación y respaldo popular, el presidente Alejandro Giammattei, deberá demostrar con hechos verificables un compromiso auténtico para luchar contra la corrupción, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. A criterio del Icefi, sin esta condición ineludible para iniciar el proceso destinado a mitigar la polarización social que causó el conflicto del gobierno de Morales con la Cicig y la ciudadanía que la respaldó, el gobierno de Giammattei no contará con la legitimidad necesaria para aplicar los cambios necesarios para recuperar la política fiscal de su crisis actual.

Debido a la gravedad y magnitud de estos elementos de la realidad fiscal al inicio del gobierno del presidente Alejandro Giammattei, el nuevo gobierno debe considerar una reforma fiscal que establezca e inicie el lento proceso de recuperación de las finanzas públicas guatemaltecas. Esta reforma fiscal generará desafíos políticos considerables, en particular:

- Debe contener como prioridad el rescate de la SAT de la crisis institucional en la que se encuentra, a efecto que alcance altos niveles de efectividad y que cumpla sus metas de recaudación y gestión. Sin embargo, el éxito de este componente implicará que la SAT deberá lograr el cobro efectivo de los impuestos en todos los sectores que hoy incumplen sus obligaciones tributarias, con énfasis especial en reducir la informalidad, la evasión de impuestos y toda forma de fraude fiscal, incluyendo el contrabando y la defraudación aduanera.

Por un lado, la SAT debería alcanzar a los agentes económicos que manejan grandes volúmenes de ganancias operando en la informalidad y otros focos importantes donde se concentra la evasión del impuesto al valor agregado, como el comercio de productos agropecuarios en mercados cantonales en todo el territorio nacional. Tomando en cuenta experiencias anteriores, en el caso que esta acción resultara exitosa, probablemente generaría rechazo de estos sectores, creando un foco de tensión política para el gobierno.

Por otro lado, considerando que los estudios recientemente publicados por la propia SAT revelaron que la evasión del impuesto sobre la renta de las empresas es de alrededor del 80.0%, llevar a la administración guatemalteca a altos niveles de efectividad requiere inevitablemente la fiscalización,

detección y sanción de la evasión de ese impuesto en el sector privado empresarial organizado, incluyendo los agremiados en las principales cámaras y asociaciones empresariales. De nuevo, considerando la historia contemporánea de Guatemala, en caso de éxito en este esfuerzo, esta acción generaría otro foco importante de tensión política para el gobierno.

Es decir que el importantísimo componente de recuperación de la SAT en un eventual plan del nuevo gobierno por corregir la merma en los ingresos tributarios, la principal fuente de financiamiento del gasto público, podría resultar muy costoso en términos políticos para el nuevo gobierno. A esta posibilidad, se suma el hecho que el plan de gobierno publicado durante la campaña contiene visiones liberales, con abundantes apuestas a la concesión de incentivos y otros tratamientos tributarios diferenciados, los cuales podrían colisionar con las acciones para el fortalecimiento de efectividad de la SAT.

- Corregir el orden de prioridades del gasto público, dejando atrás la falta de prioridad que el gobierno de Jimmy Morales le otorgó al gasto público social, en contraste con el fortalecimiento del presupuesto del ejército, destinando recursos para la compra de armas y equipo bélico como fusiles, un buque y el intento reiterado de comprar aviones militares.

Este componente, que constituiría una directriz obligada para lograr que Guatemala se acerque a una ruta que le permita cumplir los Objetivos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entre otras agendas para el desarrollo. En caso de tener éxito, el presidente podría ganar legitimidad frente a la ciudadanía con acciones que mejoren los recursos destinados a aumentar la calidad y provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, el éxito para este esfuerzo tiene como desafío político que el presidente Giammattei enmiende el error de su predecesor de ceder ante las presiones de sectores militares para anteponer el uso de escasos recursos públicos para la compra de armas y equipo bélico, al gasto social prioritario.

- Otro elemento que mejoraría la gobernabilidad y la confianza hacia las nuevas autoridades será el diseño y aplicación de un componente robusto de fortalecimiento de la transparencia fiscal, que apoye la lucha contra la corrupción desde el manejo probado de las finanzas públicas; además, que adopte reformas administrativas indispensables para mejorar la eficiencia, la eficacia, la integridad y la apertura de la administración pública, en materias como servicio civil, adquisiciones públicas, planificación y gestión de resultados, simplificación administrativa, auditoría interna, entre otras.

Por otra parte, aunque en gobiernos anteriores también se han suscrito convenios de cooperación interinstitucional para fortalecer la lucha contra la corrupción con entidades como el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas, la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de Administración Tributaria, la Superintendencia de Bancos, la Procuraduría de los Derechos Humanos, entre otras, la experiencia demuestra que es necesario definir con claridad aspectos como los objetivos, las metas y los compromisos, los responsables, el cronograma de trabajo y los mecanismos de seguimiento e información que permitan conocer, medir y auditar socialmente los resultados que se vayan alcanzando. Sin estos elementos, un proceso de esta naturaleza podría quedar nuevamente como una iniciativa de buenas intenciones, pero con poca o nula efectividad para registrar mejoras, especialmente desde la perspectiva de la prevención de la corrupción.

Reflexiones finales

1. La grave situación financiera que recibe de la administración de Jimmy Morales podría colocar al nuevo gobierno en la disyuntiva política de enfrentarse con los sectores que constituyen su base política y de esta forma impulsar la reforma fiscal que viabilizaría el cumplimiento de sus ofertas electorales, ganando el apoyo y simpatía de la ciudadanía, especialmente de los sectores más necesitados de la intervención estatal; o, congraciarse con su base política evadiendo la responsabilidad de realizar la reforma fiscal, pero enfrentando el rechazo popular y ciudadano, ante el deterioro del gasto social prioritario, en particular de los servicios de salud y educación públicas, y la imposibilidad de mejorar la infraestructura vial y la seguridad.
2. El nuevo gobierno enfrenta desafíos enormes en los contextos macroeconómico, social, fiscal y político. Estos desafíos no se manifiestan de manera separada, sino que se interconectan entre sí: las causas estructurales de la migración, cuyas remesas han llegado a constituir el sostén del sector externo de la economía y prácticamente igualan a importancia de las exportaciones, requieren mejoras sustanciales en términos de volumen, calidad y efectividad de la intervención estatal en la forma del gasto público social; sin embargo, es necesario viabilizar financieramente esas mejoras sustanciales en el gasto público social, imposible de lograr con la situación actual de las finanzas públicas, marcada por un contexto de merma en la recaudación tributaria e incrementos peligrosamente insostenibles de la deuda pública; pero impulsar las reformas que logren la viabilidad financiera del cumplimiento de las promesas electorales, puede representar costos políticos muy grandes para el nuevo gobierno, ya que implicaría afectar fiscalmente a sectores que constituyen la base política y las reservas de apoyo popular para el presidente Giammattei y su equipo.
3. El Icefi recomienda que dentro de la agenda fiscal del nuevo gobierno se incluya un componente robusto de fortalecimiento de la transparencia fiscal y apoyo a la lucha contra la corrupción, cuyos resultados coadyuven a mitigar la desconfianza ciudadana y a recuperar gradualmente la legitimidad del Gobierno. Finalmente, y quizá lo más importante, el nuevo gobierno debe lograr que sus intervenciones pro medio del gasto público alcancen resultados efectivos en áreas clave y urgentes, tal el caso de la lucha contra la desnutrición crónica infantil, la reducción de la pobreza y la desigualdad, la seguridad o la creación de empleos dignos y respetuosos de los derechos laborales, la recuperación efectiva y ampliación de la red vial, entre otros.
4. En el corto plazo, el gobierno debe replantear ante el Congreso de la República el presupuesto que ejecutará en 2020. El Icefi considera que se deben tomar las acciones siguientes:
 - a. Establecer como prioridad principal fortalecer las asignaciones presupuestarias y corregir los indicadores de la gestión del presupuesto por resultados en los rubros que integran la IPNA y las acciones del Gobierno para erradicar la desnutrición crónica infantil. En particular, recomienda que en 2020 la IPNA supere el 3.9% del PIB. Las asignaciones presupuestarias en 2020 destinadas para la lucha contra la desnutrición crónica deberían aumentar en por los menos Q1,300.0 millones, y concentrarse en los 139 municipios priorizados por la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica.
 - b. Lograr que en 2020 todas las metas para los indicadores del sector educación muestren mejora, con prioridad en la cobertura educativa, la distribución de libros de texto, capacitaciones a docentes y el fortalecimiento de la educación bilingüe intercultural, reconociendo que la educación en el idioma materno es un derecho fundamental. El nuevo gobierno debe imponerse como meta de mediano plazo la garantía del cumplimiento de los

- derechos fundamentales de toda niña, niño o adolescente, especialmente en lo referente a educación, nutrición y salud.
- c. Adoptar como metas de la gestión del nuevo gobierno reducir las brechas de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.
 - d. Diseñar una estrategia viable para revertir la caída de la carga tributaria. Para el efecto, la SAT debe publicar cuanto antes su *Plan Anual de Recaudación, Control y Fiscalización* para 2020. Con base en el análisis crítico de este plan, el nuevo gobierno debe plantear medidas específicas y cambios a los planes estratégicas que coadyuven a que la SAT supere la crisis institucional actual e iniciar un proceso de recuperación de la carga tributaria.
 - e. Solicitar al Congreso de la República que derogue la *Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria*, Decreto del Congreso de la República No. 7-2019, cuya aplicación el Icefi estima generará una pérdida de ingresos tributarios en 2020 de por lo menos Q2,000.0 millones.
 - f. Revisar la política de endeudamiento público, y acompañar la solicitud de autorización de préstamos externos y bonos del Tesoro que se le presentará al Congreso de la República con un estudio técnico de composición del saldo de la deuda pública, sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal, que respalde y sustente el endeudamiento solicitado.
 - g. Publicar un plan de corto plazo de depuración del presupuesto de egresos, en el que se supriman asignaciones cuestionables a organizaciones no gubernamentales y otros destinos sin respaldo técnico ni justificación.
 - h. Publicar un plan de readecuación del programa de inversión pública en infraestructura, transparentando el proceso de readecuación del denominado *listado geográfico de obras* de 2019 a las necesidades y realidades de 2020.
 - i. Racionalizar la importancia del gasto militar. Como criterio general, el gasto social, especialmente la IPNA y la lucha contra la desnutrición infantil, siempre deben tener una prioridad superior a la compra de armas y equipo bélico.

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE PRESUPUESTO



Las publicaciones para el análisis del presupuesto son una herramienta para conocer los elementos, cifras y detalles que moldean las finanzas públicas del país. Complementa la discusión ciudadana con este documento.

↓ Disponible para descarga

DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL EN GUATEMALA

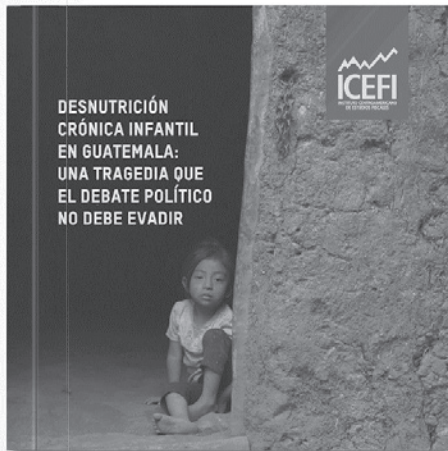


Tabla 3. Cobertura fiscal en Guatemala, una tragedia que el debate político no debe evadir

Programa de implementación	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Cobertura
Programa de implementación de salud	40.9		
Programa de implementación de salud	70.8	35.3	5.0
Programa de implementación de salud	30.0	44.0	14.7
Programa de implementación de salud	43.0		
Programa de implementación de salud	5.3		
Programa de implementación de salud	300.0	300.0	100.0
Programa de implementación de salud	1,170.1	1,190.7	101.7
Programa de implementación de salud	21.3	22.9	107.0
Programa de implementación de salud	1.0		
Total	2,002.4	1,967.0	98.2%

Fuente: Icefi/CEPRU, con base en información del MEF y Banguan.

¹ Presupuesto aprobado.

A la cobertura insuficiente de los programas de salud y educación, se suma el problema de la incoherencia en el tiempo de estos esfuerzos. Al respecto al Icefi y Unicef han encontrado que durante el periodo 2009-2016, el Estado de Guatemala ha ejecutado 393 programas, de los cuales 87 se han relacionado con SAI, representando un monto total de Q13,722.5 millones. De esas iniciativas, 62 programas, más de la mitad del total de programas implementados entre 2009 y 2016, han tenido una duración no mayor a los dos años, llegando a representado [sic] el 26.43% del monto total ejecutado en dicho periodo de años. Por su parte, en el periodo 2009-2016, los programas cuya implementación ha tenido mayor continuidad, de más de seis años, representan tan solo el 10% del gasto en los programas de SAI. Esto constituye una muestra muy palpable de los escasos niveles de institucionalidad, planificación, control, coordinación,



Existe un alto grado de consenso en Guatemala en cuanto a que la gravísima situación de la desnutrición crónica es una de las peores vergüenzas nacionales. Alrededor de la mitad de las niñas y niños menores de cinco años, aproximadamente 890 mil, continúa sufriendo desnutrición crónica, un mal que refleja los problemas de pobreza y desigualdad patentes en Guatemala.

Busca más información en este documento.

📄 Disponible para descarga





A partir de su análisis sobre los contextos económico, fiscal, social y político al cierre de 2019, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) evaluó la viabilidad de que la administración del presidente Alejandro Giammattei cumpla sus promesas de campaña electoral y su plan de gobierno. El Instituto concluye que el gobierno de Jimmy Morales le heredó una situación financiera muy crítica, en la que para cumplir esa oferta electoral el nuevo gobierno está obligado a realizar una reforma fiscal integral, lo cual en la coyuntura actual es políticamente muy difícil al considerar que el legado político del gobierno de Morales es de una pérdida aguda de legitimidad del Gobierno y niveles muy altos de desconfianza ciudadana.

Con el apoyo de

