

Comunicado de prensa

GT-01-2023

Guatemala: pese a aumento en los ingresos, evaluación del Icefi del tercer año de gobierno de Giammattei revela opacidad y escasez de resultados en el gasto público

Para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) la evaluación de la política fiscal al concluir el tercer año de gobierno del presidente Alejandro Giammattei y de la XI Legislatura, debe evaluarse con base en análisis técnicos y datos verificables. Las cifras preliminares muestran un incremento en la carga tributaria, pero el Icefi advierte que se deben estudiar los factores que lo explican, ya que las estimaciones anticipan que el nivel alcanzado en 2022 no se sostendrá en 2023. Además, el gasto público no se ha traducido en bienestar para la mayoría, mientras se agudiza la desconfianza hacia el gobierno ante escándalos de corrupción y manejos indebidos de los recursos públicos.

Las cifras preliminares muestran una recaudación de impuestos en torno a los Q88.0 millardos, equivalentes a una carga tributaria de 12.0%, cercana, pero aún por debajo de la meta mínima de 12.4% en los Acuerdos de Paz de 1996.¹ Aunque es un resultado positivo que evidencia esfuerzos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en la dirección correcta, el incremento en la carga tributaria no se debe solamente a la buena gestión del ente recaudador. El Icefi ha identificado, además de los esfuerzos de la SAT, por lo menos cinco factores exógenos que explican el incremento de la carga tributaria en 2022: i) las medidas de los países desarrollados para reactivar sus economías, que incrementaron la demanda por las exportaciones guatemaltecas, y la generación de empleo, que incrementó las remesas de los migrantes guatemaltecos; ii) la recuperación económica luego de la pandemia; iii) la inflación, especialmente por el incremento en los precios de los combustibles, asociado a la guerra en Ucrania, reflejada en un incremento extraordinario en los impuestos sobre las importaciones; iv) la depreciación del tipo de cambio nominal entre el quetzal y el dólar estadounidense, especialmente aguda en octubre y noviembre de 2022; y, v) incrementos extraordinarios en las remesas familiares del exterior.

Aunque con la información disponible hoy no se puede precisar técnicamente cuánto del incremento en la carga tributaria de 2022 corresponde a acciones de la SAT y cuánto a estos factores exógenos, el Icefi advierte que deben analizarse cuidadosamente. El Instituto recomienda que el desempeño de la SAT debe evaluarse no solamente por las acciones realizadas, sino por sus resultados, poniendo énfasis en el nivel de cumplimiento voluntario, aumento en la percepción de riesgo de detección de fraude tributario, la magnitud del contrabando, entre otros. Advierte que las proyecciones para 2023 anticipan que el nivel alcanzado en 2022 resultará insostenible, y que se producirá una caída en la carga tributaria, la cual proyecta que podría situarse entre 11.5% y 11.7%.

¹ El Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria estableció como meta mínima indicativa que la carga tributaria debía incrementarse en 50% respecto del nivel registrado en 1995. Usando el sistema de cuentas nacionales con año base 1958, vigente al momento de la suscripción de ese acuerdo, esa meta equivale a una carga tributaria de 12.0%. Si se usa el sistema de cuentas nacionales vigente en la actualidad, con año base 2013, esa meta es equivalente a 12.4%, consistente con el cálculo de 12.0% para la carga tributaria de 2022. Para mayor detalle, véase el estudio del Icefi *Logros y desafíos de los Acuerdos de Paz de Guatemala*, disponible en línea en <https://www.icefi.org/publicaciones/logros-y-desafios-de-los-acuerdos-de-paz-de-guatemala>

En 2022 se operaron cuantiosas ampliaciones presupuestarias por un total de Q6.7 millardos, con lo cual el techo presupuestario global pasó de Q106.2 millardos al inicio del año, a Q112.9 millardos al cierre. De este presupuesto, se ejecutaron Q108.6 millardos, equivalentes al 96.1%. Pese a un nivel de ejecución financiera relativamente alto, en términos de resultados la gestión del gobierno luce plagada de deficiencias y debilidades en un contexto social que demanda mejor calidad de gasto público y atención efectiva a las necesidades de la población. De manera inaceptable, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social recortó en 23.1% (Q297.0 millones) la asignación presupuestaria del programa de Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica, perjudicando principalmente la dotación de micronutrientes para niñas y niños menores de 5 años, agudizando la tragedia de la desnutrición crónica infantil en Guatemala.

El Icefi lamenta que los servicios de vacunación para la niñez menor de 5 años también sufrieron recortes significativos, pese a la situación de vulnerabilidad ante el brote de enfermedades que ya se habían erradicado, como la poliomielitis. Los recortes presupuestarios aplicados en 2022 a los programas de atención directa a la población menor de 5 años para garantizar su seguridad alimentaria y nutricional, y para prevenir la desnutrición crónica infantil, no fueron solamente en las asignaciones financieras, sino también en sus metas físicas. La actualización de la línea de base de la *Gran Cruzada Nacional por la Nutrición (2021/2022)* demuestra que la tasa de desnutrición crónica infantil alcanza más del 60.0% en los 114 municipios priorizados, siendo las poblaciones rurales las más afectadas, con pertenencia étnica mayoritariamente indígena y cuyo índice socioeconómico es de ingresos bajos, es decir, en los umbrales de la pobreza extrema. Estos datos muestran una realidad muy distinta a la divulgada en la propaganda gubernamental con una narrativa de logros y éxitos, ya que para el Icefi resulta evidente que la atención de la seguridad alimentaria de la niñez no ha sido una prioridad para el Gobierno.

En 2022 volvió a verificarse la ineficiencia e ineficacia del seguro médico escolar privado, el cual el Ministerio de Educación insiste en mantener y para el cual gastó Q265.6 millones, el 99.7% de su asignación presupuestaria. No obstante, los reportes más recientes de la propia cartera de educación muestran que la cobertura de ese seguro privado no alcanzó a 39 municipios, y que en muchos casos las atenciones fueron inefectivas, ya que los beneficiarios debían trasladarse a los cascos urbanos para recibir la atención médica, un costo adicional no cubierto. Los propios beneficiarios, conscientes de la ineficiencia del seguro, solicitaron reasignar esos fondos para mejorar el programa de alimentación escolar, remozar escuelas, realizar jornadas médicas en sus comunidades o que se les transfirieran directamente para que ellos cubran sus gastos médicos.

En 2022 las erogaciones realizadas por el Ministerio de Energía y Minas para el subsidio temporal a los combustibles totalizaron Q2,781.8 millones, pero los errores y fallas en su diseño impidieron atender al 54.4% de los hogares que en Guatemala aún cocinan con leña. Tampoco lograron una rebaja sustancial en el precio de los combustibles, ya que las empresas importadoras y comercializadoras de los combustibles recibieron el dinero, pero no lo trasladaron a los consumidores en la forma de reducciones en los precios, a pesar de que los niveles de importación, consumo y facturación de esas empresas no sufrieron reducciones, e incluso se registraron casos escandalosos de fraude tributario con recursos de los subsidios. Además, el diseño deficiente de esas intervenciones permitió que se beneficiaran conductores de vehículos lujosos y otros consumidores con capacidad de pago elevada, en vez de concentrarlo en quienes sobreviven en la pobreza y más necesitaban del apoyo del gobierno.

En 2022 se confirmaron retrocesos o estancamientos en las calificaciones de Guatemala en mediciones internacionales como el *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparencia Internacional,² el indicador de control de la corrupción de los *Indicadores Mundiales de Gobernabilidad* del Banco Mundial,³ el factor de ausencia de corrupción del *Índice de Estado de Derecho* del World Justice Project,⁴ la *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021-2022* del Cyrus R. Vance Center for International Justice del Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York,⁵ y el *Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2022* de Americas Society y Council of the Americas y Control Risks, entre otros.⁶

Además de mantener a Guatemala en el segmento de países latinoamericanos con alta percepción de corrupción, el presidente Giammattei finalizó su tercer año de gestión sin adoptar e implementar una política nacional prevención y combate a la corrupción, a pesar de haber recibido una propuesta en febrero.⁷ El Organismo Ejecutivo tampoco presentó iniciativas de ley relevantes para la promoción de la transparencia o el combate a la corrupción. Por el contrario, persistió el interés presidencial de impulsar reformas al marco legal de adquisiciones públicas con fines electorales, sin favorecer un debate público abierto e incluyente sobre su conveniencia, ventajas o desventajas.

En materia de transparencia fiscal, Guatemala retrocedió en la calificación de la *Encuesta de Presupuesto Abierto* del International Budget Partnership,⁸ evidenciando debilidades en los documentos presupuestarios que respaldan un debate público informado sobre el presupuesto, así como en las facilidades para la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Aunque el Ministerio de Finanzas Públicas realizó talleres de presupuesto abierto, persistió la deficiencia de no aclarar ni demostrar públicamente cómo se utilizaron los aportes entregados por las organizaciones de sociedad civil y otros actores interesados, y si fueron o no incorporados en el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo entregó al Congreso de la República. Pese a estos retrocesos, el Icefi reconoce los esfuerzos de ese ministerio para actualizar y promover el uso de los portales que publican información fiscal.

La magnitud de la corrupción y el mal uso de los recursos públicos empaña los resultados favorables en la recaudación de impuestos, agudizando la molestia ciudadana y golpeando la moral tributaria de los contribuyentes. El Icefi reitera el llamado a la ciudadanía para redoblar esfuerzos por auditar socialmente la ejecución del presupuesto y evaluar objetivamente los informes que rendirá el Ejecutivo sobre lo actuado en 2022.

Guatemala, Centroamérica, 13 de enero de 2023.

Para más información, comunicarse con José Ochoa al teléfono (502) 2505-6363 o al correo electrónico jose.ochoa@icefi.org.

² Véase: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/gtm>.

³ Véase: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

⁴ Véase: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2022/Guatemala/Absence%20of%20Corruption/>

⁵ Véase: <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2022/03/Evaluacion-Anticorrupcion-Latinoamerica-2021-2022.pdf>

⁶ Véase: https://www.as-coa.org/sites/default/files/inline-files/CCC_Reportaje_2022.pdf.

⁷ Véase página 37 en: <https://cpcc.gob.gt/wp-content/uploads/2022/05/1er.-Informe-CPCC-2022.pdf>

⁸ Véase: <https://internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2021/guatemala>.