

Guatemala, enero 2017

No. 01

## **Presupuesto de Ingresos del Estado de Guatemala**

*Lic. Rony Carmelo de la Cruz Hernández<sup>1</sup>*

### **Introducción**

El 01 de septiembre del 2016 el Ejecutivo presentó al Congreso de la República de Guatemala el proyecto de presupuesto 2017, por un monto de Q79,830.0 millones, sin embargo, la Comisión de Finanzas y Moneda del Legislativo, luego de su análisis fijó el techo en Q76,989.0 millones, pero realiza cambios discutidos de último momento que incrementan en Q320.0 millones, con lo cual el tope del presupuesto queda en Q77,309.0 millones. De este aumento Q300.0 millones se destinan para el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), en apoyo a la tarifa social y Q20.0 millones para atender al adulto mayor a cargo del Ministerio de Trabajo, este aumento será cargado a bonos del tesoro, con lo cual el monto de la deuda interna se incrementará.

<sup>1</sup> Elaborado por Licenciado Rony Carmelo de la Cruz Hernández, Auxiliar de Investigación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

El siguiente cuadro muestra como quedo estructurado el presupuesto de ingresos aprobado por el Congreso de la República de Guatemala para el ejercicio fiscal 2017, de los cuales el 75% corresponden a ingresos tributarios y un 17.4% se financia por medio de deuda pública, principalmente deuda interna, ya que se aprobó la emisión de bonos por Q10,863.5 millones.

Cuadro No. 1  
Presupuesto General de Ingresos del Estado  
Ejercicio Fiscal 2017  
(Montos en millones y porcentajes)

<b>RECURSO</b>	<b>MONTOS</b>	<b>(%)</b>
1. Ingresos Tributarios	Q 57,994.8	75.02%
2. NO Tributarios y de Capital	Q 3,811.6	4.93%
3. Donaciones	Q 573.8	0.74%
4. Préstamos Externos	Q 2,580.8	3.34%
5. Bonos del Tesoro	Q 10,863.5	14.05%
6. Variación de Caja y Bancos	Q 1,485.0	1.92%
	<b>Q 77,309.4</b>	

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

## 1. Ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios representan el 75% de ingresos totales, al sumarles otros ingresos estos llegarían a un 80%, lo cual nos deja con un 20% de déficit, que deberá ser cubierto en su mayoría con la contracción de deuda pública.

En el cuadro No. 2 se muestra la serie de los años 2011 a 2017 en los cuales se observa el comportamiento de los ingresos tributarios los cuales en promedio representan el 75% de total de ingresos. Esto demuestra claramente la imposibilidad del Estado para poder cubrir con recursos propios los gastos, por lo cual año con año se hace necesaria la contratación de nueva deuda para cubrir ese déficit presupuestario.

La situación deficitaria se ha empeorado aún más durante los últimos 5 años, en los que no se ha podido superar las metas de recaudación propuestas; únicamente en el año 2011 se logró cumplir y superar la meta de recaudación proyectada en Q1,500.0 millones, pero a partir de ese año, las estimaciones no se han logrado cumplir, siendo el déficit más alto en el año 2015, en la cual la brecha fue de casi Q5,000.0 millones, seguido del año 2013 con Q4,000.0 millones y el 2014 con Q3,000.0 millones aproximadamente. Para el año 2016, después de la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y la recuperación de impuestos no pagados más multas, esta se logró reducir a Q400.0 millones.

Estos déficits en su totalidad se cubrieron con la emisión de bonos del tesoro, incrementado así el endeudamiento interno, en tanto que el efecto del déficit del año 2015 no se reflejó en la contratación de nueva deuda, debido a que ese año la ejecución del gasto fue muy baja, producto de los escándalos de corrupción que llevaron a la renuncia del presidente y la vicepresidenta.

Cuadro No. 2  
Presupuestos de ingresos aprobados  
Años 2011 al 2017  
(Montos en porcentajes)

Años	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos Tributarios	74%	72%	69%	70%	70%	76%	75%
Impuestos Directos	32%	31%	35%	36%	35%	38%	36%
Impuestos Indirectos	68%	69%	65%	64%	65%	62%	64%

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

La mayor parte de los ingresos tributarios son cubiertos con impuestos indirectos, aunque a partir del año 2013 con la aplicación de las reformas del decreto 4-2012, Ley Antievasión II, se ve un incremento de los impuestos directos y una baja de los indirectos, pero esto es producto de los cambios que se realizaron al quitar la planilla del IVA, lo cual provocó una disminución en la recaudación del IVA, tanto el doméstico como el IVA cobrado en importaciones. Este último es el que ha presentado la mayor disminución, ya que durante los últimos 5 años no se ha incrementado y, para el caso del año 2016, este presenta una baja en relación a lo recaudado en el año 2015, lo que se evidencia en el siguiente cuadro que muestra el comportamiento que han tenido los principales impuestos.

Cuadro No. 3  
Recaudación Tributaria  
Años 2011 al 2016  
(Montos en cantidades)

DESCRIPCIÓN	2011	2012	2013	2014	2015	2016
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	40,292.2	42,819.8	46,335.5	49,096.9	49,730.7	54,103.7

**Principales rubros de Impuestos Indirectos**

Al Valor Agregado Doméstico	Q 9,427.0	Q 9,802.2	Q 10,404.8	Q 11,325.3	Q 12,022.7	Q 13,308.4
Al Valor Agregado Importaciones	Q 12,909.6	Q 13,587.1	Q 13,619.0	Q 14,094.4	Q 13,629.8	Q 13,361.4
(-) Provisión para devolución del Crédito Fiscal y Autoacreditamiento	Q 2,864.4	Q 2,476.3	Q 2,149.9	Q 2,266.8	Q 2,381.2	Q 2,454.5
Al Valor Agregado Neto	Q 19,472.2	Q 20,912.9	Q 21,873.9	Q 23,152.9	Q 23,271.3	Q 24,215.2

**Principales rubros de Impuestos Directos**

Sobre la Renta	10,063.3	10,595.3	12,775.4	4,206.9	13,627.3	16,499.1
De Solidaridad	2,571.5	2,844.7	3,242.8	3,533.5	3,905.6	4,070.3
	12,634.8	13,440.0	16,018.1	17,740.4	17,532.8	20,569.4

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

El IVA en las importaciones, como se observa en el cuadro anterior, desde 2011 no ha mostrado un aumento como lo hacen los otros rubros de impuestos, por lo que esta es la principal razón de que los impuestos directos muestren una tendencia al alta en relación con los indirectos. La Ley Antievasión II logró un aumento en el ISR, pero se disminuyó el aporte del IVA doméstico, esto debido a que ahora el descuento del ISR a empleados es directo sin derecho a devolución, mientras que la evasión en IVA aumentó.

## 2. No Tributarios

Los ingresos no tributarios están formados principalmente por las tasas, arbitrios, arrendamientos y las contribuciones al seguro social que representan casi el 60% de estos ingresos. Estos ingresos no tributarios apenas contribuyen a los ingresos entre un 4 % y 5%.

## 3. Donaciones

Las donaciones son ingresos de entidades extranjeras o locales, pero estas no representan ni el 1% en el total de ingresos

## 4. Deuda Pública

Son ingresos que se obtienen por la obtención de préstamos o emisión de bonos del tesoro, su función real ha sido la de cubrir los déficits presupuestarios que durante más de una década han sido constantes.

En el presupuesto del año 2017 estos suman casi los Q13,500.0 millones que representan un 17.5% del total de presupuesto. En su mayoría son emisión de bonos del tesoro que últimamente se ha convertido en la principal fuente de financiamiento del déficit presupuestario.

En el lapso 2010-2015 los déficits fiscales fueron constantes, el único año en que no hubo déficit fue el 2011, pese a las reformas fiscales que se han implementado, no se ha logrado este objetivo. Como se mencionó anteriormente en el año 2015 el déficit en las metas de recaudación alcanzó un 9% que representa casi Q5,000.0 millones que no se pudieron recaudar, este fue el último

año de gobierno del partido patriota, en el que se evidenció la existencia de altos índices de corrupción en la administración pública.

Los déficits en las metas de recaudación tributaria (brecha fiscal), se han cubierto principalmente con la emisión de Bonos del Tesoro, ya que estos son un mecanismo rápido de obtención de financiamiento. Este tipo de deuda es la que más perjudica al Estado, debido a créditos a mediano plazo con tasas de interés altas, entre los bonos que se encuentran vigentes, si son para diez años promedian entre un 4.5% a 5% de interés anual, mientras que si son a 30 años estas redondean entre el 8% y 9% de interés anual<sup>2</sup>.

Asimismo, según la ejecución presupuestaria del año 2015, de la deuda aprobada únicamente se ejecutaron Q10,240.8 millones, pero se pagó en servicios de deuda pública ese mismo año la cantidad de Q10,225.9 millones, con lo que, al hacer el análisis correspondiente, nos damos cuenta que prácticamente son préstamos para pagar deudas, no para crear condiciones materiales para potenciar el crecimiento económico.

## ¿Qué debe hacer el Estado de Guatemala para mejorar los ingresos y evitar el endeudamiento?

### a) Elevar la carga tributaria

Según informes de la SAT, desde el año 1995 hasta el año 2015, la carga tributaria neta del país (Gobierno Central) nunca ha superado el 12% con relación al Producto Interno Bruto (PIB), si

<sup>2</sup> [http://dcp-web.minfin.gob.gt/Documentos/Estadisticas/Reporte\\_Operaciones\\_Credito\\_Publico.pdf](http://dcp-web.minfin.gob.gt/Documentos/Estadisticas/Reporte_Operaciones_Credito_Publico.pdf)

bien desde el año 2000, el PIB ha venido experimentando, con altibajos, tasas positivas de crecimiento anual, ha sido evidente que los beneficios de ese crecimiento económico no guardan correspondencia con un aumento de la carga fiscal. Solo en los años 2006 y 2007, la carga tributaria del país estuvo levemente cerca y superior al 12% (2006, 11.9% y 2007, 12.1%).

Para elevar la carga tributaria en Guatemala no es necesario hacer más reformas o crear nuevos impuestos, con solo eliminar la evasión fiscal y la defraudación aduanera se incrementaría para funcionar sin necesidad de endeudar más al país. Según informes de la SAT la evasión fiscal del IVA para el año 2015 llegaba a los Q12,000.0 millones, la del ISR se situaba en Q6,000.0 millones y la Defraudación Fiscal por contrabando supera los Q15,000.0 millones, lo que demuestra que con solo reducir a la mitad estos tres rubros tendríamos suficientes ingresos para cubrir los déficits presupuestarios.

Los privilegios fiscales son otro factor que afectan considerablemente la recaudación tributaria, estimándose que por este rubro se dejó de percibir en el año 2015 la cantidad de Q15,000 millones. Estos lejos de hacer un beneficio para el país lo único que han logrado es el enriquecimiento de pequeños grupos de poder, y pareciera que estos privilegios seguirán en aumento, ya que con la aprobación de la nueva Ley que irónicamente se llama Ley Emergente para la Conservación del Empleo, lo único que se logra es que las grandes transnacionales mantengan esos privilegios fiscales, a las que se agregaron nuevas empresas como son los Call Center, que fueron beneficiados con la aprobación de esta ley.

## **b) Buscar nuevas fuentes de ingresos**

La prestación de servicios estatales ayudará a elevar los ingresos. Un ejemplo de ello es lo que sucede con la Central de Contenedores, en la cual se piensa ceder un servicio a una empresa particular, que pese a todos los escándalos de corrupción que se dan en el gobierno, del cual la Portuaria Quetzal no se salva, aún así, genera ingresos, como el caso del año 2013, donde los ingresos reportados por esta empresa fueron de Q112.0 millones, de donde se deduce que la recuperación de empresas estatales para generar ingresos propios se hace necesaria. Empresas como la telefonía y electricidad generaban grandes ingresos al Estado en otros años, de los cuales ahora ya no se disponen, incrementando la necesidad de contratar deuda que ni siquiera cubren las necesidades básicas de la población mayoritaria.

## **CONCLUSIONES**

Es necesario y urgente fortalecer al ente recaudador (SAT), para que se reduzca la evasión fiscal. Aunque ha habido avances como la liberación del secreto bancario, que aumentan su poder tributario, se debe seguir trabajando en reformas que permitan fiscalizar al contribuyente de una mejor manera.

El área de aduanas ha sido y sigue siendo un foco de corrupción, ya que, aunque se han eliminado algunos focos de corrupción como el caso “La Línea”, esto no se ha visto reflejado en los tributos, lo cual nos hace pensar que aún siguen con las mismas prácticas corruptas, haciendo notar que lo único que cambió fueron las personas que reciben los sobornos.



Libre de Porte,  
Arto. 50, Dto. 325

El modelo neoliberal ha demostrado su fracaso total, la participación del Estado en la actividad productiva del país se hace necesaria, porque aunque año con año el país ha gozado de crecimiento económico, esto no se ha reflejado en un desarrollo económico del país. Lo único que ha logrado este modelo es reducir los ingresos estatales, que no permiten cumplir con la prestación de servicios básicos para la población como lo son: la salud, educación y seguridad. Este modelo únicamente ha enriquecido a unos pocos y empobrecido a la mayoría, aumentando significativamente la desigualdad social.

Impreso en Taller del IIES  
150 Ejemplares  
Guatemala, enero 2017

DIAGRAMACIÓN:  
Licda. Loida Iris Herrera Girón