



# **Guatemala: de la aprobación a la implementación de la reforma fiscal**

**Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas a  
marzo de 2013**



**Guatemala, Centroamérica, mayo de 2013**

Con el apoyo de



El contenido y las opiniones de este documento son responsabilidad de los autores y no representan la opinión de la Embajada de Suecia en Guatemala.

**Guatemala: de la aprobación a la implementación de la reforma fiscal**

## **Resumen**

La carga tributaria en 2012 alcanzó sólo a sostener el nivel de 2011, incumplándose la meta de recaudación, en un entorno de conflictos institucionales, desaceleración del comercio exterior y distorsiones como la amnistía fiscal que se aplicó en 2011. Este resultado significó una reducción en el gasto público, al pasar de 14.4% del PIB en 2011 a 14.0% del PIB en 2012, con pequeñas mejoras en el gasto público destinado a la niñez y la juventud.

Con la vigencia plena de la reforma tributaria, el inicio de 2013 estuvo marcado por numerosos ataques jurídicos ante la Corte de Constitucionalidad. Sin embargo, la información disponible a la fecha indica que este ataque pareciera no ser un riesgo grave para la reforma. No obstante, el Icefi estima que en la recaudación 2013 tampoco alcanzará la meta, lo que sumado a la no aprobación de préstamos que fueron incluidos en el presupuesto, un verdadero “agujero fiscal” está creciendo, poniendo en peligro la efectividad en 2013 del gasto social y la inversión pública.

Contrario al ofrecimiento presidencial de hacer de 2013 el “año de la transparencia”, la opacidad fiscal y la corrupción han proliferado, minando la confianza en las autoridades y alimentando el rechazo a la reforma tributaria. Con falta de voluntad política por parte del gobierno por la transparencia y la crisis institucional en el Legislativo, 2013 se plantea como el año en el que Guatemala debe superar los desafíos de transitar de la aprobación de la reforma tributaria, a la implementación de una reforma fiscal integral.

## **Abstract**

In 2012 the tax burden only achieved the same level of 2011, missing its target, in the middle of institutional conflicts, deceleration of international trade and distortions like the fiscal amnesty applied in 2011. This resulted in a public expenditure reduction, from 14.4% of GDP in 2011 to 14.0% of GDP in 2012, with small improvements in the public expenditure targeted to children and youth.

With all the tax reform legislation in force, the beginning of 2013 was marked by numerous legal complaints before the Constitutional Court. But, with the information available to date, this attack seems not to be a serious risk for the reform. Nevertheless, Icefi estimations show that in 2013 tax revenues will miss its target again, and with the difficulties to get Congressional approval of all the external loans included in the budget, a true “fiscal hole” is growing, putting in danger the social expenditure and public investment effectiveness in 2013.

Contrary to the presidential offering to make 2013 “the year of transparency”, fiscal opacity and corruption is widespread, undermining confidence in the authorities and feeding opposition to the tax reform. Government’s lack of political will for transparency and the Legislative institutional crisis make 2013 as the year in which Guatemala must overcome the challenges of transitioning from tax reform approval to implementation of an integral fiscal reform.



## Contenido

Presentación.....	7
Siglas y Acrónimos .....	1
I. Introducción.....	2
II. En 2012 la carga tributaria se recuperó levemente, en medio de distorsiones y un conflicto institucional.....	4
2.1. Conflicto por las metas de recaudación tributaria para 2012: desacuerdo entre el Minfin y la SAT .....	4
2.2. Al margen del conflicto entre las autoridades, en 2012 la recaudación no alcanzó la meta .....	6
2.3. La mejora de la carga tributaria en 2012 distorsionada por la amnistía fiscal de 2011 .....	13
III. En 2012 se lograron algunos avances en el gasto público, pero aún muy lejos de lo necesario.....	16
3.1. Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, avance en la institucionalización de los programas de protección social .....	16
3.2. Algunas percepciones equivocadas sobre el gasto ejecutado en 2012 .....	19
3.3. La situación del gasto para la niñez y la juventud: el Gobierno invirtió Q 4.80 diarios per cápita para proteger a la niñez y la adolescencia.....	21
3.4. Sobreestimación del presupuesto para bienes y servicios versus caída en la inversión real directa .....	22
IV. “Agujero fiscal” en 2013: meta tributaria inalcanzable y préstamos externos sin aprobar.....	27
4.1. Ataque en la Corte de Constitucionalidad: hasta ahora poco efectivo y sin riesgo grave para la reforma tributaria .....	28
4.2. Metas de recaudación tributaria: de nuevo inalcanzables en 2013.....	32
4.3. El Congreso aprobó gasto financiado con préstamos externos, pero no aprueba los préstamos: problema netamente político .....	39
4.4. El agujero fiscal: 1.4% del PIB o más de Q 6 mil millones en 2013 .....	42
V. Gasto público en 2013: amenazado por el agujero fiscal y la negociación política espuria .....	43
5.1. Dos escenarios para enfrentar el agujero fiscal de 2013.....	43
5.2. Es decir, lo más valioso e importante en riesgo: gasto público destinado a la niñez y la adolescencia.....	47
VI. Contrario al ofrecimiento presidencial, 2013 está siendo el año de la opacidad fiscal y no el de la transparencia .....	49
6.1. Opacidad en las estimaciones de ingresos, las cuales deberían ser respetadas como la información pública que son.....	49
6.2. Opacidad en el Congreso de la República: la aprobación del presupuesto para 2013, un caso grave.....	50
6.3. Más de un año de bloqueo parlamentario a las leyes para mejorar la transparencia fiscal .....	52
6.4. Persiste y se agrava el problema de los fideicomisos: los casos de Fonapaz y Covial .....	53
6.5. La transparencia como obligación y responsabilidad de todos: la resistencia del sector privado a regular el secreto bancario para fines de control tributario .....	55
VII. Conclusiones.....	58
Anexo .....	64



## Presentación

En 2011 y 2012 el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) ha realizado diagnósticos de la situación de las finanzas públicas de Guatemala. En el primero de sus diagnósticos, el Icefi analizó la realidad fiscal del país en el marco del proceso electoral de 2011.

En su segundo diagnóstico, el Icefi abordó los desafíos fiscales del entonces nuevo gobierno. En esa oportunidad el Icefi analizó el cierre fiscal de 2011 y ofreció estimaciones para el cierre de 2012. Sus estimaciones resultaron acertadas, particularmente porque predijo exactamente que la carga tributaria para 2012 se ubicaría en el 10.9%, por debajo de la meta del 11.1%. Igualmente acertada resultó su estimación para el déficit fiscal, el cual, tal como lo estimó el Icefi, finalizó en 2.4% del PIB.

Debido al conflicto entre las autoridades de la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Finanzas Públicas, en torno a las metas y estimaciones de recaudación tributaria para 2012 y 2013, se ha generado incertidumbre sobre la situación fiscal esperable para el final de 2013. Esto motiva al Icefi a realizar un nuevo diagnóstico, esperando contribuir a aclarar la confusión.

En este tercer diagnóstico sobre la situación de las finanzas públicas en Guatemala, el icefi analiza y explica los resultados fiscales de 2012, en particular el hecho que la carga tributaria se ubicó en el mismo nivel de 2011. Provee información jurídica e institucional que permite comprender y evaluar el conflicto entre las autoridades de las dos entidades responsables de la política fiscal. Destaca además la importancia de avances en la institucionalidad del gasto social como la creación del Ministerio de Desarrollo Social, y analiza objetivamente el ritmo de la ejecución presupuestaria en el año.

Adicionalmente ofrece una estimación de cómo se espera que cierren las finanzas públicas en 2013, expresando su preocupación por un creciente “agujero fiscal”. Esta brecha en los ingresos fiscales presupuestados para 2013 se genera por varios factores, siendo los principales que en 2013 la recaudación tributaria no alcanzará la estimación presupuestaria, y que dos préstamos externos que fueron incluidos como financiamiento del gasto presupuestado, continúan pendientes de aprobación.

Pero sobre todo, advierte que de continuar creciendo la brecha respecto a los ingresos fiscales presupuestados, el gasto público destinado a sectores prioritarios podría sufrir mermas con altos costos sociales. En particular, el Icefi estima que la política fiscal debe enfocarse en priorizar rubros de gasto público como los destinados a la atención directa de la niñez y la juventud.

El Icefi espera que este documento sea un aporte efectivo a la discusión y diálogo sobre las orientaciones y prioridades de la política fiscal. Y sobre todo, que en este esfuerzo se avance en alcanzar hacia soluciones y acciones en pro del desarrollo justo y equitativo.

## Siglas y Acrónimos

Banco de Guatemala	Banguat
Cámara de Industria de Guatemala	CIG
<i>Cost, insurance and freight</i> (valor)	CIF
Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras	Cacif
Corte de Constitucionalidad	CC
Derechos Arancelarios a la Importación	DAI
<i>Free on board</i> (valor)	FOB
Fondo de Conservación Vial	Covial
Fondo de Desarrollo Social	FDS
Fondo Nacional para la Paz	Fonapaz
Impuesto al Valor Agregado	IVA
Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres	Iprima
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos	ISCV
Impuesto Sobre la Renta	ISR
Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales	Icefi
Libertad Democrática Renovada	LIDER
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Maga
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Micivi
Ministerio de Desarrollo Social	Mides
Ministerio de Educación	Mineduc
Ministerio de Energía y Minas	Mem
Ministerio de Finanzas Públicas	Minfin
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	MSPAS
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	Ocde
Partido Patriota	PP
Producto Interno Bruto	PIB
Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo	Pronade
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República	Scep
Sistema de Contabilidad Integrada	Sicoin
Superintendencia de Administración Tributaria	SAT
Unidad Nacional de la Esperanza	Une

## I. Introducción

El programa fiscal del gobierno del Presidente Pérez Molina, denominado “Pacto Fiscal para el Cambio”, consta de los siguientes elementos:<sup>1</sup>

1. Transparencia y calidad del gasto
2. Crecimiento económico
3. Combate al contrabando y la evasión tributaria
4. Actualización tributaria
5. Asignación prioritaria de los recursos

A criterio del Icefi, de estos el componente 1 es el más importante porque constituye el vínculo entre el Gobierno y la ciudadanía, permitiendo la entrega de educación, salud, seguridad, infraestructura y soluciones a los problemas estructurales de la sociedad. La transparencia es fundamental en el sentido que fomenta y mantiene la confianza y credibilidad hacia las autoridades. Este es el componente que refiere a la parte de responsabilidad gubernamental en el contrato social.

Sin embargo, son los componentes 3 y 4 los que han recibido más respaldo y acciones concretas con la aprobación en el Congreso de la República de las leyes “antievación 2” y de Actualización Tributaria. Sin embargo la aprobación legislativa constituye sólo un momento en el esfuerzo por la reforma tributaria propuesta por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal. Su implementación incluye la defensa ante impugnaciones ante la Corte de Constitucionalidad y bloqueos vía huelgas en el sistema aduanero o disposiciones administrativas que neutralizan su aplicación plena.

Para el componente 1, el más importante a criterio del Icefi, en marzo de 2012 el Ejecutivo presentó dos iniciativas de ley, que lamentablemente no han gozado del mismo impulso político que el Ejecutivo le dedicó a la reforma tributaria, y que a la fecha permanecen sin ser aprobadas. En el caso del componente 2, el Ejecutivo presentó un paquete de propuestas legislativas supuestamente destinadas a impulsar el empleo y el crecimiento económico, pero por un lado siguen sin ser aprobadas, y por otro se duda del beneficio de su contenido por concentrarse excesivamente en la ampliación o creación de privilegios fiscales injustificados. La atención dedicada al componente 5 ha sido mínima, y en algunos casos inexistente, más allá de la aprobación del presupuesto anual para los ejercicios fiscales 2012 y 2013, sin grandes cambios o prioridades a destacar.

El Icefi reconoce que el planteamiento del “Pacto Fiscal para el Cambio” sigue en términos generales y básicos lo que debe ser una reforma fiscal integral en Guatemala. Pero este tipo de reforma, ineludiblemente necesaria, requiere que no sólo su planteamiento sea integral, sino también el proceso de su implementación. Proceso sin duda técnica y políticamente complejo, y que ciertamente requiere tiempo, mucho más del que un periodo de gobierno ofrece (tal como lo demostró el proceso de cuatro años solamente para lograr la aprobación legislativa de la reforma tributaria).

---

<sup>1</sup> Según presentación realizada por el Ministerio de Finanzas Públicas en enero de 2012.

Este proceso para la implementación de una reforma fiscal integral, como la que sugiere el “Pacto Fiscal para el Cambio”, requiere como premisa el fortalecimiento de las instituciones del Estado. Fortalecimiento que lamentablemente se ha visto impedido por el conflicto que durante más de un año sostuvieron las autoridades de la Superintendencia de Administración Tributaria y del Ministerio de Finanzas Públicas. O de la crisis institucional en el Organismo Legislativo, en el que un bloque parlamentario de oposición mantiene un bloqueo a las actividades del Pleno del Congreso, demandando a cambio favoritismo en la adjudicación de obras de inversión pública en infraestructura.

Es causa de preocupación que el componente 5 del programa fiscal del gobierno sea el menos atendido. El presente informe dedica atención especial precisamente a las que deben ser las principales prioridades en las asignaciones del gasto público. A criterio del Icefi, una de estas prioridades primas es el gasto destinado a la atención directa a la niñez y la juventud, el fundamento y futuro de nuestro capital humano.

En sus análisis, el Icefi guarda constantemente especial cuidado en el hecho que las autoridades no puede ejercer control o influencia plena en todos los factores que determinan los resultados fiscales. En particular, persiste la preocupación por la ocurrencia en 2013 de un nuevo choque económico externo, posiblemente declarado ya en la desaceleración del comercio exterior en toda la región centroamericana. Un factor que las autoridades parecieran haber pasado por alto en 2012 y que en 2013 empieza a explicar ya una brecha importante en los ingresos fiscales presupuestados.

Pero también, esa brecha en los ingresos pareciera devenir de la dificultad que tuvo el gobierno para superar sus conflictos internos, y que redundaron en una pérdida de transparencia fiscal, al impedir la auditoría social adecuada al proceso de formulación del presupuesto, en particular en la preparación y discusión de las estimaciones y proyecciones de ingresos tributarios para 2012 y 2013. Los descuidos en materia de transparencia fiscal se extienden también a numerosos escándalos de corrupción y deterioro de los fondos sociales, ahora más vulnerables a la manipulación con fines políticos y la corrupción.

La falta de transparencia demostrada en el primer trimestre de 2013 mina las posibilidades del Gobierno para adoptar las medidas adecuadas para mitigar el creciente “agujero fiscal” en 2013. Brecha fiscal que ya plantea una dolorosa disyuntiva entre ceder a presiones políticas espurias o recortar gasto público prioritario. Un escenario de complejidad política que está repitiéndose año con año, y que con el tiempo acumula un costo social injusto y perjudicial para el desarrollo social de Guatemala.

## **II. En 2012 la carga tributaria se recuperó levemente, en medio de distorsiones y un conflicto institucional**

### **2.1. Conflicto por las metas de recaudación tributaria para 2012: desacuerdo entre el Minfin y la SAT**

La creación en 1998 de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), ha sido una de las apuestas más ambiciosas para mejorar la institucionalidad del Estado guatemalteco, reemplazando las antiguas Direcciones Generales de Rentas Internas, de Aduanas y de Inspecciones Fiscales, todas dependencias del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin). La SAT fue concebida como una entidad estatal descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para el cumplimiento de sus objetivos. Goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

Sin embargo, la autonomía y descentralización de la administración tributaria no supone la descoordinación, o incluso conflicto con el Minfin, la entidad estatal rectora de la política fiscal en Guatemala. La misma Ley Orgánica de la SAT establece que el Directorio, presidido por el Ministro de Finanzas Públicas, es el órgano de dirección superior de la SAT, correspondiéndole la política de la administración tributaria y velar por el buen funcionamiento y la gestión institucional de la SAT.<sup>2</sup> El Superintendente de Administración Tributaria integra el Directorio en calidad de secretario, participa con voz, pero sin voto.

La Ley Orgánica de la SAT establece también que el Presidente de la República removerá al Superintendente, entre otras causales, por no cumplir las metas de recaudación tributaria establecidas en el convenio que el Organismo Ejecutivo y la SAT deben celebrar anualmente.<sup>3</sup> Según la ley, las metas se establecen tomando en consideración: a) las cifras de recaudación tributaria del año anterior; b) la situación de la economía; y c) el presupuesto de ingresos aprobado por el Congreso de la República para el año correspondiente. El convenio de metas de recaudación para 2012 fue suscrito el 26 de diciembre de 2011, por funcionarios de la administración gubernamental anterior.<sup>4</sup>

Sin embargo, poco después del cambio de superintendente de la SAT operado hacia el final de marzo de 2012, la cuestión de las metas de recaudación derivó en una controversia pública entre la SAT y el Minfin.<sup>5</sup> Debe notarse que las diferencias entre las estimaciones o cálculos entre la SAT y el Minfin no ocurren por primera vez, ya que de hecho, ocurren cada año en el marco de una tensión política natural entre el ente que impone una meta y el ente obligado a cumplirla. Sin embargo, esta ha sido la primera vez que generaron un conflicto público con graves consecuencias políticas y mediáticas.

---

<sup>2</sup> Artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica de la SAT, Decreto del Congreso de la República No. 1-98.

<sup>3</sup> Literal g) del artículo 27 del Decreto del Congreso de la República No. 1-98.

<sup>4</sup> Véase el anexo.

<sup>5</sup> Las notas de prensa que evidencian este conflicto son abundantes. Sin embargo, los intercambios entre ambos funcionarios se tornaron particularmente agresivos y descalificadores en agosto de 2012. Por ejemplo, véase: <http://www.s21.com.gt/pulso/2012/08/11/centeno-critica-sat-baja-recaudacion>

Según la cláusula primera del Convenio para el Cumplimiento de Metas de Recaudación Tributaria para 2012, la meta de recaudación tributaria para 2012 en términos brutos correspondiente a los impuestos a recaudar por la SAT fue de Q 45.7 millardos, que según la cláusula segunda alcanzaban los Q 46.7 millardos al adicionar los gravámenes no recaudados por la SAT (regalías, hidrocarburos compartibles y el impuesto de salidas del país). Al deducir las devoluciones y autocompensación de crédito fiscal del IVA para el sector exportador a las que hace referencia la cláusula tercera (Q 3.1 millardos), según la cláusula cuarta la meta neta para 2012 era de Q 43.6 millardos, monto que correspondía a los ingresos tributarios destinados a financiar efectivamente el presupuesto de gastos y además usado para el cálculo oficial de la carga tributaria meta.

Sin embargo, cláusulas posteriores establecían algunas condiciones para el cumplimiento de esta meta, las cuales en cierto sentido constituyeron parte del origen de la controversia. En particular, la cláusula novena condicionaba la meta a la legislación vigente, en el sentido que de la meta global en términos netos de Q 43.6 millardos, Q 1.5 millardos correspondían a la recaudación estimada por la aprobación y vigencia en un año completo de la denominada ley antievasión 2<sup>6</sup> y de la regulación del secreto bancario de forma de otorgar acceso a la SAT a la información bancaria de los contribuyentes con fines de fiscalización y control tributario.<sup>7</sup> Así, la aplicación estricta y rigurosa de esta cláusula novena permitía la revisión hacia la baja de la meta. Sin embargo, esta revisión, por tratarse de un convenio entre el Organismo Ejecutivo en la persona del Presidente de la República y la SAT en la persona del Superintendente, suponía que ocurra también en el marco de una actualización formal del convenio, basada en otras cláusulas.

El Superintendente argumentó y apeló públicamente a esta cláusula novena con el objetivo de revisar a la baja la meta.<sup>8</sup> Sin embargo, el Ministro de Finanzas Públicas y la Vicepresidenta de la República<sup>9</sup> se opusieron a la revisión, fundamentándose en el hecho que montos similares a los de la cláusula novena se han incluido en los presupuestos y metas de recaudación en ejercicios fiscales anteriores, en algunos casos sin necesidad de vincularlos a la aprobación y vigencia de nueva legislación, sino solamente como un requerimiento del Ejecutivo a la SAT para, vía fiscalización y combate a la defraudación aduanera y el contrabando, obtener ese monto de recaudación adicional (coloquialmente llamado el “esfuerzo administrativo de la SAT”). La base en la que el Ministro y la Vicepresidenta fundamentaron su posición es el hecho que la enorme magnitud de los niveles de evasión tributaria, defraudación aduanera y contrabando, prácticamente hacen que la recuperación de Q 1 millardo o Q 1.5 millardos anuales sea casi una cuestión de voluntad política. Sin embargo, este hecho es más de naturaleza política y no encuentra fundamento o base en las cifras y estadísticas.

<sup>6</sup> Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando, coloquialmente conocida como “ley antievasión 2”, Decreto del Congreso de la República número 4-2012, aprobado el 26 de enero de 2012.

<sup>7</sup> Actualmente, estas disposiciones no han sido aprobadas por el Congreso de la República. Las últimas iniciativas de ley que promueven esta medida son las números de registro 4326 y 4537, conocidas y cuyo dictamen está a cargo de la Comisión de Economía y Comercio Exterior, del Congreso de la República.

<sup>8</sup> Para la posición del Superintendente sobre este aspecto particular, véanse las notas de prensa siguientes: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120613/economia/213560/>, <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/160080-sat-no-cumplira-con-recaudacion-prevista-en-el-presupuesto-2012>

<sup>9</sup> Véase : <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/160147-baldetti-sat-no-puede-decir-que-no-llegara-a-metas-de-recaudacion>

Adicionalmente, técnicamente las estimaciones de ingresos tributarios (las estimaciones, no las metas), se determinan en parte por las condiciones macroeconómicas, hecho al que el Superintendente apeló en reiteradas ocasiones para señalar la sobreestimación de las proyecciones macroeconómicas elaboradas por el Banco de Guatemala, y con ello, sobreestimación de las metas de recaudación. Sin embargo, como lo reconoce la propia Ley Orgánica de la SAT para la determinación de las metas de recaudación, las proyecciones macroeconómicas no son el único factor, siendo otros la recaudación del año anterior, el presupuesto aprobado y el plan de fiscalización de la SAT. En particular, un análisis de sensibilidad<sup>10</sup> revela que las variaciones de las estimaciones por una actualización de las proyecciones macroeconómicas del Banco de Guatemala provocarían un ajuste pequeño en la estimación para 2012. Así, al aplicar las proyecciones macroeconómicas actualizadas, la meta de Q 43.6 millardos podrían ajustarse a la baja en alrededor de Q 0.5 millardos.

Así, desde sus respectivas posiciones y perspectivas, ambos funcionarios tuvieron una cuota razón. El Superintendente basado en lo que el convenio y las cifras explícitamente dicen. El Ministro y el Ejecutivo basado en la realidad de la situación del fraude fiscal en Guatemala. Sin embargo, la disputa derrapó en un pleito entre los dos funcionarios, ventilado en la prensa y los medios de comunicación, el cual el Presidente tuvo que resolver personalmente.

Al final, en 2012 la decisión del presidente favoreció al ministro, reiterando que el monto consignado en el convenio es una meta, no una estimación. Así, el Presidente basó su decisión en la visión del ministro en cuanto a que sabiendo que existe evasión, defraudación y contrabando, los Q 1.5 millardos extras aún se quedan cortos en cuanto a fijar una meta en términos de recaudación adicional por fiscalización y control tributario efectivos.

## **2.2. Al margen del conflicto entre las autoridades, en 2012 la recaudación no alcanzó la meta**

En 2012 la SAT recaudó un total de Q 42.8 millardos en términos netos,<sup>11</sup> incumpliendo la meta de Q 43.6 millardos, contenida tanto en el presupuesto como en el convenio de metas de recaudación vigente hasta el final de 2012 (la recaudación efectiva fue el 98.2% de la meta, una deficiencia de 1.8%), pero superando los Q 40.3 millardos recaudados en 2011 (una tasa de crecimiento interanual de 6.3% menor que la tasa de crecimiento del PIB nominal para 2012 de 6.8%). Sin embargo, en enero de 2013 el Superintendente de la SAT declaró públicamente haber superado su meta, la cual él reconocía en Q 42.1 millardos, resultante de restar a la meta de Q 43.6 millardos

---

<sup>10</sup> La herramienta técnica que evalúa en qué medida las estimaciones dependen de cada una de las variables macroeconómicas. Por ejemplo, el análisis de sensibilidad establece cuánto caería la recaudación tributaria si las importaciones crecieran 1 punto porcentual menos de lo estimado, o cuánto subiría si las importaciones crecen 1 punto porcentual más de lo estimado. El análisis de sensibilidad también se aplica a la tasa de crecimiento económico, inflación, etcétera. En 2012 o 2013, una variación en 1 punto porcentual en la tasa variación interanual del valor de las importaciones expresado en dólares estadounidenses es de alrededor de Q 150 millones.

<sup>11</sup> Es decir, deducidas de la autocompensación y devoluciones de crédito fiscal del IVA al sector exportador. Las cifras del presupuesto se expresan en estos términos.

contenida en el presupuesto y el convenio, los Q 1.5 millardos correspondientes al impacto estimado por la aprobación y vigencia en un año completo de la ley antievasión 2 y la regulación del secreto bancario.

Esta contradicción reavivó en los medios de prensa la controversia y el conflicto institucional.<sup>12</sup> Por un lado, según la posición del Minfin y la presidencia de la República, el convenio de metas de recaudación nunca fue formalmente modificado, por lo que la meta global continuó coincidiendo con los Q 43.6 millardos del presupuesto vigente al final de 2012. Por otro, el Superintendente insistió en las cláusulas del convenio que indicaban que Q 1.5 millardos correspondían a la aprobación y vigencia en el ejercicio fiscal completo de nueva legislación (aún y cuando el convenio no se hubiese modificado para “activar” estas cláusulas y modificar el monto de la meta global).

Independientemente de esta discusión, con matices más políticos que técnicos, el resultado fue que los ingresos tributarios recaudados en 2012 se ubicaron Q 791.3 millones (1.8%) por debajo de lo aprobado por el Congreso de la República como financiamiento efectivo del gasto presupuestado. Esta deficiencia respecto a la meta y al presupuesto se ubicó en la recaudación aduanera, al quedar la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre importaciones 5.8% por debajo de su meta, y la de los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), 2.4 % por debajo de su meta.

Además de la no aprobación de la regulación del secreto bancario y la vigencia y aplicación incompleta de la ley antievasión 2, existen otros factores técnicos que incidieron en la recaudación tributaria de 2012. Dentro de estos factores destacan:

- En 2012 la economía guatemalteca experimentó un menor dinamismo que en 2011. La tasa de crecimiento económico en 2011 logró alcanzar el 4.1%, mientras que las últimas estimaciones publicadas por el Banco de Guatemala (Banguat) muestran que en 2012 esta tasa se desaceleró al 3.0%. Esta desaceleración en 2012 fue en parte el resultado de la influencia de incertidumbre creciente en el contexto internacional, asociada al impacto negativo sobre la economía mundial de la recesión en la Zona del Euro<sup>13</sup> como efecto de la crisis financiera y de deuda soberana, así como la fuerte desaceleración de la economía de la República Popular de China.<sup>14</sup> Por otra parte, la influencia del mayor dinamismo de la economía de Estados Unidos de América es un factor compensador que moderó los efectos de la desaceleración de la economía mundial.

---

<sup>12</sup> Véase: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/01/10/sat-finanzas-difieren-datos-recaudacion>

<sup>13</sup> Durante los últimos tres años, la evolución de la economía de la Zona del Euro ha venido siendo menos dinámica. De acuerdo con información del Fondo Monetario Internacional, en 2010, 2011 y 2012 el bloque mostró crecimientos del 2.0, 1.4 y -0.4 por ciento, respectivamente.

<sup>14</sup> La República Popular de China pasó, de crecer en 2011 un 9.2% a un 7.8% en 2012. En 2010 su crecimiento fue 10.4%.

**Ingresos tributarios netos de la Administración Central  
Recaudado 2011, meta = presupuesto y cierre 2012**

Concepto	Ejecutado 2011		2012						
	Mill. de Q	% del PIB	Presupuesto Vigente = Meta		Cierre		Variaciones		
			Mill. de Q	% del PIB	Mill. de Q	% del PIB	Cierre 2012 / 2011	Cierre 2012 - Meta 2012	Cierre 2012 / Meta 2012
<b>Impuestos Directos</b>	<b>12,710.5</b>	<b>3.5</b>	<b>13,662.5</b>	<b>3.5</b>	<b>13,453.7</b>	<b>3.4</b>	<b>5.8</b>	<b>743.2</b>	<b>98.5</b>
Sobre la renta	10,063.3	2.76	10,178.8	2.60	10,595.3	2.68	5.3	532.0	104.1
Único sobre inmuebles	14.2	0.00	10.9	0.00	9.1	0.00	-35.7	-5.1	83.8
Sobre las empresas mercantiles y agropecuarias	8.0	0.00			0.3	0.00	-95.7	-7.6	
Extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz	53.6	0.01			4.2	0.00	-92.2	-49.4	
De solidaridad	2,571.5	0.70	2,711.9	0.69	2,844.7	0.72	10.6	273.2	104.9
Otros			761.0	0.19					
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>27,581.7</b>	<b>7.6</b>	<b>29,948.7</b>	<b>7.7</b>	<b>29,366.1</b>	<b>7.4</b>	<b>6.5</b>	<b>1,784.5</b>	<b>98.1</b>
Impuesto al valor agregado	19,472.2	5.33	21,430.5	5.48	20,912.9	5.30	7.4	1,440.7	97.6
Doméstico	7,595.4	2.08	8,087.2	2.07	8,345.7	2.11	9.9	750.3	103.2
Importaciones	11,876.8	3.25	13,343.3	3.41	12,567.3	3.18	5.8	690.4	94.2
Derechos arancelarios a la importación	2,532.6	0.69	2,612.5	0.67	2,310.9	0.59	-8.8	-221.7	88.5
Distribución de petróleo y combustibles derivados del petróleo	2,125.4	0.58	2,225.3	0.57	2,103.2	0.53	-1.0	-22.3	94.5
Timbres fiscales	637.7	0.17	493.9	0.13	877.3	0.22	37.6	239.6	177.6
Sobre circulación de vehículos	558.3	0.15	536.4	0.14	573.1	0.15	2.7	14.9	106.8
Primera matrícula vehículos terrestres					330.6	0.08		330.6	
Regalías petroleras e hidrocarburos compartibles	1,145.3	0.31	748.5	0.19	1,053.7	0.27	-8.0	-91.7	140.8
Sobre salidas del país	219.5	0.06	260.0	0.07	231.8	0.06	5.6	12.3	89.1
Sobre distribución de bebidas	523.6	0.14	516.3	0.13	554.3	0.14	5.9	30.7	107.4
Consumo de tabaco y sus productos	259.4	0.07	250.4	0.06	312.4	0.08	20.5	53.1	124.8
Distribución de cemento	104.1	0.03	109.4	0.03	102.4	0.03	-1.7	-1.7	93.6
Otros	3.6	0.00	765.4	0.20	3.5	0.00	-1.9	-0.1	0.5
<b>Total</b>	<b>40,292.2</b>	<b>11.0</b>	<b>43,611.3</b>	<b>11.1</b>	<b>42,819.8</b>	<b>10.9</b>	<b>6.3</b>	<b>2,527.7</b>	<b>98.2</b>

Fuentes: elaboración del Icfi usando datos oficiales del Minfin. Ver el anexo.

- Deterioro del comercio exterior. En el caso de las exportaciones, su valor FOB<sup>15</sup> cerró en 2012 con una variación negativa (-1.7%), significativamente por debajo de la estimación de crecimiento del Banguat (que, a diciembre de 2011 se ubicaba dentro del intervalo entre el 9.6% y el 14.2%).<sup>16</sup> Esta deficiencia contrasta con las tasas de crecimiento de dos dígitos para el valor FOB de las exportaciones registradas en 2010 y 2011, de 17.3% y 22.9%, respectivamente. Una variación del valor FOB de las exportaciones muy por debajo de lo originalmente estimado en el presupuesto supuso

<sup>15</sup> *Free on board*, valor excluyendo los costos de seguro y flete.

<sup>16</sup> Como supuesto para la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012, el Minfin aplicó el criterio más conservador que permitían las estimaciones del Banguat, es decir el límite inferior de 9.6% de este intervalo.

una merma en las utilidades de los exportadores, y con ello también en la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

En el caso de las importaciones, en 2012 su valor CIF<sup>17</sup> también registró una importante desaceleración, con una tasa de crecimiento de solamente 2.3%,<sup>18</sup> significativamente por debajo de la estimación de crecimiento del Banguat (que, a diciembre de 2011 se ubicaba dentro del intervalo entre el 7.3% y el 17.7%).<sup>19</sup> Una vez más, esta deficiencia contrasta con las tasas de crecimiento de dos dígitos para el valor CIF de las importaciones registradas en 2010 y 2011, de 20.0% y 20.1%, respectivamente. El impacto fiscal de esta falla en la estimación del Banguat para la tasa de crecimiento de las importaciones fue mucho mayor que en la falla en la estimación para las exportaciones, ya que la recaudación tributaria en Guatemala es altamente dependiente de los impuestos que se calculan con base a las importaciones.<sup>20</sup>

Por esta razón, la desaceleración aguda en la tasa de crecimiento del valor de las importaciones en 2012 significó una merma en la recaudación del IVA sobre importaciones de ese año, cayendo de una tasa de crecimiento interanual de 15.0% en 2011 a 5.8% en 2012. Estas tasas se reflejaron en efectos muy distintos en cuanto a la contribución a la carga tributaria del IVA sobre importaciones. Por un lado, en 2011 la tasa de crecimiento de 15.0% de la recaudación del IVA sobre importaciones fue superior a la tasa de crecimiento del PIB nominal de 9.8%, lo cual en 2011 significó una **ganancia** en carga tributaria de 0.15 puntos porcentuales del PIB.<sup>21</sup> En contraste, en 2012 la tasa de crecimiento de 5.8% de la recaudación del IVA sobre importaciones fue menor a la tasa de crecimiento del PIB nominal de 6.8%, lo cual en 2012 significó una **pérdida** en carga tributaria de 0.03 puntos porcentuales del PIB. Este análisis explica entonces por qué en 2011 el aporte a la carga tributaria del IVA

---

<sup>17</sup> *Cost, insurance and freight*, valor incluyendo los costos de seguro y flete. Este es el valor que según la legislación tributaria integra la base imponible de los DAI y del IVA sobre importaciones.

<sup>18</sup> Las estadísticas del Banguat muestran un deterioro importante en el valor CIF de las importaciones de bienes de consumo, así como materias primas y productos intermedios. Para los bienes de consumo, en 2011 se reflejó un incremento de casi 15%, mientras que en 2012 fue del 6.6%. En el caso de las materias primas, el crecimiento en 2011 fue de más de 18%, mientras que en el segundo la cifra fue negativa en -3.1%.

<sup>19</sup> Como supuesto para la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012, el Minfin aplicó el supuesto de 13.2% para la tasa de crecimiento del valor de las importaciones, por arriba del punto medio de este intervalo.

<sup>20</sup> Véase la discusión y las cifras para cada uno de los países de Centroamérica que se incluyó en las páginas 11, 12 y 13 del diagnóstico de las finanzas públicas a junio de 2011, "Guatemala: condicionantes financieros para la transición política 2011 y 2012", disponible en línea en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/05/Diagn%C3%B3stico-de-las-finanzas-p%C3%ABlicas-en-Guatemala-a-junio-de-2011.pdf>. También puede consultarse el Segundo Informe de Política Fiscal en América Central, recientemente publicado por el Icefi (en línea en <http://icefi.org/la-politica-fiscal-de-centroamerica-en-tiempos-de-crisis-2/>), en el cual se reporta que la suma de la recaudación del impuesto al valor agregado o de transacciones de bienes muebles sobre importaciones, derechos arancelarios a la importación e impuestos sobre combustibles, representaron durante el periodo 2007-2010 los siguientes porcentajes de la recaudación tributaria total: 46% en Nicaragua, 43% en Guatemala, 38% en El Salvador, 30% en Costa Rica y Panamá, y 28% en Honduras (para Honduras el Icefi reporta la recaudación de los impuestos cobrados en las aduanas).

<sup>21</sup> Considerando el significativo peso de la recaudación aduanera en la carga tributaria, si el valor de las importaciones crece más dinámica o aceleradamente que el PIB, la recaudación aduanera genera un crecimiento en la carga tributaria. Si por el contrario, el valor de las importaciones crece menos aceleradamente o cae más drásticamente que el PIB (como ocurrió durante la Gran Recesión de 2009), la recaudación aduanera genera una caída en la carga tributaria.

sobre importaciones creció al pasar de 3.10% en 2010 a 3.25% en 2011, en tanto en 2012 este aporte se estancó (con una leve caída) en 3.22%.

La recaudación de los DAI registró un comportamiento similar al ya explicado para el IVA sobre importaciones. En 2012 la contribución de la recaudación de DAI a la carga tributaria cayó 0.1 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 0.69% en 2011 a 0.59% en 2012.

El comportamiento en 2012 de las exportaciones y las importaciones ha sido motivo de debate. El análisis del Icefi revela que el comportamiento de la recaudación fue el resultado de una combinación de factores, tanto de índole interno como externo. Por un lado, en 2012 el comercio exterior guatemalteco sufrió un efecto precio, toda vez que los precios de los principales productos de exportación del país y de las importaciones se vieron mermados en los mercados internacionales.

Por otro lado, las variaciones del valor del comercio exterior en 2012 muestran un efecto aritmético, en el sentido que en 2009, el peor año de la Gran Recesión, se registró una caída de más de 20%, por lo que en 2010 la tasa de variación notablemente alta en realidad significó volver a un nivel similar al de 2007 y 2008, y la tasa de 2011 en realidad significó el primer año de crecimiento luego de la crisis. Así, la tasa moderada de crecimiento en 2012 lo que refleja en realidad es el ritmo “normal” de crecimiento posterior a la crisis.

Se argumentó también que la caída en el registro de las importaciones y con ello de la recaudación aduanera obedecía a un incremento en la corrupción, la defraudación aduanera, el contrabando o el debilitamiento institucional de la SAT. Ciertamente en 2012 las autoridades de la SAT efectuaron despidos de personal,<sup>22</sup> afectando sin duda la estructura operativa de, entre otras áreas, la Intendencia de Aduanas, mermando con ello su capacidad de control y fiscalización.

Otro factor de tipo administrativo interno fue la resistencia a acatar lo dispuesto en la nueva Ley Aduanera Nacional,<sup>23</sup> la cual tiene por objeto llenar el vacío de legislación nacional que impedía la aplicación adecuada en Guatemala del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), y su Reglamento (RECAUCA). La aplicación de esta normativa regional fue rechazada por diversos sectores, incluyendo las huelgas que paralizaron algunas aduanas fronterizas del país en mayo de 2012,<sup>24</sup> y acciones por parte del sector privado organizado para impulsar modificaciones legislativas para revertir o neutralizar el efecto de la nueva legislación.<sup>25</sup>

Los sectores opuestos a la aplicación de la nueva Ley Aduanera Nacional tuvieron éxito al presionar a las autoridades del Ejecutivo para que se les liberase de los

---

<sup>22</sup> Calificados de masivos por la prensa nacional. Véanse: [http://www.prensalibre.com/noticias/SAT-efectua-despidos-masivos\\_0\\_755924435.html](http://www.prensalibre.com/noticias/SAT-efectua-despidos-masivos_0_755924435.html), o [http://www.prensalibre.com/noticias/Inspector-ve-ilegales-despidos-SAT\\_0\\_757724251.html](http://www.prensalibre.com/noticias/Inspector-ve-ilegales-despidos-SAT_0_757724251.html), o <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/denuncian-jefe-sat-170-despidos>

<sup>23</sup> Libro III de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto del Congreso de la República No. 10-2012.

<sup>24</sup> Véase por ejemplo: [http://www.prensalibre.com/noticias/Perdidas-millonarias-paro-aduanas\\_0\\_665333498.html](http://www.prensalibre.com/noticias/Perdidas-millonarias-paro-aduanas_0_665333498.html)

<sup>25</sup> Véase el análisis del Icefi de la principal propuesta de un conjunto de organizaciones empresariales, en: <http://icefi.org/contrarreforma-tributaria-en-guatemala-2012-analisis-y-comentarios/>

nuevos controles y requerimientos aduaneros. Por esta razón, el Ejecutivo emitió en 2012 una nueva amnistía fiscal,<sup>26</sup> que exoneró específicamente las multas por infracciones aduaneras, y que originalmente permanecería vigente del 16 de marzo al 15 de junio de 2012.<sup>27</sup> Sin embargo, las presiones sobre el Ejecutivo y el rechazo a la nueva legislación aduanera continuaron, al punto que el Ejecutivo ha venido prorrogando esta amnistía mediante sucesivos acuerdos gubernativos,<sup>28</sup> con la esperanza que el Congreso de la República modifique la Ley de Actualización Tributaria, dando marcha atrás a la incorporación en la legislación nacional del CAUCA y del RECAUCA. Esta situación inevitablemente ha causado la pérdida de recaudación, tanto la que se hubiese esperado en ausencia de la reforma, como de los ingresos adicionales esperados por la reforma.

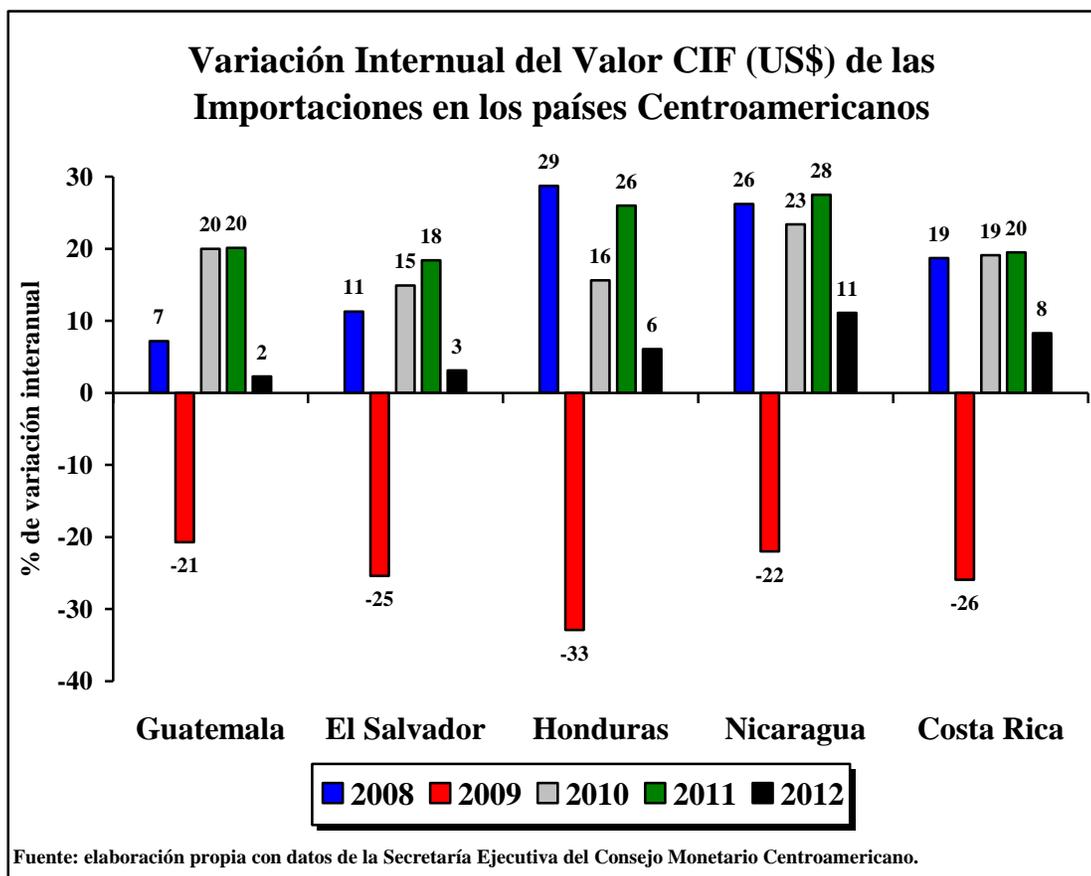
Sin embargo, aunque las situaciones de índole interno y administrativo en la SAT sin duda tuvieron un efecto, no se puede afirmar que hayan sido las únicas o las principales causas de la desaceleración del comercio internacional y la merma en la recaudación aduanera en Guatemala. Y es que, si efectivamente el problema hubiese sido causado por la corrupción, la defraudación aduanera, el contrabando, los problemas administrativos de la SAT o por la nueva Ley Aduanera Nacional, la merma en el comercio y la recaudación habría sido un fenómeno particularmente notable sólo en Guatemala, y no en sus países vecinos. Sin embargo, las cifras muestran que la desaceleración de las importaciones, al igual que como lo fue el golpe de la Gran Recesión en 2009, fue un fenómeno regional, presente en todos los países centroamericanos.

---

<sup>26</sup> Véase por ejemplo: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2012/03/18/concluye-paro-aduanas-pais>

<sup>27</sup> Acuerdo Gubernativo No. 51-2012, del 16 de marzo de 2012, publicado en la edición del Diario de Centro América del 19 de marzo de 2012.

<sup>28</sup> El Acuerdo Gubernativo No. 121-2012 del 13 de junio de 2012, modificó el Acuerdo Gubernativo No. 51-2012, estableciendo la vigencia de la amnistía del 14 de junio al 15 de septiembre de 2012. El Acuerdo Gubernativo No. 224-2012 del 13 de septiembre de 2012, modificó nuevamente el Acuerdo Gubernativo No. 51-2012, estableciendo la vigencia de la amnistía del 15 de septiembre al 15 de diciembre de 2012. El Acuerdo Gubernativo No. 317-2012 del 12 de diciembre de 2012, modificó nuevamente el Acuerdo Gubernativo No. 51-2012, estableciendo la vigencia de la amnistía del 14 de diciembre de 2012 al 15 de marzo de 2013. El Acuerdo Gubernativo No. 127-2013 del 7 de marzo de 2013, modificó una vez más el Acuerdo Gubernativo No. 51-2012, estableciendo la vigencia de la amnistía del 15 de marzo al 15 de junio de 2013.



De acuerdo con datos preliminares de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano,<sup>29</sup> en 2012 el crecimiento del valor de las importaciones de los cinco países centroamericanos se desaceleró significativamente. Ahora bien aunque se trató de un fenómeno regional, cabe resaltar que el valor de las importaciones de Guatemala fue el que registró menor dinamismo y también con la desaceleración más aguda en la región.<sup>30</sup>

- La recaudación del Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres (Iprima) por debajo de su potencial. Tanto el presupuesto como el convenio de metas de recaudación para 2012 contemplaron ingresos considerando la versión original del impuesto, en la que la base de cálculo era el mismo valor de mercado que actualmente se utiliza para la determinación del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos (ISCV). Sin embargo, aunque el Ejecutivo presentó la iniciativa de ley con esta propuesta, el impuesto fue alterado en el Congreso de la República. La versión finalmente aprobada

<sup>29</sup> Las cifras para 2012 son para el año completo, con excepción de Honduras (cifras a noviembre), y Nicaragua (cifras a octubre).

<sup>30</sup> En efecto, la tasa de crecimiento del valor de las importaciones de Guatemala fue de solamente 2.3%, la más baja en la región. La desaceleración del crecimiento en Guatemala fue de 89%, al pasar del 20.1% en 2011 al 2.3% de 2012, la más aguda en la región ya que las desaceleraciones de 2011 a 2012 en el resto de países fueron: 83% en El Salvador (muy cercana a la de Guatemala), 77% en Honduras, 60% en Nicaragua y 57% en Costa Rica.

### Guatemala: de la aprobación a la implementación de la reforma fiscal

establece que para determinar el impuesto se emplea la factura, pero agregando requisitos que respalden su validez y autenticidad (aunque si se incumplen estos requisitos la SAT puede determinar el Iprima con base a un valor de mercado). Lamentablemente esta alteración negociada en el Congreso de la República devuelve la discrecionalidad al funcionario aduanero, abriendo la puerta a la corrupción u otras anomalías, y con ello se vulneró la capacidad recaudatoria efectiva del Iprima, seguramente generando una deficiencia respecto a la meta presupuestaria.

- Un adelanto en 2012 del nuevo ISR sobre distribución de dividendos. Con la Ley de Actualización Tributaria, a partir del 1 de enero de 2013 por primera vez en Guatemala la distribución de dividendos está gravada con el ISR, con una tasa del 5% dentro del régimen de rentas del capital, reemplazando el timbre fiscal de 3% que se aplicaba por la documentación de esas operaciones. Al final de 2012, muchas empresas con el objetivo de eludir este incremento impositivo se apresuraron a distribuir dividendos a sus accionistas, generando un incremento significativo e inusual de 37.6% en la recaudación del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, al pasar de una recaudación de Q 637.7 millones en 2011 a Q 877.3 millones en 2012. Este incremento constituye un adelanto de la recaudación que normalmente se hubiese producido en 2013, producto de la reforma tributaria.

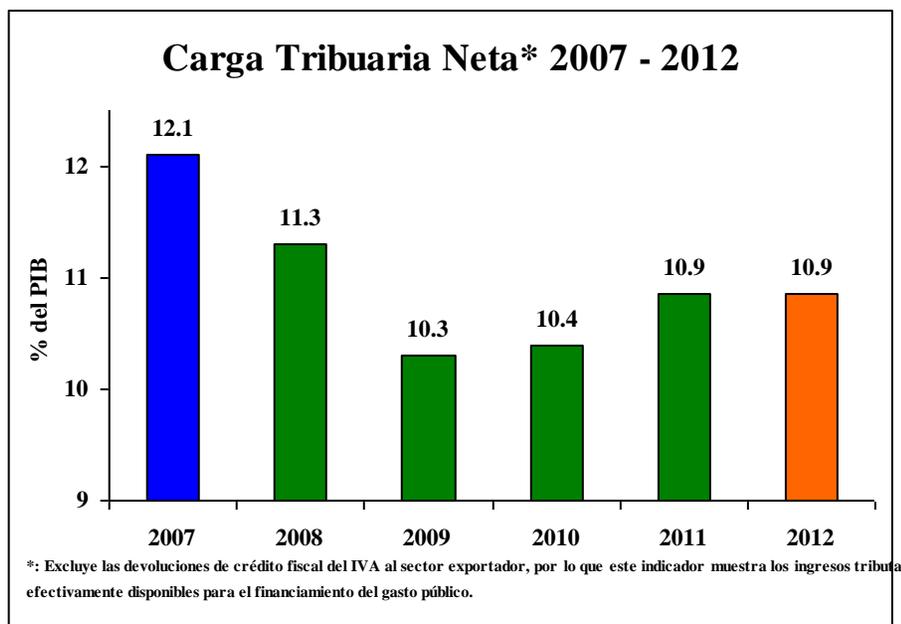
### **2.3. La mejora de la carga tributaria en 2012 distorsionada por la amnistía fiscal de 2011**

En años recientes, la carga tributaria ha sido uno de los indicadores que ha reflejado con mayor fidelidad el efecto de la crisis económica mundial, calificada como la Gran Recesión de 2008-2009.<sup>31</sup> Pero de manera similar se esperaría que este indicador refleje también la recuperación gradual y moderada que está experimentando la economía guatemalteca. Hasta 2011 esta parecía ser justamente la tendencia: el desplome con la crisis pasando del 12.1% en 2007 al 10.3% en 2009, y la recuperación gradual alcanzando el 10.9% en 2011.

Sin embargo, en 2012 la carga tributaria neta se ubicó prácticamente en el mismo 10.9% de 2011, con lo cual las cifras oficiales muestran un estancamiento en su recuperación incipiente. Este estancamiento aparente en el crecimiento de la carga tributaria debe ser examinado con mayor detenimiento, y con ello identificar y comprender los hechos que lo explican y racionalizar las expectativas para superarlo, en particular ante la vigencia plena de la reforma tributaria aprobada al inicio de 2012.

---

<sup>31</sup> Véase el Segundo Informe Sobre la Política Fiscal en Centroamérica del Icefi, "Política Fiscal en Tiempos de Crisis", disponible en línea en: <http://icefi.org/la-politica-fiscal-de-centroamerica-en-tiempos-de-crisis-2/>



En la edición anterior de este diagnóstico (a marzo de 2012) se analizaron detalladamente los principales factores que explican cómo, en ausencia de una reforma tributaria, la carga tributaria experimentó en 2011 un incremento de 0.6 puntos porcentuales del PIB (al pasar del 10.4% en 2010 al 10.9% en 2011).<sup>32</sup> En este análisis el Icefi encontró que el incremento registrado en 2011 se debió principalmente a: 1) recuperación económica moderada (0.1% del PIB); 2) recuperación del comercio exterior (0.2% del PIB); 3) la amnistía fiscal aprobada por el Organismo Ejecutivo en febrero de 2011<sup>33</sup> (0.2% del PIB); y, 4) el incremento de la recaudación por regalías de las industrias extractivas y la producción compartida de hidrocarburos (0.1% del PIB).

En su diagnóstico anterior, el Icefi advirtió que en 2012 no debía esperarse la réplica inercial de este incremento en la carga tributaria.<sup>34</sup> Se explicó que no existían razones técnicas para esperar en 2012 la recaudación adicional por la amnistía fiscal de

<sup>32</sup> En particular, véase la sección 2.1. Disponible en línea en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/05/Diagn%C3%B3stico-de-las-finanzas-p%C3%BAblicas-en-Guatemala-a-marzo-de-2012.pdf>.

<sup>33</sup> Mediante el Acuerdo Gubernativo No. 46-2011, el gobierno exoneró parcial y temporalmente multas y recargos tributarios por actos u omisiones de carácter administrativo incurridos hasta el 31 de diciembre de 2010. La amnistía permaneció vigente durante el periodo comprendido entre el 23 de febrero de 2011 y el 31 de agosto de 2011. Para el Icefi, si bien es cierto que la amnistía fiscal funcionó como una medida pragmática que generó algunos recursos adicionales en 2011, fue a un costo elevadísimo en términos de equidad y justicia tributaria. Esta amnistía constituyó un desestímulo indeseable para los contribuyentes que cumplen correcta y puntualmente sus obligaciones tributarias.

<sup>34</sup> En su diagnóstico a marzo de 2012, el Icefi estimó para 2012 ingresos tributarios de Q 43,176.3 millones (solamente Q 356.5 millones -0.09% del PIB- sobre los Q 42,819.8 millones efectivamente recaudados), que con el último dato preliminar para el PIB nominal reportado por el Banco de Guatemala para 2012, equivalen a una carga tributaria precisamente de 10.9%. Estos datos eran inferiores a la meta presupuestaria de Q 43,611.2 millones, hoy equivalentes a una carga tributaria de 11.1% (valor que también se obtiene si se aplica la estimación del PIB usada para la formulación del presupuesto y la meta de recaudación recogida en el convenio entre el Ejecutivo y la SAT). Véase: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/05/Diagn%C3%B3stico-de-las-finanzas-p%C3%BAblicas-en-Guatemala-a-marzo-de-2012.pdf>

2011, y que los ingresos por regalías y la producción compartida de hidrocarburos eran inciertos. Así, si se ajusta la carga tributaria de 2011 (10.9%), descontando 0.2 puntos porcentuales del PIB de los ingresos extra por la amnistía, la carga tributaria de ese año hubiese sido 10.7%, 0.3 puntos porcentuales del PIB **superior** a la de 2010, pero 0.2 puntos porcentuales **menor** al 10.9% de 2012. Es decir, aislando la distorsión generada por la amnistía fiscal de 2011, en el periodo 2009-2012 la recuperación gradual de la carga tributaria se ha registrado en las siguientes mejoras sucesivas: 0.1% del PIB en 2010, 0.3% del PIB en 2011 y 0.2% del PIB en 2012.

Sin embargo, las previsiones gubernamentales para 2012 eran más optimistas que este resultado. La carga tributaria efectivamente obtenida en 2012 (10.9%), muestra una deficiencia de 0.2 puntos porcentuales del PIB respecto a la carga tributaria meta contenida tanto en el convenio como el presupuesto vigentes al final de 2012 (11.1%).<sup>35</sup> Como se indicó en la sección 2.2, esta situación reavivó en enero de 2013 el conflicto entre las autoridades de la SAT y del Minfin, ya que según la Ley Orgánica de la SAT, el incumplimiento de esta meta es una causal para la remoción del Superintendente de la SAT.

Una vez más, al margen del conflicto político entre las autoridades de la SAT, este análisis permite concluir:

1. Por un lado, que aislando la distorsión causada por la amnistía fiscal de 2011 **la carga tributaria de 2012 sí logró una mejora de 0.2 puntos porcentuales del PIB respecto a la de 2011**. Sin embargo, debido a la recaudación adicional de esa amnistía, las cifras oficiales no muestran explícitamente esta mejora.
2. Pero por otro, pese a la mejora sobre 2011, **la carga tributaria de 2012 no cumplió con lo estipulado en el convenio de metas de recaudación y el presupuesto**.
3. La deficiencia respecto a la meta y al presupuesto se concentró en la recaudación aduanera, como una combinación de problemas internos en el sistema aduanero nacional y una caída en el comercio internacional, la cual se registró en el resto de países de la región centroamericana.

---

<sup>35</sup> Cálculo realizado empleando la meta contenida en el convenio y el presupuesto de Q 43,611.3 millones y un PIB nominal para 2012 de Q 391,182.0 millones considerado en el convenio de metas de recaudación.

### **III. En 2012 se lograron algunos avances en el gasto público, pero aún muy lejos de lo necesario**

El Icefi cree que en todo esfuerzo de reforma fiscal, lo más importante es mejorar la calidad y efectividad del gasto público, como el canal de intervención estatal mediante el cual un Estado puede avanzar en la solución de sus problemas. Luego, toda reforma fiscal debe buscar fomentar o recuperar la confianza de la ciudadanía (y de los contribuyentes en particular), en sus autoridades, a través de un programa efectivo y creíble de transparencia y combate a la corrupción. De manera consistente con estas premisas es que debe enmarcarse una reforma tributaria, mediante la cual se promueve la justicia y equidad, así como la responsabilidad de generar y sostener los recursos necesarios para financiar el gasto.

Sin embargo, aún y cuando la transparencia encabezaba el programa fiscal del gobierno actual, lamentablemente en el primer año de su gestión se limitó a presentar iniciativas de ley, sin impulsar su aprobación en el Congreso de la República.<sup>36</sup> En cuanto a la calidad del gasto público, en 2012 se registraron algunos avances en términos de mejoras en la institucionalidad y efectividad del gasto social prioritario (en particular el destinado a la niñez y la juventud). Sin embargo, estos avances, aunque indiscutiblemente positivos y en la dirección correcta, distan mucho de las expectativas y las urgentes necesidades de la sociedad guatemalteca.

En particular, es causa de preocupación que en el presupuesto de 2012 simultánea y significativamente se hayan sobreestimado las asignaciones para bienes y servicios, y subestimado las asignaciones para la inversión real directa. Adicionalmente, se realizaron transferencias presupuestarias innecesarias para rubros de inversión real directa, en tanto la inversión ejecutada en 2012 fue menor a la de 2011. Se percibe que esta caída en la inversión real directa obedeció tanto a debilidad institucional en los entes a cargo de la inversión pública en infraestructura, pero también a intervenciones de tipo político partidario.

#### **3.1. Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, avance en la institucionalización de los programas de protección social**

El principal logro de la administración gubernamental anterior fue la creación de programas de protección social como el de transferencias condicionadas en efectivo, entonces llamado “Mi Familia Progresá”. Pero paralelamente, la imposibilidad de institucionalizar estos programas fue una de las principales críticas al gobierno anterior, y por ello además, una de las principales promesas proselitistas durante el proceso electoral de 2011.

Durante 2008 el gobierno anterior implementó las transferencias condicionadas en efectivo como un programa ejecutado por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la

---

<sup>36</sup> Iniciativas de ley números de registro 4461, Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Transparencia y de la Calidad del Gasto Público, y 4462, Ley de Fortalecimiento de la Transparencia y de la Calidad del Gasto Público.

Presidencia se la República (SCEP).<sup>37</sup> Sin embargo, el programa fue objeto de un ataque jurídico, el cual se concretó en una resolución de la Corte de Constitucionalidad emitida en enero de 2009,<sup>38</sup> en la que ese tribunal declaró la inconstitucionalidad de las facultades que tenía la SCEP para ejecutar programas.

Luego del ataque legal, el gobierno inició un proceso para trasladar el programa a otra entidad. Para ello dispuso crear un nuevo fondo social<sup>39</sup> adscrito al Ministerio de Educación (Mineduc),<sup>40</sup> el cual tendría como instrumento financiero un fideicomiso. Para el efecto, inicialmente dispuso que el programa compartiera el fideicomiso del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade).<sup>41</sup> Sin embargo, en la práctica el que “Mi Familia Progresa” y el Pronade compartieran el mismo fideicomiso como instrumento financiero generó problemas operativos. Con el propósito de evitar estos problemas, en abril de 2009 el gobierno decidió desvincular el programa del Pronade, creando un fondo completamente nuevo y un nuevo fideicomiso como su instrumento financiero.<sup>42</sup> La nueva versión introdujo mejoras en sus objetivos, incluyendo medidas de transparencia, auditorías e informes cuatrimestrales de ejecución física y financiera. Este proceso de adaptaciones y mejoras continuó durante 2009 y 2010.<sup>43</sup>

Pese a las medidas por transparentar el programa de transferencias condicionadas en efectivo y otros programas de protección social, las críticas y señalamientos continuaron. Muchos quizá con motivaciones políticas, en el marco del proceso electoral de 2011 y las intenciones de la entonces Primera Dama para postularse como candidata a la Presidencia de la República. De la gran diversidad de críticas, quizá la que más sustento tenía era la falta de institucionalidad, perjudicial porque al estar adscrito al Mineduc, comprometía o distorsionaba las asignaciones y facultades de esa cartera sectorial.

Las propias autoridades del gobierno anterior reconocían esta necesidad. De hecho, como se ha explicado, el programa de transferencias condicionadas fue creado inicialmente en la SCEP, y no en un fondo social con un fideicomiso como instrumento

---

<sup>37</sup> Acuerdo Gubernativo No. 117-2008, reformado por el Acuerdo Gubernativo No. 273-2008.

<sup>38</sup> Sentencia del 28 de enero de 2009, expediente 2861-2007, publicada en la edición del Diario de Centro América del 3 de abril de 2009. La Corte de Constitucionalidad decretó la inconstitucionalidad de los siguientes textos de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto del Congreso de la República No. 114-97: la siguiente frase del segundo párrafo del artículo: “con excepción de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, quién si podrá, por encargo del Presidente, realizar tales funciones.”; y la siguiente frase de la literal d) del artículo 11: “Ejercer la coordinación de las unidades ejecutoras a su cargo.”

<sup>39</sup> Acuerdo Gubernativo No. 52-2009, del 2 de marzo de 2009, publicado en la edición del Diario de Centro América del 4 de marzo de 2009. Nótese que esta disposición del Ejecutivo fue publicada y con ello cobró vigencia **antes** de la vigencia de la resolución de la Corte de Constitucionalidad para el expediente 2861-2007, la cual fue emitida el 28 de enero de 2009, pero fue publicada hasta el 3 de abril de 2009. Esto quiere decir que a partir de abril de 2009 la SCEP quedó despojada de sus facultades de unidad ejecutora, pero no afectó la operación del programa “Mi Familia Progresa” ya que el Ejecutivo logró trasladarlo a otra entidad antes de la vigencia de la resolución de la Corte de Constitucionalidad.

<sup>40</sup> Mediante el Acuerdo Ministerial No. 511-2009 del Ministerio de Educación, el 19 de marzo de 2009 se creó por un plazo de cinco años la Unidad Especial de Ejecución del Programa Mi Familia Progresa, adscrita al Despacho Superior del Ministerio de Educación.

<sup>41</sup> Acuerdo Gubernativo No. 53-2009, al igual que el No. 52-2009, del 2 de marzo de 2009 y publicado en la edición del Diario de Centro América del 4 de marzo de 2009.

<sup>42</sup> Acuerdo Gubernativo No. 100-2009, del 6 de abril de 2009, el cual derogó el Acuerdo Gubernativo No. 53-2009.

<sup>43</sup> Acuerdos Gubernativos números 109-2009 del 13 de abril de 2009 y 386-2010 del 28 de diciembre de 2010-

financiero. Además, como parte de su propuesta de plan de gobierno presentada durante el proceso electoral de 2007, se incluyó la creación de un ministerio de la familia,<sup>44</sup> propuesta que al final de abril de 2008 el Ejecutivo presentó al Congreso como iniciativa de ley,<sup>45</sup> la cual no logró ser aprobada debido a la falta de apoyo político.

Es así que hasta el cambio de gobierno operado en enero de 2012 fue posible lograr los consensos políticos para la institucionalización de los programas sociales en un ministerio nuevo. De hecho, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) fue realizada mediante el primer decreto que aprobó la legislatura 2012-2015.<sup>46</sup> Luego de este cambio legislativo, en julio de 2012 el Ejecutivo trasladó<sup>47</sup> el Fondo Social “Mi Familia Progresá” del Mineduc al nuevo Mides, cambiándole el nombre tanto al fondo social como al fideicomiso a “Fondo de Protección Social.”

Según el Sicoin, en el presupuesto aprobado para 2012 del fideicomiso “Mi Familia Progresá” tenía una asignación de gasto original de Q 989.0 millones, de los cuales Q 964.0 millones se le transfirieron al Mides y se ejecutaron solamente Q 25.0 millones. Esta transferencia fue parte del total de Q 1,235.4 millones que el Mides recibió vía transferencias como presupuesto inicial, provenientes además del programa de transferencias condicionadas de los demás programas de protección social y otras asignaciones. Al final de 2012 el Mides ejecutó el 89% de esta asignación (Q 1,100.4 millones).

Estos datos sugieren que, aunque el gobierno de Pérez Molina adaptó el fondo social y el fideicomiso, el Mides ejecutó el programa fuera del fideicomiso. Esta medida supone un avance en materia de institucionalidad y transparencia, medidas que gozaron de apoyo amplio, incluso porque fueron propuestas desde la administración gubernamental anterior.

Lamentablemente como se verá adelante, el caso del traslado del programa de transferencias condicionadas al Mides, abandonando la ejecución de fondos en fideicomiso, es un ejemplo que el propio gobierno de Pérez Molina no ha seguido de manera consistente. Casos como el del Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz), y la creación del Fondo de Desarrollo Social (FDS) en 2013, constituyen ejemplos contrarios a la ruta a seguir, plagados de espacios para la manipulación política y la corrupción. Aquí es que surge y se fundamenta el reclamo ciudadano por más transparencia, en el sentido que el mismo gobierno demostró con el programa de transferencias condicionadas en efectivo que sí se pueden hacer las cosas bien, por lo que no se justifica que se hagan de otra manera en otras entidades o programas de gasto.

---

<sup>44</sup> Véase el objetivo específico 7 de la política de desarrollo social del Plan de Gobierno de la UNE (en línea en <http://www.undp.org.gt/downloads/plandegobierno.pdf>, página 28).

<sup>45</sup> Iniciativa de ley número de registro 3806.

<sup>46</sup> Decreto del Congreso de la República No. 1-2012, mediante el cual se aprobaron reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto del Congreso de la República No. 114-97. Previamente a la aprobación de esta ley, el Partido Patriota había presentado dos iniciativas de ley orientadas a la institucionalización de los programas de protección social: la número de registro 4076, que proponía una ley de transferencias condicionadas, y la número de registro 4421, aprobada como el decreto 1-2012.

<sup>47</sup> Acuerdo Gubernativo No. 150-2012, que reforma el Acuerdo Gubernativo No. 100-2009.

### 3.2. Algunas percepciones equivocadas sobre el gasto ejecutado en 2012

Una de las formas comunes de evaluar el gasto público es medir el ritmo de su ejecución, en términos del porcentaje del presupuesto que efectivamente se ejecutó durante un periodo de tiempo. En publicaciones de prensa<sup>48</sup> se han difundido señalamientos en cuanto a que en 2012 el gasto fue excesivamente alto, incluso alcanzando máximos históricos, o que al final de 2012 el ritmo de la ejecución presupuestaria fue anormalmente acelerado.

#### Ritmo Trimestral de la Ejecución Presupuestaria 2012 comparado con el promedio 2004-2012

- Porcentajes de ejecución presupuestaria -

Año	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4
2002	20%	15%	25%	33%
2003	19%	20%	22%	28%
2004	17%	18%	24%	29%
2005	18%	20%	25%	32%
2006	19%	20%	27%	31%
2007	21%	22%	29%	26%
2008	19%	21%	27%	30%
2009	19%	19%	26%	28%
2010	21%	22%	26%	24%
2011	21%	20%	22%	31%
2012	19%	20%	28%	30%
Promedio	19%	20%	25%	29%
<b>Desviación en 2012 respecto al promedio</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>

Fuente: cálculos del Icefi con base a datos oficiales del Sicoi.

Sin embargo las cifras de la contabilidad estatal revelan que en términos globales el panorama del gasto público ejecutado en 2012 es muy distinto a la percepción generada por las publicaciones de prensa. En términos de porcentajes de ejecución presupuestaria, 2012 fue un año similar a los anteriores. De hecho, el porcentaje de ejecución presupuestaria de los cuatro trimestres de 2012 registró desviaciones marginales respecto al porcentaje de ejecución presupuestaria promedio del periodo 2002-2012.

<sup>48</sup> Véanse por ejemplo: la nota publicada en Siglo XXI en su edición del 27 de agosto de 2012 (<http://www.s21.com.gt/pulso/2012/08/27/aceleran-ejecucion-gastan-53-8-meses>), y de manera notable la publicada por el Periódico en su edición del 18 de febrero de 2013 (<http://www.elperiodico.com.gt/es/20130218/investigacion/224911>).

Considerando la posibilidad de un comportamiento anómalo en alguna entidad, se analizaron los porcentajes de ejecución presupuestaria trimestral de los ministerios de comunicaciones, infraestructura y vivienda, gobernación, educación, salud pública y asistencia social y de las obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. En todos los casos, los datos de 2012 revelan también desviaciones marginales respecto al porcentaje de ejecución presupuestaria promedio del periodo 2000-2012.

### **Ritmo Trimestral de la Ejecución Presupuestaria en Ministerios Seleccionados 2012 comparado con el promedio 2004-2012**

- Porcentajes de ejecución presupuestaria -

Ministerio o Entidad	Trimestre			
	I	II	III	IV
<b>Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda</b>				
2012	3%	18%	27%	43%
Promedio 2004-2012	9%	19%	21%	41%
Desviación en 2012 respecto al promedio	-6%	-1%	6%	2%
<b>Gobernación</b>				
2012	20%	19%	21%	31%
Promedio 2004-2012	20%	20%	24%	29%
Desviación en 2012 respecto al promedio	0%	-2%	-2%	1%
<b>Educación</b>				
2012	22%	21%	29%	25%
Promedio 2004-2012	19%	21%	29%	28%
Desviación en 2012 respecto al promedio	3%	-1%	0%	-2%
<b>Salud Pública y Asistencia Social</b>				
2012	18%	22%	23%	33%
Promedio 2004-2012	18%	23%	25%	29%
Desviación en 2012 respecto al promedio	0%	-1%	-2%	4%
<b>Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro</b>				
2012	20%	23%	26%	30%
Promedio 2004-2012	21%	21%	25%	28%
<b>Desviación en 2012 respecto al promedio</b>	<b>-2%</b>	<b>2%</b>	<b>0%</b>	<b>2%</b>

Fuente: cálculos del Icefi con base a datos oficiales del Sicoín.

En cuanto a que el gasto ejecutado en 2012 haya sido en términos generales excesivo o exorbitante, de nuevo las cifras muestran un panorama distinto. El gasto total ejecutado en 2012 alcanzó los Q 55,319.6 millones, equivalentes a 14.0% del PIB y superiores en términos nominales en sólo 3.4% a los Q 53,511.0 millones ejecutados en 2011, equivalentes a 14.4% del PIB. Estos datos muestran que en términos de la participación de la Administración Central del Gobierno en la economía medida por su gasto, en 2012 fue incluso menor que en 2011 (en 0.4% del PIB). Y en términos reales, es decir tomando en cuenta que el valor de adquisición del quetzal en el mercado se reduce

año con año, el gasto ejecutado por la Administración Central descontando la inflación en 2012 de hecho fue ***casi igual*** al de 2011.<sup>49</sup>

Este análisis revela que debe ejercitarse cuidado en el uso e interpretación de indicadores sencillos como los porcentajes de ejecución presupuestaria o las tasas de crecimiento del gasto en términos nominales. Como todo indicador, su uso es valioso toda vez se tomen en cuenta sus limitaciones técnicas. En particular, se debe evitar adelantar conclusiones sin contrastarlos con una serie histórica o con otros indicadores como tasas de variación de cifras en términos reales como porcentajes del PIB. Pero sobre todo, es importante que el análisis del gasto trascienda estos indicadores globales, y se acerque a una evaluación de sus resultados.

### **3.3. La situación del gasto para la niñez y la juventud: el Gobierno invirtió Q 4.80 diarios *per cápita* para proteger a la niñez y la adolescencia**

El Icefi cree firmemente que de todos los problemas sociales que aquejan a Guatemala, los que afectan a la niñez y la juventud son los más graves, y por ello requieren de intervenciones estatales prioritarias. Prioridades que deberían reflejarse en tanto en la formulación como en la ejecución del presupuesto, como un indicador obligatorio que la política fiscal está orientada a contribuir a las soluciones de los problemas más graves. Así, a continuación se presenta un análisis breve del gasto público destinado en 2012 a la protección de la niñez y la adolescencia.

El Icefi estima<sup>50</sup> que en 2012 el gasto público destinado directamente a la niñez y adolescencia alcanzó un monto efectivamente ejecutado de Q 12,548.0 millones (3.2% del PIB), nivel que significa un crecimiento de 15.8% con respecto a los Q 10,835.9 millones (2.9% del PIB) invertidos en 2011. El crecimiento también se reflejó en términos de la inversión diaria *per cápita*, pasando de una inversión de Q 4.20 diarios en 2011 a Q 4.80 diarios en 2012.

Los resultados cuantitativos del gasto ejecutado en 2012 directamente dirigido a la protección y la niñez sugieren un esfuerzo adicional de focalización en estos rubros tan importantes. El crecimiento del gasto fue más acelerado que el crecimiento vegetativo de la población comprendida entre 0 y 17 años (niñez y adolescencia). Sin embargo, pese a este crecimiento positivo, es importante evaluar la suficiencia del nivel alcanzado en 2012 para brindar atención la atención tan urgentemente requerida por este grupo poblacional.

Como primera aproximación, el Icefi destaca que de cada Q 10.00 presupuestados en 2012, alrededor de Q 2.09 fueron orientados al gasto destinado directamente a la niñez y la adolescencia, mientras que en 2011 se destinaron Q 1.95. Esto significa, que para la

---

<sup>49</sup> Tomando como año de referencia 2011 (es decir, con índice de precios al consumidor -IPC- igual a 100.0), y considerando que en 2012 la inflación fue de 3.45, entonces el IPC de 2012 fue de 103.4. Es decir, los Q 55,319.6 millones ejecutados en 2012 a precios corrientes de 2012, equivalen a Q 53,500.5 millones a precios constantes de 2011 (55,319.6/1.034). Esta cifra es Q 10.4 millones ***menor*** que los Q 53,511.0 millones (a precios corrientes de 2011), ejecutados en 2011, con lo cual, en términos reales, el gasto ejecutado por la Administración Central en 2012 fue prácticamente igual ejecutado en 2011.

<sup>50</sup> El clasificador presupuestario del gasto público destinado para la niñez y la adolescencia para 2012 corresponde al presupuesto vigente a septiembre de 2012.

niñez y la adolescencia que constituye aproximadamente el 48% de la población,<sup>51</sup> el gobierno destina alrededor del 20% del presupuesto. Este indicador muestra que, pese al crecimiento logrado en 2012, el presupuesto del Estado sigue teniendo un sesgo claro hacia la población adulta del país.

El Icefi reconoce que el porcentaje del presupuesto destinado a la atención directa a la niñez y la adolescencia es muy general y adolece de debilidades técnicas. Por ello, el instituto creó el Índice de Focalización en Niñez y Adolescencia,<sup>52</sup> un indicador que resulta mucho más certero y evita las imprecisiones del porcentaje simple del presupuesto. Reevaluando los resultados del gasto, se obtiene que en 2012 el valor del índice fue 0.84, que por ser menor a 1 indica sesgo pro adulto. Sin embargo, el valor del índice para 2012 está más cerca de 1 que el 0.81 correspondiente al valor del índice para 2011, lo que quiere decir que, aunque en ambos años el gasto social tiene sesgo pro adulto, efectivamente en 2012 se registró una mejora en el sentido que este sesgo se redujo levemente.<sup>53</sup>

### 3.4. Sobreestimación del presupuesto para bienes y servicios versus caída en la inversión real directa

En su diagnóstico a marzo de 2012, el Icefi advirtió sobre anomalías en el presupuesto de 2012.<sup>54</sup> Por un lado, el presupuesto aprobado para 2012 consideró una reducción brutal en la inversión real directa, al pasar de 1.85% y 1.86% del PIB ejecutado en 2010 y 2011, respectivamente, a 0.89% del PIB presupuestado para 2012 (una caída de 52% como porcentajes del PIB y de 35.8% en términos nominales). Pero por otro, las asignaciones originalmente aprobadas para gasto corriente en rubros de bienes y servicios de 2012 eran mucho mayores que las de 2011 y años anteriores (respecto a 2011 un incremento de 47% como porcentaje del PIB y de 26% en términos nominales).<sup>55</sup>

El Icefi anticipó posibles explicaciones para esta anomalía. Primero, destacó que a partir de 2010 el Minfin empezó a realizar una corrección en el registro contable del gasto público: los gastos de mantenimiento pasaron de registrarse dentro del gasto de capital, para -correctamente- registrarse dentro del gasto corriente. En 2012 estas correcciones continuaron y, para fines de comparación, el Icefi mantiene una versión ajustada de las

<sup>51</sup> Las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística indican para 2012 una población total de 15,073,375 habitantes, en tanto que la población comprendida entre 0 y 17 años la estima en 7,177,585 habitantes.

<sup>52</sup> Índice de Focalización = 
$$\frac{GDNA/GS}{Pob\ NNA/Pob\ Total}$$
, donde: *GDNA* = gasto directo en niñez y

adolescencia; *GS* = gasto social; *Pob NNA* = población entre 0 y 17 años; y, *Pob total* = población total. La interpretación de los valores del índice es la siguiente: un valor mayor a 1 indica sesgo pro infancia y juventud, mientras que un valor menor que uno indica sesgo pro adulto.

<sup>53</sup> Esta conclusión no cambia si en vez del gasto social según las clasificaciones de estándar internacional se cambia por el gasto social según la clasificación de los acuerdos de paz de 1996. Efectivamente, el valor del índice usando el gasto social según los acuerdos de paz es 0.93 en 2011 y 0.95 en 2012.

<sup>54</sup> Véase el capítulo IV, en <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/05/Diagn%C3%B3stico-de-las-finanzas-p%C3%BAblicas-en-Guatemala-a-marzo-de-2012.pdf>

<sup>55</sup> En 2010, el gasto ejecutado en bienes y servicios equivalió a 1.89% del PIB, en 2011 se elevó a 1.97% del PIB, y lo originalmente presupuestado en 2012 a 2.76% del PIB.

cifras de 2011 (y años anteriores) para realizar comparaciones consistentes.<sup>56</sup> Segundo, el Icefi hizo ver que, aún corrigiendo las cifras, la caída presupuestada persistía de manera alarmante, con lo cual planteó las posibilidades siguientes:

- a) Una crisis en la inversión pública en infraestructura, lo que significaría que el presupuesto asignado para la inversión real directa no recibiría ampliaciones; o,
- b) Una subestimación en la asignación presupuestaria para la inversión real directa, simultánea a una sobreestimación de la asignación presupuestaria para bienes y servicios. Según el Icefi, una posible intención táctica detrás de estos sesgos podía haber sido lograr que el Ejecutivo tuviera más control sobre las asignaciones presupuestarias para la inversión pública,<sup>57</sup> pero sobre todo evitar la ya bien demostrada dificultad que supondría acudir al Congreso de la República para solicitar la modificación o ampliación del presupuesto.<sup>58</sup>

### **Presupuesto y Ejecución en 2012 en Bienes y Servicios e Inversión Real Directa**

- Millones de quetzales y porcentajes -

Concepto	Presupuesto			Ejecutado	% Ejecución	
	Aprobado <sup>1/</sup>	Final <sup>2/</sup>	Modificaciones		/ Aprobado	/ Final
Bienes y servicios	10,814.5	9,744.1	-1,070.4	8,721.8	80.6	89.5
Inversión real directa	3,467.9	4,540.2	1,072.3	3,975.4	114.6	87.6

1/Según el Decreto del Congreso de la República número 33-2011.

2/ Vigente al 31 de diciembre de 2012.

Los datos oficiales muestran que resultado de las modificaciones presupuestarias (transferencias), realizadas durante ese año, al presupuesto para bienes y servicios se le aplicaron débitos que lo redujeron en Q 1,070.4 millones, y al de inversión real directa se le aplicaron créditos que lo incrementaron en Q 1,072.3 millones. La coincidencia en estos montos permite concluir que en 2012 ocurrió justamente la posibilidad b).

Con las cifras ajustadas por el Icefi haciendo la corrección respectiva,<sup>59</sup> el crecimiento interanual en el gasto de bienes y servicios en términos nominales es de solamente 1.6%.<sup>60</sup> Esta tasa de crecimiento interanual tan baja y el también bajo

<sup>56</sup> Véase el anexo.

<sup>57</sup> Tal como lo revelan varios hechos y estudios, en muchos casos una suerte de “botín” político con el cual se “pagan” favores políticos y el financiamiento de campañas electorales.

<sup>58</sup> La legislación vigente autoriza al Ejecutivo a modificar el presupuesto, toda vez no transfiera asignaciones de gasto de inversión para gasto de funcionamiento o pago de deuda (literal b del artículo 238 de la Constitución Política de la República), y no se modifique el techo presupuestario (Artículo 32 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto del Congreso de la República No. 101-97). Como el Ejecutivo no puede transferir espacio presupuestario asignado a inversión para funcionamiento, en caso requiera más espacio para funcionamiento estaría obligado a solicitarlo al Congreso. El bloqueo de la actividad del Pleno del Congreso vía el abuso de la figura de la interpelación de ministros hace ver más que posible y explicable que el Ejecutivo haya diseñado esta táctica.

<sup>59</sup> Véase el anexo.

<sup>60</sup> La cifra oficial de gasto en bienes y servicios ejecutado en 2011 es de Q 7,183.5 millones (1.9% del PIB), en tanto que la cifra ajustada por el Icefi (incorporando el gasto en mantenimiento vial) es de Q 8,583.5 millones (2.3% del PIB). La cifra ajustada por el Icefi permite una comparación consistente con los Q 8,721.8

porcentaje de ejecución presupuestaria en 2012 (89.5% del presupuesto final para bienes y servicios), refuerzan la conclusión que el presupuesto originalmente aprobado de Q 10,814.5 millones (2.8% del PIB) estaba significativamente sobreestimado, y constituyó una “fuente” abundante de espacio presupuestaria, disponible para transferirlo a otros rubros, a decisión discrecional del Ejecutivo.

Un análisis simétrico al del párrafo anterior aplica para la ejecución en 2012 del presupuesto de inversión real directa. Usando las cifras oficiales sin ajustar, la inversión real directa ejecutada en 2012 (Q 3,975.4 millones, 1.0% del PIB) muestra una caída de 41.6% respecto a la ejecutada en 2011 (Q 6,805.9 millones, 1.8% del PIB, según las cifras oficiales). Al igual que con la ejecución de bienes y servicios, esta caída interanual no corresponde a la realidad. Sin embargo, aún aplicando las correcciones realizadas por el Icefi en su diagnóstico anterior, la ejecución en 2012 de la inversión real directa cayó 26.5% respecto a lo ejecutado en 2011.<sup>61</sup>

Una caída en la inversión real directa de la magnitud registrada en 2012 merece análisis, antes de concluir que también la posibilidad a) ocurrió en ese año (crisis en la inversión pública en infraestructura). A continuación algunos elementos de análisis técnico de las cifras:

- Por un lado, más de la mitad de las transferencias por Q 1,072.3 millones que se realizaron en 2012 a favor de las instituciones a cargo de la inversión real directa, principalmente el Micivi, eran innecesarias. Considerando que el presupuesto aprobado inicial para inversión real directa era de Q 3,467.9 millones, y que el monto efectivamente ejecutado fue Q 3,975.4 millones, en realidad se requerían transferencias por Q 507.5 millones, menos de la mitad de los Q 1,072.3 millones transferidos.

Cabe entonces la pregunta: ¿por qué el gobierno decidió transferir a estas entidades más del doble del espacio presupuestario adicional que en realidad necesitaban? Una posible respuesta es un error o gestión deficiente en entidades como el Micivi, las cuales sobreestimaron su capacidad de ejecución real. Por otro, es posible que las autoridades de estas entidades hayan tenido éxito en ejercer presión política para acceder a más recursos del presupuesto, aun y cuando las entidades no tuvieran la capacidad para ejecutarlos.<sup>62</sup>

---

millones ejecutados en 2012 (2.2% del PIB), ya que provienen del mismo criterio de clasificación contable del gasto (no así las cifras oficiales).

<sup>61</sup> La cifra oficial de inversión real directa ejecutada en 2011 es de Q 6,805.9 millones (1.8% del PIB), en tanto que la cifra ajustada por el Icefi (restando el gasto en mantenimiento vial) es de Q 5,405.9 millones (1.5% del PIB). La cifra ajustada por el Icefi permite una comparación consistente con los Q 3,975.4 millones ejecutados en 2012 (1.0% del PIB), ya que provienen del mismo criterio de clasificación contable del gasto (no así las cifras oficiales).

<sup>62</sup> Posibilidad que no se considera alejada de la realidad. Por ejemplo, Alejandro Sinibaldi, Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda es un cuadro de alto nivel en el partido oficial, fue responsable de las finanzas de la campaña electoral de 2011 (véase por ejemplo: <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-que-maneja-la-plata>), y no ha ocultado sus aspiraciones políticas (véase por ejemplo: [http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Perez-firmara-Taiwan-convenio\\_0\\_911308881.html](http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Perez-firmara-Taiwan-convenio_0_911308881.html)). Situaciones similares se registraron con el exdirector del Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz) y otros funcionarios allegados al partido oficial.

- Como se indicó en el diagnóstico a marzo de 2012,<sup>63</sup> debe considerarse que incluso las cifras ajustadas por el Icefi para la inversión real directa ejecutada en 2010 y 2011 no sean las apropiadas para comparar la inversión presupuestada para 2012. Esto se debe a que en esos años se ejecutaron los gastos extraordinarios de reconstrucción de los desastres sufridos con la erupción del volcán de “Pacaya” y la tormenta tropical “Agatha”, ambos fenómenos naturales ocurridos en mayo de 2010.

Siguiendo esta posibilidad, se estima que la inversión real directa ejecutada en 2011 para la reconstrucción por “Agatha” fue de alrededor de 0.3% del PIB (unos Q 1,100 millones a precios corrientes de 2011), con lo cual si se aplicara un nuevo ajuste a la baja en la inversión real directa ejecutada en 2011, restando estos gastos de reconstrucción, se obtendría alrededor de 1.20% del PIB como nueva estimación ajustada de ejecución en 2011, aún 0.2% del PIB sobre lo ejecutado en 2012. Adicionalmente, las comparaciones con las cifras ajustadas de inversión real directa ejecutada cada año del periodo 2007-2009 (años en los que no se consideran los gastos de reconstrucción por “Agatha” ejecutados en 2011), también resultan en caídas similares.<sup>64</sup>

Así, este análisis permite descartar la posibilidad a) en el sentido de una crisis en la inversión real directa en 2012, no obstante una caída de alrededor de 0.2% del PIB respecto a lo ejecutado durante el periodo 2007-2011 (utilizando cifras ajustadas para garantizar comparaciones consistentes).

- Ahora bien, si descontar los gastos extraordinarios por la reconstrucción de los daños causados por la tormenta “Agatha” permiten ver que la caída en la inversión real directa en 2012 respecto a 2011 es de 0.2% del PIB, y no lo que aparentan las cifras oficiales, debería también tomarse en cuenta el gasto de reconstrucción y emergencia ejecutados en 2012 por los daños del terremoto del 7 de noviembre de ese año.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Véase la página 30, en <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/05/Diagn%C3%B3stico-de-las-finanzas-p%C3%BAblicas-en-Guatemala-a-marzo-de-2012.pdf>

<sup>64</sup> Al comparar una ejecución estimada para 2012 como porcentajes del PIB nominal, se obtienen variaciones comparables y consistentes: caídas de 0.2% del PIB respecto a 2007, 0.3% del PIB respecto a 2008 y 0.2% del PIB respecto a 2009.

<sup>65</sup> Los daños causados por este sismo se consideran de gran envergadura. Para dimensionar el desastre, considérese que según el Sistema Geológico de los Estados Unidos de América, la magnitud del sismo fue de 7.4 MW (escala de magnitud de momento), equivalente a 7.3 ML (escala de magnitud de Richter). Según el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología de Guatemala (Insivumeh), la intensidad del sismo fue de VIII en la escala de Mercalli. Según estas fuentes, este es el sismo más fuerte sufrido por Guatemala desde el terremoto de 1976.

## Gasto presupuestado y ejecutado para atender la emergencia y la reconstrucción de los daños del terremoto del 7 de noviembre de 2012

- Millones de quetzales y porcentajes -

Entidad	Presupuesto <sup>1/</sup>	Ejecutado	% Ejecución
Ministerio de Gobernación	54.5	0.0	0.0
Ministerio de la Defensa Nacional	77.1	77.1	100.0
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	71.1	15.2	21.3
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	153.4	5.0	3.3
<b>Total</b>	<b>356.2</b>	<b>97.3</b>	<b>27.3</b>

1/ Presupuesto asignado vía transferencias presupuestarias, ya que, por supuesto, en el presupuesto aprobado inicial no se incluyeron asignaciones para este propósito.

Sin embargo, las cifras muestran que, aunque se realizaron transferencias presupuestarias por Q 356.2 millones (0.1% del PIB) para la atención de la emergencia y la reconstrucción de los daños del terremoto, sólo se ejecutó el 27.3% de esas asignaciones. Y además, fueron los ministerios de la defensa nacional y de gobernación los que mayoritariamente ejecutaron fondos para la emergencia, los cuales no constituyeron rubros de inversión real directa.

Este análisis descarta que los gastos ejecutados en 2012 para atender la emergencia del terremoto impliquen una corrección adicional en la evaluación de la inversión real directa ejecutada en 2012.

#### **IV. “Agujero fiscal” en 2013: meta tributaria inalcanzable y préstamos externos sin aprobar**

Posiblemente el único avance claro y verificable del programa fiscal del gobierno ha sido la aprobación de la reforma tributaria conformada por las leyes “antievasión 2” y de Actualización Tributaria. Pero la aprobación de la nueva legislación es un avance sólo parcial, en tanto no se implemente plenamente y produzca los resultados y beneficios que plantearon sus diseñadores, los integrantes del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (la última comisión del Pacto Fiscal, la cual trabajó de agosto de 2006 a enero de 2008, terminando su mandato al presentar su Propuesta de Modernización Fiscal).<sup>66</sup>

Y si la aprobación legislativa de la reforma tributaria fue una batalla política que se libró durante 4 años,<sup>67</sup> su implementación exitosa también está resultando ser otra batalla. Como se explicó en el capítulo II, en 2012 iniciaron los ataques a la implementación de la reforma, destacando la resistencia al Iprima, el bloqueo a la aplicación a la Ley Aduanera Nacional<sup>68</sup> y algunas acciones de inconstitucionalidad. Sin embargo, debido a que el nuevo ISR<sup>69</sup> (quizá el componente principal de la reforma), el incremento al ISCV<sup>70</sup> y otros componentes de la reforma cobraron vigencia hasta 2013, es en este año que han desatado ataques nuevos y más severos.

Siguiendo el principio jurídico general que dice que sólo se pueden impugnar leyes que hayan cobrado vigencia, el primer trimestre de 2013 fue el periodo en el que se registró el principal ataque legal en contra de la reforma en la forma de numerosas acciones presentadas ante la Corte de Constitucionalidad (CC). Sin embargo, y rompiendo con la historia de las reformas tributarias recientes en Guatemala, a la fecha este ataque ha sido poco efectivo, y las decisiones de la CC han sido más favorables al fisco que a los interponentes de las acciones. Aunque esta situación podría cambiar durante el resto de 2013 o más adelante, lo acontecido a la fecha sugiere que el ataque legal no constituye un peligro significativamente serio para la subsistencia de la reforma.

Pero otros factores distintos a los ataques legales sí están vulnerando el potencial de la reforma tributaria. Unos para los que el Gobierno puede tomar acciones para superarlos, como el conflicto institucional entre las autoridades de la SAT y el Minfin, o las debilidades institucionales en la SAT, especialmente en la intendencia de fiscalización y el sistema aduanero. Pero otros en los que el Gobierno estaría imposibilitado para actuar, como lo sería un choque económico externo en la forma de una desaceleración significativa en el comercio exterior o el deterioro de las condiciones económicas mundiales.

---

<sup>66</sup> Para consultar los documentos relevantes, véase: <http://icefi.org/reforma-tributaria-en-guatemala-2012/>

<sup>67</sup> Desde enero 2008 cuando el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal presentó su Propuesta de Modernización Fiscal, hasta enero y febrero de 2012 cuando el Congreso de la República aprobó las leyes “antievasión 2” y de Actualización Tributaria

<sup>68</sup> Libro III de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto del Congreso de la República No. 10-2012.

<sup>69</sup> Libro I de la Ley de Actualización Tributaria.

<sup>70</sup> Libro V de la Ley de Actualización Tributaria, una de los componentes de la reforma con mayor potencial recaudatorio.

Así las cosas, el resultado final del primer año de vigencia plena de la reforma tributaria será sin duda un incremento en la recaudación de los impuestos que fueron reformados, pero por otro lado otros factores ajenos a la reforma, algunos de ellos inciertos o fuera del control de las autoridades, están generando pérdida de ingresos tributarios. Esta incertidumbre afecta el resultado fiscal para 2013, demandando de los funcionarios técnicos y los cuadros políticos del Minfin, la SAT y el Banguat redoblar sus esfuerzos por una gestión responsable y políticamente madura. En cualquier caso, las estimaciones muestran que la estimación presupuestaria de ingresos tributarios para 2013 es, de nuevo, inalcanzable.

Esta situación obliga al gobierno a continuar dependiendo del crédito público para financiar el presupuesto de gastos. Una situación que lamentablemente ha dejado de ser un aspecto técnico de las finanzas públicas, para constituirse desde hace algunos años ya en una disputa política partidaria en el Congreso de la República. En los últimos años el Congreso ha permanecido bloqueado por largos periodos de tiempo vía el abuso de la figura de la interpelación a ministros, impidiendo la aprobación de varios préstamos externos. Una contradicción maliciosa en el Legislativo, ya que ese mismo Organismo dispone aprobar un presupuesto de egresos financiado con préstamos, pero luego no aprueba esa fuente de financiamiento.

En conjunto, la perspectiva de no alcanzar la estimación presupuestaria de ingresos tributarios para 2013 (0.5% del PIB), la posibilidad que el Congreso no apruebe los préstamos que fueron incluidos en el presupuesto (0.8% del PIB) y otros factores como la sobreestimación de las donaciones corrientes (0.1% del PIB), constituyen riesgos graves para que en 2013 se produzca un verdadero “agujero fiscal” de 1.4% del PIB (unos Q 6,100 millones). Como se verá en el capítulo V, las consecuencias sociales y políticas de semejante reducción en las fuentes de financiamiento del gasto serían graves.

#### **4.1. Ataque en la Corte de Constitucionalidad: hasta ahora poco efectivo y sin riesgo grave para la reforma tributaria**

Una piedra angular en las democracias funcionales es la posibilidad de impugnar legislación a través de las instancias legítimamente erigidas para tal efecto. Así, el Icefi estima como positivas y saludables las impugnaciones presentadas contra la reforma tributaria, toda vez las instancias jurisdiccionales responsables de resolver, en particular la CC, lo hagan conforme a derecho y en defensa de los intereses del Estado y la sociedad en su conjunto, como parte del esfuerzo por mejorar el ejercicio democrático en Guatemala.

El ataque jurídico vía acciones de inconstitucionalidad en contra de la reforma tributaria aprobada en enero y febrero de 2012 ha sido de gran envergadura.<sup>71</sup> En efecto, la reforma, entendida como integrada por los dos decretos siguientes:

- **Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando**, coloquialmente conocida como “ley antievasión 2”, Decreto del Congreso de la República No. 4-2012, con 77 artículos.

<sup>71</sup> Para el detalle de los artículos impugnados así como los interponentes, véase el anexo.

- **Ley de Actualización Tributaria**, Decreto del Congreso de la República No. 10-2012, con 181 artículos.

Así, el cuerpo legal de la reforma tiene 258 artículos, de los cuales a febrero de 2013 se han presentado 137 acciones de inconstitucionalidad, de las cuales 65 han sido en contra de la ley antievasión 2, y 72 en contra de la Ley de Actualización Tributaria. Ahora bien, muchas de estas acciones de inconstitucionalidad impugnaron los mismos artículos: descontando las repeticiones, se han impugnado 29 artículos de la ley antievasión 2 (38% del total), y 39 artículos de la Ley de Actualización Tributaria (22% del total), lo que en conjunto significa que se han atacado 68 artículos de la reforma completa (26%). Es decir, se han impugnado 1 de cada 4 artículos de la reforma, distribuidos en 2 de cada 5 artículos de la ley antievasión 2, y 1 de cada 5 artículos de la Ley de Actualización Tributaria.

Estos datos sugieren que el ataque por parte del sector privado empresarial ha sido descoordinado. Varios interponentes accionaron en contra de los mismos artículos que otros interponentes ya habían impugnado, en muchos casos con argumentos distintos (35 artículos fueron atacados por más de un interponente). Esta descoordinación también sugiere un alto grado de ineficiencia en el ataque legal, ya que interponentes distintos accionando separadamente en contra de los mismos artículos, debieron cubrir los (nada despreciables) honorarios de juristas distintos para preparar y presentar las acciones de inconstitucionalidad.

Por otro lado, los datos también sugieren que se han atacado tanto las medidas de política tributaria (especialmente el nuevo ISR), así como el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y control de la SAT. Esto muestra una contradicción de fondo en el discurso del empresariado guatemalteco: por un lado rechaza el incremento a las tasas impositivas argumentando que es preferible primero combatir la evasión, el contrabando y la informalidad, pero por otro rechaza también el fortalecimiento de las facultades de fiscalización y control de la SAT necesarias para combatir el fraude fiscal.

Ahondando un poco más, el ataque a la Ley de Actualización Tributaria se ha concentrado en el nuevo ISR. De los 39 artículos de esta ley que se han impugnado, 22 (56%) corresponden al nuevo ISR, 10 (26%) a la nueva Ley Aduanera Nacional (aún y cuando el propio Ejecutivo ha neutralizado su aplicación con una amnistía que concede exoneraciones a las infracciones aduaneras),<sup>72</sup> 3 (7%) a las reformas a la Ley de IVA,<sup>73</sup> 1 (2%) al Iprima, y los restantes 3 (9%) a las reformas al ISCV, impuesto sobre timbres fiscales,<sup>74</sup> y las disposiciones finales y transitorias de la ley.<sup>75</sup>

En cuanto al interés de los interponentes en las impugnaciones, de los 12 que atacaron la Ley de Actualización Tributaria, 9 se concentraron en el ISR. Los artículos más atacados de este impuesto han sido el 4 (definición de la renta de fuente

---

<sup>72</sup> Véase la discusión y los datos referentes a esta amnistía presentado en la sección 2.2 de este documento.

<sup>73</sup> Libro IV de la Ley de Actualización Tributaria.

<sup>74</sup> Libro VI de la Ley de Actualización Tributaria.

<sup>75</sup> Libro VII de la Ley de Actualización Tributaria.

guatemalteca, con 7 impugnaciones) y el 21 (costos y gastos deducibles, una de las principales mejoras en el nuevo impuesto, con 8 impugnaciones).

Por su parte, el ataque a la ley antievasión 2 se concentró contra las reformas al Código Tributario (11 artículos) y a la Ley del IVA (9 artículos). La mayoría de los interponentes (7 de 6), atacaron el Código Tributario. Del total de acciones de inconstitucionalidad interpuesta (65), aproximadamente la mitad (32) se concentraron en las reformas al Código Tributario (32 ataques), y una cuarta parte (17) en las reformas a la Ley del IVA.

Ahora bien pese a la envergadura del ataque, los resultados son más bien favorables al fisco. A la fecha la CC ha suspendido provisionalmente únicamente los siguientes 6 de los 68 artículos impugnados:

- Parcialmente el artículo 7 de la ley antievasión 2. Norma los ajustes que la SAT puede aplicarle a un contribuyente del IVA que durante 3 meses o más reporte en su facturación precios de venta promedios menores al costo de adquisición o producción de bienes. En este caso, la reforma establecía que la SAT podía ajustarle usando como referencias el precio de venta del mismo producto en otras operaciones de ese contribuyente ó de otros, dentro del mismo plazo. La CC decretó la suspensión provisional únicamente a la posibilidad que la SAT use los precios de otros contribuyentes.
- Artículo 31 de la ley antievasión 2, que facultaba a la SAT a sancionar en casos de simulación fiscal. La disposición establecía que la Administración Tributaria podría formular ajustes cuando se encubre el verdadero carácter jurídico del negocio; cuando declaren o confiesen falsamente lo que en realidad no ha pasado o se ha convenido entre ellas; o bien, constituyan o transmitan derechos a otras personas, con el objeto de mantener ocultas a las verdaderamente interesadas. En este caso la Corte de Constitucionalidad resolvió la facultad de calificar la naturaleza jurídica de los actos es competencia exclusiva de un tribunal del Organismo Judicial y no de la administración tributaria.
- Artículo 38 de la ley antievasión 2, que introducía el artículo 57 “A” al Código Tributario, creando la Solvencia Fiscal, un documento mediante el cual la SAT hacía constar que el contribuyente se encontraba al día en el cumplimiento de sus deberes tributarios formales y había pagado los adeudos tributarios líquidos y exigibles.
- Literal b, del inciso 2, del artículo 4 de la Ley de Actualización Tributaria. La CC decretó la suspensión provisional de esta norma, ya que incluía como renta de fuente guatemalteca afecta al ISR a las pensiones, jubilaciones y montepíos, afectando la capacidad de pago de los jubilados y pensionados. Es importante indicar que con esta resolución, la CC corrige de alguna manera el siguiente error cometido durante la aprobación de la Ley de Actualización Tributaria: en la iniciativa de ley originalmente presentada por el Ejecutivo,<sup>76</sup> en el numeral 4 del artículo 68 se establecía que constituían hecho generador del régimen del trabajo en relación de dependencia (trabajadores asalariados), las pensiones, jubilaciones y montepíos **superiores** a Q 5

---

<sup>76</sup> Véase: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/02/Iniciativa-4447-Ley-de-Actualizaci%C3%B3n-Tributaria.pdf>

mil, por razón de un empleo anterior realizado en el país, con ello dejando no afectas al ISR las pensiones, jubilaciones y montepíos menores a Q 5 mil. En su dictamen favorable, la Comisión de Finanzas de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República,<sup>77</sup> modificó esta propuesta elevando el monto de Q 5 a Q 10 mil, con lo cual se dejaban no afectas al ISR las pensiones, jubilaciones y montepíos menores a Q 10 mil. Sin embargo, en el decreto finalmente aprobado (No. 10.2012), mediante enmienda al artículo 68, el Pleno del Congreso suprimió este numeral 4,<sup>78</sup> pero sin modificar la literal b, del inciso 2, del artículo 4, con lo cual dejó afectas plenamente al ISR a las pensiones, jubilaciones y montepíos. Con esta resolución, la CC en vez de afectar negativamente la reforma, la fortaleció suprimiendo el error descrito.

- Artículo 61 de la Ley de Actualización Tributaria, en el que se establecía la facultad de la SAT para recalificar operaciones en los casos en que la verdadera naturaleza económica de la operación difiriera de la figura jurídica, o bien, cuando se le impidiera determinar apropiadamente el verdadero precio de transferencia. Esta disposición era de fondo similar a la del artículo 31 de la ley antievasión 2, por lo que al resolver su suspensión provisional, la CC mantuvo la debida consistencia con su resolución para el artículo 31 de la ley antievasión 2.
- El numeral i de la literal b (operaciones que constituyen ganancias de capital), del numeral 3 (ganancias y pérdidas de capital), del artículo 84 (campo de aplicación del régimen de rentas de capita, ganancias y pérdidas de capital), de la Ley de Actualización Tributaria, el cual establecía que el monto de la reevaluación de los bienes que integran el activo fijo de los contribuyentes afectos, constituye ganancias de capital. La discrepancia entre lo aprobado por el legislador y el interponente de la acción de inconstitucionalidad refiere a un asunto de práctica contable. En este caso, la CC amparó a la parte interponente.

Del análisis de la naturaleza de estas 6 suspensiones provisionales, se puede concluir que las resoluciones de la CC favorables a los interponentes no mutilan o vulneran la estructura técnica de ningún impuesto, y con ello no se esperaría un impacto o merma significativa en la recaudación. Para las acciones de inconstitucionalidad que atacaron los 62 artículos restantes, la CC las ha resuelto sin lugar, no ha resuelto la suspensión provisional o ha emitido una resolución interpretativa de la norma impugnada (pero no declarando la inconstitucionalidad). En estas resoluciones interpretativas, en algunos casos la CC ha ordenado interpretar la nueva legislación en un sentido distinto al de la SAT, con lo cual se abre la posibilidad a que algún ingreso extra que la administración tributaria esperaba con su interpretación, ya no sea realizable con la interpretación de la CC.

Según la SAT, los cambios en los criterios de aplicación de la reforma en los artículos para los cuales la CC ha emitido resoluciones interpretativas, más los efectos de las 6 suspensiones provisionales ordenadas hasta ahora por la CC, podrían generar una

---

<sup>77</sup> Véase: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/02/Dictamen-Iniciativa-4447-Ley-de-Actualizaci%C3%B3n-Tributaria.pdf>

<sup>78</sup> Presumiblemente con la intención de dejar no afectos al ISR a todas las pensiones, jubilaciones y montepíos.

merma en la recaudación de alrededor de Q 500 millones en 2013.<sup>79</sup> Naturalmente, este es un estimado grueso y basado en la actuación de la CC hasta la elaboración de este diagnóstico (mayo de 2013). Nuevas resoluciones de la CC en direcciones sustancialmente distintas a las hasta ahora registradas, naturalmente podrían generar impactos fiscales distintos.

#### **4.2. Metas de recaudación tributaria: de nuevo inalcanzables en 2013**

Como se indicó en la sección 2.1, según la Ley Orgánica de la SAT las metas de recaudación tributaria se establecen mediante un convenio entre el Organismo Ejecutivo y la SAT, tomando en consideración: a) las cifras de recaudación tributaria del año anterior; b) la situación de la economía; y c) el presupuesto de ingresos aprobado por el Congreso de la República para el año correspondiente. Las cifras correspondientes a estos tres factores se detallan en el anexo que contiene las cifras oficiales de ejecución 2012, presupuesto 2013 y supuestos macroeconómicos.

Sin embargo, debido a que durante los primeros meses de 2013 el conflicto entre las Superintendente de Administración Tributaria y el Ministro de Finanzas Públicas no sólo continuó, sino además se intensificó,<sup>80</sup> a la fecha el Ejecutivo y la SAT no han suscrito el convenio de metas de recaudación para 2013 que la ley ordena.

El pleito entre la SAT y el Minfin llegó a su fin el 5 de marzo de 2013, con la renuncia del superintendente,<sup>81</sup> y con ello se abrió políticamente la posibilidad de, por fin, revisar concienzudamente la situación de la recaudación tributaria. El 23 de abril de 2013 se nombró a un nuevo superintendente, y casi simultáneamente el ministro de finanzas públicas anunció el análisis de la recaudación tributaria al primer trimestre de 2013 y la evolución de las variables macroeconómicas, para con ello evaluar cuán viable es alcanzar la estimación de ingresos tributarios contenida en el presupuesto para 2013, y con ello establecer una meta de recaudación realista.<sup>82</sup> En declaraciones a la prensa, tanto el Presidente de la República como el Ministro refirieron que la evaluación era necesaria, dado que las cifras al primer trimestre registraban ya una caída de Q 985 millones respecto a la estimación presupuestaria.

---

<sup>79</sup> Por ejemplo, véanse las declaraciones del entonces Intendente de Recaudación durante el foro que el Icefi realizó en febrero de 2012, titulado “Consecuencias políticas y económicas de las impugnaciones a la reforma tributaria”. Véase la ayuda de memoria disponible en línea en: <http://icefi.org/guatemala-icefi-no-ve-riesgo-de-inconstitucionalidad-para-la-reforma-tributaria-pero-advierte-sobre-posibles-contrarreformas/>

<sup>80</sup> Al punto que el Superintendente presentó ante el Ministerio Público querrelas penales en contra del Ministro y una Viceministra de Finanzas Públicas, señalándolos de supuestos malos manejos del fideicomiso de apoyo al sector cafetalero y el fondo de devoluciones de crédito fiscal del IVA para el sector exportador.

<sup>81</sup> Véanse: <http://www.s21.com.gt/pulso/2013/03/06/miguel-gutierrez-renuncia-como-superintendente>, <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/174466-perez-molina-acepto-la-renuncia-de-miguel-gutierrez-en-la-sat>, [http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Renuncia-superintendente-Administracion-Tributaria\\_0\\_877112495.html](http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Renuncia-superintendente-Administracion-Tributaria_0_877112495.html) o <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130306/pais/225623>.

<sup>82</sup> Véanse: <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/176710-carlos-munoz-asumira-como-titular-de-la-sat>, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130424/economia/227349/>, [http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Nombran-nuevo-jefe-SAT\\_0\\_906509496.html](http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Nombran-nuevo-jefe-SAT_0_906509496.html), <http://www.s21.com.gt/pulso/2013/04/24/presidente-elige-carlos-munoz-para-sat> o <http://www.s21.com.gt/pulso/2013/04/23/carlos-munoz-roldan-nuevo-jefe-sat>.

El conflicto de más de un año de duración entre las autoridades de la SAT y del Minfin,<sup>83</sup> las impugnaciones la reforma tributaria, el comportamiento del comercio exterior, el conflicto por la expansión de la industria extractiva y la sostenibilidad de su aporte “voluntario” en regalías, el debilitamiento institucional de la SAT, especialmente en el sistema aduanero, y el reconocimiento por parte de las autoridades de una caída en la recaudación tributaria respecto a la estimación presupuestaria, son factores que introducen incertidumbre sobre los ingresos tributarios esperables en 2013. Por esta razón, el Icefi presenta una estimación técnica propia, basada en la información disponible al momento.

La estimación presupuestaria de ingresos tributarios para 2013 es de Q 50,375 millones, la cual equivale a una carga tributaria de 11.8% y una tasa de crecimiento interanual de 17.6%, impulsada principalmente por los impuestos directos con una tasa de crecimiento interanual de 38.5%, en tanto que los impuestos indirectos se presupuestaron con un crecimiento interanual de 8.1%. La estimación del Icefi es menos optimista, situándose en Q 48,345.5 millones, equivalente a una carga tributaria de 11.3% y una tasa de crecimiento de 12.9%, siempre impulsada principalmente por los impuestos directos con una tasa de crecimiento interanual de 27.1%, y una tasa de crecimiento interanual para los impuestos indirectos de 6.4%.

---

<sup>83</sup> El conflicto se registró entre el 27 de marzo de 2012, fecha en que se nombró al superintendente anterior, hasta su renuncia el 23 de abril de 2013.

## Ingresos Tributarios Netos de la Administración Central Recaudados 2012, Presupuestados y Estimación del Icefi para 2013

Concepto	2012		2013				Variaciones Relativas	
	Mill. de Q	% del PIB	Presupuesto Vigente <sup>1/</sup> Mill. de Q	% del PIB	Cierre estimado (Icefi) Mill. de Q	% del PIB	Pres. /2012	Cierre /2012
<b>Impuestos Directos</b>	<b>13,453.7</b>	<b>3.4</b>	<b>18,628.3</b>	<b>4.4</b>	<b>17,097.3</b>	<b>4.0</b>	<b>38.5</b>	<b>27.1</b>
Sobre la renta	10,595.3	2.68	15,006.4	3.53	13,991.8	3.27	41.6	32.1
Único sobre inmuebles	9.1	0.00	15.3	0.00	15.3	0.00	68.0	68.0
Sobre las empresas mercantiles y agropecuarias	0.3	0.00						
Extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz	4.2	0.00			2.0	0.00		-52.4
De solidaridad	2,844.7	0.72	2,873.0	0.68	3,088.2	0.72	1.0	8.6
Otros			733.5	0.17				
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>29,366.1</b>	<b>7.4</b>	<b>31,747.5</b>	<b>7.5</b>	<b>31,248.3</b>	<b>7.3</b>	<b>8.1</b>	<b>6.4</b>
Impuesto al valor agregado	21,430.5	5.43	22,340.6	5.25	22,255.8	5.20	4.2	3.9
Doméstico	8,345.7	2.11	8,612.3	2.03	9,185.9	2.14	3.2	10.1
Importaciones	12,567.3	3.18	13,728.3	3.23	13,070.0	3.05	9.2	4.0
Derechos arancelarios a la importación	2,310.9	0.59	2,629.1	0.62	2,009.5	0.47	13.8	-13.0
Distribución de petróleo y combustibles derivados	2,103.2	0.53	2,256.0	0.53	2,283.1	0.53	7.3	8.6
Timbres fiscales	877.3	0.22	518.0	0.12	518.0	0.12	-41.0	-41.0
Sobre circulación de vehículos	573.1	0.15	1,135.1	0.27	1,186.4	0.28	98.1	107.0
Primera matrícula vehículos terrestres	330.6	0.08	156.8	0.04	632.0	0.15	-52.6	91.2
Regalías industrias extractivas e hidrocarburos compartibles	1,053.7	0.27	621.3	0.15	1,000.0	0.23	-41.0	-5.1
Sobre salidas del país	231.8	0.06	251.6	0.06	251.6	0.06	8.6	8.6
Sobre distribución de bebidas	554.3	0.14	584.8	0.14	584.8	0.14	5.5	5.5
Consumo de tabaco y sus productos	312.4	0.08	405.7	0.10	431.2	0.10	29.9	38.0
Distribución de cemento	102.4	0.03	110.8	0.03	92.1	0.02	8.3	-10.0
Otros	3.5	0.00	737.7	0.17	3.8	0.00	-	8.6
<b>Totales</b>	<b>42,819.8</b>	<b>10.9</b>	<b>50,375.7</b>	<b>11.8</b>	<b>48,345.5</b>	<b>11.3</b>	<b>17.6</b>	<b>12.9</b>
<i>PIB nominal</i>	394,633.9		425,266.0		428,405.4		7.8	8.6
<i>Tasa de variación anual de las importaciones</i>	2.3%		7.3%		4.0%			

1/ Presupuesto vigente al 31 de marzo de 2012.

**Fuente: recaudación 2012 y presupuesto 2013, cifras oficiales del Minfin. Cierre estimado 2013, cálculos propios del Icefi.**

Los principales supuestos y consideraciones técnicas que sustentan las estimaciones del Icefi y que explican las diferencias respecto a las estimaciones presupuestarias son las siguientes:

- **Desaceleración del crecimiento del valor de las importaciones.** La estimación presupuestaria para los ingresos por IVA importaciones y DAI se basaron en las proyecciones macroeconómicas del Banguat, que para la tasa de crecimiento interanual del valor de las importaciones expresadas en US dólares consideran el intervalo 7.3% - 12.7%. Con este supuesto macroeconómico, en la formulación del presupuesto se estimó que la recaudación en 2013 del IVA importaciones sería de Q 13,728.3 millones, mientras que la de los DAI de Q 2,629.1 millones.

Al comparar estas estimaciones con la recaudación efectivamente realizada en 2012 (la cual, por supuesto, no se conocía al momento de formular el presupuesto), resultan tasas de crecimiento interanual de 9.2% para el IVA importaciones y de

13.8% para los DAI. El Icefi considera estos estimados demasiado optimistas, según los criterios que a continuación se explican.

Por un lado el rango estimado por el Banguat para la tasa de crecimiento del valor de las importaciones para 2013 en US\$ dólares de 7.3% - 12.7% pareciera no corresponder a la realidad. Como antecedente, el Banguat sostuvo durante 2012 el rango 7.3% - 12.3% para el crecimiento del valor de las importaciones en 2012, pero el valor real al final del año fue 2.9%,<sup>84</sup> significativamente por debajo del límite inferior. Como agravante, la variación interanual del valor de las importaciones en territorio aduanero reportada por el Banguat a marzo de 2013 es de una **caída** de 1.8%.<sup>85</sup> Adicionalmente, el Icefi realizó consultas a las administraciones aduaneras del resto de países centroamericanos, quienes indicaron que sus datos preliminares a marzo de 2013 también muestran caídas en el valor de las importaciones: El Salvador con caída de más del 7%, Costa Rica con caída de alrededor de 0.7% y Nicaragua con caída de alrededor de 3.5%.

De continuar estas tasas negativas de variación interanual en el valor de las importaciones, Guatemala y el resto de Centroamérica pudieran estar sufriendo un choque económico externo. Este choque económico tendría un impacto fiscal importante al golpear directamente la recaudación del IVA importaciones y los DAI. Y como se reiteró en la sección 2.1, debido a la alta dependencia de los ingresos tributarios guatemaltecos de estos impuestos calculados con base a las importaciones, el impacto general sobre todas las finanzas públicas podría ser significativo.

Por otro lado, datos preliminares de recaudación tributaria a abril de 2013 muestran que el IVA importaciones creció 3.9% respecto al mismo periodo de 2012.<sup>86</sup> Aunque aun por debajo del límite inferior del rango estimado por el Banguat (7.3%), este es un resultado alentador, y que por su carácter preliminar debe tomarse con cautela, especialmente porque deben estudiarse a detalle las razones que lo explican, especialmente si se trata de un cambio en el comportamiento del comercio exterior, o e un cambio en las condiciones institucionales de la SAT, luego del cambio en el superintendente y del fin del conflicto político y mediático con las autoridades del Minfin.

En todo caso, la información hoy disponible no permite extraer conclusiones sólidas. Por un lado las tasas de variación interanual del valor de las importaciones muestran deterioro creciente, según las cuales la tasa de variación al final de 2013 año podría ser en torno al 0% o caída respecto a 2012. Por otro lado, los datos preliminares de recaudación a abril muestran tasas de variación positivas para el IVA importaciones, las cuales si la SAT logra superar la crisis institucional actual, bien podría sostener durante todo 2013 vía mejoras administrativas y retomar el control de las aduanas.

Para fines de análisis, el Icefi buscó balancear las tres direcciones posibles: el estimado oficial del Banguat para el cierre de 2013 (7.3% - 12.7%), la caída en el

---

<sup>84</sup> Véase : <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=estaeco/ceie/TA/2013/ceie16.htm>

<sup>85</sup> Véase: <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=estaeco/ceie/TA/2013/ceie08.htm>

<sup>86</sup> Véase: [http://www.minfin.gob.gt/downloads/estadisticas\\_admon\\_central/2\\_ingresos/tributarios/doc6.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/estadisticas_admon_central/2_ingresos/tributarios/doc6.pdf)

valor de las importaciones en territorio aduanero (-1.8%) reportada por el Banguat a marzo de 2013, y el crecimiento (3.9%) en la recaudación del IVA importaciones según cifras preliminares a abril de 2013. Con estos parámetros el Icefi aplicó en sus estimaciones como supuesto un crecimiento de 4% en el valor de las importaciones, reconociendo el potencial que tiene la SAT para recomponerse de la crisis actual en el sistema aduanero, pero sin dejar de vista la evidente desaceleración del comercio exterior en toda la región centroamericana.

Con este supuesto, las estimaciones del Icefi sitúan la recaudación del IVA importaciones en Q 13,070.0 millones (3.1% del PIB), Q 658.4 millones (0.15% del PIB) por debajo de la estimación presupuestaria. Este monto estimado significaría un crecimiento de 4% respecto a la recaudación de 2012, significativamente por debajo de la tasa de crecimiento de 9.2% de la recaudación estimada en el presupuesto,<sup>87</sup> punto de vista desde el cual el estimado es conservador. Sin embargo, a la luz de las caídas en el valor de las importaciones en toda Centroamérica, el supuesto de 4% puede considerarse optimista, y depende críticamente de la efectividad del esfuerzo administrativo de la SAT por retomar el control de las aduanas.

- **Corrección en la estimación para la recaudación del Iprima.** El criterio del Icefi más conservador que el presupuesto con relación a la tasa de crecimiento de las importaciones también se refleja en la recaudación estimada para los DAI, aunque no explícitamente. Esto se debe a que el presupuesto para 2013 subestimó significativamente la recaudación del Iprima, y siendo éste un reemplazo para los DAI sobre vehículos, los DAI están a la vez sobreestimados en el presupuesto.

En efecto, la estimación presupuestaria para los DAI es de Q 2,629.1 millones y para el Iprima de solamente Q 156.8 millones (dato completamente alejado de la realidad, tomando en cuenta que la recaudación preliminar a abril es de Q 199.6 millones<sup>88</sup>). Tomando en cuenta el potencial recaudatorio real del Iprima, la recaudación preliminar a abril de 2013 y el supuesto de crecimiento para el valor de las importaciones, el Icefi estima que en 2013 la recaudación de DAI será de Q 2,009.5 millones y la del Iprima de Q 632 millones. En conjunto, la recaudación estimada por el Icefi para estos dos impuestos es Q 144.4 millones (0.03% del PIB), inferior a la estimación presupuestaria.

- **El impacto de la reforma tributaria.** Las estimaciones del Icefi apuntan a que la reforma tributaria está implementándose exitosamente, y que sus principales componentes están generando ingresos adicionales importantes. Sin embargo, las estimaciones del instituto son un poco menos optimistas que las oficiales contenidas en el presupuesto.

---

<sup>87</sup> Haciendo un análisis de sensibilidad, el Icefi encontró que la recaudación del IVA importaciones de 2013 varía Q 125.7 millones (0.03% del PIB) por cada punto porcentual en la tasa de variación interanual del valor de las importaciones.

<sup>88</sup> Véase:

[http://www.minfin.gob.gt/downloads/estadisticas\\_admon\\_central/2\\_ingresos/tributarios/doc6.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/estadisticas_admon_central/2_ingresos/tributarios/doc6.pdf).

## Estimación del Icefi del impacto en la recaudación tributaria de 2013 de la reforma tributaria aprobada en 2012

Concepto	Impacto	
	Mill. de Q	% del PIB
Impuesto Sobre la Renta	2,532.3	0.59
Régimen simplificado (5% a 6%) <sup>1/</sup>	832.9	0.19
Régimen general	1,285.2	0.30
Migración proveniente del simplificado <sup>2/</sup>	214.2	0.05
Pagos trimestrales <sup>3/</sup>	1,071.0	0.25
Dividendos <sup>4/</sup>	200.0	0.05
Trabajadores asalariados	214.2	0.05
ISCV	593.2	0.14
Factura especial (IVA doméstico)	126.0	0.03
Iprima <sup>5/</sup>	0.0	0.00
<b>Total</b>	<b>3,251.5</b>	<b>0.76</b>

Notas:

1/ Debido a un error en la reforma, la SAT no está aplicando el beneficio para la clase media de mantener la tasa al 5% para los primeros Q 30 mil mensuales facturados. Los contribuyentes de este régimen recibirán este beneficio como un crédito en el ejercicio fiscal 2014.

2/ Se supone que contribuyentes que generan el 20% de la recaudación en el régimen simplificado migran al general, como respuesta al incremento de la tasa. Otros no migran esperando el crédito en 2014.

3/ Constituyen un adelanto de la recaudación de 2014, ya que el incremento en los pagos trimestrales se reflejará como una merma en la liquidación anual del impuesto (marzo de 2014).

4/ Este supuesto es optimista, ya que una fracción del impacto por el nuevo ISR sobre dividendos se recibió como timbres fiscales en 2012 (véase el final de la sección 2.1).

5/ Debido a las alteraciones sufridas en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda y a la recaudación observada en 2012 y el primer cuatrimestre de 2013, el Iprima pareciera estar compensando la reducción en los DAI, sin generar recaudación adicional significativa.

Fuente: cálculos propios del Icefi.

En términos de un incremento general de la carga tributaria, el presupuesto contempla que la reforma tributaria debería generar en 2013 un incremento de 0.9% del PIB, para lograr elevarla del 10.9% registrado en 2011 y 2012, al 11.8% presupuestado para 2013. Sin embargo, las estimaciones del Icefi (como se dijo, optimistas en varios rubros), consideran un impacto de la reforma en 0.76% del PIB adicionales, alrededor de 0.14% del PIB por debajo de la estimación presupuestaria.

- **Recaudación adicional presupuestada por medidas administrativas y fiscalización.** Como ha sido usual en ejercicios fiscales recientes, el presupuesto incluyó Q 733.5 millones como “otros impuestos directos” y Q 737.7 millones como “otros impuestos indirectos, totalizando Q 1,471.2 millones (0.34% del PIB). El gobierno no proporcionó una explicación del respaldo técnico o la fuente de estos ingresos, por lo que se consideran más de una naturaleza política que técnica, en el sentido que se trata de recaudación extra que el Ejecutivo requirió a la SAT vía acciones administrativas y de control tributario y aduanero.

Este monto de ingresos presupuestados fue parte de la discordia entre la SAT y el Minfin. El superintendente se resistió a aceptar este compromiso dentro de las metas de recaudación, por considerar que el impacto de la reforma estimado en el presupuesto ya era optimista, y que agregar este compromiso adicional excedía las

capacidades reales de la SAT. Sin embargo, pese a la resistencia del Superintendente, el Presidente Pérez Molina en la carta que dirigió al Presidente del Congreso remitiéndole el proyecto de presupuesto para 2013, literalmente indicó que “la estimación de los ingresos tributarios que financian el proyecto de presupuesto, se fundamenta en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas provistas por la Autoridad Monetaria, y los niveles proyectados de recaudación **fueron consensuados con la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**” (el énfasis en negrilla y subrayado es propio).<sup>89</sup>

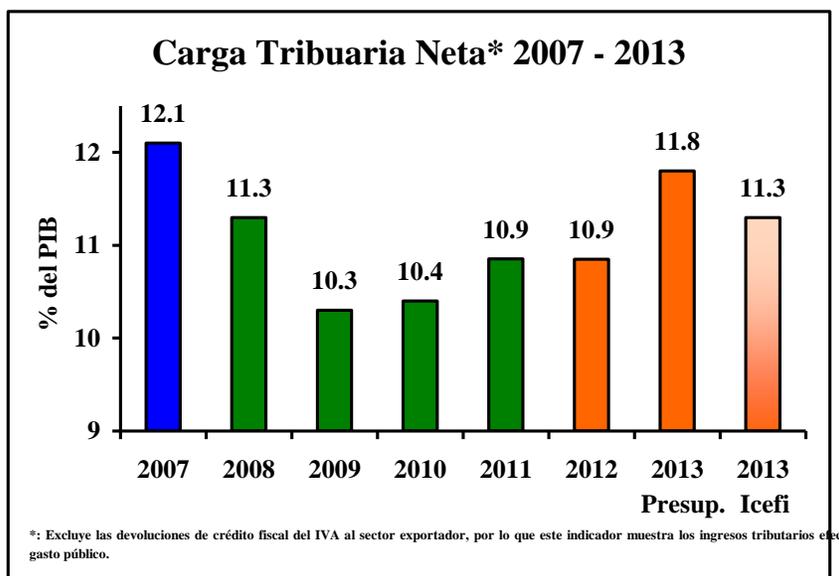
En las condiciones actuales, el Icefi estima que la SAT no posee la capacidad para obtener esta recaudación adicional por 0.34% del PIB, y que el escenario en el que logre recuperar el control de las aduanas y superar la crisis institucional actual, ya es optimista.

- **Recaudación de algunos impuestos más dinámica en el primer cuatrimestre de 2013 que en el presupuesto.** El Icefi reconoce que la recaudación de algunos impuestos está creciendo de manera más dinámica que lo que fue contemplado en el presupuesto. Los reportes preliminares de recaudación a marzo y abril de 2013 dan cuenta que este es el caso principalmente del IVA doméstico y el Impuesto de Solidaridad. El Icefi estima que la recaudación de estos impuestos podría finalizar 0.14% del PIB sobre la estimación presupuestaria.

La combinación de estos cinco factores explican la diferencia de 0.5% del PIB (equivalente a Q 2,030.2 millones) entre la carga tributaria de 11.8% presupuestada y la estimada por el Icefi de 11.3%: caídas de 0.15% del PIB por desaceleración de las importaciones, 0.03% del PIB por merma en el Iprima, 0.14% del PIB por corrección en el impacto de la reforma tributaria, y 0.34% por recaudación extra por medidas administrativas requeridas a la SAT; y sólo parcialmente compensadas por un incremento de 0.14% en impuestos cuya recaudación el Icefi estima superará las estimaciones presupuestarias.

---

<sup>89</sup> Tercer párrafo de la página 4 de la carta del Presidente de la República Otto Pérez Molina, refrendada por Gustavo Adolfo Martínez Luna, Secretario General de la Presidencia de la República, dirigida a Gudy Rivera, Presidente del Congreso de la República, con fecha 31 de agosto de 2012. Disponible en línea en <http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre2013/inicio.htm>, en la sección “notas de remisión”.



De este análisis se concluye que si el Ejecutivo y la SAT acuerdan una meta de recaudación igual a la del presupuesto, esta no será alcanzable en las condiciones actuales. Pero más aún, el análisis advierte que fijar una meta de recaudación 0.5% del PIB por debajo de la estimación presupuestaria necesariamente implica una reducción en el financiamiento corriente para el presupuesto de gastos, y con ello, reducción en el gasto público del orden de Q 2,030.2 millones.

#### **4.3. El Congreso aprobó gasto financiado con préstamos externos, pero no aprueba los préstamos: problema netamente político**

Según el artículo 65 de la Ley Orgánica del Presupuesto,<sup>90</sup> cuando el Congreso de la República aprueba año con año el presupuesto puede autorizar la asignación de gasto público cuya fuente de financiamiento sean préstamos que presenten una situación de negociación avanzada y que permita prever su desembolso en el ejercicio fiscal que se está aprobando. Basado en este marco legal, dentro de los Q 7,318.4 millones presupuestados en 2013 como desembolsos de préstamos externos, alrededor de Q 3,350 millones (US\$ 437 millones, el 46% de los desembolsos presupuestados para 2013) corresponden a los siguientes dos préstamos aún no aprobados por el Congreso de la República, pero que al momento de la aprobación del presupuesto para 2013 se consideraron en una situación de negociación avanzada:<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Decreto del Congreso de la República No. 101-97.

<sup>91</sup> Existen otros préstamos incluidos en el presupuesto de 2013 como fuente de financiamiento del gasto público, pero se concentra la atención en estos dos por ser de apoyo presupuestario y por los montos más grandes. Entre los demás préstamos pendientes de aprobación al momento de aprobar el presupuesto se incluyen: BID 2242/BL-GU Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Desarrollo Humano, por Q 120 millones; BID 1734/OC-GU Programa de Apoyo a Inversiones Estratégicas y Transformación Productiva, por Q 27 millones; BID GU-L-1022 Programa de Mejoramiento del Acceso y la Calidad de los Servicios de Salud y Nutrición, por Q 56 millones; BID/MINGOB Reforma Policial, por Q 350 millones; Banco Mundial BIRF/MINECO Proyecto Fortalecimiento de la Productividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, por Q 43.2 millones; OPEP OFID-QUICHE Programa de Desarrollo Rural Sustentable en el Quiché, por Q 9 millones; FIDA 770-GT Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte (Prodenorte), por

- BID GU-1064 (*Policy Based Loan* -PBL- fiscal), Programa de Consolidación Fiscal, por US\$ 237.2 millones (presupuestado por Q 1,950 millones), y a ser ejecutado por la entidad (según el clasificador presupuestario) “Servicios de la Deuda Pública”.
- BM/MINFIN (*Development Policy Lending* -DPL-), Primer Préstamo Programático de Políticas de Desarrollo -Espacio Fiscal para Grandes Oportunidades, por US\$ 200 millones (presupuestado por Q 1,600 millones), y a ser ejecutado por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Q 781 millones), y Servicios de la Deuda Pública (Q 819 millones).

El Organismo Ejecutivo presentó al Congreso de la República las respectivas iniciativas de ley para solicitar la aprobación de ambos préstamos. La iniciativa de ley del préstamo contratado con el BID<sup>92</sup> fue conocida por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, pero se encuentra pendiente de emitir su dictamen, un requisito previo a trasladar la iniciativa al Pleno para su aprobación final. La iniciativa de ley del préstamo contratado con el Banco Mundial<sup>93</sup> aún no ha sido leída en el Pleno, y por lo tanto está pendiente de ser conocida por las comisiones de trabajo y no está lista para su aprobación final por el Pleno (a menos que decidiera aprobarla de urgencia nacional con mayoría calificada de votos).<sup>94</sup>

El Icefi en sus diagnósticos anteriores ha advertido con preocupación creciente lo que ya es una práctica parlamentaria maliciosa:<sup>95</sup> aprobar el presupuesto de egresos pero no todas sus fuentes de financiamiento, con el propósito de posteriormente (durante la ejecución del presupuesto), presionar al Ejecutivo por favores políticos o sesgos en el gasto, a cambio de aprobar las fuentes de financiamiento no aprobadas.

Aunque en el caso de estos dos préstamos el Ejecutivo envió las iniciativas de ley al Congreso días antes de la aprobación del presupuesto de 2013,<sup>96</sup> el bloqueo a la

---

Q 36 millones; FIDA-QUICHE Programa de Desarrollo Rural Sustentable en el Quiché, por Q 24.0 millones; KFW/MINEDUC Proyecto Educación Rural (Proeduc V), por Q 8 millones; BNDES/BRASIL Programa Construcción del Sistema de Vigilancia y Protección de la Biósfera de Guatemala - Componente C4I por Q137.2 millones; BBVA/ESPAÑA Programa Construcción del Sistema de Vigilancia y Protección de la Biosfera de Guatemala - Componente Radares, por Q 68.4 millones; y, BANESTO-ESPAÑA Adquisición de Embarcaciones de Vigilancia y salvamento Marítimo para la Marina de la Defensa Nacional, por Q 32 millones.

<sup>92</sup> Iniciativa de ley número de registro 4591, disponible en línea en <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4591.pdf>

<sup>93</sup> Iniciativa de ley número de registro 4594. Por no haberse leído en el Pleno y trasladada a una comisión de trabajo, no es posible acceder en línea a ella.

<sup>94</sup> El Ejecutivo presentó la iniciativa de ley No. 4594 el 22 de octubre de 2012. El 18 de octubre de 2012 la agenda legislativa incluyó la lectura de la iniciativa de ley No. 4591 (el préstamo del BID), pero también la elección de la Junta Directiva del Congreso, entre otros temas. El Pleno del Congreso aprobó con 93 votos favorables una moción privilegiada para establecer una sesión permanente para evacuar la elección de la Junta Directiva, principalmente. Esta sesión permanente se extendió hasta el 30 de noviembre de 2012. Ese mismo 30 de noviembre inició la interpelación del Ministro de Cultura y Deportes, la cual se ha prolongado hasta la fecha.

<sup>95</sup> Véanse los capítulos III y IV del diagnóstico a junio de 2011 (en línea en <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/05/Diagn%C3%B3stico-de-las-finanzas-p%C3%BAblicas-en-Guatemala-a-junio-de-2011.pdf>), y la sección 5.2 del diagnóstico a marzo de 2012 (en línea en <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/05/Diagn%C3%B3stico-de-las-finanzas-p%C3%BAblicas-en-Guatemala-a-marzo-de-2012.pdf>)

<sup>96</sup> El Ejecutivo presentó al Congreso de la República la iniciativa No. 4591 del préstamo del BID el 17 de octubre de 2012 y la iniciativa No. 4594 del préstamo del Banco Mundial el 22 de octubre de 2012. El

**Guatemala: de la aprobación a la implementación de la reforma fiscal**

actividad del Pleno del Congreso que ejerce el partido Libertad Democrática Renovada (LIDER) por la prolongada interpelación al Ministro de Cultura y Deportes impide el avance en la aprobación parlamentaria de ambos préstamos.<sup>97</sup> Esto lleva la posibilidad de su aprobación al ámbito de la negociación político partidaria en la que LIDER pide a cambio del desbloqueo del Pleno asignaciones para financiar los proyectos de las empresas vinculadas con miembros del ese partido, en particular teniendo como objetivo los Q 545 millones sin destino en el programa de inversión física (el denominado listado geográfico de obras),<sup>98</sup> o de las asignaciones a favor del Micivi contempladas en el Banco Mundial o de cambios de fuentes de financiamiento para los recursos que se obtendrían del préstamos del BID.

Pero además del desbloqueo del Congreso, naturalmente el Ejecutivo también tiene en la arena de la negociación política asegurar los votos para la aprobar los préstamos. Votos que muy probablemente no provendrían de LIDER, sino de la bancada oficialista del Partido Patriota (PP) y de los partidos afines al oficialismo. En este punto, también los diputados oficialistas y aliados al oficialismo tendrían motivos para condicionar sus votos a cambio del mismo interés de LIDER: contratos por obras a favor de empresas vinculadas con los propios diputados o sus financistas de campañas electorales (pasadas o futuras).

Esta sin duda constituye una negociación política espuria, en la que el Ejecutivo se encuentra prácticamente sometido a la “extorsión” de la oposición política, y también del propio oficialismo representado en el Congreso. En esta situación el Ejecutivo y la oposición política se encuentran en un pulso de poder, en el que ambas partes se encuentran resistiendo, el Ejecutivo ejecutando el presupuesto sin los préstamos, y la oposición por presionar financieramente al gobierno a cambio de sus intereses en contratos por obras.

El límite a esta resistencia por el lado de la oposición lo determina el conflicto interno en sus filas partidarias, en las que los diputados exigen el cumplimiento de las promesas de contratos por obras, las cuales no se cumplirán hasta que el Ejecutivo se vea doblegado por la presión financiera. Y por el lado del oficialismo en el Ejecutivo, el límite lo determina la disponibilidad de reorientar otras fuentes de financiamiento como los recursos de caja, los ingresos corrientes o los bonos del Tesoro.

Para el Ejecutivo la posibilidad de continuar reorientando las fuentes de financiamiento en 2013 es limitada en el sentido que se estima que, a lo más, podría usar los depósitos del gobierno en el Banguat (caja) hasta por un monto de alrededor de Q 600 millones al final del año. Por otra parte, al reorientar los recursos corrientes o de los bonos del Tesoro deja desfinanciados otros programas de gasto. Una vez la posibilidad de estas reorientaciones se agote, el Ejecutivo se verá ante la difícil disyuntiva de ceder

---

Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013, Decreto del Congreso de la República No. 30-2012 fue aprobado por el Pleno el 23 de octubre de 2012.

<sup>97</sup> Continuando justamente con la práctica que el hoy oficialista PP aplicó a la administración gubernamental anterior, en la que el PP jugaba el rol de oposición política.

<sup>98</sup> Resultado de una cuestionable modificación al listado geográfico de obras realizada en 2012 por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.

políticamente ante la oposición, o recortar el gasto público con graves conflictos sociales, agudizando la ya deteriorada situación de conflictividad social en Guatemala.<sup>99</sup>

#### 4.4. El agujero fiscal: 1.4% del PIB o más de Q 6 mil millones en 2013

Las secciones anteriores expusieron las siguientes brechas estimadas en los ingresos presupuestados para 2013: de por lo menos 0.5% del PIB (Q 2,030.2 millones) en los ingresos tributarios, y de 0.8% del PIB (Q 3,550.0 millones) en los desembolsos de préstamos externos. A estas brechas es necesario adicionar una sobreestimación significativa en las donaciones corrientes, en lo que pareciera ser ya una práctica en la formulación del presupuesto de ingresos.<sup>100</sup>

#### Sobrestimación presupuestaria en las donaciones Corrientes 2009 - 2013

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Ejecutado	Aprobado	Estimado
Millones de Q	868.8	489.7	868.8	417.5	1,095.5	571.3	1,507.3	407.0	1,018.1	500.0
% Ejecución		56		48		52		27		49

Fuentes: presupuesto aprobado 2009-2013 y ejecutado 2009-2012, Minfin. Estimado 2013, Icefi.

Basado en los datos de ejecución en años anteriores, el Icefi estima que en 2013 se ejecutarán alrededor de Q 500 millones (una ejecución presupuestaria del 49%), con lo cual sea adiciona una nueva brecha respecto a los ingresos presupuestados de 0.1% del PIB. Con esto el “agujero” en los ingresos fiscales presupuestados sería de 1.4% del PIB, equivalente a unos Q 6,100 millones.

<sup>99</sup> Conflictividad exacerbada recientemente por el juicio por genocidio en contra de dos militares, un ex jefe de Estado y un ex director de inteligencia militar, y también por la expansión de las industrias extractivas, especialmente los proyectos mineros nuevos en el Departamento de Santa Rosa.

<sup>100</sup> Práctica que se basaría en el objetivo e interés de reservar “espacio presupuestario” financiado con ingresos corrientes para facilitar transferencias u otras modificaciones en el presupuesto de egresos.

## V. Gasto público en 2013: amenazado por el agujero fiscal y la negociación política espuria

En el capítulo anterior el Icefi estimó una brecha en los ingresos fiscales presupuestados de 1.4% del PIB (alrededor de Q 6,100 millones), la cual se traduce en desfinanciamiento del gasto presupuestado. Esto plantea un problema fiscal de la mayor gravedad para el gobierno el cual, en principio tiene dos caminos a seguir:

- a) Recortar del gasto público en ese monto.
- b) Ceder políticamente ante las demandas de la oposición y lograr, por lo menos, la aprobación de los préstamos externos de US\$ 237.2 millones contratado con el BID y de US\$ 200.0 millones contratado con el Banco Mundial.

Ambos escenarios constituyen un dilema, ya que plantean dificultades de tipo social y político. Por un lado la opción b) significaría un reordenamiento doloroso, en el que se abre la posibilidad de descuidar el aspecto más importante a criterio del Icefi de la política fiscal, a saber, la efectividad del gasto público y el riesgo de conflictos sociales. Y por otro, el escenario b) la profunda preocupación sobre la naturaleza y legitimidad de las demandas de la oposición, en lo que puede resultar en otra negociación espuria en la que se privilegien los intereses político partidarios o de lucro por parte de financistas de campaña y operadores políticos.

### 5.1. Dos escenarios para enfrentar el agujero fiscal de 2013

Para analizar las consecuencias financieras, y por ente sociales y políticas, de las posibles acciones del gobierno ante el “agujero fiscal” de más de Q 6 mil millones, la tabla siguiente resume las principales variables en juego, se plantean los dos escenarios siguientes:

- a) **Escenario bajo:** no se aprueban los préstamos del BID y el Banco Mundial, y se recorta el gasto público atendiendo una disponibilidad máxima de recursos de caja de alrededor de Q 600 millones al final de 2013.
- b) **Escenario medio:** por encontrarse en una fase más avanzada en el proceso de discusión parlamentaria (pendiente de dictamen en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda), se aprueba, desembolsa y ejecuta en 2013 el préstamo del BID. Pero, por encontrarse en una fase atrasada de discusión parlamentaria (no ha sido conocido por el Pleno y tampoco se ha enviado a comisión de trabajo para dictamen), es posible que se apruebe el préstamo del Banco Mundial, pero ya no logra desembolsarse y ejecutarse en 2013. Bajo estas condiciones, se recorta el gasto público adicionando al presupuesto de ingresos el monto de Q 1,950 millones presupuestados por el préstamo del BID, y atendiendo una disponibilidad máxima de recursos de caja de alrededor de Q 600 millones al final de 2013.

**Escenarios estimados de ajuste en el gasto público por “agujero fiscal” en  
2013  
Presupuesto vigente, escenario bajo y escenario medio**

Concepto	Presupuesto Vigente	Escenario Bajo (Icefi)		Escenario Medio (Icefi)	
		Mill. de Q	% de Ejecución	Mill. de Q	% de Ejecución
<b>Ingresos totales</b>	<b>54,025.2</b>	<b>51,485.3</b>	<b>95.3</b>	<b>51,485.3</b>	<b>95.3</b>
<b>Gasto total</b>	<b>64,412.0</b>	<b>58,761.8</b>	<b>91.2</b>	<b>60,704.4</b>	<b>94.2</b>
Gasto corriente	49,429.6	45,640.1	92.3	46,993.5	95.1
Remuneraciones	16,795.8	16,795.8	100.0	16,795.8	100.0
<b>Bienes y servicios</b>	<b>11,963.9</b>	<b>8,972.9</b>	<b>75.0</b>	<b>10,169.3</b>	<b>85.0</b>
<b>Transferencias corrientes al sector privado</b>	<b>3,139.2</b>	<b>2,354.4</b>	<b>75.0</b>	<b>2,511.3</b>	<b>80.0</b>
Los demás gastos corrientes	17,530.7	17,517.0	99.9	17,517.0	99.9
Gasto de capital	14,982.4	13,121.7	87.6	13,710.9	91.5
<b>Inversión real directa</b>	<b>4,993.3</b>	<b>3,894.8</b>	<b>78.0</b>	<b>4,244.3</b>	<b>85.0</b>
<b>Transferencias de capital al resto del sector público</b>	<b>9,224.4</b>	<b>8,670.9</b>	<b>94.0</b>	<b>8,763.2</b>	<b>95.0</b>
<b>Transferencias de capital al sector privado y externo</b>	<b>737.3</b>	<b>553.0</b>	<b>75.0</b>	<b>700.5</b>	<b>95.0</b>
Los demás gastos de capital	27.4	3.0	10.9	3.0	10.9
<b>Resultado presupuestario</b>	<b>-10,386.8</b>	<b>-7,276.5</b>	<b>70.1</b>	<b>-9,219.1</b>	<b>88.8</b>
<b>Financiamiento total</b>	<b>10,386.8</b>	<b>7,276.5</b>	<b>70.1</b>	<b>9,219.1</b>	<b>88.8</b>
<b>Financiamiento externo neto</b>	<b>4,786.9</b>	<b>4,374.7</b>	<b>91.4</b>	<b>6,324.7</b>	<b>132.1</b>
Préstamos	4,786.9	1,236.9	25.8	3,186.9	66.6
<b>Desembolsos</b>	<b>7,318.4</b>	<b>3,768.4</b>	<b>51.5</b>	<b>5,718.4</b>	<b>78.1</b>
Amortizaciones	2,531.5	2,531.5	100.0	2,531.5	100.0
Colocación neta de eurobonos		3,137.8		3,137.8	
Negociación de eurobonos		5,477.8		5,477.8	
Amortizaciones		2,340.0		2,340.0	
<b>Financiamiento interno neto</b>	<b>5,599.9</b>	<b>2,901.8</b>	<b>51.8</b>	<b>2,894.4</b>	<b>51.7</b>
Colocación neta de bonos	5,416.5	2,312.8	42.7	2,312.8	42.7
Otras operaciones financieras internas	-42.0	-42.0	100.0	-42.0	100.0
<b>Variación de caja (+ es uso de recursos de caja)</b>	<b>225.4</b>	<b>631.1</b>	<b>279.9</b>	<b>623.7</b>	<b>276.7</b>

Notas:

- **Escenario bajo (Icefi):** no se aprueban los préstamos del BID y el Banco Mundial. La ejecución presupuestaria en los desembolsos de préstamos es de 51.5%. La ejecución presupuestaria en los ingresos totales es de 95.3%. La nómina salarial no sufre ajuste.
- **Escenario medio (Icefi):** se aprueba, desembolsa y ejecuta únicamente el préstamo del BID, pero no el del Banco Mundial. La ejecución presupuestaria en los desembolsos de préstamos es de 78.1%. La ejecución presupuestaria en los ingresos totales es de 95.3%. La nómina salarial no sufre ajuste.
- Para mayores detalles, consúltense los anexos.

Fuentes: presupuesto vigente al 30 de abril de 2013, MinFin. Escenarios bajo y medio, Icefi.

El análisis de los escenarios estimados por el Icefi permite identificar los siguientes impactos y consecuencias:

a) **En el escenario bajo:**

- Subejecución forzada de 25% en adquisición de bienes y contratación de servicios. Constituiría una reducción drástica, considerando que en 2012, un año en el que se sobreestimó este rubro de gasto, se alcanzó una ejecución de 89.5%. Esta reducción afectaría principalmente la compra de insumos esenciales para los centros educativos estatales (principalmente libros de texto), hospitales (medicamentos, material médico quirúrgico, combustibles para ambulancias y otros vehículos de emergencias y otros), combustibles para las vehículos de las fuerzas de seguridad y defensa, entre otros. También podría afectar negativamente el presupuesto de mantenimiento de la red vial (a cargo de Covial) y los rubros de atención a emergencias y desastres.

En caso se operara esta reducción, surgiría tensión política entre sectores y entidades. Por ejemplo, por un lado los proveedores de medicamentos y material médico quirúrgico (sector con poder político y vinculado al financiamiento de campañas electorales), ejercería presión para evitar atrasos en pagos, posiblemente en detrimento de actividades como la adquisición de textos escolares. Igual comentario aplicaría a los contratistas de Civial.

- Subejecución forzada de 25% en las transferencias corrientes al sector privado. Constituiría una reducción drástica, considerando que en 2012 se ejecutó el 93.5% del presupuesto. Uno de los principales programas afectados sería el de transferencias condicionadas en efectivo, ahora denominado “bono seguro” en el Mides.

El conflicto social y político de esta medida sería inmediato. Primero, porque provocaría la protesta -justificada- de las beneficiarias, golpeando severamente el potencial del programa. Pero por otro, como quedó demostrado en las elecciones de 2011, el programa de transferencias condicionadas se volvió una fuente de capital político muy importante, especialmente para las autoridades de los gobiernos locales, al punto que a manera de regla implícita, si un partido político no asegura el correcto funcionamiento de este programa, difícilmente puede aspirar a ganar una elección.

Por otro lado, en momentos de crisis fiscal sacrificar el gasto social prioritario como variable de ajuste lamentablemente es un camino viable. A tal punto que el Pacto Fiscal de 2000 debió colocar como uno de sus principios y compromisos que el gasto social prioritario no debe ser no debe utilizarse como mecanismo de ajuste para nivelar las cuentas fiscales en períodos de crisis.<sup>101</sup> En este escenario, el gobierno tendría dificultades serias para respetar este principio y compromiso.

---

<sup>101</sup> Principio y compromiso 3, sección IV, gasto público. Véase: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/02/Pacto-Fiscal-2000.pdf>

- Subejecución forzada de 22% en la inversión real directa. Constituiría también una reducción drástica, considerando que en 2012 se alcanzó una ejecución de 87.6%. En momentos de crisis fiscal, sacrificar la inversión pública como variable de ajuste lamentablemente también es un camino viable. Además de los evidentes daños a la economía nacional y las posibilidades de superar el subdesarrollo, debido a que dentro de los contratistas de obra pública se encuentran estamentos de poder político importantes, incluyendo a financistas de campañas electorales, este ajuste supondría un conflicto político importante. De hecho, en la medida que el conflicto por los préstamos gire precisamente en torno a la posibilidad de adjudicar obras con fines político partidarios, este ajuste exacerbaría la situación, llevándola posiblemente a situaciones de ingobernabilidad.
- Subejecución forzada de 6% en las transferencias de capital al resto del sector público. Esta medida provocaría un conflicto similar al de la reducción en la inversión real directa, pero principalmente en el ámbito local, ya que en estas transferencias se incluyen los aportes a los presupuestos de inversión de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede). Como es sabido, es a través del gasto ejecutado por los Codede que alcaldes municipales, diputados distritales, gobernadores departamentales y otras instancias de poder político departamental ejercen influencia partidaria.

b) **Escenario medio:**

En este escenario, la aprobación y el desembolso del préstamo del BID modera sustancialmente los posibles conflictos señalados en caso se aplicara el escenario bajo. No obstante, el efecto perjudicial del “agujero fiscal”, aunque en menor medida, persistiría:

- Subejecución forzada de 15% en bienes y servicios. Aunque se trata de un recorte importante, se mitiga el riesgo de conflictos considerando que en 2013 se alcanzaría el 85% de ejecución, cercano al 89.5% registrado en 2012. Por otro lado, en este escenario el gasto en bienes y servicios sería en 2013 equivalente al 2.4% del PIB, por arriba del 2.2% del PIB registrado en 2012 y el 1.9% del PIB en 2011.
- Subejecución forzada de 20% en las transferencias corrientes al sector privado. Aunque un poco menos agresiva que en el escenario bajo, continuaría siendo una reducción drástica, y con ello persistiría el riesgo de conflicto social
- Subejecución forzada de 15% en la inversión real directa. Este escenario permitiría que la ejecución en 2013 fuera similar a la de 2012 (87.6%).
- Subejecución forzada de 5% en las transferencias de capital al resto del sector público. Siendo un recorte similar al del escenario bajo, el gobierno de igual manera correría el riesgo de posibles conflictos con los gobiernos locales, en tanto el ajuste se aplique a los presupuestos de inversión de los Codede.

## 5.2. Es decir, lo más valioso e importante en riesgo: gasto público destinado a la niñez y la adolescencia

El presupuesto para 2013 contempla un total de Q 13,634.5 millones para la atención directa de la niñez y adolescencia, el cual, considerando el escenario optimista (y como se ha visto, inalcanzable), de ejecución plena, ya representa una pérdida en el dinamismo en esta vital prioridad del gasto. Así, lamentablemente en los escenarios bajo y medio estimados por el Icefi ante el “agujero fiscal”, estos rubros quedarían expuestos a recortes y limitación en su ya reducido potencial de efectividad.

El gasto para la atención directa de la niñez y adolescencia registró en 2012 un crecimiento de 15.8%, mientras que de ejecutar todo el presupuesto en 2013, este gasto crecería en 8.7%. Aunque menos dinámico que en 2012, el gasto presupuestado para la niñez y la adolescencia continuaría superando el de la población entre 0 y 17 años. Como otro aspecto positivo de lograr priorizar a la niñez y la adolescencia dentro del gasto público, se llegara a ejecutar todo el presupuesto el gasto directo per cápita diario alcanzaría los Q 5.10, superiores a los Q 4.80 diarios alcanzados en 2012.

Además, al ejecutar todo el gasto presupuestado en 2013 lograría sostener como porcentaje del PIB el nivel alcanzado en 2012. En términos de cobertura, en 2012 se logró que de cada Q 10.00 presupuestados, aproximadamente, Q 2.09 se destinaron a la niñez y la juventud. Si se ejecutara todo el presupuesto de 2013, se lograría que de cada Q 10.00 presupuestados se destinen Q 2.04 a la niñez y la juventud, ligeramente por debajo de lo alcanzado en 2012 (con lo cual, el gasto presupuestado sí crecería, pero a un ritmo menor del que creció el presupuesto). Cualquier reducción en el presupuesto deterioraría la tenue mejora alcanzada en 2012.

Aún más, en términos de la orientación del gasto social, el Índice de Focalización<sup>102</sup> estimado para 2012 se ubicó en 0.84, en tanto que al ejecutar todo el presupuesto de 2013 el indicador se ubicaría en 0.80. Es decir, tanto en 2012 como en 2013 el gasto social tendría un sesgo a favor de los adultos, pero en 2012 ese sesgo fue menor.<sup>103</sup>

El presupuesto de 2013 concentró el gasto destinado para la atención directa a la niñez y la juventud en la educación formal, dejando con rezago importante los rubros de salud y de atención de la desnutrición crónica. La clasificación institucional de este gasto, muestra que para 2013 el Ministerio de Educación tiene asignado más de tres cuartas (78.3%) del total, del cual, más de la mitad (53.3%), se concentra en educación primaria.<sup>104</sup> Por su parte, al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social únicamente se le asignó el 4.9%, y el Mides, a cargo de los programas orientados a salud (prevención a la desnutrición crónica) y educación (apoyo a la asistencia escolar), se les asignó solamente el 9.3%. Finalmente a las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo se

<sup>102</sup> Véase la sección 3.3 de este informe.

<sup>103</sup> Como se explicó en la sección 3.3., si el valor del Índice de Focalización es superior a 1, se tiene un sesgo a favor de la niñez y la juventud, y si es menor que 1 se tiene un sesgo a favor de los adultos. Mientras más cercano a 1 esté un valor por debajo de 1, menor es el sesgo pro adulto. Usando la clasificación de los Acuerdos de Paz para el gasto público social, el índice de focalización en 2012 fue 0.93, y de ejecutarse todo el presupuesto para 2013 el valor del índice se estima en 0.92.

<sup>104</sup> El 41.7%. del total de gasto en niñez y adolescencia.

les asignó el 3.7%, en tanto que al Ministerio de Agricultura, Ganadería, y Alimentación, el 3.2%.

Este análisis muestra que aunque todavía insuficiente para cubrir adecuadamente las necesidades de gasto en nutrición, salud, educación y protección social en general, ejecutar plenamente el monto presupuestado en 2013 sería un avance en la dirección correcta. Sin embargo, el “agujero” en los ingresos fiscales, pero sobre todo el conflicto político que desataría la disputa por los exiguos recursos disponibles, hacen que el gasto en niñez y juventud corra el gravísimo riesgo de ser relegado a segunda prioridad, ante el peso y poder político de contratistas e instancias de poder político central y local.

Es decir, la crisis en las finanzas públicas que está generando un “agujero” de 1.4% del PIB pone en riesgo grave lo que debiese ser lo más valioso e importante de la política fiscal: el gasto público destinado a la niñez y la adolescencia, como uno de los sectores sociales prioritarios para Guatemala.

## **VI. Contrario al ofrecimiento presidencial, 2013 está siendo el año de la opacidad fiscal y no el de la transparencia**

Así como el gobierno enfrenta una brecha financiera en los ingresos fiscales presupuestados, también enfrenta una brecha en su discurso político: el presidente ofreció que este 2013 sería el “año de la transparencia”, pero lamentablemente los hechos apuntan a todo lo contrario. El Icefi ha manifestado reiteradamente que en una reforma fiscal integral, lo más importante es la efectividad del gasto público, y para ello se requieren dos condiciones: la legitimidad que provee una gestión transparente y la viabilidad financiera que se espera de la reforma tributaria.

No puede aspirarse a un pacto social en el que el gobierno ha aprobado la legislación para que los ciudadanos cumplamos con nuestras obligaciones tributarias, sin que el gobierno cumpla su parte con su compromiso con la transparencia y el combate efectivo a la corrupción. Es este compromiso gubernamental la llave que puede abrir las puertas a la recuperación de la confianza de la ciudadanía, especialmente la que contribuye a cabalidad con sus obligaciones. Sin ese compromiso, el conflicto y la ilegitimidad gubernamental continuarán siendo la constante cotidiana.

Urge que los tres Organismos del Estado, avancen en la agenda por la transparencia y el combate a la corrupción, entendida como un compromiso de todos los sectores, sociales, económicos y políticos. No se debe permitir que resulte que avanzar en esta agenda constituya un desafío aún más difícil y complejo que aprobar una reforma tributaria. Es lo que la ciudadanía responsable exige y demanda como un mínimo para la paz y el desarrollo social.

### **6.1. Opacidad en las estimaciones de ingresos, las cuales deberían ser respetadas como la información pública que son**

El Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal y el Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), en su calidad de estándar internacional establecen que los procesos presupuestarios deben ser transparentes, enfatizando la importancia de la transparencia con respecto a la calidad de los supuestos y el realismo del presupuesto en general. El referido manual precisa que el gobierno debe “proveer una descripción de las principales medidas de gasto e ingresos, de las estimaciones de sus implicaciones presupuestarias actuales y futuras, así como de sus implicaciones económicas generales”.

En medio del conflicto entre las autoridades de la SAT y del Minfin, el gobierno incumplió este principio básico de la transparencia fiscal. El Minfin y la SAT no publicaron ninguna nota metodológica que explicara con detalle sus respectivas estimaciones de ingresos tributarios, tanto para el cierre de 2012 como para el presupuesto para 2013, incluso negándose a requerimientos específicos realizados por diputados al Congreso de la República, en una abierta violación a la ley. En lugar de rendir cuentas, se dedicaron a intercambiar señalamientos y descalificaciones públicas en la prensa y los medios de

comunicación,<sup>105</sup> en la que la ciudadanía percibió “cuotas” de verdad o razón en cada una de las dos partes en conflicto, o peor aún, tomando partido por una de ellas, a ciegas.

Y es que, en opinión del Icefi, el conflicto entre las autoridades de las principales dos entidades estatales responsables de la política fiscal guatemalteca no hubiese escalado al punto que alcanzó, si se hubiese actuado con transparencia y responsabilidad. En este sentido, si ambas entidades hubiesen tenido la madurez política de abrir un foro público en el que sus departamentos técnicos pudieran haber presentado sus supuestos, cálculos y conclusiones, la ciudadanía y los contribuyentes, los dueños soberanos de los recursos públicos, hubiesen podido aportar a la solución de la controversia.

Así, lo que empezó siendo una controversia pública hubiese podido dar lugar a un ejercicio ciudadano ejemplar, y no al vergonzoso circo mediático que derrapó en una pugna política que alcanzo hasta la presidencia de la República. El Icefi insta a que la experiencia y consecuencias de este actuar opaco e inmaduro, sirva para evitarlo en el futuro, y mejor aún, se pudiera dar paso a debates cívicos de altura, incluyendo la participación de la ciudadanía representada por centros de investigación o pensamiento, con capacidad probada para opinar y proponer en temas técnico fiscales.

Pero sobre todo, garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información pública. Como lo indican el Código y el manual del FMI, y la propia Ley de Acceso a la Información Pública,<sup>106</sup> las estadísticas, estimaciones y proyecciones económicas y fiscales son información pública, no el acervo privado de los altos funcionarios de gobierno.

## **6.2. Opacidad en el Congreso de la República: la aprobación del presupuesto para 2013, un caso grave**

Siendo el Congreso de la República la instancia política Estatal que está obligada a representar a la ciudadanía, es censurable que los diputados tomen decisiones de interés general, a puerta cerrada y frecuentemente conduciendo negociaciones espurias y contrarias al interés común. El proceso de discusión parlamentario del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013 fue un caso grave de opacidad, y como resultado efectivamente se registraron anomalías graves, algunas de las cuales pudieron frenarse sólo al último momento previo a su aprobación en el Pleno del Congreso.

El Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de presupuesto para 2013 mediante la iniciativa de ley número de registro 4559,<sup>107</sup> la cual el Pleno trasladó a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para su dictamen. Esa comisión parlamentaria permaneció herméticamente cerrada a la auditoría social, y se negó a informar sobre las negociaciones que tuvieron lugar durante la discusión de la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo.

---

<sup>105</sup> Véanse las notas de prensa citadas en la sección 2.1.

<sup>106</sup> Numeral 6 del artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto del Congreso de la República No.57-2008, en línea en: <http://www.congreso.gob.gt/ley-de-acceso-a-la-informacion-publica.php>

<sup>107</sup> Disponible en línea en <http://www.lexglobal.com/documentos/1352498359.pdf>

El Pleno del Congreso agendó la aprobación del presupuesto para el martes 23 de octubre de 2012, pero hasta entonces la Comisión de Finanzas continuaba sin emitir su dictamen. Estando ese día el Pleno ya reunido, de manera sigilosa y sorpresiva, la comisión emitió su dictamen y fue recibido por la Secretaría del Congreso a la 1 de la tarde.<sup>108</sup> Sólo 2 horas después, el presupuesto fue aprobado por el Pleno. Este recuento quiere decir que los diputados que no integran la comisión de finanzas (más de 140 del total de 158), ¡tuvieron menos de 2 horas para revisar el dictamen de la comisión!, Aún así, el presupuesto fue aprobado.

No obstante el plazo extremadamente reducido, algunos diputados lograron advertir alteraciones importantes en el proyecto a aprobar. Por ejemplo, en el artículo 52 se intentó darle a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda la facultad de modificar el programa de inversión pública (listado geográfico de obras), durante la ejecución del presupuesto. Otro ejemplo fue en el artículo 72 se pretendió reformar el Código Municipal para cambiar la tarifa de alumbrado eléctrico (una pretensión antitécnica, considerado que la ley del presupuesto tiene vigencia sólo por 1 año, mientras que el Código Municipal es de vigencia permanente). Afortunadamente se suprimieron estas dos anomalías específicas vía enmiendas en la fase final de aprobación parlamentaria, pero muchas otras pasaron desapercibidas (como la inclusión de aportes específicos a organizaciones no gubernamentales vinculadas a diputados o financistas de campañas electorales).

Este ejemplo, considerado por el Icefi de la mayor gravedad, llama a redoblar los esfuerzos por transparentar el Organismo Legislativo. Acciones como las ocurridas durante el proceso de aprobación parlamentario del presupuesto para 2013 sustentan el enorme desprestigio que sufre el Congreso, y hacen más urgente aún reformas como la de la Ley de Régimen Interior del Legislativo y un compromiso real de sus autoridades.

---

<sup>108</sup> Una copia escáner del dictamen se puede consultar en línea en <http://old.congreso.gob.gt/uploadimg/archivos/dictamenes/1233.pdf>. Nótese que en la parte superior izquierda de la primera página de este documento, figura el sello de recibido de la Secretaría del Congreso de la República, en el que se consignó como hora de recepción las 13:06. La aprobación del Pleno ocurrió poco después de las 15:00 horas.

### 6.3. Más de un año de bloqueo parlamentario a las leyes para mejorar la transparencia fiscal

En su diagnóstico a marzo de 2012, el Icefi advirtió sobre el poco entusiasmo oficial por su propia propuesta legislativa para mejorar la transparencia fiscal.<sup>109</sup> Pese a la apatía oficialista hacia su propia propuesta, durante 2012 se lograron algunos avances:

- En el caso de la iniciativa de ley No. 4461, Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Transparencia y la Calidad del Gasto Público, fue conocida por las comisiones Extraordinaria Nacional por la Transparencia, de Legislación y Puntos Constitucionales y la de Probidad. La Comisión Nacional Extraordinaria por la Transparencia la dictaminó favorablemente introduciendo modificaciones, incluyendo propuestas para disposiciones dentro de la Ley Orgánica del Presupuesto para regular y en algunos casos gradualmente eliminar los fideicomisos públicos.<sup>110</sup>
- En el caso de la iniciativa de ley No. 4462, Ley de Fortalecimiento de la Transparencia y de la Calidad del Gasto Público, fue conocida por las comisiones Extraordinaria de Apoyo a la Recaudación Tributaria, de Legislación y Puntos Constitucionales. La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales dictaminó favorablemente solamente la propuesta de Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito, la cual fue aprobada por el Pleno del Congreso como la Ley Contra la Corrupción.<sup>111</sup> Por su parte, la Comisión Extraordinaria de Apoyo a la Recaudación Tributaria emitió dictamen favorable incluyendo solamente las reformas a la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, a la Ley del Organismo Ejecutivo, a la Ley de Servicio Civil y las propuestas para una ley de fideicomisos públicos y una ley de planificación y evaluación del gasto público

Pese a que ambas iniciativas de ley han recibido dictámenes favorables, con ello pueden pasar al Pleno del Congreso de la República para su aprobación final, permanecen sin ser aprobadas, a más de un año de su presentación. No obstante, algunos diputados continúan trabajando en propuestas para mejorar los dictámenes, a la espera de una ventana de oportunidad política en la que se levante el bloqueo parlamentario, y se logre su aprobación.

Sin embargo, persisten posiciones contrarias a la aprobación de esta legislación. En particular, la propuesta de una ley de fideicomisos públicos, o de su regulación y eliminación gradual dentro de la Ley Orgánica del Presupuesto enfrenta oposición dentro y fuera del Legislativo. Peor aún, en el caso que se levante el bloqueo del Pleno, no es clara la voluntad política del oficialismo para impulsar su aprobación, mostrando que la

<sup>109</sup> Véase la sección 6.4, disponible en línea en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2013/05/Diagn%C3%B3stico-de-las-finanzas-p%C3%BAblicas-en-Guatemala-a-marzo-de-2012.pdf>

<sup>110</sup> El Icefi participó activamente apoyando técnicamente la elaboración de este dictamen para la iniciativa de ley No 4461. Las sugerencias entregadas a la comisión están disponibles en línea en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/10/Sugerencias-ICEFI-iniciativa-de-ley-4461.pdf>. Adicionalmente, el Icefi entregó a las comisiones respectivas sugerencias para el dictamen de la iniciativa de ley No. 4462, disponibles en línea en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/10/Sugerencias-ICEFI-iniciativa-de-ley-4462-20-marzo.pdf>

<sup>111</sup> Decreto del Congreso de la República No 31-2012, en línea en: [http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes\\_acuerdos/decreto31\\_2012\\_ley\\_contra\\_corrupcion.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/decreto31_2012_ley_contra_corrupcion.pdf)

aprobación de legislación favorable a la transparencia y el combate a la corrupción es una batalla política tan o más cruenta que la que requirió la aprobación de la reforma tributaria.

#### **6.4. Persiste y se agrava el problema de los fideicomisos: los casos de Fonapaz y Civial**

El Icefi ha señalado reiteradamente el grave problema de los fideicomisos públicos, en términos de opacidad fiscal y manipulación del gasto público con fines político partidarios.<sup>112</sup> A criterio del instituto, los principales 10 problemas de opacidad de los fideicomisos son:

1. Es una figura del Derecho Privado (Código de Comercio), aplicado a la gestión pública
2. Rendición de cuentas y acceso a la información limitado
3. Alcance limitado de la fiscalización:
  - Fiduciarios, porque argumentan que, por ser entes privados no están sujetos a la fiscalización y control
  - Municipalidades, porque argumentan autonomía
  - Organizaciones no gubernamentales como terceros contratados por fideicomisos, generando costos excesivos por comisiones en cascada
4. Gobernabilidad de los fideicomisos débil o con conflicto de intereses
  - No existe una definición clara y general de los órganos de decisión
    - Actualmente existe dispersión en el tipo o jerarquía de las instancias con poder de decisión: comités técnicos, juntas o consejos de administración, comités de financiamiento, etc.
  - Falta de definición de los niveles de responsabilidad en las decisiones sobre uso y destino de fondos públicos
    - Desequilibrio en la responsabilidad y rendición de cuentas de funcionarios públicos y representantes del sector privado
    - No existe claridad en las obligaciones, responsabilidades y sanciones para quienes toman decisiones en los fideicomisos públicos
5. Facilidad para adquirir, sin control:
  - Operan al margen de la Ley de Contrataciones del Estado
  - Generan compromisos de gasto sin crédito presupuestario (“deuda flotante”)
6. La normativa existente es jerárquicamente dispersa (decretos del Congreso de la República, acuerdos gubernativos, acuerdos ministeriales, resoluciones municipales, etc.), insuficiente y de vigencia acotada:
  - No existe una ley específica
  - Mucha de la normativa existen se encuentra en leyes temporales: normas complementarias de ejecución presupuestaria, aprobadas año con año en el decreto del presupuesto.
7. Competencias institucionales sin definición clara:

---

<sup>112</sup> Véase, por ejemplo el foro público realizado en abril de 2013 (<http://icefi.org/guatemala-icefi-ve-bloqueo-politico-para-aprobar-las-medidas-que-permitirian-avanzar-hacia-la-solucion-del-problema-de-los-fideicomisos-publicos/>)

- Por ejemplo diferencias en el número de fideicomisos bajo supervisión por instituciones distintas
  - El Minfin, la Contraloría General de Cuentas y la Superintendencia de Bancos con mandatos y ámbitos de acción distintos
8. Canales para la manipulación del gasto público con fines político partidarios
- La facilidad y discrecionalidad para adquisiciones implica también facilidad para pago de favores o financiamiento electoral
  - Los casos de los fideicomisos del Fondo de Conservación Vial (Covial) y del Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz)
9. Vía para gasto e inversiones de mala calidad:
- Los controles de calidad para los contratos suscritos por fideicomisos son más relajados que los suscritos por direcciones generales o ministerios
10. Arreglos institucionales complejos: el caso de los fideicomisos de segundo piso
- Se diluye la responsabilidad y la cuentadancia

Aunque con la creación del Mides se logró el abandono de un fideicomiso para la ejecución del programa de transferencias condicionadas en efectivo,<sup>113</sup> desde 2012 la opacidad y los problemas se agudizaron en los fideicomisos del Covial y del Fonapaz. En ambos fideicomisos una fracción creciente de las asignaciones presupuestarias que han recibido la ejecutaron en 2012 y lo que va de 2013 *fuera* del fideicomiso, vía pagos directos efectuados por la Tesorería Nacional. En el caso del Covial las fracciones de la asignación presupuestaria ejecutadas fuera del fideicomiso fueron 4% en 2009, 4% en 2010, 1% en 2011, 92% en 2012 y se presupuestó 17% para 2013. En el caso del Fonapaz, 24% en 2011, 32% en 2012 y se presupuestó 40% para 2013.

El Icefi considera que esta es una anomalía inquietante, ya que por un lado estos fideicomisos realizan sus adquisiciones al margen de la Ley de Contrataciones del Estado, pero por otro eluden los controles que se les han impuesto para la ejecución presupuestaria, como los anticipos condicionados a la regularización del gasto y la rendición de cuentas, realizando pagos directos vía la Tesorería Nacional. La preocupación es significativa, ya que estarían con esta nueva modalidad estarían eludiendo dos controles distintos.

En el caso de Fonapaz, el Presidente de la República realizó en anuncio sorpresivo de su intención de liquidar el fondo y su fideicomiso, ante los múltiples y reiterados señalamientos de corrupción y malos manejos. Para ese propósito, el 25 de enero se conformó la Comisión Liquidadora respectiva.<sup>114</sup> Esta fue una decisión que la sociedad civil saludó y celebró, *toda vez el Ejecutivo no dispusiera sustituir al Fonapaz con otro fideicomiso similar.*

Lamentablemente, el temor de la sociedad civil se vio confirmado con el anuncio del Presidente de crear otro fideicomiso para reemplazar al Fonapaz.<sup>115</sup> Luego de titubear al día siguiente de este anuncio,<sup>116</sup> indicando que la posibilidad de crear un nuevo

<sup>113</sup> Véase la sección 3.1.

<sup>114</sup> Acuerdo Gubernativo No. 36-2013, en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/acuerdos/2013/CCXCVI0210300020036201317012013.pdf>

<sup>115</sup> Véase: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130227/pais/225324/>

<sup>116</sup> Véase: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130228/pais/225374/>

fideicomiso se encontraba bajo análisis, el martes previo a la Semana Santa de 2013 el diario de Centro América publicó el Acuerdo Gubernativo No. 129-2013, mediante el cual se creó el Fondo de Desarrollo Social (FDS),<sup>117</sup> adscrito al Mides. El artículo 2 de este Acuerdo constituye un nuevo fideicomiso como instrumento financiero del FDS, con el mismo nombre y que tiene por objeto administrar los bienes, derechos y obligaciones trasladados por el Fonapaz, además de ejecutar programas y proyectos relacionados con el desarrollo social (artículo 3).

Sin embargo, en el artículo 5 del acuerdo gubernativo que creó el Mides se dispuso que el Comité Técnico está integrado por: el titular del Mides, quien lo preside; un representante de la Presidencia de la República; un representante de la Vicepresidencia de la República; y, un representante del fiduciario, el cual participa con voz pero sin voto. A criterio del Icefi, la integración de este comité técnico constituye una anomalía mayúscula, y un riesgo grave de politización de un fondo social importante. La integración es inconsistente, ya que se coloca al Mides a presidir una instancia con la presencia de un representante del Presidente de la República, el cual políticamente puede tener mayor poder político y de decisión que los demás integrantes.

Esta es una forma de centralización peligrosa e innecesaria, ya que pone en grave peligro de agudizar el mal que ya padecía el Fonapaz: influencia política partidaria sobre el gasto a ejecutar y dentro de los Codedes, diputaciones distritales, municipalidades, gobernaciones departamentales, etc. Pero quizá aun peor, se percibe el grave riesgo de recrear la posibilidad que la presidencia o la vicepresidencia puedan disponer discrecionalmente de un monto importante del presupuesto de gastos. Este riesgo hace eco de muy malas experiencias en Centroamérica, en la que gastos confidenciales y discrecionales de los presidentes son ejecutados en fideicomiso. De alguna forma, la integración de este comité técnico justificadamente hace temer que en Guatemala se vuelva a los gastos confidenciales, un mal que se había logrado eliminar con la reforma constitucional de 1993.

## **6.5. La transparencia como obligación y responsabilidad de todos: la resistencia del sector privado a regular el secreto bancario para fines de control tributario**

Hoy en día existen estándares internacionales o globales para la transparencia tributaria, un concepto que poco conocido en Guatemala, hasta que el país fue objeto de seguimiento por parte del Foro Global de Transparencia Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde). En términos muy resumidos y simplificados, un estándar de transparencia tributaria impulsa la facultad de la administración tributaria para intercambiar información con las administraciones tributarias de otros países, acceder a información bancaria y eliminar las acciones al portador (es decir, que todas las acciones sean nominativas).

La gran diferencia de esta visión moderna e integral de la transparencia es que es un esfuerzo que nos alcanza a todos, no sólo al gobierno. Es tomar conciencia que el

---

<sup>117</sup> En línea en: [http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes\\_acuerdos/acuerdoqub129\\_200313.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/acuerdoqub129_200313.pdf)

sector privado empresarial, profesionales, trabajadores, etc. personas individuales y jurídicas en general, tenemos que transparentar nuestras actividades económicas.

Guatemala ha logrado algunos avances en materia de transparencia tributaria. A partir de 2010, con la Ley de Extinción de Dominio<sup>118</sup> se cuenta con el marco legal para eliminar gradualmente las acciones al portador. Con ello, es posible ahora conocer quién es la persona natural que, al final de cuentas, goza y disfruta de las ganancias de las empresas, y con ello, está obligada a tributar conforme a su capacidad de pago. En 2012 la SAT suscribió 11 acuerdos de intercambio de información con otros países, y otros más están en gestión.

Sin embargo, el sector privado empresarial se opone vehementemente a regular el secreto bancario para fines de control tributario. Se han presentado varias iniciativas de ley al Congreso de la República, siendo las últimas relevantes las números de registro 4326 y 4537, pero a la fecha continúan sin ser aprobadas, y con ello, Guatemala continúa a la zaga, incluso detrás de algunos de nuestros países vecinos. Nicaragua, Costa Rica y Panamá, ya han aprobado legislación para este propósito.

La resistencia del sector privado bloquea, intencionalmente o no, la posibilidad que la SAT logre fiscalizar de manera efectiva el ISR. Sin la posibilidad de contrastar los datos consignados en las declaraciones juradas con las operaciones financieras realizadas en el sistema bancario nacional, la SAT ha estado, está y continuará estando prácticamente ciega. Sin esta facultad, Guatemala no podrá superar una de las tasas de evasión del ISR más altas en Latinoamérica.<sup>119</sup>

Por otro lado, dados los antecedentes de corrupción y malos manejos en la SAT, es comprensible el profundo nivel de desconfianza que el acceso a esta información pueda provocar. Sin embargo, la desconfianza no debe ser una excusa para evitar el desarrollo de las capacidades de fiscalización y control que se le requieren a la SAT. Por ello, la regulación del secreto bancario para fines de fiscalización del cumplimiento tributario debe enmarcarse en la búsqueda de un equilibrio entre:

- Por un lado, la necesidad de fortalecer a la SAT con las facultades y herramientas más apropiadas para realizar su labor de fiscalización y control tributario, incluyendo el acceso a la información bancaria de los contribuyentes, respetando estrictamente sus derechos.
- Pero por otro, el respeto al derecho constitucional de confidencialidad de la información bancaria de los contribuyentes.

Adicionalmente, lograr la regulación del secreto bancario tiene importantes consecuencias más allá de la política fiscal y la transparencia. El secreto bancario constituye un problema que impide avances en esfuerzos como el combate al lavado de

---

<sup>118</sup> Decreto del Congreso de la República No. 55-2010. En línea en: <http://www.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20leyes/2010/pdfs/decretos/D055-2010.pdf>

<sup>119</sup> Por ejemplo, consúltase el estudio “Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina 2000-2010” realizado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), disponible en línea en [http://webdms.ciat.org:8080/action.php?kt\\_path\\_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=7670](http://webdms.ciat.org:8080/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=7670)

dinero, el narcotráfico y otros ilícitos. Problemas que lamentablemente atentan día a día contra la seguridad y los derechos más elementales. En especial la vida. Así, desde esta perspectiva de la seguridad, ¿qué es prioritario, defender el derecho a la confidencialidad de la información bancaria, o regularlo como un mecanismo que coadyuve a los esfuerzos por parar el crimen organizado, y así defender el derecho a la vida y el desarrollo socioeconómico?

## **VII. Conclusiones**

### **Las finanzas públicas en 2012**

- En 2012 la carga tributaria sostuvo el 10.9% alcanzado en 2011.
- Descontando el efecto de la amnistía fiscal que se aplicó en 2011, la carga tributaria de 2012 representó un incremento de 0.2% del PIB
- No obstante esa mejora real, la carga tributaria de 2012 no alcanzó la meta de 11.1%.
- Los principales aspectos técnicos que explican el comportamiento de los ingresos tributarios de 2012 fueron:
  - Deterioro del comercio exterior, principalmente en las importaciones. El crecimiento interanual en el valor de las importaciones fue de 2.3%, significativamente por debajo de la estimación de crecimiento del Banguat (que, a diciembre de 2011 se ubicaba dentro del intervalo entre el 7.3% y el 17.7%).
  - Neutralización por el propio Organismo Ejecutivo de la aplicación de la Ley Aduanera Nacional, vía una amnistía de sanciones administrativas en el ramo aduanero.
  - Vulneración del potencial recaudatorio del Iprima.
  - Incremento en la recaudación del impuesto de timbres fiscales, como un adelanto de la recaudación esperada en 2013 por la aplicación del nuevo ISR sobre la distribución de dividendos.
- El conflicto entre las autoridades superiores de la SAT y el Minfin supuso un debilitamiento de ambas instituciones, lo cual generó incertidumbre en el personal de ambas instituciones, pero sobre todo afectó la confianza de los contribuyentes.
- La creación del Mides constituyó un avance en la institucionalización de los programas de protección social
- Como punto a destacar, el programa de transferencias condicionadas en efectivo dejó de ser ejecutado a través de un fideicomiso, al pasar a ser ejecutado por el Mides.
- Contrario a lo que varias publicaciones de prensa divulgaron, en 2012 el ritmo de la ejecución presupuestaria medido como el porcentaje del presupuesto ejecutado fue similar al de años anteriores, sin que se observara ninguna aceleración o desaceleración inusual.
- En cuanto al gasto destinado a la atención directa de la niñez y la juventud, en 2012 se lograron algunos avances positivos, pero resta aún mucho por hacer.
- Como el Icefi lo advirtió en su diagnóstico a marzo de 2012, la inversión real directa fue subestimada en el presupuesto aprobado para 2012. Pero por otro lado, las asignaciones para bienes y servicios fueron sobreestimadas. Los datos de ejecución presupuestaria muestran que los débitos (reducciones) aplicadas a los rubros de

bienes y servicios fueron por un monto prácticamente igual a los créditos (ampliaciones) aplicadas al presupuesto de inversión real directa.

- Más de la mitad de las transferencias por Q 1,072.3 millones que se realizaron en 2012 a favor de las instituciones a cargo de la inversión real directa, principalmente el Micivi, eran innecesarias. Una posible explicación es que las autoridades de estas entidades hayan tenido éxito en ejercer presión política para acceder a más recursos del presupuesto, aun y cuando las entidades no tuvieran la capacidad para ejecutarlos.
- Aunque se realizaron transferencias presupuestarias por Q 356.2 millones (0.1% del PIB) para la atención de la emergencia y la reconstrucción de los daños del terremoto del 7 de noviembre de 2012, sólo se ejecutó el 27.3% de esas asignaciones.

### **Las finanzas públicas en 2013**

- Siguiendo el principio jurídico general que dice que sólo se pueden impugnar leyes que hayan cobrado vigencia, el primer trimestre de 2013 fue el periodo en el que se registró el principal ataque legal en contra de la reforma en la forma de numerosas acciones presentadas ante la Corte de Constitucionalidad (CC).
- Sin embargo, y rompiendo con la historia de las reformas tributarias recientes en Guatemala, a la fecha el ataque jurídico en contra de la reforma tributaria ha sido poco efectivo, y las decisiones de la CC han sido más favorables al fisco que a los interponentes de las acciones. Aunque esta situación podría cambiar durante el resto de 2013 o más adelante, lo acontecido a la fecha sugiere que el ataque legal no constituye un peligro significativamente serio para la subsistencia de la reforma.
- Otros factores distintos a los ataques legales sí están vulnerando el potencial de la reforma tributaria.
  - Unos para los que el Gobierno puede tomar acciones para superarlos, como el conflicto institucional entre las autoridades de la SAT y el Minfin, o las debilidades institucionales en la SAT, especialmente en la intendencia de fiscalización y el sistema aduanero.
  - Pero otros en los que el Gobierno estaría imposibilitado para actuar, como lo sería un choque económico externo en la forma de una desaceleración significativa en el comercio exterior o el deterioro de las condiciones económicas mundiales.
- El resultado final de 2013 como el primer año de vigencia plena de la reforma tributaria será sin duda un incremento en la recaudación de los impuestos que fueron reformados.
- Pero por otro lado otros factores ajenos a la reforma, algunos de ellos inciertos o fuera del control de las autoridades, están generando pérdida de ingresos tributarios.
- La incertidumbre afecta el resultado fiscal para 2013, demandando de los funcionarios técnicos y los cuadros políticos del Minfin, la SAT y el Banguat redoblar sus esfuerzos por una gestión responsable y políticamente madura. En cualquier caso, las

estimaciones muestran que la estimación presupuestaria de ingresos tributarios para 2013 es, de nuevo, inalcanzable.

- La estimación presupuestaria de ingresos tributarios para 2013 es de Q 50,375 millones, la cual equivale a una carga tributaria de 11.8% y una tasa de crecimiento interanual de 17.6%, impulsada principalmente por los impuestos directos con una tasa de crecimiento interanual de 38.5%, en tanto que los impuestos indirectos se presupuestaron con un crecimiento interanual de 8.1%.
- La estimación del Icefi es menos optimista, situándose en Q 48,345.5 millones, equivalente a una carga tributaria de 11.3% y una tasa de crecimiento de 12.9%, siempre impulsada principalmente por los impuestos directos con una tasa de crecimiento interanual de 27.1%, y una tasa de crecimiento interanual para los impuestos indirectos de 6.4%.
- Los principales supuestos y consideraciones técnicas que sustentan las estimaciones del Icefi y que explican las diferencias respecto a las estimaciones presupuestarias son las siguientes:
  - Desaceleración del crecimiento del valor de las importaciones. Las estimaciones del Icefi sitúan la recaudación del IVA importaciones 0.15% del PIB por debajo de la estimación presupuestaria.
  - Corrección en la estimación para la recaudación del Iprima. La recaudación estimada por el Icefi para los DAI y el Iprima es 0.03% del PIB inferior a la estimación presupuestaria.
  - El impacto de la reforma tributaria. Las estimaciones del Icefi apuntan a que la reforma tributaria está implementándose exitosamente, y que sus principales componentes están generando ingresos adicionales importantes. Sin embargo, las estimaciones del instituto son alrededor de 0.14% del PIB menores a la estimación presupuestaria.
  - Recaudación adicional presupuestada por medidas administrativas y fiscalización. El Icefi estima que la SAT no posee la capacidad para la recaudación adicional por 0.34% del PIB que se incluyó en el presupuesto para 2013, y que el escenario en el que logre recuperar el control de las aduanas y superar la crisis institucional actual, ya es optimista.
  - Recaudación de algunos impuestos más dinámica en el primer cuatrimestre de 2013 que en el presupuesto. El Icefi estima que la recaudación del IVA doméstico y del Impuesto de Solidaridad podría finalizar 0.14% del PIB sobre la estimación presupuestaria.
- La combinación de estos cinco factores explican la diferencia de 0.5% del PIB (equivalente a Q 2,030.2 millones) entre la carga tributaria de 11.8% presupuestada y la estimada por el Icefi de 11.3%.

- En conjunto, la perspectiva de no alcanzar la estimación presupuestaria de ingresos tributarios para 2013 (0.5% del PIB), la posibilidad que el Congreso no apruebe los préstamos que fueron incluidos en el presupuesto (0.8% del PIB) y otros factores como la sobreestimación de las donaciones corrientes (0.1% del PIB), constituyen riesgos graves para que en 2013 se produzca un verdadero “agujero fiscal” de 1.4% del PIB (unos Q 6,100 millones).
- Esta situación obliga al gobierno a continuar dependiendo del crédito público para financiar el presupuesto de gastos. Una situación que lamentablemente ha dejado de ser un aspecto técnico de las finanzas públicas, para constituirse desde hace algunos años ya en una disputa política partidaria en el Congreso de la República.
- En los últimos años el Congreso ha permanecido bloqueado por largos periodos de tiempo vía el abuso de la figura de la interpelación a ministros, impidiendo la aprobación de varios préstamos externos. Una contradicción maliciosa en el Legislativo, ya que ese mismo Organismo dispone aprobar un presupuesto de egresos financiado con préstamos, pero luego no aprueba esa fuente de financiamiento.
- Dentro de los Q 7,318.4 millones presupuestados en 2013 como desembolsos de préstamos externos, alrededor de Q 3,350 millones (US\$ 437 millones, el 46% de los desembolsos presupuestados para 2013) corresponden a dos préstamos de apoyo presupuestario (BID y Banco Mundial) aún no aprobados por el Congreso de la República.
- Para el Ejecutivo la posibilidad de continuar reorientando las fuentes de financiamiento en 2013 es limitada en el sentido que se estima que, a lo más, podría usar los depósitos del gobierno en el Banguat (caja) hasta por un monto de alrededor de Q 600 millones al final del año. Por otra parte, al reorientar los recursos corrientes o de los bonos del Tesoro deja desfinanciados otros programas de gasto. Una vez la posibilidad de estas reorientaciones se agote, el Ejecutivo se verá ante la difícil disyuntiva siguiente:
  - Recortar del gasto público, aplicando un reordenamiento doloroso, en el que se abre la posibilidad de descuidar el aspecto más importante a criterio del Icefi de la política fiscal, a saber, la efectividad del gasto público y el riesgo de conflictos sociales
  - Ceder políticamente ante las demandas de la oposición y lograr, por lo menos, la aprobación de los préstamos externos de US\$ 237.2 millones contratado con el BID y de US\$ 200.0 millones contratado con el Banco Mundial. En este caso, existe profunda preocupación sobre la naturaleza y legitimidad de las demandas de la oposición, en lo que puede resultar en otra negociación espuria en la que se privilegien los intereses político partidarios o de lucro por parte de financistas de campaña y operadores políticos.
- Para analizar las consecuencias financieras, y por ente sociales y políticas, de las posibles acciones del gobierno ante el “agujero fiscal” de más de Q 6 mil millones, la tabla siguiente resume las principales variables en juego, se plantean los dos escenarios siguientes:

- **Escenario bajo:** no se aprueban los préstamos del BID y el Banco Mundial, y se recorta el gasto público atendiendo una disponibilidad máxima de recursos de caja de alrededor de Q 600 millones al final de 2013.
  - **Escenario medio:** por encontrarse en una fase más avanzada en el proceso de discusión parlamentaria (pendiente de dictamen en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda), se aprueba, desembolsa y ejecuta en 2013 el préstamo del BID. Pero, por encontrarse en una fase atrasada de discusión parlamentaria (no ha sido conocido por el Pleno y tampoco se ha enviado a comisión de trabajo para dictamen), es posible que se apruebe el préstamo del Banco Mundial, pero ya no logra desembolsarse y ejecutarse en 2013. Bajo estas condiciones, se recorta el gasto público adicionando al presupuesto de ingresos el monto de Q 1,950 millones presupuestados por el préstamo del BID, y atendiendo una disponibilidad máxima de recursos de caja de alrededor de Q 600 millones al final de 2013.
- Las consecuencias del escenario bajo podrían ser:
    - Tensión política entre sectores y entidades por la reducción en el gasto de bienes y servicios como libros de texto, medicamentos e insumos hospitalarios, combustible y otros insumos para las fuerzas de seguridad, entre otros.
    - El conflicto social y político por recortes en los programas de protección social, derivados de una subejecución forzada en las transferencias corrientes al sector privado.
    - Conflicto político y daños a la economía nacional por una subejecución forzada en la inversión real directa.
    - Conflictos en el ámbito local debido a una subejecución formada en las transferencias de capital al resto del sector público, incluyendo los aportes a los presupuestos de inversión de los Codedes.
  - En el escenario medio, la aprobación y el desembolso del préstamo del BID modera sustancialmente los posibles conflictos señalados en caso se aplicara el escenario bajo. No obstante, el efecto perjudicial del “agujero fiscal”, aunque en menor medida, persistiría
  - El gasto destinado a la atención directa a la niñez y la juventud considerando en el presupuesto para 2013 alcanzaría sólo para sostener los logros registrados en 2012. Sin embargo, el “agujero fiscal” supondría que este presupuesto no se ejecutaría plenamente, con lo cual el gasto destinado a la niñez y adolescencia sufriría recortes, y con ello retroceso respecto a 2012.

### **Situación de la transparencia fiscal**

- El conflicto entre las autoridades superiores de la SAT y el Minfin supuso que no se conocieran a cabalidad las proyecciones y estimaciones de ingresos tributarios, lo cual constituyó un caso de opacidad fiscal.

- El proceso parlamentario de aprobación del presupuesto para 2013 fue opaco y no permitió ningún nivel de auditoría social. Particularmente opaca fue la actuación de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.
- Aunque en 2012 se lograron avances para la aprobación de las leyes de transparencia, como los dictámenes favorables para las iniciativas de ley números de registro 4461 y 4462, persisten posiciones contrarias a la aprobación de esta legislación. En particular, la propuesta de una ley de fideicomisos públicos, o de su regulación y eliminación gradual dentro de la Ley Orgánica del Presupuesto enfrenta oposición dentro y fuera del Legislativo.
- Persiste y se agrava el problema de los fideicomisos públicos. Civial y Fonapaz, además de realizar adquisiciones al margen de los controles de la Ley de Contrataciones del Estado, desde 2012 están realizando pagos directos vía la Tesorería Nacional. Esta modalidad de pago elude los controles a los que se había logrado someter a los fideicomisos públicos, como el de los anticipos condicionados a la regularización del gasto.
- En el caso de Fonapaz, los posibles beneficios de su liquidación están siendo neutralizados por la creación de Fondo de Desarrollo Social (FDS). Se lamenta que el FDS pueda ser una entidad aún más opaca y vulnerable que el Fonapaz, debido a que la integración de su comité técnico lo convertirían en una fuente de gasto discrecional a disposición de la Presidencia y Vicepresidencia de la República.
- La resistencia del sector privado empresarial a la regulación del secreto bancario con fines de fiscalización y control tributario, impide el avance en una agenda de transparencia integral, que impulse la responsabilidad y obligación de todos los sectores a transparentar sus actividades económicas. En particular, esta resistencia mantiene “ciega” a la SAT, sin la posibilidad real de verificar las declaraciones del ISR contrastándolas con los movimientos financieros en el sistema bancario. Adicionalmente, esta resistencia perjudica también los esfuerzos por incrementar la seguridad y combatir ilícitos como el narcotráfico y el lavado de dinero.

## Anexo

### Situación Financiera de la Administración Central Cifras oficiales de ejecución 2011 y 2012, presupuesto 2012 y 2013

Concepto	Ejecutado 2011		2012					2013			
	Millones de Q	% del PIB	Presupuesto vigente <sup>1/</sup>		Ejecutado		Variación Relativa / 2011	% de Ejecución	Presupuesto Aprobado		Variación Rel. / Ejec. 2012
			Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB			Millones de Q	% del PIB	
<b>A. Ingresos Totales (B + E)</b>	<b>43,178.1</b>	<b>11.6</b>	<b>47,502.4</b>	<b>12.1</b>	<b>45,873.8</b>	<b>11.6</b>	<b>6.2</b>	<b>96.6</b>	<b>54,025.2</b>	<b>12.7</b>	<b>17.8</b>
<b>B. Ingresos Corrientes (C + D)</b>	<b>43,165.2</b>	<b>11.6</b>	<b>47,471.3</b>	<b>12.1</b>	<b>45,855.1</b>	<b>11.6</b>	<b>6.2</b>	<b>96.6</b>	<b>54,014.7</b>	<b>12.7</b>	<b>17.8</b>
<b>C. Ingresos Tributarios</b>	<b>40,292.2</b>	<b>10.9</b>	<b>43,611.3</b>	<b>11.1</b>	<b>42,819.8</b>	<b>10.9</b>	<b>6.3</b>	<b>98.2</b>	<b>50,375.7</b>	<b>11.8</b>	<b>17.6</b>
<b>Impuestos Directos</b>	<b>12,710.5</b>	<b>3.4</b>	<b>13,662.5</b>	<b>3.5</b>	<b>13,453.7</b>	<b>3.4</b>	<b>5.8</b>	<b>98.5</b>	<b>18,628.3</b>	<b>4.4</b>	<b>38.5</b>
Sobre la renta	10,063.3	2.71	10,178.8	2.60	10,595.3	2.68	5.3	104.1	15,006.4	3.53	41.6
Único sobre inmuebles	14.2	0.00	10.9	0.00	9.1	0.00	-35.7	83.8	15.3	0.00	68.0
Sobre las empresas mercantiles y agropecuarias	8.0	0.00			0.3	0.00	-95.7				
Extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz	53.6	0.01			4.2	0.00	-92.2				
De solidaridad	2,571.5	0.69	2,711.9	0.69	2,844.7	0.72	10.6	104.9	2,873.0	0.68	1.0
Otros			761.0	0.19					733.5	0.17	
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>27,581.7</b>	<b>7.4</b>	<b>29,948.7</b>	<b>7.7</b>	<b>29,366.1</b>	<b>7.4</b>	<b>6.5</b>	<b>98.1</b>	<b>31,747.5</b>	<b>7.5</b>	<b>8.1</b>
Impuesto al valor agregado	19,472.2	5.24	21,430.5	5.48	20,912.9	5.30	7.4	97.6	22,340.6	5.25	6.8
Doméstico	7,595.4	2.05	8,087.2	2.07	8,345.7	2.11	9.9	103.2	8,612.3	2.03	3.2
Importaciones	11,876.8	3.20	13,343.3	3.41	12,567.3	3.18	5.8	94.2	13,728.3	3.23	9.2
Derechos arancelarios a la importación	2,532.6	0.68	2,612.5	0.67	2,310.9	0.59	-8.8	88.5	2,629.1	0.62	13.8
Distribución de petróleo y combustibles derivados del petróleo	2,125.4	0.57	2,225.3	0.57	2,103.2	0.53	-1.0	94.5	2,256.0	0.53	7.3
Timbres fiscales	637.7	0.17	493.9	0.13	877.3	0.22	37.6	177.6	518.0	0.12	-41.0
Sobre circulación de vehículos	558.3	0.15	536.4	0.14	573.1	0.15	2.7	106.8	1,135.1	0.27	98.1
Primera matrícula vehículos terrestres					330.6	0.08			156.8	0.04	-52.6
Regalías industriales extractivas e hidrocarburos comparibles	1,145.3	0.31	748.5	0.19	1,053.7	0.27	-8.0	140.8	621.3	0.15	-41.0
Sobre salidas del país	219.5	0.06	260.0	0.07	231.8	0.06	5.6	89.1	251.6	0.06	8.6
Sobre distribución de bebidas	523.6	0.14	516.3	0.13	554.3	0.14	5.9	107.4	584.8	0.14	5.5
Consumo de tabaco y sus productos	259.4	0.07	250.4	0.06	312.4	0.08	20.5	124.8	405.7	0.10	29.9
Distribución de cemento	104.1	0.03	109.4	0.03	102.4	0.03	-1.7	93.6	110.8	0.03	8.3
Otros	3.6	0.00	765.4	0.20	3.5	0.00	-1.9	0.5	737.7	0.17	
<b>D. No Tributarios y Transferencias</b>	<b>2,873.0</b>	<b>0.8</b>	<b>3,860.0</b>	<b>1.0</b>	<b>3,035.3</b>	<b>0.8</b>	<b>5.6</b>	<b>78.6</b>	<b>3,638.9</b>	<b>0.9</b>	<b>19.9</b>
Contribuciones a la Seguridad Social	1,214.4	0.33	1,134.2	0.29	1,273.6	0.32	4.9	112.3	1,313.3	0.31	3.1
Donaciones	571.3	0.15	1,507.3	0.39	407.0	0.10	-28.8	27.0	1,018.1	0.24	150.2
Otros	1,087.4	0.29	1,218.5	0.31	1,354.8	0.34	24.6	111.2	1,307.5	0.31	-3.5
<b>E. Ingresos de Capital</b>	<b>12.9</b>	<b>0.0</b>	<b>31.1</b>	<b>0.0</b>	<b>18.7</b>	<b>0.0</b>	<b>45.1</b>	<b>60.0</b>	<b>10.5</b>	<b>0.0</b>	<b>-43.6</b>
<b>F. Gastos Totales (G + I)</b>	<b>53,511.0</b>	<b>14.4</b>	<b>57,619.6</b>	<b>14.7</b>	<b>55,319.6</b>	<b>14.0</b>	<b>3.4</b>	<b>96.0</b>	<b>64,591.7</b>	<b>15.2</b>	<b>16.8</b>
<b>G. Gastos Corrientes</b>	<b>38,774.2</b>	<b>10.4</b>	<b>43,716.4</b>	<b>11.2</b>	<b>42,307.5</b>	<b>10.7</b>	<b>9.1</b>	<b>96.8</b>	<b>49,697.8</b>	<b>11.7</b>	<b>17.5</b>
Remuneraciones	14,155.7	3.81	15,244.7	3.90	15,080.6	3.82	6.5	98.9	16,742.9	3.94	11.0
Bienes y Servicios	7,183.5	1.93	9,744.1	2.49	8,721.8	2.21	21.4	89.5	11,795.2	2.77	35.2
Impuestos pagados por dependencias del Estado	16.5	0.00	16.2	0.00	10.9	0.00	-33.9	67.2	16.7	0.00	53.6
Descuentos y Bonificaciones	184.9	0.05	170.9	0.04	170.8	0.04	-7.6	99.9	50.0	0.01	-70.2
Prestaciones a la Seguridad Social	3,147.1	0.85	3,310.0	0.85	3,305.9	0.84	5.0	99.9	4,074.1	0.96	23.2
H. Intereses	5,475.7	1.47	6,033.4	1.54	6,022.3	1.53	10.0	99.8	6,540.3	1.54	8.6
Deuda interna	3,354.8	0.90	3,942.5	1.01	3,938.9	1.00	17.4	99.9	3,824.1	0.90	-2.9
Deuda externa	2,120.9	0.57	2,090.9	0.53	2,083.4	0.53	-1.8	99.6	2,716.2	0.64	30.4
Préstamos	1,438.6	0.39	1,501.2	0.38	1,498.8	0.38	4.2	99.8	1,687.4	0.40	12.6
Eurobonos	682.3	0.18	589.7	0.15	584.6	0.15	-14.3	99.1	1,028.9	0.24	76.0
Arrendamiento de Tierras y Terrenos	0.3	0.00	0.2	0.00	0.2	0.00	-47.8	78.2	17.2	0.00	11,281.6
Derechos sobre Bienes Intangibles	18.0	0.00	31.8	0.01	27.6	0.01	53.9	86.7	44.9	0.01	62.5
Transferencias	8,592.6	2.31	9,165.0	2.34	8,967.5	2.27	4.4	97.8	10,416.4	2.45	16.2
Resto del Sector Público	6,215.5	1.67	6,434.0	1.64	6,402.8	1.62	3.0	99.5	6,909.8	1.62	7.9
Sector privado	2,321.4	0.63	2,661.6	0.68	2,496.9	0.63	7.6	93.8	3,425.1	0.81	37.2
Sector externo	55.7	0.01	69.4	0.02	67.8	0.02	21.8	97.8	81.5	0.02	20.2
<b>I. Gastos de Capital</b>	<b>14,736.8</b>	<b>4.0</b>	<b>13,903.2</b>	<b>3.6</b>	<b>13,012.0</b>	<b>3.3</b>	<b>-11.7</b>	<b>93.6</b>	<b>14,893.9</b>	<b>3.5</b>	<b>14.5</b>
Inversión Real Directa	6,805.9	1.83	4,540.2	1.16	3,975.4	1.01	-41.6	87.6	4,904.8	1.15	23.4
Inversión Financiera	6.3	0.00	16.2	0.00	2.4	0.00	-61.9	14.7	27.4	0.01	1,049.5
Transferencias	7,924.7	2.13	9,346.8	2.39	9,034.2	2.29	14.0	96.7	9,961.7	2.34	10.3
Resto del Sector Público	6,951.5	1.87	8,758.8	2.24	8,480.6	2.15	22.0	96.8	9,221.8	2.17	8.7
Sector privado y externo	973.2	0.26	588.0	0.15	553.6	0.14	-43.1	94.2	739.9	0.17	33.7
<b>Resultado en Cuenta Corriente (B - G)</b>	<b>4,391.0</b>	<b>1.2</b>	<b>3,754.9</b>	<b>1.0</b>	<b>3,547.6</b>	<b>0.9</b>	<b>-19.2</b>	<b>94.5</b>	<b>4,316.8</b>	<b>1.0</b>	<b>21.7</b>
<b>Resultado Primario (A - (F - H))</b>	<b>-4,857.2</b>	<b>-1.3</b>	<b>-4,083.8</b>	<b>-1.0</b>	<b>-3,423.4</b>	<b>-0.9</b>	<b>-29.5</b>	<b>83.8</b>	<b>-4,026.2</b>	<b>-0.9</b>	<b>17.6</b>
<b>Resultado Presupuestario (A - F)</b>	<b>-10,332.9</b>	<b>-2.8</b>	<b>-10,117.2</b>	<b>-2.6</b>	<b>-9,445.7</b>	<b>-2.4</b>	<b>-8.6</b>	<b>93.4</b>	<b>-10,566.5</b>	<b>-2.5</b>	<b>11.9</b>
<b>Financiamiento Total (a + b)</b>	<b>10,332.9</b>	<b>2.8</b>	<b>10,117.2</b>	<b>2.6</b>	<b>9,445.7</b>	<b>2.4</b>	<b>-8.6</b>	<b>93.4</b>	<b>10,566.5</b>	<b>2.5</b>	<b>11.9</b>
<b>a. Financiamiento Externo Neto</b>	<b>378.2</b>	<b>0.1</b>	<b>6,683.1</b>	<b>1.7</b>	<b>5,743.0</b>	<b>1.5</b>	<b>1,418.6</b>	<b>85.9</b>	<b>4,965.8</b>	<b>1.2</b>	<b>-13.5</b>
Préstamos (c - d)	2,923.4	0.8	2,633.1	0.7	2,624.1	0.7	-91.0	10.0	4,965.8	1.2	1,792.2
c. Desembolsos	5,029.6	1.4	4,724.6	1.2	4,328.7	1.1	-53.7	49.3	7,318.4	1.7	214.3
d. Amortizaciones	2,106.2	0.6	2,091.6	0.5	2,066.3	0.5	-1.9	98.8	2,352.6	0.6	13.9
Colocación neta de eurobonos (e - f)	-2,545.2	-0.7	4,050.0	1.0	5,480.6	1.4	-315.3	135.3	0.0	0.0	-100.0
e. Negociación de eurobonos			4,050.0	1.0	5,480.6	1.4		135.3			
f. Amortizaciones	2,545.2	0.7									
<b>b. Financiamiento Interno Neto (g - h + i)</b>	<b>9,954.7</b>	<b>2.7</b>	<b>3,434.1</b>	<b>0.9</b>	<b>3,702.8</b>	<b>0.9</b>	<b>-62.8</b>	<b>107.8</b>	<b>5,600.7</b>	<b>1.3</b>	<b>51.3</b>
g. Colocación neta de bonos (j - k)	8,305.4	2.2	3,450.0	0.9	2,019.4	0.5	-75.7	58.5	5,416.5	1.3	168.2
j. Negociación de bonos mercado doméstico	9,609.1	2.6	5,970.4	1.5	4,539.9	1.2	-52.8	76.0	5,796.7	1.4	27.7
k. Amortizaciones	1,303.7	0.4	2,520.4	0.6	2,520.4	0.6	93.3	100.0	380.2	0.1	-84.9
h. Amortización de primas de deuda interna			0.1	0.0					41.2	0.0	-100.0
i. Costo política monetaria			336.1	0.1	336.1	0.1		100.0	0.0	0.0	-100.0
j. Variación de Caja	1,649.4	0.4	320.3	0.1	2,019.5	0.5	22.4	630.5	225.4	0.1	-88.8
<b>Techo presupuestario (A + c + e + g + j = F + d + f + h + i)</b>	<b>58,162.4</b>	<b>15.7</b>	<b>60,047.2</b>	<b>15.4</b>	<b>57,722.0</b>	<b>14.6</b>	<b>-0.8</b>	<b>96.1</b>	<b>66,985.5</b>	<b>15.8</b>	<b>16.0</b>

1/ Presupuesto vigente al 31 de diciembre de 2012

Memorandum: supuestos macroeconómicos

	2011	2012		2013
	Cierre	Presupuesto	Cierre	Presupuesto
PIB a precios Corrientes	371,278.0	391,182.0	394,633.9	425,266.0
Tasa crecimiento PIB real	4.2%	3.7%	3.0%	3.5%
Tasa crecimiento PIB nominal	11.5%	8.4%	6.3%	7.8%
Crecimiento importaciones	22.7%	13.2%	2.3%	7.3%
Depreciación nominal del tipo de cambio	3.5%	0.4%	0.4%	8.1%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

**Cifras de ejecución 2011 ajustada, presupuesto vigente y cierre estimado 2012, y proyecto de presupuesto 2013**  
**- Escenario bajo: no aprobación de los préstamos de apoyo presupuestario del BID y el BM -**

Concepto	Ejecutado 2011 Ajustado (teóric)		2012		2013		Cierre estimado (teóric)	Var. Rel. Cierre / Cierre 2012	% Ejecución Presupuestaria
	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB	Millones de Q	% del PIB			
<b>A. Ingresos Totales (B + E)</b>	43,178.1	11.6	45,673.8	11.6	54,025.2	12.6	51,486.3	12.0	95.3
<b>B. Ingresos Corrientes (C + D)</b>	43,165.2	11.6	45,655.1	11.6	54,014.7	12.6	51,466.3	12.0	95.3
<b>C. Ingresos Tributarios</b>	40,292.2	10.9	42,819.8	10.9	50,757.7	11.8	48,345.5	11.3	96.0
<b>Impuestos Directos</b>	12,770.5	3.4	13,453.7	3.4	18,628.3	4.3	17,097.3	4.0	27.1
Sobre la renta	10,063.3	2.71	10,395.3	2.68	15,006.4	3.50	13,991.8	3.27	93.2
Único sobre inmuebles	14.2	0.00	9.1	0.00	15.3	0.00	15.3	0.00	100.0
Sobre las empresas mercantiles y agropecuarias	8.0	0.00	0.3	0.00					
Extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz	53.6	0.01	4.2	0.00					
De solidaridad	2,571.5	0.69	2,844.7	0.72					
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00					
<b>Impuestos Indirectos</b>	27,581.7	7.4	39,366.1	7.4	31,747.5	7.4	31,248.3	7.3	98.4
Impuesto al valor agregado	19,472.2	5.24	21,430.5	5.43	22,340.6	5.21	22,255.8	5.20	99.6
Doméstico	7,995.4	2.05	8,345.7	2.11	8,612.3	2.01	9,185.9	2.14	106.7
Importaciones	11,876.8	3.20	12,567.3	3.18	13,728.3	3.20	13,070.0	3.05	95.2
Derechos arancelarios a la importación	2,532.6	0.68	2,310.9	0.59	2,629.1	0.61	2,009.5	0.47	13.0
Distribución de petróleo y combustibles derivados del petróleo	2,125.4	0.57	2,103.2	0.53	2,256.0	0.53	2,283.1	0.53	101.2
Timbres fiscales	637.7	0.17	877.3	0.22	518.0	0.12	518.0	0.12	100.0
Sobre circulación de vehículos	558.3	0.15	573.1	0.15	1,135.1	0.26	1,186.4	0.28	104.5
Primera matrícula vehículos terrestres	0.00	0.00	330.6	0.08	156.8	0.04	632.0	0.15	403.1
Regalías industrias extractivas e hidrocarburos compartibles	1,145.3	0.31	1,053.7	0.27	621.3	0.15	1,000.0	0.23	161.0
Sobre salidas del país	219.5	0.06	231.8	0.06	231.6	0.06	231.6	0.06	100.0
Consumo de tabaco y sus productos	259.4	0.07	532.6	0.14	584.8	0.14	584.8	0.14	100.0
Consumo de alcohol y sus productos	259.4	0.07	312.4	0.08	405.7	0.09	431.2	0.10	106.3
Distribución de cemento	104.1	0.03	102.4	0.03	110.8	0.03	92.1	0.02	83.1
Otros	3.6	0.00	3.5	0.00	737.7	0.17	737.7	0.17	3.8
<b>D. No Tributarios y Transferencias</b>	2,873.0	0.8	3,035.3	0.8	3,638.9	0.8	3,120.8	0.7	85.8
Contribuciones a la Seguridad Social	1,214.4	0.33	1,273.6	0.32	1,313.3	0.31	1,313.3	0.31	100.0
Donaciones	371.3	0.10	407.0	0.10	1,018.1	0.24	500.0	0.12	22.8
Otros	1,087.4	0.29	1,354.8	0.34	1,307.5	0.31	1,307.5	0.31	100.0
<b>E. Ingresos de Capital</b>	12.9	0.0	18.7	0.0	10.5	0.0	19.0	0.0	1.8
<b>F. Gastos Totales (G + I)</b>	53,511.0	14.4	55,319.6	14.0	64,412.0	15.0	58,761.8	13.7	91.2
<b>G. Gastos Corrientes</b>	40,174.2	10.8	42,307.5	10.7	49,697.8	11.6	45,640.1	10.7	92.3
Remuneraciones	14,155.7	3.81	15,089.6	3.82	16,742.9	3.91	16,795.8	3.92	11.4
Bienes y Servicios	8,583.5	2.31	8,721.8	2.21	11,795.2	2.75	8,972.9	2.09	2.9
Impuestos pagados por dependencias del Estado	16.5	0.00	10.9	0.00	16.7	0.00	17.8	0.00	63.5
Descuentos y Bonificaciones	184.9	0.05	170.8	0.04	50.0	0.01	150.0	0.04	100.0
Presupuestos a la Seguridad Social	3,147.1	0.85	3,305.9	0.84	4,074.1	0.95	3,967.4	0.93	20.0
H. Intereses	5,475.7	1.47	6,022.3	1.53	6,540.3	1.53	6,360.7	1.48	5.6
Deuda interna	3,354.8	0.90	3,938.9	1.00	3,824.1	0.89	3,610.0	0.84	8.4
Deuda externa	2,120.9	0.57	2,083.4	0.53	2,716.2	0.63	2,750.7	0.64	32.0
Préstamos	1,438.6	0.39	1,498.8	0.38	1,721.8	0.40	1,721.8	0.40	100.0
Eurobonos	682.3	0.18	584.6	0.15	1,028.9	0.24	1,028.9	0.24	76.0
Atendimiento de Tierras y Terrenos	0.3	0.00	0.2	0.00	0.2	0.00	0.2	0.00	29.1
Derechos sobre Bienes Intangibles	18.0	0.00	27.6	0.01	44.9	0.01	36.0	0.01	30.2
Transferencias	8,592.6	2.31	8,967.5	2.27	10,137.8	2.37	9,339.3	2.18	4.1
Resto del Sector Público	6,215.5	1.67	6,402.8	1.62	6,909.8	1.61	6,930.1	1.62	8.2
Sector privado	2,321.4	0.63	2,496.9	0.63	3,139.2	0.73	2,354.4	0.55	-5.7
Sector externo	55.7	0.01	67.8	0.02	68.5	0.02	54.8	0.01	-19.2



**Cifras de ejecución 2011 ajustada, presupuesto vigente y cierre estimado 2012, y proyecto de presupuesto 2013**  
**- Escenario medio: aprobación del préstamo de apoyo presupuestario del BID, pero no del BM -**

Concepto	Ejecutado 2011 Ajustado (feef)		2012		2013		Cierre estimado (feef)	Var. Rel. Cierre / Cierre 2012	% Ejecución Presupuestaria
	Millones de Q.	% del PIB	Ejecutado Millones de Q.	% del PIB	Presupuesto Aprobado Millones de Q.	Presupuesto Vigente <sup>1)</sup> Millones de Q.			
<b>A. Ingresos Totales (B + E)</b>	43,178.1	11.6	45,873.8	11.6	54,025.2	54,025.2	51,485.3	12.0	95.3
B. Ingresos Corrientes (C + D)	43,105.2	11.6	45,885.1	11.6	54,014.7	54,014.7	51,466.3	12.0	95.0
C. Ingresos Tributarios	40,292.2	10.9	42,819.8	10.9	50,375.7	50,375.7	48,345.5	11.3	96.0
Impuestos Directos	12,710.5	3.4	13,453.7	3.4	18,628.3	18,628.3	17,097.3	4.0	27.1
Sobre la renta	10,063.3	2.71	10,595.3	2.68	15,006.4	15,006.4	13,991.8	3.27	32.1
Único sobre inmuebles	14.2	0.00	9.1	0.00	15.3	15.3	15.3	0.00	100.0
Sobre las empresas mercantiles y agropecuarias	8.0	0.00	0.3	0.00					
Extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz	53.6	0.01	4.2	0.00					
De solidaridad	2,571.5	0.69	2,844.7	0.72					
Otros					2,873.0	2,873.0	3,088.2	0.72	107.5
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>27,581.7</b>	<b>7.4</b>	<b>29,366.1</b>	<b>7.4</b>	<b>31,747.5</b>	<b>31,747.5</b>	<b>31,248.3</b>	<b>7.3</b>	<b>98.4</b>
Impuesto al valor agregado	19,472.2	5.24	21,430.5	5.43	22,340.6	22,340.6	22,255.8	5.20	3.9
Doméstico	7,595.4	2.05	8,345.7	2.11	8,612.3	8,612.3	9,185.9	2.14	106.7
Importaciones	11,876.8	3.20	12,567.3	3.18	13,728.3	13,728.3	13,070.0	3.05	4.0
Derechos arancelarios a la importación	2,532.6	0.68	2,310.9	0.59	2,629.1	2,629.1	2,099.5	0.47	-13.0
Distribución de petróleo y combustibles derivados del petróleo	2,125.4	0.57	2,103.2	0.53	2,256.0	2,256.0	2,283.1	0.53	101.2
Tributos fiscales	637.7	0.17	877.3	0.22	518.0	518.0	518.0	0.12	-41.0
Sobre circulación de vehículos	558.3	0.15	573.1	0.15	1,135.1	1,135.1	1,186.4	0.28	107.0
Primera matrícula vehículos terrestres	1,145.3	0.31	1,053.7	0.27	1,568.8	1,568.8	632.0	0.15	40.1
Regalías industrias extractivas e hidrocarburos compartibles	219.5	0.06	231.8	0.06	251.6	251.6	1,000.0	0.23	161.0
Sobre salidas del país	523.6	0.14	584.8	0.14	584.8	584.8	584.8	0.14	5.5
Sobre distribución de bebidas	259.4	0.07	312.4	0.08	405.7	405.7	431.2	0.10	38.0
Consumo de tabaco y sus productos	104.1	0.03	102.4	0.03	110.8	110.8	92.1	0.02	-10.0
Distribución de cemento	3.6	0.00	3.5	0.00	737.7	737.7	3.8	0.00	0.5
Otros									
<b>D. No Tributarios y Transferencias</b>	<b>2,873.0</b>	<b>0.8</b>	<b>3,085.3</b>	<b>0.8</b>	<b>3,638.9</b>	<b>3,638.9</b>	<b>3,120.8</b>	<b>0.7</b>	<b>85.8</b>
Contribuciones a la Seguridad Social	1,214.4	0.33	1,273.6	0.32	1,313.3	1,313.3	1,313.3	0.31	100.0
Donaciones	571.3	0.15	407.0	0.10	1,018.1	1,018.1	500.0	0.12	22.8
Otros	1,087.4	0.29	1,354.8	0.34	1,307.5	1,307.5	1,307.5	0.31	-3.5
<b>E. Ingresos de Capital</b>	<b>12.9</b>	<b>0.0</b>	<b>18.7</b>	<b>0.0</b>	<b>10.5</b>	<b>10.5</b>	<b>19.0</b>	<b>0.0</b>	<b>180.4</b>
<b>F. Gastos Totales (G + D)</b>	<b>40,174.2</b>	<b>10.8</b>	<b>42,307.5</b>	<b>10.7</b>	<b>49,697.8</b>	<b>49,697.8</b>	<b>46,903.5</b>	<b>11.0</b>	<b>95.1</b>
<b>G. Gastos Corrientes</b>	<b>14,155.7</b>	<b>3.81</b>	<b>15,080.6</b>	<b>3.82</b>	<b>16,742.9</b>	<b>16,742.9</b>	<b>16,795.8</b>	<b>3.92</b>	<b>11.4</b>
Remuneraciones	8,583.5	2.31	8,721.8	2.21	11,795.2	11,795.2	10,169.3	2.37	16.6
Bienes y Servicios	16.5	0.00	10.9	0.00	16.7	16.7	17.8	0.00	63.5
Impuestos pagados por dependencias del Estado	184.9	0.05	170.8	0.04	50.0	50.0	150.0	0.04	-12.2
Descuentos y Bonificaciones	3,147.1	0.85	3,305.9	0.84	4,074.1	3,967.4	3,967.4	0.93	20.0
Prestaciones a la Seguridad Social	5,475.7	1.47	6,022.3	1.53	6,540.3	6,360.7	6,360.7	1.48	5.6
H. Intereses	3,354.8	0.90	3,389.9	0.90	3,824.1	3,610.0	3,610.0	0.84	-8.4
Deuda interna	2,120.9	0.57	2,083.4	0.53	2,716.2	2,707.7	2,707.7	0.64	32.0
Deuda externa	1,438.6	0.39	1,498.8	0.38	1,087.4	1,721.8	1,721.8	0.40	14.9
Péstimos	682.3	0.18	584.6	0.15	1,028.9	1,028.9	1,028.9	0.24	76.0
Eurobonos	0.3	0.00	0.2	0.00	17.2	17.2	0.2	0.00	29.1
Arrendamiento de Tierras y Terrenos	18.0	0.00	27.6	0.01	44.9	36.0	36.0	0.01	30.2
Derechos sobre Bienes Intangibles	8,592.6	2.31	8,967.5	2.27	10,416.4	10,137.8	9,496.2	2.22	5.9
Transferencias	6,215.5	1.67	6,402.8	1.62	6,909.8	6,930.1	6,930.1	1.62	8.2
Resto del Sector Público	2,321.4	0.63	2,496.9	0.63	3,425.1	3,139.2	2,511.3	0.59	0.6
Sector privado	55.7	0.01	67.8	0.02	81.5	68.5	54.8	0.01	-19.2
Sector externo									

	3.6	3.3	-2.4	14,893.9	3.5	14,982.4	3.5	13,710.9	3.2	5.4	91.5
<b>I. Gastos de Capital</b>	<b>13,366.8</b>	<b>13,012.0</b>	<b>-2.4</b>	<b>14,893.9</b>	<b>3.5</b>	<b>14,982.4</b>	<b>3.5</b>	<b>13,710.9</b>	<b>3.2</b>	<b>5.4</b>	<b>91.5</b>
Inversión Real Directa	5,405.9	3,975.4	-26.5	4,904.8	1.14	4,993.3	1.17	4,244.3	0.99	6.8	85.0
Inversión Financiera	6.3	2.4	-0.9	27.4	0.01	27.4	0.01	3.0	0.00	25.9	10.9
Transferecias	7,924.7	9,034.2	14.0	9,961.7	2.33	9,961.7	2.33	9,463.6	2.21	4.8	95.0
Resto del Sector Público	6,951.5	8,480.6	22.0	9,224.4	2.15	9,224.4	2.15	8,763.2	2.05	3.3	95.0
Sector privado y externo	973.2	553.6	-43.1	739.9	0.17	737.3	0.17	700.5	0.16	26.5	95.0
Resultado en Cuenta Corriente (B - G)	2,991.0	3,547.6	18.6	4,316.8	1.0	4,316.8	1.1	4,472.9	1.0	26.1	97.6
Resultado Primario (A - (F - H))	-4,857.2	-3,423.4	-29.5	-4,026.2	-0.9	-4,026.1	-0.9	-2,858.4	-0.7	-16.5	71.0
Resultado Presupuestario (A - F)	-10,332.9	-9,445.7	-8.6	-10,566.5	-2.5	-10,386.8	-2.4	-9,219.1	-2.2	-2.4	88.8
Financiamiento Total (a + b)	10,332.9	9,445.7	-8.6	10,566.5	2.5	10,386.8	2.4	9,219.1	2.2	-2.4	88.8
a. Financiamiento Externo Neto	378.2	5,743.0	1,418.6	4,965.8	1.2	4,786.9	1.1	6,247.7	1.5	10.1	132.1
Préstamos (c - d)	2,923.4	262.4	-91.0	4,965.8	1.2	4,786.9	1.1	3,186.9	0.7	1,114.4	66.6
c. Desembolsos	5,029.6	2,328.7	-53.7	7,318.4	1.7	7,318.4	1.7	5,718.4	1.3	145.6	78.1
d. Amortizaciones	2,106.2	2,066.3	-1.9	2,352.6	0.5	2,531.5	0.6	2,531.5	0.6	22.5	100.0
Colocación neta de eurobonos (e - f)	-2,545.2	5,480.6	-315.3	0.0	0.0	0.0	0.0	3,137.8	0.7	-42.7	-
e. Negociación de eurobonos	2,545.2	5,480.6	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	5,477.8	1.3	-0.1	-
f. Amortizaciones	9,954.7	3,702.8	-62.8	5,600.7	1.3	5,599.9	1.3	2,844.4	0.7	-21.8	51.7
b. Financiamiento Interno Neto (g + h + i)	8,305.4	2,019.4	-75.7	5,416.5	1.3	5,416.5	1.3	2,312.8	0.5	14.5	42.7
g. Colocación neta de bonos (j - k)	9,609.1	4,539.9	-52.8	5,796.7	1.4	5,796.7	1.4	2,693.0	0.6	-46.5	46.5
j. Negociación de bonos mercado doméstico	1,303.7	2,520.4	93.3	380.2	0.1	380.2	0.1	380.2	0.1	-84.9	100.0
k. Amortizaciones	0.0	0.0	0.0	41.2	0.0	42.0	0.0	42.0	0.0	0.0	100.0
h. Amortización de primas de deuda interna	0.0	336.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
i. Costo política monetaria	1,649.4	2,019.5	22.4	225.4	0.1	225.4	0.1	623.7	0.1	-69.1	276.7
j. Variación de Caja	58,162.4	57,722.0	-40.8	66,985.5	15.6	66,985.5	15.6	65,017.9	15.3	13.7	98.0
Techo presupuestario (A + c + e + g + j = F + d + i + h + i)	58,162.4	57,722.0	-40.8	66,985.5	15.6	66,985.5	15.6	65,017.9	15.3	13.7	98.0
/I/ Al 31 de marzo de 2013.											
<b>Memorandum: supuestos macroeconómicos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Cierre</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Cierre Estimado</b>	<b>Estimaciones Bangiat</b>				
	<b>Cierre</b>	<b>Cierre</b>	<b>Cierre</b>	<b>Cierre</b>	<b>(Supuesto Icefi)</b>	<b>Limite inferior</b>	<b>Limite inferior</b>	<b>Limite inferior</b>	<b>Limite inferior</b>	<b>Limite superior</b>	<b>Limite superior</b>
PIB a precios Corrientes	371,278.0	394,633.9	425,266.0	394,633.9	425,266.0	428,405.4	428,405.4	428,405.4	430,061.8	430,061.8	
Tasa crecimiento PIB real	3.8%	3.0%	3.5%	3.0%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.9%	3.9%	
Tasa crecimiento PIB nominal	0.0%	6.3%	7.8%	6.3%	7.8%	8.6%	8.6%	8.6%	9.0%	9.0%	
Crecimiento importaciones	22.7%	2.3%	7.3%	2.3%	7.3%	7.3%	7.3%	7.3%	12.7%	12.7%	
Depreciación nominal del tipo de cambio		0.4%	8.1%	0.4%	8.1%	0.0%	0.0%	0.0%			

Fuente: ICEFI, cálculos propios con base a datos oficiales.



## CONVENIO PARA EL CUMPLIMIENTO DE METAS DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 2012

### ENTRE EL ORGANISMO EJECUTIVO Y LA SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE GUATEMALA

En la ciudad de Guatemala, el 26 de diciembre de dos mil once, comparecemos por una parte: **Alvaro Colom Caballeros** de [REDACTED] años de edad, guatemalteco, Ingeniero Industrial, de este domicilio, me identifico con cédula de vecindad número de orden [REDACTED] guión [REDACTED], registro [REDACTED], extendida por el Alcalde del Municipio de [REDACTED], Departamento de [REDACTED], comparezco en mi calidad de Presidente Constitucional de la República de Guatemala, calidad que acredito con el Acuerdo Número setecientos setenta y cinco guión dos mil siete (775-2007) del Tribunal Supremo Electoral de fecha dieciocho (18) de diciembre de dos mil siete y con el acta de toma de posesión del cargo de Presidente de la República de Guatemala, número uno guión dos mil ocho del Congreso de la República de fecha catorce de enero del año dos mil ocho, y por otra parte: **Rudy Baldemar Villeda Vanegas** de [REDACTED] edad, guatemalteco, de profesión Contador Público y Auditor, de este domicilio, me identifico con cédula de vecindad número de orden [REDACTED] guión [REDACTED] (S-20) y registro dieciséis mil novecientos (16,900), extendida por el Alcalde Municipal de [REDACTED] del Departamento de [REDACTED], actúo en mi calidad de Superintendente de Administración Tributaria y Representante Legal de la Superintendencia de Administración Tributaria, calidad que acredito con; a) Acuerdo Gubernativo de Nombramiento número ciento treinta y ocho (138) emitido el catorce de agosto de dos mil ocho; y, b) Certificación del acta de toma de posesión del cargo número SAT guión nueve mil seiscientos ochenta y dos (SAT-9682), de fecha catorce de agosto de dos mil ocho emitida por la Gerencia de Recursos Humanos de la Superintendencia de Administración Tributaria. Los comparecientes manifestamos ser de los datos de identificación personal y encontramos en el libre ejercicio de nuestros derechos civiles para suscribir el presente CONVENIO PARA EL CUMPLIMIENTO DE METAS DE RECAUDACION TRIBUTARIA ENTRE EL ORGANISMO EJECUTIVO Y LA SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, para el ejercicio fiscal dos mil doce. El presente convenio se suscribe de conformidad con lo establecido en el artículo 183 inciso q) de la Constitución Política de la República de Guatemala y con fundamento en el artículo 27 inciso g) del Decreto número uno guión noventa y ocho (1-98) del Congreso de la República, "Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria", el cual queda contenido en las siguientes cláusulas:

**PRIMERA:** El Superintendente de Administración Tributaria se compromete a realizar todos los esfuerzos necesarios para que la institución a su cargo alcance una recaudación, sin descontar las devoluciones al sector exportador por crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (es decir, en términos brutos), de cuarenta y cinco mil setecientos veinte punto dos millones de quetzales (Q



45,720.2 millones), en el periodo comprendido entre el uno de enero y el treinta y uno de diciembre de dos mil doce, cantidad que se desagrega por impuesto conforme se consigna en el anexo número uno de este Convenio.

**SEGUNDA:** Al adicionar los ingresos estimados por Regalías e Hidrocarburos Compartibles (a cargo del Ministerio de Energía y Minas), y por el Impuesto de Salidas del País (a cargo del Instituto Guatemalteco de Turismo), a la recaudación tributaria a cargo de la Superintendencia de Administración Tributaria, se obtienen los ingresos tributarios totales estimados para dos mil doce, sin descontar las devoluciones al sector exportador por crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (es decir, en términos brutos). Estos ingresos tributarios totales en términos brutos ascienden a cuarenta y seis mil setecientos veintiocho punto siete millones de quetzales (Q. 46,728.7 millones), conforme se consigna en el anexo número uno de este Convenio.

**TERCERA:** La Superintendencia de Administración Tributaria realizará las verificaciones necesarias para que la devolución al sector exportador del crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado, el cual conforme a la estimación actual de la captación de dicho impuesto, se proyecta en un mil ochocientos sesenta y tres punto cinco millones de quetzales (Q 1,863.5 millones). Adicionalmente, se estima que durante dos mil doce, los exportadores autocompensarán crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado por un mil doscientos cincuenta y cuatro punto uno millones de quetzales (Q 1,254.1 millones), por lo que el reconocimiento total del crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado para los exportadores en dos mil doce se estima en tres mil ciento diez y siete punto seis millones de quetzales (Q 3,117.6 millones), equivalente al doce punto siete por ciento (12.7%) de la captación bruta de dicho impuesto. Sin embargo, de existir mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado, la Superintendencia de Administración Tributaria deberá modificar el monto de la devolución del crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado al sector exportador conforme a lo establecido en el Artículo 25 del Decreto Número 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado y sus reformas.

**CUARTA:** Los ingresos tributarios totales estimados para dos mil doce, netos de la autocompensación y las devoluciones al sector exportador por crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado, producto del cumplimiento de la meta de recaudación de la Superintendencia de Administración Tributaria y de los ingresos por Regalías e Hidrocarburos Compartibles, así como del Impuesto de Salida del País, y que constituirán recursos para el financiamiento efectivo del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012, se estiman en cuarenta y tres mil seiscientos once punto uno millones de quetzales (Q.43,611.1 millones), conforme se consigna en el anexo número uno de este Convenio.

**QUINTA:** Para efectos de consolidación, aun cuando existen impuestos cuya administración no es responsabilidad de la Superintendencia de Administración Tributaria, todos los informes periódicos relacionados con la recaudación de impuestos de Administración Central, deberán incluir los tributos administrados por el Ministerio de Energía y Minas y el Instituto Guatemalteco de Turismo.

**SEXTA:** Considerando la revisión de las principales proyecciones macroeconómicas que el Banco de Guatemala realizó en junio de dos mil once, conforme se consigna en el anexo número

AP  
B



dos a este Convenio, los ingresos tributarios totales estimados para dos mil doce, netos de la autocompensación y las devoluciones al sector exportadores por crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado, equivalen a una carga tributaria del once punto uno por ciento (11.1%). Este cálculo para la carga tributaria se ajustará conforme el Banco de Guatemala actualice sus estimaciones de las principales variables macroeconómicas.

**SEPTIMA:** La meta de recaudación tributaria acordada en este Convenio se fundamenta en la publicación del Decreto Número 33-2011 del Congreso de la República, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012, la cual tomó como base los puntos superiores de los rangos estimados para cada una de las variables contenidas en el escenario macroeconómico suministrado por el Banco de Guatemala, conforme a lo contenido en el anexo número dos de este Convenio y de la consideración que el tipo de cambio promedio nominal entre el quetzal y el dólar estadounidense registrará un comportamiento neutro. Tanto el Ministerio de Finanzas Públicas como la Superintendencia de Administración Tributaria designarán un grupo técnico que será el encargado del seguimiento periódico del cumplimiento de las metas de recaudación tributaria, así como de informar a sus autoridades superiores sobre dicho comportamiento y de la trayectoria de las variables macroeconómicas utilizadas para la estimación de las metas de recaudación tributaria.

**OCTAVA:** La Superintendencia de Administración Tributaria, a simple requerimiento del Organismo Ejecutivo, presentará los informes necesarios para determinar el cumplimiento de las metas de recaudación programadas en forma mensual.

**NOVENA:** El compromiso de la Superintendencia de Administración Tributaria está condicionado a que la legislación vigente al uno de enero de dos mil doce permanezca constante y que la economía del país se comporte al menos conforme a las estimaciones provistas por el Banco de Guatemala, como se consigna en el anexo número dos de este Convenio.

En la meta de Recaudación Tributaria establecida en el presente Convenio se incluyen un mil quinientos veinte y seis punto tres millones de quetzales (Q1,526.3) asociados a la aprobación por parte del Congreso de la República de la Reforma Tributaria, mediante la cual se fortalecen las atribuciones de la Superintendencia de Administración Tributaria, por medio de la Ley Antievasión II y de otorgar acceso a la Superintendencia de Administración Tributaria a la información bancaria, con fines tributarios.

Ambas partes se comprometen a realizar una revisión de dichas metas de no producirse la aprobación por parte del Organismo Legislativo de las reformas planteadas durante el año dos mil doce; quedando sujeta la revisión únicamente en aquellos meses en que estarán vigentes las nuevas normas.

*ce*  
*R*  
**DÉCIMA:** Las variaciones en la recaudación originadas por cambios en la legislación tributaria o en comportamientos no esperados de las variables macroeconómicas, serán discutidas por el Organismo Ejecutivo y la Superintendencia de Administración Tributaria, a simple requerimiento escrito por una de las partes. En los términos consignados, los comparecientes aceptamos todas y cada una de las cláusulas del presente Convenio, contenido en seis hojas de papel membretado de



la Presidencia de la República, el cual es leído, ratificado y firmado por los comparecientes en dos originales.

Dr. Enrique Velasco Velasco  
Superintendente de Administración Tributaria



## ANEXO No. 1

### COMPARACIÓN DE LA META DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 2012 CON LA ESTIMACIÓN DE CIERRE 2011

(Millones de Quetzales)

Descripción	Estimación de Cierre 2011	Meta de Recaudación 2012	Variación	% de Variación
<b>RECAUDACION TRIBUTARIA SAT</b>	<b>41,818.8</b>	<b>45,720.2</b>	<b>3,901.4</b>	<b>9.3%</b>
<b>IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR</b>	<b>15,489.0</b>	<b>17,116.1</b>	<b>1,627.1</b>	<b>10.5%</b>
Impuesto al Valor Agregado sobre importaciones	12,955.1	14,503.6	1,548.5	12.0%
Derechos Arancelarios	2,533.9	2,612.5	78.6	3.1%
<b>IMPUESTOS INTERNOS</b>	<b>26,329.8</b>	<b>28,604.1</b>	<b>2,274.3</b>	<b>8.6%</b>
Impuesto Sobre la Renta	10,059.7	10,178.8	119.1	1.2%
Impuesto de Solidaridad	2,567.3	2,711.9	144.6	5.6%
IETAAP / IEMA	61.5	-	(61.5)	-100.0%
Impuestos Sobre el Patrimonio	14.1	10.9	(3.2)	-22.7%
Impuesto al Valor Agregado Doméstico	9,435.6	10,044.5	608.9	6.5%
Impuestos Sobre Distribución de Bebidas	523.3	516.3	(7.0)	-1.3%
Impuesto Sobre Tabaco y sus productos	259.4	250.4	(9.0)	-3.5%
Impuesto Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	2,110.8	2,225.3	114.5	5.4%
Impuesto Sobre Distribución de Cemento	104.0	109.4	5.4	5.2%
Impuesto Sobre Timbres Fiscales y Papel Sellado	633.0	491.9	(141.1)	-22.3%
Impuesto Sobre Circulación de Vehículos	557.7	536.4	(21.3)	-3.8%
Otros	3.4	1,528.3	1,524.9	44849.6%
<b>ADMINISTRADOS POR OTRAS INSTITUCIONES</b>	<b>1,302.9</b>	<b>1,008.5</b>	<b>(294.4)</b>	<b>-22.6%</b>
Regalías e Hidrocarburos Compatibles	1,097.0	748.5	(348.5)	-31.8%
Salidas del País	205.9	260.0	54.1	26.3%
<b>TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS</b>	<b>43,121.7</b>	<b>46,728.7</b>	<b>3,607.0</b>	<b>8.4%</b>
DEVOLUCIÓN DEL CRÉDITO FISCAL	1,697.0	1,863.5	166.5	9.8%
AUTOACREDITAMIENTO	1,178.8	1,254.1	75.3	6.4%
<b>TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS</b>	<b>40,245.9</b>	<b>43,611.1</b>	<b>3,365.2</b>	<b>8.4%</b>
PRODUCTO INTERNO BRUTO	360,980.6	391,182.0	30,201.4	8.4%
<b>CARGA TRIBUTARIA</b>	<b>11.1%</b>	<b>11.1%</b>		

[Firma manuscrita]



**Anexo No. 2**  
**PROYECCIONES MACROECONÓMICAS**  
**AÑOS 2011-2012**

<b>Variables</b>	<b>Dimensional</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
PIB Real (Base 2001)	Millones de Q de 2001	205,638.3	213,246.9
Variación	Porcentaje	3.2	3.7
PIB Nominal (Base 2001)	Millones de Q de 2001	360,980.6	391,182.0
Variación	Porcentaje	8.8	8.4
Inflación	Meta	5.0% +/- 1 p.p.	4.5% +/- 1 p.p.
Importaciones FOB	Millones de US\$	15,686.8	17,759.4
Variación	Porcentaje	22.0	13.2
Exportaciones FOB	Millones US\$	10,592.6	12,145.4
Variación	Porcentaje	23.7	14.7

Fuente: Banco de Guatemala

*re*

Lic. Rudy Gálvez  
Superintendente de Administración Tributaria

## Acciones de Inconstitucionalidad en contra de la Ley de Actualización Tributaria

Descripción	Artículos impugnados	Ataques	Interponentes
ISR	19	45	Asociación de Exportadores de Café Cámara de Comercio y Cámara del Agro Cámara de Construcción Cámara de Industria Diputado Álvaro Trujillo Baldizón (LIDER) Eduardo Alfonso Abril Arana y Edgar René Ortiz Romero Fernando José Enríquez Escobedo Nils Pablo Leporowski Fernández No especificado
IPRIMA	4	7	Diputado Álvaro Trujillo Baldizón (LIDER) Nelson Giovanni Escalante Meda No especificado
Ley Aduanera	10	14	Diputado Álvaro Trujillo Baldizón (LIDER) Gabriel Orellana Rojas
IVA	3	3	Diputado Álvaro Trujillo Baldizón (LIDER) Cámara de Comercio y Cámara del Agro
Timbres	1	1	Cámara de Comercio y Cámara del Agro
Vehículos	1	1	Diputado Álvaro Trujillo Baldizón (LIDER)
Derogatorias varias	1	1	Melvin Estuardo Ortiz (Fuentes Destarac)
<b>Totales</b>	<b>39</b>	<b>72</b>	

## Acciones de Inconstitucionalidad en contra de la “Ley Antievasión 2”

Descripción	Artículos impugnados	Ataques	Interponentes
Código Tributario	11	32	Cámara del Agro Cámara de Comercio y Cámara del Agro Cámara de Industria Gabriel Orellana Rojas Iglesias evangélicas No especificado
IVA	9	17	CCG y Camagro Cámara de Industria Gabriel Orellana Rojas No especificado
ISR	5	11	Diputado Álvaro Trujillo Baldizón (LIDER) Gabriel Orellana Rojas Iglesias evangélicas
Fortalecimiento SAT	3	4	Gabriel Orellana Rojas
VEHICULOS	1	1	No especificado
<b>Totales</b>	<b>29</b>	<b>65</b>	