

# revista ECONOMÍA

**No. 211**  
**ENERO - MARZO 2017**



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

---

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán  
Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana  
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo  
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

DIRECTOR

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

INVESTIGADORES

MSc. Herlem Isol Reyes López  
Dr. Jorge Víctor Murga Armas  
Licda. Mara Luz Polanco Sagastume  
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez  
Lic. Carlos Morales López  
Lic. Axel Ely Ruch Molina  
Licda. Mónica Floridalma Hidalgo Motta  
MSc. Edgar Arturo Marroquín López  
MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores

ANALISTAS DE INVESTIGACIÓN

Lic. Rony Carmelo de la Cruz Hernández  
Lic. Carlos Enrique González Torres  
P.C. Carlos Enrique Solís García

CORRECCIÓN Y ESTILO

Licda. Loida Iris Herrera Girón

DIAGRAMACIÓN

Ana Corina Janet Canel Ich

---

PERSONAL ADMINISTRATIVO

---

SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez  
Ana Corina Janet Canel Ich

TESORERO

Guillermo Borrayo Osuna

ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

REPRODUCCIÓN

Mynor Francisco Bamaca Pérez

BIBLIOTECA

Héctor Mario Rosales De León

PUBLICACIONES

Licda. Loida Iris Herrera Girón

MENSAJERO

Engy Elizabeth Clark Alvarado

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila de Estrada

---

# REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DEL  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y  
SOCIALES -IIES-  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

AÑO LV

ENERO-MARZO

No. 211

Contenido

Página

**Lineamientos y propuestas para una reforma fiscal integral. i**

**Primera Parte**

*El Diagnóstico*

**Capítulo I**

**Ingresos, situación y propuestas.**

*MSc. Edgar Arturo Marroquín López*

**1**

**Capítulo II**

**Las Características del Gasto Público y los retos futuros.**

*Licda. Mara Luz Polanco Sagastume*

**23**

**Capítulo III**

**La Deuda Pública, su comportamiento y la necesidad de su reestructuración.**

*Lic. Rony Carmelo de la Cruz Hernández*

**53**

---

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
<b>Capítulo IV</b> <b>Fortalecimiento de la SAT.</b> <i>Lic. Miguel Ángel Castro Pérez</i>	<b>71</b>
<b>Segunda Parte</b> <i>Las Propuestas</i>	<b>83</b>

## **PRESENTACIÓN**

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES– de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 211, correspondiente al trimestre enero-marzo 2017.

Dicha revista trata el tema Lineamientos y propuestas para una reforma fiscal integral, conformada en cuatro capítulos.

En el capítulo I, **Ingresos, situación y propuestas**, escrito por el MSc. Edgar Arturo Marroquín López, quien indica que cualquier reforma fiscal de carácter integral debe tratar los temas de ingresos, gastos y deuda pública, por lo que el tema de los ingresos son solo una parte de una política fiscal de este tipo. Por tocar los bolsillos de la población y afectar a los grandes intereses económicos de los grupos poderosos o élites económicas de cualquier país, el tema de los ingresos, especialmente los fiscales o tributarios, es el más álgido y conflictivo a tratar en cualquier intento de reforma fiscal.

Con este marco interpretativo, el tema de los ingresos fiscales objeto de este artículo, considera que el sistema de competencia prevaleciente en la economía guatemalteca conlleva un alto grado de resistencia al pago de impuestos. La parte empresarial o los sectores económicamente poderosos (inversionistas activos o potenciales), aducen que los impuestos son costos que reducen sus rentas y, por lo tanto, merman o ahuyentan sus decisiones de inversión, de creación de empleos y de contribución al crecimiento económico del país. Viendo amenazados sus ingresos, cualquier intento de reforma fiscal que afecte sus ingresos, ganancias, rentas, dividendos, utilidades y patrimonio en general, es rechazada por los sectores interesados, por cualquier medio político, legal o de hecho.

Se plantea en el documento que los impuestos más resistidos, por los grupos influyentes y dominantes económicamente, son los impuestos directos, que afectan a sus ganancias, rentas o patrimonio (u otro concepto con el que estos se identifiquen) en forma directa.

Dentro las bases conceptuales de las que parte el presente estudio y sus propuestas, es que el problema tributario del país se encuentra urgido de una readecuación impositiva con miras a un mayor aporte o incremento de los impuestos directos, por razones de justicia social, equidad, redistribución de la riqueza e ingreso, progresividad, situación y conformación de la estructura y carga tributaria del país.

Los principios que fundamentan el presente estudio se amplían al considerar que el pago justo y equitativo de impuestos, además de estar investido de un profundo contenido social, es un aspecto que se encuentra regulado en el máximo ordenamiento jurídico nacional expresado en la Constitución Política de la República de Guatemala (aunque sus particularidades se encuentran en las leyes ordinarias del país).

El estudio contiene además, en forma de subtemas, observaciones sobre la estructura tributaria, aspectos sobre la carga tributaria, las respectivas propuestas, analizadas, sobre impuestos directos e indirectos, y, por último, la implementación de otras medidas en torno a los ingresos e identificación de las fuentes de financiamiento.

En el capítulo II, **Las Características del Gasto Público y los retos futuros**, la Licda. Mara Luz Polanco Sagastume, expresa la importancia del gasto público para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población, así como de las consecuencias que la corrupción tiene sobre su distribución, calidad y ejecución.

Para ello se seleccionaron algunos mecanismos existentes para la formulación del presupuesto o la ejecución del gasto, que por sus características permiten el desorden en la planificación y desarrollo

de las obras públicas, la contratación anómala de personal, y en general, el manejo desordenado del gasto público y la corrupción en el país.

A partir de ese breve diagnóstico, en la segunda parte de esta revista se presentan algunas propuestas que tienen como propósito obstaculizar los actos de corrupción en la administración del gasto público, así como enfatizar en la necesidad de que a partir de la reforma fiscal planteada en el Capítulo 1, se asignen los recursos necesarios para cerrar los déficits presupuestarios existentes en las áreas de salud, educación, justicia, seguridad y vivienda.

En el capítulo III, **La Deuda Pública, su comportamiento y la necesidad de su reestructuración**, el Lic. Rony Carmelo de la Cruz Hernández, expresa que de acuerdo con los principios del Pacto Fiscal del año 2000, la deuda pública debe servir para cubrir el desequilibrio temporal entre los ingresos y gastos totales, pero en Guatemala lo temporal se volvió permanente, pues desde hace más de dos décadas se ha estado financiando el presupuesto con la contratación de deuda pública adquirida por la vía de préstamos o por la emisión de bonos del tesoro.

La baja recaudación tributaria por parte de estado, así como el constante incumplimiento de las metas de recaudación tributaria, han llevado al país a niveles de deuda críticos. En el año 2015 se evidenció ya la crisis de la deuda pública, pues únicamente se ejecutaron Q10,240.8 millones de la cantidad aprobada, pero ese mismo año se pagó por servicios de deuda pública Q10,225.9 millones. Al hacer el análisis correspondiente nos damos cuenta que prácticamente préstamos para pagar deudas.

De seguir a este ritmo, el endeudamiento muy pronto será insostenible y se puede llegar a declarar insolvente al país, lo cual traerá consecuencias muy graves en el contexto de la terrible crisis institucional existente actualmente.

Y finalmente, el capítulo IV, **Fortalecimiento de la SAT**, el Lic. Miguel Ángel Castro Pérez menciona que derivado de los compromisos de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- fue creada mediante Decreto 1-98, con la finalidad de enfrentar la corrupción e impunidad, que se había generado en las desaparecidas Dirección de Inspecciones Fiscales y las Direcciones Generales de Rentas Internas y de Aduanas del Ministerio de Finanzas Públicas. El surgimiento de esta institución no frenó tales actos, al extremo que durante la gestión de Pérez Molina, se exacerbó la existencia de estructuras criminales a su interior, circunstancia que tampoco escapa a administraciones anteriores, pero el caso emblemático sucede en el gobierno patriota.

Sin embargo a partir de los acontecimientos iniciados en abril de 2015, en especial con el nombramiento de un nuevo Superintendente en el año 2016, la SAT ha retomado conciencia de su función y compromiso que emana de su mandato legal. Si bien su responsabilidad es de carácter integral respecto a la recaudación y fiscalización de los tributos, también debe reforzar o blindar su eficiencia mediante la decidida colaboración y participación de otras instancias como el MP, CICIG, existen múltiples factores que debilitan el fortalecimiento de la SAT tanto a nivel de la propia institución como fuera de ella, que impiden alcanzar las metas de recaudación tributaria.

En ese sentido, se debe tener el control absoluto de las aduanas del país, evitando así el contrabando y la defraudación, que son factores determinantes que erosionan el cobro de los impuestos, impidiendo que el flujo de ingresos del Estado sea autosustentable en el tiempo, pues no debe depender de factores circunstanciales, a través de recuperar impuestos no pagados en períodos fiscales anteriores, tal lo sucedido en el presente. De lo contrario las finanzas públicas y la propia recaudación se mantendrán en una situación de inestabilidad y seguirá la época de vacas flacas.

Otros elementos vitales para robustecer a la SAT es desterrar las estructuras paralelas o poderes fácticos, los privilegios y exoneraciones fiscales que se otorgan a ciertas actividades económicas, con el falso argumento de estimular la competitividad empresarial, la atracción de inversión, creación de puestos de trabajo, etc., pues al final se crea un mercado cautivo que provoca una abierta competencia desleal, irónicamente protegido por la propia legislación fiscal y tributaria.

Se reconoce los progresos plasmados en el ordenamiento jurídico tributario, pero también se reconoce que no son suficientes teniendo un efecto neutro, si el Estado de Guatemala no actúa de forma implacable contra los evasores de impuestos, en especial de los denominados grandes contribuyentes. Por eso es indispensable recuperar la facultad o potestad que le otorga su Poder Tributario, al ser un instrumento poderoso para el fortalecimiento de la SAT, que se materializa entre otras cuestiones en hacer cumplir las obligaciones tributarias de la población, perseguir la corrupción, erradicar la gama de delitos fiscales y aduaneros.

La aplicación de dicho poder aparte de invertir a la SAT de ser una institución sólida, respetable y con plena autoridad, contribuirá a forjar una cultura tributaria responsable, donde los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, de forma solidaria y voluntaria acudan al pago de sus impuestos. Finalmente se hacen algunas propuestas que debe contener una Reforma Fiscal, desde la perspectiva del fortalecimiento de la SAT.

**“Id y Enseñad a Todos”**



# **Lineamientos y propuestas para una reforma fiscal integral<sup>1</sup>**

## **Introducción**

En el último año distintos sectores han venido planteando la necesidad que existe en el país de llevar a cabo una reforma fiscal que supere la práctica de hacer solo modificaciones a los tributos, como ocurrió recientemente con la Iniciativa de Ley de Recuperación de la Capacidad Fiscal del Estado, presentada por el Ejecutivo al Congreso de la República. En este sentido se ha sugerido que se haga una propuesta fiscal integral que retome los distintos componentes y principios del Pacto Fiscal, suscrito por el Gobierno y distintos sectores de la sociedad civil en el año 2000.

Por su parte, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), en distintos momentos se ha interesado y estudiado la problemática fiscal, considerando entre otras cuestiones la necesidad de hacer una reforma fiscal que procure: a) revertir el comportamiento regresivo de la estructura tributaria, basada en la mayor proporción que representan los impuestos indirectos respecto a los directos; b) eliminar aquellos privilegios fiscales que se crearon para incentivar ciertas actividades productivas, pero que se extendieron indefinidamente asemejándose a una especie de subsidio estatal permanente; y c) eliminar la elusión y la evasión fiscal.

En este documento se parte de que la reforma fiscal debe de ser integral en el sentido de que debe interesarse por la problemática relacionada con la estructura y crecimiento de los tributos, pero también por las dimensiones, calidad y transparencia

<sup>1</sup> Elaborado por: Mara Luz Polanco Sagastume, Edgar Arturo Marroquín López, Miguel Ángel Castro Pérez y Rony Carmelo de la Cruz Hernández.



en el manejo del gasto público; por el tamaño, comportamiento y características de la deuda pública; y por el fortalecimiento de la administración tributaria.

En ese sentido, se considera que un potencial aumento de la tributación, como resultado de la modificación de las acciones señaladas en el segundo párrafo de esta introducción, solo puede sostenerse en el tiempo si va acompañado de una reestructuración del gasto público que permita eliminar las fugas que se dan como resultado de la duplicación de funciones, el desorden administrativo y en la contratación descontrolada de personal y discrecionalidad en el establecimiento de salarios. Se propone asimismo que el aumento de la recaudación tributaria se oriente prioritariamente un aumento en el gasto destinado a la salud, educación, vivienda, seguridad y justicia para disminuir al menos los déficits sociales que se han generado en los últimos años como consecuencia del estancamiento de la carga tributaria. Dadas las condiciones de vida de la población guatemalteca no se puede justificar un aumento del gasto público que no se refleje claramente en mejores indicadores sociales.

Respecto al comportamiento de la deuda pública, se indica que aunque la misma no alcanza aún los niveles considerados riesgosos por los organismos internacionales de crédito, mantiene una tendencia creciente que amenaza el bienestar presente y futuro de las finanzas públicas, pues se ha llegado al punto en que el pago del servicio de la deuda representa un porcentaje importante de las nuevas contrataciones de deuda pública, de tal modo que virtualmente se está contratando deuda para pagar deuda. Por eso es necesario reestructurarla, negociando deuda con intereses más favorables y plazos más largos.

En cuanto a la necesidad de fortalecer la administración tributaria, son sin duda importantes los avances que se han hecho en el último año, pero también es evidente que se requieren

otras acciones y una férrea voluntad política para combatir la corrupción, acabar con el crimen organizado y superar la influencia de élites respecto al control y cobro de tributos por parte de la SAT. Al respecto, es preciso, por ejemplo, crear un ente rector responsable del combate a la corrupción relacionada con la administración tributaria que aglutine a miembros de la SAT, la Fiscalía de Delitos Económicos y la Fiscalía Contra la Corrupción del Ministerio Público. Asimismo, entre otras cuestiones que se detallan en la propuesta, se observa la necesidad de que la legislación relacionada con el ordenamiento fiscal del país con el fin de eliminar la colisión que se da actualmente entre diferentes normas y cuerpos legales.

Finalmente, es importante mencionar que este trabajo ha sido orientado por los principios de la política fiscal contenidos en el llamado Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo, suscrito por el gobierno y distintas organizaciones sociales en el año 2000, principalmente por aquellos cuya aplicación puede contribuir a fortalecer el carácter redistributivo que debe adquirir la tributación y el gasto público. Entre estos se encuentran los principios que se refieren a la progresividad en el pago de tributos, a la prioridad que deben tener los ingresos tributarios frente a otras formas de financiamiento como la deuda pública, la eficacia y eficiencia en el cobro de impuestos, la calidad y productividad del gasto público, la legalidad en la aprobación y contratación de deuda pública, la ética en la administración de las finanzas públicas, el combate a la corrupción y la transparencia, y por supuesto, el fortalecimiento permanente del poder tributario del Estado.

Muchas propuestas contenidas en el presente documento, por su contenido e implicaciones que conllevan, así como por la “susceptibilidad” de los sectores afectados, requerirían de obligadas modificaciones al marco legal existente que las regula, exigiendo incluso en algunos casos, hasta reformas constitucionales para hacer viables dichas propuestas. Sin embargo, una reforma fiscal

integral, concebida como tal, requiere de las debidas modificaciones legales que son las que legalizan a cualquier sistema económico y fiscal. Así mismo, es de esperar que algunas propuestas y enfoques aquí vertidos, no serán del agrado de los sectores señalados.

Para organizar esas ideas y propuestas, el presente documento se dividió en dos grandes apartados: el primero, correspondiente al diagnóstico de la situación fiscal del país, se divide a la vez en cuatro capítulos correspondientes a los cuatro componentes que consideramos eran indispensables, aunque no exclusivos, para el logro de una reforma fiscal integral. En el Primer Capítulo, redactado por MSc. Edgar Arturo Marroquín López, se reflexiona sobre la situación de la tributación y las posibilidades para el aumento de la recaudación; en el Segundo Capítulo, desarrollado por Licda. Mara Luz Polanco Sagastume, se analizan algunas condiciones que afectan el gasto público y se plantean propuestas que pueden contribuir a elevar los montos y calidad del mismo. En el Tercer Capítulo, elaborado por Lic. Rony Carmelo de la Cruz Hernández, se trata lo relativo a la deuda pública y las propuestas correspondientes; y en el Cuarto Capítulo, escrito por Lic. Miguel Ángel Castro Pérez, se reflexiona sobre la situación y medidas que contribuirían a fortalecer la administración tributaria.

En la Segunda Parte de este documento se presenta una matriz organizada de acuerdo con los principios priorizados, los temas y subtemas desarrollados, el resumen del diagnóstico y la propuesta o propuestas para cada uno de los mismos.

## **PRIMERA PARTE**

### **El Diagnóstico**



# Capítulo I

## Ingresos, situación y propuestas

*Por: MSc. Edgar Arturo Maroquín López<sup>2</sup>*

### 1.1 Reflexiones generales

El tema de los ingresos tributarios es solo una parte de la política fiscal y, por lo tanto de una reforma fiscal integral. Cuando las otras dos partes, los gastos y la deuda, se encuentran en situación “normal”, bajo control o bien son manejadas adecuadamente, una reforma fiscal bien puede darse solo por el lado de los ingresos, si la situación de estos es deficitaria o anormal.

El tema de los ingresos, especialmente los fiscales o tributarios, puede decirse que es el más álgido y conflictivo a tratar, debido a que toca los bolsillos de la población y afecta a los grandes intereses económicos de los grupos poderosos o élites económicas de cualquier país, siendo Guatemala un claro ejemplo de ello.

El sistema de competencia prevaleciente en la economía guatemalteca conlleva un alto grado de resistencia al pago de impuestos. La parte empresarial o los sectores económicamente poderosos (inversionistas activos o potenciales), aducen que los impuestos son costos que reducen sus rentas y, por lo tanto, merman o ahuyentan sus decisiones de inversión, de creación de empleos y de contribución al crecimiento económico del país. Esta concepción deformada de los impuestos se incrementa aún más cuando el gasto estatal no es manejado adecuadamente y con alto grado de corrupción.

---

<sup>2</sup> Economista, Investigador IIES.

Viendo amenazados sus ingresos y con la concepción de los impuestos arriba citada, cualquier intento de reforma fiscal que afecte sus ingresos, ganancias, rentas, dividendos, utilidades y patrimonio en general, es rechazada por los sectores interesados, por cualquier medio político, legal o de hecho.

Así las cosas, los impuestos más resistidos por los grupos influyentes y dominantes económicamente, son los impuestos directos, que afectan a sus ganancias, rentas o patrimonio (u otro concepto con el que estos se identifiquen) en forma directa. Sin embargo, por razones de justicia social, equidad, redistribución de la riqueza e ingreso, progresividad, situación y conformación de la estructura y carga tributaria del país; la readecuación con miras a un mayor aporte o incremento de esta clase de impuestos, son los aspectos más reclamados por la sociedad y por muchos países y organismos internacionales relacionados con los temas económicos y sociales.

El pago justo de impuestos, por estar investido de un profundo contenido social, es un aspecto que se regula en el máximo ordenamiento jurídico nacional expresado en la Constitución Política de la República de Guatemala (aunque sus particularidades se encuentran en las leyes ordinarias del país). En tal sentido, y ordenando un sistema justo y equitativo en el pago de impuestos, nuestra Constitución indica lo siguiente:

“Artículo 18. Principios del Régimen Económico y Social. El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en **principios de justicia social**.

Es obligación del Estado orientar la Economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y **la equitativa distribución del ingreso nacional**”.

Vale mencionar que el ingreso nacional se constituye fundamentalmente con los ingresos tributarios.

“Artículo 243. Principio de capacidad de pago. **El sistema tributario debe ser justo y equitativo**. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas **conforme el principio de capacidad de pago**”.

Los principios de justicia social, la equitativa distribución del ingreso nacional, sistema tributario justo y equitativo y el principio de capacidad de pago, se resumen fielmente en la frase, referida al pago de impuestos: “Que pague más el que más tiene, y menos el que menos tiene, de acuerdo a sus ingresos o capacidad de pago”.

## 1.2 Observaciones sobre la estructura tributaria

Desde la perspectiva del análisis de los ingresos, ninguna acción de reforma fiscal es merecedora de los adjetivos “profunda” e “integral”, si no va encaminada a revertir el alto contenido regresivo de la estructura impositiva prevaleciente en Guatemala desde tiempos históricos. Dicha regresividad, aunada a una carga tributaria insuficiente, según parámetros internacionales, han configurado un Estado excluyente y limitado en sus capacidades financieras necesarias para atender las necesidades sociales y demás funciones públicas elementales.

La regresividad tributaria ocurre en la medida en que la proporción de los impuestos indirectos es mayor que la proporción de los impuestos directos, dentro del total de la estructura tributaria. Los tributos son el principal componente de los ingresos fiscales (94.2% de los ingresos corrientes y 77.1% de los ingresos totales, según el Presupuesto General de Ingresos, Ejercicio Fiscal 2016). Actualmente la estructura tributaria del país está compuesta por un 64% de impuestos indirectos o al consumo,

y por 36% de impuestos directos (a la renta, a las ganancias o utilidades). En otras palabras, dos tercios de los impuestos son indirectos o al consumo, que afectan con mayor drasticidad a la población de medianos y bajos ingresos.

A la situación expuesta previamente debe agregarse que aunque el Impuesto Sobre la Renta (ISR), impuesto directo, debería de ser muy vigoroso en su aplicación a las grandes rentas o ingresos (grandes capitales), tanto empresariales como personales, la recaudación del mismo en los años 2014 y 2015, según la Superintendencia de Administración Tributaria<sup>3</sup> (SAT), estuvo constituida entre el 50% y 51% por pagos de los regímenes “Sobre ingresos” y “Relación de dependencia”, realizados especialmente por las pequeñas y medianas empresas, las actividades lucrativas individuales y los trabajadores asalariados en relación de dependencia. Entonces, buena parte del ISR y de los impuestos directos en general, es pagada y absorbida también por los grupos de personas de medianos y bajos ingresos, exacerbando la desigualdad e inequidad tributaria existente en el país, cuya estructura se orienta más a los ingresos laborales y no a las ganancias de capital, con lo cual se incrementa la concentración de la riqueza y se profundizan otros problemas sociales estructurales. A esto habría que agregar el hecho de que los contribuyentes situados en los rangos más altos de ingresos cuentan con mecanismos y la facilidad para trasladar el efecto del impuesto a otros sectores.

Lo anterior confirma el carácter precario y arcaizante de nuestro sistema tributario, donde la recaudación del ISR personal es relativamente baja, particularmente entre grupos de ingresos más altos, configurándose dicho sistema dentro del espectro latinoamericano donde la tasa impositiva media efectiva para el 10% más rico solo equivale al 5% de su ingreso disponible (CEPAL, 2016).

<sup>3</sup> Recaudación anual del impuesto sobre la renta, por régimen y forma de pago. Años 2004 al 2015. Bajado de [www.sat.gob.gt](http://www.sat.gob.gt)

Consecuentemente, la conformación de una estructura tributaria más progresiva, equitativa y justa, con mayor participación de impuestos directos provenientes de los grandes ingresos o grandes capitales, está aún pendiente en Guatemala, por lo que toda propuesta de reforma fiscal integral y profunda debe observar este noble, justo y necesario aspecto; aunque vale decir que su ejecución se dificulta por la conflictividad asociada, con los intereses de clase que afecta.

### 1.3 Aspectos relativos a la Carga Tributaria

A nivel latinoamericano Guatemala lidera los Estados con gasto público y carga tributaria más bajos. Los gastos sociales son deficitarios en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas de la población en torno a la salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, entre otros. Es innegable que el Estado necesita de recursos para la adecuada y eficiente cobertura de estos asuntos y otros propios de su función pública.

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), incumpléndose hasta la presente fecha el compromiso establecido al respecto en los Acuerdos de Paz.<sup>4</sup> Si bien desde el año 2000, el Producto Interno Bruto (PIB) ha venido experimentando, con altibajos, tasas positivas de crecimiento anual, ha sido evidente que los beneficios de ese crecimiento

<sup>4</sup> El compromiso se adquirió en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, firmado en México el 6 de mayo de 1996, numeral 48, como Meta de recaudación tributaria, el cual literalmente reza “Teniendo en cuenta la necesidad de incrementar los ingresos del Estado para hacer frente a las tareas urgentes del crecimiento económico, del desarrollo social y de la construcción de la paz, el Gobierno se compromete a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al producto interno bruto se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995.” Según cifras actualizadas por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la carga tributaria neta del año 1995 fue de 8.7%, por lo que el compromiso actualizado de los Acuerdos de Paz realmente es de alcanzar un 13.05% de carga tributaria.

económico no guardan correspondencia con un aumento de la carga fiscal, observándose, contrariamente, una inelasticidad tributaria respecto al crecimiento del ingreso nacional.

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%). A partir del año 2007, la carga tributaria neta muestra, en términos generales, una caída sostenida, situándose en el año 2015 en 10.2%, esperándose para el año 2016 una carga tributaria de 9.9%. De mantenerse esta tendencia, en muy pocos años se volverá a los niveles de 1995, evidenciando así un retroceso en materia de progresividad tributaria y, más aún, un retroceso en materia económica, social y de crecimiento sostenible.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en los países latinoamericanos se requiere de un mínimo de 20% de carga tributaria (2016). Es decir, actualmente Guatemala tiene menos de la mitad de la carga tributaria requerida para estos propósitos de desarrollo sostenible, con tendencia permanente a la baja, si no se revierten los problemas estructurales del sistema.

Es imperativo elevar el nivel de la carga tributaria, lo cual tiene como condicionante directo el aumento de los ingresos tributarios. Sin embargo, el aumento de los ingresos fiscales en general y de los tributarios en particular, puede darse de diferentes formas derivadas de acciones o decisiones institucionales, administrativas, legales y políticas, como se expondrá más adelante en este y en los siguientes capítulos que desarrollan los temas del gasto, la deuda pública y la administración tributaria.

En consonancia con lo expresado arriba respecto a la estructura tributaria, el aumento de la carga tributaria debe procurarse con una mayor participación, justa y debida, de los impuestos directos, procurando con esto reducir cada vez más el componente regresivo de la misma, además de otras medidas complementarias como las citadas más adelante en el segundo párrafo del numeral 1.3.3.

#### **1.4 Propuestas en el área específica de los tributos**

##### **1.4.1 Análisis y medidas propuestas sobre impuestos directos**

Una de las principales causas por las que la recaudación tributaria es baja, se relaciona con bajas tasas impositivas directas y la ausencia de tipos de impuestos efectivos directos a los grandes ingresos personales y a la riqueza (aunque las deducciones, los privilegios fiscales --gasto tributario-- y las altas tasas de evasión e ilusión son determinantes en la reducción del recaudo fiscal).

Un sistema tributario inadecuado, que se apoya más en los impuestos al consumo y más orientado a los ingresos laborales que a las ganancias o a las altas rentas o ingresos, logra muy poco con relación a los objetivos de reducción de la desigualdad o de justicia tributaria.

Según la CEPAL (2016), en el año 2014, el 10% más rico de la población de América Latina había amasado el 71% de la riqueza de la región. Así también, calcula que la tasa impositiva media efectiva para el 10% más rico solo equivale al 5% de su ingreso disponible. Sigue indicando dicha fuente que el impuesto sobre la renta de personas físicas (individuales) es especialmente muy débil como instrumento de redistribución en América Latina (16 países), estimando que el promedio de la tasa efectiva para este impuesto está en torno al 2.3% (CEPAL, 2016).

Para el caso específico de Guatemala, se estima que al considerar los ingresos exentos y las deducciones, la tasa efectiva del ISR resulta significativamente afectada ya que las personas jurídicas solo pagan el 1.3% de la renta imponible (Pape Yalibat, 2013).

Lo expuesto anteriormente refleja de buena forma la situación de los ingresos directos dentro del panorama fiscal y económico de Guatemala, condiciones que se reproducen en la actualidad y que en muchos casos hasta han empeorado. Consecuentes con esta situación, se proponen los siguientes tipos de impuestos o medidas impositivas:

- **Actualización o aumento al impuesto al patrimonio**

Según el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para el año 2016, los ingresos totales aprobados por concepto de Impuesto sobre el patrimonio<sup>5</sup> ascienden a Q18.1 millones (0.003462% del PIB). Por concepto de tenencia de patrimonio (Impuesto Único Sobre Inmuebles --IUSI--), se aprobó el monto de Q1.6 millones (0.0003060% del PIB). Dichos montos son evidentemente muy bajos. Según Pape Yalibat (2013), la recaudación proveniente de impuestos al patrimonio (en relación al PIB) en América Latina es la más baja del mundo, incluso los países africanos recaudan, en promedio, más que los latinoamericanos por estos conceptos.

Para el mismo Ejercicio Fiscal 2016, los ingresos aprobados Sobre transferencias onerosas de patrimonio fueron de Q181 mil, y Sobre transferencias gratuitas de patrimonio fueron de Q16.29 millones (0.003116% del PIB). Es evidente que los ingresos por estos conceptos son también muy reducidos.

<sup>5</sup> Según la terminología presupuestaria, los ingresos por concepto de Impuesto sobre el patrimonio forman parte de los ingresos tributarios directos, el cual, a la vez, se subdivide en las categorías: Sobre la tenencia de patrimonio, Sobre transferencias onerosas de patrimonio y Sobre transferencias gratuitas de patrimonio.

Los impuestos al patrimonio están constituidos fundamentalmente por el Impuesto Sobre Herencias, Legados y Donaciones, Decreto Ley 431 del año 1947; La Ley de Contribuciones, Decreto Ley 1153 (vigente desde el año 1921); y por el Impuesto Único Sobre Inmuebles -IUSI-, Decreto 15-98. Este último, es cobrado por las municipalidades, estimándose que los municipios de Guatemala, Villa Nueva y Mixco, concentran el 82% del total percibido por todas municipalidades del país (Pape Yalibat, 2016).

Diversos problemas condicionan la reducida captación de recursos por la vía del patrimonio catastral e inmobiliario, destacando dentro de estos la subvaluación física e ineficiencias en el registro e identificación fehaciente de las propiedades. Muchas veces propiedades inmuebles, de extensas áreas, localizadas en zonas o áreas residenciales lujosas, o bien con mucha “plusvalía productiva”, con muchos recursos propios e incorporados, pagan menos IUSI que otras localizadas en zonas marginales o pobres, con extensiones de terreno ínfimamente menor a las primeras. La falta de información y registro catastral adecuada y actualizadas, así como problemas de control, afectan también la valuación correcta. Según Pape Yalibat (2013), la Municipalidad de Guatemala estima que “...de 259 mil inmuebles inscritos, solo 28 mil (10.8%) están valuados de forma correcta”.

Ante esto, **se propone aumentar y/o actualizar la base del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), implementando un proceso de revaluación de bienes muebles e inmuebles actualizable en forma constante, paralelo a una revaloración de las tasas vigentes** actualmente (2%, 6% y 9%).

Del mismo modo, **se propone la revisión, actualización y readecuación de los porcentajes (tasas) y de los rangos de los valores imponibles contenidos en el Decreto Ley 431,**



**Ley del Impuesto Sobre Herencias, Legados y Donaciones**, vigente desde el año 1947.

Se propone también la **revisión, actualización y readecuación de los porcentajes (tasas) contenidos en el Decreto Ley 1153**, vigente desde 1921.

Con relación al patrimonio, debe tenerse en cuenta que las propiedades muebles, inmuebles y otros derechos forman parte de toda la riqueza de cualquier persona que los posea en propiedad [según Pape Yalibat (2013), son los bienes y derechos que pueden ser valorados en dinero, tales como terrenos, edificios, maquinaria, vehículos automotores, mobiliario, obras de arte y similares, depósitos o aplicaciones financieras, acciones o similares y créditos a ser recibidos]. Obviamente las personas también tienen pasivos expresados en deudas, préstamos, gravámenes y otros similares, que reducen la magnitud de esa riqueza total. El balance resultante de restar estos pasivos a los activos constituidos por los bienes y demás derechos pecuniarios, resulta el concepto de “patrimonio neto”.<sup>6</sup>

En tal sentido, y como sucedáneo a la propuesta anterior, a nuestro juicio **debiera aplicársele un impuesto respectivo al patrimonio neto**, o a la riqueza neta, que a la vez, se constituiría en un certero impuesto a la riqueza, y especialmente a las grandes riquezas, con fines redistributivos hacia los demás sectores de la sociedad. Para este caso, y en general para casi todas las propuestas, se requiere de medidas políticas y legales necesarias, así como técnicas que eviten, por ejemplo, una doble tributación.

A manera de ejemplo, este impuesto se aplicaría anualmente a las personas con patrimonio neto superior a Q800 mil.

<sup>6</sup> Edgar Alfredo Pape Yalibat, *Tributación y desigualdad social en Guatemala*. Tesis doctoral. Agosto 2013. P. 87.

Vale decir que un impuesto de esta naturaleza es susceptible de muchos señalamientos peyorativos y de acciones de rechazo, esgrimidos especialmente por los grupos de poder económico.

- **Aumentar el ISR, al Régimen Sobre las Utilidades de Actividades Lucrativas (p. ej. a un rango entre 32% a 35%).**

Debe tenerse en cuenta que los contribuyentes de este régimen cuentan con muchas y diversas deducciones como las establecidas en la Ley de Actualización Tributaria, Decreto 10-2012, que contiene 29 tipologías de costos y gastos deducibles “siempre que sean útiles, necesarios, pertinentes o indispensables para producir o conservar la fuente productora de rentas gravadas”, que, vale decir, siempre y por siempre lo serán, una vez justifiquen la reducción de la renta imponible y, por lo tanto, de la tasa efectiva impositiva.

A lo anterior debe agregarse la “natural” propensión a la evasión y elusión, lo cual además de reducir la renta neta, también reducen considerablemente la tasa efectiva de dicho impuesto. Para este impuesto y régimen, se considera adecuado que como mínimo, una tercera parte de la renta imponible (reducida a su mínima expresión por el tributario), se constituya en gravamen.

- Partiendo de los rangos y tasas actualmente vigentes, **Aplicar tasas más progresivas y específicas, por rangos, a las rentas más altas a los contribuyentes del Régimen Opcional Simplificado Sobre Ingresos de Actividades Lucrativas (para ingresos arriba de Q 250 mil mensuales).**

**Las tasas específicas propuestas partirían, por ejemplo, de una base de 10%.**

Actualmente la tasa más alta para este régimen es de 7% sobre el excedente de Q30,000.00, con un importe fijo de Q1,500.00.

- Partiendo de los rangos y tasas actualmente vigentes, **aplicar tasas más progresivas y específicas, por rangos, a las rentas más altas a los contribuyentes del Régimen de Rentas del Trabajo en Relación de Dependencia (para ingresos arriba de Q300 mil anuales). Las tasas específicas propuestas partirían, por ejemplo, de una base de 8%.**

Actualmente la tasa más alta para este régimen es de 7%, sobre el excedente de Q300,000.00, con un importe fijo de Q15,000.00.

- **Incremento de la tasa de las rentas y las ganancias de capital, a una tasa no menor del 20%.** La tasa actualmente vigente para estos conceptos es de 10% (Dto. 10-2012).
- **Incremento de la tasa a los dividendos a una tasa no menor del 10%.** Actualmente los dividendos pagan el 5%, tarifa discriminatoria respecto de la tasa que pagan los trabajadores en relación de dependencia (Dto. 10-2012)).

#### 1.4.2 Análisis y medidas propuestas sobre Impuestos indirectos:

- **No se recomienda ningún incremento a la tasa actual del 12% del Impuesto al Valor Agregado (IVA).**

El IVA es un impuesto que empobrece. El efecto inmediato de este impuesto, al igual que los específicos al consumo de combustibles, redundan inmediatamente en un incremento

generalizado de precios, repercutiendo en un alto costo social que afecta principalmente los ingresos laborales y a los más pobres del país. Se incrementa también la inequidad y la regresividad de la carga tributaria.

Pretender resolver el problema de escasa recaudación por la vía del incremento al IVA, es reproducir las mismas condiciones de inequidad y de bajos ingresos tributarios, pues el aumento general de precios resultante se traduciría en un aumento nominal del gasto público para satisfacer las mismas necesidades.

Debe tomarse en cuenta que con la aplicación de otras medidas como la ampliación de la base tributaria y la reducción de la evasión, se obtiene el beneficio colateral del incremento automático en la recaudación del IVA.

Debido a las condiciones precarias en que vive la mayoría de la población guatemalteca, se considera que no es procedente el aumento al IVA u otros impuestos al consumo con similares efectos (a los combustibles, por ejemplo). La sustentación de esta posición se fortalece, entre otros como ejemplo, con el último y reciente informe 2015-2016 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que evalúa el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual lo sitúa en 0.49.

Según dicho informe, el 82.37% de los guatemaltecos, no puede cubrir el total de gastos de su hogar, que incluye salud, educación, alimentación, servicios del hogar, alquiler o pago de vivienda, recreación, transporte, vestido, calzado y artículos para el hogar. La dificultad para cubrir esos gastos se debe a que los ingresos que devenga no son suficientes, ya que los salarios mínimos son menores al costo de la canasta básica alimentaria y muchos menores a la canasta básica vital.

Otros indicadores relacionados con esta situación, contenidos en el informe del PNUD:

- 6.2% del PIB se destina al gasto social del país. En la región es 18%.
- 53% de la población no logra cubrir el costo de la canasta básica alimentaria.
- 66.7% de población vive en pobreza. La mayoría es indígena y del área rural.

Antes de pensar en un incremento al IVA, debe tenerse en cuenta que en el país los índices de desarrollo humano, pobreza, miseria, niveles de salario, empleo y subempleo se han deteriorado, con mayor énfasis en los últimos años.

- **Incremento al impuesto a las bebidas alcohólicas, cigarrillos y el tabaco, con tasas variables según el tipo y calidad del producto.**

El consumo de estos productos es hasta cierto punto suntuario con relación a otras necesidades de consumo básico alimentario y vital. Los ingresos por este concepto bien pueden destinarse, por ejemplo, al financiamiento a los presupuestos del Ministerio de Salud.

- **Aumentar las regalías por explotación de recursos naturales no renovables**, especialmente a los minerales metálicos como el oro, la plata, zinc, platino, entre otros; así como a la explotación de petróleo crudo y otros hidrocarburos provenientes del subsuelo guatemalteco.

Además de los efectos y costos ambientales sociales que conllevan la minería y la industria petroleras, las políticas neoliberales de atracción de inversión extranjera para la explotación de nuestros recursos naturales no renovables y energéticos, como lo son el petróleo y los minerales, se ha venido realizando con un alto costo económico manifestado en los ingresos estatales provenientes de las regalías fijadas en exiguos porcentajes.

Se sabe que Guatemala es uno de los países latinoamericanos, sino el único, que fija los porcentajes más bajos de regalías para las actividades extractivas arriba identificadas.

- ❖ **Para el petróleo crudo se propone una regalía no menor al 10%, progresiva con relación a la calidad del crudo producido y comercializado.**

Desde el año 1983 (Dto. Ley 109-83), la regalía mínima aplicada a la producción del crudo nacional es de 5%, la cual es progresiva conforme aumenta la calidad del crudo. Aproximadamente el 92% de la producción nacional ha sido de “baja calidad” (API), por lo que a casi toda la producción se le aplica un porcentaje de regalía igual o levemente superior al 5%.

- ❖ **Para el oro, plata, zinc, platino, níquel y otros similares, se propone una regalía en un rango de 12% a 15%.**

La regalía actual es de 1% (Dto. 48-97). Las actividades extractivas de esta clase de minerales, están inmersas y son causantes de alta conflictividad social, problemas ambientales, y los aportes reales al

desarrollo económico, formación de capital humano, generación de empleo, entre otros, son reducidos. El costo económico y social para el país es alto.

El rango propuesto se considera razonable, ya que estaría cerca del promedio entre los niveles mínimos (Guatemala) y los niveles de países mineros sudamericanos que están alrededor del 35% (Perú, Bolivia, Argentina, Brasil). Además de esto, debe tomarse en cuenta que las empresas mineras y petroleras que operan en el país (casi en su totalidad extranjeras), no tienen un régimen especial de ISR, como debiera ser (la mayoría de ellas se encuentran en el régimen del 5% sobre ingresos brutos), gozando también de sendos y amplios privilegios o exoneraciones fiscales y arancelarias.

- ❖ **Para ambas actividades extractivas se debe prever el arribo, en un punto de tiempo determinado por la recuperación de las inversiones y de los costos, de una fase donde los beneficios de la explotación sean repartidos justa y equitativamente por el Estado y los contratistas.**

En el caso de los hidrocarburos, esta fase se activa hasta cuando los vastos “costos recuperables” han sido recobrados en su totalidad por las compañías. Para las actividades mineras no existe esta figura. Dichos costos recuperables reducen la renta imponible de las compañías operadoras. Deben revisarse y racionalizarse los costos denominados “recuperables”.

- ❖ **En el caso de los hidrocarburos de producción nacional, especialmente petróleo**, debe revisarse el punto de medición o de cálculo de dichas regalías, ya que actualmente se hace en el área de producción o “boca de pozo”, donde el valor base de aplicación de la tasa de regalía es menor al que se obtendría con un valor base igual al precio de venta o de exportación. Con un precio mayor, un monto de regalía mayor, y viceversa.

El aumento de las regalías aquí propuesto, debe aplicarse como un plan de largo plazo, aunque con efectos inmediatos en su aplicación a la producción existente. Debe tomarse en cuenta que si bien la producción de oro y petróleo se encuentran actualmente, y desde años recientes, en sus niveles más bajos y en franca decadencia, las autoridades respectivas y especialistas en la materia consideran que el país tiene una alta vocación para la producción de dichos recursos naturales no renovables y que el potencial de reservas es propicio para iniciar o reactivar nuevos proyectos de exploración y explotación. Además, el concepto de regalía debe ser concebido no solo con un criterio económico, sino fundamentalmente ambiental y de protección de los recursos naturales no renovables del país.

- **Revisar y corregir los vicios (opacidad) en el proceso de solicitud de devolución del crédito fiscal del IVA a las exportaciones.**

Este crédito fiscal se origina porque los exportadores pagan IVA al realizar sus compras de bienes y servicios en el país, y al vender sus productos en el exterior no pueden trasladar o recuperar ese IVA. En el año 2015, según la SAT, las devoluciones de crédito fiscal

ascendieron a Q2.02 millardos, estimándose que la presa por expedientes pendientes de años anteriores sea mucho mayor a esta cifra.

La principal irregularidad observada en este caso es la relacionada con solicitudes anómalas que incluyen transacciones y documentos falsos o alterados. Los montos de IVA no pagados pero sí devueltos como crédito fiscal a los contribuyentes involucrados son millonarios, como lo demuestran las últimas acciones realizadas por la SAT en torno al cobro por la vía judicial.

#### 1.4.3 Acciones de carácter general que afectan a impuestos directos e indirectos

- **Ampliación de la base tributaria** con medidas técnicas y racionales, apoyadas con eficientes procedimientos de control, registro y fiscalización de contribuyentes, a manera de incluir a variados contribuyentes potenciales que legalmente debieran tributar, pero que no lo hacen por diversas razones o no se encuentran debidamente registrados en la SAT. Esto aplica al segmento de la economía informal donde, según diversas fuentes, labora el 69% de la población trabajadora del país, generando aproximadamente el 35% del PIB.

La ampliación de la base tributaria enfocada al sector informal, debería dirigirse especialmente a los medianos y grandes intermediarios y distribuidores que actúan en la informalidad, de tal forma que el cobro del IVA, por este medio, se expanda hacia las ventas al detalle. Por lo tanto, este proceso no debería de agotar sus energías en acciones triviales, como por ejemplo la búsqueda de pequeños vendedores detallistas de dulces, chicles, frutas y verduras, callejeros y ambulantes, entre otros.

- Deben llevarse a cabo otras **medidas complementarias cuyo efecto directo es el aumento de los ingresos fiscales, así como el incremento de la base tributaria.**

Dentro de estas medidas destacan como ejemplo: la reducción y/o eliminación, según el caso, de: privilegios fiscales (gasto tributario), la evasión y defraudación tributaria y aduanera, el destino específico de ciertos impuestos<sup>7</sup> (incluye la modificación de la especificidad), la corrupción, entre otros.

Así mismo, el fortalecimiento de la institucionalidad del sector público con medidas como el combate permanente y sistemático de la corrupción, incremento de la calidad, eficiencia y transferencia del gasto, colocarán al Estado en posición de recuperar la prestación de servicios públicos de alta rentabilidad que han sido delegados a la empresa privada,<sup>8</sup> y en capacidad adecuada para participar con mejor ventaja en la realización de inversiones público-privadas, con lo cual se obtendrían más ingresos “directos” por dichas inversiones y la prestación de servicios.

#### 1.5 Implementación de otras medidas en torno a los ingresos e identificación de las fuentes

Actualmente existen alternativas a las que el gobierno debiera recurrir, que aumentarían, en diferentes plazos, los ingresos tributarios, incluso sin la necesidad de incrementar o establecer nuevos impuestos, al menos en el corto y mediano plazo.

<sup>7</sup> Los destinos específicos por la recaudación de ciertos impuestos como el Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo (Dto. 38-92 y sus modificaciones), así como los establecidos en el IVA-paz (contenido en la Ley del IVA, Dto. 27-92), son solo dos ejemplos para su revisión y modificación.

<sup>8</sup> El embate de la ideología neoliberal iniciado en la década de 1980 se posesionó en las autoridades gubernamentales y en la dirigencia política del país, por lo que en las dos últimas décadas del siglo pasado se desarrolló una oleada de venta, concesión y privatización de empresas públicas de alta rentabilidad al sector privado, tal es el caso de Aviatega, los ferrocarriles, la telefonía, el correo, la energía eléctrica, bancos nacionales, entre otros.

A manera de ejemplo, según el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), la SAT y otras instituciones especializadas, las principales y diversas formas que drenan los ingresos tributarios al Estado reportan los siguientes montos (estimados):

	<b>Forma/Concepto</b>	<b>Millardos de Q</b>
1	Evasión del IVA (2015)	12.0
2	Evasión de ISR (2015)	6.0
3	Evasión por contrabando (2015)	15.0
4	Corrupción en la ejecución del presupuesto público (2015)	4.2
5	Gastos Tributarios 2015 (Privilegios fiscales)	12.0
	Total:	49.2
	Proyecto de presupuesto 2017	79.8

El monto aproximado de Q49.2 millardos (representan casi las dos terceras partes del presupuesto pretendido para el año 2017 y el 9.4% del PIB estimado para 2016), que equivaldría a un monto potencial de recursos que en buena parte podría recuperar el Estado para aumentar los montos actuales de ingresos fiscales. Con excepción del Gasto Tributario, el logro del adecuado aprovechamiento de los montos arriba señalados y hacer que dichos ingresos puedan llegar a las arcas del Estado, está íntimamente relacionado con el fortalecimiento y modernización del papel fiscalizador y de gestión de la SAT y de la Contraloría General de Cuentas, la transparencia y eficiencia del gasto, el combate a la corrupción, la defraudación, la evasión y el contrabando, la eliminación de gastos superfluos en las instituciones del Estado, entre otras medidas.

El caso especial del Gasto Tributario (exenciones, exoneraciones o tratamientos tributarios y arancelarios preferenciales), requiere de una revisión minuciosa legal y

económica, con el fin de su reducción o eliminación de varios de ellos, ya que muchos carecen de sentido o justificación, o bien gozan de largos periodos de gracia (contratos petroleros, mineros y de generación de energía eléctrica, por ejemplo), convirtiéndose en un alto costo fiscal para el país e introduciendo serias distorsiones a la economía, por el lado de la competitividad y la productividad. Así mismo, reducir el Gasto Tributario tiene el efecto directo de aumentar la base tributaria.

Además de constituir un alto costo fiscal para el país, los privilegios fiscales son utilizados por los interesados (empresas) como mecanismo de presión para invertir en el país, aduciendo que los mismos favorecen la creación de empleo, ingresos y el aumento en la inversión extranjera directa, entre otras “bondades”. Sin embargo, al revisar las cuentas nacionales, la evolución y situación actual de los índices de pobreza, desempleo, subempleo, salarios y otros relacionados, se observa que los beneficios ofrecidos por las empresas beneficiarias y obtenidos por el país, son pocos y a veces inexistentes.

La decisión empresarial de invertir de una forma verdaderamente competitiva, implica asumir los costos y riesgos propios, y no necesariamente de una paternidad o de subsidios económicos del Estado, menos si este cuenta con recursos fiscales insuficientes. Una verdadera competitividad empresarial se sustenta en el correcto y debido pago de impuestos, en las condiciones de infraestructura y medios de comunicación, disponibilidad de mano de obra calificada, adecuada y permanente seguridad jurídica, disponibilidad o adecuado acceso a materias primas e insumos, entre otros.

Existen muchos ejemplos en el país de empresas competitivas, rentables y con mucha historia de vida útil y productiva que han salido adelante sin la necesidad de apadrinamientos estatales en forma de privilegios fiscales y de subsidios. Ya es necesario

cambiar o reformular el modelo económico del país, el cual ha tenido como uno de sus pilares, el otorgamiento de privilegios o tratamientos tributarios preferenciales y subsidios económicos, especialmente a determinadas empresas o actividades económicas. Las reformas en la parte fiscal, es un buen inicio para alcanzar este propósito.

## **Capítulo II**

### **Las Características del Gasto Público y los retos futuros**

*Por: Mara Luz Polanco Sagastume<sup>9</sup>*

#### **2.1 Elementos teóricos**

El gasto público es un factor importante para el desarrollo económico y social de los países, pues contribuye a elevar la demanda, incentivando el crecimiento. El gasto público en general, y especialmente el gasto destinado a la inversión pública son fundamentales para dinamizar la economía y mejorar las condiciones de vida de las personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, pues tiene también un carácter distributivo. Así por ejemplo, la construcción de infraestructura vial, la provisión de transporte, agua, energía eléctrica, educación y salud, contribuyen al bienestar personal, pero también constituyen un estímulo importante para el incremento de la inversión privada.

Una política fiscal que pretenda impactar en el crecimiento económico, debe enfatizar tanto en la obtención de más ingresos tributarios, como en una mejora sostenida en la calidad del gasto, mediante la asignación y uso eficiente de los recursos públicos, de tal modo que estos tengan impactos económicos redistributivos. En ese sentido, los esfuerzos institucionales deberían dirigirse a reestructurar el gasto público, evitando por ejemplo, la duplicidad de funciones, dando prioridad a los gastos de inversión sobre los de funcionamiento cuando corresponda, pero teniendo en cuenta que la inversión también debe ser de carácter social, de tal modo

---

<sup>9</sup> Economista, Investigadora IIES.

que contribuya a elevar las coberturas y calidad de la salud, la educación, vivienda y seguridad, difiriendo sus impactos a las futuras generaciones. En la actualidad el Estado también debe de considerar como línea de acción primordial la prevención de los riesgos y los impactos de la crisis ecológica. En este sentido la inversión social también implica programas de asistencia integral a los más vulnerables, destinados a educar para el trabajo, pero también para la vida, de tal modo que las próximas generaciones se encuentren en condiciones de utilizar el pensamiento para el mundo cambiante que la globalización ha traído consigo.

Mejorar la calidad del gasto público implica entonces, inicialmente, una reestructuración administrativa orientada a mejorar su eficiencia y eficacia, y eso a su vez supone la existencia de un plan estratégico bien estructurado que oriente claramente las prioridades, programas y acciones del gobierno en el largo plazo, pues no es posible mejorar los resultados del gasto si no se tienen claros los fines de la administración pública y cómo alcanzar los resultados. La política fiscal supone entonces un qué y un para qué más amplios que lo que corresponde específicamente a las finanzas públicas, porque estas son solo el medio para alcanzar las metas nacionales.

Para mejorar la calidad del gasto público es preciso introducir y hacer efectivos mecanismos de transparencia que faciliten a las distintas instituciones, así como a la ciudadanía, saber cuáles son los propósitos y cómo se están gastando los recursos públicos necesarios para alcanzar los objetivos y metas propuestas; pero también es necesario que los órganos de control del Estado desarrollen su actividad de manera oportuna y eficiente. Esto implica el desarrollo de herramientas propias de su gestión que demuestren un actuar eficiente con ética y transparencia e independiente de las afinidades político-partidarias de los funcionarios encargados de llevar a cabo este tipo de funciones.

En otras palabras, la actividad de los órganos de control del Estado no puede responder a las necesidades particulares del grupo de poder, sino a las directrices normativas que le corresponden dentro del ordenamiento legal, independientemente de las consecuencias políticas que la realización de su mandato implique. Por su importancia respecto al uso adecuado de los recursos públicos, los órganos de control del Estado deben además tener todas las condiciones económicas y políticas para actuar eficiente, oportunamente y con plena libertad en el ejercicio de sus funciones, lo cual supone además que se les dote de los recursos financieros necesarios sin ninguna condición que limite su actuar conforme lo establecido en la ley.

## 2.2 Caracterización del gasto público en Guatemala

### 2.2.1 Gastos de funcionamiento e inversión

En Guatemala el gasto público del Gobierno Central siempre se ha considerado insuficiente para cubrir las necesidades del país. El presupuesto vigente a julio del año 2016 ascendió a Q71,068.3 millones que representan el 13.6% del PIB estimado para el año, y desde que se inició el presente siglo, el mismo no ha superado el 15.9% del PIB<sup>10</sup>, situándose por debajo del promedio para 19 países de América Latina, estimado en 21.7%<sup>11</sup>, y del correspondiente a países latinoamericanos como Brasil o algunos del Caribe, cuyo gasto público es superior al 30.0% del PIB.

Otro indicador que devela el carácter del gasto público es su distribución entre gastos de inversión y funcionamiento. En el lapso comprendido entre los años 2000 y 2015, el 26.0% fue destinado a gastos de inversión, sin embargo, esta proporción cayó

<sup>10</sup> Cálculo propio con información estadística del Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco de Guatemala.

<sup>11</sup> Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Panorama fiscal de América Latina y El Caribe 2016, Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad. Pg. 19. Marzo de 2016.



a 21.0% en 2013 y a 17.0% en 2015<sup>12</sup>, debido a las necesidades presupuestarias para funcionamiento, pero también a las mayores dificultades que tiene la ejecución de proyectos de inversión por el volumen de recursos que emplean, así como por el desarrollo de capacidades y conocimientos técnicos que se demandan de los funcionarios públicos.

Entre los gastos de inversión contenidos en el Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera, contemplados en el presupuesto aprobado para el año 2016, la inversión en obra física ascendió a Q4,140.3 millones y representó la tercera parte del presupuesto de inversión (33.66%) destinada a los ministerios, secretarías, otras dependencias del Ejecutivo y la Procuraduría General de la Nación (16.6%), así como a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (17.1%). El resto del presupuesto de inversión de 2016 corresponde principalmente a transferencias de capital por un monto de Q.7, 868.2 millones (64.0%). Hay además un rubro para equipamiento (1.6%) y otro para inversión financiera (0.05%)<sup>13</sup>.

Por su parte, los gastos de funcionamiento representaron el 59.3% del gasto total ejecutado durante el período 2000-2015, pero crecieron rápidamente entre 2012 y 2015, alcanzando el 66.6% en este último año (ver Cuadro No. 1 en Anexo). Sin embargo, la modificación más importante se observó en el crecimiento acelerado de los gastos en recursos humanos, cuya proporción pasó de 51.3% en el año 2000 a 81.4% en el 2015<sup>14</sup> (ver Cuadro No. 2 en Anexo). Debido principalmente al crecimiento de las remuneraciones del personal en cargos fijos que se incrementaron vertiginosamente en los últimos dos períodos gubernamentales. Un 54.8% durante el período de la Unión Nacional de la Esperanza

<sup>12</sup> Cálculo propio con información del Ministerio de Finanzas Públicas.

<sup>13</sup> Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera, Ejercicio fiscal 2016. Pg. 5. Edición electrónica en: <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/presua2016/documentos/piftcif2.pdf>

<sup>14</sup> Cálculo propio con información MFP, Gasto de la Administración Central por objeto del gasto. Años 2000-2015.

(UNE) y un 49.3% en el gobierno del Partido Patriota (PP). El gasto ejecutado en este rubro se incrementó de Q5,681.1 millones en 2008 a 12,789.4 millones en 2012. Un poco más de Q7,000.0 millones.

### 2.2.2 Sobre la inversión y el listado geográfico de obras

Como sabemos, actualmente el Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera, específicamente el llamado Listado Geográfico de Obras (LGO), que contiene la obra física, es susceptible a la corrupción relacionada con el pago de favores políticos desde el proceso de su formulación, hasta su aprobación en el Congreso de la República, y posteriormente, durante su ejecución.

Aunque se han hecho esfuerzos por mejorar las condiciones para la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos contenidos en el LGO, el resultado final ha estado influido por intereses político-económicos que afectan la calidad del gasto público. En la definición del listado geográfico participan en conjunto la Secretaría Presidencial de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que incluye a los consejos municipales, y el Congreso de la República, quienes hacen sus propuestas a partir de las necesidades inmediatas de sus comunidades, lo que por un lado se concibe como un proceso democrático, pero por el otro, posibilita el intercambio de favores políticos en la concesión de la selección y concesión de las obras, en la que también se involucran los partidos políticos por medio de las alcaldías y los diputados distritales.

De acuerdo con algunas investigaciones e información de prensa, el interés entre grupos de contratistas tradicionales y emergentes por la obra pública, deviene en la excesiva politización de los procesos, pero en el espacio regional se manifiesta una

red de relaciones público-privadas que controlan y manipulan los negocios del Estado a favor de intereses particulares con la participación de personas o grupos que se desempeñan entre lo lícito y lo ilícito, así como entre lo formal e informal, y en la que participan las autoridades locales y los diputados distritales que buscan tanto beneficios políticos como económicos. Pero además este procedimiento ha propiciado que se deteriore la calidad del gasto público respecto a su destino, pero también respecto a su efectiva ejecución.

Los intereses privados en torno a la inversión en obras públicas influyen en la ejecución y aprobación de proyectos que no son necesariamente los que más urgen para el bienestar comunitario. El Presidente de la Comisión de Finanzas del Congreso, Jairo Flores, declaró en febrero pasado que los alcaldes suelen proponer la ejecución de parqueos y parques centrales, posponiendo proyectos que son prioritarios en las áreas de educación y salud, pues buscan otorgar la realización de las obras a amigos cercanos o realizarlas ellos mismos. Con ese fin es común que se utilicen testaferros para burlar la normativa relacionada con las compras y contrataciones del Estado.

Adicionalmente, el hecho de que sea la Comisión de Finanzas del Congreso quien defina finalmente, a puerta cerrada, qué proyectos se ejecutarán, desvirtúa los criterios técnicos requeridos por SEGEPLAN para la inclusión de proyectos en el Listado Geográfico de Obras.

Respecto a la ejecución y fiscalización de los proyectos de inversión, en febrero del presente año por ejemplo, el sub contralor de Calidad del Gasto, César Elías, informó que la Dirección de Consejos de Desarrollo de la Contraloría General de Cuentas analizaba el estado de 54 proyectos de infraestructura que se encontraban abandonados a pesar de haber recibido los recursos necesarios para su ejecución. Asimismo, Elías expresó

que entre enero de 2012 y octubre de 2015 se habían analizado 235 casos e interpuesto 174 denuncias por casos similares.<sup>15</sup>

Como se sabe, en los últimos años se avanzó en la promulgación de normas presupuestarias y de transparencia, así como en la modificación de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado e implementación de mecanismos de transparencia. Por ejemplo, se creó el Sistema de Inversión Pública (SNIP), una herramienta que permite tener información sobre la base de los proyectos que se están ejecutando e información sobre sus avances, pero que apenas empieza a implementar una unidad que se encargará de constatar en el sitio de ejecución de la obra física el estado de las construcciones y los avances en el cumplimiento de las obras.<sup>16</sup>

Respecto a lo anterior, el Contralor General de Cuentas informó a la prensa que la entidad a su cargo tiene dificultades para verificar el estado de las obras porque no cuenta con personal suficiente. Solo cuentan con 55 ingenieros para fiscalizar 1,500 proyectos.<sup>17</sup>

En resumen, los gastos de inversión están aún muy expuestos a la discrecionalidad de los agentes públicos, grupos de poder regionales e influencias político partidarias. Asimismo, su ejecución carece de los mecanismos de seguimiento y evaluación de campo necesarios para realizar un mejor control sobre la debida realización de la obra pública, lo cual deja una puerta abierta a la corrupción.

15 Diario de Centroamérica, *Fiscalizarán obra gris*. Pg. 4. Guatemala, 9 de febrero de 2016.

16 Declaraciones del Subsecretario de Inversión Pública de SEGEPLAN, Luis Catalán, al diario la Hora, "SEGEPLAN ignora situación de ejecución del LGO". Guatemala, 10 de febrero de 2016.

17 República gt, "Si se hace a puerta cerrada, un proceso pierde transparencia". Guatemala, 11 de febrero de 2016. Edición electrónica en: <http://www.republicagt.com/politica/si-se-hace-a-puerta-cerrada-un-proceso-pierde-transparencia/>

En función de lo anterior se propone que los distintos actores involucrados en el proceso de selección y ejecución de las obras contenidas en el LGO (Consejos de Desarrollo, SEGEPLAN, MINFIN y Congreso de la República), realicen una evaluación con el fin de evitar la corrupción existente en las diferentes etapas del mismo. Esta debería orientarse a: 1) identificar claramente las acciones políticas y técnicas que afectan la selección de los proyectos más adecuados y eficaces para el desarrollo de las comunidades; 2) Identificar a los actores y el tipo de relaciones de poder que se manifiestan en la elaboración del LGO dentro de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; 3) establecer cómo los procedimientos internos existentes para elaborar la propuesta de proyectos contenidos en el LGO, potencian o limitan la selección de los proyectos más pertinentes para el bienestar de las comunidades.

Se recomienda además que la Comisión de Finanzas del Congreso instituya un mecanismo electrónico y de diálogo que transparente las discusiones que se llevan a cabo respecto a la definición del LGO y en general respecto al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. En este sentido, podría crearse una red social especializada y abierta que genere información y debate sobre el proyecto de presupuesto durante el proceso de su discusión en la Comisión de Finanzas del Congreso. Esta debería de ser creada y retroalimentada por la misma Comisión y por los expertos (personas individuales y jurídicas) adscritos a la misma.

Asimismo, es necesario que SEGEPLAN instituya y fortalezca una unidad de monitoreo y evaluación que constate in situ que el contenido de la base de datos del SNIP coincida con el avance físico de las obras en proceso de construcción, así como fortalecer la Sub Contraloría de Calidad del Gasto Público, suministrándole los recursos y el personal necesario para verificar el avance real de las obras en proceso de construcción.

### 2.2.3 Sobre los fideicomisos públicos

Como sabemos, los fideicomisos constituidos por las instituciones del Estado en el sistema bancario nacional han sido objeto de crítica en los últimos años por su alta vulnerabilidad a la corrupción. Uno de los problemas evidentes es que el fideicomiso es una figura del derecho privado que sin embargo es utilizada por las instituciones públicas para encargar la administración de fondos y bienes públicos a una entidad financiera de carácter privado, lo que de acuerdo con la CGC dificulta su correcta fiscalización, en tanto queda a discreción de las entidades financieras la información que se traslada a esa entidad.

De acuerdo con información del MINFIN, quien creó la Dirección General de Fideicomisos, al 31 de julio de 2016 existían 32 fideicomisos vigentes con un patrimonio neto recibido a la fecha de Q40,752.9 millones.<sup>18</sup> A esa fecha los fideicomisos contaban con activos vigentes por un monto de Q5,570.1 millones, distribuidos entre disponibilidades (inmediatas e inversiones) de Q1,980.1 millones, en cartera por Q1,447.5 millones y otros activos por Q2,142.5 millones (ver Cuadro No. 3 en Anexo). Se trata de fideicomisos convenidos principalmente con el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) y el Banco de Guatemala (BANGUAT), que son fiduciarios del 30.0 y 30.4% de esos activos, respectivamente. Un 16.9% adicional corresponde al Banco de los Trabajadores (BANTRAB) y el resto se distribuye entre el Crédito Hipotecario Nacional (CHN), el Banco Industrial (BI), el Banco Agrícola Mercantil (BAM), la Financiera G&T Continental (G&T), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Financiera de Occidente (FO).<sup>19</sup>

18 Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), Informe de Fideicomisos Públicos Vigentes al 31 de julio de 2016. Pg. 1. Guatemala, agosto de 2016.

19 Ibid. Pg. 4.

Además, el MINFIN explica que el 75.0% de los activos vigentes de los fideicomisos corresponden a la administración central y el 25.0% a entidades descentralizadas y autónomas.<sup>20</sup> Entre estas están el MAGA, el MIDES, el MICIVI, el MINFIN, el INDE, FEGUA y FONTIERRAS y varias municipalidades. En el transcurso del período 2008-2015, estas y otras entidades públicas pagaron por concepto de honorarios a los fiduciarios Q349.43 millones y entre enero y el 31 de julio de 2016, Q13.89 millones adicionales.<sup>21</sup> (ver Cuadro No. 4) Y aunque desde hace algunos años los activos y honorarios por concepto de fideicomisos se han reducido en la medida que se ha reducido su número, actualmente además de los 32 vigentes, se reportan 20 vencidos y 27 extintos.

Respecto a la situación legal de los mismos y los obstáculos que existen para su control, la CGC, explicó en su informe de auditoría correspondiente al año fiscal 2015 que como “En Guatemala no existe una ley específica de Fideicomisos del Estado al afectar los recursos del Estado en fideicomiso, estos pasan a ser administrados por la entidad fiduciaria, como lo dispone el Código de Comercio.”<sup>22</sup> Agregó la entidad, que “la figura de fideicomiso del Estado se torna sui generis, porque le aplican leyes de carácter mercantil y disposiciones legales de carácter gubernamental; en consecuencia, la fiscalización se complica en la rendición de cuentas”.<sup>23</sup>

Aunque el malestar por los fideicomisos comenzó hace varios años, estos quedaron durante mucho tiempo fuera de las disposiciones establecidas en la Ley de Compras y Contrataciones del Estado. Sin embargo, en diciembre de 2015, cuando aprobó el Decreto 9-2015, que contiene reformas a la misma, los fideicomisos constituidos con fondos públicos así como los fondos

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> MFP, Op. Cit. Pg. 5.

<sup>22</sup> Contraloría General de Cuentas (CGC), Informe Ejecutivo, Auditoría de fideicomisos. Ejercicio fiscal 2014. Págs. 3-4. Guatemala, mayo de 2015.

<sup>23</sup> Ibidem.

sociales, se incluyeron entre los mecanismos normados por esta Ley, y por tanto, sujetos a la fiscalización de la CGC<sup>24</sup>. Además, recientemente fueron incluidos entre las normas en la Ley del Presupuesto con el fin de transparentar su ejecución y facilitar su fiscalización.

Esas modificaciones administrativas y legislativas, coadyuvan a mejorar las condiciones para la supervisión de los fideicomisos, pero aún presentan dificultades de manejo y transparencia que deben ser evaluadas con el objetivo de mejorar la gestión y el uso de los recursos públicos otorgados en fideicomiso. Durante la auditoría correspondiente a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2015, por ejemplo, la CGC hizo 235 hallazgos, imponiendo multas por un monto de Q21.58 millones. Entre los hallazgos se encuentra que existe delegación de funciones al fiduciario (Fideicomiso de EMPAGUA), contratación de personal que no cumple con los requisitos de Ley (FONAGRO), incumplimiento en la entrega de bienes comprados (Fondo de Solidaridad), pagos indebidos (Fondo de Solidaridad), contratos sin las especificaciones técnicas necesarias (FIV), base de datos de los beneficiarios de los proyectos desactualizada (FIV).<sup>25</sup>

No obstante, los esfuerzos de supervisión que se han hecho en los últimos años, la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), en su informe de Supervisión de la Ley de Acceso a la Información Pública, del 3 de octubre de 2016, relativo de los fideicomisos de la Administración Central, indica que entre la muestra investigada, entre otras deficiencias se observó: a) Limitada transparencia en las compras y gastos de los fideicomisos; b) limitada información

<sup>24</sup> Congreso de la República, Decreto 9-2015, Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92. Diario de Centroamérica, Pg. 1. Guatemala 8 de diciembre de 2015.

<sup>25</sup> Claudia Méndez Villaseñor, Contraloría General de Cuentas impone multas por Q21.5 millones, luego de auditar 25 fideicomisos. El Periódico, 2 de julio de 2016. Edición Electrónica en: <http://elperiodico.com.gt/2016/07/02/pais/contraloria-general-de-cuentas-impone-multas-por-q21-5-millones-luego-de-auditar-25-fideicomisos/>

sobre las compras directas; c) no hay acceso a la información sobre la ejecución de los programas sociales; d) hay limitada información sobre honorarios y salarios; e) solo el 50.0% publica información presupuestaria; f) ningún fondo social o fideicomiso había publicado información sobre recursos disponibles para ejecución de programas sociales, criterios de acceso y padrones de beneficiarios de subsidios, becas o transferencias otorgadas.<sup>26</sup>

En distintas ocasiones la CGC ha solicitado que se eliminen totalmente los fideicomisos, pero dados los intereses públicos y de la banca, la propuesta no ha contado con el respaldo político institucional necesario.

Ante las dificultades existentes para auditar los fideicomisos y el riesgo de que los recursos así constituidos sean mal utilizados, se propone:

- Eliminar los fideicomisos públicos que no requieran de fiducia<sup>27</sup>, evitando que se constituyan para evadir responsabilidades administrativas por parte de los funcionarios públicos, se evada parcial o totalmente lo dispuesto en la Ley de Contrataciones o se obstaculice con argumentos legales la efectiva fiscalización por parte de los órganos de control del Estado.

<sup>26</sup> Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), Informe de Supervisión, Ley de Acceso a la Información Pública y Fideicomisos de la Administración Central. Pg. 12-16. Guatemala, 3 de octubre de 2016.

<sup>27</sup> La palabra fiducia viene del latín fides que significa fe o confianza, tiene la misma raíz latina que fideicomiso y hace referencia a la administración de bienes de terceros. El fideicomiso constituye entonces “un contrato mediante el cual el fideicomitante traslada ciertos bienes y derechos al fiduciario para fines determinados. El fiduciario los recibe con la limitación de carácter obligatorio de realizar solo aquellos actos exigidos para cumplir los fines del fideicomiso. El fideicomisario es la persona a la que le corresponde beneficiarse del fideicomiso.” (Fuente: MINFIN) En el caso del sector público guatemalteco generalmente se trata de convenios establecidos por las instituciones estatales con el sector financiero nacional para la administración de recursos públicos que tienen como fin el desarrollo de programas y proyectos que incluyen ejecución física y financiera, compra de bienes y servicios, otorgamiento de créditos u otros. Es decir, que hay fideicomisos para el manejo de recursos reembolsables (ejecución de obra física, por ejemplo) o no reembolsables (créditos con fines específicos otorgados por el Estado – para actividades agrícolas, vivienda, etc.).

- Trasladar los fideicomisos públicos que estrictamente requieran de fiducia a los bancos del Estado o que tengan participación accionaria estatal (BANGUAT, CHN y BANRURAL).
- Crear una ley específica que ordene y norme la constitución, condiciones y fiscalización de los fideicomisos públicos que por su naturaleza requieran de fiducia.

#### **2.2.4 Cuestiones relacionadas con la administración pública que inciden el gasto**

Desde hace algunos años se ha incrementado el número de las dependencias del Ejecutivo, especialmente las Secretarías, Comisiones y otras adscritas a la Presidencia de la República. Se ha argumentado en ese sentido que la excesiva burocratización de los ministerios impide impulsar las acciones priorizadas por la presidencia. Actualmente existen 25 de estas entidades que se dedican al tratamiento de problemáticas específicas, algunas de las cuales podrían fusionarse y otras estar adscritas a las estructuras ministeriales.

Las secretarías y otras dependencias del Ejecutivo, como los comisionados o algunos fondos sociales, se instituyen para atender problemáticas que no habían sido tratadas anteriormente, por ejemplo, las cuestiones relacionadas con el proceso de paz después de la firma de los Acuerdos de Paz, los derechos humanos, la problemática agraria, los problemas relacionados con el cuidado del medio ambiente, la juventud, la discriminación y el racismo, las diferencias de género y el tráfico de drogas, entre otras.

De acuerdo con el presupuesto aprobado para el año 2016, el monto destinado a las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo asciende a Q1,115.3 millones, de los cuales Q1,105.2 millones (99.1%) corresponden a gastos de funcionamiento.

Contempla asimismo la contratación de más de 6,000 personas entre personal permanente, por contrato a término, supernumerario y por jornal, superando por mucho al personal contratado por ministerios como el de Trabajo, Ambiente y Recursos Naturales, Energía y Minas, Economía, Finanzas Públicas y otros.

En ese sentido, mejorar la eficiencia y calidad del gasto público actualmente, implica al menos dos acciones:

- La realización de una profunda evaluación de la estructura administrativa del Ejecutivo con el fin de evitar la duplicación de funciones, establecer adecuadamente las prioridades, y en general, hacer una reingeniería que genere mejores resultados para las problemáticas actuales.
- Una reestructuración organizativa del Ejecutivo que debe de ir acompañada de un plan de nación de largo plazo que contemple el tratamiento integral de las diversas problemáticas que afectan al país y evalúe objetivamente las necesidades de recursos económicos y humanos necesarios para la superación de las mismas.

### **2.2.5 Sobre la problemática presupuestaria derivada del desorden salarial y en las contrataciones de la administración pública**

Como se sabe, los presupuestos de algunas entidades del Estado se han visto afectados por la desorganización salarial relacionada con la contratación desordenada de personal y elevados salarios que no siempre corresponden con el perfil profesional de las personas contratadas. En algunos de los casos se ha achacado esta situación al establecimiento de términos excesivamente beneficiosos para los trabajadores en los pactos colectivos. Entre estos sobresale el caso del Congreso de la República, que resulta

paradigmático porque el pacto con el Sindicato de Trabajadores del Congreso (SINTRACOR), uno de los tres sindicatos con que cuenta la institución, contempla el aumento salarial de un 10.0% anual, bonos por vacaciones (Q600.0), fallecimiento de los familiares más cercanos (Q2,500.0) y celebración de la Navidad (Q800.0 + Q500.0 por canasta navideña), así como permisos con goce de sueldo por dos meses para quienes deben presentar examen privado universitario y otros.

Esa situación, pero especialmente la politización de las contrataciones que crecieron aceleradamente multiplicándose año con año, incrementaron el presupuesto de gastos del Congreso por pago de salarios. De acuerdo con información periodística la contratación de personal en el mismo se multiplicó hasta 11 veces en 12 años.<sup>28</sup> Por su parte, la CGC en su informe de auditoría del ejercicio fiscal 2015 indicó que el incremento por concepto de salarios en ese período había sido de Q23.4 millones y que este no coincidía con el incremento aplicado al renglón 011, que era solo de Q7.0 millones, y que los incrementos desproporcionados en el salario de los trabajadores, iban en detrimento de los intereses del Estado, pues excedían lo normado en el Pacto Colectivo.

El desorden salarial en el Congreso y en otras instituciones del Estado, como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), ha afectado seriamente el presupuesto de estas instituciones, lo cual ha motivado entre otras acciones, la denuncia de los pactos colectivos, así como propuestas de reforma a la Ley del Servicio Civil. El Congreso por ejemplo, modificó la Ley del Servicio Civil del Congreso de la República e inició un proceso de reorganización de personal que ha avivado aún más el conflicto laboral. Asimismo, la Procuraduría General de la Nación (PGN), en un dictamen sobre la negociación del Pacto

<sup>28</sup> Saira Ramos, Lea este reportaje y así puede hablar con más propiedad del Pacto Colectivo del Congreso. Diario La Hora. Guatemala, 11 de febrero de 2016. Edición electrónica en: <http://lahora.gt/lea-este-reportaje-y-asi-puede-hablar-con-mas-propiedad-del-pacto-colectivo-del-congreso/>

Colectivo de Condiciones de Trabajo entre el MSPAS y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala (SNTSG), indica que los ministros involucrados en la suscripción del mismo, incumplieron las normas constitucionales, presupuestarias, y otras contenidas, por ejemplo, el Código de Trabajo y la Ley de Probidad y Responsabilidades de los empleados públicos.

En la negociación del Pacto Colectivo del MSPAS y los miembros del SNTSG, la PGN manifiesta que se incumplió el principio de razonabilidad, porque algunos de los beneficios pactados son adversos para el Estado, el Gobierno y los contribuyentes, y porque afectan el derecho a la salud de los ciudadanos. Afirma también que se afectó el principio de proporcionalidad porque el impacto financiero de lo pactado es excesivamente elevado para el MSPAS, por cuanto disminuye el presupuesto necesario para cumplir con la obligación de velar por la salud de los guatemaltecos. Los funcionarios tampoco respetaron el principio de derecho presupuestario, pues firmaron compromisos para los que no existían saldos disponibles de créditos presupuestarios.<sup>29</sup> En este sentido se afirma que el MSPAS durante el proceso de negociación del pacto no solicitó al MINFIN opinión sobre la existencia de respaldo financiero para cumplir con los compromisos por adquirir, transgrediendo la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado.

El desorden salarial en muchas de las instituciones del Estado, conlleva también un desorden en las contrataciones, muchas de las cuales se hacen de manera arbitraria, por razones políticas o compadrazgo, ignorando la normativa existente, y en ese sentido suponen, como en el Congreso y el MSPAS, actos de corrupción que van en contra de los intereses del Estado. Implican también la violación de las normas existentes por parte de los funcionarios públicos más que la falta de ellas. En este sentido,

<sup>29</sup> Procuraduría General de la Nación (PGN), Dictamen No. 5728-2015. Pg. 17. Guatemala, 23 de diciembre de 2015.

el desorden contractual y salarial en las instituciones públicas se relaciona con el carácter clientelar que adquirió el sistema político en los últimos 30 años.

La solución de los problemas creados por la contratación indebida o la negociación de beneficios laborales que van en contra de lo establecido en la Constitución y las leyes y que son lesivos para el Estado, depende, por una parte, de la efectiva reforma del sistema político, y por otra, de la aplicación sin excepciones de la legislación existente. Se incluye aquí la Constitución de la República, el Código de Trabajo, la Ley del Servicio Civil, la Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

Es necesario también: a) fortalecer las unidades de los órganos de control del Estado y entidades encargadas de hacer cumplir la legislación relacionada con la adecuada contratación de personal en las instituciones públicas; b) implementar mecanismos para transparentar la contratación de personal en las instituciones públicas, tales como la creación de una base de datos nacional en la que se registren obligatoriamente todas las contrataciones realizadas, especificando tipo de contrato, características y requisitos del puesto, nombre y perfil de la persona contratada; y c) evaluar la necesidad de reformar la Ley del Servicio Civil, tomando en cuenta durante el proceso a los representantes de los organismos del Estado y de las organizaciones de trabajadores, según lo dispuesto en la legislación nacional y los tratados internacionales sobre cuestiones laborales.

### 2.2.6 El gasto social, deficiencias y necesidades

Otro rubro que interesa destacar aquí por su importancia para el desarrollo económico y social, así como por la vulnerabilidad a la corrupción existente, es “gasto social”. Este recibió un gran impulso a partir de la firma de los Acuerdos de Paz y mostró crecimientos importantes hasta el año 2010, para decrecer

posteriormente, hasta llegar a 2.4% en 2015; pero en general el gasto social destinado a los sectores prioritarios definidos en los Acuerdos de Paz se mantuvo alrededor del 6 o el 7% del PIB en los últimos 15 años<sup>30</sup> (Ver Cuadro No. 5 y Gráfica No. 1). Una proporción baja considerando los requerimientos educación, salud, seguridad y justicia (Seguridad interna, Ministerio Público, Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad). En estos rubros el gobierno invirtió en 2015 solo el 3.2, 1.6, 0.8 y 0.6% del PIB, respectivamente<sup>31</sup>.

Respecto a la situación de la educación en Guatemala, en las últimas décadas se han dado avances en esa materia, pero aún hay porcentajes importantes de analfabetismo (20.9%) y baja escolaridad (la población de 15 años y más tiene 5.6 años de estudio)<sup>32</sup>, lo cual redundará en escasa calificación para el trabajo, pues entre la población ocupada, el 43.8% ha estudiado solo uno o más grados de la escuela primaria y el 15.8% no tiene instrucción formal<sup>33</sup>. Estos pocos indicadores advierten sin embargo, sobre las dimensiones del esfuerzo que los gobiernos deben realizar para financiar la educación pública, pero de acuerdo con las estimaciones de la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), un aumento de los ingresos proveniente de impuestos, debería al menos generar ingresos para duplicar la relación entre gasto en educación y PIB en los países latinoamericanos de bajos ingresos. De acuerdo con esto, esa relación pasaría de 3.0% a 6.0% en pocos años<sup>34</sup> si los países eliminaran las exenciones fiscales, trabajaran por reducir la evasión y diversificaran su base impositiva. Según ese cálculo, realizado en 2011, en el caso de Guatemala, habría sido posible

30 Cálculo propio con información estadística del MFP.

31 Ibidem.

32 INE, ENCOVI 2014, Tomo I. Pg. Guatemala, enero de 2016.

33 INE, Base de datos de la Encuesta de Empleo e Ingresos (ENEI 2014), cálculo propio. Guatemala noviembre de 2014.

34 Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Aumentar los ingresos procedentes de los impuestos para colmar el déficit financiero en la educación. Marzo de 2014. Edición electrónica en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002270/227092S.pdf>

aumentar la carga tributaria de 10.9 a 14.9% entre el año base y 2015, lo que significaría que la proporción del gasto público en educación crecería al menos de 3.2 a 6.0% del PIB, lo que por ejemplo, aliviaría en alguna medida las deficiencias existentes respecto a cobertura, insumos escolares y calidad de la educación.

Por otra parte, los altos índices de mortalidad infantil, materna, desnutrición crónica y otros, son también una manifestación de la escasa participación del sector público en la atención a la salud en un país en donde la incidencia de la pobreza general alcanzó el 59.3% en 2014, aumentando un 8.1% respecto al año 2006 cuando esta fue de 51.2%.<sup>35</sup> Los indicadores muestran por supuesto que hubo avances en las condiciones de salud de la población durante el período 1996-2015, sin embargo, en el lapso de la última medición, 2014-2015, la mortalidad infantil fue de 35 menores de 5 años por cada 1,000 nacidos vivos; en 2013 hubo 113 muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos; y en 2015 la desnutrición crónica (talla para la edad) afectó al 46.5% de los niños de 3 a 59 meses de edad.<sup>36</sup> Indicadores estos que superan por mucho los existentes en otros países latinoamericanos.

Por su parte, las cuentas nacionales de salud muestran que el gasto público en este rubro está integrado por el gasto gubernamental, estimado en 1.6% del PIB y el gasto ejecutado por medio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que se estima en 1.1% del PIB. Sin embargo, en 2013 el gasto total en salud ascendió al 6.0% del PIB, lo que significa que una parte importante del mismo constituye gasto privado. En 2013 por ejemplo, el 63.1% constituyeron gastos privados, en donde se incluyen los gastos de bolsillo de las personas, los seguros médicos, gastos de empresas y organizaciones no gubernamentales, los cuales se han incrementado paulatinamente frente al deterioro

35 INE, ENCOVI 2014.

36 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016. Págs. 298-311. Guatemala, 2015.



del sistema público de salud. En el año mencionado, el gasto en salud ejecutado por el gobierno y las municipalidades representó solo el 19.2% del total y el correspondiente al IGSS, el 17.7% restante<sup>37</sup>.

El gasto público sobre el PIB destinado a la salud en Guatemala, es mucho menor al invertido en países latinoamericanos que han puesto especial atención en reducir la desigualdad entre sus habitantes, como ocurre en los casos de Cuba (11.2%), Costa Rica (6.5%), Brasil (5.1%) y Venezuela (3.9%), entre otros<sup>38</sup>. Es además el gasto público más bajo de la región centroamericana, cuyo promedio en términos del PIB se estima en 3.2%<sup>39</sup>.

Respecto a la necesidad de recursos, el Plan Operativo Anual del MSPAS del año 2017, indica que se requieren Q11,800.0 millones<sup>40</sup>, un 4.76% del PIB estimado para el presente año. Es decir, que para superar la crisis actual del sistema de salud se requeriría al menos esa proporción, sin embargo, dadas las dificultades existentes para alcanzar este financiamiento, se propone que el presupuesto de salud se incremente paulatinamente en los próximos cinco años hasta alcanzar al menos el promedio centroamericano de 3.2% sobre el PIB.

Otro rubro fundamental para fortalecer la institucionalidad Estatal es el gasto correspondiente a las áreas de Seguridad y Justicia, en donde se incluye a los órganos de seguridad del Estado, el Organismo Judicial, el Ministerio Público y la Corte de

37 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Cuentas Nacionales de Salud, Reporte de Guatemala al Informe de Estadísticas Sanitarias Mundiales, Págs. 18-21. Guatemala 2015.

38 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos CEPALSTAT. Edición electrónica en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=134&idioma=e> Tomado el 3 de noviembre de 2016.

39 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Guatemala, Análisis del sistema de salud 2015. Pg. 55. Guatemala, agosto de 2015.

40 República GT, ¿Cuál es la disputa entre un diputado y la Ministra de Salud? Edición electrónica en: <http://diariodigital.gt/2016/11/la-disputa-diputado-la-ministra-salud-presupuesto/>

Constitucionalidad, cuyo gasto total ascendió a Q6,751.1 millones en 2015, equivalente al 1.4% del PIB. Una proporción baja si se consideran las proporciones que han alcanzado la violencia y la impunidad en los últimos años. Según información de la Policía Nacional Civil (PNC), la tasa de homicidios ha ido disminuyendo en los últimos años, de 46.36 por cada 100,000 habitantes en 2009 a 29.54 en 2015.<sup>41</sup> No obstante, con este indicador, Guatemala es el quinto país más violento de América Latina. A esto hay que agregar, la alta tasa de personas heridas en hechos violentos, pero también el incremento de la inseguridad para producir, trabajar y vivir libremente en colonias y barrios asediados por las pandillas y las extorsiones.

Esa situación y la impunidad existente han incidido en el incremento de los costos en seguridad pagados por las empresas y por las familias. De acuerdo con el Índice de Paz Global, los costos de contener la violencia en el país ascendieron a Q8,358.0 millones en 2015, 10% del PIB de ese año, es decir que la mayor parte de los mismos han sido asumidos por las familias ante la falta de efectividad las entidades públicas encargadas de la seguridad y de la justicia, porque además, como lo informa la Comisión Nacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la impunidad acumulada<sup>42</sup> entre 2005 y 2014 alcanzaba el 98.9%. En este último año se hicieron 249,508 denuncias por violencia contra la mujer, de las cuales solo 6,747 (3.0%) fueron resueltas de alguna manera por los tribunales.

Y si bien los problemas relacionados con la seguridad y la justicia tienen hondas raíces y no se solucionan solamente aumentando el gasto, lo cierto es que como ocurre en otros casos, los recursos públicos en estas áreas son escasos y la solución de la problemática requiere un incremento sustancial del presupuesto destinado a esos rubros.

41 Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, Dirección de Monitoreo y Comunicación, Reporte Estadístico, Pg. 7. Guatemala, enero de 2016.

42 La cifra representa el porcentaje de casos delictivos cometidos entre 2005 y 2014 para los cuales no existía una condena ni salidas alternas en la fecha de la medición.

Por otra parte, la situación de la vivienda en Guatemala es lamentable. Información del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), el déficit habitacional pasó de 1.4 millones de viviendas a 1.6 millones entre 2011 y 2016, por lo que según los Lineamientos Generales de Política 2017-2019, tomando en cuenta el número de hogares existentes en el país de acuerdo con la ENCOVI 2014, habría un déficit habitacional total de 49.0%, el déficit cuantitativo ascendería a 9.2% y el cualitativo a 90.8%. Este déficit incluye casas asentadas en terrenos que no son propios construidas con materiales de desecho.

La responsabilidad de resolver la problemática de la vivienda de interés social corresponde actualmente al Vice ministerio de la Vivienda, adscrito al MICIVI, por medio del Fondo Para la Vivienda (FOPAVI), entidad que de acuerdo con la situación económica de la población beneficiaria, otorga subsidios por el monto total de la solución habitacional, subsidios parciales con aportes de los beneficiarios o préstamos a precios de mercado. Sin embargo, el presupuesto otorgado al sector vivienda exiguo y además presenta una ejecución presupuestaria deficiente. Entre 2013 y 2015, por ejemplo, el monto del subsidio de la vivienda pasó de Q369.0 a Q459.5 millones, pero se redujo a Q250.0 en 2016; debido principalmente a la drástica reducción del monto ejecutado que se redujo de 89.0% en 2013 a 30.0% a noviembre de 2016 (ver Cuadro No. 6).

Esa baja ejecución es por un lado, indicador de las dificultades que el Vice ministerio de la Vivienda ha tenido para resolver eficientemente la problemática, y por el otro, el resultado del cambio del gobierno y los cambios administrativos que a raíz del mismo se realizan en esta y otras dependencias del Ejecutivo.

El monto del gasto social como porcentaje del PIB destinado a la vivienda, no ha superado el 0.20% en los últimos 15 años, lo cual muestra que no obstante las dimensiones de la problemática,

los gobiernos no la han considerado una cuestión prioritaria. En otras palabras, siguiendo la lógica neoliberal, han dejado la solución al mercado, lo cual por supuesto se tradujo en el aumento de la construcción de vivienda para la clase media y contracción de la construcción de vivienda popular. Dadas las condiciones y el aumento de la pobreza, sin una mayor intervención estatal en la construcción de vivienda, continuará en los próximos años el crecimiento sostenido del déficit habitacional que se ha venido observando.

Revertir esa tendencia requiere, por el contrario, más inversión pública en soluciones habitacionales para quienes se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza teniendo en cuenta el ordenamiento urbano, lo cual a su vez implica que deben hacerse cambios en el modelo de provisión de vivienda social, pues el actual no está contribuyendo a resolver la problemática de manera integral. Es más, con el actual modelo, basado en el financiamiento individual, el Estado retroalimenta el desorden urbano, pues otorga subsidios para construcción o ampliación de viviendas situadas en lugares de alto riesgo. En este sentido se puede decir que el gasto público se está utilizando ineficientemente, puesto que está contribuyendo a generar posibles y mayores costos futuros.

Es evidente entonces la necesidad de aumentar la inversión social para superar los rezagos existentes y lograr mejores condiciones de vida para la población presente y futura, sin embargo, ningún esfuerzo financiero prosperará si no se combate la corrupción y se lleva a cabo una profunda reestructuración administrativa que garantice una adecuada ejecución presupuestaria; la contratación pertinente de personal según el perfil de los puestos y los méritos requeridos; así como la implementación de mecanismos e instancias para la transparencia y auditoría social en cada uno de los Ministerios correspondientes.

## Anexo de Cuadros y Gráficas

**Cuadro No. 1**  
**República de Guatemala**  
**Gasto del Gobierno Central por tipo de gasto**  
**Período 2000 - 2015**  
**En millones de quetzales**

Año	Total	Funcionamiento		Inversión		Deuda	
		No.	%	No.	%	No.	%
2000	19,801.2	11,904.9	60.1	5,373.0	27.1	2,523.3	12.7
2001	22,182.2	13,095.2	59.0	5,922.1	26.7	3,164.9	14.3
2002	23,512.4	13,483.8	57.3	6,787.9	28.9	3,240.6	13.8
2003	27,542.5	15,345.2	55.7	8,724.6	31.7	3,472.6	12.6
2004	27,069.4	14,897.4	55.0	8,043.5	29.7	4,128.5	15.3
2005	30,888.1	16,004.0	51.8	9,573.2	31.0	5,311.0	17.2
2006	36,453.6	18,439.4	50.6	12,099.5	33.2	5,914.7	16.2
2007	39,548.2	20,889.1	52.8	12,601.6	31.9	6,057.5	15.3
2008	42,661.5	23,108.5	54.2	13,221.0	31.0	6,332.0	14.8
2009	45,864.3	26,786.3	58.4	12,548.3	27.4	6,529.6	14.2
2010	50,436.2	29,717.0	58.9	13,728.7	27.2	6,990.4	13.9
2011	55,617.2	33,298.5	59.9	14,736.8	26.5	7,581.9	13.6
2012	57,722.0	36,285.2	62.9	13,012.1	22.5	8,424.7	14.6
2013	60,533.9	38,986.3	64.4	12,713.7	21.0	8,833.9	14.6
2014	63,162.6	40,888.0	64.7	13,347.5	21.1	8,927.2	14.1
2015	62,500.3	41,640.2	66.6	10,634.2	17.0	10,225.9	16.4
<b>Total</b>	<b>665,495.6</b>	<b>394,769.0</b>	<b>59.3</b>	<b>173,067.6</b>	<b>26.0</b>	<b>97,658.7</b>	<b>14.7</b>

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

**Cuadro No. 2**  
**República de Guatemala**  
**Gasto de funcionamiento**  
**Período 2000 - 2015**

Año	Gastos administrativos	%	Gasto en recurso humano	%	Total
2000	5,801.3	48.7	6,103.6	51.3	11,904.9
2001	5,962.1	45.5	7,133.1	54.5	13,095.2
2002	6,016.1	44.6	7,467.7	55.4	13,483.8
2003	6,932.9	45.2	8,412.4	54.8	15,345.3
2004	6,018.4	40.4	8,879.0	59.6	14,897.4
2005	6,318.6	39.5	9,685.4	60.5	16,004.0
2006	7,145.7	38.8	11,293.8	61.2	18,439.5
2007	8,420.3	40.3	12,468.7	59.7	20,889.0
2008	9,198.4	39.8	13,910.0	60.2	23,108.4
2009	9,468.7	35.3	17,317.6	64.7	26,786.3
2010	10,575.3	35.6	19,141.8	64.4	29,717.1
2011	7,072.8	21.2	26,225.7	78.8	33,298.5
2012	7,947.1	21.9	28,338.1	78.1	36,285.2
2013	8,417.8	21.6	30,568.5	78.4	38,986.3
2014	8,421.0	20.6	32,467.0	79.4	40,888.0
2015	7,735.7	18.6	33,904.5	81.4	41,640.2

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Finanzas Públicas.

**Cuadro No. 3**  
**Fideicomisos Públicos Vigentes**  
**Activos por Fiduciario**  
**Al 31 de Julio de 2016**  
**En millones de quetzales**

Concepto	Disponibilidades	Cartera	Otros Activos 1/	Total
Total	1980.0	1447.5	2142.5	5570.0
BANGUAT	593.7	398.4	27.7	1019.8
BANRURAL	602.9	959.6	358.6	1921.1
CHN	140.6	-	85.1	225.7
BANTRAB	334.6	87.6	0.6	422.8
INDUSTRIAL	42.7	1.9	1656.4	1701
BAM	23.2	-	-	23.2
FINANCIERA G & T Continental	78.5	-	0.6	79.1
BCIE	153.7	-	13.4	167.1
Financiera de Occidente	10.1	-	0.1	10.2
G & T Continental	-	-	-	-

1/ Incluye entre otros, gastos anticipados, activos extraordinarios, cargos diferidos, inmuebles y muebles.

Fuente: MFP, Informe de Fideicomisos al 31 de julio de 2016.

**Cuadro No. 4**  
**Fideicomisos públicos vigentes**  
**Honorarios pagados a los fiduciarios**  
**Período 2008 - 2016**  
**En millones de quetzales**

Año	Administración central		Descentralizadas y autónomas	
	No. *	Monto	No.	Monto
2008	41	31.7	17	2.7
2009	41	43	21	2.9
2010	39	47.4	19	3.3
2011	38	69.4	14	2.6
2012	36	42.9	13	3.1
2013	33	34.9	13	1.2
2014	29	31.6	11	1.8
2015	27	29.6	9	1.1
30/07/2016	26	13.1	7	0.8

\* Corresponde al total de fideicomisos vigentes al 31 de diciembre de cada año.

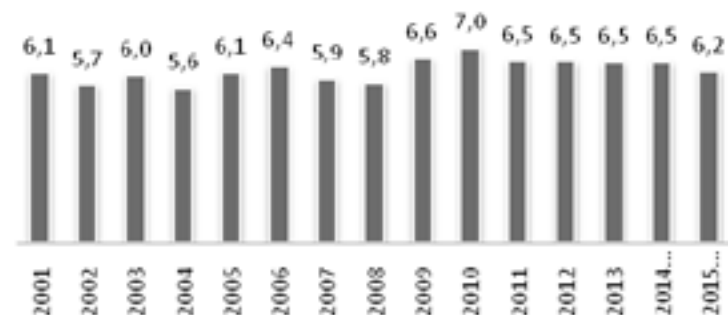
Fuente: MFP, Informe de fideicomisos al 31 de julio de 2016.

**Cuadro No. 5**  
**República de Guatemala**  
**Gasto social como % del PIB**  
**Período 2001 - 2015**  
**(Millones de quetzales)**

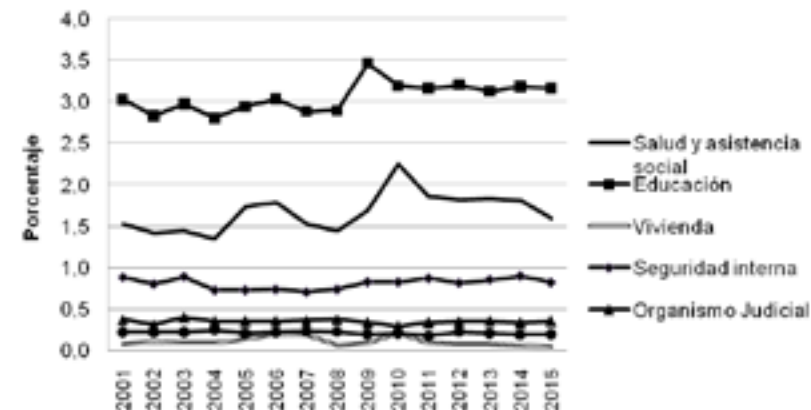
AÑO	PIB	Gasto Social	
	A precios de cada año	No.	%
2001	146,977.8	9,000.5	6.1
2002	162,506.8	9,261.5	5.7
2003	174,044.1	10,502.1	6.0
2004	190,440.1	10,651.7	5.6
2005	207,728.9	12,749.2	6.1
2006	229,836.1	14,604.3	6.4
2007	261,760.1	15,447.2	5.9
2008	295,871.5	17,065.7	5.8
2009	307,966.6	20,382.2	6.6
2010	333,093.4	23,307.3	7.0
2011	371,011.6	24,212.6	6.5
2012	394,723.0	25,703.2	6.5
2013	423,097.7	27,435.8	6.5
2014	454,052.8	29,516.4	6.5
2015	488,333.0	30,224.9	6.2

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

**Gráfica No. 1**  
**República de Guatemala**  
**Gasto social como porcentaje del PIB**  
**Período 2001 - 2015**



**Gráfica No. 2**  
**República de Guatemala**  
**Gasto social como % del PIB**  
**Sectores sociales prioritarios establecidos en los Acuerdos de Paz**  
**Período 2001 - 2015**



Fuente: Elaboración propia con información del MINFIN.

**Cuadro No. 6**  
**República de Guatemala**  
**Fondo para la vivienda**  
**Subsidio para la vivienda popular**  
**Período 2013 - 2015**  
**En millones de quetzales**

Año	Presupuesto vigente	Ejecutado	
		Monto	%
2013	369.6	328.8	89.0
2014	371.6	276.9	74.5
2015	459.5	232.2	50.5
2016	250.0	75.1	30.0

Fuente: Elaboración propia con información del MINFIN, Portal de Transparencia Fiscal.

## Capítulo III

### La Deuda Pública, su comportamiento y la necesidad de su reestructuración

Por: Rony Carmelo de la Cruz Hernández<sup>43</sup>

#### 3.1 ¿Qué es la deuda pública?

La deuda pública es el conjunto de deudas que mantiene el Estado frente a otro país o particulares. Se trata de un mecanismo para obtener recursos financieros a través de la emisión de títulos de valores. La deuda pública, es un mecanismo que ha utilizado el Estado de Guatemala para financiar principalmente el déficit presupuestario el cual pareciera ser cada vez mayor con el paso del tiempo.

#### 3.2 La deuda pública no es sustituta de los ingresos corrientes del Estado

De acuerdo con los principios del Pacto Fiscal del año 2000, se hace el compromiso que durante el período 2001-2003 el nuevo endeudamiento público debería de situarse en el 1% del PIB como promedio anual, y que a partir del 2004 este debe estar acorde con los compromisos del balance fiscal. Este mismo hace referencia a que la deuda pública contratada debe servir únicamente para financiar los desequilibrios transitorios entre el total de gastos e ingresos y constituir un instrumento de desarrollo debidamente supervisado, controlado y regulado por el Estado.

<sup>43</sup> Contador pública y auditor, Auxiliar de Investigación IIES.

En el Pacto Fiscal también se acordó que un desequilibrio temporal entre los ingresos y gastos totales, podía cubrirse con deuda pública, pero en Guatemala lo temporal se volvió permanente y repetitivo como se muestra en el cuadro No. 7 en donde se observa que durante el periodo 2006-2015 siempre ha existido déficit fiscal, incumpliendo con el compromiso establecido de que solo fuera temporal.

**Cuadro No. 7**  
**República de Guatemala**  
**Déficit Presupuestario**  
**Período 2006 – 2016**  
**Cifras en millones de quetzales**

Concepto	Años										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>Ingresos Totales</b>	29,214.8	33,583.7	35,547.0	34,025.9	37,397.3	43,141.2	45,855.1	49,250.3	52,217.1	52,857.6	
<b>Gastos Totales</b>	36,453.6	39,548.2	42,661.5	45,864.3	50,436.2	55,617.2	57,722.0	60,533.9	63,162.6	62,500.3	
<b>Déficit Presupuestario</b>	<b>(7,238.8)</b>	<b>(5,964.5)</b>	<b>(7,114.5)</b>	<b>(11,838.4)</b>	<b>(13,038.9)</b>	<b>(12,476.0)</b>	<b>(11,866.9)</b>	<b>(11,283.6)</b>	<b>(10,945.5)</b>	<b>(9,642.7)</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Durante el mismo período se puede observar también como el déficit entre ingresos y gastos del Estado ha sido constante y se ha incrementado, siendo cubierto casi en su totalidad con deuda pública. Se evidencia claramente como el Estado ha sido ineficiente en la generación de ingresos, ya sean estos resultado de la tributación o ingresos propios por venta de servicios.

Entre los factores que influyen para que los ingresos sean insuficientes se mencionan los siguientes: a) evasión alta de impuestos principalmente en IVA e ISR, b) incremento del contrabando, c) gestión pública deficiente en el cobro de impuestos, d) beneficios fiscales exorbitantes, e) Corrupción en las instituciones gubernamentales encargadas del control y cobro de tributos como la SAT, aduanas y municipalidades, f) privatización de empresas de servicios estatales que generaban ingresos como son la energía eléctrica, el servicio de telefonía y muy pronto el Puerto Quetzal<sup>44</sup>, servicios que generaban ingresos al Estado.

Como se mencionó en el primer capítulo, la insuficiencia de tributos queda demostrada si se compara la carga tributaria de los últimos 15 años. Durante este lapso de tiempo dicha carga apenas se acercó a un 12% del PIB y la situación se agrava cada vez más; pues en el año 2015 esta bajó a un 10%.

En el lapso 2010-2015 los déficits de recaudación tributaria fueron constantes, el único año en que no hubo déficit fue el 2011, y pese a las reformas fiscales que se han implementado, no se ha logrado este objetivo. El siguiente cuadro muestra que para 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.

<sup>44</sup> <http://elperiodico.com.gt/pais/2016/11/09/contralor-opina-que-concesion-a-tcq-viola-ley-de-contrataciones/>

**Cuadro No. 8**  
**República de Guatemala**  
**Ejecución Presupuestaria de Ingresos Tributarios**  
**Período 2010 – 2015**  
**Cifras en millones de Quetzales**

	Años					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos Tributarios						
Presupuestado	Q 38,948.54	Q 38,789.88	Q 43,611.11	Q 50,375.74	Q 51,875.74	Q 54,701.13
Devengado	Q 34,771.96	Q 40,292.15	Q 42,819.83	Q 46,335.55	Q 49,096.91	Q 49,730.73
Déficit Fiscal	<b>-Q 4,176.58</b>	<b>Q 1,502.27</b>	<b>-Q 791.28</b>	<b>-Q 4,040.19</b>	<b>-Q 2,778.83</b>	<b>-Q 4,970.40</b>
%	<b>-11%</b>	<b>4%</b>	<b>-2%</b>	<b>-8%</b>	<b>-5%</b>	<b>-9%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas.



En los últimos años, 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 estos redondean entre el 8% y 9% de interés anual<sup>45</sup>.

La falta de ingresos suficientes para cubrir los gastos ha provocado que la deuda pública se incremente a un ritmo alarmante. Algunos economistas consideran que aún no se ha llegado al límite, porque no se han alcanzado los niveles críticos de deuda, sin embargo, desde el momento que se contrata deuda para pagar deuda, ya se está en un nivel crítico, por el automatismo que esta misma genera.

Esto se puede observar muy claramente en el destino de los bonos, incluidos en el detalle del proyecto de presupuesto, presentado por el MINFIN para el año 2017, donde se incluyen Q13,073.0 millones por concepto de deuda, de la cual Q9,330.0 millones servirán para pagar deuda, lo cual es un indicador alarmante porque se evidencia desde ya el automatismo de la deuda, al contratar deuda para pagar deuda.

45 [http://dcp-web.minfin.gob.gt/Documentos/Estadisticas/Reporte\\_Operacione\\_Credito\\_Publico.pdf](http://dcp-web.minfin.gob.gt/Documentos/Estadisticas/Reporte_Operacione_Credito_Publico.pdf)

**Cuadro No. 9**  
**República de Guatemala**  
**Proyecto de Presupuesto 2017**  
**Destino de los Bonos del Tesoro 2017**  
**(Cifras en millones de quetzales)**

Destino de los Bonos de Tesoro 2017	Monto	Porcentaje
Servicio de Deuda	9,330.0	71.4%
Deficiencias netas Banco de Guatemala	1,500.0	11.5%
Programa Probosque	244.1	1.9%
Universidad de San Carlos de Guatemala	200.0	1.5%
Ministerio Publico	170.0	1.3%
Organismo Judicial	200.0	1.5%
Censo de Población	300.0	2.3%
Otros	1,128.9	8.6%
<b>Total</b>	<b>13,073.00</b>	<b>100%</b>

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

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. Al hacer el análisis correspondiente nos damos cuenta que prácticamente prestamos para pagar deudas.

Entre las alternativas para reducir el déficit presupuestario se mencionan las siguientes:

- a) Como se mencionó en el primer capítulo debe de incrementarse la recaudación tributaria, pues para el año 2015 la carga tributaria apenas llegó al 10.2% PIB, una de las más bajas de los últimos 10 años. Si se redujera la evasión y el contrabando, en un 50.0%, haciendo eficiente la recaudación de tributos, la carga tributaria se

incrementaría en un 6.7% del PIB. Según el MINFIN, la SAT y otras instituciones especializadas, la evasión del IVA se estima en Q12,000.0 millones, la del ISR en Q6,000.0 millones, y si a esto le sumamos la evasión por contrabando calculada en Q15,000.0 millones, solo ahí existe una merma de ingresos tributarios de Q33,000.0 millones. Con solo que esta se redujera al 50% habría ingresos por Q16,000.0 millones y no habría necesidad de contratar deuda para cubrir el presupuesto del año 2017.

- b) En el primer capítulo se menciona que se deben buscar otros mecanismos aparte de los fiscales para la obtención de ingresos. La prestación de servicios por parte del Estado podría generarle ingresos que ayuden a cubrir la deuda pública. 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, de los cuales la Portuaria Quetzal no se salva, genera ingresos. En el año 2013 los ingresos reportados por la Portuaria Quetzal fueron de Q112.0 millones. 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 para cubrir las necesidades de la población.

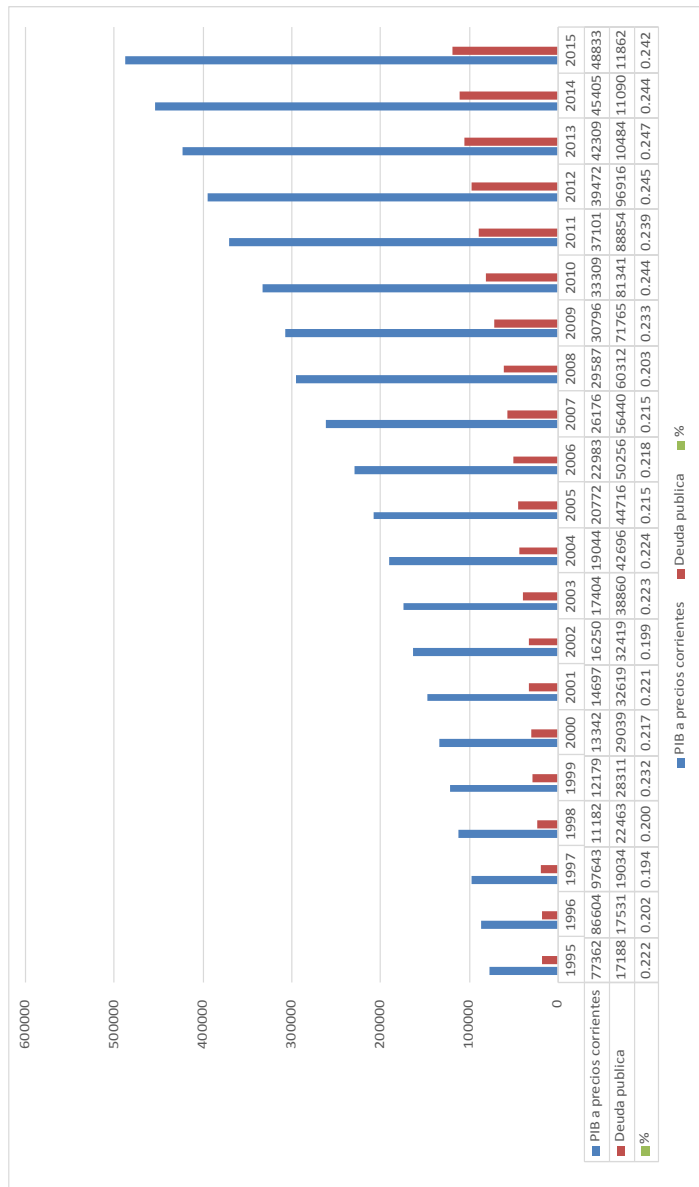
### 3.3 Legalidad de la aprobación y contratación de la deuda pública

El Pacto Fiscal suscrito en el año 2000, recomienda la gestión prudente de la deuda y que la misma debe estar acompañada por una estricta observancia de los requisitos que establece la Constitución Política de la República en materia de deuda, tomando en cuenta las opiniones del Poder Ejecutivo y de la Junta Monetaria.

Es el Congreso de la República de Guatemala quien aprueba la contratación de deuda pública cuando tiene el visto bueno de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala, pero aquí está el verdadero problema, ya que según la opinión de estas entidades la deuda pública es siempre aceptable (aunque con excepción de algunos casos) y que se encuentra dentro de los límites de endeudamiento (Pattillo, Poirson y Ricci 2002, 40%; Paunovic 2004, 60%; FMI, 25%).<sup>46</sup> Durante el periodo 2001-2015, la relación de la deuda pública con el PIB se ha encontrado entre los rangos de 20% al 25%, porcentajes que han permitido la aprobación de deuda. Para el año 2015 el porcentaje de deuda pública en relación al PIB llegó al 24.3%, lo cual permitió a la Junta Monetaria emitir dictamen favorable para su contratación, haciendo caso omiso de que en el proyecto de presupuesto del año 2017, el 71.4 % de la deuda bonificada servirá para el pago de servicio de la misma, fomentado así el automatismo de la deuda pública, antes mencionado.

<sup>46</sup> [http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/estudios\\_fiscales/analisis\\_sostenib\\_junio12.pdf](http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/analisis_sostenib_junio12.pdf)

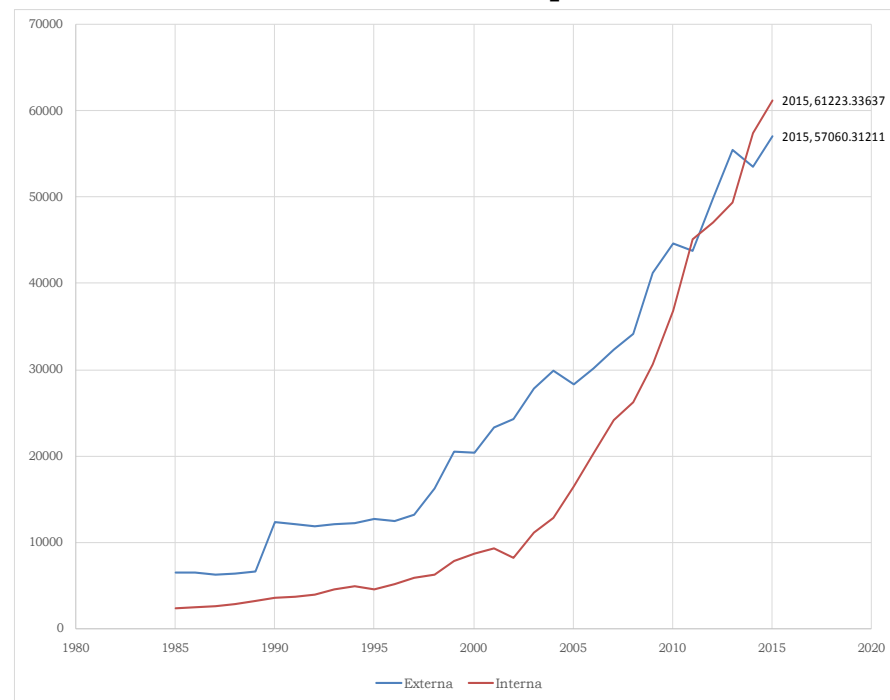
**Gráfica No. 3**  
República de Guatemala  
Relación PIB Nominal – Deuda Pública Total  
Período 2001 – 2015  
Cifras en millones de quetzales



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

La aprobación de deuda bonificada para el pago de deuda pública, ha incrementado aún más el saldo de la misma, ya que se contrata deuda más cara. La siguiente gráfica muestra cómo durante los últimos años la estructura de la deuda ha cambiado significativamente, pues se observa cómo la deuda pública interna ya ha superado a la externa.

**Gráfica No. 4**  
República de Guatemala  
Comportamiento de la Deuda Pública Total  
Interna y Externa  
Período 1985 – 2015  
Cifras en millones de quetzales



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

Aquí los grandes beneficiados son los banqueros nacionales, quienes compran la mayor proporción de estos bonos, por eso son el sector que más presiona para que se contrate este tipo de deuda, ya que les ha servido como un mecanismo para enriquecerse.

Una alternativa para lograr disminuir la deuda pública, podría ser que nuevamente el Banco de Guatemala otorgue financiamiento al Estado para reducir los montos de gastos e interés por emisión de deuda pública, lo cual permitiría bajar los cargos que se pagan por concepto de deuda pública interna, aunque habría que ver los efectos negativos de la emisión de dinero por parte de la banca central, que podría afectar la estabilidad económica de país. También se debe regular la contratación de deuda pública, estableciendo mecanismos de control para que únicamente se contrate deuda que sirva para actividades de inversión, debido a que últimamente la mayor parte de la deuda pública bonificada ha servido para pagar el servicio deuda pública o cubrir gastos corrientes.

Si no se realiza una gestión prudente en la aprobación y contratación de la deuda pública, esta provocará a mediano plazo que la deuda pública interna se incremente a un ritmo mayor que la deuda pública externa, aumentando así los gastos por concepto de servicio de deuda. No está demás indicar que la deuda pública externa viene condicionada a proyectos de inversión, mientras que el destino de los bonos se ha utilizado principalmente para pago de deuda y gastos corrientes. Empeorando aún más la situación, el Banco de Guatemala presiona para que se contrate deuda destinada para pagar las deficiencias netas<sup>47</sup>, exige un pago de Q1,500.0 millones, los

47 Decreto No. 16-2002, Ley Orgánica del Banco de Guatemala, artículo No. 9. Asignación de las deficiencias netas. Si después de cubrir sus gastos de funcionamiento, los ingresos del Banco de Guatemala no son suficientes para cubrir el costo de ejecución de la política monetaria, cambiaria y crediticia determinada por la Junta Monetaria, la deficiencia resultante será aplicada en el orden siguiente: a) Con cargo a la cuenta Reserva General; y, b) Si el saldo de la cuenta Reserva General no dispone de suficientes

cuales ya quedaron contemplados en la emisión de bonos del proyecto de presupuesto del año 2017.<sup>48</sup>

El interés de la banca privada queda claramente expresada en las palabras del presidente de la cúpula del sector, José González Campo donde expone lo siguiente “es importante garantizar que el Estado pague la deuda al BANGUAT. Hay que estudiar las prioridades del gasto y también cómo se utilizarán los recursos de los Bonos, agregó”. Con esto justifican y presionan para que el Estado de Guatemala, acepte endeudamiento por la vía de bonos del tesoro, esto les garantiza grandes beneficios por las altas tasas de interés que pueden cobrar y poco riesgo, ya que son los bancos nacionales los que en su mayoría compran los bonos.

### 3.4 Seguimiento y transparencia de la deuda pública

El Pacto Fiscal establece que el gobierno debe elaborar y divulgar un programa multianual de manejo de la deuda pública para el período completo de su mandato. Debe incluirse toda deuda pública, interna y externa. Además, las garantías otorgadas por el Estado, junto con los demás compromisos implícitos de deuda pública, o de recursos de cooperación internacional (como compromisos de contraparte), deben ser identificadas, cuantificadas, evaluadas técnicamente y ser parte del presupuesto nacional.

recursos o activos extraordinarios para cubrir total o parcialmente las deficiencias netas, estas serán absorbidas por el Estado, la Junta Monetaria en un plazo que no exceda de treinta (30) días de finalizado el ejercicio contable de que se trate iniciará los trámites correspondientes ante el Organismo Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas para que el monto a que asciendan las deficiencias no cubiertas sean incluidas en el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del ejercicio fiscal siguiente, en cuyo caso el Ministerio de Finanzas Públicas deberá prever que se cubran dichas deficiencias netas con bonos del tesoro u otros instrumentos financieros de que disponga dicho Ministerio, los cuales devengarán tasas de interés de mercado y que podrán ser negociados por el Banco de Guatemala en el mercado secundario nacional o internacional.

48 Lorena Álvarez, Los Bonos cubrirán pago por Q9.3 millardos de deuda pública, El Periódico, Guatemala 23-09-2016, [www.elperiodico.com.gt](http://www.elperiodico.com.gt)

Desde que se estableció el Pacto Fiscal en el año 2000, ningún gobierno ha cumplido con esta obligación, incluido el actual, quien hasta la fecha no ha presentado un plan completo sobre el manejo de la deuda pública, lo cual es de suma importancia, ya que permitiría tener una perspectiva de la situación de la deuda a largo plazo.

El establecimiento de una auditoría social, ayudaría en gran medida a darle seguimiento y transparencia al manejo de la deuda pública por lo cual se debe de impulsar una auditoría ciudadana de la deuda pública, con el fin de evitar que se destine gran parte del presupuesto al pago de deuda pública ilegítima, con el fin de destinar esos recursos a las necesidades más urgentes del pueblo de Guatemala. Países como Ecuador ya han implementado este tipo de auditorías con resultados positivos.

Como resultado de esta auditoría social se propone una reestructuración de la Deuda Pública buscando la manera de mejorar las tasas de interés, indagando alternativas de financiamiento internacionales. El Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII)<sup>49</sup> impulsado por China, así como el Banco de Desarrollo de los BRICS, podría ser una alternativa de crédito más asequible para países en desarrollo como Guatemala, al lograr negociar tasas de interés bajas.

Lo que los sectores financieros privados proponen es renegociar los plazos de la deuda, pero esto únicamente prolongaría la agonía del país, ya que llegará el momento en que no se pueda ni cubrir el pago de intereses de la misma.

El informe de la auditoría social de la deuda pública, deberá servir al Ejecutivo y a la Junta Monetaria como mecanismo de consulta, que utilice de base para establecer los niveles de endeudamiento. El Congreso de la República, debería de tomar en consideración dicho informe a la hora de aprobar los préstamos.

49 <http://www.fce.unal.edu.co/noticias/1844-china-economia-desarrollo-asia>

### 3.5 Prudencia en el endeudamiento directo de los gobiernos municipales

El Pacto Fiscal insta a los gobiernos municipales a observar prudencia en la contratación de préstamos con bancos y entidades financieras autorizadas para operar en Guatemala. Se recomienda además utilizar responsablemente esta potestad y hacerla compatible con su capacidad de pago. Este es otro compromiso del Pacto Fiscal que casi nunca se ha cumplido, ya que la mayoría de municipalidades no tiene control sobre las obras o en muchos casos aprueban obras sin contar con la disponibilidad de recursos necesarios.

“La corrupción es un mal que se enraíza en Guatemala, pues el informe del ejercicio fiscal del 2015 de la Contraloría General de Cuentas (CGC) dejó al descubierto cómo varias municipalidades manejaron de manera irregular, en tan solo un año, más de Q284 millones, con lo cual se evidencian las malas prácticas y deficiencias administrativas que limitan la transparencia del gasto público. Los indicios de corrupción y mal manejo de los recursos en 149 de 200 municipalidades auditadas ascienden a Q284 millones 872 mil, representados en 87 denuncias penales contra exjefes ediles y sus concejos, quienes ejercieron el poder del 1 de enero al 31 de diciembre del 2015.”<sup>50</sup> Las municipalidades han sido un foco de corrupción que ha incrementado el endeudamiento público, por el mal manejo de los recursos estatales. Asimismo, la calidad del gasto público es indispensable para evitar el endeudamiento. Se estima que la corrupción en el gasto público redondea los 4 mil millones. La auditoría social del gasto público es necesaria y casi indispensable, para evitar el incremento desmedido de la deuda pública.

50 <http://www.prensalibre.com/guatemala/santa-rosa/comunas-operan-sin-control>

### 3.6 La Deuda Flotante

“Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (-ICEFI-), la deuda flotante es una serie de obligaciones monetarias, por servicios prestados no contemplados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, diferente a la deuda pública que podría cubrirse con fondos propios e internacionales. Mientras la deuda ejecutada (*flotante*) es parte de obras públicas, que a pesar de no tener respaldo económico, son evaluadas y al poseer las características requeridas es cancelada por el Estado<sup>51</sup>. En pocas palabras podría decirse que es una deuda no reconocida y en muchos casos ilegal, debido a que en muchas ocasiones son deudas por obras públicas, bienes o servicios nunca prestados, que únicamente han servido para saquear al Estado de Guatemala. Es en esta parte donde la auditoría social jugará un papel determinante, al evitar que se produzca y reconozca este tipo de deuda, que es lo que buscan ciertos sectores.

La deuda flotante del año 2015 ascendía a Q2,579.0 millones, la mayor parte de los cuales correspondía al MICIVI (Q1,157.0 millones), al Ministerio de Gobernación (Q891.0 millones) y al MSPAS (Q531.0 millones). Solo en el año 2016, el exministro de Salud Alfonso Cabrera, reconoció que recibió la cartera de salud con una deuda aproximada de Q531.0 millones, pero que solo existían registros de Q187.0 millones, lo cual deja una deuda flotante ilegal de Q345.0 millones. Un ejemplo claro de cómo se crea la deuda flotante ilegal en Guatemala.

Con este tipo de deuda hay que ser cuidadoso, sobre todo en esos ministerios que han sido cuestionados en su administración financiera, no se pueden pagar aquellos saldos que tengan una vinculación con actos de corrupción o que carezcan de registros.

No se debe de reconocer ninguna deuda de este tipo, sin un dictamen previo de la Contraloría General Cuentas que verifique y garantice su calidad a efecto de impedir que se pague deuda que carezca de registro.

51 <http://www.iies.usacgt.com/boletines/bol7-2012.pdf>

## Capítulo IV

### Fortalecimiento de la SAT

*Por: Miguel Ángel Castro Pérez*

#### 4.1 Reformas o acciones respecto al fortalecimiento de la SAT

No por casualidad la SAT fue creada mediante el Decreto 1-98, justo 2 años después de la terminación del conflicto armado interno en diciembre de 1996, como parte de los compromisos derivados de la firma de los Acuerdos de Paz, a efecto de confrontar la corrupción e impunidad que se había generado y detectado en las extintas Dirección de Inspecciones Fiscales y las Direcciones Generales de Rentas Internas y de Aduanas, todas dependencias del MIFIN. Sin embargo con el surgimiento de la SAT esta circunstancia en esencia no se modificó, más bien se profundizó al extremo que durante el gobierno de Pérez Molina, existían estructuras criminales en la propia institución dirigidas desde el Organismo Ejecutivo y con la participación directa de sus más altas autoridades, quienes al día de ahora se encuentran en prisión.

En los considerandos del Decreto mencionado se contemplan los siguientes aspectos medulares que: *“es necesario reformar estructuralmente la Administración Tributaria, para que se recauden con efectividad los ingresos que el Estado requiere para cumplir con sus obligaciones constitucionales, en particular las que tienen relación con el gasto social en salud, educación, seguridad civil, vivienda e infraestructura; así como para la modernización del Estado.”* *“... fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo cual debe lograrse a través del combate a la evasión, la defraudación y el contrabando,....”*

La SAT tiene por finalidad principal la recaudación de los impuestos y combatir los diferentes delitos de defraudación tributaria y aduanera. A partir de los acontecimientos iniciados el 16 de abril de 2015, la SAT ha retomado conciencia de su función y compromiso para con la sociedad guatemalteca, en especial desde el nombramiento del actual superintendente de administración tributaria.

Si bien la responsabilidad de la –SAT- es de naturaleza integral respecto a la administración, recaudación y fiscalización de tributos por medio de sus diferentes Intendencias, es importante tener claridad que para reforzar o blindar su eficiencia debe contar con la decidida participación, coordinación y colaboración de otras instancias como el MP, CICIG, CGC, OJ, en torno al avance y desarrollo de los casos que se judicialicen, al extremo de plantear que el fortalecimiento de la SAT también depende del buen accionar de estas instituciones.

Ahora que en el año 2016 se han concretado algunas reformas a la ley orgánica de la SAT, las cuales por cierto requieren de otras más, para coadyuvar a optimizar la recaudación tributaria, incidir en la política fiscal y las finanzas públicas, es necesario hacer algunas consideraciones sobre la administración tributaria.

Un primer aspecto clave que la SAT debe cumplir, es alcanzar las metas de recaudación tributaria estimadas de forma anual, por lo que debe estructurar una hoja de ruta que conduzca de manera certera a concretizar este gran objetivo, permitiendo detectar de forma oportuna cuáles son los factores que están impidiendo su cumplimiento. Esto con el objetivo de realizar las correcciones respectivas, para no afectar su funcionamiento administrativo e institucional que impacte de manera negativa en el cobro de impuestos.

De manera paralela la SAT tiene que continuar con la implementación de otros elementos, como es el control absoluto de las aduanas del país, evitando con ello la disminución del contrabando y la defraudación. Todo esto enfocado a que la recaudación sea autosustentable en el tiempo, es decir de manera indefinida, permitiendo mantener una tendencia ascendente, sin que la misma se debilite como siempre ha sucedido.

Esta realidad de hacer eficiente y sustentable la recaudación de impuestos debe darse mediante el reforzamiento de la administración tributaria y aplicación del poder tributario, por lo que no debe depender de factores circunstanciales como lo ocurrido con los acontecimientos políticos en el año 2016, ya que fue a través de recuperar los montos de impuestos no pagados en periodos fiscales anteriores, que se ha tenido el efecto positivo e inmediato de que el Estado disponga de más recursos públicos, dando la falsa impresión ante la opinión pública, que la recuperación en los niveles de recaudación tributaria en las metas establecidas, por fin se están logrando y que por tanto la SAT se ha transformado en una institución que se encuentra funcionando y cumpliendo la misión para la cual fue creada.

De lo contrario, las finanzas públicas y la propia recaudación se mantendrán en una situación inestable, cuando la presa de cobros de impuestos no pagados haya finalizado, por lo cual es tarea esencial regularizar el pago actualizado de tributos en correlación con la temporalidad establecida, para que se hagan durante el periodo que corresponde, no después, mucho menos cuando han transcurrido varios años desde que fueron causados.

La SAT debe y tiene que institucionalizar una política permanente de autoevaluación crítica, sincera y real de sí misma, que conlleve a corregir las fallas detectadas que permita eliminar de forma inmediata las desviaciones administrativas que



obstruyen o afecten su pleno funcionamiento. Este blindaje de la administración tributaria debe concretizarse desde el interior de la entidad y proyectarse hacia el exterior, a efecto que desemboque en una doble dinámica, que haga posible la credibilidad fiscal institucional frente a la población guatemalteca y viceversa, estableciéndose una simbiosis entre el ente recaudador y los tributarios, que se sintetiza en alcanzar los montos de impuestos en los períodos establecidos.

Se comparte que es impostergable mejorar la administración tributaria y por ende la salud financiera del Estado, pero también es prioridad que junto a la Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria -Decreto 37-2016-.

#### 4.1.1 Elementos a considerar:

Desde la firma de los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal, se enfatiza en que la Administración Tributaria debe hacer realidad el cumplimiento de las obligaciones tributarias, para lo cual es necesario **actualizar** de forma permanente las técnicas y métodos internos de evaluación, fiscalización, transparencia y control en la recaudación de impuestos.

El levantamiento periódico de un Censo Fiscal General por parte de la SAT, debe institucionalizarse. Dicho Censo para que sea propositivo e integral para el fortalecimiento de la administración tributaria, tiene que incluir a los diferentes tipos de contribuyentes, (grandes, medianos y pequeños), ya sea en su calidad de personas individuales o jurídicas que pertenecen al sector formal de la economía. De forma paralela aprovechar la logística del Censo, para obtener información puntual de grandes, medianos y pequeños productores y distribuidores de mercancías que se encuentran en la economía informal, con la finalidad de buscar su formalización

(no se refiere a vendedores ambulantes u otros), quienes al convertirse en contribuyentes registrados, coadyuvarán a la ampliación de la base tributaria.

La actividad de fiscalización por parte de -SAT- ha tenido progresos que se observan en la implementación de diferentes programas tecnológicos que posibilitan y agilizan rastrear mediante los respectivos cruces, la veracidad de la información reportada, pero que todavía son insuficientes, por lo que debe buscarse su máxima utilización y aprovechamiento. Esta situación se ha logrado por la vía de campañas divulgativas, que informan a los ciudadanos de sus deberes y derechos tributarios que les corresponden, lo cual ha sido complementado con capacitaciones para el personal que labora en la institución, pretendiendo contribuir a la prestación de un mejor servicio y atención a las personas. Otras instituciones afines con la cuestión fiscal, deben ser fuentes oficiales de alimentación de información para el Centro de Capacitación Tributaria y Aduanera para Contribuyentes (CENSAT).

La SAT para ser ejemplo de transparencia y eficiencia debe informar cada mes a la ciudadanía sobre sus diferentes actividades en la administración tributaria que incluyan el desenvolvimiento de las Intendencias establecidas; procesos administrativos y penales emprendidos, resueltos o pendientes; recuperación de impuestos; medidas disciplinarias a los empleados en los diferentes niveles, las reformas a la legislación tributaria, etc.

Se debe fortalecer la cooperación entre la Intendencia Jurídica de la SAT con las fiscalías contra la corrupción y delitos económicos del Ministerio Público, que persigue los delitos fiscales, a fin de que se resuelvan los casos con suma agilidad y evitar la formación de una presa tal como lo sucedido en el pasado, ya que esto contribuiría a mantener al día los niveles de

recaudación, en crear cultura tributaria y por supuesto en una buena proyección e imagen de la Administración Tributaria.

En cuanto a las medidas que faciliten efectuar el pago de impuestos por la población contribuyente, ha habido mejoras entre las que figuran: la herramienta electrónica denominada DECLARAGUATE donde se presentan las declaraciones de forma directa; BANCASAT y las agencias virtuales. También se ha realizado la descentralización de la SAT mediante la creación de filiales en los 21 departamentos de la república de Guatemala. Se infiere que al existir toda una infraestructura tecnológica instalada para el cobro ágil de impuestos, se debe exigir la emisión de la factura electrónica a los grandes y medianos productores y distribuidores del sector informal, que previamente han sido identificados en base a la información proporcionada por el Censo Fiscal.

Las diferentes instancias gubernamentales, en especial los Organismos Ejecutivo y Legislativo al hacer propuestas sobre la administración tributaria, reformas fiscales, iniciativas de ley, etc., deben tener como único punto de partida principios básicos constitucionales de justicia, equidad, progresividad, capacidad de pago, para que dejen de ser solo disposiciones escritas de buenas intenciones, sin desestimar la posibilidad de intercambiar estudios con el Directorio de la SAT por ser una de sus principales funciones establecidas en las reformas de la ley orgánica.

Sin embargo, es oportuno hacer la observación, que esos preceptos tampoco deben sesgarse a favor o en perjuicio de determinado sector, cuando se han utilizado para aplicarlos con mayor énfasis a contribuyentes que reciben ingresos por la vía de salarios, que cuando se trata de personas jurídicas o naturales que perciben ingresos por rentas y patrimonio. Es por esto que previo a presentar cualquier iniciativa de proyecto

de reforma fiscal y evitar fracasos anticipados, que por cierto ya suman varios, debe establecerse una desestructuración de la política fiscal y de la propia estructura tributaria actuales, o lo que es lo mismo cambiar su orientación sobre la base de tales principios.

Institucionalizar en la USAC un Instituto de análisis y estudio permanente que comprenda los diversos aspectos sobre la cuestión fiscal (Reorientar la política fiscal; ingresos y gasto público; estructura del presupuesto de la Nación; evitar la práctica de las improvisaciones en las reformas fiscales cada 4 años). Esta unidad académica debe brindar asesoría y hacer propuestas a la administración tributaria, al Mifin, al Mineco y a los poderes ejecutivo y legislativo. De otra parte, el Instituto coadyuvará a darle un estricto seguimiento a lo estipulado en la ley orgánica de la SAT, a las reformas del Decreto 37-2016 y a las modificaciones realizadas en otras instancias legales que tengan relación directa con la política fiscal, la administración tributaria y la recaudación tributaria, entre las que figuran: el Código Tributario, el Código Penal, ley de Bancos y Grupos Financieros, el Código Procesal Penal, Código de Comercio, Ley contra el Contrabando y la Defraudación Aduanera.

Frente a la insuficiente captación de recursos por el Estado, la SAT aparte de sus atribuciones ya definidas en su ley orgánica y reformas, debe coadyuvar en la medida de sus posibilidades a la supresión de todos aquellos montos que disminuyen los ingresos tributarios como es el caso de los privilegios y exoneraciones fiscales, puesto que la eliminación de estos produce un doble efecto al aumentar el volumen de recaudación tributaria, y de otra parte deja de ser un privilegio pernicioso, que el propio Estado le otorga a un reducido grupo de personas o grupos en perjuicio de los intereses de toda la sociedad. Estos privilegios se otorgan con el argumento de estimular la competitividad empresarial, la atracción de inversión, creación de puestos de trabajo, para

quienes se amparen a determinada legislación, creando un mercado cautivo que provoca una abierta competencia desleal, irónicamente protegido por la legislación fiscal y tributaria.

La SAT debe coadyuvar en realizar propuestas e iniciativas de política fiscal y tributaria, que coadyuven a eliminar todas aquellas fugas que impacten en la disminución de los niveles de recaudación, pues se considera que en su esencia son privilegios expresados bajo diversas modalidades, que no tienen ninguna correlación con los supuestos beneficios que generan los sectores beneficiados con tales prerrogativas. Con la participación de la SAT en la perspectiva propuesta, se está fortaleciendo su administración tributaria y por lo mismo elevando la recaudación.

Por otra parte, la función de la SAT debe complementarse con la asignación y uso eficiente de los recursos públicos. En otras palabras, debe desaparecer sin más pérdida de tiempo esa modalidad disfrazada e irresponsable de realizar el gasto estatal, que como se ha expresado erosiona la acción de la administración y recaudación tributaria, cuando se crean tales estructuras paralelas del gasto público, que en esencia son organizaciones criminales, subterráneas, furtivas, opacas y perversas, al encubrirse bajo la fachada de actuar de forma lícita que el ordenamiento legal les proporciona. También, la eliminación de esos poderes fácticos, optimizará y robustecerá tanto la moral tributaria como los resultados generales de la administración tributaria.

Se reconocen los progresos plasmados en el ordenamiento jurídico legal tributario, también se reconoce y enfatiza que no son suficientes, si el Estado de Guatemala no actúa de forma implacable, mediante la facultad que le otorga su Poder Tributario en la persecución de la corrupción y toda la gama de delitos fiscales y aduaneros, velando porque se cumplan las resoluciones y sanciones emitidas. La aplicación de dicho poder contribuirá

a forjar una cultura tributaria responsable, en especial en los grandes contribuyentes, porque según la experiencia del año 2016 es en ese sector, donde acontecen los mayores casos de incumplimiento fiscal. Además de forma gradual y paralela se enfrentará la impunidad, la evasión y la corrupción, logrando reducir los niveles existentes.

En síntesis, la SAT debe continuar con la estructuración, vigencia y consolidación de la política emprendida durante el presente año 2016, que desemboque en una especie de **cruzada** sobre el fortalecimiento de la Administración Tributaria en su calidad de ente recaudador y fiscalizador de impuestos.

### Bibliografía

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Guatemala, Análisis del sistema de salud 2015. Guatemala, agosto de 2015. 180 págs.

Claudia Méndez Villaseñor, “Contraloría General de Cuentas impone multas por Q. 21.5 millones, luego de auditar 25 fideicomisos”. El Periódico, 2 de Julio de 2016. Edición Electrónica en: <http://elperiodico.com.gt/2016/07/02/pais/contraloria-general-de-cuentas-impone-multas-por-q21-5-millones-luego-de-auditar-25-fideicomisos/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos CEPALSTAT. Edición electrónica en: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=134&idioma=e> Tomado el 3 de noviembre de 2016.

CEPAL, Panorama fiscal de América Latina y El Caribe 2016, Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad. Marzo de 2016. 90 págs.

Congreso de la República, Decreto 9-2015, Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado Decreto Número 57-92. Diario de Centroamérica. Guatemala 8 de diciembre de 2015. 10 Págs.

Contraloría General de Cuentas (CGC), Informe Ejecutivo, Auditoría de fideicomisos. Ejercicio fiscal 2014. Guatemala, mayo de 2015.

Diario de Centroamérica, *Fiscalizarán obra gris*. Pg. 4. Guatemala, 9 de febrero de 2016.

Diario la Hora, “SEGEPLAN ignora situación de ejecución del LGO”. Guatemala, 10 de febrero de 2016.

INE, ENCOVI 2014, Tomo I. Guatemala, enero de 2016.

INE, Base de datos de la Encuesta de Empleo e Ingresos (ENEI 2014), cálculo propio. Guatemala noviembre de 2014.

Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera, Ejercicio fiscal 2016. 295 Págs. Edición electrónica en: <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/presua2016/documentos/piftcif2.pdf>

MINFIN, Informe de Fideicomisos Públicos Vigentes al 31 de julio de 2016. Guatemala, agosto de 2016. 7 Págs.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Cuentas Nacionales de Salud, Reporte de Guatemala al Informe de Estadísticas Sanitarias Mundiales. Guatemala 2015. 70 Págs.

Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Aumentar los ingresos procedentes de los impuestos para colmar el déficit financiero en la educación. Marzo de 2014. 9 Págs. Edición electrónica en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002270/227092S.pdf>

Pape Yalibat, Edgar Alfredo, ***Tributación y desigualdad social en Guatemala***. Tesis doctoral. Agosto 2013.

Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), Informe de Supervisión, Ley de Acceso a la Información Pública y Fideicomisos de la Administración Central. Guatemala, 3 de octubre de 2016. 30 págs.

Procuraduría General de la Nación (PGN), Dictamen No. 5728-2015. Guatemala, 23 de diciembre de 2015. 43 Págs.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016. Guatemala, 2015. 404 Págs.

Saira Ramos, “Lea este reportaje y así puede hablar con más propiedad del Pacto Colectivo del Congreso”. Diario La Hora. Guatemala, 11 de febrero de 2016. Edición electrónica en: <http://lahora.gt/lea-este-reportaje-y-asi-puede-hablar-con-mas-propiedad-del-pacto-colectivo-del-congreso/>

República GT, ¿Cuál es la disputa entre un diputado y la Ministra de Salud? Edición electrónica en <http://diariodigital.gt/2016/11/la-disputa-diputado-la-ministra-salud-presupuesto/>

República GT, “Si se hace a puerta cerrada, un proceso pierde transparencia”. Guatemala, 11 de febrero de 2016. Edición electrónica en: <http://www.republicagt.com/politica/si-se-hace-a-puerta-cerrada-un-proceso-pierde-transparencia/>

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, Dirección de Monitoreo y Comunicación, Reporte Estadístico. Guatemala, enero de 2016.

## **Segunda Parte Las Propuestas**

<b>Propuestas para una Reforma Fiscal. Los ingresos tributarios</b>			
<b>Principios del Pacto Fiscal año 2000, relacionados con las propuestas</b>	<b>Subtemas</b>	<b>Diagnóstico respecto a la propuesta</b>	<b>Propuestas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>	<b>Ingresos Fiscales Impuestos Directos</b>	<p>Los ingresos por este concepto tradicionalmente han sido muy pequeños. En la reducida captación de estos recursos destaca la subvaluación física e ineficiencias en el registro e identificación fehaciente de las propiedades, entre otros. En el Presupuesto General del Estado 2016, los ingresos totales aprobados por el impuesto sobre el patrimonio ascienden a Q 18.1 millones (0.003462% del PIB). Sobre tenencia de patrimonio (IUSI), el monto aprobado es de Q 1.6 millones (0.0003060% del PIB).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar y/o actualizar la base del Impuesto Unico Sobre Inmuebles (IUSI), Dto. 15-98, implementando un proceso de revaluación de bienes muebles e inmuebles actualizable en forma constante, paralelo a una revaloración de las tasas actualmente vigentes. Actualmente se aplican las siguientes tasas a los valores inscritos:  Hasta: Q2,000.00, Exento De Q2,000.01 a Q20,000.00, 2% De Q20,000.01 a Q70,000.00, 6% De Q70,000.01 en adelante, 9%</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>		<p>La Ley de Contribuciones (Dto. Ley 1153), se encuentra vigente desde el año 1921, mientras que La ley del Impuesto Sobre Herencias, Legados y Donaciones (Dto. 431), viene desde el año 1947.</p> <p>En el Presupuesto General del Estado 2016, los ingresos aprobados Sobre transferencias onerosas de patrimonio --Dto. Ley 1153--, fueron de Q181 mil, y Sobre transferencias gratuitas de patrimonio --Dto. 431--, Q16.29 millones (0.003116% del PIB). Es evidente que los ingresos por estos conceptos son también muy reducidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión, actualización y readecuación de los porcentajes (tasas) y de los rangos de los valores imponibles contenidos en el Decreto 431, Ley del Impuesto Sobre Herencias, Legados y Donaciones.</li> <li>• Revisión, actualización y readecuación de los porcentajes (tasas) contenidos en el Decreto Ley 1153).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>		<p>Se sabe que en Guatemala nunca ha existido ningún impuesto que grave al patrimonio neto o a la riqueza neta de las personas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como sucedáneo a la propuesta anterior, debiera aplicársele un impuesto respectivo al patrimonio neto, o a la riqueza neta, el cual, a la vez, constituiría en un certero impuesto a la riqueza, y especialmente a las grandes riquezas, con fines</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>		<p>Debe tomarse en cuenta que la verdadera riqueza económica de las personas se expresa en muy diversas formas tales como: la tierra y los bienes muebles e inmuebles en general, monetariamente y en dinero representado en acciones, títulos, derechos, legados, donaciones, entre otros.</p> <p>Actualmente (Dto. IO-2012), a las utilidades sobre actividades lucrativas se les aplica una tasa de 25%.</p> <p>Una de las principales causas por las que la recaudación tributaria es baja, se identifica con bajas tasas impositivas directas y la ausencia de tipos de impuestos efectivos directos a los grandes ingresos personales y a la riqueza. Para el caso específico de Guatemala, se estima que el considerar los</p>	<p>redistributivos hacia los demás sectores de la sociedad.</p> <p>A manera de ejemplo, este impuesto aplicaría anualmente a las personas con patrimonio neto superior a Q800 mil.</p> <p>Para este caso, y en general para casi todas las propuestas, se requiere de medidas políticas y legales necesarias, así como técnicas que eviten una doble tributación, por ejemplo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar el ISR, al Régimen Sobre las Utilidades de Actividades Lucrativas en un rango entre 32% a 35%.</li> </ul> <p>Para este impuesto y régimen, se considera adecuado que como mínimo, una tercera parte de la renta imponible (reducida a su mínima expresión por el tributario), se constituya en gravamen.</p>
---	--	---	---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>		<p>exentos y la tasa deducciones, la tasa efectiva del ISR resulta significativamente menor.</p> <p>Actualmente (Dto. 10-2012), las rentas hasta Q300 mil, tienen una tasa de 5% sobre renta imponible (ningún importe fijo); y a las mayores de Q30 mil, se les aplica una tasa de 7% (con importe fijo de Q1,500.00.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partiendo de los rangos y las tasas actualmente vigentes, aplicar tasas más progresivas y específicas, por rangos, a las rentas más altas, a los contribuyentes del Régimen Opcional Simplificado Sobre Ingresos de Actividades Lucrativas (para ingresos arriba de Q50 mil mensuales).</li> <li>Las tasas específicas propuestas partirían, por ejemplo, de una base de 10%.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>		<p>Actualmente (Dto. 10-2012), las rentas hasta Q300 mil, tienen una tasa de 5% sobre renta imponible (ningún importe fijo); y al excedente de Q300 mil, se le aplica una tasa del 7% (más un importe fijo de Q15,000.00.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partiendo de los rangos y las tasas actualmente vigentes, aplicar tasas más progresivas y específicas, por rangos, a las rentas más altas, a los contribuyentes del Régimen de Rentas del Trabajo en Relación de Dependencia (para ingresos arriba de Q300 mil anuales).</li> <li>Las tasas específicas propuestas partirían, por ejemplo, de una base de 8%.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>		<p>La tasa vigente para estos conceptos es de 10% (Dto. 10-2012).</p> <p>Actualmente los dividendos pagan el 5% (Dto. 10-2012), tarifa discriminatoria respecto de la tasa que pagan los trabajadores en relación de dependencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación (incremento) de la tasa a las rentas y las ganancias del capital a 20%.</li> <li>• Modificación (incremento) de la tasa a los dividendos a 10%.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>	<p><b>Impuestos Indirectos</b></p>	<p>Los índices de inflación se han mantenido con un comportamiento "aceptable". Un incremento al IVA tendría el efecto inmediato de un aumento generalizado de precios, que afecta a los sectores de medianos y bajos ingresos, y en especial a los asalariados.</p> <p>Pretender resolver el problema de escasa recaudación por la vía</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se recomienda ningún incremento a la tasa actual del 12% del Impuesto al Valor Agregado (IVA).</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> </ul>		<p>del incremento al IVA, es reproducir las mismas condiciones de inequidad y de bajos ingresos tributarios, pues el aumento de general de precios resultante se traduciría en un aumento nominal del gasto público para satisfacer las mismas necesidades.</p> <p>Además, los índices de desarrollo humano, pobreza, miseria, niveles de salario, empleo y subempleo, son críticos, con mayor énfasis en los últimos años.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento al impuesto a las bebidas alcohólicas, cigarrillos y el tabaco, con tasas variables según el tipo y calidad del producto.</li> </ul>		<p>El consumo de estos es creciente y de grandes proporciones, no obstante ser muy perjudiciales para la salud de los consumidores. Estos productos son hasta cierto punto suntuarios con relación a otras necesidades de consumo básico alimentario y vital.</p>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>		<p>Desde el año 1983 (Dto. Ley 109-83), la regalia mínima aplicada a la producción del crudo nacional es de 5%, la cual es progresiva conforme aumenta la calidad del crudo. Aproximadamente el 92% de la producción nacional ha sido de "baja calidad" (API), por lo que a casi toda la producción se le aplica un porcentaje de regalia igual o levemente superior al 5%.</p> <p>Además de los efectos y costos ambientales sociales que conllevan la minería y la industria petrolera, las políticas neoliberales de atracción de inversión extranjera para la explotación de nuestros recursos naturales no renovables y energéticos, como lo son el petróleo y los minerales,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para el petróleo crudo se propone una regalia no menor al 10%, progresiva con relación a la calidad del crudo producido y comercializado.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>		<p>se ha venido realizando con un alto costo económico manifestado en los ingresos estatales provenientes de las regalías fijadas en exiguos porcentajes.</p>	
		<p>La regalía actual es de 1% (Dto. 48-97). Las actividades extractivas de esta clase de minerales, están inmersas y son causantes de alta conflictividad social, problemas ambientales, y los aportes reales al desarrollo económico, formación de capital humano, generación de empleo, entre otros, son reducidos. El costo económico y social para el país es alto. Se sabe que a nivel latinoamericano Guatemala es uno de los países, si no el único, que fija los porcentajes más bajos de regalías para las actividades extractivas arriba identificadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para el oro, plata, zinc, platino, níquel y otros similares, se propone una regalía en un rango de 12% a 15%.</li> </ul> <p>El rango propuesto se considera razonable, ya que estaría cerca del promedio entre los niveles mínimos (Guatemala) y los niveles de países mineros sudamericanos que están alrededor del 35% (Perú, Bolivia, Argentina, Brasil). Además de esto, debe tomarse en cuenta que las empresas mineras, y petroleras, que operan en el país (casi en su totalidad extranjeras), no tienen un régimen especial de ISR, como debiera ser (la mayoría de ellas se encuentran en el régimen del 5% sobre ingresos brutos), gozando también de sendos amplios privilegios o exoneraciones fiscales y arancelarios.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>		<p>En el caso de los hidrocarburos, esta fase se activa hasta cuando los vastos "costos recuperables" han sido recuperados en su totalidad por las compañías. Para las actividades mineras no existe esta figura. Dichos costos recuperables reducen la renta imponible de las compañías operadoras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para las actividades extractivas petroleras y mineras se debe prever, el arribo en un punto de tiempo determinado por la recuperación de las inversiones y de los costos, de una fase donde los beneficios de la explotación sean repartidos justa y equitativamente por el Estado y los contratistas, en el caso del petróleo, debe revisarse y racionalizarse los costos denominados "recuperables".</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> </ul>		<p>De acuerdo a la Ley de Hidrocarburos vigente, en el caso del petróleo crudo nacional, actualmente el cálculo de las regalías se hace sobre un precio (base) calculado en el área de producción o "boca de pozo"; este precio base es menor al precio de venta o de exportación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el caso del petróleo crudo de producción nacional debe revisarse el punto de medición o de cálculo de las regalías, de tal forma que este punto coincida con el punto de venta o de exportación, donde normalmente el precio allí fijado es mayor al fijado o calculado en el área de producción o "boca de pozo". Con un precio mayor, un monto de regalía mayor.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• El aumento a las regalías aquí propuesto, debe aplicarse como un plan de largo plazo, aunque con efectos inmediatos en su aplicación a la producción existente.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Asignación eficiente de recursos</li> </ul>		<p>El crédito fiscal por IVA ha sido señalada constantemente de opacidades tanto en el procedimiento de su devolución (internamente en el Minfin), como en los gastos o IVA reportados por el contribuyente para su devolución (facturas alteradas, gastos no comprobables, empresas ficticias, etc.). La pesa por devolución del crédito por IVA se estima en más de dos millardos de quetzales para el año 2016.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar y corregir los vicios (opacidad) en el proceso de solicitud de devolución del crédito fiscal del IVA a las exportaciones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> <li>• Asignación eficiente de recursos</li> </ul>	<p><b>Otras medidas</b></p>	<p>La base tributaria actualmente no incluye a muchos contribuyentes potenciales que legalmente debieran tributar, pero que no lo hacen por diversas razones o no se encuentran debidamente registrados en la SAT.</p> <p>Esto aplica al segmento de la economía informal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ampliación a la base tributaria</b> con medidas técnicas y racionales, apoyadas con eficientes procedimientos de control, registro y fiscalización de contribuyentes.</li> </ul> <p>La ampliación de la base tributaria deberá estar enfocada principalmente en dos áreas o aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El sector de la economía informal.</li> </ol>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> <li>• Asignación eficiente de recursos</li> </ul>		<p>donde, según diversas fuentes, labora el 69% de la población trabajadora del país, generando aproximadamente el 35% del PIB.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Reducción o eliminación de los privilegios fiscales a determinados sectores o actividades económicas.</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La ampliación de la base tributaria enfocada al sector informal, debería dirigirse a los medianos y grandes intermediarios y distribuidores que actúan en la informalidad, de tal forma que el cobro del IVA se expanda hacia las ventas al detalle.</li> </ul> <p>Este proceso no debe agotar sus energías en acciones triviales, como por ejemplo la búsqueda de pequeños vendedores detallistas de dulces, chicles, frutas y verduras, callejeros y ambulantes, entre otros.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Progresividad</li> <li>• Asignación eficiente de recursos</li> </ul>		<p>Según reportes de la SAT, para el año 2016 se estima un monto de Q 12.8 millardos por concepto de Gasto Tributario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>El caso especial del Gasto Tributario</b> (exenciones, exoneraciones o tratamientos tributarios y arancelarios preferenciales), requiere de una revisión minuciosa legal y económica, con el fin de su reducción o eliminación de varios de ellos, ya que muchos carecen de sentido o</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder tributario es inherente e inseparable del Estado.</li> <li>• La suficiencia de recursos</li> <li>• Asignación eficiente de recursos</li> <li>• Cumplimiento de las obligaciones tributarias (Admón. Tributaria)</li> <li>• Eficiencia y eficacia en el cobro (Admón. Tributaria).</li> <li>• Calidad y productividad del gasto público.</li> <li>• Responsabilidad ante</li> </ul>		<p>Si bien por este concepto existen asignación de carácter constitucional y otras cuyas entidades, sectores o actividades son mercedoras de un tratamiento impositivo preferencial, también existen muchas otras que no justifican dicho sacrificio fiscal para el Estado.</p> <p>Actualmente existen alternativas a las que el gobierno debería recurrir, que aumentarían, en diferentes plazos, los ingresos tributarios, incluso sin la necesidad de incrementar o establecer nuevos impuestos, al menos en el corto y mediano plazo.</p>	<p>justificación, o bien gozan de largos periodos de gracia (p. ej. contratos petroleros, mineros y de generación de energía eléctrica), convirtiéndose en un alto costo fiscal para el país.</p>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deben llevarse a cabo otras medidas complementarias cuyo efecto directo es el aumento de los ingresos fiscales, así como el incremento de la base tributaria.</li> </ul> <p>Dentro de estas medidas destacan como ejemplo: la reducción y/o eliminación, según el caso, de: privilegios fiscales (gasto tributario), la evasión y defraudación tributaria y aduanera, el destino específico de ciertos impuestos (incluye la modificación de la especificidad), la corrupción, entre otros.</p>

<p>la sociedad (Patrimonio público)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos como parte del patrimonio del Estado (Patrimonio público)</li> <li>• Ética de la función pública (Evaluación y control)</li> <li>• Sujeción a la ley (Evaluación y control)</li> <li>• Combate a la corrupción y a la impunidad (Evaluación y control)</li> </ul>			<p>Así mismo, el fortalecimiento de la institucionalidad del sector público con medidas como el combate permanente y sistemático de la corrupción, incremento de la calidad, eficiencia y transferencia del gasto, colocarán al Estado en posición de recuperar la prestación de servicios públicos de alta rentabilidad que han sido delegados a la empresa privada, y en capacidad adecuada para participar con mejor ventaja en la realización de inversiones público-privadas, con lo cual se obtendrían más ingresos “directos” por dichas inversiones y la prestación de servicios.</p>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Identificación de las fuentes.</b> A manera de ejemplo, según el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), la SAT y otras instituciones especializadas, las principales y diversas formas que drenan los ingresos tributarios al Estado reportan los siguientes montos (estimados):</li> </ul>

Forma/Concepto	Millardos de Q
1 Evasión del IVA (2015)	12.0
2 Evasión de ISR (2015)	6.0
3 Evasión contrabando (2015)	15.0
4 Corrupción en la ejecución del presupuesto público (2015)	4.2
5 Gastos Tributarios 2015 (Privilegios fiscales)	12.0
<b>Total:</b>	<b>49.2</b>
<b>Proyecto presupuesto 2017</b>	<b>79.8</b>

El monto aproximado de Q49.2 millardos (casi las dos terceras partes del presupuesto pretendido para el año 2017), equivaldría a un monto potencial de recursos que, si no totalmente, si en buena parte el Estado puede recuperar para aumentar los montos actuales de ingresos fiscales.

<b>Propuestas para una Reforma Fiscal. El Gasto Público</b>		<b>Propuestas</b>
<b>Principios del Pacto Fiscal año 2000, relacionados con las propuestas</b>	<b>Calidad y productividad del gasto público</b>	Que los distintos actores involucrados en el proceso de selección y ejecución de las obras contenidas en el LGO (Consejos de Desarrollo, SEGEPLAN, MINFIN y Congreso de la República), realicen una evaluación con el fin de evitar la corrupción existente en las diferentes etapas del mismo. Esta debería orientarse a: 1) identificar claramente las acciones políticas y técnicas que afectan la selección de los proyectos más adecuados y eficaces para el desarrollo de las comunidades; 2) Identificar a los actores y el tipo de relaciones de poder que se manifiestan en la elaboración del LGO dentro de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; 3) establecer cómo los procedimientos internos existentes para elaborar la propuesta de proyectos contenidos en el LGO, potencian o limitan la selección de los proyectos más pertinentes para el bienestar de las comunidades.
	<b>Inversión Pública</b>	De acuerdo con algunas investigaciones e información de prensa, el interés entre grupos de contratistas tradicionales y emergentes por la obra pública, deviene en la excesiva politización de los procesos, pero en el espacio regional se manifiesta una red de relaciones público-privadas que controlan y manipulan los negocios del Estado a favor de intereses particulares con la participación de personas o grupos que se desempeñan entre lo lícito y lo ilícito, así como entre lo formal e informal. Los intereses privados y políticos en torno a la inversión en obras públicas influyen en la ejecución y aprobación de proyectos que no son necesariamente los que más urgen para el bienestar comunitario.

		<p>Además, es la Comisión de Finanzas del Congreso quien finalmente, a puerta cerrada, define los proyectos que se ejecutarán, desvirtuando los criterios técnicos requeridos por SEGEPLAN para la inclusión de proyectos en el Listado Geográfico de Obras.</p>	<p>Que la Comisión de Finanzas del Congreso instituya un mecanismo electrónico y de diálogo que transparente las discusiones que se llevan a cabo respecto a la definición del LGO y en general respecto al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.</p> <p>Se recomienda crear una red social especializada y abierta que genere información y debate sobre el proyecto de presupuesto durante el proceso de su discusión en la Comisión de Finanzas del Congreso. Esta debería de ser creada y retroalimentada por la misma Comisión y por los expertos adscritos a la misma.</p>
		<p>La Dirección de Consejos de Desarrollo de la Contraloría General de Cuentas ha encontrado proyectos de infraestructura abandonados que sin embargo ya han recibido los recursos necesarios para su ejecución. Entre enero de 2012 y octubre de 2015 se habían analizado 235 casos e interpuesto 174 denuncias por casos similares.</p>	<p>Que SEGEPLAN instituya y fortalezca una unidad monitoreo y evaluación que constate in situ que el contenido de la base de datos del SNIP coincide con el avance físico de las obras en proceso de construcción.</p> <p>Fortalecer la Sub Contraloría de Calidad del Gasto Público a fin de que cuente con los recursos y el personal necesario para verificar el avance real de las obras en proceso de construcción.</p>

	<p><b>Gastos de funcionamiento</b></p>	<p>Los gastos de funcionamiento representaron el 59.3% del gasto total ejecutado durante el periodo 2000-2015, pero crecieron rápidamente entre 2012 y 2015, alcanzando el 66.6% en este último año, debido principalmente al crecimiento acelerado de los gastos en recursos humanos, cuya proporción pasó de 51.3% en el año 2000 a 81.4% en el 2015, como consecuencia a su vez del crecimiento de las remuneraciones del personal en cargos fijos en los últimos dos periodos gubernamentales. El gasto ejecutado en este rubro se incrementó un poco más de Q. 7,000.0 millones entre 2008 y 2007.</p> <p>Asimismo los presupuestos de algunas entidades del Estado han sido afectados por la desorganización salarial relacionada con la contratación desordenada de personal y elevados salarios que no siempre corresponden con el perfil profesional del personal contratado.</p>	<p>La solución de los problemas creados por la contratación indebida o la negociación de beneficios laborales que van en contra de lo establecido en la Constitución y las leyes y que son lesivos para el Estado, depende, por una parte, de la efectiva reforma del sistema político, y por otra, de la aplicación sin excepciones de la legislación existente. Se incluye aquí la Constitución de la República, el Código de Trabajo, la Ley del Servicio Civil, la Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.</p> <p>Concretar y divulgar el censo nacional de empleados públicos.</p> <p>Definir tablas salariales congruentes con el perfil de las plazas creadas en todos los organismos del Estado e instituciones públicas.</p> <p>Fortalecer las unidades de los órganos de control del Estado y entidades encargadas de hacer que se cumpla la legislación relacionada con la adecuada contratación de personal en las instituciones públicas.</p>
--	--	--	--

		<p>Se incluyen aquí los términos establecidos en los pactos colectivos. Así, en la negociación del Pacto Colectivo del MSPAS y los miembros SNTS, la PGN expresó que se incumplió con los principios de proporcionalidad y derecho presupuestario.</p>	<p>Implementar mecanismos para transparentar la contratación de personal en las instituciones públicas, tales como, la creación de una base de datos nacional en la que se registren obligatoriamente todas las contrataciones realizadas, especificando tipo de contrato, características del puesto, nombre y perfil de la persona contratada.</p>
	<p><b>Fideicomisos públicos</b></p>	<p>De acuerdo con información del Ministerio de Finanzas Públicas, al 31 de julio de 2016, existían 32 fideicomisos vigentes con un patrimonio neto recibido a la fecha de Q 40,752.9 millones. En esa fecha los fideicomisos contaban con activos vigentes por un monto de Q 5,570.1 millones, distribuidos entre disponibilidades (inmediatas e inversiones) de Q 1,980.1 millones, en cartera por Q.1,447.5 millones y otros activos por Q. 2,142.5 millones.</p> <p>Los fideicomisos se consideran inapropiados por su alta vulnerabilidad a la corrupción, porque el</p>	<p>Crear una ley específica que ordene y norme la constitución, condiciones y fiscalización de los fideicomisos públicos, evitando que se constituyan para evadir las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, se utilicen para desarrollar proyectos que no requieren de la fiducia, se evada parcial o totalmente lo dispuesto en la Ley de contrataciones o se obstaculice con argumentos legales la efectiva fiscalización por parte de los órganos de control del Estado.</p>

<p>- <b>Prioridades claras</b> - <b>Ajuste y gasto social</b></p>	<p><b>Sobre la organización administrativa del Gobierno Central y el Gasto Público</b></p>	<p>fideicomiso es una figura del derecho privado que sin embargo es utilizada por las instituciones públicas para encargar la administración de fondos y bienes públicos a una entidad financiera de carácter privado, lo que de acuerdo con la CGC dificulta su correcta fiscalización, en tanto queda a discreción de las entidades financieras la información que se traslada a esa entidad.</p> <p>Desde hace algunos años se ha incrementado el número de las dependencias del Ejecutivo, especialmente las Secretarías, Comisiones y otras adscritas a la Presidencia de la República.</p> <p>Se ha argumentado en ese sentido que la excesiva burocratización de los Ministerios impide impulsar las acciones priorizadas por la presidencia. Actualmente existen 25 de estas entida-</p>	<p>Eliminar los fideicomisos públicos que no requieran de fiducia, evitando que se constituyan para evadir responsabilidades administrativas por parte de los funcionarios públicos, se evada parcial o totalmente lo dispuesto en la Ley de contrataciones o se obstaculice con argumentos legales la efectiva fiscalización por parte de los órganos de control del Estado.</p> <p>Traslado de los fideicomisos públicos que estrictamente requieran de fiducia a los Bancos del Estado o que tengan participación accionaria estatal (BANGUAT, CHN y BANRURAL).</p>
			<p>Mejorar la eficiencia y calidad del gasto público actualmente, implica la realización de una profunda evaluación de la estructura administrativa del Ejecutivo con el fin de evitar la duplicación de funciones, establecer adecuadamente las prioridades, y en general, hacer una reingeniería que genere mejores resultados para las problemáticas actuales.</p>

		<p>des que se dedican al tratamiento de problemáticas específicas, algunas de las cuales podrían fusionarse y otras estar adscritas a las estructuras ministeriales.</p> <p>El monto destinado a las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo en el Presupuesto 2016, asciende a Q 1,115.3 millones, de los cuales Q 1,105.2 millones (99.1%) corresponden a gastos de funcionamiento. Contempla asimismo la contratación de más de 6,000 personas, superando por mucho al personal contratado por ministerios como el de Trabajo, Ambiente y Recursos Naturales, Energía y Minas, Economía, Finanzas Públicas y otros.</p>	<p>La reestructuración organizativa del Ejecutivo debe de ir acompañada de un plan de nación de largo plazo que contemple el tratamiento integral de las diversas problemáticas que afectan al país y evalúe objetivamente las necesidades de recursos económicos y humanos necesarios para su superación.</p>
	<p><b>Gasto Social</b></p>	<p>Otro rubro que interesa destacar aquí por su importancia para el desarrollo económico y social, es el destinado al gasto social. Este recibió un impulso importante a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, y mostró</p>	<p>Replantear claramente las metas de gasto social destinado a los sectores sociales prioritarios establecidos en los Acuerdos de Paz: Salud, educación, vivienda, seguridad y justicia.</p>

		<p>crecimientos importantes hasta el año 2010, para decrecer posteriormente, hasta llegar a 2.4% en 2015. En general el gasto social destinado a los sectores prioritarios definidos en los Acuerdos de Paz se mantuvo alrededor del 6 o el 7% del PIB en los últimos 15 años. Una proporción baja considerando los requerimientos de salud, educación, seguridad y justicia (Ministerio Público y Organismo Judicial). En estos rubros el gobierno invirtió en 2015 solo el 1.6, 3.2, 0.8 y 0.6% del PIB, respectivamente.</p> <p>En Guatemala existen avances en materia educativa, pero aún hay porcentajes importantes de analfabetismo (20.9%) y baja escolaridad (5.6 años/ población de 15 años y más)<sup>52</sup>, lo cual reduce en escasa calificación para el trabajo, pues entre la población ocupada, el 43.8% ha estudiado sólo uno o más grados de la escuela primaria y el 15.8% no tiene instrucción formal<sup>53</sup></p>	<p>Ningún aumento del gasto social será suficiente si no se combate la corrupción y se lleva a cabo una profunda reestructuración administrativa que garantice una adecuada ejecución presupuestaria; la contratación pertinente de personal según el perfil de los puestos y los méritos requeridos; así como la implementación de mecanismos e instancias para la transparencia y auditoría social en cada uno de los Ministerios correspondientes.</p>
	<p><b>Educación</b></p>		<p>Seguir las recomendaciones de UNESCO, incrementando el gasto en educación respecto al PIB de 3.2 a 6.0% del PIB entre 2017 y 2021, con el fin de aumentar la cobertura, la provisión infraestructura, insumos escolares y calidad educativa.</p>

<sup>52</sup> INE, ENCOVI 2014.

<sup>53</sup> INE, ENEI 2014, cálculo propio.



		De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, el esfuerzo tributario de los países de bajos ingresos debería dirigirse a aumentar el gasto público en educación de 3.0% a 6.0% del PIB con el fin de superar algunos de los déficits existentes.	Para superar la crisis actual del sistema de salud se requeriría al menos esa proporción, sin embargo, dadas las dificultades existentes para alcanzar este financiamiento, se propone que el presupuesto de salud se incremente paulatinamente en los próximos cinco años hasta alcanzar el promedio centroamericano de 3.2% sobre el PIB.
	<b>Salud</b>	El gasto público en salud está integrado por el gasto gubernamental, estimado en 1.6% del PIB y el gasto ejecutado por medio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que se estima en 1.1% del PIB. En 2013 el gasto total en salud ascendió al 6.0% del PIB, pero una parte importante del mismo, constituyeron gastos privados (63.1%), en donde se incluyen los gastos de bolsillo de las personas, los seguros médicos y gastos de empresas y organizaciones no gubernamentales, los cuales se han venido incrementando paulatinamente. En ese año los gastos ejecutados por el gobierno y las municipalidades representa-	

		ron el 19.2% del total y los correspondientes al IGSS, el 17.7% restante. <sup>54</sup>	Aumentar el gasto destinado a los labores de seguridad y justicia en al menos el doble de la proporción actual sobre el PIB en los próximos cinco años (2.8% en 2021).
	<b>Seguridad y Justicia</b>	De acuerdo con la Policía Nacional Civil (PNC), la tasa de homicidios ha ido disminuyendo en los últimos años, de 46.36 por cada 100,000 habitantes en 2009 a 29.54 en 2015. <sup>55</sup> Sin embargo, con este indicador, Guatemala es el quinto país más violento de América Latina. A esto hay que agregar, la alta tasa de personas heridas en hechos violentos, pero también el incremento de la inseguridad para producir, trabajar y vivir libremente en el territorio nacional.  Los órganos encargados de la Seguridad y Justicia en el país cuentan con presupuesto equivalente al 1.4% del PIB, sin embargo de acuerdo con información del índice de Paz Global, en 2015, los costos de contener la violencia en el país ascendieron 10.0% del PIB, es decir que la mayor	

<sup>54</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Cuentas Nacionales de Salud, Reporte de Guatemala al Informe de Estadísticas Sanitarias Mundiales, Págs. 18-21. Guatemala 2015.

<sup>55</sup> Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, Dirección de Monitoreo y Comunicación, Reporte Estadístico, Pg. 7. Guatemala, enero de 2016.

		parte de los mismos son financiados por las familias, las empresas y las organizaciones no gubernamentales.	
	<b>Vivienda</b>	<p>La situación de la vivienda en Guatemala es lamentable. Según información del MICIVI, el déficit habitacional pasó de 1.4 millones de viviendas a 1.6 millones entre 2011 y 2016, por lo que habría un déficit habitacional total de 49.0%, dentro del cual el déficit cuantitativo ascendería a 9.2% y el cualitativo a 90.8%. Este déficit incluye casas asentadas en terrenos que no son propios construidas con materiales de desecho.</p> <p>No obstante, el monto del gasto social como porcentaje del PIB destinado a la vivienda, no ha superado el 0.20% en los últimos 15 años, lo cual muestra que no obstante las dimensiones de la problemática, los gobiernos no la han considerado una cuestión prioritaria.</p>	<p>Reestructurar el modelo de financiamiento de la vivienda de interés social con el fin de desarrollar proyectos que contribuyan al ordenamiento urbano, incorporar modalidades de construcción estatal directa y transparentar la ejecución de los subsidios y las obras realizadas.</p> <p>Aumentar el gasto público dedicado al financiamiento de vivienda de interés social y desarrollo urbano integral.</p>

		Se observa también que con el actual modelo, basado en el financiamiento individual, el Estado retroalimenta el desorden urbano, pues otorga subsidios para construcción o ampliación de viviendas situadas en lugares de alto riesgo. En este sentido se puede decir que el gasto público se está utilizando ineficientemente, puesto que está contribuyendo a generar posibles y mayores costos futuros.	
<b>Propuestas para una Reforma Fiscal. Deuda Pública</b>			
<b>Principios del Pacto Fiscal año 2000, relacionados con las propuestas</b>	<b>Subtema</b>	<b>Diagnóstico respecto a la propuesta</b>	<b>Propuestas</b>
Legalidad de la aprobación y contratación de deuda pública		El Pacto Fiscal establece que la gestión prudente de la deuda debe estar acompañada por una estricta observancia de los requisitos que establece la Constitución Política de la República en materia de deuda, tomando en cuenta las opiniones del Poder Ejecutivo y de la Junta Monetaria.	Permitir que el Banco de Guatemala de financiamiento al estado, esto permitiría bajar los altos intereses que se pagan en servicio de deuda pública interna.  Regular la contratación de deuda pública, estableciendo mecanismos de control para que esta se contrate únicamente para actividades de inversión.

		<p>Esto es una limitante que debería de analizarse, ya que la Constitución Política prohíbe que el Banco de Guatemala pueda financiar al estado. Es indispensable una reforma que permita al Banco Central dar financiamiento, siempre y cuando las condiciones así lo permitan y no se vean afectada la estabilidad económica del país.</p>	
		<p>La aprobación de deuda bonificada para el pago de deuda pública, ha incrementado aún más el saldo de la deuda pública, ya que se contrata deuda más cara. Aquí los grandes beneficiados son los banqueros nacionales, quienes compran la mayor proporción de estos bonos, por eso son el sector que más presiona en que se contrate este tipo de deuda, ya que les ha servido como mecanismo para enriquecerse.</p>	<p>Es necesaria la restructuración de la Deuda Pública, buscando la manera de mejorar las tasas de interés, indagando alternativas de financiamiento internacionales. El Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII) impulsado por China, así como el Banco de Desarrollo de los BRICS, podría ser una alternativa de crédito más asequible para países en desarrollo como Guatemala, al lograr negociar tasas de interés bajas. Lo que los sectores financieros privados proponen es renegociar los plazos de la deuda, pero esto únicamente prolongaría la agonía del país, ya que llegará el momento en que no se pueda ni cubrir el pago de intereses de la deuda pública.</p>

<p>Seguimiento y transparencia de la deuda pública</p>		<p>La auditoría social, ayudaría en gran medida a darle seguimiento y transparencia al manejo de la deuda pública por lo cual se debe de impulsar una auditoría ciudadana de la deuda pública, con el fin de evitar que se destine gran parte del presupuesto al pago de deuda pública ilegítima, con el fin de destinar esos recursos a las necesidades más urgentes del pueblo de Guatemala. Países como Ecuador ya han implementado este tipo de auditorías con resultados positivos para el país.</p> <p>La corrupción, es uno de los factores que ha incrementado la deuda pública, muchos alcaldes se han visto envueltos en escándalos de corrupción, por el pago de obras, la cuales en muchas ocasiones no existen, nunca se terminaron, o no son de calidad. Un informe de la contraloría, reporta de 200 municipalidades auditadas, 149 tienen indicios de corrupción y mal manejo de los recursos financieros públicos. En muchos casos se contratan obras sin tener la disponibilidad necesaria.</p>	<p>Se debe de impulsar una auditoría ciudadana de la deuda pública que evite el pago de deuda que no tenga respaldo o sea ilegítima.</p> <p>La auditoría ciudadana de la deuda pública, debe ser un mecanismo que sirva al Ejecutivo y a la Junta Monetaria, como un medio de consulta para la aprobación de deuda pública.</p>
<p>Prudencia en el endeudamiento directo de los gobiernos municipales</p>			<p>Establecer una auditoría ciudadana local, que vele por el cumplimiento de las obras públicas.</p> <p>Declarar ilegítimas las deudas por obras públicas que no posean fuente de financiamiento, previamente aprobado en el presupuesto.</p>

<b>Propuestas para una Reforma Fiscal. Fortalecimiento de la SAT</b>			
<b>Principios del Pacto Fiscal año 2000, relacionados con las propuestas</b>	<b>Subtema</b>	<b>Diagnóstico respecto a la propuesta</b>	<b>Propuestas</b>
Poder tributario Fortalecimiento en la administración tributaria.	Combate a la corrupción y delitos fiscales.	En virtud de que los resultados en la persecución a la corrupción y delitos fiscales, todavía no han tomado un carácter generalizado, se considera que es necesario potenciar la participación, coordinación y comunicación efectiva como una sola unidad, entre la Intendencia Jurídica de la SAT, Fiscalía de Delitos Económicos, Fiscalía contra la Corrupción del Ministerio Público. Esto con la finalidad de que tanto la corrupción y demás ilícitos cometidos por estructuras particulares y aquellas que se formen dentro del Estado, no queden impunes.	Se hace necesario implementar un ente rector coordinado por la SAT, a efecto de viabilizar, agilizar y facilitar el combate a la corrupción, delitos fiscales, aduaneros y tributarios. Esta política conjunta de las dependencias responsables, para que sea efectiva debe basarse en acciones conjuntas y el apoyo logístico de intercambio cruzado de información.
Poder tributario, Fortalecimiento de la administración tributaria	Control y fiscalización	Las estadísticas sobre cualquier aspecto de la realidad socioeconómica son una herramienta de	La SAT debe institucionalizar el levantamiento de un Censo Fiscal Integral por lo menos cada 5 años, para lo cual es indispensable que

		<p>soporte importante para la formulación de políticas públicas. No obstante ello, en Guatemala históricamente no se le ha dado el mérito que representan, al extremo que la población no tiene una praxis de proporcionar información cuando le es requerida. Esta situación no escapa cuando se trata de la cuestión fiscal, pues el levantamiento de un Censo Fiscal es casi desconocido por la generalidad de la población tributaria. Es necesaria la institucionalización de un Censo Fiscal integral sobre aspectos fiscales y tributarios por parte de la SAT, que comprenda el universo de los grandes, medianos y pequeños contribuyentes. De igual manera el Censo debe obtener información de los grandes, medianos y pequeños productores y distribuidores de mercancías que pertenecen a la economía informal.</p>	<p>se establezca una estrategia conjunta con el Instituto Nacional de Estadística –INE-, por la experiencia que esta institución posee. La información del Censo debe abarcar diversas variables fiscales y tributarias, tanto de los grandes, medianos y pequeños productores y distribuidores de mercancías que se encuentran en el sector formal o informal de la economía. Se plantea que la informalidad no se refiere a los vendedores ambulantes, ya que ese es el concepto que se tiene al respecto.</p>
--	--	--	--

		<p><b>Por último debe enfatizarse que los datos censales recabados y sistematizados, será un mecanismo de incommensurable importancia para que el Directorio de la SAT, pueda formular con base técnica-científica la formulación de la política de administración tributaria y aduanera e incluso fiscal, así como cuando emita opinión a las propuestas legislativas sobre el tema tributario que causen un impacto nocivo a la recaudación tributaria.</b></p>	
<p>Poder tributario Fortalecimiento de la administración tributaria</p>	<p>Transparencia, conocimiento y educación fiscal</p>	<p>En Guatemala el tema fiscal es complejo y muy sensible a la reacción de la población, pues en esencia se trata de aportar parte de sus ingresos a las finanzas públicas. No obstante esta condición, el aspecto no ha sido tratado con suficiente dedicación, atención y profundidad en el nivel de la educación superior, en el sentido de estudiarlo y analizarlo de <b>forma permanente</b> en sus más</p>	<p>Crear el Instituto Universitario de Análisis Fiscal, con la finalidad de promover poniendo al servicio de la sociedad la capacidad y el potencial científico-tecnológico-humano, que tiene la USAC en sus estudiantes y profesionales de la Facultad de Ciencias Económicas o de otras disciplinas. La facultad imparte la maestría de Consultoría Tributaria. El Instituto debe estar adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas. Además la Universidad estaría utilizando la prerrogativa de poseer iniciativa de ley de que dispone.</p>

		<p>varias expresiones, en función de las necesidades de obtener recursos financieros por el Estado de acuerdo al comportamiento de la economía nacional. Ante tal deficiencia La Universidad de San Carlos de Guatemala, en su calidad de nacional, autónoma y rectora de la educación superior, debe ser la instancia a quien le corresponde promover y difundir el conocimiento acerca de la cuestión fiscal del país. Derivado de ello, la Universidad estaría cumpliendo con el mandato constitucional de cooperar al estudio y solución de los problemas nacionales, en especial sobre la cuestión fiscal al asesorar al Estado y sus diferentes instituciones gubernamentales. Pero además orientando a los ciudadanos en sus derechos y obligaciones tributarias y en fomentar una cultura fiscal.</p>	
<p>Poder tributario Fortalecimiento de la administración tributaria.</p>	<p>Homogenización y coordinación del ordenamiento legal fiscal.</p>	<p>Se advierte cierta ausencia de coordinación del actual marco legal, en el sentido de</p>	<p>La SAT por medio de la Intendencia Jurídica, debe buscar la armonización y viabilidad del</p>

		<p>que no existe un solo cuerpo único, integrado y homogéneo, donde los aspectos particulares de cada ley, no enten en colisión con los aspectos particulares de otra ley, sobre los diferentes aspectos específicos del régimen discal, triburairo y aduanero contenidos en el Código tributario, el Código Penal, ley de Bancos y Grupos Financieros, Código Procesal Penal, Código de Comercio, Ley contra el Contrabando y la Defraudación Aduanera. Esta situación provoca confusión en los contribuyentes, impacta la recaudación y el buen funcionamiento de la propia administración tributaria. Una debilidad fundamental de la política fiscal, que ha permanecido por muchos años y que sigue sin poder superarse, es el referido a la captación de recursos financieros, para que el Estado pueda cumplir con su función pública, o sea que por múltiples razones no ha tenido la fuerza</p>	<p>ordenamiento jurídico tributario, por lo que debe hacer una revisión exhaustiva de cada ley, para evitar posibles colisiones o contradicciones entre las disposiciones que contenga cada una de ellas.</p>
<p>Poder Tributario de Fortalecimiento de la administración tributaria.</p>	<p>Ejercer la fuerza del poder tributario</p>		<p>Para superar esa debilidad de la política fiscal, el Estado antes que implementar cualquier otra medida, en primera instancia tiene que rescatar y hacer efectiva de forma inmediata el monopolio del poder tributario, a través de seguir fortaleciendo la administración tributaria y desde luego el sistema de justicia.</p>

		<p>necesaria para cobrarlos, provocando inestabilidad tanto en la política fiscal como en la política económica, incidiendo en los niveles de ejecución para cubrir los déficits sociales en la magnitud requerida. Es casi imposible que el Estado, pueda disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo el gasto público y en especial el gasto social, si está ausente o debilitado el poder tributario, como mecanismo de coerción para el cumplimiento de las obligaciones tributaria. De mantenerse ese talón de Aquiles del cooptado poder tributario por parte de élites económicas y estructuras criminales, será imposible para el Estado guatemalteco, realizar cualquier esfuerzo por alcanzar el desarrollo socioeconómico, lo cual es una verdad cuasi absoluta, cuando los indicadores sociales, reflejan que la diferenciación y exclusión lejos de disminuir, realizar cualquier esfuerzo por alcanzar el desarrollo socioeconómico, lo cual es</p>	

		<p>una verdad cuasi absoluta, cuando los indicadores sociales, reflejan que la diferenciación y exclusión lejos de disminuir, aumentan de manera incesante, tal lo publicado en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de octubre del año 2016, cuando sitúa la pobreza en cerca del 70%. Frente a la insuficiente captación de recursos por el Estad, la Sat aparte de sus atribuciones ya definidas en su ley orgánica y reformas, debe coadyuvar en la medida de sus posibilidades a la supresión de todos aquellos montos que disminuyen los ingresos tributarios como es el caso de los privilegios o exoneraciones, puesto que la eliminación de estos produce un doble efecto al aumentar el volumen de recaudación tributaria, y de otra parte deja de ser un privilegio pernicioso, que el propio Estado le otorga a un reducido grupo de personas o grupos en perjuicio de los intereses de toda la sociedad.</p>	<p>La SAT debe coadyuvar en realizar propuestas e iniciativas de política fiscal y tributaria, que coadyuven a eliminar todas aquellas fugas que impacten en la disminución, de los niveles de recaudación, pues se considera que en su esencia son privilegios expresados bajo diversas modalidades, que no tienen ninguna correlación con los supuestos beneficios que generan los sectores beneficiados con tales prerrogativas. Con la participación de la SAT en la perspectiva propuesta, se está fortaleciendo su administración tributaria y por lo mismo elevando la recaudación.</p>
--	--	---	--

<p><b>Fiscalización</b></p>		<p>Estos privilegios se otorgan con el argumento de estimular la competitividad empresarial, la atracción de inversión, creación de puestos de trabajo, para quienes se amparen a determinada legislación, creando un mercado cautivo que provoca una abierta competencia desleal, irónicamente protegido por la legislación fiscal y tributaria. En general al Directorio de SAT que por mandato le compete ...la responsabilidad de tomar decisiones estratégicas para dirigir la política de administración tributaria y aduanera, así como velar por el buen funcionamiento y la gestión institucional de la SAT (art. 5 del Decreto No.37-2016). El directorio de SAT por formar parte de su estructura debe tener co-responsabilidad y co-autoría compartida en el desenvolvimiento de la administración tributaria, ya sea por motivo de cumplimiento o de incumplimiento en</p>	<p>El Directorio como cuerpo colegiado y una de las autoridades superiores de la SAT, debe tener además de las funciones ya asignadas, la de tener co-responsabilidad y co-autoría compartida en las acciones y resultados obtenidos de la política administrativa tributaria y aduanera. En complemento de ello, debe proponer los cambios que requiera la ley orgánica de la SAT.</p>
-----------------------------	--	---	---

		<p>su desempeño. En ese mismo orden, debe ser su responsabilidad proponer la actualización que amerite la ley orgánica de la SAT, ya sea por cambios que provengan desde el interior de la propia dinámica de la institución, por reformas realizadas en otras instancias del ordenamiento legal, o bien, por el comportamiento del contexto nacional e internacional de la economía. La actualización de la ley orgánica de la SAT, no debe tener el carácter de eliminar por la acción de grupos de presión, aquellos contenidos que signifiquen avances positivos de la política fiscal, de las finanzas públicas, de la recaudación y de la administración tributaria.</p>	
		<p>Aparte de las acciones realizadas por la SAT, existe poca difusión en el sector estudiantil en cuanto a expandir o ampliar el conocimiento de las finanzas públicas, tanto desde la perspectiva cualitativa y cuantitativa.</p>	<p>Que la SAT en alianza estratégica con el Ministerio de Educación y la Universidad de San Carlos de Guatemala, celebre convenios para incluir como obligatorio en el pensum de estudios, contenidos sobre aspectos básicos relacionados con el conocimiento, aprendizaje y asimilación de la</p>

		<p>Es necesario que la SAT con otros organismos del Estado, coordinen de manera conjunta el fomento de una cultura fiscal, en los guatemaltecos del presente y futuro, a efecto que se proyecte en crear ciudadanía y nacionalismo en las generaciones jóvenes, algunos de los cuales ya son contribuyentes o que en todo caso serán los contribuyentes del mañana. Este conocimiento y fomento de la cultura tributaria, brindará al sector estudiantil la oportunidad de conocer el contexto de lo fiscal, así como de sus derechos y obligaciones tributarias en el cual tarde o temprano estarán inmersos.</p>	<p>finanzas públicas, la política fiscal, el régimen tributario y el correspondiente ordenamiento legal sobre la materia, esperando con ello que la población estudiantil se convierta en agentes reproductores o multiplicadores de las cuestiones fiscales.</p>
--	--	--	---



Toda correspondencia, suscripciones, colaboraciones y canje por revistas de Ciencias Sociales de cualquier parte del mundo deben dirigirse a:

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-  
Edificio S-6, 3er. Nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12  
Telefax: 2418-8523  
Página Web: [www.iies.usacgt.com](http://www.iies.usacgt.com)  
e-mail: [iies@usac.edu.gt](mailto:iies@usac.edu.gt)  
Apartado Postal 55-B  
Guatemala, América Central

Los artículos firmados son de la responsabilidad exclusiva de sus autores. Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose la fuente.

Impreso en Taller del -IIES-  
150 Ejemplares  
Guatemala, marzo 2017

# IIES - USAC



AÑO LV	ENERO - MARZO 2017	No.211
Contenido		Página
Lineamientos y propuestas para una reforma fiscal integral.		i
Primera Parte		
<i>El Diagnóstico</i>		1
Capítulo I		
Ingresos, situación y propuestas.		
<i>MSc. Edgar Arturo Marroquín López</i>		
Capítulo II		23
Las Características del Gasto Público y los retos futuros.		
<i>Licda. Mara Luz Polanco Sagastume</i>		
Capítulo III		53
La Deuda Pública, su comportamiento y la necesidad de su restructuración.		
<i>Lic. Rony Carmelo de la Cruz Hernández</i>		
Capítulo IV		71
Fortalecimiento de la SAT.		
<i>Lic. Miguel Ángel Castro Pérez</i>		
Segunda Parte		83
<i>Las Propuestas</i>		

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-  
Edificio 5-6 Tercer Nivel,  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Telefax: 2418-8523  
Email: [iies@usac.edu.gt](mailto:iies@usac.edu.gt)  
[www.iies.usacgt.com](http://www.iies.usacgt.com)  
Guatemala, América Central.