

## **EL PERSISTENTE DESFINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO GUATEMALTECO<sup>1</sup>**

El pasado 4 de diciembre de 2014 fue publicado en el diario oficial el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil quince, en la cantidad de SETENTA MIL SEISCIENTOS MILLONES DE QUETZALES (Q 70,600,000,000), un incremento de 5.4 por ciento en relación al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2014. No obstante, el presupuesto inicial para 2014 fue de Q 66,985.4 millones, habiéndose modificado en Q 1,497.2 millardos, con lo que al final quedó en Q 68,485.0 millones, lo que significa que al igual que presupuestos de años anteriores, el presupuesto 2015 está sujeto a modificaciones.<sup>2</sup>

Según el Ministerio de Finanzas Públicas, el presupuesto 2015 será financiado en un 77.5 por ciento por ingresos tributarios, equivalente a Q 54,701,126,800, siendo el Impuesto Sobre la Renta -ISR- uno de los impuestos clave como fuente de ingresos tributarios,

<sup>1</sup> Elaborado por Licda. Andrey Maeli Cisneros Flores, Auxiliar de Investigación en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES-USAC.

<sup>2</sup> Diario de Centroamérica, del 4 de diciembre de 2014.

esperándose una recaudación de Q 17,912,600,000. En cuanto a los impuestos indirectos, es el Impuesto al Valor Agregado -IVA- el que aporta mayores ingresos con Q 24,326,300,000, equivalente al 44.5 por ciento de los ingresos tributarios.

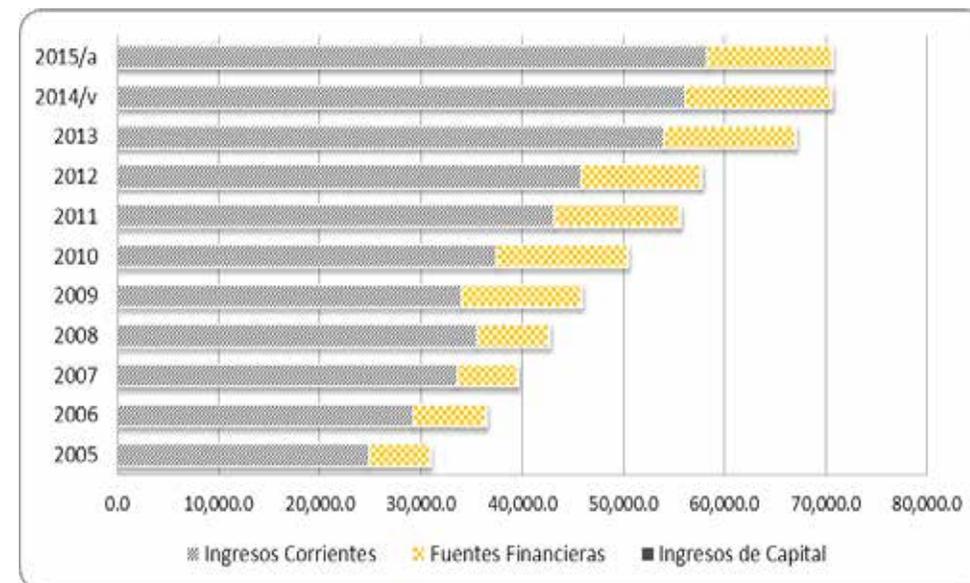
Por otra parte el endeudamiento público aporta el 17.2 por ciento del financiamiento para presupuesto con Q 12,153,168,372. El 5.3 por ciento restante se financiará con ingresos no tributarios, ingresos de capital, y otros como donaciones y recursos de caja.<sup>3</sup>

Alrededor del 20 por ciento de los ingresos para el financiamiento del presupuesto en los años 2005 al 2006 provienen de fuentes financieras (deuda pública interna y externa), posteriormente, en 2007 y 2008 se registra un descenso en el ingreso de 4.6 por ciento, siendo en el 2009 y 2010 donde se presenta la mayor proporción de dichos ingresos con más del 25 por ciento. A partir del 2011 vuelve a aparecer un descenso en el ingreso por fuentes financieras, llegando a 2015 con una estimación de 17.4 por ciento.

La gráfica 1 muestra que, entre 2005 y 2007, el presupuesto de ingresos y egresos del Estado se incrementa en un 29.5 por ciento, entre los años 2008-2011 se incrementa un 34.4 por ciento, y por último, del 2012-2015 el incremento es 23.1 por ciento. Siendo los ingresos corrientes la mayor fuente de financiamiento del presupuesto, representando más del 80 por ciento del mismo, esto para los años 2005 al 2008, es en el período 2009-2012 que se registra un descenso con niveles abajo del 80 por ciento, y por último, existe un leve incremento, pasando de 79.5 en 2012 a 80.6 por ciento en 2013, contrario a 2014 con un descenso de 1.08 por ciento, situación alarmante, ya que se esperaba un fuerte incremento de los ingresos tributarios, tomando en cuenta la vigencia de la reforma fiscal.

<sup>3</sup> Fuente: Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015, Ministerio de Finanzas Públicas.

**Gráfica 1: Evolución del presupuesto de ingresos y egresos del Estado  
Por fuentes de financiamiento, período 2005-2015  
-En millones de quetzales-**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-.

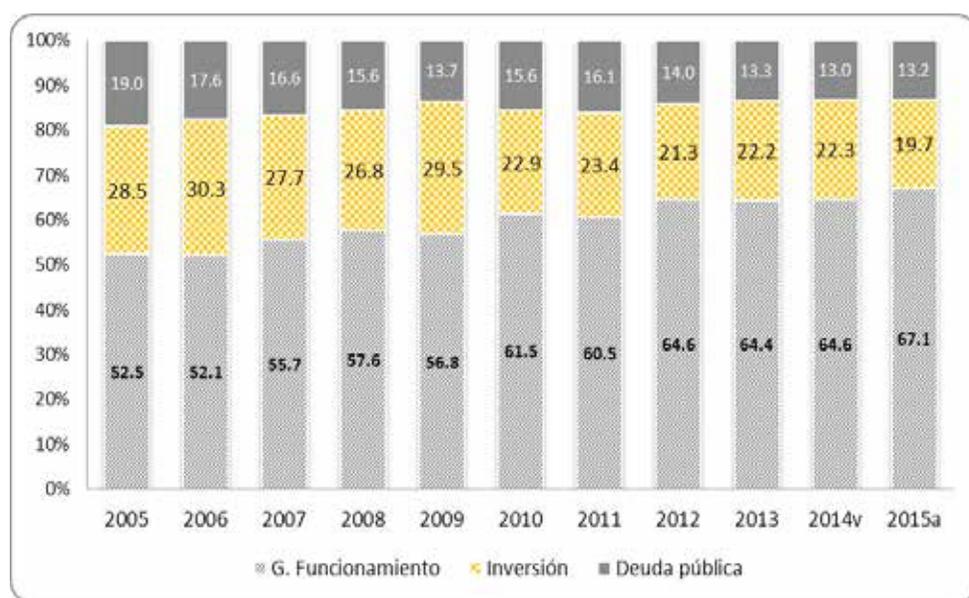
<sup>a</sup> Presupuesto aprobado.

<sup>v</sup> Presupuesto vigente.

En la gráfica 1 a pesar que se presentan las fuentes de financiamiento del presupuesto para cada año, no se logra ver el aporte de los ingresos de capital, ya que estos representan una cantidad o porcentaje mínimo (0.03 por ciento para 2015 y un promedio de 0.05 por ciento para el período 2005-2015) en relación a los ingresos corrientes y fuentes financieras.

En cuanto al destino del gasto, la gráfica 2 muestra que más del 67 por ciento del presupuesto 2015 se destinará a gastos de funcionamiento, el 13.2 por ciento para pago de deuda pública y el 19.7 por ciento se destina a inversión.

**Gráfica 2: Distribución porcentual del Presupuesto de Egresos del Estado Por destino del gasto, período 2005-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-.

<sup>a</sup> Presupuesto aprobado.

<sup>v</sup> Presupuesto vigente.

Se puede observar (gráfica 2), que año con año se incrementa la proporción de ingresos destinados a gastos de funcionamiento, limitando la inversión en el país e incrementando la deuda pública.

Por la dimensión del problema de financiamiento para el presupuesto y el incremento de la deuda pública del país, se abre una interrogante hacia adelante en cuanto a su duración e intensidad. Estas pueden ser aun mayores que entonces si se tiene en cuenta que el elevado nivel de corrupción, elusión y evasión fiscal y por consiguiente la baja carga tributaria, son mucho mayores.

### **Ingresos Tributarios.**

Como se mencionó en párrafos anteriores, Guatemala tiene como principal fuente de financiamiento del gasto público, la recaudación tributaria. Según la Superintendencia de Administración Tributaria, el presupuesto 2015 contempla la captación de ingresos tributarios por Q 54,701.1 millones, es decir, un crecimiento del 4 por ciento en relación al 2014 (Q 52,500.0).<sup>4</sup>

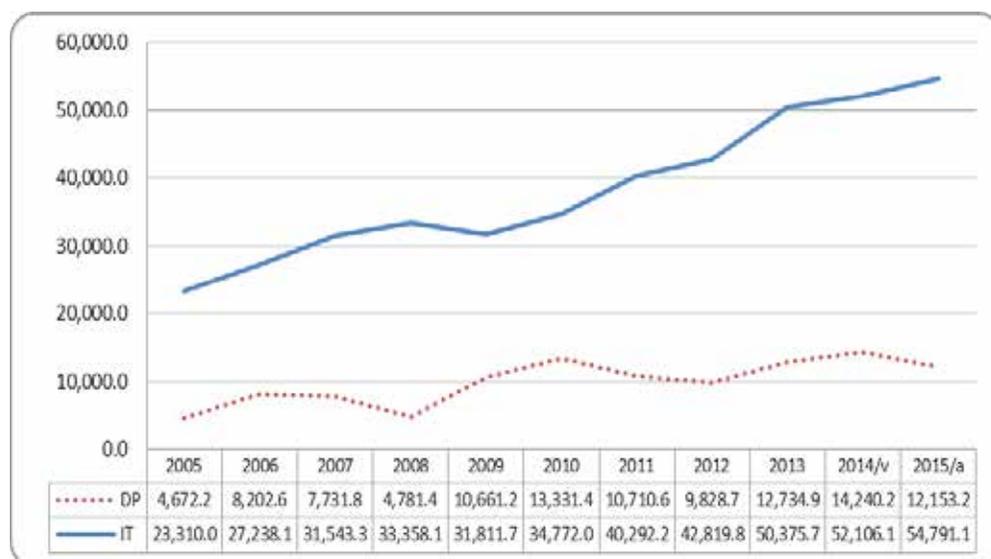
De dicho incremento estimado en los ingresos tributarios 2015, Q 1,300 millones provendrían del impuesto de Q 5 a la telefonía (mismo que se traduce al consumidor), Q 350 millones de las regalías a la minería (sube al 10 por ciento) y Q 300 millones del impuesto a la distribución del cemento (la tasa pasa de Q 1.50 a Q 5), que en total suman unos Q 1,950 millones. Esto quiere decir, que el 60 por ciento del incremento estimado en los ingresos tributarios provendría del nuevo impuesto a la telefonía y de modificaciones a la tasa imponible en los otros dos impuestos.

Como se puede observar en la gráfica 3, al mismo tiempo que se incrementan los ingresos tributarios, lo mismo sucede con la deuda pública, exceptuando algunos años (2007, 2008, 2011 y 2012), la deuda pública y los ingresos tributarios tienen una relación inversa, es decir, que tiene un comportamiento parecido a la gráfica de los presupuestos en relación a la deuda, del mismo modo, a medida que los ingresos tributarios se incrementan, así mismo se incrementa la deuda

<sup>4</sup> Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, <http://portal.sat.gob.gt>

pública, solo que de una forma más que proporcional, con una brecha mucho más amplia entre los ingresos tributarios y la deuda pública. Dejando de manifiesto que los ingresos tributarios son insuficientes para cubrir con las obligaciones del Estado, mismo que se ve obligado o en la necesidad de adquirir más deuda; uno: para cumplir con sus planes y programas de Gobierno, dos: para tratar de cumplir con las necesidades de la sociedad y tres: para pagar deuda, manteniéndose el automatismo de crecimiento de la deuda pública en una peligrosa espiral que no podrá mantenerse por mucho tiempo.

**Gráfica 3: Ingresos tributarios y deuda pública**  
**Período 2005-2015**  
**-En millones de quetzales-**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN-.

<sup>a</sup> Presupuesto aprobado.

<sup>v</sup> Presupuesto vigente.

I.T: Ingresos tributarios.

D.P: Deuda pública.

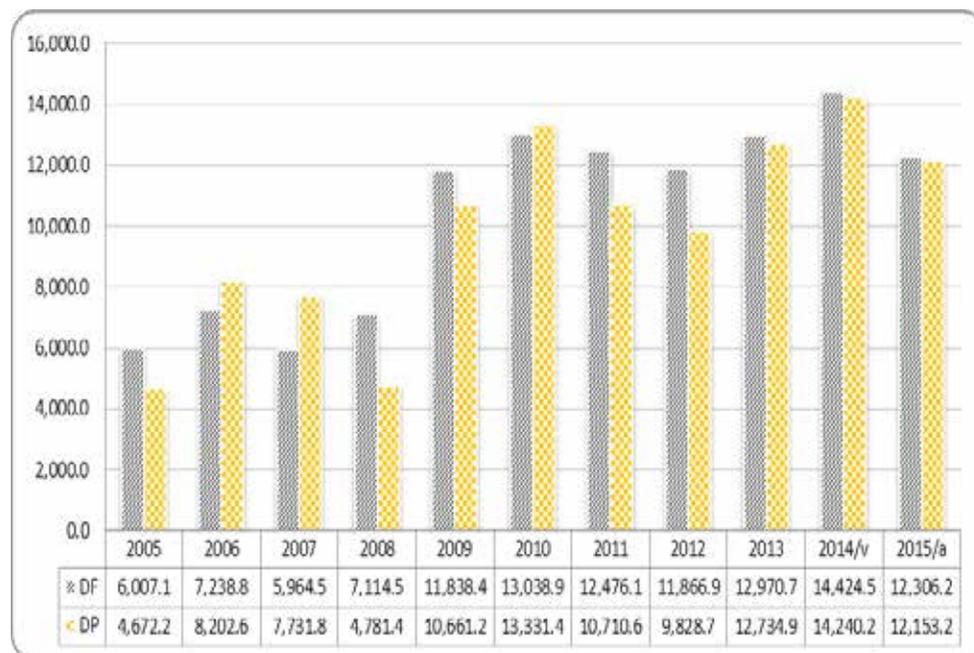
Por otro lado, si se llegara a cumplir con la meta de recaudación tributaria de Q 54,701.1 millones en 2015, el presupuesto se cubriría con un financiamiento aparentemente sano, de lo contrario quedaría un desfinanciamiento y el Gobierno se vería obligado como siempre a adquirir más deuda para cubrir ese déficit, quedando un margen muy reducido para inversión y profundizando el automatismo de crecimiento de la deuda pública. Al mismo tiempo que el presupuesto se ha incrementado, lo mismo ha sucedido con la deuda pública.

### ***Déficit fiscal.***

Con la proyección de ingresos estimada por el Ministerio de Finanzas Públicas, el déficit fiscal pasaría de un estimado en 2014 de 1.6 por ciento (y al cierre con 2.2 por ciento) a un 2.5 por ciento del Producto Interno Bruto en 2015, mismo que se financiará con deuda pública.

Aunque el propósito principal del presupuesto de ingresos y egresos del Estado según el Ministerio de Finanzas Públicas, es el de promover el bienestar de la población guatemalteca con apego a los principios de solidaridad, justicia, equidad y prosperidad de forma incluyente y participativa, priorizando la inversión social hacia las regiones menos desarrolladas; en Guatemala, dicho presupuesto general ha sido constantemente deficitario, donde el mayor porcentaje de los ingresos son destinados para gastos de funcionamiento y deuda pública, dejando un margen muy reducido para inversión social.

**Gráfica 4: Relación anual entre deuda pública y déficit fiscal**  
**Período 2005-2015**  
**-En millones de quetzales-**



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT y el MINFIN.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>v</sup> Cifras vigentes.

D.P: Deuda Pública.

D.F: Déficit Fiscal.

Se puede observar en la gráfica 4, a la par del déficit fiscal, se incrementa el endeudamiento público, ya que los ingresos percibidos por recaudación tributaria son insuficientes para financiar dicho presupuesto, además de la irracionalidad del gasto por parte de las autoridades, por lo que el Gobierno se ve obligado a adquirir deuda

pública, tanto interna como externa. Sumado a esto, el elevado nivel de corrupción, evasión y elusión fiscal impiden una mejor captación de impuestos.

Como se mencionó anteriormente, para el financiamiento del presupuesto 2015 se pretendía un incremento en los ingresos tributarios del 4 por ciento en relación al 2014, gracias a la creación de nuevos impuestos a la telefonía móvil, etc. esto con el objetivo de reducir el déficit fiscal de 2015, que de 2.5 por ciento estimado, pasará a a 2.0 como porcentaje del Producto Interno Bruto. Sin embargo, con 3 votos a favor y 2 en contra, la Corte de Constitucionalidad (CC) determinó dejar sin efecto el impuesto a la telefonía establecido en el Decreto 22-2014, el cual entraría en vigencia el 1 de enero de 2015. Dicha resolución corresponde a un amparo provisional otorgado a las empresas Claro, Tigo y Telefónica, así como a la Cámara de la Industria, las cuales, de manera individual, interpusieron cuatro acciones ante este organismo.<sup>5</sup>

Posteriormente y de forma unánime la Corte de Constitucionalidad suspendió 18 artículos del decreto 22-2014, al resolver tres acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Cámara del Agro (Camagro). El argumento de la CC es que es evidente la inconstitucionalidad y susceptible de causar daños irreparables. Con dicha resolución se suspende en forma parcial el artículo 33, en donde se establecía que los recursos provenientes de la colocación de bonos del tesoro podían utilizarse para el gasto de funcionamiento. El artículo 58, que contiene las modificaciones presupuestarias, también fue suspendido parcialmente, y por lo tanto el Ejecutivo podrá hacer transferencias de Educación, Salud y Comunicaciones hacia otros ministerios y dependencias públicas; sin embargo, los fondos no podrán utilizarse para el pago de deuda pública. En este caso, las consideraciones del máximo tribunal son que el Legislativo, en dicho articulado, dejó una excepción que era “peligrosa”, porque establecía que sí lo podían hacer para el pago de deuda pública.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Diario de Centroamérica, del 29 de diciembre de 2014.

<sup>6</sup> Prensa Libre, del 28 de enero de 2015.

La CC señala en la resolución que mediante auto emitido el 29 de diciembre recién pasado se dejaron en suspenso 12 artículos del mismo cuerpo legal, que van del 62 al 75, y por lo tanto los accionantes deberán apegarse a lo resuelto en esa fecha. Entre estos artículos está el 67, que contenía el impuesto de Q 5 por cada línea telefónica fija o móvil en forma mensual, y que las centrales de llamadas o líneas concentradoras de llamadas estaban sujetas al pago de Q 100 de manera mensual. Se mantiene en vigencia los artículos 61, que se refiere a las regalías por concepto de extracción minera, y del 76 al 80, que contienen lo relativo al impuesto específico a la distribución del cemento, que es de Q 1.50, y que también fueron impugnados.<sup>7</sup>

Tomando en consideración lo expuesto en el párrafo anterior, y resaltando que con dichos impuestos a la telefonía se pretendía recaudar Q 1,800 millones, es claro que nuevamente nos estamos enfrentando a un presupuesto desfinanciado.

Cabe resaltar que el 2015 es el último año de período de gobierno y al mismo tiempo nos enfrentamos a un año electoral, por lo tanto, es de esperar un sinfín de acciones políticas que si en tres años no se lograron cumplir, obviamente tampoco se cumplirán en lo que resta del año, con lo cual, queda de manifiesto la debilidad en el sistema político de Guatemala, mostrando las inconstitucionalidades y poca transparencia en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015, evidenciando que su aprobación responde a intereses particulares de los partidos políticos y lo que menos interesa es el crecimiento económico y el desarrollo social del país. No importa cuál sea el objetivo del presupuesto, que al final siempre responderá a intereses políticos.

---

<sup>7</sup> Ídem.

### ***Insolvencia financiera.***

Cada presupuesto planificado y/o proyectado para cada ejercicio fiscal, es proyectado bajo un panorama de la actividad económica, donde muchas veces estiman dicha actividad económica bastante optimista, lo que repercute en el logro de las metas proyectadas en cuanto a la recaudación tributaria, ahora apoyada en la reforma fiscal, de no llegarse a las metas de recaudación, podría ocurrir lo mismo que en 2014, cuando se hizo una sobreestimación de las finanzas públicas y nos estaríamos enfrentando nuevamente a un presupuesto desfinanciado para 2015.

De acuerdo a las proyecciones del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- los ingresos tributarios no alcanzaron los Q 50,500 millones estimados en el 2014, por lo que se ha solicitado la aprobación de nuevos préstamos así como de la emisión de Bonos del Tesoro y de endeudamiento público adicional. Donde la deuda pública llegaría a más de Q 125 millardos y si la economía crece en 2015 entre el 3.4 y 4.2 por ciento, la deuda pública equivaldría al 26.5 por ciento del PIB.

Como es de esperarse, la recaudación tributaria en Guatemala es baja y el Gobierno no reduce el gasto público, por lo que se ve obligado a endeudar aun más al país y sumando la poca transparencia y optimización en el gasto público, no hay control en el mismo. Además la permisividad de las transferencias desvirtúa el propósito del presupuesto.

El problema del desfinanciamiento del presupuesto del país se agudiza año con año, ya que junto con el déficit fiscal se incrementa la deuda pública. Un desfinanciamiento que en parte es por la baja recaudación fiscal, (misma que se debe a la evasión y elusión fiscal), el elevado nivel de corrupción, etc., que por lo tanto obliga al gobierno a adquirir deuda. La necesidad de obtener más recursos financieros no sólo se debe a la necesidad de inversiones para el desarrollo social, sino

también para pagar deuda y, ante todo, por las presiones de la banca privada internacional de colocar sus inmensos recursos financieros que tienen que estar en permanente movimiento, dadas las necesidades del capital de reproducirse en escalas cada vez mayores.

Esto quiere decir que en Guatemala hay una relación directa entre recaudación fiscal y deuda pública, ya que el país tiene como principal fuente de financiamiento del gasto público la recaudación tributaria, ingresos que son insuficientes para el financiamiento de dicho presupuesto, por lo que el Estado acude a la deuda pública interna y externa para poder financiarlo, a pesar de que este endeudamiento público destruye la posibilidad de desarrollo económico y social de la sociedad, al drenarle cantidades millonarias para solventar sus compromisos en materia de servicio de la deuda, aunado a los mayores gastos militares y policiales por los altos niveles de inseguridad ciudadana que continúa azotando a la población guatemalteca, deteriorándose aún más las condiciones de vida de la mayoría de la población guatemalteca, expresadas en los pésimos sistemas de salud y educación, déficit habitacional, desempleo, exclusión y marginación social, pobreza dramática, explotación desmesurada de las materias primas y deterioro de las condiciones ambientales.

Hasta ahora lo que se puede observar es que en el caso de Guatemala, existe un problema estructural que consiste en que el Estado tiene que endeudarse para pagar deuda lo cual es peligroso puesto que se puede llegar a un punto crítico en el cual esto no se podrá sostener. La insolvencia financiera del Estado Guatemalteco no permite el cumplimiento de sus compromisos y al mismo tiempo potenciar el desarrollo humano, prevaleciendo una situación poco justa e inequitativa, una sociedad desigual, donde millones de personas se encuentran sumidas en la pobreza sin servicios básicos y sin ningún tipo de garantía que les permita una vida digna.

Muchos son los impactos negativos que arrastra un presupuesto desfinanciado, tomando en cuenta que se relaciona con el incremento de deuda pública. Cabe resaltar que funcionarios del Banco de Guatemala han reconocido que un déficit fiscal de 2.5 por ciento para 2015 podría provocar una insostenibilidad en el manejo de la deuda externa.<sup>8</sup> Desde el momento que el Estado se ve obligado a contratar deuda para pagar deuda, las posibilidades de los guatemaltecos de liberarse de la esclavitud prácticamente son nulas, al tener que pagar tributo eternamente a sus esclavistas modernos, ya que aquél que no puede pagar su deuda pierde su libertad.

### CONCLUSIONES

1. Nuevamente el presupuesto de ingreso y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015, ha sido proyectado bajo un panorama de la actividad económica bastante optimista, siendo muy difícil cumplir la meta de recaudación tributaria de Q 54,701.1 millones, ya que dicho incremento se apoyaría en el nuevo impuesto a la telefonía, que fue suspendido por la CC, por lo tanto, el Gobierno se vería obligado a adquirir más deuda para cubrir ese déficit, quedando de manifiesto un desfinanciamiento del presupuesto y, un margen muy reducido para inversión y cayendo en un automatismo de crecimiento de la deuda pública.
2. En Guatemala hay una relación directa entre la recaudación fiscal y la deuda pública. Ya que el país tiene como principal fuente de financiamiento del gasto público; la recaudación tributaria, ingresos que son insuficientes para el financiamiento del presupuesto 2015, por lo que el Estado debería reducir el gasto público, no obstante, se prefiere la vía fácil: la de incrementar los impuestos o acudir a la deuda pública para poder financiarlo, un endeudamiento público que destruye la posibilidad de desarrollo y el nivel de vida de la población.

<sup>8</sup> Diario La Nación de Guatemala, del 4 de septiembre de 2014.

3. Aunque funcionarios del Banco de Guatemala reconocen que un déficit fiscal de 2.5 por ciento para 2015 podría provocar una insostenibilidad en el manejo de la deuda externa, aún no se logra reducir el gasto público ni la transparencia en su ejecución, y desde el momento que se contrata deuda para pagar deuda, los guatemaltecos pierden la posibilidad de liberarse de la esclavitud al tener que pagar tributo eternamente a los banqueros del imperio.
4. Al ser 2015 el último año de período de gobierno y al mismo tiempo un año electoral, es de esperar un sinfín de acciones políticas que si en tres años no se lograron cumplir, con toda seguridad tampoco se cumplirán en lo que resta del año, con lo cual, queda de manifiesto la debilidad en el sistema político de Guatemala, mostrando las inconstitucionalidades y poca transparencia en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2015, evidenciando que su aprobación responde a intereses particulares de los partidos políticos y lo que menos interesa es el crecimiento económico y el desarrollo social del país, manteniendo los niveles elevados de corrupción en Guatemala.

### FUENTES CONSULTADAS

Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- (2014): Decreto No. 22-2014. Recuperado el 11 de enero de 2015, en: [http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes\\_acuerdos/decreto22\\_041214.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/decreto22_041214.pdf)

Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- (2014): Legislación tributaria. Recuperado el 12 de enero de 2015 en: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/leyes/impuestos/leyes-y-reglamentos.html>

Diario de Centroamérica (2014): En suspenso impuesto a la telefonía. Recuperado el 11 de enero de 2015 en: <http://www.dca.gob.gt/index.php/template-features/item/24184-en-suspenso-impuesto-a-la-telefon%C3%ADa.html>

El periódico (2014): Presupuesto 2015 es injustificado. Recuperado el 15 de enero de 2015, en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20141201/economia/5618/Icefi-Presupuesto-2015--es-injustificado-y-opaco.htm>

Prensa Libre (2014): CC suspende 18 artículos del presupuesto 2015. Recuperado el 28 de enero de 2015, en: [http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/suspende-25-articulos-del-presupuesto-2015-corte-de-constitucionalidad-guatemala-camagro\\_0\\_1281472014.html](http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/suspende-25-articulos-del-presupuesto-2015-corte-de-constitucionalidad-guatemala-camagro_0_1281472014.html)

Impreso en Taller del IIES  
150 Ejemplares  
Guatemala, febrero 2015

DIAGRAMACIÓN:  
Licda. Loida Iris Herrera Girón