



Comunicado de prensa

GT-01-2022

Icefi: análisis técnico sobre la política fiscal del segundo año del presidente Giammattei revela escasez de resultados, pese a abundancia de recursos

Con base en el análisis de los resultados fiscales de 2021, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) llama a evaluar con rigor los datos que el Gobierno califica como éxitos rotundos o hitos históricos. Advierte que el análisis técnico revela que, pese a la abundancia de recursos y una aparente recuperación macroeconómica y fiscal, la realidad es que las condiciones de vida de la gran mayoría de las y los guatemaltecos continúan siendo precarias, y para muchos, se deterioraron severamente con el impacto de la pandemia.

Uno de los resultados que más ha publicitado el Gobierno como un logro fiscal en 2021 es una ejecución presupuestaria del 98.6%, el cual a primera vista es el más alto en décadas recientes. Sin embargo, este dato debe analizarse con cautela, ya que, en rigor técnico y legal, el porcentaje de ejecución presupuestaria de 2021 en realidad es 86.5%. Como las propias autoridades lo han explicado, esta anomalía se debe a que el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) manejó en 2021 dos presupuestos, uno *legal* con un techo global de Q107.5 millardos y otro *operativo* con un techo global de Q94.4 millardos, y con esto, el porcentaje de ejecución presupuestaria respecto al primero es 86.5%, tal como lo reporta el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin), y 98.6% respecto al segundo. Ninguno de los registros contables oficiales o las normas legales vigentes hasta el final del ejercicio fiscal 2021 muestran el 98.6% reportado por las autoridades, por lo que es un dato que carece de respaldo legal y contable.

Pese a que, con la readecuación presupuestaria operada en junio de 2021, el Ejecutivo ajustó discrecionalmente los techos presupuestarios institucionales, el Ministerio de Cultura y Deportes reportó una ejecución notablemente baja de solo 85.5%, mientras que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) ejecutó solamente el 85.5% de su asignación presupuestaria, debido principalmente a que, aunque contó con los recursos financieros, sólo ejecutó el 67.7% de los Q1,500.0 millones asignados para la adquisición pública de vacunas contra el covid-19, y solamente el 55.5% de los Q1,895.3 millones asignados en la *Ley de emergencia nacional para la atención de la pandemia del covid-19*, Decreto del Congreso de la República No. 11-2021.

El análisis que el Icefi está realizando de la ejecución presupuestaria revela aspectos muy preocupantes, como el hecho que la niñez y la adolescencia continúan sin ser una prioridad del gobierno del presidente Giammattei: las cifras preliminares muestran que la ejecución presupuestaria de la Inversión Pública en Niñez y la Adolescencia (IPNA) no superó el 85.0% de sus asignaciones, pese a que se recortaron los presupuestos de programas como la educación escolar primaria en el Ministerio de Educación (Mineduc), y el de prevención de la mortalidad de la niñez y la desnutrición crónica en el MSPAS, entre otros.

Para trascender el análisis limitado a la ejecución financiera y acercarse a los resultados del gasto, el análisis de los datos preliminares de la ejecución de metas físicas revela problemas graves en el Mineduc, ya que prácticamente no se evaluó a los estudiantes del ciclo básico ni se atendió a los estudiantes del programa de modalidades flexibles, y

se entregaron menos del 30.0% de los textos escolares impresos para la primaria bilingüe intercultural. En contraste, el Mineduc destinó Q152.6 millones al seguro médico escolar privado, el cual ha probado ser inefectivo y discriminatorio. Además de los descuidos en la respuesta a la pandemia, el MSPAS proporcionó alimentación complementaria a solamente el 60.0% de las niñas y niños de 6 a 24 meses, en el Programa de Prevención de la Mortalidad de la Niñez y la Desnutrición Crónica.

Las cifras preliminares reportadas por las autoridades muestran que la recaudación tributaria de 2021 cerró en Q78.0 millardos, Q14.0 millardos por arriba de la meta de recaudación y presupuesto de ingresos tributarios de Q64.0 millardos, vigente al cierre de 2021. Sin embargo, este resultado debe analizarse con rigor técnico. En primer lugar, esa meta de recaudación fue calculada en 2018 para la realidad económica y fiscal de 2019, y debido a que el Congreso de la República no aprobó los proyectos de presupuesto que el Ejecutivo propuso para 2020 y 2021, permaneció vigente en dos años consecutivos, por lo que debe considerársele anacrónica y alejada de la realidad de 2021, y por ello, un parámetro técnico inadecuado para evaluar los resultados recaudatorios de 2021. Un recurso técnico alternativo sería compararla con la recaudación observada de 2020, la cual fue de Q60.3 millardos, pero de nuevo, por ser este el año del impacto más severo de la crisis económica causada por la pandemia, y con ello se registró una caída en la recaudación, la comparación interanual no permite conclusiones técnicamente adecuadas.

Las autoridades han dado a conocer factores adicionales que determinaron el resultado recaudatorio de 2021, destacando: la recaudación adicional del impuesto sobre la renta por alrededor de Q1,200.0 millones que generó una transacción voluminosa realizada por una empresa de telecomunicaciones; Q1,193.9 millones adicionales asociados a las variaciones en el tipo de cambio y el incremento en los precios internacionales del petróleo; y, alrededor de Q800.0 millones adicionales por crédito fiscal del impuesto al valor agregado no devuelto al sector exportador. El Icefi advierte que estos Q3,193.9 millones adicionales recaudados en 2021 no fueron el resultado de acciones de la administración tributaria en contra de la evasión de impuestos, el contrabando y otras formas de fraude tributario. Estos fenómenos, por su carácter extraordinario, no se replicarán en 2022. Serán las acciones de recaudación estructurales las que demuestren en 2022 si ha habido cambios importantes en la administración tributarias, capaces de soportar el incremento sostenido de la recaudación.

Otro de los datos que destaca el gobierno es que al cierre de 2021 quedó un saldo de depósitos del Gobierno en el Banco de Guatemala, coloquialmente conocidos como la *caja fiscal*, de más de Q12.0 millardos, casi el doble de los Q6.2 millardos que fueron aprobados por el Congreso de la República en el presupuesto para 2022. Sin embargo, el análisis técnico de los datos revela que, más que un logro a aplaudir, ese es un indicador preocupante que evidencia un desperdicio alarmante de recursos. Las autoridades atribuyen el origen de estos recursos al incremento en la recaudación de impuestos, pero los datos preliminares sugieren que este no fue el caso, y que estos saldos de caja en realidad corresponden a deuda pública bonificada contratada, pero no ejecutada en 2021. En 2021 el Gobierno contrató deuda pública en exceso por más de Q8,000.0 millones, los cuales no financiaron gasto público, permaneciendo ociosos como depósitos del Gobierno en el Banguat (saldo de caja).

Este saldo abultado de caja no debe considerarse como un logro beneficioso, porque el endeudamiento público contratado en 2021 resultó oneroso: durante ese tiempo generó intereses que pagaron los contribuyentes. El Icefi



estima que el eurobono colocado y no gastado en 2021 por USD1,000.0 millones, generó intereses de alrededor de Q28.6 millones mensuales, es decir, un acumulado a la fecha (período de octubre de 2021 a enero de 2022) de alrededor de Q114.2 millones, un desperdicio cuantioso de recursos sin beneficio social ni económico, toda vez no financiaron ninguna inversión social o física.

El análisis del Icefi todavía es parcial, ya que el Ministerio de Finanzas Públicas aún no ha publicado datos completos sobre la situación financiera del gobierno al cierre de 2021. Conforme el Gobierno complete estos datos y publique cifras definitivas sobre el cierre fiscal, el Icefi profundizará su análisis, con énfasis en los resultados del gasto público, el cual publicará en un documento al inicio de febrero próximo. El Instituto insta a la sociedad civil organizada y a la ciudadanía a auditar socialmente la ejecución presupuestaria con un énfasis en los resultados obtenidos, y no solamente sobre los movimientos financieros, y de esta forma contrastar los reportes gubernamentales con la realidad cotidiana de la gran mayoría en Guatemala.

En el plan de gobierno del presidente Giammattei, Plan Nacional de Innovación y Desarrollo (Planid), estableció como meta lograr una carga tributaria de 14.0% en 2023. A menos que el Gobierno realice cambios de fondo a la política fiscal que está implementando, incumplirá esta meta. Las dificultades para cerrar la brecha de la carga tributaria respecto a la meta del Planid se agudizarán conforme entidades como el Ministerio de Economía, o la alianza oficialista en el Congreso de la República continúen presentando y promoviendo la aprobación de propuestas para crear más privilegios fiscales o ampliar los existentes. Este riesgo es particularmente serio, porque el propio Planid ya era inconsistente, en el sentido que por un lado planteó la meta en exceso ambiciosa de incremento en la carga tributaria, pero por el otro, en varias secciones propone numerosas exenciones y tratamientos tributarios diferenciados, sin cuantificar las pérdidas en recaudación que estas medidas generarían.

En el contexto actual, la política fiscal debe promover al máximo la protección de los derechos humanos, el logro de objetivos de desarrollo, especialmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como una mayor y más progresiva recaudación de impuestos y un nivel de transparencia fiscal que dé certidumbre y confianza a toda la sociedad sobre el uso de los recursos públicos.

Guatemala, Centroamérica, 14 de enero de 2022.

Para más información, comunicarse con Mónica Juárez al teléfono (502) 2505-6363 o al correo electrónico monica.juarez@icefi.org.